

**UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI**

**Filozofická fakulta**

**Katedra politologie a evropských studií**

Michal Fučík

**Dopady návrhů hnutí ANO na změny politického systému**

**České republiky**

Bakalářská práce

Vedoucí bakalářské práce: doc. PhDr. Tomáš Lebeda, Ph.D.

Olomouc 2018

## **Čestné prohlášení**

Prohlašuji, že jsem tuto bakalářskou práci vypracoval samostatně na základě uvedených pramenů a literatury.

V České Třebové dne 30. 4. 2018

.....

Michal Fučík

## **Poděkování**

Na tomto místě bych chtěl poděkovat doc. PhDr. Tomáši Lebedovi, Ph.D. za věcné připomínky, trpělivost a čas, který mi věnoval během psaní této práce. Dále bych chtěl poděkovat prof. JUDr. Janu Kyselovi, Ph.D., DSc. za čas věnovaný rozhovoru, který byl důležitou součástí mé práce. Nakonec chci také poděkovat všem svým blízkým, kteří mne podporovali po celou dobu mého studia.

## Obsah

Úvod.....	5
1 Vymezení rozsahu analýzy .....	9
1.1 Návrhy na změny politického systému pocházející z médií .....	9
1.2 Vize a změny obsažené v knize Andreje Babiše .....	10
1.3 Změny zahrnuté ve volebním programu hnutí ANO.....	13
1.4 Změny zahrnuté v Programovém prohlášení vlády České republiky.....	14
2 Teoretická východiska změn a jejich analýza.....	17
2.1 Zavedení systému relativní většiny pro volby do Senátu.....	17
2.2 Zrušení Senátu.....	20
2.3 Snížení počtu poslanců.....	23
2.4 Omezení mandátu poslance na 3 volební období .....	25
2.5 Systém relativní většiny pro volby do Poslanecké sněmovny.....	26
2.6 Zavedení klouzavého mandátu .....	29
2.7 Změna jednacího řádu Poslanecké sněmovny .....	31
2.8 Zrušení krajů.....	34
2.9 Zrušení obecních zastupitelstev.....	36
2.10 Přímá volba starostů .....	38
2.11 Zákon o obecném referendu.....	41
3 Politický systém ČR podle Andreje Babiše .....	45
Závěr.....	48
Literatura.....	51
Abstrakt.....	59

## Úvod

Na konci února roku 2017 se konal 4. celostátní sněm hnutí ANO 2011, na kterém bylo hlavním bodem volba předsednictva a předsedy hnutí. Jediným kandidátem na předsedu hnutí byl dosavadní předseda a zakladatel hnutí Andrej Babiš. Na sněmu představil Andrej Babiš obálku knihy. Kniha je plná jeho vizí, jak by měla Česká republika fungovat v roce 2035. Během následujících měsíců kampaně před volbami do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, konaných 20.-21. 10. 2017, tuto knihu rozdával při svých předvolebních akcích a mítincích. Uskutečnění většiny vizí z oblasti politického systému a zákonodárné a výkonné moci by vyžadovalo změny Ústavy České republiky. Tématem bakalářské práce jsou právě změny politického systému. Především změny vyžadující změnu Ústavy, které prezentuje hnutí ANO, potažmo jeho předseda Andrej Babiš, jako cestu, která nám pomůže dosáhnout lepšího Česka pro nás a naše děti za 18 let.

Zkoumám vlivy, které by mohly mít navrhované změny politického systému České republiky na jeho fungování. Jedná se o změny, které byly mediálně komunikované v období po 4. celostátním sněmu hnutí ANO roku 2017, následně změny uvedené v knize „O čem ním, když náhodou spím“, dále změny uvedené ve volebním programu pro volby do Poslanecké sněmovny 2017 a nakonec změny, které uvedla jednobarevná vláda Andreje Babiše ve svém programovém prohlášení z ledna 2018. Některé návrhy se v jednotlivých dokumentech mění, přibývají nebo naopak časem mizí. Dle vyjádření Andreje Babiše je to způsobeno tím, že ona vize je dlouhodobá a některé změny budou zařazovány postupem času. Pro svou práci jsem si vybral jednotlivé navrhované změny ze všech čtyř zdrojů. Každou jednotlivou změnu vysvětlím, co by změna dle politické teorie znamenala pro politický systém ČR. V případech, kdy autor uvádí jako inspiraci jiný evropský stát, tak budu hledat, jaký dopad na fungování změny měly. Následně se pokusím představit fungování politického systému v ČR a možný scénář, pokud by všechny navrhované změny byly implementovány do legislativy.

V práci si kladu výzkumné otázky:

*Lze některou změnu provést bez zásahu do Ústavy ČR? Kterou? Jaké jsou hlavní argumenty pro změny Ústavy a jaké můžeme nalézt argumenty proti?*

Práce je členěna na tři hlavní kapitoly. V první kapitole představím jednotlivé vize a vymezím změny, které dělím do čtyř podkapitol podle zdroje, ze kterého pochází. Jsou to mediálně komunikované změny. Tedy ty, které Andrej Babiš prezentoval ve svém projevu na celostátním sněmu a při následných rozhovorech a vyjádřeních. Druhým zdrojem jsou vize představené v knize „O čem sním, když náhodou spím“ Andreje Babiše. V knize se Babiš zabývá představou svého ideálního státu pro Českou republiku za 18 let. Třetím zdrojem jsou návrhy ve volebním programu hnutí ANO pro volby do Poslanecké sněmovny v roce 2017. A nakonec změny zahrnuté v programovém prohlášení jednobarevné vlády ANO premiéra Andreje Babiše, kterou jmenoval prezident Zeman v prosinci roku 2017. Vláda nezískala důvěru v Poslanecké sněmovně a dosud vládne v demisi. Ke každé vizi také doplním důvody a argumenty, pokud se v daném dokumentu nachází, proč autoři považují změny za důležité, prospěšné a co je vedlo k úvaze zrovna o nich. V závěru této části si přehledně shrneme všechny jednotlivé návrhy, kterými se budu v celé práci zabývat. Ve druhé kapitole se budu věnovat každému jednotlivému návrhu změny. Budu se jim věnovat jednak z pohledu politické teorie a obecných vzorců, jaká změna má jaký dopad na fungování celého systému a které proměnné jsou zásadní pro dosažení kýženého výsledku. V případě inspirace některých změn fungováním systémů v zahraničí popíši kontext uvedeného politického systému vybrané země a k návrhu poskytnu argumenty pro a proti. Ve třetí kapitole budu modelovat situaci, která by v politickém systému ČR vznikla při prosazení všech změn zmíněných v práci. Shrnu a doplním argumenty, proč si myslím, že by změny byly pozitivní nebo negativní.

Z důvodu, že se jedná o vize a návrhy vzniklé před několika měsíci či dokonce týdny, zatím jejich zpracování jako celku v odborné literatuře zcela chybí. Ani jednotlivé body nejsou zpracovány v kontextu politického systému České republiky. Při tvoření modelu ve třetí kapitole budu vycházet z odborných komentářů a rozhovorů s politology a ústavními právníky v novinách. Jedná se především o několik

rozhovorů s politologem Tomášem Lebedou a ústavním právníkem Janem Kyselou. K některé ze změn se také vyjadřoval politolog Pavel Šaradín. To jsou jediné zdroje, které se věnují dopadům v českých podmínkách.

Z metodologického hlediska se jedná o případovou studii, kdy zkoumám návrhy jednoho hnutí, v tomto případě hnutí ANO, na změny politického systému a zasazuji je do kontextu. Pro přesnější představu jednotlivých dopadů také využívám příklady ze zahraničí.

Základními prameny pro mou práci jsou novinové články (hlavně rozhovor pro Lidové noviny), ve kterých hlavně předseda hnutí ANO Andrej Babiš komunikuje prvotní návrhy a projev Andreje Babiše na 4. celostátním sněmu hnutí ANO. Dále kniha Andreje Babiše „O čem sním, když náhodou spím“. Ta má celkem 282 stran. V práci se zabývám pouze kapitolou „Sen o poctivé politice“, která má 16 stran. Třetím pramenem je volební program hnutí ANO pro volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v roce 2017. Ten nesl název „Teď nebo nikdy. Ten jediný program, který potřebujete“. Program má celkem 42 stran rozčleněných do 16 kapitol. Pozornost věnuji pouze kapitole jedna s názvem „Efektivní stát“, která má dvě strany. Posledním pramenem je programové prohlášení vlády premiéra Andreje Babiše. To vláda schválila na svém zasedání 8. ledna 2018. Následně jeho vláda nezískala v Poslanecké sněmovně důvěru. Programové prohlášení má celkem 34 stran a 17 kapitol. Nenalezneme zde však žádnou samostatnou kapitolu, která by se věnovala fungování politického systému.

V oblasti ústavního práva budu vycházet především z děl a názorů mladé generace renomovaných ústavních právníků, jako jsou Jan Wintr, Marek Antoš a Jan Kysela. Konkrétně se tématu zatím žádný z nich v odborné literatuře nevěnoval, proto pracuji s jejich díly, která se věnují obecné problematice, nikoli přímo aplikaci na vize Andreje Babiše. Jejich názory na vize lze tedy čerpat pouze z rozhovorů pro média. Nejvíce se v této oblasti vyjadřoval Jan Kysela z Právnické fakulty Univerzity Karlovy, se kterým se mi podařilo domluvit i osobní rozhovor a položit mu tak několik aktuálních otázek, které byly vodítkem v mé další práci. Od autora Marka Antoše budu pracovat především s publikací Principy voleb v České republice. Důležité v této knize je pro mne pohled na volby a volební systémy také z pohledu ústavního

právníka. Další kniha, se kterou budu více pracovat především v podkapitole věnované rušení Senátu, se jmenuje Principy českého ústavního práva od Jana Wintra. Ve stejné podkapitole budu pracovat také s knihou Dvoukomorové systémy od Jana Kysely. Názory Jana Kysely budou provázet celou práci, vzhledem k jeho vystupování k danému tématu v médiích. Významnou publikací se kterou budu pracovat je také Přímá demokracie od Vojtěcha Šimíčka. Z ní budu čerpat především v části věnující se referendům.

Z oblasti politologické, v podkapitolách věnujících se volebním systémům budu pracovat s knihou Volební systémy od autorů Chytilka, Šeda, Lebedy a Čalouda. Dále také s knihou Volební a stranické systémy od autorů Nováka a Lebedy a knihou Politické systémy od autorů Hlouška, Kopečka a Šeda. V podkapitolách věnujících se obcím a krajům budu vycházet z literatury od Stanislava Balíka Komunální politika, respektive Krajské volby v České republice 2004.

Na základě osobního rozhovoru s Janem Kyselou a pečlivém prostudování rozhovorů Tomáše Lebedy pro Deník a server Hlídací pes stanovuji hypotézu:

*Hypotéza: Kombinace jednotlivých návrhů změn politického systému ČR hnutím ANO jsou výrazným ohrožením demokratického státu.*



# 1 Vymezení rozsahu analýzy

Jak již bylo řečeno v úvodu, jednotlivé návrhy na změny politického systému České republiky byly představeny a komunikovány čtyřmi různými způsoby. Podle nich jsem si vytvořil kategorie, do kterých budu návrhy třídit. Jednotlivé návrhy představím i s okolnostmi, které jejich autoři komunikovali. Tedy důvody proč jsou změny podle jejich názoru potřebné a co je vedlo k volbě konkrétního navrhovaného řešení.

## 1.1 Návrhy na změny politického systému pocházející z médií

V první řadě to jsou změny komunikované v médiích a během mediálních vystoupení představitelů hnutí ANO, především jejich předsedy Andreje Babiše při jeho projevu na 4. celostátním sněmu hnutí ANO 2011. V jeho úvodním projevu zaznělo mnoho návrhů. Andrej Babiš chce přímou volbu starostů a zákon o referendu<sup>1</sup>. Výrazně snížit počet ministerstev, o kolik ale v projevu nespecifikoval. Dále snížit počet zákonodárců, stávající počet 281 poslanců a senátorů je dle jeho názoru nepotřebný, stačilo by pouze 101 poslanců. Mandát tohoto poslance by byl navíc časově omezen, a to maximálně na dvě volební období, tedy 8 let. Nepřímo tak také řekl, že by zrušit Senát a zachoval pouze Poslaneckou sněmovnu. Jako poslední v projevu zazněl problém, že Parlament je jen „žvanírna“. Řešením by bylo převzít jednacím řád Bundestagu a ten by měl zajistit efektivnější tvorbu zákonů. (Babiš 2017b) Poslední změna<sup>2</sup>, kterou Andrej Babiš pronesl do médií, byla v rozhovoru pro Lidové noviny z 2. července 2017. V rámci komunálních voleb by se volil pouze starosta, a to stejně jako se nyní volí prezident, tedy přímou volbou. Žádné další volby by se nekonaly, a tudíž by bylo zrušeno zastupitelstvo. Kontrolu nad hospodařením přímo zvoleného starosty či by vykonávali pouze voliči. (Surmanová, Koutník 2017)

---

<sup>1</sup> Myšleno ve smyslu obecného referenda.

<sup>2</sup> Další změna, která byla vyřčena Andrejem Babišem, bylo zachování mandátu senátora pouze v těch volebních obvodech, kde přijde alespoň 30 % oprávněných voličů. Nepodařilo se mi však dohledat přímo výrok Andreje Babiše v nějakém rozhovoru nebo prohlášení, pouze převzatý některými novináři bez přímé citace. Navíc z technického hlediska tento výrok nebyl nikterak konkrétní, takže by jeho prověřování a simulace dopadu bylo spíše v rovině spekulací, jak byl autorem zřejmě myšlen. (Globe24 2017)

## 1.2 Vize a změny obsažené v knize Andreje Babiše

V červnu roku 2017 se začala dostávat mezi lidi kniha Andreje Babiše, jejíž obálku představil na sněmu hnutí ANO v únoru téhož roku. Kniha je v podstatě vizí, jak by měla vypadat Česká republika v roce 2035, tedy za 18 let. Nejsou tam pochopitelně pouze vize politické. Naopak, ty tam mají, co se délky textu týče, pouze 16 stránek z celkového počtu 282 stran. Tato část knihy, které se budu věnovat ve své práci se nazývá: „Sen o poctivé politice“. Než se dostanu k představení vizí, tak představím i důvody, které Andreje Babiše vedly k zamyšlení nad současnou situací a mají být pro čtenáře spouštěčem pro potřebu změny.

Při vzniku české politiky v devadesátých letech vznikl pochybný styl politiky. Dle autora v té době rozhodovalo o tom, kdo u nás vládne, pouze 1 % obyvatel. To s sebou neslo 5 negativních důsledků:

1. Zkušení, poctiví a úspěšní lidé do politiky nejdou, protože na ni nemají žaludek
2. Politiku dělají 20 let stejní lidé, kteří se ničím jiným neživili a nemohou tak vědět o problémech běžných lidí
3. Je čím dál více lidí, které je potřeba odměnit, proto vznikají stále nové funkce (kraje, úřady, instituce, ...)
4. Vznikají noví poslušní úředníci, kteří se bojí rozhodovat, aby neudělali chybu a nebyli vyhozeni
5. Politici jsou špatným příkladem pro společnost, způsobují nedůvěru mezi lidmi a nezájem o politiku

Toto všechno má podle Andreje Babiše za důsledek, že Česká republika měla od roku 1993 do vydání knihy již 13 vlád. Jejich fungování komplikovaly a komplikují koaliční spory a vlády nejsou systematické. Protože lidem vadí politici, chce předseda hnutí ANO zahájit diskuzi, jak zapojit více schopných lidí do správy věcí veřejných. S tímto cílem představuje Andrej Babiš své vize o politice. (Babiš 2017a: 123-126)

První sen se týká komunální politiky. Představa silných radnic a přímo voleného starosty jako nejdůležitějšího politika. Města a obce dostanou většinu pravomocí, kontrolní funkci převezmou přímo občané, místo zastupitelstva. Občané by také mohli rozhodovat o části rozpočtu a hlasovat o otázkách, kam budou

směřovat investice. Tím by vzniknul mnohem štíhlejší stát, který by měl na starosti pouze 5 základních oblastí:

1. Bezpečnost a spravedlnost
2. Infrastrukturu, vodu a energetické sítě, velké nemocnice a informatiku
3. Mezinárodní vztahy
4. Měnu, daně a finance
5. Strategie a standardy celé společnosti<sup>3</sup>

Mezi státem a obcemi bychom neměli žádné správní celky, žádné kraje, žádné krajské samosprávy. Ušetřilo by se tím na provozních výdajích. Pravomoci krajů by přešly na obce s rozšířenou působností a na efektivně fungující stát. Aby mohl stát efektivně fungovat, potřebuje efektivní parlament. Takový parlament by se výrazně lišil od toho stávajícího. Bylo by v něm výrazně méně poslanců, tedy 101<sup>4</sup>. Každý takový poslanec by byl přímo zvolen většinovým, jednokolovým volebním systémem v jednomandátovém obvodu britského typu, nazývaný systémem prvního v cíli či systémem relativní většiny<sup>5</sup>. To má přispět ke střídání jednobarevných vlád, které jsou výkonné a stabilní, na rozdíl od vlád koaličních. Mimo jiné to také přispěje k identifikaci s poslancem a tím zlepšení pohledu na politiky. Navíc by tento poslanec mohl být zvolen maximálně na 3 volební období za sebou, poté by musel mít nejméně 4 roky pauzu. Tento nástroj by měl přispět k neodtržení zákonodárce od běžného života. Žádné jiné zákonodárce, než poslance bychom v parlamentu již neměli. Voliči, dle autora, již několikrát ukázali, že o Senát nestojí. Toto tvrzení autor podporuje tím, že ve druhém kole senátních voleb z října 2016 přišlo v průměru volit pouze 15 %<sup>6</sup> oprávněných voličů. Dalším uvedeným argumentem, proč není zrušení Senátu nějakým experimentem nebo dokonce ohrožením demokracie, je, že jednokomorové parlamenty má většina evropských zemí, například celá Skandinávie. Jednokomorový parlament vede k rychlejšímu schvalování zákonů a větší odpovědnosti poslanců za jejich rozhodnutí, to také pozitivně ovlivňuje pohled veřejnosti na ně. Pravomoci Senátu by převzal přímo zvolený prezident. O důležitých změnách, změnách Ústavy a

---

<sup>3</sup> Vzdělávání, zdravotnictví, životní prostředí, sociální péče, podpora podnikání a občanských aktivit.

<sup>4</sup> Lichý počet poslanců má zabránit patům ve sněmovně.

<sup>5</sup> Anglicky „first past the post“ – zkráceně FPTP.

<sup>6</sup> Přesně se jednalo o hodnotu 15,38 % (ČSÚ)

mezinárodních smlouvách by rozhodovali všichni občané v referendu. (Babiš 2017a: 126-131)

Aby mohl být Parlament efektivní, je důležité se podívat i na samotný průběh jednání, tedy na Jednací řád Poslanecké sněmovny. Stávající stav je náchylný k obstrukcím. Autor uvádí, že v roce 2010 takto ODS paralyzovala sněmovnu na tři měsíce. Jako vhodný příklad řešení je zmiňován německý Bundestag. Při projednávání se určí, jak dlouho se bude téma projednávat a rozprava tak má přesně stanovený počet hodin. Poslední změna, které věnuje kniha výraznější prostor, je počet ministerstev. Vize Andreje Babiše je jedenáct ministerstev plus vládní agentura, která by měla na starosti agendu sportu. (Babiš 2017a: 131-134) Abych citoval přesně, tak: „A tak bych si dovedl představit, že ministerstev bude jenom jedenáct. Momentálně. V budoucnu možná i míň.“ (Babiš 2017a: 134) Jednalo by se o:

1. Ministerstvo hospodářství<sup>7</sup>
2. Ministerstvo veřejných investic<sup>8</sup>
3. Ministerstvo zemědělství a životního prostředí
4. Ministerstvo zdravotnictví a sociálních věcí
5. Ministerstvo školství
6. Ministerstvo financí
7. Ministerstvo obrany
8. Ministerstvo vnitra
9. Ministerstvo spravedlnosti
10. Ministerstvo zahraničních věcí
11. Ministerstvo kultury a cestovního ruchu. (Babiš 2017a: 135)

---

<sup>7</sup> Patřila by sem doprava, infrastruktura, pošta nebo podnikání.

<sup>8</sup> Pod jeho správu by patřila agenda regionálního rozvoje, veřejné správy a dotací.

### 1.3 Změny zahrnuté ve volebním programu hnutí ANO

V říjnu roku 2017 se v České republice konaly volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Hnutí ANO 2011, jako v podstatě všechny strany a hnutí kandidující v těchto volbách, přišlo s programem pro tyto volby, který se nese název: „Teď nebo nikdy. Ten jediný program, který potřebujete.“. (ANO 2011 2017: 5) V programu se na 42 stranách voliči dozvědí, co všechno chce ANO udělat a prosadit, pokud dostane důvěru občanů. Nalezneme zde 22 kapitol, kdy každá z nich se věnuje jednomu tématu. Od boje proti korupci, přes eGovernment, dopravu a školství, až po vnější a vnitřní bezpečnost země. Já se věnuji ve své práci pouze kapitole číslo 1 s názvem Efektivní stát. V té se na necelých 2 stranách dozvíme, jak si hnutí ANO představuje fungování státu. Ještě, než proberu jednotlivé návrhy změn, tak cituji úvod zkoumané kapitoly, Efektivní stát. „Náš stát budeme řídit s péčí řádného hospodáře. Efektivně. Zavedeme ověřené postupy z podnikání. Centrální nákup, koncentraci majetku státu na jedno místo, centralizaci IT a digitalizaci. Najdeme úspory ve všech oblastech fungování státu.“ Body, jak toho dosáhnout jsou rozdělené do dvou oblastí. První oblastí je Fungování Parlamentu České republiky a přijímání zákonů a druhou oblastí je Řízení a fungování vlády ČR. (ANO 2011 2017: 5)

V oblasti Fungování Parlamentu České republiky a přijímání zákonů se věnuji bodům, které mají výraznější vliv na politický systém České republiky. Prvním bodem je zavedení klouzavého mandátu. Pokud se poslanec stane členem vlády, musí své místo poslance přenechat náhradníkovi a věnovat se řízení rezortu. Druhým bodem je změna volebního systému do Senátu. Z dosavadního dvoukolového systému se stane systém jednokolový, ve kterém vyhraje kandidát, který získá největší počet hlasů hned v prvním kole. Dopadem by mělo být, že stát ušetří náklady za druhé kolo a zvýší se tím volební účast. Třetím a posledním bodem v oblasti fungování Parlamentu je změna jednacího řádu Poslanecké sněmovny, podle vzoru německého Bundestagu, aby bylo umožněno jednodušší a rychlejší proces přijímání zákonů. Z druhé oblasti, tedy Řízení a fungování vlády České republiky, zmíním pouze jeden bod. Jde o snížení počtu ministrů z 16 členů vlády Bohuslava Sobotky na 13. (ANO 2011 2017: 5)

## 1.4 Změny zahrnuté v Programovém prohlášení vlády České republiky

Posledním analyzovaným dokumentem je Programové prohlášení vlády České republiky, které schválila jednobarevná<sup>9</sup> vláda premiéra Andreje Babiše a bylo vydané v lednu 2018. Programové prohlášení má celkem 34 stran, 17 kapitol. Na rozdíl od knihy Andreje Babiše „O čem sním, když náhodou spím“ nebo programu hnutí ANO pro volby do Poslanecké sněmovny 2017, se v prohlášení nenachází žádná kapitola, která by se věnovala přímo fungování státu ve smyslu politického systému nebo změnám, které by vedly k efektivnějšímu fungování Parlamentu či již zmiňovaného politického systému. Nalezneme v něm pouze 2 věty a každou ještě v jiné kapitole. První nalezneme v kapitole Vnitřní bezpečnost a veřejná správa. Je v ní řečeno, že vláda zavede jednokolový systém volby do Senátu z důvodu zvýšení efektivity volby. (Vláda ČR 2018: 19) Druhou v následující kapitole Právo a spravedlnost, kde stojí: „Doplníme ústavní systém o zákon o všeobecném referendu za přísného respektování čl. 6 Ústavy<sup>10</sup>.“ (Vláda ČR 2018: 21) V takové případě si lze podobu všeobecného referenda představovat různě. Pro upřesnění můžeme použít souhlasné stanovisko vlády k návrhu zákona o obecném referendu navrhované poslanci ČSSD, které schválila na svém zasedání 27. března 2018. Pro vyvolání referenda je nutné nasbírat nejméně 850 000 podpisů občanů České republiky, kteří jsou v den podání starší 18 let. V referendu nelze rozhodovat mimo jiné o členství České republiky v mezinárodních organizacích a institucích, nebo například o ustavení osob do funkcí případně o jejich odvolání z funkcí. Referendum vyhláší prezident. Pokud by se mělo konat během posledních šesti měsíců volebního období Poslanecké sněmovny, prezidenta republiky, třetiny senátorů, Evropského parlamentu nebo zastupitelstev územních samosprávných celků, konalo by se referendum zároveň s volbami. Referendum je závazné v případě, pokud se pro jednu z variant, tedy „Ano“ či „Ne“, vysloví nadpoloviční většina občanů oprávněných v referendu hlasovat. (Jelen 2018)

---

<sup>9</sup> Vláda byla složena pouze ze členů hnutí ANO nebo z nominantů za hnutí ANO.

<sup>10</sup> Článek 6 Ústavy České republiky říká: „Politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním. Rozhodování většiny dbá ochrany menšin.“ (Poslanecká sněmovna 2018a)

Pokud si tedy stručně shrneme všechny návrhy, kterým se budu v dalších částech mé práce věnovat, jsou to:

- Systém relativní většiny pro volby do Senátu (FPTP)
- Zrušení Senátu
- Snížení počtu poslanců
- Omezení výkonu mandátu poslance na 3 funkční období
- Systém relativní většiny pro volby do Poslanecké sněmovny
- Zavedení klouzavého mandátu
- Změna jednacího řádu Poslanecké sněmovny
- Zrušení krajů
- Zrušení obecních zastupitelstev
- Přímá volba starostů
- Zákon o obecném referendu

Poslední změna, kterou jsem představil a byla zmíněna v mediálních vystoupeních, v knize i programu hnutí ANO, je snížení počtu ministrů, popřípadě ministerstev. Této změně se dále ve své práci věnovat nebudu, a to z důvodu, že její dopad na politický systém České republiky by nebyl, dle mého názoru, nikterak významný. Více pravděpodobné než přímé rušení stávajících ministerstev, je že by se současný aparát transformoval nebo sloučil pod vedení jiného ministra. Fyzické rušení některých stávajících ministerstev a vznik nových by byl proces trvající řadu měsíců, spíše však let. To se neslučuje s představou Andreje Babiše, který prezentoval okamžité snížení počtu ministerstev. Tuto změnu proto vnímám především jako formální. Počet ministerstev je upraven v tzv. Kompetenčním zákoně z roku 1969, který schválila Česká národní rada a poté byl mnohokrát novelizován. (Zákony pro lidi 2018b) Počet ministerstev je v něm aktuálně stanoven na 14. Počet ministrů si však každá vláda určuje sama a jejich počet se v historii České republiky mění od minimálního počtu 15<sup>11</sup> až po 19. Změna byla zmíněna z důvodu, že můžeme vidět poměrně velkou míru nekonzistence v představách a vizích Andreje Babiše, případně hnutí ANO v jednotlivých dokumentech a v čase. Během necelého roku můžeme sledovat vývoj

---

<sup>11</sup> 14 ministrů jednotlivých ministerstev a předseda vlády.

ohledně počtu, kdy mediálně komunikované nebyl žádný konkrétní počet ministerstev, pouze Andrej Babiš mluvil o výrazném snížení jejich počtu ministerstev. Následně ve své knize uvádí, že by v současnosti mělo být 11 ministerstev a v budoucnu ještě méně. Ve volebním programu můžeme vidět, který dělí od vydání knihy pouze řada týdnů, že ideálním počtem členů vlády by bylo 13. A nakonec, vláda premiéra Andreje Babiše, které nebyla 16. 1. 2018 vyslovena důvěra a je v demisi<sup>12</sup>, má 15 členů.

	Mediálně komunikované změny	Knihy A. Babiše	Volební program hnutí ANO	Programové prohlášení vlády
Volba senátora FPTP				
Zrušení Senátu				
Snížení počtu poslanců				
Volba poslance FPTP				
Omezení mandátu poslance				
Klouzavý mandát				
Změna jednacího řádu PS				
Snížení počtu ministerstev				
Zrušení krajů				
Přímá volba starostů				
Zrušení zastupitelstva				
Zákon o obecném referendu				

**Tabulka 1: Přehled výskytu návrhů změn v jednotlivých dokumentech**

Zdroj: Vlastní zpracování

<sup>12</sup> Vláda podala demisi prezidentu republiky dne 24. 1. 2018. Zároveň pověřil prezident Miloš Zeman Andreje Babiše, aby vedl jednání o sestavení nové vlády.



## 2 Teoretická východiska změn a jejich analýza

V následujících podkapitolách se budu postupně věnovat každému jednotlivému návrhu změny. Celkem se jedná 11 změn. Každou z nich zasadím do kontextu politické teorie a politického systému České republiky. U některých návrhů jejich autor uvádí stát, který byl inspirací pro danou změnu. V takových případech stručně shrnu kontext politického systému dané země. Následně analyzuji jednotlivé případy a argumenty.

### 2.1 Zavedení systému relativní většiny pro volby do Senátu

V Ústavě v článku 18 máme uvedeno, že: „Volby do Senátu se konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásady většinového systému.“ (Poslanecká sněmovna 2018a) Další podmínky stanovuje volební zákon. V něm je uvedeno, že kandidát je zvolen, pokud získá nadpoloviční většinu odevzdaných platných hlasů. Pokud žádný z kandidátů tuto většinu nezíská, koná se šestý den po prvním kole volby kolo druhé. Do druhého kola postupují pouze dva kandidáti, kteří se v daném obvodu umístili na prvních dvou místech. Zvolen ve druhém kole je ten kandidát, který získá více hlasů. V případě rovnosti rozhoduje los. (Senát 2018)

Takovému systému říkáme dvoukolový většinový systém s uzavřeným druhým kolem nebo také uzavřený dvoukolový systém<sup>13</sup>. Pro změnu volebního systému, kterou navrhuje hnutí ANO, by tedy nebylo třeba měnit Ústavu, která pouze stanovuje, že volba se koná podle zásady většinového systému. Tím je otevřen široký prostor k tomu, jakou konkrétní podobu systému voleb do Senátu dáme. (Antoš 2008: 85) Výhodou současného volebního systému je, že vítěz má podporu většiny voličů v daném obvodu, kteří se dostavili k volbám. Tím je snížena možnost, že mandát získá kandidát, který je pro většinu nepřijatelný. Vítěz by měl být schopen oslovit nejenom své voliče, ale také mnoho voličů, pro které nebyl první volbou. Kandidáti, kteří neuspěli v kole prvním, mohou vyzvat své voliče, aby podpořili jednoho ze dvou postupujících do druhého kola. Systém mírně nabádá strany také k tomu, aby ideově blízké strany v jednom volebním obvodu postavili pouze jednoho společného kandidáta. Naopak, systém by měl výrazně dopadat proti antisystémovým stranám.

---

<sup>13</sup> Nebo také prezidentský dvoukolový systém (Lebeda in Novák, Lebeda 2004: 25)

Ty sice mohou získat výraznou podporu v prvním kole volby, avšak pravděpodobně již ve druhém kole získají pouze minimum nových voličů. Další výhodou systému je, že v prvním kole mohou voliči hlasovat pro svého oblíbeného kandidáta, někdy se také používá termín hlasování „srdcem“. Ve druhém již hlasují pro kandidáta, který je z daných dvou ten přijatelnější, tzv. hlasování „rozumem“. Nevýhodou systému je, že druhé kolo voleb navyšuje náklady na pořádání a můžeme pozorovat snižující se účast ve volbách. (Hloušek, Kopeček, Šedo 2011: 168-170) První kolo řádných voleb části senátorů bývá spojeno s jiným typem voleb, komunální volby nebo krajské volby, druhé kolo však je již samostatně konané a tomu odpovídá volební účast, která je oproti kolu prvnímu zhruba poloviční. (ČSÚ)

Návrh hnutí ANO spočívá ve změně z absolutně většinového na relativně většinový systém<sup>14</sup>. Systém relativní většiny (First past the post) lze uplatnit v jednomandátových obvodech, kde v jednokolové volbě získá mandát ten kandidát, který dostane nejvíce hlasů. (Hloušek, Kopeček, Šedo 2011: 164-165) Při volbě je země rozdělena na tolik obvodů, kolik zasedá v dané komoře zákonodárců. V Českém případě by se tedy jednalo o 81 jednomandátových obvodů, jejich počet by tedy zůstal zachován. Výsledky tohoto volebního systému jsou však výrazně disproporční, u většiny případů, kdy velké strany bývají nadreprezentovány a malé strany naopak podreprezentovány. Zároveň se ze systému vytrácí onen prvek eliminace antisystémových či extrémistických stran, jako je tomu u systému dvoukolového s uzavřeným druhým kolem. Za určitých okolností může tento systém vést k tvorbě systému dvou stran. (Chytilík et al. 2009: 26-27)

Andrej Babiš a hnutí ANO začali více komunikovat změnu volebního systému do Senátu po senátních volbách v roce 2016. Po nich dokonce Andrej Babiš mluvil o variantě, že by měl být Senát zrušen úplně. Tehdejší místopředsedkyně hnutí ANO Jaroslava Pokorná Jermanová k výsledkům druhého kola řekla: „Nějaké změny by asi měly přijít. Ne v tom, že bychom měli rušit Senát, ale měli bychom se zamyslet nad volebním způsobem. Zda dvě kola jsou správnou cestou.“ (Česká televize 2016a) Když se na ony volby podíváme blíže, zjistíme, že sice z 27 volebních obvodů postoupilo

---

<sup>14</sup> Například Roman Chytilík upozorňuje, že pojmenování relativně většinový systém není nejvhodnější a nahrazuje ho názvem prvního v cíli. (Chytilík in Hloušek, Kopeček, Šedo 2011: 164)

hnutí ANO ve čtrnácti z nich do druhého kola, ale získalo následně pouze 3 mandáty. Pokud, bychom se na senátní volby roku 2016 podívali optikou navrhovaného systému relativní většiny, tak by si v takovém případě hnutí ANO polepšilo a zdvojnásobilo by svůj zisk mandátů na 6. Ze čtrnácti postupujících totiž šest získalo největší počet platných hlasů v prvním kole volby. (ČSÚ)

Příkladem uzavřeného dvoukolového systému, který máme pro volby do Senátu nyní, je často uváděn systém voleb do Národního shromáždění ve Francii. V nich je pravidelně neúspěšná Národní fronta<sup>15</sup>. Jako modelovou situaci autoři uvádí rok 1997. Podpora Národní fronty v té době byla okolo 15 % hlasů, avšak především vlivem volebního systému získala ve volbách pouze jeden mandát z 577<sup>16</sup>. Větší šanci na úspěch mají především centristické strany. V prvním kole strany kandidují samostatně, ve druhém však již uzavírají koalice a vytváří se tím bloky pravice a levice. Národní fronta bývá mimo tyto koalice z důvodu nízkého koaličního potenciálu. (Hloušek, Kopeček, Šedo 2011: 169-170)

Jako nejtypičtější případ jednokolového většinového systému (FPTP) se uvádí volby do dolní sněmovny britského parlamentu. Do horní komory parlamentu však čistě tento systém ve vyspělých evropských zemích nenalezneme. Ani u nás se diskuse o jeho zavedení nevede, mimo aktuálního návrhu hnutí ANO. Argumentaci pro a proti tomuto systému se budu více věnovat v jedné z následujících částí, a to v návrhu na jeho zavedení pro volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

Diskuse o změně volebního systému do Senátu se však obecně vede. Společným jmenovatelem většiny diskutovaných návrhů je změna z dvoukolového na jednokolový volební systém. Odborníci se však povětšinou nepřiklánějí k jednokolovému většinovému systému, ale k systému alternativního hlasování, tzv. australskému modelu. Tento systém navrhoval již v roce 1995 nynější soudce Ústavního soudu Jan Filip (Filip 1994: 125-128) Výhodu v tomto systému vidí také Marek Antoš a dodává, že systém by zabránil polarizaci společnosti, ke které dochází především při druhém kole stávajícího volebního systému. Dokonce by model

---

<sup>15</sup> Hloušek, Kopeček a Šedo ji označují ve své knize Politické systémy za stranu xenofobní. (Hloušek, Kopeček, Šedo 2011: 169)

<sup>16</sup> O mandát následně strana přišla z důvodu překročení nákladů na kampaň.

navrhoval i jako vhodný pro přímou volbu prezidenta. (Česká televize 2016b) Systém relativní většiny považuje za krajně nevhodný také ústavní právník Jan Kysela a dle jeho názoru by vliv tohoto systému byl silně nežádoucí. Jako vhodnou alternativu vidí právě australský model alternativního hlasování. Jedinou nevýhodu systému alternativního hlasování vidí v jeho složitosti při přepočítávání hlasů a tím spojenou zátěž na volební komise. (Rozhovor Jan Kysela 2018) Změnu na systém alternativního hlasování doporučil i politolog a odborník na volební systémy, Tomáš Lebeda. (ČTK 2017)

Osobně mě nižší volební účast především ve druhém kole voleb do Senátu nijak zvlášť nevnadí. Dokáži si však představit diskusi, která již probíhá, že by mohl být volební systém změněn. V takovém případě se shodují s návrhy na zavedení tzv. Australského modelu, který dle mého názoru snoubí jednoduchost pro voliče, vypuštění druhého kola volby a s tím očekávanou vyšší účast ve volbách a zároveň zachování podstaty konsensu.

## 2.2 Zrušení Senátu

Česká republika má Parlament, který se skládá ze dvou komor. Dolní komory a horní komory, tedy Poslanecké sněmovny a Senátu. Hovoříme o bikameralismu. Obě komory se podílejí na zákonodárném procesu. Téměř ve všech zemích, kde hovoříme o bikameralismu, se můžeme setkat s kritikou horních komor. Důvodů kritiky je hned několik. Za hlavní důvody můžeme označit omezené pravomoci, které druhé komory mají. Poté mohou občanům, popřípadě novinářům, připadat jako zbytečné<sup>17</sup>. Je-li naopak horní komora silná, pouze komplikuje zákonodárný proces, a tím jen obtěžuje a zdržuje dolní komoru. (Kysela 2004: 19-21)

Senát Parlamentu České republiky je z Ústavy slabší horní komorou, ale může sloužit jako pojistka proti přílišné moci Poslanecké sněmovny. Senát tak v českém systému lze vnímat, jako pojistku v systému brzd a protivah v rámci dělby moci. Menšina v Poslanecké sněmovně totiž může mít většinu v Senátu a vyžadují-li některé

---

<sup>17</sup> To zmiňuje Andrej Babiš také ve své knize. Jako důkaz uvádí nízkou volební účast, která provází dlouhodobě volby do Senátu.

procesy většinu nejen dolní komory, ale i horní, je nutné hledat širší konsensus, než je pouze prostá většina v jednom zákonodárném tělese. V našem politickém systému však můžeme mluvit pouze o jaké si brzdě, protože Ústava ve většině případech dává dolní komoře možnost, aby odpor Senátu přehlasoval. Řadu důležitých zákonů nelze přijmout bez souhlasu Senátu. Ty nejdůležitější jsou ústavní zákony a volební zákony. (Wintr 2010: 330-332) Především při přijímání ústavních zákonů funguje Senát jako výrazná pojistka ústavního systému. Podle Jana Wintra by bylo nebezpečné, pokud by změny Ústavy drželo v rukou pouze 120 poslanců. Politické strany bývají ne zřídka kdy náchylné ke změnám pravidel politické hry. Klíčovou roli hraje Senát také v případě jmenování soudců Ústavního soudu, kdy prezident potřebuje k jejich jmenování souhlas horní komory. (Wintr 2006: 68-69) Bikameralismus také omezuje negativní dopad v oblasti působení zájmových skupin, které se snaží ovlivnit zákonodárný proces. Tlak lobbingu musí v případě dvoukomorového parlamentu být minimálně dvojnásobný. Delší volební období senátorů a odlišný volební systém činí tlak a vliv lobbistů ještě slabší z důvodu menší ovlivnitelnosti jednotlivých zástupců Senátu. Díky horní komoře se také zvyšuje možnost otevřené diskuse místo pouhého rozhodování. Důvodů pro existenci druhé komory parlamentu můžeme nalézt celou řadu, její kritiku můžeme shrnout pod dva hlavní argumenty – škodlivost a zbytečnost. Škodlivé je můžeme nazvat v případě, že mají sílu zablokovat nějaké opatření. Naopak zbytečné jsou tehdy, pokud takovou blokační sílu nemají. (Kysela 2004: 21-23) Podíváme-li se na případ českého Senátu, není jeho pozice taková, aby nějak výrazně ztěžoval vládnutí. Může ho pouze přibrzdit, nikoli zastavit, v „běžném režimu“. Poslední slovo má v takových případech vždy Poslanecká sněmovna. Větší hrozba pro Senát do budoucna je, aby se při shodné většině v obou komorách nestal bezkonfliktním tělesem a tím pádem bezvýznamným. (Kysela 2004: 82-84) Jeho důležitost shrnuje Jan Wintr: „Senát plní podle mého názoru nezastupitelnou úlohu jako pojistka proti účelovým změnám ústavního systému, jako orgán, který ne zřídka dokáže ochránit právní řád před neuváženými nebo nesmyslnými zákonnými ustanoveními, i jako prostor, kde se v českém kontextu vedou zásadní diskuse o důležitých zahraničněpolitických tématech, zejména těch, která vyplývají z členství České republiky v Evropské unii.“ (Wintr 2010: 334)

Andrej Babiš ve své knize uvádí, že jednokomorový parlament mají například všechny skandinávské země. Podrobněji se tedy zaměřím na jeden ze skandinávských států – Švédsko, a rozeberu jeho cestu a okolnosti, které vedly k jednokomorovému parlamentu.

Riksdag, jak se švédský parlament nazývá, prošel velice specifickým vývojem. Můžeme ho rozdělit na dvě období. Nejprve byl Riksdag dvoukomorovým parlamentem, se symetrickými pravomocemi a postavením obou komor. V tomto období musel návrh zákona projít schvalovacím procesem v obou komorách. V případě sporu dolní a horní komory byl návrh zákona předložen Dohadovacímu výboru, který v případě, že se zdála shoda nereálná, mohl návrh stáhnout z pořadu jednání. Následně byly přijaty ústavní změny, na základě kterých, byl švédský parlament přeměněn na jednokomorový s 349 poslanci. Všechny tyto ústavní změny měly zlepšit fungování parlamentního modelu země. (Říchová 2009: 250-251)

Argumentem mnoha příznivců zrušení Senátu je poměrně nízká volební účast ve volbách, především ve druhém kole. V posledních třech řádných volbách se volební účast v 1. kole pohybovala průměrně okolo 35 % a ve 2. kole průměrně okolo 15 %. To ukazuje nízký zájem voličů o Senát. (Okamura 2017) Další důvod pro zrušení Senátu uvádí Andrej Babiš ve své knize. Pokud zrušíme Senát, přijímání zákonů bude rychlejší a bude jasná odpovědnost za přijaté zákony. (Babiš 2017a: 131) Proti zrušení Senátu by nebyl ani politolog Stanislav Balík, ovšem pouze za předpokladu, že by se celý ústavní mechanismus nastavil vhodným způsobem. (Novotná 2016)

Pokud zůstaneme u příkladu Švédska, zrušení horní komory parlamentu hodnotí spíše negativně Blanka Říchová. Na příkladu vidíme, že během existence bikameralismu se nestalo, že by jedna strana získala většinu v obou komorách. Jednokomorový parlament tuto vyváženost narušil. Jako důsledek systém navíc nutí strany, aby se orientovaly spíše na krátkodobé cíle, které jsou spojeny s možností vyššího zisku ve volbách. (Říchová 2009: 251) Proti zrušení Senátu se mnohokrát vyslovil také ústavní právník Jan Kysela. Druhá komora omezuje vliv lobbingu, zvyšuje možnost diskuse o přijímaných zákonech. (Kysela 2004: 21) Nízkou volební účast si nevysvětluje pouze tím, že jde o volby druhého řádu, ale vidí za ním také zvolený volební systém. Jako řešení nízké účasti navrhuje zavedení jednokolového systému.

Ovšem nikoli systém relativní většiny britského typu, ale tzv. australský model<sup>18</sup>. (Rozhovor Jan Kysela 2018) Dále dodává, že: „V kontextu situace v Polsku nebo Maďarsku, kdy jediné úspěšné volby umožní vítězné straně předělat celý systém ku svému prospěchu, se ještě více ukazuje, že je Senátu potřeba, aby těmto snahám čelil.“ (Novotná 2016) Proti zrušení Senátu je také ústavní právník Jan Wintr. Podle jeho názoru je Senát pojistkou demokracie proti účelovým změnám ústavního systému. Důležitá je jeho role v systému dělby moci například ve vztahu k prezidentovi, soudcům Ústavního soudu a schvalování změn Ústavy. (Wintr 2006: 70-71)

V otázce zrušení Senátu plně souhlasím s názory odpůrců zrušení. Senát chápu jako jistou pojistku demokratického systému v České republice. Jeho úloha hlídače Ústavnosti může v budoucnu při některých tendencích současných politiků výrazně růst.

### 2.3 Snížení počtu poslanců

V Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky sedí každé volební období 200 poslanců. Toto číslo je také zakotveno v Ústavě České republiky. Pokud budeme brát, že naše republika má zhruba 10,6 milionu obyvatel, tak zjistíme, že na jednoho poslance připadá asi 53 tisíc obyvatel. (iDnes 2018) Pokud to srovnáme s jinými evropskými státy, tak zjistíme, že například Velká Británie má na jednoho poslance zhruba 100 tisíc obyvatel, Francie 116 tisíc obyvatel, Slovensko 36 tisíc a Švédsko 29 tisíc obyvatel. (Wikipedia 2018) Na úroveň Velké Británie a Francie se svým návrhem chce Andrej Babiš dostat. Navrhuje snížení počtu zákonodárců na 101 poslanců. (Babiš 2017a: 130)

Takové snížení by mělo, mimo vlivu na fungování sněmovny, obsazování výborů a podvýborů, také výrazný vliv na volební systém. Velikost volebních obvodů je klíčovou proměnnou, která ovlivní vlastnosti volebního systému. (Chytilík et al. 2009: 185) „Počet mandátů přidělovaných ve volebním obvodě má silnější dopad na proporcionalitu než jakékoli další faktory.“ (Taagepera-Shugart in Chytilík et al. 2009:

---

<sup>18</sup> Voliči dostanou hlasovací lístek se jmény kandidátů a stanovují jejich pořadí.

185) Z důvodu důležitosti někteří autoři, například Taagepera a Shugart, definují 3 kategorie velikosti volebních obvodů. Jsou to malé se 2–4 mandáty, střední s 5–9 mandáty a velké s 10 a více mandáty. Každá z kategorií má jiný dopad na proporcionalitu volebních výsledků a reprezentativnost. Čím větší je volební obvod, tím více proporční jsou výsledky. Naopak, čím menší máme volební obvod, tím větší je disproporcionalita výsledků. V praxi to znamená, že čím větší máme volební obvody, tím více odpovídá podíl získaných hlasů podílu získaných mandátů v daném obvodu. (Chytilík et al. 2009: 185) Dle Shugarta se k výrazněji proporčním výsledkům dostáváme až u obvodů, které rozdělují 20 a více mandátů. (Shugart: in Novák, Lebeda 2004: 27) Čím menší počet mandátů v obvodu rozdělujeme, tím více jsou většinou zvýhodněny velké strany oproti malým stranám. V menších obvodech se zvyšuje hodnota přirozeného prahu, který strana musí „přeskočit“, aby dosáhla na svůj první mandát. V některých případech může být nadreprezentace velkých stran téměř srovnatelná s účinky, které má jednokolový většinový systém a může produkovat uměle vytvořené většiny. Takovéto účinky začínají slábnout u obvodů, ve kterých rozdělujeme alespoň 4 nebo 5 mandátů. Pokud si představíme, jaký vliv na proporcionalitu má jeden malý volební obvod, dokážeme si také představit, jaké důsledky by mělo více takových obvodů na celý volební systém. (Chytilík et al. 2009: 185-188) Od voleb do Poslanecké sněmovny v roce 2002 až do voleb v roce 2017 se při současném počtu 200 mandátů rozdělují v nejmenších krajích 5 a 8 mandátů. Jedná se o kraje Karlovarský a Liberecký. V dalších osmi krajích se rozdělují za stávajících podmínek mezi 10 až 13, výjimečně 14 mandáty. Pouze ve čtyřech největších krajích se rozdělují mezi 22 až 25 mandáty. Pokud si promítneme do systému snížení počtu poslanců na polovinu, z 200 na 101, mohly by nám vzniknout dva kraje s 2 až 4 mandáty. Dalších osm krajů s 5 až 7 mandáty. Takto malé volební obvody by výrazně ovlivnil disproporcionalitu celého politického zastoupení v Parlamentu České republiky. (ČSÚ)

Argumentem Andreje Babiše pro snížení počtu poslanců je, že při snížení by každý poslanec reprezentoval zhruba 100 tisíc lidí, podobně jako ve Velké Británii, Francii nebo Nizozemsku. S tímto tvrzením souhlasím, ale je nutné doplnit, že všechny zmíněné státy mají ještě druhou komoru parlamentu. Pokud bychom tedy započítali



také členy druhé komory, počet obyvatel na jednoho zákonodárce se výrazně sníží. V České republice Babiš již s žádnou druhou komorou nepočítá.

Podle Tomáše Lebedy není náš parlament nijak zásadně velký. Pro srovnání uvádí podobně velké Švédsko, které má sice pouze jednu komoru parlamentu, ale ta čítá 349 zákonodárců. Výrazným argumentem proti snížení počtu je vliv na volební systém. Systém by se i při zachování stávajících pravidel choval téměř jako většinový. (Dragoun 2017) S jeho názory se ztotožňuje také Jan Kysela. Dále dodává, že při takovém zásahu by se ze systému vytratila reprezentativnost a méně by odrážela strukturu společnosti. Navíc by mohl být tímto krokem zesílen vliv lobbingu, protože je mnohem jednodušší působit na jednoho zákonodárce než na dva. (Rozhovor Jan Kysela 2018) Podle politologa Pavla Šaradína si Andrej Babiš vybral jako příklady státy, které mají odlišné politické systémy než ČR a mají jiným způsobem uspořádanou veřejnou správu. Obecně platí, že velké státy mají menší počet zákonodárců na daný počet obyvatel, než je tomu u států malých. (Šaradín 2017b)

Můj postoj k řešené problematice snížení počtu poslanců koresponduje s postoji více zmíněných autorů.

## 2.4 Omezení mandátu poslance na 3 volební období

Omezení mandátu je v politice běžnou záležitostí například u funkce prezidenta, ať už u nás nebo v zahraničí. Mandát je v České republice omezen na dvě funkční období a každé trvá 5 let. Omezení mandátu poslance je rarita, kterou na evropském kontinentu nemá žádný jiný stát. Ani ve světě nenalezneme moc příkladů. Toto byl také zřejmě důvod, proč se mi nepodařilo k tomuto návrhu změny nalézt nějakou oporu v odborné literatuře, a to jak v české, tak ani v zahraniční.

Představa Andreje Babiše o omezení mandátu prošla během času proměnou. Nejprve v mediálním prostoru prezentoval omezení na dvě funkční období, tedy maximálně osm let. O několik měsíců později se v jeho knize dočteme, že: „každý by mohl být poslancem jen třikrát za sebou, potom nejméně čtyři roky pauza“. (Babiš 2017a: 130) Jedinou oporou tak pro mne k tomuto tématu byly názory ústavního

právníka Jana Kysely. Jeho rozhovor z února roku 2017 pro Právo a následně osobní rozhovor z března roku 2018. Obsah odpovědí se pochopitelně z velké části překrývá. Množství informací je tedy značně omezené a tím pádem také argumentace.

Jan Kysela zmiňuje, že v soutěživých stranických systémech omezení mandátu na určitý počet funkčních období není obvyklé. Setkat se s tím můžeme snad pouze v Latinské Americe. Vysvětluje to však tím, že je to dáno místními stranickými systémy. Hegemonní strany v systému potřebují tímto opatřením zajišťovat výměnu svých funkcionářů, jako příklad uvedl mexickou Institucionální revoluční stranu. (Rovenský 2017)

Argumentem Andreje Babiše pro zavedení takového omezení je to, že by se politik neodtrhnul od „běžného života“ a vyzkoušeli si se po čase uplatnit zpět na trhu práce a zlepšit své kvality i mimo politiku. Navíc by v parlamentu neseděli stále stejní lidé. (Babiš 2017a: 130) Jan Kysela naopak argumentuje proti takovému omezení. Dle jeho názoru je výkon funkce člena zákonodárského sboru vzhledem k řešené problematice stále složitější. V takovém případě je nakumulovaná politická zkušenost hlavně pozitivem pro daného zákonodárce. Taktéž reaguje na argument, že v parlamentu sedí stále stejní lidé. Pokud by strany tento problém vnímaly obdobně, již by příště takového člena na svou kandidátní listinu nenominovaly. Případně takový kandidát by ve volbách již nebyl zvolen. Jako příklad uvádí poslance ODS Marka Bendu, který byl několikrát zvolen i z nevolitelných pozic díky preferenčním hlasům od voličů. (Rozhovor Jan Kysela 2018)

Osobně se ztotožňuji s argumenty Jana Kysely. Pouze bych doplnil pro podporu jeho argumentu případ Ivana Langer. Jako lídr kandidátky ODS v Olomouckém kraji ve volbách v roce 2010 byl kvůli preferenčním hlasům přeskočen kandidáty ze druhého i třetího místa. ODS však získala pouze dva mandáty v tomto kraji a Ivan Langer se členem Poslanecké sněmovny nestal. (Šťastný 2010)

## 2.5 Systém relativní většiny pro volby do Poslanecké sněmovny

V současné době máme v Ústavě v článku 18 zakotvenou volbu podle zásady poměrného zastoupení. Poměrnost systému závisí především na nastavení jeho čtyř

základních parametrů. Jedná se o velikost volebních obvodů, volební formuli, uzavírací klauzuli a počet a charakter skrutinií. Od úpravy volebního zákona z roku 2002 volební obvody kopírují krajské samosprávné celky. Celkem máme 14 volebních obvodů, krajů. Na každý kraj připadá průměrně 14 a jedna čtvrtina mandátu. Díky shodnosti volebních obvodů a samosprávných krajů se zabraňuje zneužívání volební geometrie, tzv. gerrymanderingu. Naopak, nevýhodou jsou výrazné rozdíly ve velikosti jednotlivých krajů. Například, v Praze, popřípadě Středočeském kraji se pravidelně rozděluje<sup>19</sup> mezi 24 a 26 mandáty, v nejmenším Karlovarském kraji se přiděluje stranám pouze 5 mandátů. Dalším důležitým faktorem poměrnosti poměrného volebního systému je volební formule neboli matematická metoda, pomocí které přepočítáme počet získaných hlasů na získané mandáty pro každou politickou stranu. Od voleb z roku 2002 až do současnosti platí d'Hondtův dělitel. Jedná se o dělitele číselnou řadou 1, 2, 3, 4, 5, atd. D'Hondtův dělitel je mírně disproporční ve prospěch větších a úspěšnějších politických stran. Naopak malé strany znevýhodňuje<sup>20</sup>. (Antoš 2008: 86-88) Zřejmě nejznámějším prvkem v rámci voleb do Poslanecké sněmovny je uzavírací klauzule. Ta se využívá jako obrana proti přílišnému roztříštění politických sil ve voleném orgánu. Strana, která nepřekročí stanovenou hranici v České republice pro volby do Poslanecké sněmovny, je to 5 %, není vpuštěna do skrutinia k rozdělování mandátů. Pro koalice se hodnota násobí: 10 % pro dvě strany, 15 % pro tři strany a 20 % pro čtyři a více stran. (Chytilík et al. 2009: 200) Je také nutné odlišovat uzavírací klauzuli a přirozený práh<sup>21</sup>. Uzavírací klauzule má svůj význam pouze v případě, že je její hodnota vyšší než přirozený práh. Poslední proměnnou je počet a charakter skrutinií, ve kterých mandáty rozdělujeme. V České republice využíváme jediné skrutinium, a to na úrovni volebních krajů. (Antoš 2008: 89-90)

V své knize Andrej Babiš sní o změně volebního systému do Poslanecké sněmovny. Stejně, jako již v předchozím návrhu volebního systému do Senátu, by

---

<sup>19</sup> Na základě republikového mandátového čísla, které se počítá pro každé volby na základě odevzdaných platných hlasů v každém volebním obvodě.

<sup>20</sup> Jako příklad lze uvést případ voleb v roce 2006. Strana zelených v nich získala 6,29 % hlasů, ale pouze 6 mandátů. To znamená zisk 3 % mandátů. (ČSÚ)

<sup>21</sup> Přirozený práh je „nejmenší možné procento hlasů, které strana ve volebním obvodu musí získat, aby obdržela alespoň jeden mandát“ (Lebeda 2001: 134)

preferoval variantu systému prvního v cíli neboli relativně většinového. Tento systém je poměrně hojně využíván ve světě, především pak v zemích bývalého britského impéria. Už o samotném pojmenování se vede řada diskuzí a autoři často používají různá označení. Důležité je si říci, jaké základní parametry volební systém charakterizují. Jsou to: jednokolová volba, jednoho kandidáta, v jednomandátovém obvodu, kdy se vítězem stává kandidát, který získá největší počet hlasů. Z pohledu voliče a volebních komisí se zdá být systém jednoduchý. Volič si vybere jednoho z kandidátů na lísku, volební komise sečte odevzdané hlasy a kandidát s největším počtem hlasů vítězí. Žádné přepočítávání ani přerozdělování hlasů. (Chytilík 2009: 111-113)

Mnohem komplikovanější je z pohledu účinku na politický systém. Maurice Duverger vytvořil „zákon“ o vztahu relativně většinového systému s bipartismem. (Novák 2015: 7) Takto chápe volební systém a jeho vliv i Andrej Babiš ve své knize. Inspiruje se ve Velké Británii a doufá v jednobarevné výkonné a stabilní vlády. (Babiš 2017a: 130) „Cílem většinových systémů není parlament odrážející rozdělení hlasů; hledají jasného vítěze. Nejde v nich pouze o to zvolit parlament, chtějí zároveň zvolit i vládu.“ (Sartori 2011: 17) Právě takovou představu lze pozorovat i v případě Andreje Babiše. Mít vládu, kterou zvolili voliči a opět pouze voliči ji mohou zhodnotit v dalších volbách. Autoři Reynolds, Reilly a Ellis (in Chytilík 2009: 114-118) představují možné efekty, které může systém prvního v cíli přinášet. Je třeba zdůraznit, že mohou, nikoli musí, a navíc ještě v různé míře intenzity. Systém částečně produkuje jednobarevnou většinu, jednobarevnou opozici, podporuje catchall strany. Naopak velké množství hlasů propadá a tento jev má negativní dopad na vztah poslanec-volič.

I další autoři přinášejí argumenty pro a proti. Podle Farrella (in Chytilík 2009: 116-118) omezuje systém zastoupení extrémistických a antisystémových stran, protože jejich podpora není dostatečně koncentrovaná. Zhoršuje se pozice žen, kdy pro ženy je mnohem těžší projít eliminačním procesem při vnitrostranickém výběru vhodných kandidátů. Systém je také náchylný k formám volebních manipulací, především gerrymanderingu<sup>22</sup> a malapportionmentu<sup>23</sup>. Své argumenty k relativně

---

<sup>22</sup> Manipulace s hranicemi volebních obvodů.

<sup>23</sup> Manipulace s počtem voličů v jednotlivých volebních obvodech.

většinovému systému dodává rovněž Sartori. (in Chytilík 2009: 116-118) Dle Sartoriho vzniká zvláštní vztah mezi poslancem a voličem. V němž vidí spíše nebezpečí, protože by mohl jednobarevnou vládu fragmentovat a tím snižovat její akceschopnost. Dále podprezentovává malé strany ve prospěch velkých stran, omezuje možnost získat místo kandidáta za stranu člověku, který reprezentuje některou z rasových nebo etnických menšin.

Andrej Babiš uvádí argumenty pro přijetí systému prvního v cíli na případu Velké Británie, tedy v podstatě ideálního případu. Je však nutné vnímat stranický systém Velké Británie, ve kterém se nachází především blok dvou stran, konzervativců a labour party a je výrazně konsolidovaný. I přes to se během posledních třech konaných voleb dvakrát stalo, že vítězná strana nezískala většinu v dolní komoře Parlamentu, a to v letech 2010 a 2017. Vzhledem k roztržitosti českého stranického systému tedy usuzuji, že by v našem případě vznik jednobarevné většiny a jednobarevné opozice byl spíše nereálný. S přihlédnutím k aktuálním volebním výsledkům i následným preferencím hnutí ANO, by za jistých příznivých okolností mohla vzniknout jednobarevná vláda s většinou v poslanecké sněmovně. Ovšem proti ní by zřejmě stála výrazně nekonsolidovaná a roztržitá opozice. O to jednodušší by byla pozice případné vlády. Další argument proti zavedení takového systému přináší Syllová, podle které by výsledek na základě takového volebního systému mohl být výrazně nespravedlivý, s nízkou mírou reprezentativnosti. (Syllová 2008: 4)

## 2.6 Zavedení klouzavého mandátu

Návrh na zavedení klouzavého mandátu nalezneme ve volebním programu hnutí ANO pro volby do Poslanecké sněmovny v roce 2017. Výraz klouzavý mandát nelze chápat jako zcela odborný. Jedná se o specifický výraz, který má především vyjadřovat neslučitelnost funkcí a jde o jakési „sklouznutí“ mandátu na náhradníka po dobu výkonu funkce neslučitelné s mandátem. (Hrdinová 2012: 34) Definice v odborné literatuře není zcela totožná. Syllová (in Hrdinová 2012: 34) charakterizuje klouzavý mandát jako „institut pozastavení výkonu mandátu od okamžiku, kdy se poslanec stal

členem“. Jan Kysela pojem vymezuje jako mandát „po dobu výkonu funkce člena vlády se neuplatňující“. (Kysela in Hrdinová 2012: 34)

Klouzavý mandát je jistá forma posílení dělby moci ve státě, která má zabránit koncentraci moci v jediném orgánu. Koncentrovaná moc by se mohla stát nekontrolovatelnou a zneužitelnou. To je důvodem, proč má většina demokratických států rozdělenou moc ve své ústavě. Moc dělíme na zákonodárnou, výkonnou a soudní. Ty na sebe vzájemně působí jako tzv. systém brzd a protivah. (Kysela 2014: 281-282) Každá forma vlády je založena na jiné míře oddělování jednotlivých mocí. Prezidentská forma vlády je založena na striktní dělbě mocí. Naopak parlamentní formu vlády lze považovat za systém, který je založen na spolupráci moci zákonodárné a výkonné. Tato spolupráce bývá nazývána jako sdílení moci. Vláda je nebo by měla být výrazem většiny v parlamentu, předkládá zákony parlamentu k projednání a schválení. Vládě může být vyslovena parlamentem důvěra či nedůvěra. (Klíma 2016: 223) Klouzavý mandát je jednou z proměnných, podle kterých můžeme pozorovat sílu vazby mezi vládou a parlamentem. V britském parlamentarismu vidíme, že vládu lze chápat jako jeden z „výborů parlamentu“. Premiérem či ministrem může být pouze člen parlamentu. (Klokočka 2006: 171-172) Naopak, příkladem země se zavedeným klouzavým mandátem je například Slovensko. Tento institut má zakotven v ústavě. Pokud je poslanec jmenovaný členem vlády, jeho mandát se po dobu výkonu funkce ve vládě neuplatňuje. (Zákony pro lidi 2018a) Ještě tvrdší pravidlo platí v Nizozemí. Člen vlády nesmí být současně poslancem. Pokud je po svém zvolení člen kabinetu také poslancem, musí se svého mandátu vzdát. Členové parlamentu i představitelé hlavních politických stran v Nizozemsku byli vždy výrazně nakloněni myšlence hledat budoucí členy kabinetu mimo parlament. (Říchová 2009: 106)

Zastáncem změny je z řad odborníků například politolog Josef Mlejnek. Jako důvod pro podporu uvádí, že pokud je poslanec člen vlády, nestíhá již odvádět svou práci ve Sněmovně. (Klang 2014) Zdrženlivý postoj má k otázce klouzavého mandátu Jan Kysela. Pokud povedou zákonodárci diskuse o změnách Ústavy ČR, tak dle jeho názoru, může být toto jedno z témat. Nikoliv ovšem jako samostatná změna. (Rozhovor Jan Kysela 2018) Naopak, proti návrhu je politoložka Vladimíra Dvořáková.

Souběh funkce ministra a člena parlamentu je podle ní běžný jev. Navíc odmítá jako důvod neúčast ministerských poslanců na schůzích a při hlasování. Mnohem důležitější je jejich účast při zasedání výborů. Dalším jejím argumentem proti zavedení klouzavého mandátu je, že by vytvořil nejistotu, jak dlouho by náhradník uvolněný mandát vykonával. (Euro Zprávy 2017)

Osobně nemám na zavedení či nezavedení klouzavého mandátu zvlášť vyhraněný názor. Jeho zavedení by mi nevadilo, ale jeho zavedení nepovažuji za nezbytné. Pokud se jedná o slučitelnost funkcí, zaměřil bych se osobně spíše na kumulaci na různých úrovních politiky. Jedná se o souběh funkcí na úrovni parlamentu, kraje a obce. Příkladem může být Jiří Čunek, který v minulosti kumuloval funkce starosty Vsetína, hejtmana Zlínského kraje a senátora. Po zhruba půl ročním souběhu funkcí se vzdal pozice starosty.

## 2.7 Změna jednacího řádu Poslanecké sněmovny

Jednací řád Poslanecké sněmovny upravuje její fungování. Jedná se o tzv. „Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny“, respektive zákon č. 90/1995 Sb. v aktuálním znění. (Poslanecká sněmovna 2018b) Podle kritiků je Sněmovna především „žvanírna“ a jeho efektivita je nízká. Navíc dovoluje téměř neomezené obstrukce. (Babiš 2017a: 131-132) Z pohledu teorie máme dva základní typy parlamentů: parlament proslovů a pracovní parlament. Parlamenty proslovů jsou například Dolní sněmovna britského parlamentu nebo německý Spolkový sněm, Bundestag. Naopak pracovním parlamentem je třeba Kongres USA. (Mlsna 2010: 241-242) Příkladem parlamentu proslovů je také Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky.

Parlament proslovů je místem, kde se konají všechny velké politické diskuse. Střetávají se zde názory vlády a opozice. Projevy přednesené na plénu nemají za cíl přesvědčit svým názorem své oponenty. Taková diskuse probíhá již před samotnou diskusí na plénu na jiných úrovních. Například ve výborech, komisích a jednáních mezi frakcemi. Jde o prezentaci argumentů k dané problematice směrem k veřejnosti. Hlavním bodem diskuze k určité politické otázce pak bývá názorový střet premiéra a

vůdce opozice. Zákony do tohoto typu parlamentu předkládá povětšinou vláda. (Klokočka 2006:341-342)

Nejdůležitější pozici v pracovních parlamentech není plénum, ale jednotlivé parlamentní výbory. V pracovním parlamentu nejde o střety řečníků, nýbrž nejdůležitější postavení mají kvalifikovaní experti nebo poslanci se znalostmi dané problematiky, kteří se navíc opírají o vysoce kvalifikovaný pomocný aparát. Nejdůležitější jsou tedy pozice jednotlivých stran a jejich poslanců v jednotlivých parlamentních výborech. Vláda se v takovém parlamentu běžně nekontroluje tím, že je zahájena veřejná diskuse s opozicí a vystaví se kritice. V pracovních parlamentech také obvykle vznikají samotné zákony. (Klokočka 2006: 342-343)

Podle Jana Wintra s sebou nese parlament proslovů také dva typy parlamentní kultury. Jedná se o parlamentní kulturu usměrněnou a improvizovanou. K usměrněné parlamentní kultuře uvádí jako příklady Německo a Velkou Británii. Parlament je jeviště pro politické debaty a je tomu uzpůsobeno také nastavení pravidel a vnitřní fungování, které je založeno na konsensu. Z konsensu vyplývá doba, po kterou se bude o daném problému debatovat, střídat názory pro a proti. Celý systém je nastaven takovým způsobem, aby byl co nejvíce příjemný a atraktivní pro diváky celé diskuse, voliče. Naproti tomu stojí improvizovaná parlamentní kultura. Příkladem takové kultury je například i česká Poslanecká sněmovna. Plénum se tak spíše než jevištěm, stane bojištěm jednotlivých stran a poslanců. Pravidla fungování jsou mnohem méně svázána. Každý poslanec může promluvit k problému v pořadí, v jakém se do diskuse přihlásil. O programu schůze rozhoduje většina. Byť pouze těsná. Debata tak může být do velké míry ovlivněna většinovými silami. (Wintr in Gerloch, Kysela 2013: 257-258)

Argumenty pro změnu jednacího řádu Poslanecké sněmovny zaznívají především z řad hnutí ANO. Jejich předseda, jak již bylo zmíněno, kritizuje především nízkou efektivitu Poslanecké sněmovny, přílišné projevy a možnost obstrukcí. Za vzor fungování dává Andrej Babiš německý Bundestag. (Babiš 2017a: 132-133) Dalším kritikem je předseda Poslanecké sněmovny za hnutí ANO Radek Vondráček. Podle jeho názoru by měl být upraven jednací řád i s ohledem na to, že v posledních volbách se do dolní komory dostali zástupci devíti subjektů. Za stávajících podmínek mají



všechny poslanecké kluby nárok na přestávku v délce dvou hodin. To by v součtu mohlo znamenat 18 hodin každý jednací den. Výsledkem by byla paralyzovaná Sněmovna. Navrhuje omezit délku přestávky na hodinu, případně možnost upravovat její délku pomocí usnesení dolní komory. (Euro 2017) Především poslední myšlenka by však mohla znamenat výrazné omezení fungování v Poslanecké sněmovně. Případná většina by mohla omezit přestávky pro jednotlivé kluby na minimum. Proti jakýmkoli omezením práva vystoupit se staví zástupce KSČM Pavel Kováčik i Petr Gazdík ze STAN. Současný stav podle něho je „pojistkou proti diktatuře většinové koalice“. (Česká televize 2015)

Jan Kysela uznává, že fungování Bundestagu se může zdát smysluplnější. Je nutné si ale uvědomit rozdíly v postavení obou komor a jejich rozdílné funkce v celém systému. Německo by mohlo být volnou inspirací pro jisté úpravy, ale přebrat jeho fungování není podle něho dobrým nápadem. Jako argument uvádí stanovení délky rozpravy k jednotlivým zákonům se děje nejprve na základě konsensu. Teprve poté jsou dodržována tvrdá pravidla, kdy se čas dělí mezi jednotlivé frakce podle poměru zástupců ve sněmu. Myslet si, že pouhou změnou jednacího řádu dosáhneme změny parlamentní kultury, by bylo mylné a v tom případě by chyběl onen důležitý předpoklad všeobecné shody. V takovém případě Kysela vidí dvě řešení. Buď by muselo být v jednacím řádu napsáno, že se musí shodnout všechny politické frakce nebo že pro stanovení doby bude stačit pouhá většina ve Sněmovně. Oba návrhy však mohou mít především negativní dopad. V prvním případě se může stát, že se při roztříštěné sněmovně nikdy všechny strany neshodnou a komoru paralyzujeme. V druhém případě naopak nastává velké riziko, že většina bude „válcovat“ všechny ostatní. (Rozhovor Jan Kysela 2018)

V zásadě bych jednacím řád Poslanecké sněmovny zachoval v současné podobě. Samotné ustavení všech orgánů sněmovny bylo mimořádně komplikované a více než šest měsíců po volbách se nepodařilo sestavit vládu s důvěrou. Pro změnu jednacího řádu by bylo žádoucí vyjednat širokou podporu napříč stranami a zamezit tak případným střetům ohledně zavádění „diktatury“ ve sněmovně.

## 2.8 Zrušení krajů

V České republice máme dvoustupňovou územní samosprávu. Jedná se o úroveň krajů a obcí. To přispívá k decentralizaci veřejné správy. (Wintr 2006: 88) Kraje jsou jednou z nejmladších struktur veřejné moci u nás. Jejich vznik byl schválen v roce 1997 přijetím ústavního zákona. Faktický vznik krajů se pojí až s rokem 2000. Při vzniku krajů nebyl problematickou otázkou rozsah jejich pravomocí, ale hlavně jejich počet. Dalším pojmem, se kterým se můžeme setkat, jsou NUTS II. Jde o tzv. regiony soudržnosti. Tyto regiony, je jich celkem osm, byly zřízeny především kvůli čerpání finančních prostředků z fondů Evropské unie. (Balík, Kyloušek et al. 2005: 13-17) Volby na úrovni krajů probíhají do krajských zastupitelstev. Zastupitelstvo je jediným voleným orgánem krajské samosprávy. Volby probíhají podle zásad poměrného zastoupení. Délka funkčního období jsou 4 roky, volebním obvodem je celé území kraje. K přepočtu hlasů na mandáty je používán modifikovaný d'Hondtův dělitel a pro strany i koalice je stanovena uzavírací klauzule na 5 %. (Balík, Kyloušek et al. 2005: 19)

Hlavním orgánem krajské samosprávy je zastupitelstvo, které může mít buďto 45, 55 nebo 65 členů, v závislosti na počtu obyvatel<sup>24</sup>. Krajská zastupitelstva rozhodují ve věcech samostatné působnosti kraje a ve věcech přenesené působnosti, které stanovuje příslušný zákon. Krajská zastupitelstva mají poměrně široké pravomoci, mezi které například patří zákonodárná pravomoc, možnost předložit Ústavnímu soudu návrh na zrušení právního předpisu, vydávat krajské vyhlášky, pravomoci v majetkové oblasti, pravomoci k rozvoji kraje a další. Usnášeníschopné je zastupitelstvo při nadpoloviční účasti a veškerá rozhodnutí musí být schválena nadpoloviční většinou všech členů zastupitelstva. Dalším krajským orgánem je Rada. Ta je výkonným orgánem krajů. Rada je tvořena hejtmanem, náměstkou a dalšími členy rady. Rada připravuje návrhy a podklady zastupitelstvu a provádí usnesení, které zastupitelstvo přijme na svém zasedání. V čele kraje stojí hejtman volen zastupitelstvem, kterého musí být členem a zastupuje kraj navenek. Mimo to, hejtman svolává a řídí zasedání zastupitelstva i rady kraje. Každý z krajů musí ze zákona zřídit výbory a komise, které mají především kontrolní funkci. Posledním

---

<sup>24</sup> Kraj s méně než 600 000 obyvateli má 45 zastupitelů, kraj s více než 600 000 a méně než 900 000 obyvateli má 55 zastupitelů a kraj s více než 900 000 obyvateli má 65 členů. Zastupitelstvo hlavního města Prahy může mít podle zákona 55–70 členů. (Balík, Kyloušek et al. 2005: 20)

orgánem kraje je Krajský úřad. Úřad vykonává agendu, kterou na něho přenáší stát, s výjimkou pravomocí přenesených na jiné orgány kraje. Jedná se především a pravomoci dozoru nad působením obcí. (Balík, Kyloušek et al. 2005: 20-25) Dozor nad výkonem moci krajů přebírají příslušná ministerstva. (Wintr 2006: 90)

Pohled Andreje Babiše na kraje je přinejmenším kritický. Přináší ve své knize proto argumenty, proč by měly být zrušeny. Prvním je, že kraje vznikaly mimo jiné proto, aby rozdělovaly regionální dotace, a to především z evropských fondů. Rozdělování dotací nám však, podle Babiše, přineslo především ostudu. Druhým argumentem je úspora finančních prostředků na provoz kraje. Ta se má pohybovat kolem 10 miliard korun ročně. (Babiš 2017a: 129)

Pokud jde o rozdělování dotací z Evropské unie prostřednictvím regionálních operačních programů, o kterých Babiš ve své knize mluví, ty neprobíhají skrze samosprávné kraje. Právě z důvodu čerpání vznikly již zmiňované NUTS II, tedy tzv. regiony soudržnosti. Čerpání evropských fondů probíhá a jeho transparentnost je jistě problém, který nedělá České republice dobré jméno. Na argument s úsporou financí na provoz kraje bych reagoval nálezem Ústavního soudu, který použil Jan Broz (in Antoš, Wintr 2012: 26) Ústavní soud v něm konstatuje, že samospráva je nezastupitelnou složkou pro rozvoj demokracie. Proti se postavil také hejtman Pardubického kraje, Martin Netolický. Pokud Babiš uvažuje o zrušení krajů a o finanční úspoře za jejich provoz, tak dostatečně nezná kompetence krajů a problematiku, kterou jednotlivé kraje řeší. (Dubský 2015)

Kritický pohled prezentuje i politolog Stanislav Balík. Ten se nevyjadřuje k zachování či rušení krajů, ale zamýšlí se nad vznikem krajů a zvolené variantě, jak kraje vypadají. Podle něho jsou kraje malé. Při jednání s Evropskou unií se tak musí spojovat více krajů dohromady. Velikost kraje má také negativní dopad na jejich ekonomickou sílu. Dále upozorňuje na nevyrovnanou velikost krajů jak z pohledu rozlohy, tak z pohledu počtu obyvatel. Rozdíl v počtu obyvatel mezi nejmenším a největším krajem je čtyřnásobný. Poslední skutečnost, kterou Balík reflektuje, jsou uměle vytvořené hranice krajů. (Balík, Kyloušek et al. 2005: 15) K poslednímu zmiňovanému bodu, tedy uměle vytvořeným hranicím krajů, bych pouze doplnil příklad Hané, která je rozdělena mezi tři kraje: Olomoucký, Jihomoravský a Zlínský.

Kraje jsou, dle mého názoru, důležitou součástí politického systému České republiky. Problematika netransparentního rozdělování financí a jejich možné zneužití je problém vážný, ale vinu nelze dávat krajům jako samosprávným celkům. Jde o celé nastavení pravidel přerozdělování dotací na všech úrovních. Souhlasím s výtkami a názory Stanislava Balíka, které se vážou ke vzniku krajů. Tyto výtky by ale neměly být chápány jako důvody pro zrušení krajů. Osobně chápu jeho výtky jako kritické zamyšlení nad nastavováním pravidel a fungování, které tvoří politici při vytváření nových institucí, úřadů a podobně. Jednotlivé body mohou být případným spouštěčem, který by v horizontu jednoho či dvou desetiletí mohl nastartovat diskusi, jakým způsobem a zda vůbec měnit samosprávu a samosprávné celky v České republice. Na závěr bych ještě jednou zmínil důležitou pravomoc krajů, kterou je možnost předložit návrh zákona Poslanecké sněmovně.

## 2.9 Zrušení obecních zastupitelstev

Obce, jinak také řečeno základní územně správní celky, jsou samostatně spravovány zastupitelstvem. To je také zakotveno v Ústavě České republiky v článku 101. (Poslanecká sněmovna 2018a) Zastupitelstvo je jedním z orgánů obce. Další orgány obce jsou rada, starosta, obecní úřad, zvláštní orgány obce a komise. Rada je výkonným orgánem obce a je odpovědná zastupitelstvu. Členy jsou starosta, místostarosta nebo místostarostové a radní, všichni musí být členy zastupitelstva. Pokud má zastupitelstvo méně než 15 členů, tak se rada nezřizuje a téměř všechny funkce rady přejímá starosta. Nejdůležitějším a jediným přímo voleným orgánem obce je zastupitelstvo. (Balík 2009: 72)

Zastupitelstvo obce je voleno na funkční období 4 let podle zásad poměrného zastoupení<sup>25</sup> na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva tajným hlasováním. Počet členů zastupitelstva je závislý na počtu obyvatel:

- do 500 obyvatel 5 až 15 členů,
- od 500 do 3000 obyvatel 7 až 15 členů,

---

<sup>25</sup> Více o volebním systému do zastupitelstev obcí naleznete například v knize Pavla Šaradína a Jana Outlého Studie o volbách do zastupitelstev obcí (Šaradín, Outlý 2004: 11-45)

- od 3000 do 10 000 obyvatel 11 až 25 členů,
- od 10 000 do 50 000 obyvatel 15 až 35 členů,
- od 50 000 do 150 000 obyvatel 25 až 45 členů,
- nad 150 000 obyvatel 35 až 55 členů.

Složení zastupitelstva je závislé na výsledku komunálních voleb v dané obci. (Čmejrek, Bubeníček, Čopík 2010: 39) Každý ze zastupitelů má tři základní práva. Jsou to právo iniciativy, to znamená předkládat návrhy, právo interpelace, tedy pokládat dotazy, vznášet připomínky a podněty a právo informace, to znamená právo získat informace potřebné k výkonu mandátu od zaměstnanců obecního úřadu a zaměstnanců právnických osob zřízených obcí. Naproti tomu má dvě základní povinnosti – aktivní účast a vyvarovat se střetu zájmů. Zastupitelstvo má velké množství pravomocí, některé nejdůležitější z nich jsou například – schvalovat rozvoj obce, rozpočet a závěrečný účet obce; zřizovat peněžní fondy obce; delegovat zástupce do firem s majetkovou účastí obce; vydávat obecně závazné vyhlášky; vyhlásit místní referendum; změny katastrálního území; volit a odvolávat starostu, místostarostu(y) a další členy rady; zřídit a zrušit obecní policii; podat ústavní stížnost atd. Zastupitelstvo má rovněž klíčové pravomoci v majetkoprávních oblastech. Usnášeníschopné je zastupitelstvo za přítomnosti nadpoloviční většiny členů a pro přijetí usnesení je nutný souhlas nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva, pokud zákon nestanoví jinak. Zasedání zastupitelstva jsou veřejná a svolává ho starosta a většinou ho také řídí. (Balík 2009: 67-72)

V Evropě nenalezneme jediný stát jako příklad pro zrušení zastupitelstva na komunální úrovni. Hlavní myšlenka Andreje Babiše je, že by v obci byl přímo zvolený starosta, který by měl úřednický aparát a manažersky by obec řídil. Kontrolován by byl voliči. Obce by fungovaly efektivněji. Nejhorším důvodem, proč obce špatně fungují je koaliční vládnutí a rozhodování. (Surmanová, Koutník 2017) Podle Tomáše Lebedy by však zrušení obecního zastupitelstva a řízení obce pouze starostou znamenala faktickou likvidaci demokracie na komunální úrovni. (Peknerová 2017b) Velice kritický byl k myšlence zrušení zastupitelstva právník Petr Kolman z Masarykovy univerzity ve svém příspěvku pro časopis Reflex. Ten nese název „Zrušit obecní zastupitelstva: Babiš se snad nadobro zbláznil?“ Ten vidí největší problém ve zrušení principu brzd a

protivah na úrovni obcí. Další problém, který by v případě zrušení zastupitelstva nastal, by byl, kdo by řídil obec v době starostovy dovolené či nemoci. (Kolman 2017) S dalšími argumenty přichází politolog Pavel Šaradín. V Evropě je mnoho různých systémů na úrovni obcí, přesto je návrh Andreje Babiše unikátní – přímo volený starosta a s ním pouze úředníci. V kombinaci s výrazným přenesením pravomocí na obce, v podstatě na jednoho člověka, by dle Šaradína nepřineslo nic dobrého. Další problém by nastal v obcích s neuvolněným starostou. Babiš ve svém návrhu problematiku neuvolněného starosty vůbec nezmiňuje. Jakým způsobem by navrhované zvýšení kompetencí a zároveň povinností v takových obcích bylo řešeno se z jeho vizí nedozvíme. (Šaradín 2017a)

Další argumenty proti takové změně bych ještě přidal. Z obecní úrovně by se vytratil princip poměrného zastoupení. Zastupitelstvo je voleno podle zásad poměrného systému. Při volbě pouze starosty by se princip zastoupení různých názorů a proudů mohl rychle z vedení obcí vytrazit. Především s oblibou relativně většinového volebního systému v řadách hnutí ANO. V demokratických politických systémech funguje princip rozhodování na úrovni kolektivních volených orgánů. V takových orgánech se musí nalézt forma většiny, která rozhodne. Ještě bych zdůraznil důležité postavení zastupitelstva na úrovni místní samosprávy. Jako jediný volený orgán je jeho role klíčová. Z většiny utvořené v zastupitelstvu poté často vzniká obsazení Rady města. Rada města je odpovědná zastupitelstvu, které vykonává kontrolu nad tímto výkonným orgánem obce. Žádný z těchto argumentů nebere návrh Andreje Babiše v úvahu. Přitom jde o důležité principy fungování demokracie – kolektivní rozhodování voleným orgánem, dělba moci, reprezentativní zastoupení atd.

## 2.10 Přímá volba starostů

Starosta je nejznámějším a nejviditelnějším orgánem obce a reprezentuje obec navenek. Jeho postavení je však více symbolické, nemá žádné výrazné pravomoci. Všechny úkony, které jsou nutné schválit radou či zastupitelstvem, musí starosta vykonat až po jejich samotném schválení. Starostu zastupuje místostarosta. Starosta a místostarosta nebo místostarostové jsou voleni zastupitelstvem obce absolutní

většinou a musí být jeho členy. (Balík 2009: 74) Pravomoci starosty jsou z velké části administrativně technického rázu. Například odpovídá za informování veřejnosti o činnosti obce, může požadovat po Policii ČR spolupráci při zabezpečení veřejného pořádku, se souhlasem ředitele krajského úřadu jmenuje a odvolává tajemníka obecního úřadu atd. Pravomoc, kterou lze chápat jako potenciálně silnou je, že svolává a řídí zasedání zastupitelstva a rady obce. Možnost určování agendy, o které bude následně zasedání jednat a určit pořadí bodů na jednání, může mít výrazný vliv na výsledek jednání. (Čmejrek, Bubeníček, Čopík 2010: 45-46)

Změna způsobu volby starosty a zavedení přímé volby je nejdiskutovanějším tématem změny pro obecní zřízení. Dosud se však vedla debata od pomyslného konce. Řešil se způsob volby starosty a nikoli úprava jeho pravomocí, postavení, způsob jeho kontroly. Politologické zásady však říkají, že způsob volby by měl odpovídat charakteru pravomocí. Pokud změníme systém volby bez úpravy pravomocí, dojde zřejmě k zablokování systému v mnoha obcích, ve kterých nebude mít starosta většinu v zastupitelstvu. Naopak oddělíme-li například starostu od zastupitelstva a převedeme pravomoci rady na jeho osobu, stane se ze starosty silný muž komunální politiky a v obci bude téměř nesesaditelný. (Balík 2009: 76)

Argument Andreje Babiše pro zavedení přímo voleného starosty je efektivní řízení obcí. To by jistě jeho návrh zaručil. Přímou zvolený starosta, který není omezován žádným jiným orgánem obce a měl by v rukou veškeré pravomoci. Přímou volbu starostů dlouhodobě prosazuje také hnutí SPD Tomia Okamury nebo prezident Miloš Zeman. Podporu přímé volbě vyslovují také Piráti. (Perknerová 2018) Proti je však řada politiků. Například předseda ČSSD Jan Hamáček řekl: „Návrhy na přímou volbu starostů jsou podle mého názoru protiústavní. Ústava jasně říká, že u nás klíčovou roli při spravování obcí, měst a krajů hrají zastupitelstva, nikoliv přímo volený diktátor. Šlo by o další krok, který by prakticky rozebral polistopadové uspořádání.“ (Perknerová 2018) Podle poslance ODS Martina Kupky by návrh oslabil zastupitelskou demokracii. (Perknerová 2018) Pokud jde o další argumenty proti, opět bych zopakoval výrok Tomáše Lebedy, který byl již použit v minulé podkapitole, a pouze bych ho dále rozšířil. Změny na obecní úrovni, jak je navrhuje Andrej Babiš, by znamenaly likvidaci demokracie na této úrovni. (Perknerová 2017b) A ještě dodává, že jeden přímo volený

starosta s veškerými pravomocemi nepředstavuje dělbu moci, jakou mají demokratické státy. (Pika 2017b)

Osobně nejsem přílišným zastáncem přímé volby starostů. Pokud se podíváme nejprve na přímou volbu samotnou, tak jak již bylo zmíněno, vidím problém ve vyvážení způsobu volby a pravomocí voleného zástupce. Přímá volba posiluje legitimitu volené funkce, jak můžeme v českém případě vidět například po zavedení přímé volby prezidenta. Pokud si představíme situaci, kdy se nám podaří nastavit rovnováhu mezi způsob volby a pravomoci starosty, tak stále je tu z mého pohledu velké nebezpečí zablokování komunální politiky, pokud by starosta neměl zároveň většinu v zastupitelstvu. Dále také odvolání daného starosty například v případě špatného plnění povinností. Zajisté by nemohl být odvolán zastupitelstvem, tím by byl popřen smysl přímé volby. V případě, že bude takový přímo zvolený starosta odvolatelný na základě vyvolání hlasování občanů, za předpokladu splnění daných podmínek, obávám se vedení obcí v rámci koncepce rozvoje obce. Politik, který může být kdykoli odvolán, bude mít mnohem menší snahu prosazovat některá nutná, ale nepopulární řešení. V takovém případě by se zvyšovalo riziko jeho odvolání. Druhou možností by bylo, že podmínky pro odvolání nastavíme tak, aby bylo možné tuto proceduru použít pouze v krajních případech při nalezení široké shody. V takovém případě lze však přemýšlet, zda procedura odvolání má ještě dostatečně silný účinek, aby příslušného aktéra odradila od možnosti zneužívání moci. Pokud se na přímou volbu starosty podíváme konkrétně, tak představa takového starosty, jak nám ho popsal Andrej Babiš je dle mého názoru naprosto nedemokratická. Ze starosty by se mohl stát v podstatě diktátor, který na úrovni obce nemá žádnou protiváhu, která by vyvažovala jeho moc a kontrolovala jeho kroky. V návrhu mi chybějí jasné mechanismy případného odvolání nebo jakýkoliv náznak dělby moci. V knize Andrej Babiš mimo jiné také popisuje, že by o části rozpočtů rozhodovali lidé v referendech. Kdo by však vypsál takové referendum, kdo by rozhodl, o které části peněz se má hlasovat nebo třeba zda se má o rozpočtu vůbec hlasovat se již v knize nedozvíme. Neponechme stranou ani nejasnosti ohledně podoby takového referenda. Nemí jasně, jestli by parametry místního referenda byla zachována nebo by byla přejata a upravena pravidla pro navrhované obecné referendum.



## 2.11 Zákon o obecném referendu

Referendum je jedním z prvků přímé demokracie. Přímou demokracii lze chápat jako jistý protipól zastupitelské demokracie. Referendum je chápáno jako rozhodování obyvatel o zákonech<sup>26</sup> nebo o opatřeních veřejné moci<sup>27</sup> formou, jako při volbách. Referenda lze rozlišovat podle tří základních parametrů<sup>28</sup>: závaznosti – závazné a konzultativní, podle právní nutnosti - obligatorní<sup>29</sup> a fakultativní<sup>30</sup> a podle území – celostátní, krajské nebo místní. Důležitým prvkem referenda je také to, kdo je oprávněn jej iniciovat. Může to být určitý počet obyvatel, skupina poslanců či senátorů, regionální celky nebo subjekty federace. (Klíma 2016: 62-72) Důležitým atributem referenda je mimo jiné volební účast. V případě referenda lze nastavit jisté hranice účasti, kterých je třeba dosáhnout, aby bylo referendum platné. Lze nastavit například různá kvóra - nutné procento voličů pro odpověď „ano“ či „ne“, kvórum volební účasti. Kvóra je možné vzájemně kombinovat, například, pro platnost referenda musí být volební účast alespoň 50 % a pro jednu z variant se musí vyslovit nadpoloviční většina zúčastněných. (Antoš, Wintr 2010: 126-127)

V České republice máme zakotvena referenda na místní a krajské úrovni. Místní referendum, jinak také místní lidové hlasování. V místním referendu mohou občané vyjádřit souhlas či nesouhlas v otázkách, které spadají do působnosti obce, města, statutárního města nebo městské části. V referendu mohou hlasovat pouze občané, kteří mají právo volit do zastupitelstva obce daného územního celku. Referendum lze konat v případě, že se na jeho konání usnese zastupitelstvo daného územního celku nebo pokud návrh na konání podá přípravný výbor<sup>31</sup> a zastupitelstvo rozhodne o jeho vyhlášení. K platnosti místního referenda je třeba účast alespoň 35 % oprávněných osob. Rozhodnutí je závazné, pokud nadpoloviční většina zúčastněných

---

<sup>26</sup> tzv. zákonodárné referendum (Klíma 2016: 62-72)

<sup>27</sup> tzv. věcný plebiscit – například typ ekonomické reformy, výstavba atomové elektrárny, atd. (Klíma 2016: 62-72)

<sup>28</sup> Dělení referend by se dalo nalézt více, například podle kritéria hmotněprávního obsahu (ústavní a zákonodárné) nebo z hlediska formy vlády (vyhlašované výkonnou mocí, vyžadované ústavou a iniciované peticí občanů), atd. (Klíma 2016: 62-72)

<sup>29</sup> orgán veřejné moci má povinnost vypsát referendum (Klíma 2016: 62-72)

<sup>30</sup> orgán veřejné moci má právo referendum vypsát (Klíma 2016: 62-72)

<sup>31</sup> Návrh může být podán, pokud ho podpořilo podpisem v daném územním celku určité procento obyvatel. Do 3 tisíc obyvatel alespoň 30 % oprávněných, do 20 tisíc alespoň 20 %, do 200 tisíc alespoň 10 % a nad 200 tisíc obyvatel alespoň 6 % oprávněných osob. (Ministerstvo vnitra 2018b)

se vyjádří pro možnost „ano“ či „ne“ a zároveň, pokud je to alespoň 25 % ze všech oprávněných osob<sup>32</sup>. V zákoně je jasně specifikováno, o kterých otázkách nelze referendum konat. (Ministerstvo vnitra 2018b) Druhou možností konání referenda v ČR je krajské referendum, jinak také krajské lidové hlasování. Pro krajská referenda platí stejná pravidla jako pro referendum místní, pouze přenesená na úroveň krajů a krajských orgánů. (Ministerstvo vnitra 2018a)

Přesto že v České republice tento typ nemáme, tak se pozastavíme ještě u tzv. mandatorního referenda. Tento typ referenda se týká změn ústavy. Škála použití je poměrně široká. Například v Irské republice musí být každá novelizace ústavy schválena v referendu a neexistuje z tohoto pravidla žádná výjimka. Na opačné straně pomyslného spektra se nachází Německo. V Německu je použití referenda v této záležitosti zcela vyloučeno. Někde mezi těmito případy se nachází Francie, ve které je možná změna ústavy buď schválením v referendu nebo parlamentem. (Antoš, Wintr 2010: 124) Mandatorní referendum je zmiňováno proto, že v knize „O čem sním, když náhodou spím“ se Andrej Babiš vyjadřuje: „o nejdůležitějších změnách, změnách ústavy nebo mezinárodních paktech by rozhodovali všichni v referendu“.

Návrh ústavního zákona o obecném referendu předložené poslanci ČSSD, ke kterému vláda Andreje Babiše zaujala souhlasné stanovisko, má následující parametry. Pro vyvolání referenda je nutné nasbírat nejméně 850 000 podpisů občanů ČR starších 18 let. Nelze v něm rozhodovat mimo jiné o členství ČR v mezinárodních organizacích a institucích nebo o ustavení osob do funkce případně o jejich odvolání. Referendum je platné a závazné, pokud se pro jednu z variant vysloví absolutní většina všech oprávněných hlasovat v daném referendu. (Jelen 2018) Dosud jediné referendum podobného typu bylo o přistoupení ČR k Evropské unii v roce 2003 na základě jednorázového ústavního zákona č. 515/2002 Sb. a bylo spjato pouze s jedinou otázkou. (Wintr 2006: 54-55) Účast v tomto referendu byla 55,2 % a pro možnost „ano“ se vyslovilo 77,3 % hlasujících. Pro vstup se vyslovilo zhruba 42 % ze všech oprávněných hlasujících. (ČSÚ)

---

<sup>32</sup> Výjimku tvoří referenda, ve kterých se rozhoduje o oddělení části obce, sloučení obcí nebo připojení k jiné obci. V takovém případě je rozhodnutí přijato, pokud pro jednu z možností hlasovala nadpoloviční většina všech oprávněných osob. (Ministerstvo vnitra 2018b)

Pro zavedení institutu obecného referenda v různých podobách je celkem šest z devíti politických stran a hnutí zastoupených v Poslanecké sněmovně<sup>33</sup>. Odmítavě se k obecnému referendu staví pouze ODS, STAN a TOP 09. (Vaverková 2018) Věcné argumenty, proč zavádět obecné referendum v politické diskusi, prozatím spíše chybí. Zaznívají především obecné fráze, že pokud lid může rozhodovat ve volbách, proč by nemohl rozhodovat v referendech. Především hnutí Svoboda a Přímá Demokracie Tomia Okamury je silným zastáncem přímé demokracie, jak je vidět již z názvu.

Výrazným odpůrcem referend je ústavní právník Jan Kysela. Má pro to hned několik argumentů. Prvním z argumentů je, že občané nejsou na referenda připraveni. Dokládá to malým zájmem o místní referenda, která jsou často neplatná, nulová zkušenost s referendy krajskými nebo mnoho přímých voleb s poměrně nízkou účastí voličů. (Švandelíková 2018) Jako druhý argument uvádí, že mnoho otázek se nedá vměstnat do pouhé odpovědi „ano“ či „ne“. Uvádí to na příkladu atomových elektráren. Co se stane, pokud lid v referendu odhlasuje konec využívání atomové energie? Co budeme dělat dál? Právě na tyto otázky nám referendum nedá odpověď. Jako třetí argument zmiňuje, že v současné době nejrůznějších kampaní a dezinformací nejsou podle jeho názoru nejlepší podmínky pro zavádění referenda na celostátní úrovni. (Rozhovor Jan Kysela 2018 Jan Kysela je také přesvědčen, že nejprve by bylo třeba začít využívat prvky přímé demokracie na komunální úrovni a teprve poté je aplikovat na vyšší úroveň. (Perknerová 2017a) Podle ústavního právníka Jana Kudrny, by bylo rozumné dříve než institut obecného referenda přijmout zákon o tzv. „lidové iniciativě“. Občané by tak mohli po sběru třeba 50 tisíc podpisů navrhnout zákon a předložit jej Poslanecké sněmovně. (Paseková 2017) Podle právníka Petra Mlsny by zavedení prvků přímé demokracie, především referenda, vyžadovalo nejprve širší změny některých ústavních institutů. Dále by mělo zavedení referenda předcházet jasné vymezení cílů, kvůli kterým jej chceme zavádět (Mlsna in Šimíček 2016: 32) Ústavní právník Jan Wintr je názoru, že pokud bychom již nutně potřebovali přijímat jistou formu referenda, připadá v úvahu forma potvrzovacích a zamítacích referend o zákonech, které projedná parlament. Praktičtější formou přímé demokracie by bylo zavedení „lidové iniciativy“. (Wintr in Šimíček 2016: 115) Tomáš

---

<sup>33</sup> Jedná se o ANO, Piráty, SPD, KSČM, ČSSD a KDU-ČSL.

Lebeda ve spojitosti s referendem upozorňuje na to, že ve své knize Andrej Babiš mluví o referendu, kterým by se rozhodovalo o ústavě, tedy tzv. mandatorní referendum. Právě v něm vidí výrazné nebezpečí. Pokud by se podařilo takový typ referenda prosadit jako první změnu, bylo by možné ostatní změny následně provádět poměrně snadno. Díky mandatornímu referendu by bylo možné posilovat pravomoci jednotlivých politických aktérů. Jako příklad lze uvést třeba referenda, která vypisovat Adolf Hitler před 2. světovou válkou. (Perknerová 2017b)

Domnívám se, že aktuální politická situace není příznivá pro přijímání tak zásadního nástroje, jako referendum bezesporu je. Souhlasím s názorem, že mnoho otázek příliš složitých a obsáhlých na to, aby se o nich dalo hlasovat v referendu pouze „ano“ či „ne“. Obecné referendum vnímám spíše jako věc populární (populistickou) než nutnou. Pokud se podíváme na návrh ČSSD, tak lze vyzorovat, že referendum, jak je navržené, je zde spíše pro něj samotné než pro reálné posílení prvků přímé demokracie. Tomu odpovídají již parametry nastavené pro jeho vyvolání a pro jeho platnost. Pokud se podíváme na výsledky dosud jediného referenda o přistoupení k EU zjistíme, že pro vstup hlasovalo pouze zhruba 42 % ze všech oprávněných hlasujících. Při přibližném počtu 8,5 milionu oprávněných voličů by pro platnost referenda muselo hlasovat pro jednu z možností téměř 4,3 milionu lidí. Osobně si nedokáži představit, že by toto kvórum mohlo být naplněno. Volení zástupci a následně občané by se měli nejprve seznámit a naučit pracovat v prvky přímé demokracie, které již v našem systému jsou zavedeny. Až následně by měla probíhat diskuse, zda a za jakých podmínek tyto nástroje rozšiřovat. Samostatnou záležitostí je myšlenka mandatorního referenda. V případě, kdy by byl zachován dosavadní postup novelizace Ústavy ČR, lze o tomto typu referenda uvažovat jako o dalším stupni potvrzení. Je otázkou, zda by v takovém případě v českých podmínkách mělo ještě smysl. Věc, kterou bych kategoricky odmítl, je možnost mandatorního referenda ve formě, při které je možné obejít parlament. Nebezpečí zneužití by v případě mladé demokracie, kterou Česká republika dle mého názoru stále je, mohlo být vysoké.

### 3 Politický systém ČR podle Andreje Babiše

V poslední kapitole se budeme zabývat politickým systémem České republiky, který bychom zde měli po zavedení jednotlivých návrhů a změn Andreje Babiše a hnutí ANO. Většina změn by vyžadovala změnu Ústavy ČR. Změny, které lze provést bez nich jsou změna volebního systému do Senátu a změna jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Změnu volebního systému do Senátu lze provést proto, že v Ústavě ČR máme zakotvený většinový volební systém. Není ovšem specifikován konkrétní většinový systém. Jednací řád je upraven zákonem o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

Hlavní myšlenky Andreje Babiše při řízení státu jsou do značné míry ovlivněny jeho dlouholetým působením v byznysu. Klade důraz na efektivnost, přímou odpovědnost, manažerské rozhodování a řízení. To se odráží i v heslech a kampani hnutí ANO. Například heslo „Nekecáme, makáme!“. (Euro Zprávy 2015)

Shrneme-li si názor Jana Kysely na stát, který by fungoval podle představ Andreje Babiše, tak by se jednalo zřejmě o stát podobný uspořádání moci v některých zemích Latinské Ameriky typu Venezuela Hugo Cháveze. Takový politický systém je zaměřen na koncentraci moci, efektivitu a výrazně podceňuje kontrolu moci. (Rozhovor Jan Kysela 2018) Všechny navrhované změny dohromady znamenají ústavní revoluci. Ta by vedla k přepsání ústavy a novému politickému systému. Takové změny se souhrnně nazývají ústavní populismus. Jedná se o eliminaci nejrůznějších brzd a protivah v systému. Pokud by nastal nějaký problém, stačí se referendem odvolat na moc lidu. Lid, který je v „ideálním“ případě dlouhodobě ovlivňován médii, které vlastní politik a tak dále. (Rovenský 2017)

Názor Jana Kysely sdílím a ve stručnosti lze stát podle vizí ANO takto charakterizovat. Nejde pouze o kombinaci všech změn dohromady. Již spojením několika z nich můžeme výrazněji ovlivnit celý systém.

Pokud změníme volební systém do Senátu ze stávajícího, který svým způsobem výrazně eliminuje antisystémové strany na systém, ve kterém propadá velké množství hlasů a pomáhá velkým stranám, výrazně tím změníme složení horní komory. Velkou stranou je v tuto chvíli ve stranickém systému pouze hnutí ANO.

Zároveň by systém nebyl schopen natolik eliminovat zisk mandátů u antisystémových stran, mezi které lze zařadit KSČM a SPD. KSČM, SPD a hnutí ANO mimo jiné spojuje i další společná věc – myšlenka zrušit Senát. To nelze bez souhlasu samotného Senátu. V případě výrazné změny rozložení sil ve prospěch zmíněných subjektů, není vyloučeno, že by mohl Senát přestat plnit svou funkci protiváhy Poslanecké sněmovně. A to i z důvodu, že sjednocením volebních systémů do Sněmovny a do Senátu by začaly volby generovat výrazně podobnější většiny v obou komorách, než je to doposud.

V případě kombinace změn týkajících se Poslanecké sněmovny, tedy snížení počtu poslanců z 200 na 101 a změna jeho volby z poměrného na relativně většinový systém by volby na podzim 2017 dopadly naprosto jiným výsledkem. Jak již bylo zmíněno i v podkapitole, která se věnovala omezení počtu mandátů z 200 na 101, už samotné snížení počtu poslanců by vedlo k většinotvorným výsledkům. To i při zachování poměrného volebního systému. Mimo 4 největších krajů by se v ostatních krajích rozděloval jen velice malý počet mandátů. V takovém případě by mohla role a opozice ve sněmovně výrazně oslabit. Při úpravě jednacního řádu Poslanecké sněmovny, podle vzoru Bundestagu, by bylo možné opozici eliminovat i při projevech v Poslanecké sněmovně. Vláda by v takovém případě vcelku nerušeně vykonávala exekutivní funkce a do sněmovny by posílala zákony potřebné k vládnutí pouze ke schválení.

Redaktoři Hospodářských novin spočítali, jak by dopadly volby v případě prosazení vizí Andreje Babiše při datech, která nám daly sněmovní volby 2017. V takovém případě by ANO získalo 94 mandátů ze 101. Pouze 5 mandátů by získala Pirátská strana a dva mandáty by získala TOP 09. Hnutí ANO by v takovém případě získalo 93 % mandátů. (Štětka 2017) Tyto propočty a uvedené zisky nelze brát jako modelové výsledky voleb po zavedení změn. Se změnou volebního systému by se výrazně změnila strategie stran pro volby a také voličské chování. Strany by vzájemně mohly nominovat společné kandidáty, případně si vyjadřovat podporu v jednotlivých volebních obvodech. To by mělo výrazný vliv na výsledky voleb a celkové zisky mandátů jednotlivých stran. Nelze tak tyto propočty chápat jako validní výsledek. Je v práci uváděn pouze z důvodu zvýraznění důsledků navrhovaných změn.

Zrušení zastupitelstva a přímo zvolený starosta se všemi pravomocemi na úrovni obce by byl výrazným zásahem do celé politiky v obcích a městech. Tento model by znamenal zrušení demokracie na komunální úrovni. Starosta by se stal téměř neodvolatelným. Zrušení krajů by přeneslo veškeré pravomoci na stát, mimo pravomocí, které jsou svěřeny obcím. Vznikl by tak výrazně centrálně řízený stát, který by měl silné nedemokratické prvky.

Svůj pohled na navrhované změny vyjádřil také Tomáš Lebeda. Podle jeho názoru, by byl stát popisovaný ve vizi Andreje Babiše minimálně velice štíhlá demokracie s výrazně omezeným zastupitelským prvkem. Takový stát by se blížil Singapuru. Stát se tam redukuje na systém vládnutí, které si však nezískává podporu zajištěním určitých životních standardů. Naopak omezuje svobodu lidí. V takovém případě se již jedná o neliberální demokracii. Takové státy jsou ekonomicky výkonné a zaměřují se na efektivitu. Jedná se o silný stát se slabou demokracií. Jde v podstatě o manažerské řízení osvíceného vůdce. Dříve nebo později se však takové systémy zvrhnou v autokracii, jak jsme mohli vidět mnohokrát v historii. (Pika 2017a)

## Závěr

Tato bakalářská práce si kladla za cíl zkoumat vlivy na politický systém České republiky, které představilo hnutí ANO a Andrej Babiš jako své vize budoucího státu. Konfrontoval jsem názory a argumenty autorů změn a jejich podporovatelů s názory odpůrců a odborníků na danou oblast.

V první kapitole jsem se věnoval vymezení rozsahu analýzy. V rámci této kapitoly jsem rozdělil všechny návrhy změn do čtyř podkapitol. Podkapitoly reflektovaly dokumenty, ze kterých bylo čerpáno. Média, kniha Andreje Babiše „O čem sním, když náhodou spím“, volební program hnutí ANO pro volby do Poslanecké sněmovny 2017 a programové prohlášení vlády Andreje Babiše. Celkem se jednalo o 11 navrhovaných změn. Jednalo se o: zavedení systému relativní většiny pro volby do Senátu a Poslanecké sněmovny, zrušení Senátu, snížení počtu poslanců, omezení mandátu poslance na tři volební období, zavedení klouzavého mandátu, změnu jednacího řádu Poslanecké sněmovny, zrušení krajů, zrušení obecních zastupitelstev, přímou volbu starostů a zákon o obecním referendu.

Ve druhé kapitole jsem se v celkem 11 podkapitolách věnoval separátně každému z návrhů. Každou změnu jsem zasadil do kontextu politické teorie a politického systému České republiky. V některých případech autor návrhu uvedl stát, který byl předlohou pro zařazení dané změny. V těchto případech jsem stručně popsal kontext politického systému dané země a její fungování. Dále jsem analyzoval jednotlivé případy a konfrontoval argumenty. Argumenty pro zavedení téměř všech navrhovaných změn do politického systému ČR by se daly shrnout spojením slov – efektivní stát. Na druhou stranu většina argumentů proti zavedení jednotlivých změn se dá shrnout do dvou základních bodů – omezení demokracie a likvidace principu brzd a protivah. Většina navrhovaných změn by vyžadovala změnu Ústavy ČR. Změny, které lze provést bez zásahu do Ústavy ČR, jsou změna volebního systému do Senátu a změna jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Ostatní návrhy v uvedené úpravě by vyžadovaly zásah do zákona č. 1/1993 Sb.

Ve třetí kapitole představuji politický systém České republiky, jak by vypadal, pokud by byly prosazeny změny, které hnutí ANO a Andrej Babiš navrhuje. V této části



jsem představil pohled svůj i pohledy odborníků, politologa Tomáše Lebedy a ústavního právníka Jana Kysely. Ze třetí kapitoly vyplývá, že nejde pouze o samotnou kombinaci všech změn dohromady. Již pouhé spojení několika z nich do jednoho politického systému by mělo fatální důsledky pro celý tento systém, v tomto případě český.

V předešlých kapitolách se mi podařilo zodpovědět výzkumné otázky: *Lze některou změnu provést bez zásahu do Ústavy ČR? Kterou? Jaké jsou hlavní argumenty pro změny Ústavy a jaké můžeme nalézt argumenty proti?*

Dále se mi v práci podařilo potvrdit hypotézu, že: *Kombinace jednotlivých návrhů změn politického systému ČR hnutím ANO jsou výrazným ohrožením demokratického státu.*

Možnosti dalšího výzkumu jsou v této oblasti poměrně široké. Jedná se o novou problematiku, která dosud není jako případ v odborné literatuře zpracována. Navíc se od doby výběru tématu do odevzdání práce téma neustále vyvíjelo a původní koncepce práce musela být autorem mnohokrát změněna. Téměř každému jednotlivému návrhu hnutí ANO by bylo možné věnovat celou samostatnou práci. Největší nedostatky vnímám ve zpracování navržených změn na omezení mandátu poslance a v části věnující se obecnému referendu. V prvním případě se jednalo o fenomén, který se v běžných politických systémech nevyskytuje a jeho zpracování je proto nedostatečné. Druhý příklad, obecné referendum, je v literatuře výborně pokryto. Existuje řada odborných publikací, které se tímto institutem zabývají. Zmínil bych jednu z nich: *Přímá demokracie* od Vojtěcha Šimíčka. Na její tvorbě se podílela řada předních českých odborníků z oblasti politologie a práva – Marek Antoš, Jak Kysela, Jan Wintr, Marian Kokeš, Stanislav Balík a další. Zpracování tématu přímé demokracie v této publikaci hodnotím velice kladně. Je na ně nahlíženo pomocí různých proměnných a výsledná publikace je ucelená a komplexní. Z důvodu rozsahu nebylo možné, oproti původnímu plánu, čerpat základní informace o problematice obecného referenda z daného zdroje, protože by v plánovaném rozsahu nemohla být dostatečně pokryta celá zkoumaná problematika.

Vize Andreje Babiše a řada problémů politického systému, které ve své knize zmiňuje, jsou skutečné. Nízká volební účast při volbách do Senátu, institut referenda, případně klouzavý mandát. To vše jsou náměty k diskusi. Problém však shledávám spíše v navrhovaných řešeních. Konkrétní zvolené změny jsou viděny příliš manažersky. Andrej Babiš chce dlouhodobě řídit stát jako firmu. Direktivně a efektivně. Takové řízení možná přináší výsledky ekonomické, ale z pohledu zachování demokracie jsou naprosto likvidační. Základem pro úspěšné vyřešení problémů, které Andrej Babiš vcelku přesně v systému odhalil, je podmínka, že člověk prosazující takové změny musí mít demokratické smýšlení a silně zakořeněné demokratické hodnoty.

## Literatura

ANO 2011. 2017. „Teď nebo nikdy. Ten jediný program, který potřebujete.“, (online). Dostupné z: < <https://www.anobudelib.cz/file/edee/2017/09/program-hnuti-ano-pro-volby-do-poslanecke-snemovny.pdf>> (1. 5. 2018).

Antoš, Marek. 2008. Principy voleb v České republice. Praha: Linde Praha.

Antoš, Marek, Jan Wintr. 2010. Volby, demokracie a politické svobody. Praha: Leges.

Antoš, Marek, Jan Wintr. 2012. Výkonná a soudní moc v demokratickém právním státě. Praha: Leges.

Babiš, Andrej. 2017a. O čem sním, když náhodou spím. Praha.

Babiš, Andrej. 2017b. „Projev Andreje Babiše na celostátním sněmu“, 25. 2. 2017 (online). Dostupné z: < <https://www.anobudelib.cz/cs/makame/aktuality/novinky/projev-andreje-babise-na-celostatnim-snemu-33634.shtml>> (1. 5. 2018).

Balík, Stanislav, Jakub Kyloušek et al. 2005. Krajské volby v České republice 2004. Brno: Masarykova univerzita. Mezinárodní politologický ústav.

Balík, Stanislav. 2009. Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky. Praha: Grada.

Česká televize. 2015. „Poslanci přemýšlejí o změnách jednacího řádu, mohou znamenat konec obstrukcí“, 7. 11. 2015 (online). Dostupné z: <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1615236-poslanci-premysleji-o-zmenach-jednaciho-radu-mohou-znamenat-konec-obstrukci>> (1. 5. 2018).

Česká televize. 2016a. „Andrej Babiš oživil diskuse o rušení Senátu. Nespokl prohru, vzkazuje Jiří Čunek“, 16. 10. 2016 (online). Dostupné z: <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1937502-andrej-babis-ozivil-diskuse-o-ruseni-senatu-nespolkl-prohru-vzkazuje-jiri-cunek>> (1. 5. 2018).

Česká televize. 2016b. „Nízká volební účast? Politologové vidí řešení ve změně volebního systému“, 16. 10. 2016 (online). Dostupné z:

<<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1937062-nizka-volebni-ucast-politologove-vidi-reseni-ve-zmene-volebniho-systemu>> (1. 5. 2018).

Čmejrek, Jaroslav, Václav Bubeníček, Jan Čopík. 2010. Demokracie v lokálním politickém prostoru. Praha: Grada.

ČSÚ. 2018. „Výsledky voleb“, (online). Dostupné z: [www.volby.cz](http://www.volby.cz). (1. 5. 2018).

ČTK. 2017. „Senátoři chtějí jednokolový systém voleb do horní komory“, 10. 10. 2017 (online). Dostupné z: <<http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/senatori-chteji-jednokolovy-system-voleb-do-horni-komory/1536577>> (1. 5. 2018).

Dragoun, Radek. 2017. „Snížení počtu poslanců je ryzí populismus, Babiš vymýšlí věci, kterým nerozumí, říká politolog“, 1. 3. 2017 (online). Dostupné z: <<https://zpravy.aktualne.cz/domaci/nechapu-proc-babis-vymysli-veci-kterym-nerozumi-rika-politol/r~6bf3325cfdc711e6bb37002590604f2e/?redirected=1525212461>> (1. 5. 2018).

Dubský, Lukáš. 2015. „Babiš: Kraje bych zrušil a bylo by po ptákách. Populismus, reagoval hejtman“, 11. 6. 2015 (online). Dostupné z: <<https://www.denik.cz/pardubicky-kraj/babis-by-zrusil-kraje-je-to-populisticky-vyrok-rika-hejtman-netolicky-20150610-owtq.html>> (1. 5. 2018).

Euro. 2017. „Hnutí ANO chce upravit jednacích řád Sněmovny, přestávky i přednostní práva“, 23. 10. 2017 (online). Dostupné z: <[https://www.euro.cz/volby-2017/hnuti-ano-chce-upravit-jednaci-rad-snemovny-prestavky-i-prednostni-prava-1379352#utm\\_medium=selfpromo&utm\\_source=euro&utm\\_campaign=copylink](https://www.euro.cz/volby-2017/hnuti-ano-chce-upravit-jednaci-rad-snemovny-prestavky-i-prednostni-prava-1379352#utm_medium=selfpromo&utm_source=euro&utm_campaign=copylink)> (1. 5. 2018).

Euro Zprávy. 2015. „Nekecáme, makáme? Babiš by si prý měl změnit heslo“, 3. 4. 2015 (online). Dostupné z: <<http://domaci.eurozpravy.cz/spolecnost/117140-nekecame-makame-babis-by-si-pry-mel-zmenit-heslo/>> (1. 5. 2018).

Euro Zprávy. 2017. „Politologové: Klouzavý mandát spíše ne, Babišova nechť z parlamentního systému se už ukázala, navíc by se neušetřilo“, 6. 9. 2017 (online). Dostupné z: <<http://domaci.eurozpravy.cz/politika/200164-politologove-klouzavy>>

mandat-spise-ne-babisova-nechut-z-parlamentniho-systemu-se-uz-ukazala-navic-by-se-neusetrilo/> (1. 5. 2018).

Filip, Jan. 1994. „Ústava ČR a volební systém pro volby do sněmoven Parlamentu.“ Časopis pro právní vědu a praxi 2(2).

Gerloch, Aleš, Jan Kysela et al. 2013. 20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed. Plzeň: Aleš Čeněk.

Globe 24. 2017. „Babiš chce v Česku zavést německou demokracii, americký volební systém a 101 členů parlamentu“, 25. 2. 2017 (online). Dostupné z: <<https://globe24.cz/svet/26342-babis-chce-v-cesku-zavest-nemeckou-demokracii-americky-volebni-system-a-101-clenu-parlamentu>> (1. 5. 2017).

Hloušek, Vít, Lubomír Kopeček, Jakub Šedo. 2011. Politické systémy. Brno: Barrister & Principal.

Hrdinová, Kristýna. 2012. Klouzavý mandát poslance. Diplomová práce (Mgr.). Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Katedra ústavního práva a politologie.

Chytilík, Roman, Jakub Šedo, Tomáš Lebeda, Dalibor Čaloud. 2009. Volební systémy. Praha: Portál.

iDnes. 2018. „Česko má přes 10,6 milionu obyvatel, vrací se na úroveň z konce války“, 21. 3. 2018 (online). Dostupné z: <[https://zpravy.idnes.cz/pocet-obyvatel-cesko-ceska-republika-2017-csu-cesky-statisticky-urad-1dy-/domaci.aspx?c=A180321\\_093614\\_domaci\\_bur](https://zpravy.idnes.cz/pocet-obyvatel-cesko-ceska-republika-2017-csu-cesky-statisticky-urad-1dy-/domaci.aspx?c=A180321_093614_domaci_bur)> (1. 5. 2018).

Jelen, Tomáš. 2018. „Bez hlasování o mezinárodních smlouvách a 850 tisíc podpisů. Vláda podpořila zákon o referendu“, 27. 3. 2018 (online). Dostupné z: <[https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/referendum-hlasovani-cssd-poslanecka-snemovna\\_1803270845\\_ako](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/referendum-hlasovani-cssd-poslanecka-snemovna_1803270845_ako)> (1. 5. 2018).

Klíma, Karel. 2016. Teorie veřejné moci (vládnutí). 3., přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR.

Klokočka, Vladimír. 2006. Ústavní systémy evropských států. Praha: Linde Praha.

- Kolman, Petr. 2017. „Zrušit obecní zastupitelstva: Babiš se snad nadobro zbláznil?“, 9. 7. 2017 (online). Dostupné z: <<http://www.reflex.cz/clanek/volby-volby-2017/80481/zrusit-obecni-zastupitelstva-babis-se-snad-nadobro-zblaznil.html>> (1. 5. 2018)
- Kysela, Jan. 2004. Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů. Praha: Eurolex Bohemia.
- Kysela, Jan. 2014. Ústava mezi právem a politikou – Úvod do ústavní teorie. Praha: Leges.
- Klang, Mikuláš. 2014. „Klouzavý mandát pro ministry. Politici i experti souhlasí“, 3. 7. 2014 (online). Dostupné z: <<https://zpravy.aktualne.cz/domaci/politika/klouzavy-mandat-pro-ministry-proti-nejsou-politici-ani/r~170db26002c711e4a1c7002590604f2e/>> (1. 5. 2018).
- Lebeda, Tomáš. 2001. „Přirozený práh poměrných systémů, teorie a realita.“ Politologický časopis 2/2001: 134-149.
- Mlsna, Petr. 2010. Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy. Praha: Leges.
- Ministerstvo vnitra. 2018a. „Krajské referendum“, (online). Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/obcanske-aktivity-118893.aspx?q=Y2hudW09Mg%3D%3D>> (1. 5. 2018).
- Ministerstvo vnitra. 2018b. „Místní referendum“, (online). Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/obcanske-aktivity-118893.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>> (1. 5. 2018).
- Novák, Miroslav. 2015. „Takzvané „sociologické zákony“ Maurice Duvergera: jejich postupné formování a jejich metodologické aspekty.“ Sociologický časopis Vol. 51, No. 1: 3–39.
- Novák, Miroslav, Tomáš Lebeda. 2004. Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání. Plzeň: Aleš Čeněk.

Novotná, Kristýna. 2016. „Zrušit Senát? Odborníci jsou opatrní, ale změny připouštějí“, 19. 10. 2016 (online). Dostupné z: <<https://echo24.cz/a/iWmYx/zrusit-senat-odbornici-jsou-opatrní-ale-zmeny-pripousteji>> (1. 5. 2018).

Okamura, Tomio. 2017. „Chceme zrušení senátu“, 1. 8. 2017 (online, video). Dostupné z: <<http://www.tomio.cz/aktuality/chceme-zruseni-senatu/>> (1. 5. 2018).

Paseková, Eva. 2017. „Obecné referendum by mohlo znamenat katastrofu, varují ústavní právníci“, 5. 11. 2017 (online). Dostupné z: <<http://www.ceska-justice.cz/2017/11/obecne-referendum-by-mohlo-znamenat-katastrofu-varuji-ustavni-pravnici/>> (1. 5. 2018).

Perknerová, Kateřina. 2017a. „Jan Kysela: Zeman a Babiš chtějí všechno, jen plusy a žádné minusy“, 21. 10. 2017 (online). Dostupné z: <[https://www.denik.cz/z\\_domova/jan-kysela-cesi-si-vylozene-mnou-ruce-kdyz-se-nekdo-vymkne-20171021.html?cast=1#kapitola](https://www.denik.cz/z_domova/jan-kysela-cesi-si-vylozene-mnou-ruce-kdyz-se-nekdo-vymkne-20171021.html?cast=1#kapitola)> (1. 5. 2018).

Perknerová, Kateřina. 2017b. „Tomáš Lebeda: Babišovy vize vnímám jako mimořádně nebezpečné“, 2. 9. 2017 (online). Dostupné z: <[https://www.denik.cz/z\\_domova/tomas-lebeda-babisovy-vize-vnimam-jako-mimoradne-nebezpecne-20170901.html?cast=1#kapitola](https://www.denik.cz/z_domova/tomas-lebeda-babisovy-vize-vnimam-jako-mimoradne-nebezpecne-20170901.html?cast=1#kapitola)> (1. 5. 2018).

Perknerová, Kateřina. 2018. „Přímá volba starostů? Ve sněmovně a Senátu ústavní většinu nemá“, 15. 2. 2018 (online). Dostupné z: <[https://www.denik.cz/z\\_domova/prima-volba-starostu-neni-jista-20180214.html](https://www.denik.cz/z_domova/prima-volba-starostu-neni-jista-20180214.html)> (1. 5. 2018).

Pika, Tomáš. 2017a. „Politolog Lebeda: Je fajn mít politika s vizí, děsí mě ale způsob, jak ji chce Babiš naplňovat“, 24. 9. 2017 (online). Dostupné z: <<https://hlidacipes.org/politolog-lebeda-pozitivni-mit-politika-vizi-desi-me-vsak-zpusob-jakym-chce-andrej-babis-dosahnout/?hilite=%27fajn%27%2C%27politika%27%2C%27vizi%27%2C%27AD%27%27>> (1. 5. 2018).

Pika, Tomáš. 2017b. „Politolog Lebeda: Některé sny a vize Andreje Babiše jsou pro demokracii dosti nebezpečné“, 17. 9. 2017 (online). Dostupné z:

<<https://hlidacipes.org/sen-andreje-babise-coby-ohrozeni-svobodu-demokracii-cr/>>  
(1. 5. 2018).

Poslanecká sněmovna. 2018a. „Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky“, (online). Dostupné z: <<https://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>> (1. 5. 2018)

Poslanecká sněmovna. 2018b. „Zákon č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny“, (online). Dostupné z: <<https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=90&r=1995>> (1. 5. 2018).

Rovenský, Jan. 2017. „Kysela: Babišova revoluce by nás zavedla do Latinské Ameriky“, 28. 2. 2017 (online). Dostupné z: <<https://www.novinky.cz/domaci/430611-kysela-babisova-revoluce-by-nas-zavedla-do-latinske-ameriky.html>> (1. 5. 2018).

Rozhovor s Janem Kyselou, vedoucí Katedry politologie a sociologie, Právnická fakulta Univerzity Karlovy. 2018. Brno, 22. 3. 2018. Dostupné v archivu autora.

Říchová, Blanka. 2009. Západoevropské politické systémy. Praha: Oeconomica.

Sartori, Giovanni. 2011. Srovnávací ústavní inženýrství. Praha: SLON.

Senát. 2018. „Zákon č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky“, (online). Dostupné z: <[http://senat.cz/senat/volby/zak247\\_1995.php](http://senat.cz/senat/volby/zak247_1995.php)> (1. 5. 2018).

Surmanová, Kateřina, Ondřej Koutník. 2017. „Babiš: Ať si každý volí jen svého prezidenta, poslance a starostu“, 2. 7. 2017 (online). Dostupné z: <[https://www.lidovky.cz/babis-at-si-kazdy-voli-jen-sveho-prezidenta-poslance-a-starostu-pvh-/zpravy-domov.aspx?c=A170701\\_152531\\_ln\\_domov\\_ele](https://www.lidovky.cz/babis-at-si-kazdy-voli-jen-sveho-prezidenta-poslance-a-starostu-pvh-/zpravy-domov.aspx?c=A170701_152531_ln_domov_ele)> (1. 5. 2018).

Syllová, Jindřiška. 2008. Většinový volební systém v parlamentních volbách v různých státech. Praha: Parlamentní institut.

Šaradín, Pavel, Jan Outlý. 2004. Studie o volbách do zastupitelstev obcí. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci.

Šaradín, Pavel. 2017a. „Babišova vize plná nejasností“. *Lidové noviny*. 4. 7. 2017.

Šaradín, Pavel. 2017b. „Více efektivity neznamená více demokracie“. *Právo*, 6. 3. 2017.



Šimíček, Vojtěch. 2016. *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita. Mezinárodní politologický ústav.

Štětka, Jan. 2017. „ANO 94 mandátů, piráti pět, TOP 09 dva. Tak by mohla po volbách vypadat sněmovna podle Babišovy reformy“, 25. 10. 2017 (online). Dostupné z: <<https://domaci.ihned.cz/c1-65929210-ano-95-mandatu-pirati-ctyri-top-09-dva-tak-by-mohla-po-volbach-vypadat-snemovna-podle-babisovy-reformy>> (1. 5. 2018)

Šťastný, Jiří. 2010. „Langera kroužky připravily o práci, Bendovi zachránily krk“, 29. 5. 2010 (online). Dostupné z: <[https://zpravy.idnes.cz/langera-krouzky-pripravily-o-praci-bendovi-zachranily-krk-par-/domaci.aspx?c=A100529\\_175912\\_domaci\\_js](https://zpravy.idnes.cz/langera-krouzky-pripravily-o-praci-bendovi-zachranily-krk-par-/domaci.aspx?c=A100529_175912_domaci_js)> (1. 5. 2018).

Švandelíková, Klára. 2018. „Pět otázek pro prof. Jana Kyselu“, 5. 4. 2018 (online). Dostupné z: <<https://www.pravniprostor.cz/clanky/ustavni-pravo/pet-otazek-pro-jana-kyselu>> (1. 5. 2018).

Vaverková, Karolína. 2018. „Přímá demokracie v Česku? Pro obecné referendum je většina stran“, 6. 2. 2018 (online). Dostupné z: <<https://echo24.cz/a/SXXNR/prima-demokracie-v-cesku-pro-obecne-referendum-je-vetsina-stran>> (1. 5. 2018).

Vláda ČR. 2018. „Programové prohlášení vlády“, 8. 1. 2018 (online). Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni-vlady-162319/> (1. 5. 2018).

Wikipedia. 2018. „Seznam států světa podle počtu obyvatel“ *Wikipedie* (online). Dostupné z: <[https://cs.wikipedia.org/wiki/Seznam\\_st%C3%A1t%C5%AF\\_sv%C4%9Bta\\_podle\\_po%C4%8Dtu\\_obyvatel](https://cs.wikipedia.org/wiki/Seznam_st%C3%A1t%C5%AF_sv%C4%9Bta_podle_po%C4%8Dtu_obyvatel)> (1. 5. 2018).

Wintr, Jan. 2006. *Principy českého ústavního práva*. Praha: Eurolex Bohemia.

Wintr, Jan. 2010. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium.

Zákony pro lidi. 2018a. „Ústavní zákon č. 460/1992 Sb. Slovenskej republiky“, (online). Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1992-460> (1. 5. 2018).

Zákony pro lidi. 2018b. „Zákon č. 2/1969 Sb. České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky“, (online). Dostupné z: < <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1969-2> > (1. 5. 2018).

## Abstrakt

### Dopady návrhů hnutí ANO na změnu politického systému České republiky

Bakalářská práce se věnuje návrhům hnutí ANO na změnu politického systému České republiky. V práci jsou nejprve představeny všechny návrhy hnutí ANO a doplněny o důvody, proč je podle předkladatelů nutné je přijmout. Následně je vysvětlen jejich dopad z pohledu politické teorie, jsou představeny v kontextu českého politického systému a jsou konfrontovány argumenty pro a proti jejich prosazení do politického systému České republiky. V poslední části je představen politický systém České republiky a jeho fungování po zavedení změn. Cílem analýzy bylo zjistit, jaký vliv by mělo přijetí změn na politický systém.

**Klíčová slova:** Politický systém, Česká republika, hnutí ANO, změny Ústavy, Senát, Poslanecká sněmovna, referendum, přímá volba starostů, klouzavý mandát, Andrej Babiš.

## **Abstract**

Impacts of the proposal the political movement ANO to the change of the political system of the Czech Republic

The bachelor thesis deals with the proposals of the ANO movement on the change of the political system of the Czech Republic. All the proposals of the ANO movement are presented at the beginning, and they are supplemented by the reasons why they need to be accepted by the promoters. Subsequently, their impact is explained from the viewpoint of political theory, they are presented in the context of the Czech political system and they are confronted with arguments for and against their enforcement in the political system of the Czech Republic. The last part introduces the political system of the Czech Republic and its functioning after the introduction of changes. The aim of the analysis was to find out what influence changes should take on the political system.

**Key words:** Political system, Czech Republic, ANO movement, constitutional changes, Senate, Chamber of Deputies, referendum, direct election of mayors, sleeping mandate, Andrej Babiš.