

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Diplomová práce

2013

Aleš Bernard

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Aleš Bernard

**Úřednické vlády v kontextu vládního
systému České republiky.
Důvody vzniku, hodnocení činnosti,
příčiny oblíbenosti.**

Diplomová práce

Praha 2013

Autor práce: **Bc. Aleš Bernard**

Vedoucí práce: **PhDr. Vilém Novotný, Ph. D.**

Oponent práce:

Datum obhajoby: **2013**

Hodnocení:

Bibliografický záznam

BERNARD, Aleš. *Úřednické vlády v kontextu vládního systému České republiky. Důvody vzniku, hodnocení činnosti, příčiny oblíbenosti*. Praha, 2013. 93 s. Diplomová práce (Mgr.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií. Katedra veřejné a sociální politiky. Vedoucí diplomové práce PhDr. Vilém Novotný, Ph. D.

Anotace (abstrakt)

Předložená diplomová práce přináší ucelený pohled na úřednické vlády v České republice od jejího vzniku v roce 1993 až po volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v roce 2010. Hlavní pozornost bude věnována důvodům vzniku úřednických vlád, hodnocením jejich činnosti a příčinám jejich oblíbenosti u české veřejnosti.

Základem pro naplnění cílů této diplomové práce bylo studium odborné literatury, dokumentů a publikací, které se věnují problematice českých vlád. Důležitými zdroji informací byly elektronické zdroje státních institucí, např. Vlády České republiky, Parlamentu České republiky, Ústavního soudu, Českého statistického úřadu apod., ale také data z výzkumů veřejného mínění prováděných renomovanými společnostmi, jakými jsou např. STEM, s.r.o. nebo Centrum pro výzkum veřejného mínění.

Hlavní výzkumnou metodou jsou polostrukturované rozhovory s přímými aktéry (bývalými ministry vlády Josefa Tošovského i vlády Jana Fischera), odborníky na problematiku české politické scény a dále pak se současnými vysokými politiky a kandidáty na prezidenta, který bude volen v lednu 2013.

Abstract

The presented thesis gives a comprehensive overview of the development of government systems in the Czech Republic since its inception in 1993 until the elections to the Parliament of the Czech Republic in 2010. The main attention will be paid to the

reasons for an occurrence of clerical governments, to the evaluation of their activities and to the causes of their popularity among the Czech public.

The basis for meeting the objectives of this thesis was the study of literature, documents and publications dedicated to the issue of Czech governments. Important sources of information were electronic resources of state institutions, such as the Government of the Czech Republic, the Parliament of the Czech Republic, the Constitutional Court, the Czech Statistical Office, etc., but also data from polls conducted by reputable companies such as STEM, Ltd. or the Center for Public Opinion Research.

The main research method are the semi-structured discussions with the direct players (former ministers of the clerical government of Josef Tošovský and also of Jan Fischer), with the Czech political scene experts and also with the present high politicians and the candidates for a president that was elected in January 2013.

Klíčová slova

Vláda ČR, úřednická vláda, politická vláda, programové prohlášení vlády, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, vládní systém, volby

Keywords

Government of the CR, a caretaker government, political government, the policy statement of government, Parliament of the Czech Republic, the system of government, elections

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval samostatně a použil jen uvedené prameny a literaturu.
2. Dále prohlašuji, že práce nebyla použita k získání jiného vysokoškolského titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 13. května 2013

Aleš Bernard

Poděkování

Na tomto místě bych rád upřímně poděkoval PhDr. Vilému Novotnému, Ph. D. za věcné a konstruktivní připomínky k práci. Dále děkuji mé rodině, kamarádům a spolupracovníkům za podporu a trpělivost.

TEZE DIPLOMOVÉ PRÁCE

Univerzita Karlova v Praze

Fakulta sociálních věd

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

PŘEDPOKLÁDANÝ NÁZEV DIPLOMOVÉ PRÁCE:

Úřednické vlády v kontextu vládního systému České republiky.

Důvody vzniku, hodnocení činnosti, příčiny oblíbenosti.

DIPLOMANT: Bc. Aleš Bernard

KONZULTANT: Doc. JUDr. Taisia Čebišová, Csc.

1. Vymezení předmětu zkoumání a strukturace výzkumného tématu

Česká republika od svého vzniku v roce 1993 zažila několik vlád politických a dvě vlády úřednické. To není z pohledu systému parlamentní demokracie nic mimořádného. Ale jaký je vlastně rozdíl mezi vládou politickou a úřednickou? Ústava České republiky zná pouze pojem vláda, který je definován v Hlavě III. – Moc výkonná, čl. 67-79. Pojem politická vláda není potřeba podrobně vysvětlovat. Taková vláda je sestavena z členů politických stran (až na malé výjimky, kdy byl člen vlády bez politické příslušnosti), které uspěly ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, měly možnost se účastnit sestavování vlády a nyní se podílí na vládnutí. Úřednická vláda je naproti tomu většinou sestavena z osob, které se neúčastnily volebního souboje na kandidátkách politických stran, a tudíž se jedná ve velké míře o osoby bez politické příslušnosti. Na jejím vzniku se většinou aktivně podílí prezident republiky a téměř vždy i nejsilnější politické strany, protože i úřednická vláda v souladu se stávající Ústavou České republiky musí žádat o důvěru Poslanecké sněmovny PČR, ve které jsou pouze poslanci zvolení za určitou politickou stranu.

Polouřednická vláda J. Tošovského a úřednická vláda J. Fischera, které od sebe dělí více než jedenáct let a v období mezi nimi vládly v České republice vlády z levé i pravé strany politického spektra, se podle mého názoru staly téměř fenoménem na české politické scéně. Na vládu J. Tošovského (a u vlády J. Fischera tomu pravděpodobně nebude jinak) si i s velkým časovým odstupem vzpomene většina české veřejnosti a zcela jistě ji i dnes bude hodnotit velmi kladně. Na druhou stranu by asi dost lidí dokázalo odpovědět na otázku, jaké chyby udělaly politické vlády, ale už mnohem méně obyvatel by dokázalo popsat konkrétní kladné kroky, které učinila Tošovského vláda.

Tato Diplomová práce bude mapovat vývoj českého vládního systému v období od vzniku České republiky do současnosti s tím, že důraz bude kladen především na utváření vlád, a to jak politických, tak úřednických. Hlavní pozornost bude věnována důvodům vzniku úřednických vlád, hodnocením jejich činnosti a příčinám jejich oblíbenosti u české veřejnosti.

2. Teoretická východiska

Vzhledem k zaměření diplomové práce využiji teoretická východiska jak z oblasti politologie, tak veřejné politiky. Z oblasti politologie se jedná o teorii demokracie (především současné teorie demokracie R. Dahla a J. Habermase) a teorii dělby moci poprvé formulovanou J. Lockem a následně podrobně rozpracovanou Ch. Montesquiem. Z veřejné politiky se budu opírat o teorii školy veřejné volby a model A-A-A se zaměřením na vztah aktérů, arén a politických agend.

3. Cíle diplomové práce a výzkumné otázky

Cílem mé diplomové práce je najít odpovědi na následující otázky:

1. Jaké jsou příčiny vzniku úřednických vlád v České republice?
2. V jaké době vznikají?
3. Za jakým účelem a na jakou dobu jsou instalovány?
4. Proč mají úřednické vlády v České republice vyšší podporu občanů než vlády politické?
5. Je tato obliba úřednických vlád podložena výsledky?
6. Co mají společného vlády J. Tošovského a J. Fischera a v čem se liší?
7. Můžeme i v budoucnu očekávat sestavení úřednické vlády?

4. Metody a prameny

Základem pro práci bude studium odborné literatury, dokumentů a publikací, které se věnují problematice českých vlád. Dále bych rád využil data z výzkumů veřejného mínění prováděných renomovanými společnostmi.

Hlavní metodou bude analýza aktérů a srovnávací analýza poloúřednické vlády J. Tošovského a úřednické vlády J. Fischera.

5. Předpokládaná struktura práce

1) Úvod

V úvodu bych rád vysvětlil pojem úřednická vláda a stručně popsal, čím se liší od vlády politické.

2) Vymezení poznávacího problému (podrobněji v bodu 1 tohoto dokumentu)

3) Teoretická východiska (podrobněji v bodu 2 tohoto dokumentu)

4) Metody (podrobněji v bodu 4 tohoto dokumentu)

5) Deskriptivní část

V této části diplomové práce bych se chtěl věnovat typům vlád a jejich utváření v České republice 1993 – 2010.

6) Analytická část

Tato část bude jádrem celé diplomové práce a měla by přinést analýzu aktérů a srovnávací analýzu polouřednické vlády J. Tošovského a úřednické vlády J. Fischera.

7) Závěr

6. Základní literatura k tématu

Dahl, R., A. (1956). *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: Chicago University Press.

Holman, R. a kol. (1999). *Dějiny ekonomického myšlení*. Praha: Beck.

Klokočka, V. (2006). *Ústavní systémy evropských států*. Praha: Linde Praha a.s.

Křížkovský, L., Adamová, K. (2000). *Dějiny myšlení o státě*. Praha: ASPI Publishing, s.r.o.

Novák, M., Lebeda, T. (2004). *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o.

Potůček, M. a kol. (2005). *Jak jsme na tom. A co dál? Strategický audit České republiky*. Praha: Sociologické nakladatelství.

Potůček, M., Vass, L., Kotlas, P. (2005). *Veřejná politika jako proces*. In: Potůček, M. a kol.: *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství.

Říchová, B. (2002). *Úvod do současné politologie. Srovnávací analýza demokratických politických systémů*. Praha: Portál.

Schumpeter, J., A. (1996). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Fifth edition. London: Routledge.

Skovajsa, M. (2004). *Teorie demokracie*. In: Cabada, L., Kubát, M. a kol.: *Úvod do studia politické vědy. 2. rozšířené a doplněné vydání*. Praha: Eurolex Bohemia s.r.o.

Valeš, L. (2004). *Dějiny politických teorií*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o.

Vodička, K., Cabada, L. (2003). *Politický systém České republiky*. Praha: Portál, s.r.o.

Elektronické zdroje:

www.vlada.cz

www.hrad.cz

www.cvvm.cz

www.stem.cz

V Praze, dne 08. 06. 2010

Konzultant: Doc. JUDr. Taisia Čebišová, Csc.

Diplomant: Bc. Aleš Bernard

Podpis:

Podpis:

OBSAH

ÚVOD	17
1 CÍLE PRÁCE A VÝZKUMNÉ OTÁZKY	18
2 ZDROJE DAT A METODY JEJICH ZÍSKÁVÁNÍ	19
2.1 Primární zdroje dat.....	19
2.2 Sekundární zdroje dat.....	21
3 VYMEZENÍ POJMU.....	22
4 KONTEXT ÚŘEDNICKÝCH VLÁD	23
4.1 Z historie vládních systémů	23
4.1.1 Demokracie a její formy	24
4.1.1.1 Přímá demokracie.....	25
4.1.1.2 Reprezentativní demokracie	26
4.1.2 Politické režimy	27
4.1.2.1 Typologie politických režimů	27
4.1.2.1.1 Parlamentní režim.....	28
4.1.2.1.2 Prezidentský režim	29
4.1.2.1.3 Poloprezidentský režim.....	29
4.1.2.1.4 Švýcarský režim.....	30
4.2 Současný vládní systém v České republice.....	31
4.3 Definice úřednické a polopolitické vlády.....	33
4.4 Úřednické a polopolitické vlády za první republiky.....	35
4.5 Úřednické vlády v Evropě.....	43
5 ÚŘEDNICKÉ VLÁDY V ČESKÉ REPUBLICĚ.....	46

5.1 Vznik úřednické vlády J. Tošovského	47
5.2 Příčiny pádu politického menšinového kabinetu V. Klause a důvody vzniku úřednické vlády J. Tošovského	49
5.3 Úřednická vláda J. Tošovského	51
5.4 Vláda J. Tošovského ve výzkumech veřejného mínění.....	55
5.5 Příčiny pádu politické vlády M. Topolánka a důvody vzniku úřednické vlády J. Fischera	57
5.6 Vznik úřednické vlády J. Fischera	59
5.7 Úřednická vláda J. Fischera	63
5.8 Vláda J. Fischera ve výzkumech veřejného mínění.....	66
5.9 Společné rysy úřednické vlády J. Tošovského a J. Fischera.....	70
6 ODPOVĚDI NA VÝZKUMNÉ OTÁZKY.....	72
7 ZÁVĚR.....	78
8 SUMMARY	79
9 PRAMENY	80
9.1 Monografie.....	80
9.2 Periodika.....	81
9.3 Právní předpisy	81
9.4 Webové zdroje.....	81
9.5 Jiné zdroje	82

10 PŘÍLOHY.....	83
------------------------	-----------

Úvod

Diplomová práce přináší ucelený pohled na úřednické vlády v České republice od jejího vzniku až do současnosti. Hlavní pozornost bude věnována důvodům vzniku úřednických vlád, hodnocením jejich činnosti metodou porovnávání případů na základě programového prohlášení vlád J. Tošovského a J. Fischera a jejího plnění a příčinám jejich oblíbenosti u české veřejnosti.

Z historie České, ale i Československé republiky víme, že tradiční politické vlády jsou čas od času vystřídány vládami úřednickými. Pojem úřednická vláda není zakotven v současné Ústavě České republiky, a nebyl součástí ani prvorepublikové Československé ústavy. I když se v tomto obě ústavy neliší, je zde jeden základní rozdíl, pokud jde o vznik vlády, který nám pomůže pojem úřednická vláda osvětlit. V současné době musí vláda po svém jmenování předstoupit před Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky a požádat ji o vyjádření důvěry. Prvorepubliková vláda tuto povinnost neměla. Před Národní shromáždění mohla vláda předstoupit se žádostí o vyslovení důvěry, ale také nemusela. Vláda, která Národní shromáždění o vyslovení důvěry vůbec nepožádala, se hovorově nazývala vládou úřednickou. Tím je pravděpodobně vysvětlen původní smysl pojmu úřednická vláda.

Česká republika od svého vzniku v roce 1993 zažila několik vlád politických a dvě vlády úřednické. To není z pohledu systému parlamentní demokracie nic mimořádného. Ale jaký je vlastně rozdíl mezi vládou politickou a úřednickou? Jak už bylo napsáno v úvodu, Ústava České republiky zná pouze pojem vláda, který je definován v Hlavě III. – Moc výkonná, čl. 67-79. Pojem politická vláda není potřeba podrobně vysvětlovat. Taková vláda je sestavena z členů politických stran (popř. nestraníků kandidujících za určitou politickou stranu či politické hnutí), které uspěly ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, měly možnost se účastnit sestavování vlády a nyní se podílí na vládnutí. Úřednická vláda je naproti tomu většinou sestavena z osob, které se neúčastnily volebního souboje na kandidátkách politických stran, a tudíž se jedná především o osoby bez politické příslušnosti. Na vzniku úřednické vlády se většinou aktivně podílí prezident republiky a téměř vždy i nejsilnější politické strany, protože i úřednická vláda v souladu se stávající Ústavou České republiky musí žádat o důvěru Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, ve které jsou pouze poslanci zvolení za nějakou politickou stranu nebo nestraníci, kteří byli zvoleni díky tomu, že byli zapsáni na kandidátní listině některé politické strany či politického hnutí.

Úřednická vláda Josefa Tošovského (pro tuto vládu by se více hodilo označení polopolitická, protože její personální obsazení bylo z více než poloviny politické), a úřednická vláda Jana Fischera, které od sebe dělí více než jedenáct let a v období mezi nimi vládly v České republice vlády z levé i pravé strany politického spektra, zanechaly po sobě velkou stopu na české politické scéně. Na vládu Josefa Tošovského si i s velkým časovým odstupem vzpomene většina české veřejnosti a zcela jistě ji i dnes bude hodnotit velmi kladně. Zároveň by asi většina z nich dokázala odpovědět na otázku, jaké chyby udělaly politické vlády, ale už mnohem méně obyvatel by dokázalo popsat konkrétní kladné kroky, které učinila Tošovského vláda. Hodnocení úřednické vlády Jana Fischera, byť její mandát byl oproti vládě Josefa Tošovského dvojnásobný, bude pravděpodobně velmi podobné, možná i stejné. To nám ale ukáže až delší časový odstup.

1 Cíle práce a výzkumné otázky

Primárním cílem této diplomové práce je přiblížení „fenoménu“ úřednických vlád, a to především v kontextu vývoje vládního systému České republiky od jejího vzniku v roce 1993 až do voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky uskutečněných v květnu 2010. V tomto časovém období vznikly dvě úřednické vlády – vláda Josefa Tošovského (v roce 1998) a vláda Jana Fischera (v roce 2009). Charakteristickým znakem obou těchto vlád byla nepochybně jejich velká obliba u české veřejnosti. To samé platí i o premiérech, jejichž vstup mezi nejoblíbenější politiky České republiky lze označit za raketový. První výzkumný cíl se týká vzniku úřednických vlád, zejména pak nalezení shodných okolností (pokud takové existují), které vedly k jejich sestavení. Zjistit příčiny oblíbenosti úřednických vlád je druhým ze tří výzkumných cílů této diplomové práce. Třetím a posledním výzkumným cílem této diplomové práce je zhodnocení činnosti úřednických vlád v kontextu jejich oblíbenosti, především pak, zda za velkou popularitou úřednických vlád stojí opravdu výsledky jejího vládnutí. Zhodnocení činnosti bude provedeno metodou porovnávání případů¹ na základě programového prohlášení vlád J. Tošovského a J. Fischera a jejího plnění. Nejprve bude provedena analýza každého programového prohlášení a jejího plnění zvlášť a poté budou oba případy porovnány.

¹ Jan Hendl: *Kvalitativní výzkum. Základní teorie, metody a aplikace*. Praha 2008, s. 236.

K naplnění cílů této diplomové práce jsem si položil následující výzkumné otázky:

- 1. Jaké jsou příčiny vzniku úřednických vlád v České republice?**
- 2. Proč mají úřednické vlády v České republice vyšší podporu občanů než vlády politické?**
- 3. Je tato obliba úřednických vlád podložena výsledky jejich činnosti?**
- 4. Co mají společného vlády Josefa Tošovského a Jana Fischera a v čem se liší?**
- 5. Zda a za jakých okolností můžeme v budoucnu očekávat sestavení úřednické vlády?**

2 Zdroje dat a metody jejich získávání

Základem pro naplnění cílů této diplomové práce bude tvořit práce s daty, a to jak s daty primárními (provedení vlastního výzkumu, dokumenty - např. Programové prohlášení vlády), tak s daty sekundárními (data, která již byla někým sebrána a publikována)².

2.1 Primární zdroje dat

Primární zdroje dat jsou získávána formální nebo neformální cestou a zahrnují verbalizované (ústní nebo písemné) nebo neverbalizované jednání nebo reakce a na různé podněty. Na základě výše uvedeného rozdělení lze rozlišit dvě základní metody sběru primárních dat, kterými jsou pozorování a dotazování (rozhovor nebo dotazování pomocí dotazníku). S ohledem na cíle a výzkumné otázky této diplomové práce byla zvolena metoda dotazování. Dotazování je výzkumný postup, při kterém jsou pokládány otázky a zaznamenávány odpovědi, na základě kterých lze získat informace o jedné či více skupinách lidí – zejména o jejich mínění, postojích nebo předchozích zkušenostech. Metody dotazování se nejčastěji rozdělují do dvou kategorií – dotazníkové šetření a rozhovor³.

² Arnošt Veselý, Martin Nekola: *Analýza a tvorba veřejných politik. Přístupy metody a praxe*. Praha 2007, s. 158.

³ Veselý, Nekola 2007, s. 170.

Hlavní výzkumnou metodou jsou polostrukturované rozhovory s přímými aktéry (bývalými ministry vlády J. Tošovského i vlády J. Fischera), odborníky na problematiku české politické scény a dále pak se současnými vysokými politiky a kandidáty na prezidenta, který bude volen v lednu 2013.

Výzkum, který jsem prováděl od dubna do října roku 2012, mi měl nejen pomoci odpovědět na otázky položené v úvodu této diplomové práce, ale také zjistit, jaký názor na úřednické vlády mají sami aktéři s odstupem času. Provádět výzkum mezi těmito velmi zaměstnanými a často i nedostupnými lidmi, byl velmi obtížný. Nemohl jsem zde použít klasický výzkum, ale musel jsem hledat cesty, jak se k politikům či odborníkům dostat a jakým způsobem jim otázky položit. Nakonec se jednalo o směs osobních setkání (např. Cyril Svoboda, bývalý ministra vnitra ve vládě J. Tošovského), telefonických hovorů (např. Petr Pithart, bývalý předseda Senátu a uznávaný politolog) či soukromé korespondence formou elektronické pošty (např. doc. Ladislav Cabada z důvodu hospitalizace, bývalý děkan Filozofické fakulty Západočeské univerzity v Plzni a autor mnoha publikací o českém politickém systému).

Na počátku samotného výzkumu jsem si ujasnil, jaké informace k výzkumu potřebuji a naformuloval si otázky, se kterými budu vybrané respondenty oslovovat. Následně jsem si určil okruh dotazovaných, který vycházel z tématu mé diplomové práce a z formulovaných otázek v jejím úvodu. Do okruhu dotazovaných jsem zahrnul členy vlády J. Tošovského, členy vlády J. Fischera, odborníky (především politology) na problematiku českých vlád, současné vysoce postavené politiky a kandidáty na prezidenta, který bude volen na začátku roku 2013. Další částí mého výzkumu bylo shromažďování kontaktů, které zejména u bývalých ministrů obou vlád nebylo jednoduché. Mnoho z nich již není veřejně činných a sehnat adresu bydliště či zaměstnání, telefonický kontakt nebo emailovou adresu je téměř nemožné. Nicméně přes velké úsilí a za pomoci novým zaměstnavatelů, spolupracovníků, stranických sekretariátů, rodinných příslušníků a osobních kontaktů se mi to alespoň částečně podařilo. Proto jsem mohl položit své otázky bývalým ministrům úřednických vlád např. Zuzaně Roithové, Cyrilu Svobodovi, Martinu Stropnickému; politologům Vladimíře Dvořákové, Vítu Hlouškovi, Ladislavu Cabadovi aj.; současným politikům např. Petru Pithartovi, Jiřímu Paroubkovi, Jiřímu Dolejšovi nebo kandidátům na prezidenta Miloši Zemanovi, Přemyslu Sobotkovi, Janě Bobošíkové a dalším.

Všichni dotazovaní byli osloveni stejnými otázkami. Otázky, které jsem si položil v úvodu diplomové práce, byly doplněny dvěma obecněji zaměřenými otázkami:

- 1) Co si myslíte o úřednických vládách všeobecně?**
- 2) Co si myslíte o úřednických vládách v České republice?**
- 3) Jaké jsou příčiny vzniku úřednických vlád v České republice?**
- 4) Proč mají úřednické vlády v České republice vyšší podporu občanů než vlády politické?**
- 5) Je tato obliba úřednických vlád podložena výsledky?**
- 6) Co mají společného vlády Josefa Tošovského a Jana Fischera a v čem se liší?**
- 7) Můžeme i v budoucnu očekávat sestavení úřednické vlády?**

2.2 Sekundární zdroje dat

Sekundární zdroje dat hrají podstatnou roli v naplnění výzkumných cílů této diplomové práce. Jedná se především o studium odborné literatury, dokumentů a publikací (prezentovaných v odborných časopisech – Politologický časopis, Politologická revue, Proglas – nebo v odborněji zaměřených periodikách – Hospodářské noviny, Ekonom, Euro), které se věnují problematice českých vlád. Dalšími sekundárními zdroji, které využiji, jsou encyklopedie (např. Blackwellova encyklopedie politického myšlení) a slovníky (Filosofický slovník, Politologický slovník apod.). Důležitými zdroji informací dále budou elektronické zdroje státních institucí, např. Vlády ČR, Parlamentu České republiky, Ústavního soudu, Českého statistického úřadu apod. Rovněž budou využita data z výzkumů veřejného mínění prováděných renomovanými společnostmi, jakými jsou např. STEM, s.r.o. nebo Centrum pro výzkum veřejného mínění. Výzkumy byly vybrány tak, aby jejich zaměření korespondovalo s tématem diplomové práce. Tato sekundární data, která se týkala vlád J. Tošovského a J. Fischera, mi byla na vyžádání zaslána výše uvedenými společnostmi na moji emailovou adresu, protože především výzkumy, které se týkaly vlády J. Tošovského, byly již uloženy v archivu.

3 Vymezení pojmů

Seznámení se základními termíny používanými v diplomové práci je nezbytné pro pochopení celého problému úřednických vlád. Přestože jsou níže uvedené pojmy velmi často používané zejména v médiích, a to v různých souvislostech, jejich definice jsou uvedeny pouze v odborné literatuře, encyklopediích nebo slovnících.

3.1 Politika

Politiku lze stručně definovat jako proces, v němž skupina lidí, jejichž názory a zájmy jsou zpočátku odlišné, dosahuje kolektivních rozhodnutí, jež jsou všeobecně považována pro skupinu za závazná a jsou prosazována jako společný způsob jednání⁴.

3.2 Demokracie

Starověký politický termín znamenající vládu lidu – v klasických Aténách, kde má slovo svůj původ, vláda *demos*. Dnešní užívání slova může odkazovat k lidové vládě či svrchovanosti lidu, k zastupitelské vládě či vládě s přímou účastí a dokonce k republikánské či konstituční vládě, tedy k vládě zákona⁵.

3.3 Vláda (kabinet)

Souhrn jednotlivců (zpravidla označovaných jako ministři) většinou reprezentující politické strany a tvořící nejvyšší kolektivní orgán výkonné moci vedený předsedou (premiérem)⁶.

3.4 Úřednická vláda

Vláda expertů bez „stranické knížky“, která přebírá „starost“ o vládnutí v případě vládní krize, pro niž politici nenajdou stranické koaliční řešení. Pro takto sestavenou vládu se používají i další pojmy jako vláda odborníků, nepolitická vláda, překlenovací nebo přechodná vláda⁷.

3.5 Programové prohlášení vlády

⁴ Blackwellova encyklopedie politického myšlení. Brno 2003, s. 364.

⁵ Blackwellova encyklopedie politického myšlení. Brno 2003, s. 80.

⁶ Stanislav Balík, Vlastimil Havlík a kol.: *Koaliční vládnutí ve Střední Evropě (1990-2010)*. Brno 2011, s. 19.

⁷ Vít Hloušek, Lubomír Kopeček: *Záchrana státu? Úřednické a polopolitické vlády v České republice a Československu*. Brno 2012, s. 13.

Vize a úkoly vlády, které si sama stanoví na období do dalších voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Součástí programového prohlášení vlády by měly také být nástroje, jimiž vláda hodlá ke stanoveným cílům dojít. Programové prohlášení vlády se zpravidla předkládá při hlasování o důvěře vlády v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky.

3.6 Parlament České republiky

Zákonodárny sbor, jemuž výlučně náleží zákonodárná moc. Skládá se ze dvou komor, Poslanecké sněmovny a Senátu. Poslanecká sněmovna má 200 poslanců, kteří jsou voleni na čtyři roky, Senát má 51 senátorů, z nichž je každé dva roky volena jedna třetina⁸.

3.7 Volby

Časově a místně sladěný, v základních otázkách právně upravený proces ustavování zastupitelských sborů jako kolegiálních představitelů suverenity nebo samosprávy těch, kteří je ustavují. Toto ustavení probíhá na základě výběru z více uchazečů, kteří musí splnit předem stanovená kritéria⁹.

4 Kontext úřednických vlád

4.1 Z historie vládních systémů

V této kapitole jsem vymezil demokracii jako základní rámec fungování moderních západoevropských politických systémů, což přispívá jednak k pochopení základních principů, na kterých jsou současné demokracie vystavěny (princip vlády většiny při zachování o ochraně práv menšin), jednak umožňuje pochopit zákonitosti fungování reálných demokratických politických systémů.

⁸ Karel Vodička, Ladislav Cabada: *Politický systém České republiky*. Praha 2003, s. 245.

⁹ Blanka Říčovská: *Úvod do současné politologie. Srovnávací analýza demokratických politických systémů*. Praha 2002, s. 131.

4.1.1 Demokracie a její formy

Evropská civilizace a s ní i politika se zrodily ve starověkém Řecku¹⁰. Otázka, co je demokracie, byla pravděpodobně poprvé položena v 6. a 5. stol. př. Kr., kdy v Řecku vznikaly první demokratické obce. Doslovný překlad demokracie znamená „vláda lidu“. Zde ovšem narážíme na problém, co si představit pod pojmem „lid“ a co pod pojmem „vláda“. V průběhu staletí různí myslitelé zodpovídali tyto otázky různě, v závislosti nejen na tom, jaké konkrétní demokratické obce znali z vlastní zkušenosti nebo z historických pramenů, ale také v závislosti na svém chápání politiky a svých hodnotových představách. Celý tento proud uvažování o demokracii, který započal v 5. stol. př. Kr. a trvá až do současnosti, lze označit termínem teorie demokracie¹¹.

Jedním z autorů, kteří se zabývali teorií demokracie, pojmem lid a jeho definicí, byl italský politolog G. Sartori. Ve své rozsáhlé práci *Teorie demokracie* konfrontuje dvě možná interpretační hlediska:

- **do jaké míry je s demokracií slučitelný většinový princip (demokracie jako vláda většiny);**
- **do jaké míry je nutné, aby většinový princip byl současně spojen s ochranou práv menšin (demokracie jako vláda většiny omezená právy menšin)¹².**

V případě, kdy v souvislosti s demokracií hovoříme o většině či menšině, vztahuje se tento pojem k proceduře, podle níž se v daném systému provádějí rozhodnutí. Z několika navržených možností se vybere takové řešení, na němž se shodne většina. Menšinou jsou potom ty skupiny, které mají rozhodující vliv na formování názorů – menšiny se snaží modelovat, utvářet a následně i získat souhlas většiny. Většina následně rozhoduje, která menšina zvítězí. Demokracii tedy můžeme rovněž chápat jako systém, v němž se menšina v průběhu rozhodování stává většinou a tato většina pak podporuje menšinu, která vládne¹³. Někteří autoři označují tuto vládnoucí menšinu jako elitu. V 19. století se stala elita ústředním

¹⁰ Lukáš Valeš: *Dějiny politických teorií*. Plzeň 2004, s. 11.

¹¹ Marek Skovajsa: *Teorie demokracie*. In: Ladislav Cabada, Michal Kubát a kol., *Úvod do studia politické vědy*. 2. rozšířené a doplněné vydání. Praha 2004, s. 321.

¹² Giovanni Sartori: *Teória demokracie*. Bratislava 1993, s. 35.

¹³ Říchová 2002, s. 33 – 35.

tématem děl G. Moscy, V. Pareta nebo F. Nietzscheho, které dnes považujeme za průkopníky teorie elit.

Jedním z charakteristických rysů demokracie je, že se zrodila jako systém odmítající princip vlády na základě dědictví nebo dobytí moci a nahradila ho vládou vybraných, zvolených osob. Princip výběru nespočívá pouze ve výběru samotném, ale především v trvalé možnosti vybrané jedince odvolat a nahradit je jinými. V této souvislosti se vychází z předpokladu, že nikdo není schopen sám rozhodnout o tom, zda je lepší než kdokoli jiný. Toto rozhodnutí vždy na sebe musí vzít někdo druhý, a to prostřednictvím volby. Demokracie se tak od jiných systémů odlišuje nejen legitimitou vůdcovství, podpořenou faktickou lidovou volbou či souhlasem lidu s danou vládou, ale především zpětnou vazbou. Odlišnost demokratických a nedemokratických systémů lze popsat následovně: V nedemokratických systémech se elity „dosazují samy“, naopak v demokratických systémech se „nabízejí (navrhují) samy“¹⁴.

Demokracii lze rovněž definovat jako systém, ve kterém je vliv většiny zaručen volenými a soupeřícími menšinami, kterým se většina svěruje. Z toho vyplývá, že menšiny jsou pro demokracii nezbytnou podmínkou jejího fungování. Princip většiny (většinové pravidlo volby) je vždy provázen důrazem na zachování práv menšiny. Podstatné pro demokracii je, že ti kdo vládnou, nikdy nezískávají neomezenou moc¹⁵.

4.1.1.1 Přímá demokracie

Model přímé demokracie vychází z identity vládnoucích a ovládaných. Vyznačuje se tím, že lid má v maximální míře sám rozhodovat o závažných politických otázkách ve státě přímo svým hlasováním¹⁶. V současné politické praxi je metodě přímého rozhodování adekvátní referendum, resp. plebiscitní demokracie, tzn. typ rozhodování, v němž voliči odpovídají na položenou otázku souhlasně či negativně. Za klasický příklad země, kde se techniky přímé demokracie staly nedílnou součástí politického života, je obecně pokládáno Švýcarsko. První referendum se zde konalo již na počátku 19. století a vztahovalo se ke schválení ústavy. Techniky přímé demokracie uplatňované v zemi se dělí na referenda federální, kantonální a místní (tzn. vertikální členění), dále na referenda obligatorní (povinná) a fakultativní

¹⁴ Říchová 2002, s. 37.

¹⁵ Říchová 2002, s. 38.

¹⁶ Vladimír Klokočka : Ústavní systémy evropských států. Praha 2006, s. 130.

(vyhlašovaná podle potřeby). Na celošvýcarské úrovni vyžaduje ústava konání obligatorních referend v souvislosti s návrhy změny ústavy či některých jejích částí; povinně musí být v referendu schváleny i návrhy mezinárodních smluv týkající se vstupu Švýcarska do mezinárodních bezpečnostních struktur.

Kromě Švýcarska se však systém přímé demokracie neprosadil, neboť není dostatečně pružný na to, aby ho bylo možno používat ve složitých procesech, kde se kladou vysoké nároky na nepřetržité upřesňování stanovisek¹⁷.

4.1.1.2 Reprezentativní demokracie

Reprezentativní demokracie je založena na myšlence politické reprezentace s tím, že pojem reprezentace je vlastně opakem pojmu identity¹⁸. Demokratický princip reprezentace je výrazem složitosti moderních společností, v nichž lid jako suverén nemá možnost přímo se podílet na tvorbě rozhodnutí, jimiž má být společnost řízena. Reprezentanti – většinou zvolení poslanci parlamentu – jsou pak těmi, kdo jednájí jako lid. Lid na své reprezentanty přenáší část svých kompetencí a oni se pak v takto vymezeném prostoru chovají autonomně. Parlament však nedisponuje veškerou mocí (nepřísluší mu moc výkonná ani moc soudní), navíc je omezen ve výkonu reprezentace i přesným stanovením funkčního období. Volby jsou pak nejen aktem vytvářejícím reprezentaci, ale i aktem, který opakovaně přizpůsobuje vůli lidu jeho reprezentantům.

Reprezentativní model demokracie je svou vnitřní strukturou mnohem složitější než demokracie přímá. Nejdůležitější součástí reprezentativního modelu demokracie jsou politické strany jakožto instituce, které mobilizují občany, agregují zájmy jednotlivých skupin a přispívají k artikulaci jejich požadavků a potřeb. Rovněž se podílejí na výběru reprezentantů a plní i funkci reprezentace zájmů v zastupitelských orgánech moci. Vývoj zejména v posledních dvou stoletích jasně prokázal, že moderní reprezentativní demokracie je bez politických stran nemyslitelná¹⁹.

¹⁷ Říchová 2002, s. 40.

¹⁸ Křokochka 2006, s. 133.

¹⁹ Říchová 2002, s. 45.

4.1.2 Politické režimy

Politický režim je odborníky nejčastěji považován za normativní subsystém politického systému. V nejširším smyslu chápání obsahuje všechny hodnoty a systémové principy, strukturu autorit, formální i neformální pravidla politické hry a z nich vyplývající závislosti mezi subjekty politiky. Funkcí takto pojatého vysvětlení politického režimu je vymezení hranic svobody politické činnosti, kterou lze provádět bez rizika vystavení se sankcím za antisystémové politické chování a stanovení pevné hierarchie politických subjektů²⁰.

Politický režim je objektem dvojí akceptace, které vytvářejí dva druhy legitimacy, a to ideologickou a strukturální. Ideologická legitimita je spojena s podporou základních politických hodnot, která jsou pojítkem systému (např. demokracie, spravedlnost, svoboda, rovnost apod.). Strukturální legitimita představuje přesvědčení o legálnosti, pravomocnosti a zákonnosti režimních norem. Objektem podpory jsou normy týkající se způsobu získávání moci, přijímání platných rozhodnutí a politické odpovědnosti²¹.

4.1.2.1 Typologie demokratických politických režimů

Typologizace demokratických politických režimů se většinou určuje podle následujících dvou kritérií:

- **způsob dělení moci ve státě na moc zákonodárnou a moc výkonnou** (svou roli zde také hraje moc soudní, i když velmi omezeně);
- **povaha vzájemných propojení, vztahů a závislostí mezi zákonodárnymi institucemi a institucemi výkonnými.**

Na základě výše uvedených kritérií lze politické režimy rozdělit do tří základních typů:

- **parlamentní režim,**
- **prezidentský režim,**
- **poloprezidentský režim.**

²⁰ Michal Kubát: Politické režimy – formy vlády. In: Ladislav Cabada, Michal Kubát a kol., *Úvod do studia politické vědy*. 2. rozšířené a doplněné vydání. Praha 2004, s. 197-198.

²¹ Kubát 2004, s. 199.

Existují však režimy, které nelze zařadit do žádného ze tří uvedených typů režimů. Jedním ze zvláštních režimů je švýcarský, který je obecně považován za čtvrtý typ politického režimu²².

4.1.2.1.1 Parlamentní režim

Parlamentní režim, který ve světě převládá, je slučitelný jak s monarchiemi, tak s republikánským zřízením. Z toho vyplývá, že hlavou státu v parlamentním systému může být jak dědičný monarcha (Spojené království, Dánsko, Belgie), tak prezident, který může být volen jak přímo (Rakousko, Irská republika, Slovensko), tak zákonodárným sborem (SRN, Česká republika)²³. Parlamentní režim opírá své politické uspořádání o ideu dělby moci, ale nechápe ji příliš přísně. Zákonodárná a výkonná moc spolu v procesu rozhodování nejen spolupracují, ale dokonce se s cílem plnění svých základních úkolů navzájem doplňují. Parlament tedy přímo ovlivňuje exekutivu, protože vláda může fungovat jen tehdy, má-li důvěru zastupitelského orgánu. Na oplátku má vláda právo účastnit se legislativní činnosti parlamentu.

Dvěma základními kameny parlamentního režimu tedy jsou:

- **politická odpovědnost vlády vůči parlamentu,**
- **účast vlády v procesu tvorby práva.**

K výše uvedeným dvěma základním kamenům parlamentního režimu je ještě nezbytné doplnit právo hlavy státu (prezidenta nebo monarchy) rozpouštět za daných okolností parlament.

V parlamentním režimu je oddělena funkce hlavy státu od funkce předsedy vlády. Hlava státu není aktivním účastníkem rozhodovacího procesu, plní pouze funkci arbitra v rozporech politických sil. Prezident nebo monarcha sice jmenuje předsedu vlády a na jeho návrh ministry, ale většinou se jedná pouze o formální kroky, protože složení vlády musí být schváleno parlamentem, resp. vláda musí získat jeho důvěru²⁴.

²² Kubát 2004, s. 200-201.

²³ Říchová 2002, s. 57.

²⁴ Kubát 2004, s. 201.

4.1.2.1.2 Prezidentský režim

Prezidentský režim je na rozdíl od parlamentního slučitelný pouze s republikánskou formou zřízení. V čele státu stojí vždy prezident, jehož legitimita není odvozena od zákonodárského sboru, ale je volen přímo či metodou, která zachovává logiku přímé volby (např. volba kolegiem volitelů v USA)²⁵. Prezidentský režim se rovněž opírá o dělbu moci, která je ovšem zde chápána doslovně. Platí tedy, že výkonná moc je od zákonodárné striktně oddělena. Parlament je v oblasti legislativy všemocný, ale nevlastní žádné exekutivní nástroje. Prezident disponuje úplnou výkonnou mocí, ale zároveň je zbaven zákonodárných možností. V prezidentském režimu je přímo volený prezident nejen hlavou státu, ale současně i předsedou vlády a zároveň tedy přímým nadřízeným výkonného vládního aparátu.

Nejdůležitějšími předpoklady prezidentského režimu jsou:

- **separace výkonné a zákonodárné moci,**
- **politická neodpovědnost exekutivy vůči parlamentu.**

V praxi jsou výše uvedené předpoklady prezidentského režimu uskutečňovány pomocí systému tzv. brzd a protivah nebo-li vzájemného omezování se moci zákonodárné, výkonné a soudní (ta hraje mnohem podstatnější roli než v režimu parlamentním). V praxi to znamená, že prezident potřebuje pro řadu svých rozhodnutí souhlas parlamentu nebo naopak návrhy zákonů schválené parlamentem musí být odsouhlaseny prezidentem²⁶.

4.1.2.1.3 Poloprezidentský režim

Poloprezidentský režim je stále ještě považován za novátorskou koncepci, i když se již prosadil v některých významných zemích (např. Francie). Nejdůležitější postavou struktury moci v poloprezidentském režimu je prezident, který je volen v přímých a všeobecných volbách. Prezident disponuje funkcí hlavy státu a šéfa exekutivy, ale na rozdíl od prezidentského režimu se o výkonnou moc musí dělit s předsedou vlády a vládou. V tomto případě prezident většinou přejímá ty ústavní pravomoci předsedy vlády, které jsou „významnější“, a stává se tak nejdůležitější rozhodovací instancí. Problém může nastat, když

²⁵ Říchová 2002, s. 59.

²⁶ Kubát 2004, s. 204-205.

předseda vlády nechce uznat supremaci prezidenta a důsledně uplatňuje vlastní pravomoci. Děje se to především tehdy, když jsou předseda vlády a prezident z rozdílného politického tábora, což se může stát, protože jak prezident, tak i parlament jsou voleni v přímých a všeobecných volbách, které se navíc konají v rozdílných termínech. Této situaci (politická odlišnost prezidenta a premiéra) se říká kohabitace (nucené soužití) a v praxi není výjimečným jevem.

Pro poloprezidentský režim je charakteristické:

- **dělba moci je zde provedena v duchu výrazné převahy moci výkonné nad mocí zákonodárnou,**
- **hlava státu hraje důležitou politickou roli a účastní se výkonu moci,**
- **existují dva aktivní subjekty exekutivy: prezident a vláda v čele s předsedou.**

Fungování poloprezidentského systému není až tolik závislé na ústavních člancích, jako spíše na politických faktorech, zvláště pak na stranickém systému a na vztazích mezi prezidentem a většinovou politickou stranou²⁷.

4.1.2.1.4 Švýcarský režim

Ústavní vývoj ve Švýcarsku byl již od středověku spjat s bojem švýcarských kantonů za nezávislost a svobodu. Tento boj probíhal nejprve proti rakouskému centralismu a po francouzské revoluci pak proti centralismu Helvétské republiky, jejíž ústava byla inspirována demokratickými myšlenkami a vycházela ze všeobecného a rovného volebního práva mužů²⁸. Švýcarský režim je velmi specifický, ale jak už bylo uvedeno dříve, lze ho považovat za čtvrtý typ politického režimu. Švýcarský režim se neopírá o dělbu moci, ale o zásadu jednotnosti státní moci, kterou představuje parlament. Jedná se tedy o tzv. vládu shromáždění. Parlament jako jediný disponuje státní mocí a uplatňuje jak legislativní, tak i exekutivní kompetence. Vláda je ve švýcarském režimu jakýmsi parlamentním výborem, který je určen k vyřizování běžné administrace. Švýcarský mechanismus moci je navíc založen na přímé

²⁷ Kubát 2004, s. 206-208.

²⁸ Klokočka 2006, s. 152.

demokracii, což představuje velké množství referend a lidových zákonodárných iniciativ, jejichž prostřednictvím se občané účastní procesu přijímání klíčových rozhodnutí zákonodárné a politické povahy. Vláda není ve švýcarském režimu sestavována na základě stranických dohod, ale čtyři největší politické strany jsou bez ohledu na vzájemné vztahy povinny spolupracovat a společně ohlašovat kandidáty do vlády. Díky tomu je stranický systém stabilizován.

Švýcarský režim se vyznačuje těmito vlastnostmi:

- **chybí dělba moci,**
- **mechanismus moci je ve velkém rozsahu opřen o prvky přímé demokracie,**
- **je realizován model konsensuálního bezkonfliktního systému.**

Výše uvedené vlastnosti režimu se utvářely během dlouhého vývoje na území Švýcarska a není jisté, zda by tento politický režim mohl fungovat i v jiných zemích²⁹.

4.2 Současný vládní systém v České republice

Jádro politického systému České republiky tvoří centrální ústavní orgány – prezident, vláda, Parlament a Ústavní soud. V nich a v korelacích mezi nimi se odehrávají nejdůležitější politické procesy. Pomocí ústavního systému, který přiděluje určité specifické kompetence legislativním, exekutivním a judikativním orgánům, se uskutečňuje dělba moci jako jeden z pilířů právního státu.

V České republice byl založen parlamentní vládní systém. Ten se obecně vyznačuje tím, že hlava státu neodpovídá za svá politická rozhodnutí. Akty hlavy státu vyžadují ke své platnosti kontrasignaci předsedy vlády nebo věcně příslušného ministra. Vláda se zodpovídá za vlastní rozhodnutí (i za kontrasignovaná rozhodnutí hlavy státu) Parlamentu ČR, zejména Poslanecké sněmovně. Parlament může vládě vyslovit nedůvěru a tím vynutit její odstoupení. Zákonodárná moc spočívá pouze v rukou Parlamentu ČR. K tomu přistupuje i právo Parlamentu ČR kontrolovat státní správu. Hlava státu získává v případě demise vlády

²⁹ Kubát 2004, s. 209-211.

postavení nejvyššího arbitra. Demisi vlády může buď přijmout, a nebo jí odmítnout, rozpustit Parlament ČR a vypsat nové volby³⁰.

Parlamentní vládní systém, který instalovala Česká republika, se vyznačuje ústředním mocenským postavením Parlamentu ČR. Parlament ČR je jediný celostátní orgán, který má přímou demokratickou legitimaci, je přímo volen občany. Všechny ostatní centrální ústavní instituce jsou od Parlamentu ČR odvozeny. Parlamentní systém České republiky umožňuje jen takové vytvoření vlády, které je podporováno většinou v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky. Parlamentní většina a vláda těsně spolupracují³¹.

Český politický systém si po roce 1989 prošel významnou institucionální konsolidací, která se vztahuje k centrálním politickým ústavním institucím. K nim patří zejména prezident, vláda, Parlament a Ústavní soud. Za důležité kroky, které přispěly ke konsolidaci politického systému České republiky je nutno považovat přijetí Listiny základních práv a svobod Federálním shromážděním ČSFR dne 9. ledna 1991 a Ústavy České republiky Českou národní radou dne 16. prosince 1992 (1/1993 Sb.). Články 3 a 112 odst. 1 Ústavy České republiky byla Listina základních práv a svobod inkorporována beze změn jako celek do ústavního pořádku České republiky a vyhlášena pod č. 2/1993 Sb.³².

Ústava České republiky vychází z teorie dělby moci na legislativu, exekutivu a judikativu. Každá z těchto mocí je nadána určitými specifickými ústavními orgány. Moc zákonodárná – Parlament ČR – je upravena v hlavě druhé, moc výkonná – prezident, vláda a státní zastupitelství – v hlavě třetí a moc soudní – Ústavní soud a obecné soudy – v hlavě čtvrté Ústavy České republiky. Česká republika navázala svou konstitucí na ústavní tradice první Československé republiky a zavedla parlamentní vládní systém.

Legislativní moc je vykonávána oběma komorami Parlamentu, Poslaneckou sněmovnou a Senátem. Senát, který je volen podle většinového principu a na delší období než Poslanecká sněmovna³³, zákonodárství spoluvytváří a modifikuje. Senát, jako druhá komora Parlamentu, tak má působit jako protiváha k případným radikálním politickým výkyvům v Poslanecké

³⁰ Karel Vodička, Ladislav Cabada: *Politický systém České republiky*. Praha 2003, s. 241.

³¹ Vodička, Cabada 2003, s. 242.

³² *Úplné znění Ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky*. Praha 2010.

³³ Senátoři jsou voleni na šest let s tím, že po dvou letech se obměňuje třetina Senátu. Poslanci jsou voleni na čtyři roky vždy všichni najednou.

sněmovně a přispívat tím k vyšší kontinuitě zákonodárného procesu a k lepšímu zajišťování zájmové a názorové plurality. Kontrolní funkce obou komor Parlamentu je rozdílná. Zatímco vládu kontroluje pouze Poslanecká sněmovna, Senát má určitá kontrolní oprávnění vůči prezidentovi a Ústavnímu soudu³⁴.

Ústava České republiky propůjčuje úřadu prezidenta relativně rozsáhlé kompetence. Poměrně silné postavení hlavy státu však nezpochybňuje parlamentní charakter českého vládního systému. Prezidentu republiky náleží právo suspenzivního veta vůči Parlamentu³⁵. Prezident může v určitých krizových situacích rozpustit Poslaneckou sněmovnu a po volbách jmenovat nového předsedu vlády. Právo jmenovat předsedu vlády však nemůže prezident vykonávat proti vůli parlamentní většiny, neboť vláda se musí podrobit hlasování o důvěře v Poslanecké sněmovně (čl. 68 odst. 3 Ústavy). Prezident republiky není Parlamentu odpovědný ze své politické činnosti a také jím nemůže být odvolán³⁶.

Vláda je v ústavní listině výslovně definována jako vrcholný orgán výkonné moci (čl. 67 odst. 1 Ústavy). Kabinet rozhoduje ve sboru, k přijetí usnesení vlády je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jeho členů (čl. 76 Ústavy). Předseda vlády však má zesílené postavení a disponuje právem navrhnout členy vlády.

Ústavní soud vykonává ve své činnosti jak abstraktní, tak konkrétní kontrolu ústavnosti. Rozhoduje na návrh oprávněného subjektu o ústavnosti právních předpisů, ale i o ústavních stížnostech soukromých osob a územních samosprávných celků proti zásahům orgánů veřejné moci do jejich ústavních práv a svobod. Ústava propůjčuje Ústavnímu soudu i jiné důležité rozhodovací kompetence, např. v rámci dělby moci mu přísluší řešit kompetenční spory mezi státními orgány, popř. mezi státními a samosprávnými orgány nebo mezi samosprávnými orgány navzájem³⁷.

4.3 Definice úřednické a polopolitické vlády

Pro vlády, které nejsou vytvářeny na čistě stranickém principu, jsou v českém prostředí vžité různé názvy. Za První republiky se nejčastěji používalo označení úřednická vláda. V současné

³⁴ Vodička, Cabada 2003, s. 243.

³⁵ Prezident je oprávněn odmítnout podepsat schválený zákon a vrátit jej Poslanecké sněmovně PČR.

³⁶ Vodička, Cabada 2003, s. 244.

³⁷ Vodička, Cabada 2003, s. 244.

české politice se objevují vedle vlády úřednické i jiné pojmy, například vláda odborníků, případně nepolitická či polopolitická vláda. Setkáváme se i s termínem překlenovací či přechodná vláda. Z tohoto výčtu se jako rozumné jeví definovat dva termíny, které se od sebe liší, a to vláda úřednická a vláda polopolitická. Všechny ostatní termíny jsou jen jiné názvy označující totéž.

Definic úřednických a polopolitických vlád je mnoho, všechny však mají téměř stejný význam, což dokládám na dvou níže uvedených definicích:

Úřednická vláda je označení pro kabinet expertů bez „stranické knížky“ přebírající „starost“ o vládnutí v případě vládní krize, pro niž politici nenajdou „stranické“ koaliční řešení. Polopolitická vláda se od úřednické vlády liší svým složením. V úřednické vládě zasedají ministři bez stranické příslušnosti, ve vládě polopolitické pak ministři se stranickou příslušností i bez ní. Polopolitická vláda se tak nachází mezi vládou úřednickou a klasickou stranickou vládou³⁸.

Úřednickou vládou označujeme takovou vládu, která není založená primárně na rozdělení moci mezi relevantními politickými silami, ale zasedají v ní ve větší míře nestraniční odborníci na příslušné resorty. Tato vláda bývá obvykle pouze dočasná, určená k překlenutí období do vzniku další plnohodnotné politické vlády. Úřednická vláda se sestavuje obvykle v nestabilních dobách jako například po válce, v ještě nevyspělých, vznikajících demokraciích nebo při celosvětových či vnitrostátních hospodářských krizích. Často ji dosazuje vládnoucí nebo reprezentativní hlava státu. V počínajících, ještě ne zcela vyvinutých demokraciích může být úřednická vláda dosazována po vyslovení nedůvěry parlamentem nebo po odstoupení vlády nebo jejích klíčových činitelů. V poměrných volebních systémech s častou potřebou tvořit koalice k vytvoření většiny úřednická vláda nastupuje v dobách koaličních krizí, tedy v dobách změn zájmů koaličních partnerů³⁹.

Česká republika je parlamentní demokracií, která je založená na silné moci politických stran, které představují převodové páky mezi zákonodárnou (přímo volenou) mocí a mocí exekutivní, tedy zejména vládou. Úřednická či polopolitická vláda tuto vazbu narušuje, a to především z důvodu, že nedisponuje jasnou politickou orientací plynoucí v českém prostředí

³⁸ Hloušek, Kopeček 2012, s. 13 a 18.

³⁹ http://cs.wikipedia.org/wiki/%C3%9A%C5%99ednick%C3%A1_vl%C3%A1da ze dne 18.12.2011

především z koaliční dohody, která umožňuje řešit významné politické problémy. Taková vláda bývá tématicky a časově předem omezená a soustřeďuje se více na politicko-administrativní „provoz“ státu než na skutečné vládnutí. V tomto smyslu se tedy nejedná o příliš funkční vládu⁴⁰.

4.4 Úřednické a polopolitické vlády za první republiky

Úřednické a polopolitické vlády mají v českém prostředí dlouhou tradici. Za propagátora takovýchto vlád můžeme považovat již prvního československého prezidenta Tomáše Garrigua Masaryka. Masaryk, který se jako vůdce zahraničního odboje za první světové války zásadně zasloužil o vznik Československa, se do vlasti vrátil ovlivněn americkým prezidentským režimem. Vycházel přitom z představy ministrů, kteří působí jako „prezidentovi sekretáři“ a vlád, které budou tvořeny „specialisty vybíranými mimo parlament“. Na Masaryka kromě americké inspirace nepochybně působil i vliv rakouské politiky. Ve vídeňském parlamentu působil před první světovou válkou, což silně formovalo jeho vnímání politiky. Rakouské vlády byly v ústavě z roku 1867 definovány jako kabinety jmenované císařem bez přímé odpovědnosti parlamentu. V praxi potom velmi často císař preferoval jmenování „svých“ ministrů před respektem k politickému složení poslanecké sněmovny říšské rady. V tomto smyslu byly všechny vlády vlastně složeny z císařových úředníků. Rakouské vlády mohly pomocí vydávání dekretů parlament obcházet i v legislativním procesu a při velké stranické fragmentaci parlamentu a vyhrocenosti mezi národy tak ani nepřekvapí, že úřednické vlády byly při prosazování své agendy úspěšnější než vlády politické⁴¹.

Prezident Masaryk po vzniku Československé republiky narazil na odpor stranických lídrů, kteří v jeho představách oprávněně viděli snahu o prezidencializaci režimu a snahu mocensky je odstavit na vedlejší kolej. I přes nesouhlas prezidenta Masaryka si Československo ústavně vybralo parlamentarismus, v němž byla role prezidenta formálně omezená⁴². Prezident nebyl spokojen s omezenými, kontrasignací konkrétního zodpovědného člena vlády podmíněnými prezidentskými pravomocí, zakotvených v tzv. prozatímní ústavě. Podmínkou jeho setrvání ve funkci se tak stalo posílení jeho pozice, a to především ve vztahu k vládě. Ústavní novela⁴³

⁴⁰ Hloušek, Kopeček 2012, s. 11.

⁴¹ Hloušek, Kopeček 2012, s. 35-36.

⁴² Hloušek, Kopeček 2012, s. 37.

⁴³ Přijata dne 23.5.1919 jako zákon č. 217/1919 Sb.

mu umožnila v první řadě jmenovat a odvolávat vládu a jednotlivé ministry (tato kompetence byla původně přisouzena Poslanecké sněmovně) a dále pak rozšířila jeho vazbu na vládu tím, že prezidentovi poskytla možnost účastnit se jednání vlády, dávala mu možnost předsedat vládě (bez práva hlasovat) a být v kontaktu s jednotlivými členy vlády⁴⁴.

Při přípravě únorové ústavy došlo při projednávání úpravy vztahu prezident-vláda ke sporu zejména v otázce spoluodpovědnosti vlády za prezidentovy kroky. Z hlediska Masarykova zvyku odchylovat se od vládní linie a upřednostňovat vlastní náhled na aktuální problémy se podmínka kontrasignace jevila jako velmi důležitá. Nakonec byla zvolena pro parlamentní systém klasická varianta: vládu, odpovědnou Poslanecké sněmovně (která jí mohla vyslovit nedůvěru nadpoloviční většinou přítomných poslanců), sice jmenoval prezident, z hlediska kompetenčního však byla veškerá výkonná moc (s výjimkou výslovně vyhrazené prezidentovi) přisouzena vládě. Případné vyslovení nedůvěry vládě (pro prvorepublikový politický systém obtížně představitelná) znamenalo demisi do rukou prezidenta, který jmenoval vykonavatele státních záležitostí do ustavení nové vlády. Při jednáních o únorové ústavě již prezident Masaryk neprosazoval americký systém prezidenta-šéfa exekutivy a akceptoval daný stav. Ústavodárci naopak připravili pro prezidenta Masaryka ústavní „odpustek“ v otázce limitace opakování se volby prezidenta (omezení výkonu prezidentského úřadu nejvýše dvakrát po sobě se Masaryka netýkalo)⁴⁵.

Masarykova vize vlastní role uvnitř formujícího se politického systému se musela s takto formulovanou ústavou dostat do konfliktu. Původní státotvorná idea, reflektující zahraničně politickou i vnitřní ekonomickou a sociální situaci Československa, byla v poválečných letech primárně orientovaná na stabilizaci systému. Aby mohl být Masaryk nápomocen při plnění tohoto úkolu, byl připraven opouštět svazující ústavní limity a pragmaticky realizovat vlastní řešení⁴⁶.

Masarykova propagace nestrannické „vlády odborníků“ by pravděpodobně v praxi zůstala nenaplněna, pokud by se meziválečné Československo již od počátku své existence nemuselo potýkat s politickou krizí ohrožující samotné přežití demokracie a v podstatě i státu jako takového. Problémem byl především odpor početné německé menšiny v pohraničí, která usilovala o připojení k sousednímu Německu a Rakousku, což se projevilo při nacionálních srážkách s oběťmi na životech. K tomu se v průběhu roku 1920 přidalo pnutí uvnitř

⁴⁴ Jan Holzer: Teorie a praxe úřednických vlád v českém politickém systému. *Proglas*, č. 9-10, 1998, s. 17.

⁴⁵ Holzer 1998, s. 17.

⁴⁶ Holzer 1998, s. 18.

nejvýznamnější vládní politické strany – sociální demokracie. Její komunistické „křídlo“ otevřeně odmítalo stávající politický režim a hodlalo následovat sovětský (bolševický) příklad. Sociální demokraté si potřebovali vyřešit své vnitrostranické problémy, ale zároveň nechtěli, aby u výkonné moci zůstali agráři – druhá hlavní strana vládní koalice⁴⁷.

Ke jmenování první úřednické vlády došlo v září 1920 poté, co dosavadní sociálně demokratičtí ministři následováni svými kolegy z agrární strany podali demisi. Jako řešení složité vnitropolitické situace se objevila varianta jmenování týmu, nespjatého s nestabilními a vnitřními konflikty zmítanými politickými stranami, kabinetu úřednického. Do jeho čela byl vybrán Jan Černý, bývalý prezident moravské zemské správy⁴⁸, který současně převzal i vedení ministerstva vnitra. Ze staré vlády zůstali Karel Engliš a Rudolf Hotowetz⁴⁹. Posty ostatních ministrů obsadili prezidentem vybraní lidé také bez stranických legitimací, např. úředníci, lidé z akademické sféry apod. Za úřednickou vládu Jana Černého, kterou Masaryk prezentoval jako dočasnou, se přitom postavily všechny dosavadní vládní strany včetně částí sociální demokracie⁵⁰. Nový premiér byl vybrán přímo na doporučení odstupujícího premiéra Vlastimila Tusara⁵¹.

Tabulka 1 – Složení První úřednické vlády Jana Černého

Portfej	Ministr	Období
Ministerský předseda	Jan Černý	1920-1921
Ministr vnitra	Jan Černý	1920-1921
Ministr zahraničních věcí	Edvard Beneš	1920-1921
Ministr financí:	Karel Engliš (správce)	1920-1921
	Vladimír Hanačík	1921
Ministr školství a národní osvěty	Josef Šusta	1920-1921
Ministr národní obrany	Otakar Husák	1920-1921
Ministr spravedlnosti	Augustin Popelka	1920-1921
Ministr průmyslu, obchodu a živností	Rudolf Hotowetz	1920-1921
Ministr železnic	Václav Burger	1920-1921
Ministr veřejných prací	František Kovářík	1920-1921
Ministr zemědělství	Vladislav Brdlík	1920-1921
Ministr sociální péče	Josef Gruber	1920-1921

⁴⁷ Hloušek, Kopeček 2012, s. 37.

⁴⁸ Holzer 1998, s. 18.

⁴⁹ Zdeněk Kárník: *České země v éře první republiky. Vznik, budování a zlatá éra republiky (1918-1929)*, díl první. Praha 2003, s. 138.

⁵⁰ Hloušek, Kopeček 2012, s. 38.

⁵¹ Kárník 2003, s. 138.

Ministr veřejného zdravotnictví a tělesné výchovy	Ladislav Procházka	1920-1921
Ministr pošt a telegrafů	Maxmilián Fatka	1920-1921
Ministr unifikací	Vladimír Fajnor	1920-1921
Ministr pro správu Slovenska	Martin Mičura	1920-1921
	Leopold Průša	1920-1921
Ministr pro zásobování lidu:	Vladislav Brdlík (správce)	1921
	Ladislav Procházka (správce)	1921
Ministr pro zahraniční obchod	Rudolf Hotowetz (správce)	1920-1921

Zdroj dat: <http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1918-1938-csr/jan-cerny-1/prehled-ministru-24664/> ze dne 18.12.2011.

Vzhledem ke konstrukci ústavy nebylo nutné, aby vláda žádala o důvěru Poslaneckou sněmovnu, což se stalo pravidlem i u dalších podobných meziválečných vlád. I přes svůj prozatímní charakter obsahovala vládní agenda dosti komplexní úkoly plynoucí z přirozené potřeby konsolidace mladého státu a faktická politická podpora kabinetu umožňovala postupovat s dostatečnou razancí. Vláda zakročila velmi tvrdě proti zbolševizované levici, potlačila radikály vyvolanou generální stávkou a dokázala zpacifikovat nacionální neklid v pohraničí. Veřejná popularita vlády Jana Černého po provedení uvedených razantních opatření prudce poklesla. Poté, co se uklidnila politická a společenská situace v první polovině roku 1921, byla úřednická vláda Jana Černého nahrazena vládou novou, již převážně stranickou. Pro pochopení zrodu a působení vlády Jana Černého byla důležitá existence takzvané Pětky, která se zrodila spolu s touto vládou. Tato neformální instituce tvořená lídry umírněných politických stran fungovala jako jakýsi stínový politický „gestor“ úřednické vlády Jana Černého. V praxi Pětka zajišťovala parlamentní zázemí vlády a současně působila do značné míry jako její „úkolovač“. Pětka poté fungovala i po rozpuštění vlády Jana Černého za éry stranických kabinetů⁵².

Druhým příkladem uchýlení se k nestranickému kabinetu je období od března 1926 do října 1926. Koaliční rozpory uvnitř druhé vlády Antonína Švehly mezi stranami socialistickými a občanskými tehdy vedly k myšlence opět povolání na post předsedy vlády Jana Černého. Tato vláda se opírala o občanské strany české, německé a slovenské a poskytla prostor pro vytvoření tzv. panské koalice v říjnu 1926⁵³.

⁵² Hloušek, Kopeček 2012, s. 38-39.

⁵³ Holzer 1998, s. 18.

Tabulka 2 – Složení druhé úřednické vlády Jana Černého

Portfej	Ministr	Období
Ministerský předseda		1926
Ministr vnitra	Jan Černý	1926
Ministr zahraničí	Edvard Beneš	1926
Ministr financí	Karel Engliš	1926
Ministr školství a národní osvěty	Jan Krčmář	1926
Ministr národní obrany	Jan Syrový	1926
Ministr spravedlnosti		1926
Ministr pro zásobování lidu	Jiří Hausmann	1926
Ministr průmyslu, obchodu a živností	František Peroutka	1926
Ministr železnic	Jan Říha	1926
Ministr veřejných prací	Václav Roubík	1926
Ministr zemědělství		1926
Ministr unifikací	Juraj Slávik	1926
Ministr sociální péče		1926
Ministr veřejného zdravotnictví a tělesné výchovy	Josef Schieszl	1926
Ministr pošt a telegrafů	Maxmilián Fatka	1926
Ministr pro správu Slovenska	Josef Kállay	1926

Zdroj dat: <http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1918-1938-csr/jan-cerny-2/prehled-ministru-24659/> ze dne 18.12.2011.

Přestože zaznívaly v okolí prezidenta Masaryka úvahy o dlouhodobějším trvání druhé úřednické vlády Jana Černého, zůstala tato vláda v úřadu jen půl roku. Nesocialistické strany vlády Antonína Švehly se dokázaly poměrně rychle dohodnout s doposud opozičními německými agrárníky a křesťanskými sociály na vzniku nové „politické“ vlády pravého středu. Od vzniku Československa tak poprvé zasedla ve vládě německá politická reprezentace. K tomuto vládnímu spojení se po krátkém váhání připojila konzervativně-křesťanská Hlinkova Slovenská lidová strana a také nacionalističtí čeští národní demokraté, kteří původně přímou účast ve vládě odmítali z důvodu zapojení se německých stran. V čele nové vlády stál opět Antonín Švehla. Prezident Masaryk, který původně prosazoval levostředovou koalici, toto vládní řešení nakonec akceptoval. Druhá úřednická vláda Jana Černého tak nakonec v praxi posloužila pouze na krátké období (od 18. března 1926 do 12. října 1926⁵⁴), než se rekonstruovala vládní většina v parlamentu.

⁵⁴ <http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1918-1938-csr/jan-cerny-2/prehled-ministru-24659/> ze dne 18.12.2011.

Naposledy byla úřednická vláda využita na konci období meziválečného Československa. Dne 22. Zář 1938 byl prezidentem Edvardem Benešem, který v roce 1935 vystřídal na tomto postu Masaryka, jmenován předsedou vlády generál Jan Syrový. Vůči domácímu obyvatelstvu i zahraniční veřejnosti se tato vláda prezentovala jako kabinet „národní obrany“ proti nebezpečí ze strany Hitlerova Německa. V tomto kontextu bylo zcela přirozené, že předseda vlády Jan Syrový obsadil i křeslo ministra obrany. Ministrem vnitra se v nové vládě stal Jan Černý, sám bývalý premiér úřednických vlád. Jan Syrový, stejně jako před ním Jan Černý, byl vůči hlavě státu zcela loajální a při rozhodování se jí plně podřizoval. Hlavní odpovědnost za politická rozhodnutí v tehdejší situaci krajního ohrožení státu proto připadlo prezidentovi. Vznik úřednické vlády Jana Syrového podpořila i dosavadní nejvýznamnější vládní strana agráři, jejíž představitel Milan Hodža předtím stál v čele vlády⁵⁵.

Tabulka 3 – Složení první úřednické vlády Jana Syrového

Portfej	Ministr	Nástup do úřadu	Odchod z úřadu
Ministerský předseda	Jan Syrový	22. září 1938	4. října 1938
Ministr národní obrany	Jan Syrový	22. září 1938	4. října 1938
Ministr zahraničí	Kamil Krofta	22. září 1938	4. října 1938
Ministr vnitra	Jan Černý	22. září 1938	4. října 1938
Ministr financí	Josef Kalfus	22. září 1938	4. října 1938
Ministr školství a národní osvěty	Engelbert Šubert	22. září 1938	4. října 1938
Ministr spravedlnosti	Vladimír Fajnor	22. září 1938	4. října 1938
Ministr průmyslu, obchodu a živností	Jan Janáček	22. září 1938	4. října 1938
Ministr železnic	Jindřich Kamenický	22. září 1938	4. října 1938
Ministr veřejných prací	František Nosál	22. září 1938	4. října 1938
Ministr zemědělství	Eduard Reich	22. září 1938	4. října 1938
Ministr sociální péče	Bedřich Horák	22. září 1938	4. října 1938
Ministr veřejného zdravotnictví a tělesné výchovy	Stanislav Mentl	22. září 1938	4. října 1938
Ministr pošt a telegrafů	Karel Dunovský	22. září 1938	4. října 1938
Ministr unifikací	Josef Fritz	22. září 1938	4. října 1938
Ministr bez portfeje	Hugo Vavrečka	22. září 1938	4. října 1938
	Stanislav Bukovský	22. září 1938	4. října 1938
	Petr Zenkl	22. září 1938	4. října 1938
	Imrich Karvaš	24. září 1938	4. října 1938

⁵⁵ Hloušek, Kopeček 2012, s. 40 – 41.

Zdroj dat: <http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1918-1938-csr/jan-syrovyy/prehled-ministru-24618/> ze dne 22.10.2012.

Existence první úřednické vlády Jana Syrového ovšem byla pouze epizodická. Po Mnichovské dohodě, která připravila Československo o značnou část území (celkové ztráty pomnichovského Československa činily 41 098 km² a 4 879 000 obyvatel⁵⁶), podala vláda Jana Syrového na začátku října 1938 demisi⁵⁷. Vzhledem ke katastrofální situaci okleštěného Československa byl Jan Syrový znovu pověřen vedením vlády a jeho částečně obměněný kabinet fungoval v prvních dvou měsících Druhé republiky (od 4. října 1938 do 1. prosince 1938⁵⁸).

Tabulka 4 – Složení druhé úřednické vlády Jana Syrového

Portfej	Ministr	Období
Ministerský předseda	Jan Syrový	1938-1939
Ministr národní obrany		
Ministr zahraničí	František Chvalkovský	1938-1939
Ministr vnitra	Jan Černý	1938-1939
Ministr financí	Josef Kalfus	1938-1939
Ministr školství a národní osvěty	Stanislav Bukovský (správce)	1938-1939
Ministr spravedlnosti:	Vladimír Fajnor	1938
	Ladislav Karel Feierabend	1938-1939
Ministr průmyslu, obchodu a živností	Imrich Karvaš	1938-1939
Ministr železnic	Vladimír Kajdoš	1938-1939
Ministr pošt a telegrafů		
Ministr veřejných prací	Karel Husárek	1938-1939
Ministr zemědělství	Ladislav Karel Feierabend	1938-1939
Ministr sociální péče	Petr Zenkl	1938-1939
Ministr veřejného zdravotnictví a tělesné výchovy		

⁵⁶ http://cs.wikipedia.org/wiki/Mnichovsk%C3%A1_dohoda ze dne 22.10.2012.

⁵⁷ Hloušek, Kopeček 2012, s. 42.

⁵⁸ Holzer 1998, s. 18.

Ministr unifikací	Vladimír Fajnor	1938
	Ladislav Karel Feierabend	1938-1939
Ministr bez portfeje (propaganda)	Hugo Vavrečka	1938-1939
Ministr bez portfeje (pro záležitosti Podkarpatské Rusi)	Ivan Párkányi	1938
Ministr bez portfeje	Stanislav Bukovský	1938-1939

Zdroj dat: <http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1938-1939-csr/jan-syrovy/prehled-ministru-24672/> ze dne 22.10.2012.

Mezi úřednickými vládami Jana Černého z let 1920-1921 a Jana Syrového z roku 1938 lze zaznamenat několik podstatných rozdílů. V první řadě se zásadně proměnila povaha ohrožení demokracie a Československa – v roce 1938 byla primárně vnější nikoliv vnitřní. Ve druhé řadě se z hlediska charakteru vlády lze hovořit více o „politickém“ kabinetu Jana Syrového na rozdíl od „odbornického“ kabinetu Jana Černého.

Úřednické vlády působily v podmínkách meziválečného Československa především jako prostředek nouzového překlenutí vážné krize nebo situace, kdy se řešení v podobě stranických vlád nejevilo možné. Ke vzniku úřednických vlád rovněž napomáhala chybějící silná a stabilní parlamentní majorita, o níž by se „stranická“ vláda mohla opřít⁵⁹. Zvolený volební systém, který maximalizuje princip poměrného zastoupení, vedl k situaci mimořádně komplikovaného nacházení a sestavování majorit, o něž by se mohla případná vláda opřít. Tento volební mechanismus však nebyl jediným důvodem použití instituce úřednických vlád. Celá politická soustava totiž reflektovala úzce pojatou původní Masarykovu konstrukci československého státu, která zabraňovala do značné míry vzniku loajální opozice, schopné vystřídat stávající vládu, aniž by průvodním jevem byl totální obrat celospolečenského diskursu. Jedinou výjimku tvořila existence vlády tzv. panské koalice v druhé polovině dvacátých let.

Úřednické vlády především za doby prezidenta Masaryka měly vlastnost posilovat pozici prezidenta, kterým byly jmenovány a tendence omezovat jev parlamentarismu a posilovat byrokratickou správu. Pracovní aktivity úřednických vlád bylo možné kontrolovat jen omezeně, na druhé straně i ony byly odkázány na podporu Poslanecké sněmovny.

⁵⁹ Hloušek, Kopeček 2012, s. 41 – 42.

Motivy jejich zřízení můžeme tedy shrnout do dvou bodů:

1. výraz potřeby zajistit výkon moci a státní agendu v krizových situacích, v nichž nebylo možné se spolehnout na stabilní majoritu na půdě Poslanecké sněmovny;
2. snahu jednotlivých stran nebýt spojován s vyhlášením některých nepopulárních opatření.

Z výše uvedeného je patrné, že šlo v podstatě o čekání na moment, v němž bude možné opět přistoupit k vytvoření vlády parlamentního typu, složenou z reprezentantů jednotlivých participujících subjektů, s jasnou většinou v Poslanecké sněmovně⁶⁰.

Pro zavedení úřednických vlád v období První republiky byly důležité okolnosti, které k tomuto ne zcela standardnímu mechanismu vedly. V případech první úřednické vlády Jana Černého a obou vlád Jana Syrového se evidentně jednalo o mimořádně komplikované chvíle československé historie. V letech 1920 – 1921 se jednalo o nebezpečí sociálního konfliktu, vyvolaného jak vývojem v sousedních státech, tak potenciálem revoluční levice v rámci sociální demokracie, která kalkulovala se strategií postupné eskalace situace a vyvoláním celospolečenského střetu s ambicí bolševizace Československa. V roce 1938 šlo o reakci na Mnichovskou dohodu, konec První republiky a nutnost budování zcela nového, diametrálně odlišného politického systému, Druhé republiky.

Výjimku v této souvislosti tvoří pochopitelně druhá vláda Jana Černého z roku 1926, která nebyla příkladem řešení vážné krize, ale pouze nástrojem umožňující překlenout okamžité politické spory. Toto naznačuje zároveň i skutečnost, že se politické strany s jevem úřednických vlád smířily a naučily se s nimi pracovat. Lze tedy konstatovat, že využití instituce úřednických vlád bylo v prvorepublikové politické soustavě akceptovatelné, jistě ne ideální, nicméně vyvolané danými okolnostmi⁶¹.

4.5 Úřednické vlády v Evropě

Úřednické vlády nejsou pouze záležitostí Československa či České republiky. Vzhledem k tomu, že se vládní krize v Evropě často řeší pádem dosavadní stranické vlády, jsou úřednické vlády poměrně rozšířeným jevem. Obvykle zvolený následný postup se však

⁶⁰ Holzer 1998, s. 19.

⁶¹ Holzer 1998, s. 19.

většinou liší. Například v Holandsku, které je známé množstvím vládních krizí zakončených rozpadem vlády a vyhlášením předčasných voleb, lze v podstatě hovořit o ústavním zvyku, jenž přichází ke slovu cca jednou za dekádu. Od vzniku vládní krize až k předčasným volbám pokračuje ve vládnutí část dosavadní koalice, v jejímž čele obvykle přitom zůstává i stávající premiér. Výrazněji se přitom nemění ani posty ministrů, pouze v případě odchodu nějaké politické strany z vlády jsou nahrazeni její ministři novými. Tento vládní „překlenovací model“ je s drobnými nuancemi běžný ve většině západoevropských zemí. Zjednodušeně lze tento model popsat tak, že vláda, která ztratí parlamentní zázemí, zůstane v úřadu jako vláda přechodná, dokud se funkce neujme vláda nová. Nástup nové vlády zpravidla následuje po předčasných volbách, výjimečně pak v případech vyřešení vládní krize a vytvoření nové stranické vlády. Takto vytvořené přechodné vlády mají většinou shodné dva aspekty:

- 1. časová omezenost mandátu**

- 2. obsahová redukce politiky, kterou může dělat⁶².**

Politická praxe však není ve všech zemích Evropy stejná, někde se dokonce vyvinula tak, že se blíží českým úřednickým vládám. Jedním z takových případů je Itálie. Když se v listopadu 2011 v důsledku mnoha skandálů premiéra a stupňujících se ekonomických problémů rozložilo parlamentní zázemí kabinetu italského premiéra Silvia Berlusconiho (premiér Itálie v letech 1994 – 1995, 2001 – 2006 a 2008 - 2011⁶³), vznikla tzv. technická vláda vedená nestraníkem, ekonomem a bývalým evropským komisařem Mariem Montim. Itálie již něco podobného zažila několikrát, obdobný kabinet existoval již v letech 1995 – 1996, kdy jej vedl Lamberto Dini. Italské technické vlády jsou tvořeny lidmi, kteří nemají stranické legitimace, což ovšem neznamená, že nejsou nijak politicky ukotveni. U západoevropských přechodných politických vlád je pravidlem existence dohody mezi stranami, která zajišťuje a zajišťuje jejich existenci, což platí i pro italské technické vlády. Vládu Maria Montiho podpořila většina politického spektra s výjimkou Ligy Severu a části Berlusconiho strany. V italském systému technických vlád však zasedají i ministři, kteří jsou formálně nestraníci, avšak mají politické „pozadí“ a nejde tudíž o čistě ekonomické či jiné experty. Například ve vládě Maria Monteho zasedlo několik ministrů, kteří měli velmi blízko k bývalému premiérovi Silviu Berlusconiho, stejně tak se ve vládě objevili lidé blízcí levici. Podobně tomu bylo ve vládě

⁶² Hloušek, Kopeček 2012, s. 14 – 15.

⁶³ http://cs.wikipedia.org/wiki/Silvio_Berlusconi ze dne 23.10.2012.

Lamberta Diniho, kde sám premiér působil jako ministr financí v předchozí vládě Silvia Berlusconiho a byl považován za člověka inklinujícího k pravému středu⁶⁴.

Podle Hlouška a Kopečka nastává odlišná situace z hlediska stranického zázemí u vlád, jejichž hlavními strůjci jsou hlavy státu. Obvykle zde chybí nejenom stranická dohoda, ale taková vláda může vzniknout i proti vůli nejvýznamnějších politických stran. Pravděpodobně nejzajímavějším dokladem takového stavu jsou tři vlády v Portugalsku, které vládly po krátké období v letech 1978-1979, v jejichž čele stáli nestraniční premiéři, které do úřadu prosadil přes odpor nejsilnějších politických stran prezident Ramalho Eanes (prezident Portugalska v letech 1976 - 1986⁶⁵). Podobnou zkušeností prošlo Finsko v éře prezidenta Urho Kekkonena (premiér Finska v letech 1950 – 1953 a 1954 – 1956 a prezident Finska v letech 1956 - 1982⁶⁶). Po dobu výkonu svého prezidentského úřadu instaloval Urho Kekkonen šest úřednických vlád, přičemž politické strany byly fakticky postaveny na „vedlejší kolej“. Kekkonenovo Finsko i Eanesovo Portugalsko představovaly poloprezidentské systémy⁶⁷, v nichž prezident disponoval možností sestavit vlastní úřednický kabinet. V případě vlád sestavených Kekkonenem i Eanesem se jednalo o velmi krátce existující vlády⁶⁸.

Podobná „prezidentská“ praxe se objevuje po roce 1989 i ve střední a východní Evropě. Názorným příkladem je Polsko, které v roce 1991 (po parlamentních volbách se dostalo do Sejmu 29 politických uskupení⁶⁹) po nástupu prezidenta Lecha Walesy (v letech 1990 – 1995 prezident Polské republiky⁷⁰) do funkce zažilo instalaci jím prosazené vlády Jana Krzysztofa Bieleckého, v níž přibližně polovinu členů tvořili ministři bez stranické příslušnosti, zatímco druhá polovina včetně premiéra stranicky příslušela k nějaké politické formaci většinou vycházející z rozpadajícího se hnutí Solidarita (= nezávislé odborové hnutí, které vzniklo v září 1980 a v jejímž čele stál Lech Walesa⁷¹). Při parlamentním hlasování se vláda opřela o důvěru poslanců některých postsolidaritních stran. Touto zkušeností se inspiroval o řadu let později prezident Aleksander Kwasniewski (prezident Polské republiky v letech 1995 -

⁶⁴ Hloušek, Kopeček 2012, s. 16.

⁶⁵ *Všeobecná encyklopedie Diderot. Svazek 2.* Praha 2002, s. 328.

⁶⁶ *Všeobecná encyklopedie Diderot. Svazek 4.* Praha 2002, s. 82.

⁶⁷ Podrobněji viz odstavec 4.1.2.1.3

⁶⁸ Hloušek, Kopeček 2012, s. 16.

⁶⁹ Miroslav Novák, Tomáš Lebeda a kol.: *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání.* Dobrá voda 2004, s. 100.

⁷⁰ *Všeobecná encyklopedie Diderot. Svazek 8.* Praha 2002, s. 367.

⁷¹ Alexandr Ort: *Evropa 20. století.* Plzeň 2004, s. 274.

2005⁷²), který pocházel z exkomunistického Svazu demokratické levice. V roce 2004 prosadil nový kabinet Marka Belky, což byla reakce na ztrátu důvěryhodnosti a korupční skandály kabinetu vedeném Svazem demokratické levice a odvrátil tak hrozbu předčasných voleb. Vláda Marka Belky, která existovala až do řádných voleb v roce 2005, převzala část dosavadních ministrů, jež doplnili lidé spojení s prezidentem a bezpartijní odborníci. V parlamentu se za tuto vládu postavili poslanci polské levice a nezařazení poslanci. Vlády Jana Krzysztofa Bieleckého a Marka Belky tak můžeme označit za polopolitické kabinety s prezidentskou záštitou⁷³.

5 Úřednické vlády v České republice

Česká republika, jak už bylo uvedeno dříve, má zaveden parlamentní vládní systém stejně jako drtivá většina současných západních konsolidovaných demokracií. Tím se liší od většiny bývalých komunistických států, kde převažují režimy poloprezidentské. V parlamentním vládním systému obecně utváření vlády (obvykle jde o vlády koaliční) představuje podstatné pojítko mezi výsledkem parlamentních voleb a politikou výkonné moci. V moderních parlamentních vládních systémech je vláda ve své podstatě vládou stran nebo vládou strany, čímž se liší od jiných režimů, zejména prezidentského režimu amerického typu.

Parlamentní vláda předpokládá splnění tří podmínek:

- **výsledky volební soutěže mezi stranami určují stranické složení vlády,**
- **politika vlády se vypracovává ve stranách, které tvoří vládu, což znamená, že vládní strany jsou kolektivně zodpovědné za vládní politiku,**
- **ministry a především premiéra si vybírají strany, což znamená, že jsou individuálně odpovědní voličům prostřednictvím své strany.**

Ve většině zemí, které mají parlamentní formu vlády, však utváření vlády není automatický důsledek parlamentních voleb, ale výsledek povolebních vyjednávání mezi nejvyššími

⁷² http://cs.wikipedia.org/wiki/Aleksander_Kwa%C5%9Bniewski ze dne 23.10.2012.

⁷³ Hloušek, Kopeček 2012, s. 17 – 18.

představiteli stran, což souvisí také s tím, že se mnohem častěji setkáváme s multipartismem (systémem více než dvou relevantních stran) než s bipartismem (systémem dvou relevantních stran)⁷⁴.

5.1 Vznik úřednické vlády J. Tošovského

Až do voleb do Poslanecké sněmovny v roce 1996 se situace české vlády zdála velké většině aktérů, odborníků i komentátorů v ČR i v zahraničí jasná a velmi odlišná od jiných postkomunistických zemí. Českou politiku totiž dlouho ovládala koalice pravého středu pod vedením Václava Klause, předsedy Občanské demokratické strany. Přestože výsledky průzkumů veřejného mínění zachytily od roku 1995 podstatný růst volebních preferencí ČSSD, téměř nikdo nepochyboval o tom, že éra Klausovy nadvlády bude i nadále pokračovat, jen s tím rozdílem, že druhou nejsilnější stranou už nebudou komunisté, ale sociální demokraté. Situace ve volebním období 1992 – 96 byla svou stabilitou zcela výjimečná a v dohledné době se bude jen velmi těžko opakovat.

České koalici pravého středu scházely k nadpoloviční většině po volbách do Poslanecké sněmovny roku 1996 dva mandáty (získala jich 99 z celkového počtu 200). Za těchto okolností se jevílo jako nejlepší a nejschůdnější řešení ustavení menšinové vlády⁷⁵, což se i stalo. Menšinová vláda má však obvykle za důsledek oslabení výkonné moci (vlády) a naopak posílení role parlamentu, což se stalo také. Na základě volebních výsledků pověřil prezident republiky Václav Havel předsedu nejsilnější politické strany Václava Klause jednáním o sestavení nové vlády. Následovala jednání mezi ODS, KDU-ČSL a ODA, při nichž si obě menší strany vynutily řadu ústupků. Dosáhly mimo jiné toho, že měly dohromady stejný počet ministrů (osm), jako měla ODS⁷⁶.

Tabulka 5 - Stranické složení vlády premiéra Václava Klause instalované 25. července 1996

Strana	Počet a procento parlamentních křesel	Procento koaličních křesel	Počet a procento ministerských postů

⁷⁴ Novák, Lebeda 2004, s. 313.

⁷⁵ V té době se ovšem objevily i hlasy, které žádaly velkou koalici ODS a ČSSD.

⁷⁶ Lebeda, Novák 2004, s. 327.

ODS	68 (34 %)	69 %	8 (50 %)
KDU-ČSL	18 (9 %)	18 %	4 (25 %)
ODA	13 (6,5 %)	13 %	4 (25 %)
Celkem	99 (49,5 %)	100 %	16 (100 %)

Zdroj dat: Lebeda, Novák 2004, s. 327.

Podepsání programového prohlášení vlády předcházela intenzivní jednání třech koaličních stran s hlavní opoziční stranou (ČSSD). Zbylé dvě opoziční strany – komunisté (KSČM) a republikáni (SPR-RSČ) byly považovány za extrémní a byly z těchto jednání vyloučeny. Při hlasování o důvěře vládě 25. července 1996 hlasovalo 98 koaličních poslanců pro důvěru menšinové vládě Václava Klause a všichni poslanci sociálních demokratů opustili hlasovací sál, takže sice nehlasovali pro podporu, ale svou nepřítomností umožnili, aby vláda důvěru získala⁷⁷. Tato menšinová vláda se už v listopadu 1997 rozpadla poté, co dvě malé strany (KDU-ČSL a ODA) z vládní koalice vystoupily a z ODS odešla téměř polovina poslanců a několik ministrů, kteří poté založili novou politickou stranu – Unii svobody. Po následující demisi premiéra této vlády byla koncem roku 1997 utvořena a prezidentem republiky Václavem Havlem počátkem roku 1998 jmenována menšinová úřednická vláda složená zejména z členů malých politických stran a těch politiků, kteří opustili ODS, jakož i ze sedmi nestraníků. Jejím premiérem se stal Josef Tošovský, tehdejší guvernér České národní banky.

Tabulka 6 - Stranické složení úřednické vlády premiéra Josefa Tošovského instalované 28. ledna 1998

Strana	Počet a procento parlamentních křesel	Počet a procento ministerských postů
KDU-ČSL	18 (9 %)	3 (17,6 %)
ODA	13 (6,5 %)	4 (23,6 %)
US, původně ODS	31 (15,5 %)	3 (17,6 %)
bezpartijní	2 (1 %)	7 (41,2 %)
Celkem	200 (100 %)	17 (100 %)

Zdroj dat: Lebeda, Novák 2004, s. 329.

⁷⁷ Postoj ČSSD označil sociálnědemokratický poslanec a specialista na ústavní právo Zdeněk Jičínský za „toleranci“ (nikoli „podporu“) vlády a tento výraz se v českém prostředí velice ujal.

Úřednická vláda Josefa Tošovského získala podporu Poslanecké sněmovny dne 28. ledna 1998, a to především díky poslancům sociální demokracie, kterou prakticky všechny výzkumy volebních preferencí od konce roku 1997 stavěly na první místo. Sociální demokracie, která se sama na této úřednické vládě nepodílela, ji ovšem tolerovala jen dočasně a s podmínkou, že budou vypsaný už v červnu 1998 předčasné volby („*Úřednické vlády jsou oficiálně posvěcená impotence. To znamená, že když politici nejsou schopni vytvořit politickou vládu, která by měla odvahu provést nutné reformy, vytvoří úřednickou vládu, která sice tyto reformy také neprovede, ale za to dá politikům čas k nadechnutí a k přípravě voleb*“, Miloš Zeman⁷⁸). Aby mohly být tyto mimořádné volby svolány v dohodnuté době, prosadila ČSSD spolu s ODS ústavní zákon o zkrácení mandátu Poslanecké sněmovny.

5.2 Příčiny pádu politického menšinového kabinetu V. Klause a důvody vzniku úřednické vlády J. Tošovského

Abychom zjistili příčiny pádu politického menšinového kabinetu V. Klause, je potřeba se vrátit do roku 1996, kdy proběhly řádné volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, anebo ještě lépe do roku 1995, kdy byla schválena novela volebního zákona č. 247/1995 Sb., která určovala způsob volby do obou komor Parlamentu České republiky. Novelizovaný volební zákon se téměř nelišil od systému použitého ve volbách do České národní rady v roce 1992, a lze ho charakterizovat jako přísně poměrný, který pro rozdělování mandátů využívá Hagenbach-Bischoffovu volební formuli (dnes se již v České republice nepoužívá). Vlivem výše uvedeného volebního zákona a posilováním pozic České strany sociálně demokratické (od minulých voleb posílila o 20 % a předstihla tak výrazně do té doby druhou Komunistickou stranu Čech a Moravy), skončily volby výsledkem, který navodil zcela odlišnou výchozí situaci pro sestavování vlády.

Tabulka 7 - Volby do Poslanecké sněmovny PČR v roce 1996 (pouze politické subjekty, které překročily uzavírací klauzuli)

Volební strana	Platné hlasy		Mandáty	
	celkem	v %	celkem	v %
Občanská demokratická strana (ODS)	1 794 560	29,62	68	34,00

⁷⁸ Osobní setkání dne 10.10.2012.

Česká strana sociálně demokratická (ČSSD)	1 602 250	26,44	61	30,50
Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM)	626 136	10,33	22	11,00
Křesťanská demokratická unie – Československá strana lidová (KDU-ČSL)	489 349	8,08	18	9,00
Sdružení pro republiku – Republikánská strana Československa (SPR-RSČ)	485 072	8,01	18	9,00
Občanská demokratická aliance (ODA)	385 369	6,36	13	6,50

Zdroj dat: <http://www.volby.cz/pls/ps1996-win/u4> ze dne 27.12.2009

Jak je patrné z výše uvedených volebních výsledků, do té doby vládní koalice sestavená z ODS, KDU-ČSL a ODA mohla disponovat pouze devadesátidevíti poslanci v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Vzhledem k tomu, že koaliční potenciál KSČM a SPR-RSČ byl téměř nulový, největší opoziční strana (ČSSD) i prezident Václav Havel si byli vědomi toho, že jediným myslitelným východiskem povolebního patu bude pokračování dosavadní vládní koalice ovšem s tím rozdílem, že bude tolerována nejsilnější opoziční stranou. Již povolební vyjednávání dalo tušit, že o vnitrokoaliční konflikty nebude nouze. První nastal hned po sestavení vlády. Netýkal se sice jejího chodu, ale o to byl intenzivnější. Šlo o to, zda vládní strany dokážou sestavit společnou kandidátku pro první volby do Senátu Parlamentu ČR. To se nepodařilo a tento neúspěch jen odstartoval další roztržky uvnitř koalice (nepodpoření kandidátů ODS ve druhém kole senátních voleb ze strany koaličních partnerů; prosazení Petra Pitharta předsedou Senátu menšími koaličními stranami přes nesouhlas ODS, aj.).

Na počátku roku 1997 se k politickým problémům přidávají i potíže české ekonomiky, zejména nepříznivé makroekonomické ukazatele signalizující stagnaci hospodářství a propad zahraničního obchodu. Následující tabulka ukazuje růst HDP, který byl sice v průběhu první poloviny devadesátých let proměnlivý, ale je zde zřetelně poznat, že od roku 1996 se výrazně zhoršil a v roce 1998 je již záporný.

Tabulka 8 - Vývoj HDP (čísla ukazují roční tempa růstu ekonomiky v procentech)

Roky	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
HDP	-1,2	-11,5	-3,3	0,6	2,7	6,4	3,9	1,0	-2,7

Zdroj dat: zpracováno autorem

V souvislosti s tabulkou č. 8 je nutné se zamyslet i nad tím, nakolik k ekonomickému propadu přispěla restriktivní měnová politika České národní banky, která zejména v letech 1996-1998

provedla několik opatření (významné snížení přírůstku peněz do ekonomiky od roku 1996; vyhlášení politiky inflačního cílování v roce 1997; zpřísnění ukazatelů rizikových úvěrů pro banky od roku 1998), která do té doby neměla v České republice obdoby. Zda byly tyto kroky ČNB pro měnovou politiku České republiky nezbytné, nebo naopak přispěly k recesi ekonomiky po roce 1996, už zpětně nezjistíme, nicméně názory premiérů-ekonomů z té doby jsou vzácně shodné – Václav Klaus, Josef Tošovský i Miloš Zeman považovali tyto kroky za diskutabilní.

Definitivní konec koaliční vlády zpečetila demise Václava Klause, která byla logickým vyústěním nejen posledních kroků koaličních partnerů, nýbrž také všech událostí, které jim předcházely („*Tošovského vláda vznikla kvůli krizi stranického systému - rozkol v koalici i v ODS, snaha prezidenta Havla odstranit V. Klause z vrcholné politiky, problémy politických stran s důvěrou zejména ve strany koalice*“, Ladislav Cabada⁷⁹).

Příčiny pádu menšinové koaliční vlády vedené Václavem Klausem:

- **volební systém, který je přísně poměrný a jen velmi obtížně se dají sestavit minimální vládní koalice nebo jednobarevná vláda**
- **menšinová vláda závislá na podpoře opozice**
- **roztržky uvnitř vládní koalice**
- **rozpory uvnitř stran vládní koalice, rozštěpení ODS**
- **ekonomická krize v České republice.**

Po demisi Václava Klause se do sestavování nové vlády zapojil prezident Václav Havel a po dohodě se sociální demokracií, KDU-ČSL, ODA a Uníí svobody jmenoval Josefa Tošovského premiérem a pověřil ho sestavením vlády.

5.3 Úřednická vláda J. Tošovského

Úřednická vláda Josefa Tošovského, o jejímž složení se vyjednávalo již na konci roku 1997, získala podporu Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR 28. ledna 1998. Tuto vládu lze rovněž

⁷⁹ Osobní korespondence ze dne 17.10.2012.

nazývat polopolitickou, protože její personální obsazení (viz tabulka 9) bylo z více než poloviny politické, zejména pak z menších stran bývalé vládní koalice či z „odpadlíků“ z ODS, kteří později založili Unii svobody. Premiér Josef Tošovský, který byl do čela vlády povolán z postu guvernéra České národní banky, se téměř ihned po jmenování premiérem těšil velké podpoře veřejnosti, čehož také využil k tomu, aby si do vlády vybral takové ministry, o kterých byl přesvědčen, že mu pomohou zvládnout náročný úkol („*Premiér úřednické vlády není přímo spojen s politikou, není za ním negativní politická minulost a jeho mandát je krátký, takže je těžké viditelně něco zkažit*“, Petr Mach⁸⁰). Mezi vybranými ministry bylo i několik členů minulé vlády Václava Klause, což zajišťovalo určitou dávku kontinuity a zejména směrem do zahraničí to byl signál v tom smyslu, že členové nové vlády se nebudou po dobu výkonu svých funkcí učit vládnout, ale budou plnohodnotně vykonávat svůj úřad.

Tabulka 9 – Složení úřednické vlády Josefa Tošovského

Portfej	Ministr	Strana	Nástup do úřadu	Odchod z úřadu
Předseda vlády	Josef Tošovský	nestraníček	2. ledna 1998	17. července 1998
Místopředseda vlády a ministr zemědělství	Josef Lux	KDU-ČSL	2. ledna 1998	17. července 1998
Místopředseda vlády a ministr zahraničních věcí	Jaroslav Šedivý	nestraníček/ODS	2. ledna 1998	17. července 1998
Ministr životního prostředí	Jiří Skalický	ODA	2. ledna 1998	20. února 1998
	Martin Bursík	nestraníček	27. února 1998	17. července 1998
Ministr pro místní rozvoj	Jan Černý	ODS	2. ledna 1998	17. července 1998
Ministr průmyslu a obchodu	Karel Kühnl	ODA	2. ledna 1998	17. července 1998
Ministr obrany	Michal Lobkowicz	ODS	2. ledna 1998	17. července 1998
Ministr bez portfeje, mluvčí vlády	Vladimír Mlynář	nestraníček	2. ledna 1998	17. července 1998
Ministr dopravy a spojů	Petr Moos	nestraníček	2. ledna 1998	17. července 1998
Ministryně spravedlnosti	Vlasta Parkanová	ODA	2. ledna 1998	17. července 1998
Ministr financí	Ivan Pilip	ODS	2. ledna 1998	17. července 1998

⁸⁰ Osobní setkání dne 16.9.2012.

Ministryně zdravotnictví	Zuzana Roithová	nestraník	1998 2. ledna 1998	1998 17. července 1998
Ministr školství, mládeže a tělovýchovy	Jan Sokol	nestraník	2. ledna 1998	17. července 1998
Ministr kultury	Martin Stropnický	nestraník	2. ledna 1998	17. července 1998
Ministr vnitra	Cyril Svoboda	KDU-ČSL	2. ledna 1998	17. července 1998
Ministr práce a sociálních věcí	Stanislav Volák	ODS	2. ledna 1998	17. července 1998
Ministr, předseda legislativní rady	Miloslav Výborný	KDU-ČSL	2. ledna 1998	15. června 1998

Zdroj dat: <http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2007-cr/josef-tosovsky/prehled-ministru-24633/> ze dne 18.12.2011

Už při sestavování vlády bylo zřejmé, že jejím základním cílem bude dovést zemi k předčasným volbám do Poslanecké sněmovny PČR, které se měly uskutečnit 19. - 20. června 1998. Tato skutečnost se bohužel ve velké míře projevila i v programovém prohlášení vlády, které bylo předloženo ještě před hlasováním o důvěře. Programové prohlášení vlády je příliš obecné, ve většině oblastí nepřichází s žádnou novou myšlenkou či s konkrétními opatřeními tam, kde je potřeba napravit předchozí neúspěšný vývoj („*Vlády Tošovského a Fischera měly za úkol jen dovést zemi po vládní (ústavní krizi) k volbám, takže nemusely prosazovat politicky konfliktní volební sliby*“, Jiří Dolejš⁸¹). Ve srovnání s předchozím vládním prohlášením vlády Václava Klause vidíme shodné formulace zejména v oblasti zahraničních vztahů, v oblasti zdravotnictví či bydlení. Jen malé odchylky se objevují v oblastech vnitřní bezpečnosti (koncepce programu protidrogové politiky), sociální politiky (aktivní politika zaměstnanosti), v oblasti týkající se právního řádu (obnovení důvěry v zákonnost a právo a zjednodušení řízení před soudy) a hospodářské politiky, které jsou ovšem vynuceny zhoršením stavu české ekonomiky (udržení vysokého tempa hospodářského růstu a nízké nezaměstnanosti vs obnovení makroekonomické stability)⁸².

Činnost vlády Josefa Tošovského je potřeba hodnotit zejména v kontextu jejího krátkého působení (2. 1. 1998 – 17. 7. 1998), ale také v souvislosti s dobou, ve které vládla

⁸¹ Osobní setkání dne 26.9.2012.

⁸² Celé znění programového prohlášení vlády J. Tošovského v příloze č. 1.

(hospodářská recese a volební kampaň). Svůj základní úkol – dovést zemi k předčasným volbám – bez problémů splnila. Další hodnocení však již tak kladné není. Z vágního a málo ambiciózního vládního prohlášení nebylo těžké prosadit těch několik nekonfliktních programových bodů a vyvolat zejména v očích veřejnosti představu o pracovité a profesionální vládě.

A tak pravděpodobně nejviditelnějším činem úřednické vlády Josefa Tošovského byla ratifikace našeho členství v NATO, i když se jednalo již pouze o administrativní záležitost (*„Ani jedna úřednická vláda v České republice se nemůže pochlubit výsledky, vyjma celkového zklidnění situace v zemi a jejího dovedení k předčasným či řádným volbám“*, Cyril Svoboda⁸³).

Hodnocení úřednické vlády Josefa Tošovského ze strany odborníků je však ve velkém rozporu s průzkumy veřejného mínění, uskutečněné v první polovině roku 1998, které ukazují rekordní oblibu premiéra i celé vlády. V úvodu této kapitoly jsem se již zmínil o tom, že čerstvě jmenovaný premiér se ihned po jmenování těšil velké podpoře veřejnosti. K osobě Josefa Tošovského je potřeba dodat, že v letech 1976-1989 byl členem Komunistické strany Československa, což uvádí i ve svém životopise. I kdyby neměla tato informace vliv na veřejné mínění obyvatelstva, je velmi neobvyklé, že člověk, který ještě ve své nové funkci premiéra Vlády ČR nic nedokázal a ze svého předchozího působení je jen málo známý, má důvěru vyšší, než kterýkoliv jiný vysoký státní představitel. Čím si tedy premiér Josef Tošovský a jeho vláda za tak krátkou dobu zasloužili takovou podporu obyvatelstva? Důvodů může být několik. Jedním z nich je zcela jistě pesimismus lidí, kteří jsou přesvědčeni o tom, že se vývoj České republiky ubírá špatným směrem, za což mohou pochopitelně politici (*„Občané nemají rádi politické strany a stranické politiky a podléhají iluzi odbornosti a nezávislosti úřednických vlád“*, Vít Hloušek⁸⁴). Novou naději tak vidí v úřednickém premiérovi, který není zatížen žádným skandálem a neúčastní se politických „šarvátek“. Vláda nečiní nepopulární opatření, o kterých by musela vést složité diskuse s politickými stranami, a tak vytváří dojem, že vládne a přitom nepolitikaří. Úřednická vláda Josefa Tošovského nebo alespoň ta část, která není nominována politickými stranami, si je vědoma toho, že po dalších volbách již do ministerských křesel neusedne, a tak se nemusí vymezovat proti svým politickým konkurentům a obhajovat před veřejností i ta opatření, která v době

⁸³ Osobní setkání dne 15.9.2012.

⁸⁴ Osobní korespondence ze dne 30.9.2012.

hospodářské recese nejsou příjemná. Zkušenost české veřejnosti s vládou J. Tošovského se jistě odrazila i v kladném přijetí úřednické vlády J. Fischera.

5.4 Vláda J. Tošovského ve výzkumech veřejného mínění

Výzkumy veřejného mínění se velmi často věnovaly úřednickým vládám. Do této kapitoly jsem zařadil výzkumy, které se týkaly vlády J. Tošovského (výzkumy veřejného mínění vlády J. Fischera jsou uvedeny v bodu 5.8), a byly provedeny Institutem pro výzkum veřejného mínění a Centrem pro výzkum veřejného mínění. Vybíral jsem ze 17 výzkumů veřejného mínění u vlády J. Tošovského (a 21 výzkumů veřejného mínění u vlády J. Fischera). Všechny tyto soubory mi na vyžádání byly zaslány Centrem pro výzkum veřejného mínění na moji emailovou adresu, protože především výzkumy, které se týkaly vlády J. Tošovského, byly již uloženy v archivu.

Institut pro výzkum veřejného mínění provedl ve dnech 30. 1. – 3. 2. 1998 pravidelný výzkum, jehož součástí bylo zjišťování popularity politiků. Dotazováno bylo celkem 1121 osob reprezentujících obyvatelstvo ČR starší 15 let. Dotazovaní odpovídali na otázky, zda vybraným osobnostem důvěřují, nedůvěřují, nevědí nebo je neznají. V seznamu byli zařazeni všichni ministři nové vlády J. Tošovského, předseda Senátu, předseda Poslanecké sněmovny a předsedové parlamentních stran. Dále pak dlouhodobě nejoblíbenější politici – poslanci sociální demokracie Petra Buzková a Stanislav Gross a na politické scéně v té době velmi výrazní poslanci Josef Wagner a Ivan Mašek. Do čela žebříčku popularity se hned napoprvé dostal předseda vlády J. Tošovský se 74 % důvěřujících. Na dalších místech figurují politici sociální demokracie Petra Buzková se 70 % (+ 14 % od minulého výzkumu), Stanislav Gross se 65 % (+ 9 %), prezident Václav Havel se 60 % (- 4 %) a ministryně spravedlnosti Vlasta Parkanová s 58 % (+ 10 %). Z dalších hodnocených se již nikdo nedostal přes 50 %⁸⁵.

Ve dnech 29. 4. – 4. 5. 1998 uskutečnil Institut pro výzkum veřejného mínění pravidelné šetření názorů obyvatelstva, ve kterém zjišťoval míru důvěry obyvatelstva v ústavní instituce. Dotázáno bylo celkem 1119 osob reprezentující obyvatelstvo České republiky starší 15 let.

⁸⁵ Výzkum Institutu pro výzkum veřejného mínění č. 98-02, vydáno dne 16.2.1998.

Tabulka 11 – Důvěra obyvatel v ústavní instituce (v %)

	12/1997	01/1998	02/1998	03/1998	04/1998	05/1998
Důvěra						
<i>Prezidentovi</i>	64	65	61	62	60	71
<i>Vládě</i>	14	x	50	47	42	42
<i>Poslanecké sněmovně</i>	12	16	18	13	17	18
<i>Senátu</i>	13	16	17	12	14	18

Zdroj dat: Výzkum Institutu pro výzkum veřejného mínění č. 98-02, vydáno dne 16.2.1998.

Z výše uvedených výsledků je patrné, že v případě vlády a Poslanecké sněmovny nedošlo k podstatným změnám. Důvěra vládě se po mírném propadu z března a dubna roku 1998 ustálila na 42 % a Poslanecká sněmovna se po březnovém poklesu (z 18 % na 13 %) vrátila, obdobně jako Senát, ke stavu, který byl zaznamenán v únoru letošního roku⁸⁶.

Ve stejných dnech jako minulý citovaný výzkum, tzn. 29. 4. – 4. 5. 1998 provedl Institut veřejného mínění výzkum na vzorku 1119 osob, kterým byla položena otevřená otázka: „Kterou osobnost byste navrhoval do čela naší nové vlády po volbách do Poslanecké sněmovny?“

Nejvíce dotázaných odpovědělo, že „neví“ a to 33 %. Ostatní odpovědi vytvořily tento žebříček osobností:

Tabulka 12 – Kdo by měl být v čele nové vlády? (v %)

1.	Josef Tošovský	13 %
2.	Miloš Zeman	10 %
3.	Václav Klaus	9 %
4.	Zástupce ČSSD	7 %
5.	Nezávislá osobnost	5 %
6.	Josef Lux	4 %
7.	Zástupce Unie svobody	4 %

Zdroj dat: Výzkum Institutu pro výzkum veřejného mínění č. 98-05 (otázka č. 19), vydáno 25.5.1998.

Nejvíce dotázaných se vyslovilo pro současného premiéra Josefa Tošovského, jako druhý se umístil Miloš Zeman a za ním v těsném závěsu Václav Klaus. Dále by oslovení preferovali některé zástupce ČSSD (nejčastěji byli zmiňováni Stanislav Gross a Petra Buzková) a

⁸⁶ Výzkum Institutu pro výzkum veřejného mínění č. 98-05, vydáno dne 21.5.1998.

nezávislé osobnosti (např. Vlasta Parkanová a Josef Zieleniec). Na dalších místech se umístili Josef Lux a zástupci Unie svobody (nejčastěji byl uváděn Jan Ruml)⁸⁷

5.5 Příčiny pádu politické vlády M. Topolánka a důvody vzniku úřednické vlády J. Fischera

Mirek Topolánek sestavil po volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v červnu roku 2006 dvě vlády. V obou vládách stanul v jejich čele a obě vlády získaly nelichotivý primát. První vláda Mirka Topolánka vládla od 4. září 2006 do 11. října 2006. Jako prvním v České republice se Topolánkovi podařilo, že po sestavení menšinové vlády nedostal od poslanců z Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR důvěru. Druhou vládu Mirka Topolánka nepotkal osud vlády první - důvěra jí byla vyslovena 19. ledna 2007. Dočkala se však konce do té doby v České republice nevídaného - dne 24. března 2009 jí byla vyslovena nedůvěra.

Počátky příčin pádu druhé vlády Mirka Topolánka lze spatřit v roce 2000, kdy Ústavní soud zrušil většinu ustanovení novely volebního zákona, který měl výrazně posílit většinové prvky na úkor poměrných. Nový volební zákon schválený v roce 2001 sice mírně posiluje většinové prvky (Hagenbach-Bischoffova volební formule byla nahrazena d'Hondtovým dělitelem a počet volebních obvodů se zvýšil z osmi na čtrnáct) a zvýhodňuje tak větší strany, ale oproti navrhované novele je stále silně poměrný. Při současné polarizaci české společnosti a zachování stávajícího volebního zákona se pravděpodobně i v budoucnu dočkáme podobných volebních výsledků, jakých jsme byli svědky zejména po volbách v roce 2006. Po volebním patu, který nemá v České republice obdoby, se Topolánkova vláda při žádosti o důvěru musela spolehnout na dva poslance sociální demokracie, kteří sice nehlasovali přímo pro podporu vlády, ale odchodem z Poslanecké sněmovny umožnili vládě důvěru získat. Tím byla od počátku její pozice velmi slabá. Zejména ideová různorodost vládní koalice zapříčinila, že zamýšlená reforma veřejných financí se rozměnila v kompromisech a začali se hledat viníci uvnitř stran. Všechny tři koaliční strany si během trvání vlády prošly vnitřními spory, což nakonec u ODS a Strany zelených došlo tak daleko, že dva poslanci ODS a dvě vyloučené poslankyně ze Strany zelených hlasovali pro vyslovení nedůvěry vládě. Poslanci KDU-ČSL

⁸⁷ Výzkum Institutu pro výzkum veřejného mínění č. 98-05 (otázka č. 19), vydáno 25.5.1998.

sice všichni hlasovali proti vyslovení nedůvěry, ale především kauza jejich předsedy Jiřího Čunka dlouho zaměstnávala státní zastupitelství a policii a zcela jistě poškozovala vládu v očích veřejnosti („*K pádu Topolánkovi vlády přispěl nedostatek vnitřních regulativů premiéra Topolánka, především jeho podpora J. Čunkovi a M. Dalíkovi*“, Ladislav Cabada⁸⁸). Rozpory uvnitř vládní koalice nezpůsobila jen podoba reforem veřejných financí. Koaliční strany měly odlišný názor na prezidentského kandidáta, zamýšlenou instalaci amerického radaru v Brdech a jisté komplikace se objevily i při schvalování Lisabonské smlouvy. Velký vliv na pád vlády Mirka Topolánka měla zcela jistě i celosvětová hospodářská krize, která již na podzim roku 2008 silně zasáhla i Českou republiku. Optimistické hospodářské výhledy prezentované Topolánkovou vládou při prezentaci reformy veřejných financí v roce 2007 se rychle změnil v problém, který bylo potřeba začít ihned řešit. Špatné ekonomické výsledky a blížící se předsednictví Evropské unie vyvolávalo stále ostřejší spory uvnitř koalice i stran samotných („*Za vznikem Fischerovy vlády stojí neschopnost politických elit hledat přijatelná řešení založená na širším kompromisu, spory i uvnitř stran či koalic, což může souviset se snahou zajistit vliv pro určitou klientelistickou síť*“, Vladimíra Dvořáková⁸⁹).

Příčiny pádu vlády Mirka Topolánka lze tedy spatřit v následujících skutečnostech:

- **volební systém, který spolu s polarizací české veřejnosti neumožňuje vznik silných jednobarevných vlád či vlád sestavených z dvoučlenných koalic,**
- **„křehká“ většina v Poslanecké sněmovně, navíc udržovaná pomocí poslanců opozičních sociálních demokratů,**
- **ideová různorodost vládní koalice, která zapříčinila rozmělnění reformy veřejných financí,**
- **spory uvnitř stran vládní koalice; aféry, obvinění z korupce,**
- **celosvětová hospodářská krize, která zasáhla na podzim roku 2008 i Českou republiku.**

Ve dnech 30. 3. – 6. 4. 2009, tedy týden po pádu Topolánkovy vlády, provedla společnost CVVM (Centrum pro výzkum veřejného mínění) průzkum veřejného mínění mezi 1056 respondenty, ve kterém bylo položeno několik otázek souvisejících s vyslovením nedůvěry vládě Mirka Topolánka. Nejprve byli všichni respondenti dotázáni, zda souhlasí nebo

⁸⁸ Osobní korespondence ze dne 17.10.2012.

⁸⁹ Osobní korespondence ze dne 9.9.2012.

nesouhlasí s vyslovením nedůvěry vládě Mirka Topolánka. Téměř polovina dotázaných (49 %) vyjádřila souhlas s vyslovením nedůvěry vládě, naopak nesouhlas deklarovaly necelé dvě pětiny respondentů (39 %). Více než desetina (12 %) dotázaných nedokázala odpovědět a zvolila odpověď „neví“. Následně byly položeny otevřené otázky, mapující důvody souhlasu, resp. nesouhlasu s vyslovením nedůvěry vládě. Jako důvody souhlasu s vyjádřením nedůvěry vlády bylo nejčastěji uváděno obecné negativní hodnocení vlády jako celku (49 %), dále „pravícovost“, resp. nedostatečné sociální ohledy vlády (26 %), poukaz na slabost a nejednotnost vlády (15 %), aféry a korupce spojené s vládou (14 %). Dominantním důvodem pro vyslovení nesouhlasu s pádem vlády bylo stávající předsednictví Evropské unii (41 %). Mezi významnými motivy se objevovaly také dobrá práce vlády (25 %), poukaz na zbytečnost vyslovení nedůvěry (19 %) nebo nutnost dokončení reforem (14 %)⁹⁰.

V tomto průzkumu je několik odpovědí překvapujících a několik jich víceméně kopíruje výše vyjmenované příčiny pádu Topolánkovy vlády. Nejvíce překvapující je procento respondentů, kteří souhlasili s vyslovením nedůvěry vládě s tím, že jsme byli uprostřed českého předsednictví Evropské unii a „na stole“ v té době neležela žádná jiná varianta vládnutí. Toto překvapení ještě umocňuje fakt, že v průzkumech veřejného mínění bylo celkem dobře hodnoceno české předsednictví a od začátku roku 2009 preference koaliční vlády stoupaly. Jako hlavní důvod souhlasu s vyslovením nedůvěry bylo nejčastěji uváděno obecné negativní hodnocení vlády. Z této odpovědi se bez znalostí podrobnějších důvodů každého respondenta mnoho nedozvíme, a tak lze jen spekulovat o vlivu médií na každého z nich. Další odpověď již překvapivá není, a to z pohledu souhlasu i nesouhlasu. Nedostatečné sociální ohledy vlády (26 %) na straně jedné a dobrá práce vlády (25 %) na straně druhé, je zřejmý důkaz o polarizaci české společnosti přibližně na dvě stejné části. Poslední dvě odpovědi (slabost a nejednotnost vlády; aféry a korupce) již zcela korespondují s výše uváděnými příčinami pádu vlády Mirka Topolánka.

5.6 Vznik úřednické vlády J. Fischera

Dva dny po vyslovení nedůvěry v Poslanecké sněmovně PČR předal Mirek Topolánek prezidentu republiky Václavu Klausovi demisi vlády. Václav Klaus si byl vědom složitosti situace ovlivněné zejména předsednictvím České republiky Evropské unii a hned pro

⁹⁰ Zdroj dat: Tisková zpráva CVVM č. Pi90515 ze dne 15.5.2009.

jmenování nové vlády stanovil tři podmínky: musí vzniknout rychle, měla by mít jistý mandát a sestavením pověřit toho, kdo bude mít podporu nejméně 101 poslanců.

Ve hře tak byly dvě varianty. Částečná restrukturalizace vlády v demisi nebo sestavení prozatímní úřednické vlády. V obou případech se počítalo s omezeným mandátem do uskutečnění předčasných voleb do Poslanecké sněmovny PČR na podzim roku 2009.

První varianta se záhy rozplynula, protože požadavky sociálních demokratů na personální obměnu vlády (mmj. výměna ministra vnitra Ivana Langra) byly pro ODS nepřijatelné. Nicméně se oba předsedové nejsilnějších stran shodli na předčasných volbách v říjnu 2009 a již o tři dny později (31. 3. 2009) oznámili, že budou spolupracovat na sestavení prozatímní vlády. Do vyjednávání se zapojily i menší strany bývalé vládní koalice a výsledkem byla dohoda na premiérovi nové úřednické vlády, jímž se měl stát šéf Českého statistického úřadu Jan Fischer, i na termínu předčasných voleb, které se měly uskutečnit 9. a 10. října 2009. S výslednou dohodou souhlasil i prezident Václav Klaus a 9. dubna 2009 jmenoval Jana Fischera premiérem a pověřil ho sestavením vlády.

Politické strany, které od pádu Topolánkovy vlády hledaly řešení politické krize (vyjma KDU-ČSL), začaly novému premiérovi navrhopvat jména ministrů s tím, že ODS a ČSSD navrhla jmen sedm a Strana zelených jména tři. Premiér Jan Fischer si byl dobře vědom toho, že pro svou vládu bude muset získat důvěru Poslanecké sněmovny, nicméně se v některých případech doporučením stran neřídil, což vyvolalo jejich ostrou kritiku. Proběhlo další kolo jednání, kde došlo ke kompromisům mezi politickými stranami a Janem Fischerem, vláda byla sestavena a 8. května 2009 jmenována Václavem Klausem.

Tabulka 10 – Složení úřednické vlády Jana Fischera

Portfej	Ministr	Strana/nominant	Nástup do úřadu	Odchod z úřadu
Předseda vlády České republiky	Jan Fischer	nestr.	8. května 2009	13. července 2010
Místopředseda vlády a ministr obrany	Martin Barták	nestr./ODS	8. května 2009	13. července 2010
Místopředseda vlády a ministr zahraničí	Jan Kohout	nestr./ČSSD	8. května 2009	13. července 2010
Ministr financí	Eduard Janota	nestr./ODS	8. května 2009	13. července 2010
Ministryně školství	Miroslava	nestr./ODS	8. května	13. července

	Kopicová		2009	2010
Ministr kultury	Václav Riedlbauch	nestr./ČSSD	8. května 2009	13. července 2010
Ministr práce a sociálních věcí	Petr Šimerka	nestr./ČSSD	8. května 2009	13. července 2010
Ministryně zdravotnictví	Dana Jurásková	nestr./ODS	8. května 2009	13. července 2010
Ministryně spravedlnosti	Daniela Kovářová	nestr./ODS	8. května 2009	13. července 2010
Ministr vnitra	Martin Pecina	nestr./ČSSD	8. května 2009	13. července 2010
Ministr průmyslu a obchodu	Vladimír Tošovský	nestr./ČSSD	8. května 2009	13. července 2010
Ministr pro místní rozvoj	Rostislav Vondruška	nestr./ČSSD	8. května 2009	13. července 2010
Ministr zemědělství	Jakub Šebesta	nestr./ČSSD	8. května 2009	13. července 2010
Ministr dopravy	Gustáv Slamečka	nestr./ODS	8. května 2009	13. července 2010
Ministr(yně) životního prostředí	Ladislav Miko	nestr./SZ	8. května 2009	30. listopadu 2009
	Jan Dusík	nestr./SZ	30. listopadu 2009	<u>22. března</u> 2010
	Jakub Šebesta	nestr./ČSSD	<u>22. března</u> 2010	15. dubna 2010
	Rut Bízková	nestr./ODS	15. dubna 2010	13. července 2010
Ministr bez portfeje, pro lidská práva a menšiny	Michael Kocáb	nestr./SZ	8. května 2009	29. března 2010
Ministr bez portfeje, pro evropské záležitosti	Štefan Füle	nestr./ČSSD	8. května 2009	30. listopadu 2009
	Juraj Chmiel	nestr./ODS	30. listopadu 2009	13. července 2010
Ministr bez portfeje, předseda legislativní rady vlády	Pavel Zářecký	nestr./ČSSD	30. listopadu 2009	13. července 2010

Zdroj dat: <http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/jan-fischer/prehled-clenu-vlady-9--4--2009---13--7--2010--74281/> ze dne 18. 12. 2011

V období mezi jmenováním úřednické vlády J. Fischera a vyslovením důvěry došlo jak v Poslanecké sněmovně (13. 5. 2009) tak v Senátu (28. 5. 2009) v souladu s dohodou politických stran k přijetí jednorázového ústavního zákona č. 195/2009 Sb. o zkrácení pátého

volebního období Poslanecké sněmovny, na základě kterého se měly konat volby do Poslanecké sněmovny PČR ve dnech 9. a 10. října 2009.

Fischerova úřednická vláda sestavila programové prohlášení, které 29. května 2009 předala poslancům a 7. června 2009 s ním předstupuje před Poslaneckou sněmovnu se žádostí o důvěru. Tu dostává od 156 poslanců, jeden byl proti, 37 se zdrželo a 6 nehlasovalo.

Programové prohlášení úřednické vlády J. Fischera není nijak obsáhlé a jeho nejdůležitější myšlenky se dají se shrnout do následujících bodů⁹¹:

- **dokončení českého předsednictví Evropské unii (na tomto bodě musela nová vláda začít pracovat ihned po jmenování),**
- **přípravit státní rozpočet pro rok 2010 (pravděpodobně nejdůležitější úkol),**
- **pokračovat v řešení hospodářské krize, začít výrazně šetřit,**
- **dokončit privatizaci Českých aerolinií za 3 až 5 miliard korun.**

Na tomto výčtu je zřetelně vidět, že kromě přípravy státního rozpočtu pro rok 2010, který díky celosvětové hospodářské krizi bude muset být velmi úsporný, se žádné větší reformy od Fischerovy vlády čekat nedají. Někteří ministři chystají jen drobné změny nebo pokračování ve věcech, které jim přenechala Topolánkova vláda. Většina z nich však chce hlavně „udržet chod úřadu“ během ekonomické krize.

Scénář fungování prozatímní úřednické vlády a konání předčasných voleb připravený politickými stranami a prezidentem republiky dostal výraznou trhlinu v podobě nálezu Ústavního soudu ze dne 10. září 2009, kterým byl zrušen Ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny⁹², a tím bylo znemožněno konání předčasných voleb. Většinu politiků, odborníků, komentátorů, ale i většinu veřejnosti tato zpráva překvapila. Přestože se politické strany i nadále snažily o to, aby předčasné volby proběhly na podzim 2009, byť třeba v pozdějším termínu a přijaly nový ústavní zákon, kterým by se mohly volby konat, a zároveň by neodporoval nálezu Ústavního soudu, nakonec k předčasným volbám nedošlo. Těsně před rozpuštěním Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, což bylo umožněno právě čerstvě schváleným ústavním zákonem,

⁹¹ Celé znění programového prohlášení vlády J. Fischera v příloze č. 2.

⁹² <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=63462&pos=4&cnt=11&typ=result> ze dne 10.9.2012.

sociálnědemokratičtí poslanci od dlouho proklamované dohody ustoupili, nepodpořili rozpuštění Poslanecké sněmovny, a tím prakticky znemožnily konání předčasných voleb. Nad důvody tak náhlé změny názoru můžeme pouze spekulovat, oficiálně se mluví o obavě před zrušením i nově přijatého ústavního zákona Ústavním soudem, a tím také zneplatněním výsledků pravděpodobně již proběhlých předčasných voleb.

Tato nová situace vyvolala na české politické scéně poměrně velký otřes. Volební kampaně byly v plném proudu, úřednická vláda se pomalu připravovala na předání moci nově zvoleným zástupcům politických stran a občané byli připraveni jít k volebním urnám.

Po krátké době však došlo ke zklidnění celé situace, protože především politické strany si byly vědomi toho, že každé jiné řešení než pokračování současné úřednické vlády až do řádných voleb na jaře 2010 může být jen horší.

5.7 Úřednická vláda J. Fischera

Úřednická vláda Jana Fischera nastupovala do svého úřadu v nelehké situaci. Předsednictví České republiky Evropské unii bylo po jmenování Jana Fischera premiérem ve své polovině a hospodářská krize naplno zasáhla i Českou republiku. I přes toto obtížné výchozí postavení, měl Jan Fischer téměř od počátku jednu podstatnou výhodu oproti předchozímu premiérovi – velkou důvěru občanů. Podle průzkumu veřejného mínění agentury STEM, uskutečněném ve dnech 8. - 15. června 2009 na reprezentativním vzorku 1282 respondentů, kteří odpovídali na otázku: „Máte důvěru v premiéra Jana Fischera?“, se ihned zařadil mezi nejdůvěryhodnější české politiky, protože 61 % respondentů odpovědělo určitě nebo spíše ano⁹³. Na takto strmý nárůst podpory mělo nepochybně vliv dobře zvládnuté převzetí předsednictví České republiky Evropské unii. Za to zaslouží pochválit celá vláda, i když pravdou zůstává, že na klíčová ministerská křesla přímo související s českým předsednictvím většinou byli jmenováni bývalí náměstci stejných resortů.

Při hodnocení činnosti úřednické vlády Jana Fischera je potřeba se zastavit u sestavování návrhu státního rozpočtu pro rok 2010. Ministr financí, dlouholetý vysoký státní úředník a náměstek několika ministrů z různých politických stran, připravil návrh státního rozpočtu tak,

⁹³ Zdroj dat: <http://www.stem.cz/clanek/1840> ze dne 30.12.2009.

aby s ním měl co největší šanci uspět při hlasování v Poslanecké sněmovně. Jako ministr úřednické vlády si mohl dovolit navrhnout mnohem úspěšnější státní rozpočet s tím, že politické strany si jsou vědomi toho, že kdyby rozpočet neschválily a ministr financí takto populární vlády by odstoupil (a tím opravdu hrozil), jen velmi obtížně by hledaly jiná řešení a svůj názor na rozpočtové provizorium by jim voliči jistě sdělili při jarních volbách. Bohužel i návrh rozpočtu připravený ministrem financí byl v Poslanecké sněmovně zejména poslanci sociálních demokratů a komunistů upraven tak, že jeho deficit bude poměrně výrazně navýšen a tím se zvýší zadlužení České republiky. Ministr financí i přes tento evidentní neúspěch ze své funkce neodstoupil. Tady nese určitý díl viny i premiér, který v době příprav úsporných opatření a při sestavování návrhu státního rozpočtu jednoznačně stál na straně ministra financí a dokonce hrozil demisí v případě, že ministr neprosadí své vize. Když mu poslanci levicových stran při schvalování rozpočtu balíček úsporných opatření „rozcupovali“, premiér jen přihlížel a o demisi už vůbec nemluvil. Proto je schválený návrh státního rozpočtu pro rok 2010 velkým neúspěchem úřednické vlády Jana Fischera (*„Úřednická vláda J. Fischera vznikla dohodou ODS, ČSSD a Strany zelených a vládla proti očekávání dlouho dobu a jako takzvaná „nepolitická“ vláda mohla učinit mnohé kroky, které by standardní politické a zvolené vlády činily komplikovaně. Tato vláda to ovšem neudělala a prakticky za dobu svého působení neudělala vůbec nic, kromě tzv. „Janotových balíčků“ (zvýšení DPH atd.), což ovšem posvětily strany. Tím do jisté míry ochromila ekonomický vývoj naší země a důsledky cítíme dodnes. Jako příklad lze uvést podporu slunečních elektráren. Tato vláda je důkazem toho, že úřednická vláda má existovat co nejkratší, nezbytně nutnou dobu do nových voleb“*, Přemysl Sobotka⁹⁴).

Dalším cílem Fischerovy úřednické vlády, který si stanovila ve svém programovém prohlášení, byl boj proti hospodářské krizi. Tento bod úzce souvisí se státním rozpočtem pro rok 2010. V souvislosti s pokusem o snižování deficitu státního rozpočtu hodnotí odborníci kladně vládu za to, že nezavedla tzv. šrotovné, i když k tomu již nepotřebovala souhlas Poslanecké sněmovny PČR.

Dokončení privatizace Českých aerolinií se nakonec vyřešilo samo, protože zbyl jediný zájemce a ten nabídl takovou cenu, jež vůbec neodpovídala představám vlády, které měla při zadávání veřejné soutěže.

⁹⁴ Osobní setkání dne 12.9.2012.

Prodloužením mandátu úřednické vlády Jana Fischera až do řádných voleb na jaře 2010 se před vládou ještě na podzim objevily dva úkoly, které bylo potřeba řešit neodkladně. Prvním byl výběr nového eurokomisaře, což mohla být zejména pro Jana Fischera možnost předvést své vyjednávací schopnosti a upevnit si postavení v čele vlády. Jeho návrhy však byly pro předsedy politických stran neprůchodné a po patových jednáních byl post prostřednictvím Mirka Topolánka a Jiřího Paroubka nabídnut přímo Janu Fischerovi. Ten po krátkém váhání odmítl a politické strany se dohodly na jiném kandidátovi. Novým eurokomisařem se stal Štefan Füle. Druhým neodkladným úkolem úřednické vlády bylo dojednání dodatku k Lisabonské smlouvě podle přání prezidenta Václava Klause. Toto se vládě podařilo splnit v poměrně krátkém časovém horizontu a prezident Lisabonskou smlouvu ratifikoval.

Z výše uvedeného je patrné, že úřednická vláda pod vedením Jana Fischera sice poměrně bez problémů dovedla Českou republiku k řádným volbám do Poslanecké sněmovny, ale na to, že vládla téměř rok a půl, toho skutečně mnoho neudělala a co udělala, mohla až na výjimky udělat lépe (*„Pokud výsledky Fischerovy vlády považujeme za nulové, tak je dobré vědět, že nula je pořád více než záporné číslo“*, Miloš Zeman⁹⁵). Z tohoto důvodu byly překvapivé výsledky dvou průzkumů veřejného mínění. Podle výzkumu agentury STEM, který provedla ve dnech 18. – 25. 9. 2009 a jehož se zúčastnilo 1256 obyvatel České republiky, bylo s prací vlády Jana Fischera spokojeno 77 % občanů⁹⁶. Podle jiného průzkumu, tentokrát společnosti CVVM, který se uskutečnil ve dnech 2. - 9. 11. 2009 mezi 1082 respondenty, měla úřednická vláda nejvyšší podporu obyvatel mezi ústavními institucemi. Se svou podporou ve výši 71 % předstihla i dlouho neotřesitelnou pozici prezidenta republiky⁹⁷.

Důvody oblíbenosti Fischerovy vlády jsou téměř shodné jako u Tošovského vlády, což již bylo uvedeno v bodě 5.3, tzn. že lidé byli znechuceni politickou scénou, a tak viděli velkou naději v úřednickém premiérovi; vláda nedělala nepopulární opatření, a když musela, tak o tom vždy rozhodly politické strany; premiér a ministři se jen zřídka objevovali v médiích a nemuseli podstupovat diskuse se svými politickými oponenty; většina z ministrů úřednické vlády v příštích volbách nechtěla kandidovat za žádnou politickou stranu, tak nemusela obhajovat žádná svá opatření (*„Úřednické vlády většinou neřeší vysoce konfliktní otázky*

⁹⁵ Osobní setkání dne 10.10.2012.

⁹⁶ Zdroj dat: <http://www.stem.cz/clanek/1862> ze dne 30.12.2009.

⁹⁷ Zdroj dat: Tisková zpráva CVVM č. Pi91123 ze dne 23.11.2009.

života země anebo je řeší na základě konsenzu pravice a levice. Úřednické vlády se nemusí pouštět do konfliktních a politicky výbušných řešení“ (Jiří Paroubek⁹⁸).

5.8 Vláda J. Fischera ve výzkumech veřejného mínění

Společnost Centrum pro výzkum veřejného mínění provedla ve dnech 30. 11. – 7. 12. 2009 šetření, které zjišťovalo, zda dotázaní důvěřují vybraným vrcholným politikům. Předložený seznam obsahoval jména 28 čelných ústavních činitelů. Do výzkumu byli zařazeni prezident, předsedové Senátu a Poslanecké sněmovny, členové vlády, předsedové parlamentních stran, ombudsman a předseda Ústavního soudu. Výzkumu se zúčastnilo 1067 občanů starších patnácti let.

Mezi nejvyššími ústavními představiteli státu jsou jako nejdůvěryhodnější hodnoceni předseda vlády Jan Fischer, který má důvěru 72 % dotázaných (+ 16 % od minulého výzkumu), dále ombudsman Otakar Motejl se 63 % (+ 5 %) a prezident Václav Klaus se 60 % důvěry dotázaných. Nikdo další se přes hranici 50 % nedostal. S odstupem skončili na čtvrtém a pátém místě předseda Ústavního soudu Pavel Rychetský a předseda strany TOP 09 Karel Schwarzenberg se 43 % podpory⁹⁹.

Ve dnech 5. 4. – 12. 4. 2010 provedla společnost Centrum pro výzkum veřejného mínění výzkum s cílem zjistit, zda respondenti důvěřují jednotlivým ústavním institucím. Dotázáno bylo 1053 občanů České republiky starších patnácti let.

Tabulka 13 – Důvěra obyvatel v ústavní instituce (v %)

	09/2009	11/2009	01/2010	02/2010	03/2010	04/2010
Důvěra						
<i>Prezidentovi</i>	61	68	68	69	66	74
<i>Vládě</i>	57	71	71	73	68	72
<i>Poslanecké sněmovně</i>	14	20	21	19	17	23
<i>Senátu</i>	18	22	22	20	21	24

Zdroj dat: Výzkum Institutu pro výzkum veřejného mínění č. 98-05 (otázka č. 19), vydáno 25.5.1998.

⁹⁸ Osobní setkání dne 12.10.2012.

⁹⁹ Výzkum Centra pro výzkum veřejného mínění č. 09-12, vydáno dne 4.1.2010.

Z výše uvedeného výzkumu je patrné, že vláda po necelém půlroku v úřadu získala podporu vyšší než 70 %, kterou si i v následujících měsících s minimálními výkyvy udržovala¹⁰⁰.

Společnost Centrum pro výzkum veřejného mínění provedla ve dnech 11. – 18. 1. 2010 výzkum, který se podrobněji zaměřil na hodnocení vlády Jana Fischera. 1074 respondentů bylo osloveno prostřednictvím otázek zjišťujících míru spokojenosti či nespokojenosti s programem vlády, její činností, komunikací s veřejností, personálním složením či osobou jejího předsedy.

Tabulka 14 – Spokojenost s vládou Jana Fischera (v %)

	rozhodně spokojen	spíše spokojen	spíše nespokojen	rozhodně nespokojen	neví	+ / -
<i>s programem</i>	8	48	20	4	20	56/24
<i>s její činností</i>	13	53	20	4	10	66/24
<i>s komunikací</i>	15	41	24	5	15	56/29
<i>s lidmi ve vládě</i>	7	41	28	7	17	48/35
<i>s osobou předsedy</i>	28	47	13	4	8	75/17

Zdroj dat: Výzkum Centra pro výzkum veřejného mínění č. 10-01, vydáno dne 3.2.2010.

Jak ukazují výsledky zachycené v tabulce č. 14, ve vztahu k vládě Jana Fischera ve všech sledovaných aspektech převládá spokojenost nad nespokojeností, a to téměř vždy poměrně výrazným způsobem. Nejvyšší míru spokojenosti šetření zaznamenalo v případě osoby premiéra, s níž spokojenost vyjádřily tři čtvrtiny respondentů, zatímco nespokojena s ním je necelá pětina.

Hodnocení činnosti vlád provádí Centrum pro výzkum veřejného mínění již mnoho let, a tudíž je součástí výše uvedeného výzkumu i srovnání výsledků šetření, která byla prováděna u vlád minulých. Respondenti odpovídali na stejné otázky s možností odpovědí spokojen, nespokojen nebo neví.

¹⁰⁰ Výzkum Centra pro výzkum veřejného mínění č. 10- 04, vydáno dne 27.4.2010.

Tabulka 15 – Spokojenost/nespokojenost s vyhlášeným programem (v %)

Vláda	spokojen	nespokojen	neví
J. Fischera (01/2010)	56	24	20
M. Topolánka (02/2007)	30	50	20
J. Paroubka (06/2005)	41	28	31
V. Špidly (01/2004)	40	48	12
V. Špidly (09/2002)	52	29	19
M. Zemana (02/1999)	47	28	25

Zdroj dat: Výzkum Centra pro výzkum veřejného mínění č. 10-01, vydáno dne 3.2.2010.

Tabulka 16 – Spokojenost/nespokojenost s činností (v %)

Vláda	spokojen	nespokojen	neví
J. Fischera (01/2010)	66	24	10
M. Topolánka (02/2007)	23	61	16
J. Paroubka (06/2005)	40	40	20
V. Špidly (01/2004)	20	75	5
V. Špidly (09/2002)	48	41	11
M. Zemana (02/1999)	30	43	27

Zdroj dat: Výzkum Centra pro výzkum veřejného mínění č. 10-01, vydáno dne 3.2.2010.

Tabulka 17 – Spokojenost/nespokojenost s komunikací s veřejností (v %)

Vláda	spokojen	nespokojen	neví
J. Fischera (01/2010)	56	29	15
M. Topolánka (02/2007)	22	68	10
J. Paroubka (06/2005)	43	43	14
V. Špidly (01/2004)	23	70	7
V. Špidly (09/2002)	49	39	12
M. Zemana (02/1999)	27	56	17

Zdroj dat: Výzkum Centra pro výzkum veřejného mínění č. 10-01, vydáno dne 3.2.2010.

Tabulka 18 – Spokojenost/nespokojenost s personálním složením (v %)

Vláda	spokojen	nespokojen	neví
J. Fischera (01/2010)	48	35	17
M. Topolánka (02/2007)	24	66	10
J. Paroubka (06/2005)	23	64	13
V. Špidly (01/2004)	19	73	8
V. Špidly (09/2002)	36	46	18
M. Zemana (02/1999)	18	62	20

Zdroj dat: Výzkum Centra pro výzkum veřejného mínění č. 10-01, vydáno dne 3.2.2010.

Tabulka 19 – Spokojenost/nespokojenost s osobou premiéra (v %)

Premiér	spokojen	nespokojen	neví
J. Fischer (01/2010)	75	17	8
M. Topolánek (02/2007)	29	64	7
J. Paroubek (06/2005)	54	31	15

Zdroj dat: Výzkum Centra pro výzkum veřejného mínění č. 10-01, vydáno dne 3.2.2010.

Tabulky 15 – 19 ukazují srovnání hodnocení vlády Jana Fischera s obdobnými hodnoceními předchozích vlád. Z výsledků je zřejmé, že zejména z pohledu její činnosti je vláda Jana Fischera v porovnání s jejími předchůdkyněmi hodnocena nejpříznivěji. Z klasických politických vlád mírný převis spokojenosti nad nespokojeností v případě hodnocení její činnosti dosáhla v rámci srovnatelných výzkumů jen koaliční vláda Vladimíra Špidly nedlouho po svém vzniku v září 2002, na čemž značný podíl pravděpodobně měla tehdejší příznivá reakce veřejnosti na postup vlády v souvislosti s katastrofálními srpnovými povodněmi. Pozdější hodnocení téže vlády Vladimíra Špidly z roku 2004 vyznělo v tomto ohledu, jakož i ve všech ostatních výrazně kritičtěji. Také v případě komunikace s veřejností, vyhlášeného programu a personálního složení je vláda Jana Fischera vnímána spíše příznivěji než vlády předchozí. Velké rozdíly jsou patrné v tabulce č. 19, kde je Jan Fischer vnímán jako premiér výrazně příznivěji než Mirek Topolánek i Jiří Paroubek¹⁰¹.

¹⁰¹ Výzkum Centra pro výzkum veřejného mínění č. 10-01, vydáno dne 3.2.2010.

5.9 Společné rysy úřednické vlády J. Tošovského a J. Fischera

Úřednická vláda Josefa Tošovského a úřednická vláda Jana Fischera mají bezesporu mnoho společných rysů, i když určité odchylky jsou zde také patrné.

Velká podobnost se objevuje již v době vzniku obou vlád. Situace v České republice na přelomu let 1997 a 1998 byla velmi rozjitřená, a to především ze dvou důvodů. Prvním byla nepochybně nestabilní politická situace, kdy po volbách v roce 1996 sestavil tehdejší předseda ODS Václav Klaus menšinovou koaliční vládu, která získala důvěru Poslanecké sněmovny jen díky odchodu poslanců sociální demokracie z jednacího sálu. Druhým důvodem napjaté situace byl zhoršující se stav české ekonomiky. Když se přeneseme o jedenáct let dopředu a podíváme se na stav v České republice na přelomu let 2008 a 2009, jsou zde vidět téměř totožné problémy. Koaliční vláda Mirka Topolánka vládne jen díky podpoře dvou poslanců sociální demokracie a celou Českou republikou otřásá hospodářská krize. Když se k tomu přidaly problémy nejen uvnitř koalice, ale i uvnitř jednotlivých politických stran vládní koalice, přichází pád vlády v podobě dobrovolné demise (1997) či vyslovením nedůvěry v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR (2009). V obou případech se po pádu vlády vložil do jednání prezident republiky s tím, že Václav Havel jmenoval premiérem Josefa Tošovského a Václav Klaus na doporučení předsedů nejsilnějších politických stran pověřil sestavením vlády Jana Fischera. Oba jmenovaní premiéři byli v době před vstupem do vlády vysokými státními úředníky, jeden guvernérem České národní banky a druhý ředitelem Českého statistického úřadu. Bohužel měli i podobnou minulost, členství v Komunistické straně Československa („*Obě úřednické vlády přišly po krizi vládnutí a po erozi a rozpadu koaliční většiny v Poslanecké sněmovně. V roce 1998 sestavil vládu de facto prezident V. Havel z politiků jemu osobně či názorově blízkých. V roce 2009 sestavily vládu ČSSD, ODS a Strana Zelených. ČSSD a ODS měly v Poslanecké sněmovně pohodlnou většinu, o níž se vláda mohla opírat a také to udělala*“, Jiří Paroubek¹⁰²).

První rozdíly mezi oběma vládami se objevují v jejich personálním složení. Ve vládě Josefa Tošovského byli nejen ministři bez politické příslušnosti, ale také politici (čemuž jsem se podrobněji věnoval v kapitole 5.1, tabulka 6), a proto lze vládu Josefa Tošovského označit také jako polopolitickou. V úřednické vládě Jana Fischera byli všichni členové oficiálně

¹⁰² Osobní setkání dne 12.10.2012.

bezpartijní, ovšem i tam by se dali lehce nalézt jednotlivci, kteří svou stranickou legitimitu před časem odložili především z důvodu jmenování či zvolení do vysoké funkce státního úředníka.

Podobnost je patrná i v hlavním účelu vzniku obou vlád. Mělo se jednat o prozatímní překlenovací vládu do uskutečnění předčasných voleb. Již citované rozhodnutí ústavního soudu prodloužilo mandát úřednické vlády Jana Fischera až do řádných voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, které se konaly v květnu roku 2010.

Programová prohlášení vlád jsou sice poměrně rozdílná, ale to vychází z doby, ve které byly sepsány. Potřeby České republiky v roce 1998 a 2009 byly přeci jen dost odlišné, a tudíž jednotlivá ministerstva měla většinou jiné priority, což se projevilo na obsahu programových prohlášení. Jedna důležitá věc však zůstává v obou programových prohlášeních téměř totožná – boj s hospodářskou krizí. Tady je ovšem důležité zmínit skutečnost, že krize na konci devadesátých let minulého století byla mnohem slabší než současná, a týkala se především České republiky, kdežto nyní jsme součástí krize celosvětové. Jisté podobnosti v programových prohlášeních úřednické vlády Josefa Tošovského a úřednické vlády Jana Fischera lze spatřit v jejich návaznostech na programová prohlášení vlád, které vládly před nimi. Shodou okolností to byly v obou případech středoprávní koaliční vlády pod vedením premiérů z Občanské demokratické strany.

Hodnocení činnosti obou vlád jsem se věnoval podrobněji v kapitolách 5.3 a 5.6. Kdyby došlo k plánovaným předčasným volbám v říjnu roku 2009, celkové hodnocení činnosti obou vlád by bylo velmi podobné. Dovedení České republiky k předčasným volbám a rezignace na jakékoliv větší reformy či problematická rozhodnutí v tomto období. I když činnost obou vlád byla především kritizována, hlavní úkol by splnily, přivedly by Českou republiku k předčasným volbám. Situace se však radikálně změnila po rozhodnutí Ústavního soudu na podzim roku 2009, kterým byl zrušen ústavní zákon o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny PČR a tím i podzimní předčasné volby. V době hospodářské krize, se jeví jako opravdu velký „luxus“ to, že Česká republika měla úřednickou vládu, která rok a půl čekala na sestavení vlády politické a udržovala zemi „v chodu“ bez ambic cokoli závažného řešit. Více než jeden rok vládnutí pro překlenovací úřednickou vládu je moc dlouhá doba i v situaci, kdy by nebyla celosvětová hospodářská krize.

Posledním společným rysem obou vlád je nepochybně jejich obrovská popularita u české veřejnosti. Podle odborníků k tomu vedly důvody (podrobněji v kapitolách 5.3 a 5.6), které jen velmi málo souvisely s činností vlády. Zjednodušeně řečeno, jen slovo úředník u jména premiéra a název vlády jako úřednické vyvolává u veřejnosti velmi kladný ohlas. Jak jinak si vysvětlit vysokou popularitu Josefa Tošovského či Jana Fischera téměř okamžitě po zvolení nebo vysokou oblíbenost vlád v průběhu celého jejich působení?

6 Odpovědi na výzkumné otázky

V úvodu diplomové práce jsem si položil výzkumné otázky, na které nyní uvádím odpovědi. Vycházím ze zkušeností s úřednickými vládami analyzovanými v této práci, dále pak z odpovědí, které jsem získal výzkumem mezi členy vlády J. Tošovského, členy vlády J. Fischera, odborníky (především politology) na problematiku českých vlád, současné vysoce postavené politiky a kandidáty na prezidenta. K zodpovězení některých otázek rovněž přispěly výzkumy veřejného mínění společností STEM, s.r.o. a Centra pro výzkum veřejného mínění.

1) Jaké jsou příčiny vzniku úřednických vlád v České republice?

Abychom mohli správně určit příčiny vzniku úřednických vlád, je nezbytné se zaměřit na dobu, ve které vznikly („*Příčiny vzniku vidím nejenom v nestabilní politické situaci, ale také v určité tradici vycházející z První republiky, kde se systém úřednických vlád osvědčil*“, Petr Pithart¹⁰³). První úřednická (či polopolitická) vláda J. Tošovského vzniká na přelomu let 1997 a 1998, tedy v době, kdy Česká republika prochází hospodářskou krizí a politická situace je značně nestabilní z důvodu dlouhodobých problémů ve vládní koalici, které vyústí v demisi vlády V. Klause („*Vláda J. Tošovského vzniká z důvodu politické krize a snaze politiků vzít si jakýsi time-out*“, Vít Hloušek¹⁰⁴). Politické strany zastoupené v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky nebyly schopny se při stávajícím rozložení politických sil domluvit na vládě nové, a tak zvolí řešení předčasných voleb na jaře roku 1998. O jedenáct let později přichází druhá úřednická vláda pod vedením J. Fischera. Opět vzniká v době hospodářské a ekonomické krize, tentokrát celosvětové, která citelně zasáhne i Českou

¹⁰³ Osobní tel. hovor ze dne 1.10.2012.

¹⁰⁴ Osobní korespondence ze dne 30.9.2012.

republiku. Vládnoucí koalice pod vedením Občanské demokratické strany se po několika měsících sporů sice semkla, ale především z důvodu předsednictví ČR v Radě EU. Nicméně opoziční poslanci Parlamentu ČR získali na svou stranu několik poslanců vládních stran (či nezařazených) a několikáté hlasování o vyslovení nedůvěry vládě bylo tentokrát úspěšné („*Fischerova vláda vznikla také kvůli nekonstruktivnímu chování ČSSD vedené J. Paroubkem*“, Ladislav Cabada¹⁰⁵). Následoval stejný scénář jako v roce 1997. Poslanci Parlamentu ČR nebyli schopni se dohodnout na vládě nové, a tak si opět odhlasovali zákon o rozpuštění Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR a vyhlášení předčasných parlamentních voleb na podzim roku 2009. Zákon však byl zrušen Ústavním soudem ČR, a tak se volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR konaly až v řádném termínu na jaře roku 2010.

Příčiny vzniku úřednických vlád lze vidět zejména:

- **v nestabilní politické situaci,**
- **hospodářské a ekonomické krizi.**

2) Proč mají úřednické vlády v České republice vyšší podporu občanů než vlády politické?

Úřednické vlády mají vyšší podporu občanů České republiky než vlády politické, což vyplývá z průzkumů renomovaných agentur STEM a CVVM, citovaných v předchozích kapitolách (zejména kap. 5.4 a 5.8).

Důvodů, které jsem podrobně rozebíral v kapitolách 5.3 a 5.7, je několik. Jedním z nich je zcela jistě pesimismus lidí, kteří jsou přesvědčeni o tom, že se vývoj České republiky ubíral špatným směrem, za což mohou pochopitelně politici („*Úřednické vlády se méně hádají a vypadají méně konfliktně*“, Vladimíra Dvořáková¹⁰⁶). Nové naděje viděli v úřednických premiérech, kteří nebyli zatíženi žádným skandálem a neúčastnili se politických „šarvátek“. Úřednické vlády nečinily nepopulární opatření, o kterých by musely vést složité diskuse s politickými stranami, a tak vytvářely dojem, že vládou a přitom nepolitikaři („*Úřednické vlády nic neudělaly a proto nic nezkažily. A když někdo nic nezkaží, tak ten je hodnocen výše než ten, který něco udělal*“, Miloš Zeman¹⁰⁷). Úřednické vlády nebo alespoň ti ministři, kteří

¹⁰⁵ Osobní korespondence ze dne 17.10.2012.

¹⁰⁶ Osobní korespondence ze dne 9.9.2012.

¹⁰⁷ Osobní setkání dne 10.10.2012.

nebyli nominováni politickými stranami, jsou si vědomi toho, že po dalších volbách již do ministerských křesel neusednou, a tak se nemusí vymezovat proti svým politickým konkurentům a obhajovat před veřejností i opatření, která v době hospodářské recese nejsou příjemná (*„Politika je u nás tradičně chápána jako nečistá, média i další aktéři kriticky hodnotí konflikt, který je ale v politice nutný. Úřednické vlády jsou z meritů věci „méně konfliktní“, protože politická debata se odehrává mimo vládu, v politických stranách a u dalších politických aktérů, kteří vládu stvořili, ale nejsou v ní plně zastoupeni. Konflikt je tak překryt a úřednická vláda se prezentuje jako „nekonfliktní“, ona“ jen pracuje“, „neztrácí čas konflikty“ ... Je to samozřejmě klišé, ale velmi úspěšné“*, Ladislav Cabada¹⁰⁸).

Hlavní důvody vidím v těchto skutečnostech:

- **lidé byli znechuceni politickou scénou, a tak viděli velkou naději v úřednickém premiérovi,**
- **vláda nedělala nepopulární opatření, a když musela, tak o tom vždy rozhodly politické strany zastoupené v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky,**
- **premiér a ministři se jen zřídka objevovali v médiích a nemuseli podstupovat diskuse se svými politickými oponenty,**
- **většina z ministrů úřednické vlády v příštích volbách nehodlala kandidovat za žádnou politickou stranu, a tak nemusela obhajovat žádná svá opatření.**

3) Je tato obliba úřednických vlád podložena výsledky?

Najít správnou odpověď na tuto otázku, která by byla podložena fakty, nebylo jednoduché. V průběhu září roku 2012 jsem oslovil Úřad vlády České republiky se žádostí o poskytnutí dokumentů o plnění programového prohlášení vlád J. Tošovského a J. Fischera. Dne 11. října 2012 jsem z Úřadu vlády České republiky obdržel doporučeným dopisem odpověď, ve které se mimo jiné píše: *„ačkoliv poskytování materiálů projednaných vládou informační povinnosti podléhá, s ohledem na skutečnost, že vláda žádný materiál vztahující se k plnění programového prohlášení vlády J. Tošovského ani k plnění programového prohlášení vlády J.*

¹⁰⁸ Osobní korespondence ze dne 17.10.2012.

Fischera neprojednala, není v působnosti Úřadu vlády žádná informace, kterou by v tomto smyslu bylo možné s odkazem na par. 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., poskytnout. ¹⁰⁹

Abych mohl správně odpovědět na tuto otázku, musel jsem vycházet z analýzy programových prohlášení vlád J. Tošovského a J. Fischera (kap. 5.3 a 5.7) a jejich plnění a dále pak z odpovědí, které jsem získal ve svém výzkumu mezi bývalými ministry vlád J. Tošovského a J. Fischera, odborníky (především politology) na problematiku českých vlád, současné vysoce postavené politiky a kandidáty na prezidenta.

Výsledkem výzkumu je skutečnost, že u této otázky byli dotazovaní jednotní ve svých odpovědích. Obliba úřednických vlád výsledky podložena není. Úřednickým vládám lze jako výsledek uznat pouze profesionální řízení státu do předčasných či řádných voleb.

Z odpovědí dotazových:

„Jako výsledek můžeme u úřednických vlád hodnotit profesionální řízení státu, pro vytváření politik či koncepcí politik či realizaci reforem u nás nebyl pro úřednické vlády prostor“ (Vladimíra Dvořáková)¹¹⁰.

„Obliba úřednických vlád výsledky podložena není, ale zklidní situaci v zemi“ (Jiří Paroubek)¹¹¹.

„Obliba úřednických vlád je s výsledky v rozporu“ (Ladislav Jakl)¹¹².

4) Co mají společného vlády Josefa Tošovského a Jana Fischera a v čem se liší?

Vlády Josefa Tošovského a Jana Fischera mají mnoho společných rysů a několik odlišností. Podobnost lze vidět již při vzniku obou úřednických vlád. Obě vznikly v době hospodářské krize (ať už republikové či celosvětové) a nestabilní politické situaci v České republice (*„Společný mají dočasný mandát, a že nejdou s nějakou vizí do politické soutěže. Obě vznikly reakcí na pád pravicových vlád. Vládní krize z 90. let ještě souvisela se společenskou transformací, ustavoval jí prezident Havel. Ta z časů Topolánka byla zasažena globální krizí, ale také probíhala během českého předsednictví v EU. Přechodnou vládu ustavil prezident*

¹⁰⁹ Rozhodnutí Úřadu vlády České republiky, č.j. 13945/2012-OSV ze dne 11. října 2012.

¹¹⁰ Osobní korespondence ze dne 9.9.2012.

¹¹¹ Osobní setkání dne 12.10.2012.

¹¹² Osobní setkání dne 10.9.2012.

Klaus“, Jiří Dolejš¹¹³). Hlavní účel jejich instalace byl totožný – dovést zemi k předčasným volbám. Premiéry úřednických vlád byli jmenováni vysocí státní úředníci, bohužel oba dlouholetí bývalí členové Komunistické strany Československa. I tady lze vidět podobnost („*Společný mají především alibismus a neschopnost konat potřebné reformy. Neliší se v ničem podstatném. Ani v členství premiérů v KSČ*“, Ladislav Jakl)¹¹⁴. Dalším společným rysem je nepochybně velká popularita úřednických vlád u veřejnosti. Takové popularitě se nikdy netěšila žádná politická vláda („*Mají společného mnohé a neliší se v ničem*“, Miloš Zeman¹¹⁵).

Jedním z mála rozdílů mezi vládami Josefa Tošovského a Jana Fischera bylo jejich personální obsazení. Vláda Josefa Tošovského byla více než z poloviny obsazena ministry, kteří byli členy nějaké politické strany. Ministři vlády Jana Fischera byli všichni bezpartijní, i když někteří ukončili nebo přerušili své členství v politické straně těsně před vstupem do vlády.

5) Zda a za jakých okolností můžeme v budoucnu očekávat sestavení úřednické vlády?

Sestavení úřednické vlády můžeme očekávat i v budoucnu, a to především z důvodu současného volebního systému do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, který je stále přísně poměrný a znesnadňuje utváření silných většinových vlád. Současný volební model byl poprvé použit při volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR v roce 2002. Od minulého modelu použitého ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR v roce 1998 se sice lišil ve všech čtyřech základních proměnných (velikost volebních obvodů, volební formule, uzavírací klauzule a počet a charakter skrutinií), ale na výsledku se to téměř neprojevalo. Největší změnou, která měla vliv na počet mandátů, bylo nahrazení původní Hagenbach-Bischoffovy volební formule D'Hondtovým dělitelem. D'Hondtův dělitel je nejrozšířenější volební formulí v rámci systémů poměrného zastoupení na světě.

¹¹³ Osobní setkání dne 26.9.2012.

¹¹⁴ Osobní setkání dne 10.9.2012.

¹¹⁵ Osobní setkání dne 10.10.2012.

Tabulka 20 – Porovnání rozdělení mandátů D'Hondtovým dělitelem a Hagenbach-Bischoffovou kvótou

	ČSSD	ODS	KSČM	Koalice
D'Hondtův dělitel	70	58	41	31
Hagenbach-Bischoffova kvóta	70	57	40	33

Zdroj dat: Novák, Lebeda 2004, s. 236.

Občanská demokratická strana a Česká strana sociálně demokratická připravila v roce 2000 návrh změny volebního systému, který by posiloval většinové prvky, aby byla větší možnost sestavit silnou „jednobarevnou“ vládu. Opět byly změněny všechny proměnné, ale tentokrát měl hrát největší roli počet volebních obvodů, který byl zvýšen na 35. Jak je patrné z tabulky č. 21, modelové výpočty skutečně prokázaly výrazné posílení zisků velkých politických stran. Návrh nového volebního zákona byl však z velké části prohlášen za neústavní nálezem Ústavního soudu č. 64/2001 Sb.

Tabulka 21 – Porovnání modelových výpočtů provedených ve 35 obvodech a skutečného výsledku voleb 1998

	ČSSD	ODS	KSČM	KDU-ČSL	US
Skutečný výsledek	74	63	24	20	19
Modifikovaný D'Hondt/35 obvodů	101	88	4	6	1

Zdroj dat: Novák, Lebeda 2004, s. 353.

Dalším důvodem, který také souvisí s volebním systémem, je polarizace české veřejnosti. Dlouhodobé průzkumy veřejného mínění ukazují, že voličů pravice a levice je téměř stejné množství, což se pochopitelně projevuje na složení Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky („*Ústava nahrává možnosti sestavení úřednické vlády. Je snadné vládu shodit a pak dlouhé měsíce „tvořit“ novou, navíc systém politických stran stále není bipolarizován, je tu silný negativní potenciál KSČM, takže tvorba politických vlád je na vzniku komplikována a v případě pádu vlády v průběhu volebního období Poslanecké sněmovny PČR lze úřednické vlády i nadále očekávat jako jedno z řešení*“, Ladislav Cabada)¹¹⁶.

¹¹⁶ Osobní korespondence ze dne 17.10.2012.

Další důvody, které podle této diplomové práce způsobily vznik úřednických vlád v České republice – nestabilní politická situace a (vnitrostátní či celosvětová) hospodářská krize, lze do budoucna jen velmi obtížně vyloučit („*V parlamentní demokracii je vytvoření úřednické vlády východiskem a řešením politických krizí v době, kdy je třeba znovu zvolit politickou reprezentaci. V tomto smyslu nelze další vznik úřednických vlád v budoucnu vyloučit*“, Přemysl Sobotka¹¹⁷).

Proti vzniku (či alespoň výraznému omezení) úřednických vlád v budoucnu stojí úprava znění Ústavy České republiky z října 2009. Tato úprava usnadňuje vyvolání předčasných voleb do Poslanecké sněmovny PČR, a tudíž by měla zúžit prostor pro sestavení úřednických vlád minimálně v tom smyslu, že by jejich působení bylo velmi krátké („*Změna Ústavy ČR ze září 2009 do značné míry změnila podmínky. Pokud se strany dohodnou na rozpuštění Poslanecké sněmovny, mohou se do dvou měsíců konat mimořádné volby do sněmovny a není tedy třeba úřednické vlády*“, Jiří Paroubek¹¹⁸).

7 Závěr

Český vládní systém prošel od roku 1993 zajímavým vývojem. Od založení České republiky jsme byli svědky šesti koaličních vlád (z toho jedné menšinové), jedné „jednobarevné“ menšinové vlády, jedné menšinové vlády s odborníky (bez získání důvěry) a dvou vlád úřednických. Na sedmáct let trvání České republiky je to dost co do počtu i typu vlád. Nicméně se nedá říct, že by Česká republika byla nějakou „pochybnou“ demokracií nebo že by zde nefungoval parlamentní vládní systém.

Úřednické vlády, ať už vláda Josefa Tošovského nebo vláda Jana Fischera, hrají v celé sedmnáctileté historii České republiky svou roli. Podle názoru odborníků se ale tato jejich role přeceňuje, protože kromě částečného uklidnění rozjitřené vnitrostátní politické situace nepřináší mnoho pozitivního a jen „vyplňují“ období mezi pádem politické vlády a předčasnými nebo řádnými volbami. Nicméně oblíbenost obou úřednických vlád v porovnání s vládami politickými je mezi veřejností vysoká. V této souvislosti je velkým paradoxem fakt,

¹¹⁷ Osobní setkání dne 12.9.2012.

¹¹⁸ Osobní setkání dne 12.10.2012.

že obyvatelé projevují vyšší přízeň osobám, které si nezvolili, než těm, kterým dali důvěru ve volbách.

Vznik úřednických vlád není vyloučen ani v budoucnu, a tudíž je dobře, že se model úřednické vlády v České republice vyzkoušel a je použitelný jako krajní řešení při výjimečných situacích na omezenou dobu.

Hlavním zjištěním, které vyplývá z výzkumu provedeného v této diplomové práci, je fakt, že úřednické vlády, byť jsou velmi oblíbené u veřejnosti, nejsou pro hospodářský vývoj České republiky přínosem.

8 Summary

Since 1993 the Czech government system has undergone an interesting development. Since the founding of the Czech Republic we witnessed six coalition governments (including one minor), a "monochromatic" minority government, a minority government with experts (without gaining the trust) and two clerical governments. At seventeen years of the Czech Republic's enough in number and type of government. However, we can not say that the Czech Republic was a "dubious" democracy or that the parliamentary system of government is not working.

Clerical governments, whether government of Josef Tošovský or the government of Jan Fischer, are playing its role in the seventeen year history of the Czech Republic. According to the experts, their role is overrated, because besides the partial calming of the turbulent domestic political situation they do not bring much positive and they just "fill" the period between the fall of the political government and the premature or regular elections. However, the popularity of both clerical governments in comparison with the political governments is high among the public. In this context, the great paradox is the fact that people exhibit greater favor with those which did not choose, than those which put their trust in the election.

The emergence of clerical government is not ruled out even in the future, and therefore it is good that the model of the clerical government was already tested in the Czech Republic and can be used as a last solution under exceptional circumstances and for a limited time. The main findings resulting from the research conducted in this thesis is the fact that a clerical

government, although they are very popular with the public, is not beneficial for the economic development of the Czech Republic.

9 Prameny

9.1 Monografie

Cabada, L., Kubát, M. a kol. *Úvod do studia politické vědy. 2. rozšířené a doplněné vydání.* Praha : Eurolex Bohemia s.r.o., 2004.

Dvořáková, V. *Rozkládání státu.* Praha : Euromedia Group, k.s. – Universum, 2012.

Hendl, J. *Kvalitativní výzkum. Základní teorie, metody a aplikace.* Praha : Portál, s.r.o., 2008.

Hloušek, V., Kopeček, L. *Záchrana státu? Úřednické a polopolitické vlády v České republice a Československu.* Brno : Barrister & Principal, 2012.

Kárník, Z. *České země v éře První republiky (1918 – 1938). Díl první: Vznik, budování a zlatá léta republiky (1918 – 1929).* Praha : Libri, 2000.

Kárník, Z. *České země v éře První republiky (1918 – 1938). Díl druhý: Československo a České země v krizi a v ohrožení (1930 – 1935).* Praha : Libri, 2002.

Klokočka, V. *Ústavní systémy evropských států.* Praha : Linde Praha a.s., 2006.

Kubát, M. *Politické režimy – formy vlády.* In: Ladislav Cabada, Michal Kubát a kol., *Úvod do studia politické vědy. 2. rozšířené a doplněné vydání.* Praha : Eurolex Bohemia s.r.o., 2004.

Miller, D., Colemanová, J., Connoly, W., Ryan, A. *Blackwellova encyklopedie politického myšlení.* Brno : Barrister & Principal, 2003.

Nekola, M., Geissler, H., Muralová, M. *Současné metodologické otázky veřejné politiky.* Praha : Karolinum, 2011.

Novák, M., Lebeda, T. *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání.* Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2004.

Ort, A. *Evropa 20. století.* Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2004.

Říchová, B. *Úvod do současné politologie. Srovnávací analýza demokratických politických systémů.* Praha : Portál, s.r.o., 2002.

Sartori, G. *Teória demokracie.* Bratislava : Archa, 1993.

Skovajsa, M. *Teorie demokracie*. In: Ladislav Cabada, Michal Kubát a kol., *Úvod do studia politické vědy. 2. rozšířené a doplněné vydání*. Praha : Eurolex Bohemia s.r.o., 2004

Strmiska, M., Hloušek V., Kopeček L., Chytilík R.: *Politické strany moderní Evropy*. Praha : Portál, s.r.o., 2005.

Valeš, L. *Dějiny politických teorií*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2004.

Veselý, A., Nekola, M. *Analýza a tvorba veřejných politik*. Praha : Sociologické nakladatelství (SLON), 2007.

Veselý, A. *Vymezení a strukturace problému ve veřejné politice*. Praha : Karolinum, 2009.

Vodička, K., Cabada, L. *Politický systém České republiky*. Praha : Portál, s.r.o., 2003.

Všeobecná encyklopedie Diderot. Praha : Diderot, 2002.

9.2 Periodika

Holzer, J. Teorie a praxe úřednických vlád v českém politickém systému. *Proglas*, č. 9-10, 1998.

Kubát, M. Volby, fragmentace a polarizace stranického systému a politická nestabilita v ČR. *Politologický časopis* č. 3, 1998.

Lebeda, T. Vládní stabilita v České republice a volební systémy poměrného zastoupení II. *Politologický časopis* č. 2, 1999.

Říchová, B. Komparativní metoda v politologii. *Politologická revue* č. 2, 1997.

9.3 Právní předpisy

Úplné znění Ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Praha : Armex, 2010.

Ústava republiky Československé, 1919.

Ústava republiky Československé, 1923.

9.4 Webové zdroje

http://cs.wikipedia.org/wiki/%C3%9A%C5%99ednick%C3%A1_vl%C3%A1da - Úřednická vláda (citováno dne 18.12.2011)

<http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1918-1938-csr/jan-cerny-1/prehled-ministru-24664/> - První vláda Jana Černého (citováno dne 18.12.2011)

<http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1918-1938-csr/jan-cerny-2/prehled-ministru-24659/> - Druhá vláda Jana Černého (citováno dne 18.12.2011)

<http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1918-1938-csr/jan-syrovvy/prehled-ministru-24618/> - První vláda Jana Syrového (citováno dne 22.10.2012)

http://cs.wikipedia.org/wiki/Mnichovsk%C3%A1_dohoda – Mnichovská dohoda (citováno dne 22.10.2012).

<http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1938-1939-csr/jan-syrovvy/prehled-ministru-24672/> - Druhá vláda Jana Syrového (citováno dne 22.10.2012)

http://cs.wikipedia.org/wiki/Silvio_Berlusconi - Silvio Berlusconi (citováno dne 23.10.2012)

http://cs.wikipedia.org/wiki/Aleksander_Kwa%C5%9Bniewski – Aleksander Kwasniewski (citováno dne 23.10.2012)

<http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2007-cr/josef-tosovsky/prehled-ministru-24633/> - Vláda Josefa Tošovského (citováno dne 18.12.2011)

<http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/jan-fischer/prehled-clenu-vlady-9--4--2009---13--7--2010--74281/> - Vláda Jana Fischera (citováno dne 18.12.2011)

<http://www.volby.cz/pls/ps1996-win/u4> - Oficiální server Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (citováno dne 27.12.2009)

<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=63462&pos=4&cnt=11&typ=result> (citováno dne 10.9.2012)

<http://www.stem.cz/clanek/1840> - Oficiální server agentury STEM – Středisko empirických výzkumů (citováno dne 30.12.2009)

<http://www.stem.cz/clanek/1862> (citováno dne 30.12.2009)

<http://cvvm.soc.cas.cz/> - Oficiální server Centra pro výzkum veřejného mínění

9.5 Jiné zdroje

Výzkum Institutu pro výzkum veřejného mínění č. 98-02, vydáno dne 16.2.1998.

Výzkum Institutu pro výzkum veřejného mínění č. 98-05, vydáno dne 21.5.1998.

Výzkum Institutu pro výzkum veřejného mínění č. 98-05 (otázka č. 19), vydáno 25.5.1998.

Výzkum Centra pro výzkum veřejného mínění č. 09-12, vydáno dne 4.1.2010.

Výzkum Centra pro výzkum veřejného mínění č. 10- 04, vydáno dne 27.4.2010.

Výzkum Centra pro výzkum veřejného mínění č. 10-01, vydáno dne 3.2.2010.

10 Přílohy

10. 1 Příloha č. 1

Programové prohlášení vlády J. Tošovského

27. ledna 1998

Preambule

Vláda, která dnes předstupuje před Poslaneckou sněmovnu Parlamentu se žádostí o vyslovení důvěry, je v pořadí třetí vládou během existence samostatné České republiky. Zrodila se jako ústavní řešení složité vnitropolitické situace, jež v zemi vznikla po demisi vlády 30. listopadu 1997. Na rozdíl od vlád předchozích není tvořena výhradně koalicí několika politických stran. Této reality jsou si její členové vědomi, stejně jako si uvědomují, že mandát této vlády je omezen vůlí většiny parlamentních stran dospět k předčasným volbám v červnu tohoto roku. V této souvislosti pak vláda jako celek znovu deklaruje, že trváním na spojení hlasování o důvěře s předloženým zákonem o prodeji státní půdy pomůže vytvořit ústavní prostor pro vypsání předčasných voleb.

Vláda je odhodlána - a toto programové prohlášení je toho důkazem - zodpovědně pokračovat ve správě jednotlivých resortů a v politice žádoucích společenských a ekonomických přeměn. Je si vědoma, že nedokončí řadu úkolů, které je třeba řešit, přesto ale považuje za nezbytné jejich řešení neodkládat a zahájit práci, na niž bude moci budoucí kabinet navázat. Ve své činnosti bude vláda vycházet ze základních zájmů České republiky, k nimž patří posilování demokracie a právního řádu, rozvíjení moderní tržní ekonomiky a další přibližování země evropským a euroatlantickým strukturám

I. Základní východiska

Při formulaci programových cílů se vláda nemůže vyhnout alespoň stručnému zhodnocení své výchozí pozice. Ta je na jedné straně dána značnou mírou kontinuity s činností předchozího kabinetu, na straně druhé objektivní potřebou změnit styl a metody práce.

Vláda chce ocenit úsilí vlád předchozích, které v nelehkém období po vzniku samostatné České republiky položily základy české státnosti a současně pokračovaly v důležitých společenských a ekonomických reformách. V prosinci 1997 došlo k úspěšnému dovršení jedné etapy integračních snah České republiky, když na pravidelném zasedání Evropské rady v Lucemburku bylo naší zemi nabídnuto jednání o vstupu do Evropské unie a v bruselské centrále Severoatlantické aliance byl podepsán protokol o přistoupení ČR do NATO.

Na druhé straně nelze nepřiznat, že předchozí vláda tolerovala i určité žití na dluh a že nyní

přichází doba, kdy je tyto dluhy nutno začít splácet. Jde především o to, že v hospodářské oblasti v posledních letech převládala tendence spotřebovávat podstatně více, než kolik jsme dokázali vytvořit. Domácí poptávka dlouhodobě rostla rychleji než nabídka, což postupně vedlo k vysokému nárůstu vnější nerovnováhy. Růst reálných mezd po řadu let výrazně převyšoval růst produktivity práce. Podceňování nutné regulace finančních trhů přispělo ke krizi důvěry vůči bankovnímu sektoru a institucím kapitálového trhu. V širším slova smyslu pak lze za dluh označit i zpomalování privatizace a celkové snižování tempa hospodářských reforem. Dluhem svého druhu je i nedostatečná úcta k právu a jednostranné přeceňování ekonomického rozměru života na úkor tradičních společenských hodnot, jakými jsou vzdělání a kultura.

II. Programové cíle

1. Zahraniční vztahy

Vnější bezpečnost státu patří mezi základní priority vlády České republiky. Vláda je přesvědčena, že pro její zajištění je nejdůležitější posilování vlastní obranyschopnosti. Za důležitý prostředek k dosažení tohoto cíle považuje členství v Severoatlantické alianci. Proto již na své schůzi dne 21. ledna tohoto roku jednomyslně rozhodla o přistoupení ČR k Washingtonské smlouvě. V návaznosti na tento krok bude iniciovat co nejrychlejší projednání a schválení této smlouvy v Parlamentu ČR. Zasadí se rovněž o větší informovanost občanů s cílem získat pro členství v NATO širokou podporu veřejnosti.

V přípravě na převzetí svého dílu odpovědnosti, plynoucího z budoucího členství v NATO, bude vláda pokračovat v nezbytných krocích přibližujících naši zemi standardům této organizace. Předloží Parlamentu branné zákony - v případě zákona o utajovaných skutečnostech tak již učinila, přijme dokument k národní bezpečnostní strategii a projedná koncepci výstavby resortu obrany do roku 2003.

Ve vztahu k Evropské unii vláda urychleně projedná program národní přípravy připojení. Nejpozději do začátku března se seznámí s resortními pozičními dokumenty, které budou důkladně analyzovat důsledky našeho budoucího členství v Evropské unii. Na jejich základě bude vypracován a vládou schválen mandát české delegace pro jednání o členství v Evropské unii.

Vláda se bude podílet na práci regionálních a mezinárodních organizací. Bude přispívat k vytváření evropské bezpečnostní architektury, k respektování lidských práv, ale i ke zlepšování exportních možností české ekonomiky. V bilaterálních vztazích bude sledovat národní zájmy, kde z hlediska budoucího začlenění České republiky do evropských struktur považuje za zvlášť důležitou spolupráci s Polskem, Maďarskem a dalšími kandidátskými státy. Vláda rovněž deklaruje svůj zájem na dobrých vztazích se Slovenskem a na zachování oboustranně výhodné celní unie.

2. Právo a vnitřní bezpečnost

Vláda si uvědomuje, jaký význam mají právo, právní řád a spravedlnost pro svobodného a odpovědného občana. Považuje tedy za základní úkol posílení důvěry občanů v zákonnost a právo. Zvýší proto svoji aktivitu při vytváření fungujícího právního státu a při harmonizaci našeho práva s právem Evropské unie.

V rámci své zákonodárné iniciativy vláda zahájí očistu právního řádu, jejímž prvním krokem bude revize všech prováděcích právních předpisů, které již nemají oporu v platných zákonech. Ve vztahu k moci soudní bude hledat způsoby, jak zefektivnit její fungování. Připraví návrhy zákonů, které zjednoduší soudní řízení a umožní rychlejší výkon soudního rozhodnutí. V oblasti obchodního soudnictví vytvoří organizační a personální podmínky pro účinnější a rychlejší fungování obchodního rejstříku. Pokračovat budou i práce na přípravě nových

občanskoprávních a trestněprávních kodexů.

Vláda považuje činnost policie a ostatních bezpečnostních služeb za základ ochrany práv a svobod občanů. Za zvlášť nebezpečné jevy považuje úplatkářství, organizovaný zločin a rasově motivované násilí. Do konce února proto připraví novelu trestního zákona, která bude ve větší šíři a přísněji vymezovat korupci veřejných činitelů. Vláda se nehodlá smířit ani s majetkovou trestnou činností včetně drobné pouliční kriminality.

Vláda se přihlašuje k myšlence reformovat veřejnou správu a je připravena pro její realizaci učinit maximum. Přes časovou vymezenost svého mandátu rovněž nehodlá rezignovat na své povinnosti vyplývající z přípravy potřebných právních norem. Mezi své úkoly řadí i přípravu právní úpravy financování politických stran, jejímž cílem bude zvýšit průhlednost a věrohodnost hospodaření politických stran. Je také připravena Parlamentu předložit koncepci protidrogové politiky.

3. Hospodářská politika

V oblasti ekonomiky vláda vychází z přesvědčení, že obnovení a udržení makroekonomické stability a finanční disciplíny představuje v dlouhodobějším horizontu nezbytný předpoklad pro udržitelný hospodářský růst a zvyšování životní úrovně občanů. Je přesvědčena, že stávající míra otevřenosti naší ekonomiky má pozitivní vliv na její restrukturalizaci, a proto bude pokračovat v dotváření liberálního prostředí v souladu s přijatými mezinárodními závazky. Vzhledem k významu cenové stability pro dlouhodobou prosperitu bude vláda podporovat úsilí České národní banky o snižování inflace.

Současná vláda přebírá schválený vyrovnaný státní rozpočet, který bude důsledně dodržovat. Uvolnění fiskální politiky by ve stávající makroekonomické situaci považovala za nezodpovědný krok, který by vedl k opětovnému prohlubování vnější ekonomické nerovnováhy, a ve svém důsledku by vyústil v další oslabení české koruny a ve zvýšení inflace. Vláda bude pokračovat v úsilí o zdokonalení výběru daní a cel, a to jak organizačními změnami finančních orgánů, tak důslednějším postupem vůči neplatičům daní a pojistného. Součástí vládní politiky vyrovnanosti soustavy veřejných rozpočtů bude "inventura" skrytých forem deficitního hospodaření, a to v zájmu dosažení co největší průhlednosti veřejných financí. Vláda je rovněž připravena odstranit roztržičnost a neefektivnost práce institucí, které spravují obtížně vymahatelné pohledávky, vzniklé v rámci vládou schválených programů v průběhu transformačního procesu. V obecné rovině se pak vláda zasadí o realizaci opatření namířených proti rostoucímu zadlužování, a to zejména měst a obcí.

Za základní podmínku zrychlení hospodářského růstu vláda považuje kontinuitu nezbytných reformních kroků, včetně pokračování privatizace. Bude klást důraz na její průhlednost a o svých privatizačních aktivitách je připravena průběžně informovat Poslaneckou sněmovnu i veřejnost. Současně bude zdokonalovat svoji spoluúčast na výkonu vlastnických práv státu v dosud ne zcela privatizovaných podnicích.

Vláda považuje za nezbytné pokračovat ve vytváření standardních podmínek na kapitálovém trhu, a to zejména posílením jeho regulatorního rámce. V zájmu efektivnějšího fungování finančních trhů budou vytvořeny podmínky pro zahájení práce Komise pro cenné papíry a urychlí se práce na novelizaci zákonů o dluhopisech a cenných papírech.

Za důležitý transformační krok vláda považuje pokračování nápravy cenových deformací tak, aby se regulované ceny stávaly nositelem spolehlivé informace pro spotřebitele i investory. V této souvislosti bude vždy zvažovat úpravu podmínek pro přiznávání sociálních dávek a současně nepřipustí, aby regulované a usměrňované ceny byly nástrojem zneužívání monopolního postavení firem na domácím trhu. Proto vláda přisuzuje značný význam účinnému regulačnímu rámci v oblasti energetiky, telekomunikací a zásobování teplem a vodou. Hledat bude rovněž vhodné formy regulace pro podnikání v dopravě s cílem vytvořit rovné podmínky pro všechny subjekty podnikající v této oblasti. Za důležitý úkol vláda

považuje dosažení výrazného postupu v restrukturalizaci Českých drah, jež bude doprovázena sociálním programem. Cílovým stavem musí být transformace tohoto podniku do podoby, ve které bude spolu se silniční dopravou plnit očekávání kladená na dopravní obslužnost.

V rámci principu vyrovnanosti státního rozpočtu bude vláda podporovat efektivní programy pomoci v těch částech ekonomiky, kde aktivní vládní politika může účinně doplnit působení tržních sil. Jednou z priorit v tomto směru bude praktické naplnění již připravené proexportní politiky. Vláda rovněž hodlá přijmout koncepci podpory přímých zahraničních investic, která by učinila českou ekonomiku přitažlivější pro příliv dlouhodobého zahraničního kapitálu.

Vláda bude pracovat na odstraňování překážek volné konkurence. Vedena bude rovněž snahou o odbourávání překážek v podnikání a o zlepšování celkového podnikatelského klimatu. Počítá i s návrhem nové formy podpory malých a středních podniků.

V oblasti zemědělství je vláda připravena realizovat zejména program podpory mimoprodukčních funkcí zemědělství s důrazem na horské a podhorské oblasti. Vláda poskytne náhrady těm podnikatelům v zemědělství, kterým přikázaný režim hospodaření působí újmu. Pokračovat bude i v programech exportní podpory zemědělských produktů a podpoří i dokončení transformace majetkových vztahů v zemědělství.

4. Sociální oblast, zdravotnictví a bytová politika

Vláda nezastírá, že důsledky úsporné politiky vyhlášené předešlým kabinetem v květnu loňského roku budou nepříznivě působit na růst životní úrovně občanů. Vzhledem k výsledkům, dokládajícím postupnou obnovu ekonomické rovnováhy, však nepočítá s dalšími kroky, které by šly nad rámec již existujících opatření. Zdůrazňuje v této souvislosti, že provede valorizaci důchodů a životního minima, pokud pro tento krok budou naplněny zákonem stanovené podmínky.

Vláda si uvědomuje, že musí pokračovat v pomoci oblastem postiženým loňskými ničivými záplavami. Také se soustředí zejména na preventivní opatření, která by v budoucnu omezila tragické následky podobných přírodních katastrof.

Vláda bude spolupracovat s odborovými a zaměstnavatelskými svazy. Se svými sociálními partnery bude konzultovat zejména připravované právní úpravy v oblasti zaměstnanosti, odměňování a konečné znění vládního návrhu zákona o sociální pomoci. Provede rozbor současného systému důchodového pojištění a zpracuje variantní koncepcie jeho reformy. Pokračovat budou práce na přípravě nového pracovního právního kodexu a návrhu zákona o sociálně právní ochraně dětí. Vláda bude aktivně prosazovat programy a projekty v rámci politiky zaměstnanosti a bude se zasazovat o podporu úplné rodiny.

Nový impuls musí dostat reforma zdravotní péče, orientovaná na odstranění současné nerovnováhy mezi finančními zdroji na její úhradu a rozsahem a kvalitou jejího poskytování. Vláda proto bude pokračovat v restrukturalizaci zdravotnických zařízení, jejichž výsledná síť musí být přiměřená rozsahu i typu poskytované péče. Vláda zesílí dohled nad lékovou politikou a hospodařením nemocnic. Bude pokračovat v pracích na vymezení okruhu zdravotní péče hrazené ze zdrojů veřejného zdravotního pojištění. Akreditaci nemocnic bude prosazovat v závislosti na kvalitě jejich činnosti.

Vláda si klade za cíl pokračovat v přijaté koncepci bytové politiky, která sleduje zvýšení dostupnosti bytů pro všechny příjmové skupiny obyvatel, a to zejména cestou podpory rozvoje trhu s byty pomocí zvýhodněných hypotečních úvěrů, záruk a daňových úlev. Bude pokračovat v podpoře investičních aktivit obcí a prostřednictvím regionální politiky účinněji reagovat na prohlubující se rozdíly v hospodářském a sociálním rozvoji jednotlivých oblastí. Důležitý význam přisuzuje přijetí zásad regionální politiky v souladu s praxí Evropské unie.

5. Školství, kultura, národnostní a ekologická politika

Vláda zváží ustavení Národní rady pro vzdělávání a systém kariérního růstu učitelů.

Optimalizace sítě škol bude pokračovat věcněji a průhledněji a dotkne se i státní správy ve školství. Přitom bude dbát na to, aby profesní skladba absolventů škol a učilišť lépe odpovídala potřebám trhu práce. Vláda bude podporovat spolupráci vysokých škol s Akademií věd České republiky a dalšími národními kulturními institucemi, zformuluje vědní politiku státu a zásady státní podpory výzkumu a vývoje. Za důležité pokládá přijetí vysokoškolského zákona a také rozvoj sportu a tělovýchovy.

Vláda se zaměří na zdokonalení institucionální a legislativní ochrany svobody umělecké tvorby a práv autorů. Bude pokračovat v přípravě legislativy, která přesněji upraví právo občanů i sdělovacích prostředků na přístup k informacím. Přijme koncepci péče o památky a zasadí se o přísnější regulaci vývozu starožitností i účinnější ochranu sbírek.

Ve své politice bude vláda vycházet z přesvědčení, že ekonomický rozměr života musí být v souladu s ekologickým principem udržitelného rozvoje. Uvědomuje si význam ekologicky stabilního prostředí pro kvalitu lidského života a bude proto pokračovat v úsilí směřujícím ke snížení znečištění ovzduší a vod, ozdravění krajiny a využívání obnovitelných zdrojů energie. Na základě výsledků světové konference o změně klimatu je vláda připravena přistoupit k Protokolu o snížení emisí skleníkových plynů.

Za jeden z hlavních cílů své politiky vláda považuje vztah státu k národnostním menšinám. Bude proto usilovat o změnu přístupu většinové populace k rómské minoritě, který je dosud ovládán řadou nepřátelských a xenofobních stereotypů, přičemž se zasadí o rychlý a zákonný postih všech diskriminačních a rasistických projevů. Vláda se ztotožňuje se závazkem vybudovat na místě bývalého rómského internačního tábora v Letech u Písku důstojný památník.

Závěr

Toto vládní prohlášení je oproti programům vlád předešlých stručnější, což odpovídá poslání této vlády. Všichni členové této vlády si uvedenou skutečnost uvědomují. Jsou však přesvědčeni, že předstupují s programem reálným, který bude mít podporu většiny občanů této země. Jsou také připraveni učinit pro jeho splnění maximum.

Vážené poslankyně, vážení poslanci,
s odvoláním na přednesený program se na Vás obracím se žádostí o vyslovení důvěry této vládě.

10. 2 Příloha č. 2

Programové prohlášení vlády J. Fischera

Preambule

Vláda České republiky jmenovaná prezidentem dne 8. května 2009 vznikla na půdorysu dohody tří politických stran: ODS, ČSSD a Strany zelených. Narozdíl od standardních politických vlád však není tvořena koalici politických stran, je sestavena z nestraničských odborníků a neopírá se ve Sněmovně o politicky jasně vydefinovanou koaliční většinu. Jejím úkolem proto není realizace politického programu, ale kvalitní, nestranná a maximálně politicky neutrální správa země do předčasných parlamentních voleb. Členové vlády jsou si této reality vědomi a respektují, že mandát vlády je omezen většinovou vůlí Poslanecké sněmovny dospět v říjnu 2009 k parlamentním volbám, a ve zbylém čase již nepřijímat

zásadní politická rozhodnutí. Vláda proto otevřeně prohlašuje, že nebude během svého působení otevírat politicky sporná a vyhraněná témata, respektive, že nebude Poslanecké sněmovně předkládat politicky či ideově vyhraněné legislativní návrhy. Vláda se v dobrém slova smyslu hlásí k ideji vlády technokratické, jejímž úkolem je překlenout období do ustanovení politické vlády.

S vědomím takto omezeně definovaného mandátu vláda však současně deklaruje svoje odhodlání dostát své odpovědnosti plynoucí z Ústavy České republiky. Vláda je připravena nejen zodpovědně pokračovat ve správě státu, ale zvládnout i složité úkoly dané naším předsednictvím Radě Evropské unie, a především pak odpovědně hledat cesty k minimalizaci dopadů globální hospodářské krize na českou ekonomiku. Vláda rovněž jasně deklaruje svou připravenost k dialogu a spolupráci s Poslaneckou sněmovnou, a to napříč politickým spektrem.

V tomto Programovém prohlášení vláda stručně definuje základní východiska své činnosti a své priority a okruhy problémů, které považuje za důležité.

Základní východiska

Ve své činnosti bude vláda vycházet ze základních zájmů České republiky, k nimž patří posilování demokracie a právního řádu, rozvíjení moderní a sociálně ohleduplné tržní ekonomiky a aktivní účast v evropských a euroatlantických strukturách. Vláda se ujímá své odpovědnosti v nelehkém čase, kdy je Česká republika zasažena globální ekonomickou krizí a kdy se v důsledku politické nestability neopírá o programovou většinu v Poslanecké sněmovně. Po několika letech ekonomického růstu a rychlém růstu životní úrovně našich obyvatel nás nyní čekají skromnější léta. I proto se vláda na situaci naší země musí dívat realisticky a bez ideologických příkras.

Globální ekonomická krize, respektive propad zahraniční poptávky, čehož jsme aktuálně svědky, již má – a ještě bude mít – na českou ekonomiku obrovský vliv, projevující se z pohledu státu zejména prudkým snížením příjmů státního rozpočtu. Všeobecný pokles ekonomické aktivity s sebou přináší pokles HDP, vyvolává růst nezaměstnanosti a stagnaci mezd. Rozpočet letošního roku se propadá do výrazného deficitu, což – mimo jiné – s sebou nese nemalé náklady v oblasti dluhové služby. Zde je situace skutečně vážná!

Máme ale i důvody k relativnímu optimismu, těmi jsou dosavadní nízká míra inflace, skutečnost, že vnější nerovnováha se udržuje v přijatelných mezích a že zadlužení v zahraničních měnách je téměř zanedbatelné. Velmi důležitou skutečností je i to, že tuzemský bankovní sektor nebyl přímo zasažen finanční krizí a je v dobré kondici. Jakkoli je tedy situace vážná, rozhodně nám nehrozí zhroucení ekonomické stability země a vláda chce ujistit všechny občany, že nic podobného ani nepřipustí.

Vláda si uvědomuje, že vedle ekonomiky, respektive globální krize, která dnes hraje v české společnosti zásadní roli, bude muset čelit i dalším problémům. Na první místo v této souvislosti patří zachování sociálního smíru. V době ekonomického poklesu to bude mimořádně obtížné. Vláda je proto v této věci připravena spolupracovat nejen s politickými stranami v Poslanecké sněmovně, ale i s odbory a zaměstnavateli, profesními a zájmovými sdruženími, a vést dialog s relevantními občanskými sdruženími, církvemi a náboženskými společnostmi. Stručně řečeno, i s vědomím toho, že bude muset připravit a učinit některé nepopulární kroky a že její prostor vyhovět zejména finančním požadavkům bude minimální, chce vláda působit jako sjednocující, nikoliv jako rozdělující prvek

v české společnosti.

Konečně, vláda si uvědomuje, že v krátkém období do předčasných voleb nemůže zvládnout chronické problémy země. Nechce však současně rezignovat na odborné řešení problémů, jako je například důchodová a zdravotní reforma, nebo problematika dokončení rekodifikace soukromého práva. Bude proto dále zajišťovat pokračování prací na expertní a analytické úrovni v rámci jednotlivých resortů a to tak, aby vláda vzešlá z parlamentních voleb mohla pracovat s různými variantami řešení. V rámci vlastních legislativních aktivit bude však vláda relativně střídmat. Kromě zákona o státním rozpočtu na rok 2010, bude Sněmovně předkládat pouze takové návrhy, které jsou víceméně technického rázu, nebo se těší průřezové podpoře v rámci politického spektra a je tudíž předpoklad, že budou přijaty do konce funkčního období Poslanecké sněmovny.

Ve světle těchto skutečností si vláda stanovuje tyto hlavní priority svého působení:

I. důstojné a profesionální dokončení českého předsednictví Radě EU;

II. realizaci kroků k oživení tuzemské ekonomiky zasažené globální ekonomickou krizí a boj s rostoucí nezaměstnaností;

III. přípravu realistického a odborně podloženého rozpočtu na rok 2010;

IV. pokračování těch projektů (včetně legislativních), které připravila předešlá vláda a jež mají většinovou podporu v Poslanecké sněmovně;

V. zlepšit a zrychlit čerpání prostředků z fondů EU.

Programové cíle

Z pohledu oblastí v působnosti vlády mají jednotlivé resorty zejména následující cíle:

Zahraniční politika a Evropská unie

Cílem vlády je zodpovědná zahraniční politika založená na co nejširším vnitropolitickém konsensu. Vláda především dokončí s maximálním nasazením české předsednictví v Radě Evropské unie. Evropské unii předsedá Česká republika jako země a vláda tudíž považuje úspěšné dokončení českého předsednictví za společný úkol všech státotvorných sil. Vláda plynule naváže na program a priority předsednictví připravené předchozí vládou. Prvořadou pozornost přitom zaměří na rozhodující jednání červnové Evropské rady. Po skončení předsednictví pak vláda provede komplexní vyhodnocení zkušeností z předsednictví, včetně využití lidských zdrojů, které maximálně využít při prosazování českých zájmů v Evropské unii.

Po skončení českého předsednictví bude vláda usilovat o další rozvíjení iniciativ, které byly spuštěny za českého předsednictví. Vláda naváže na dlouhodobé akcenty v české politice v rámci Evropské unie, především na aktivní podporu České republiky dalšímu rozšiřování Evropské unie. Vláda bude rovněž podporovat aktivnější roli Evropské unie na mezinárodní scéně. Zahraniční politiku vláda zaměří na pěstování dobrých sousedských vztahů, posilování transatlantické vazby, podporu dobrého a efektivního fungování

mezinárodních organizací, na spolupráci s rozvojovými zeměmi, boj proti změně klimatu, ochranu lidských práv a posilování demokracie ve světě, na ekonomickou diplomacii a ochranu českých občanů v zahraničí. Zahraniční politika vlády bude aktivní a realistická. Bude dbát dobrého jména České republiky ve světě. Česká republika bude spolehlivým partnerem a loajálním spojencem. Přijaté závazky bude ctít. Vláda bude v zahraniční politice vystupovat jako celek. Zásadní témata zahraniční politiky bude vláda intenzivně konzultovat s oběma komorami Parlamentu ČR stejně tak jako s prezidentem republiky. Konečně v legislativní rovině vláda bude pokračovat v přípravě návrhu zákona o zahraniční rozvojové spolupráci a humanitární pomoci.

Hospodářská a rozpočtová politika

Vláda neprodleně přijme kroky ke snížení výdajů státního rozpočtu na rok 2009 s cílem, aby deficit v metodice ESA 95 nepřekročil v letošním roce 5 % HDP. Již přijatá protikrizová výdajová opatření budou směřována zejména do těch oblastí výdajů státu, kde je co největší multiplikační efekt. Dalším klíčovým úkolem vlády bude sestavení návrhu státního rozpočtu na rok 2010 s deficitem, který nepřekročí 170 mld. Kč, tedy cca o 5 % HDP.

Vláda bude pokračovat v přípravě privatizace podniků, které neslouží k poskytování veřejných statků, a to mimo jiné i kvůli očekávaným výnosům pro státní rozpočet. Konečné rozhodnutí o privatizaci je ovšem vláda připravena odložit a přenechat vládě vzešlé z předčasných voleb.

Za důležité vláda považuje dokončení legislativního procesu u návrhů předložených do Parlamentu ČR v oblasti protikrizových opatření, finančního trhu a cenové regulace.

V oblasti průmyslové politiky chce vláda dbát především na energetickou bezpečnost státu a udržení bezpečné výše dovozní energetické závislosti. Bude podporovat efektivní využívání energetických zdrojů a rozvoj bezemisních technologií. Důraz chce vláda klást i na zachování systémů centralizovaného zásobování teplem, stejně jako na rozvoj energetických soustav pro omezení vzniku mimořádných situací v zásobování energiemi.

Vláda bude usilovat o zmírnění negativního dopadu hospodářské krize na malé a střední podniky, například zlepšením přístupu k finančním zdrojům. Zároveň bude vláda pokračovat v plnění Plánu snižování administrativní zátěže podnikatelů. V rámci Operačního programu podnikání a inovace, schváleného na období 2007 – 2013, bude vláda zajišťovat maximální využití evropských prostředků s akcentem právě na podporu malých a středních podniků.

Obrana, vnitřní bezpečnost, veřejná správa a justice

Cíle a úkoly ozbrojených sil České republiky bude vláda koncipovat s ohledem na strategické priority NATO a Evropské bezpečnostní a obranné politiky. Vláda bude pokračovat v procesu reformy ozbrojených sil při důsledném uplatňování principů civilního řízení a zajištění maximální efektivity vynakládaných finančních prostředků. V souladu se strategickými dokumenty České republiky v oblasti obrany a bezpečnosti, závazky vyplývajícími z členství v mezinárodních organizacích a možnostmi České republiky, připraví vláda návrh působení sil a prostředků resortu ministerstva obrany v zahraničních operacích v roce 2010. Za největší hrozby v oblasti vnitřní bezpečnosti považuje vláda organizovaný zločin, terorismus, drogovou trestnou činnost a narůstající extremismus. Vláda proto bude trvale vyhodnocovat a průběžně aktualizovat opatření proti těmto typům

trestné činnosti. Za zvlášť aktuální vláda považuje nekompromisní postup proti všem formám extremismu a důsledné postihování snah o porušování zákona ze strany stoupců protidemokratických ideologií a vláda proto opětovně posoudí možnost podat návrh na zákaz některých extremistických politických subjektů. Vláda bude průběžně monitorovat dopady hospodářské krize na situaci v oblasti migrace a přijímat adekvátní opatření. Dokončí přípravu zákona o státním občanství České republiky, který bude lépe reflektovat členství v Evropské unii. Vláda bude pokračovat v projektech elektronické veřejné správy, zejména v procesu zavádění datových schránek, které umožní jednodušší, pohodlnější a levnější doručování dokumentů. Vláda bude rovněž pokračovat v procesu vzniku základních registrů veřejné správy, a bude dále podporovat projekt univerzálních kontaktních míst veřejné správy (Czech POINT). Důraz bude současně klást na to, aby pro financování projektu elektronické veřejné správy maximálně využívala prostředky Evropské unie pro integrovaný operační program. V resortu spravedlnosti je cílem vlády zklidnit situaci v české justici, a důsledně ctít její nezávislost. V legislativní oblasti bude vláda usilovat o dokončení projednávání ve sněmovně již předložených návrhů zákonů, zejména novel občanského soudního řádu, zákona o advokacii, obchodního zákoníku a dalších. Vláda bude také pokračovat v zahájených legislativních pracech, např. reformě soudních poplatků, novém trestní řádu a plánované reformě státního zastupitelství.

Sociální oblast a zdravotnictví

S ohledem na aktuální ekonomické podmínky bude vláda monitorovat sociální situaci občanů a operativně přijímat opatření k prevenci propadu jejich příjmů. Vláda rozhodne o valorizaci důchodů od ledna 2010 a bude přijímat krátkodobá i dlouhodobější opatření ke zmírnění dopadu ekonomické krize na zaměstnanost, starší populaci, zdravotně postižené občany a rodiny s dětmi. Vláda bude podporovat adaptabilitu zaměstnanců i zaměstnavatelů na změněné podmínky trhu práce, bude pokračovat ve využívání strukturálních fondů Evropské unie k řešení důsledků nepříznivé ekonomické situace, zejména k podpoře aktivní politiky zaměstnanosti. Vláda bude věnovat zvýšenou pozornost realizaci nově přijatých zákonů v oblasti nemocenského pojištění a sociálních služeb. Ve spolupráci se zástupci samospráv a dalšími relevantními aktéry zahájí práce na analýze efektivnosti sociálních služeb.

V oblasti zdravotnictví vláda nebude realizovat žádné zásadní změny v systému zdravotní péče a zdravotního pojištění. Její prioritou bude dosažení politické shody na nezbytných krocích pro minimalizaci dopadů finanční krize na poskytovaný rozsah zdravotní péče a na systém zdravotního pojištění. Vláda bude nadále pokračovat v projektech sledování kvality a výkonnosti zdravotní péče a bude pokračovat v práci na tvorbě Národní sady standardů odborné zdravotní péče.

I v oblasti zdravotnictví vláda považuje za zvlášť důležité úspěšné čerpání prostředků z fondů Evropské unie s tím, že prioritní investice budou směřovat do modernizace zdravotnických pracovišť, financování postgraduálního vzdělávání, standardizace odborné zdravotní péče a prevence zdravotních rizik.

Zemědělství, životní prostředí, doprava a regiony

V regionální politice bude vláda usilovat o posílení vztahů s hejtmany, samosprávou i příslušnými profesními asociacemi. Zejména bude usilovat o zrychlení čerpání peněz z fondů Evropské unie s tím, že finanční prostředky

budou přednostně směřovány do projektů, které zmírní důsledky finanční krize. V této souvislosti považuje vláda za důležité rychlé vyřešení problému ohledně monitorovacího systému.

V zemědělství bude vláda prostřednictvím programů Podpůrného garančního rolnického a lesnického fondu hledat nástroje pro zmírnění negativních dopadů probíhající ekonomické krize v agro-potravinářském sektoru. V rámci možností daných Společnou zemědělskou politikou Evropské unie bude usilovat o maximální využití dostupných finančních nástrojů, zejména využitím finančních prostředků v rámci Evropského balíčku hospodářské obnovy. Vláda bude podporovat zvýšení konkurenceschopnosti zemědělství a potravinářského a zpracovatelského průmyslu s cílem zajistit produkci kvalitních a bezpečných potravin, a to tak, aby byly respektovány zájmy spotřebitelů. Jejím cílem je pokračovat a dále rozvíjet udržitelnou strategii rozvoje venkova na principu vyváženosti mezi ekonomickým, ekologickým a sociálním přístupem a pokračovat v podpoře ekologického zemědělství a v rozvoji produkce biopotravin.

V oblasti životního prostředí bude vláda podporovat mezinárodní vyjednávání o nové dohodě o ochraně klimatu tak, aby mohla být přijata v prosinci 2009 v Kodani. Bude rovněž usilovat o rozvoj ekologicky šetrných technologií s cílem zlepšit životní prostředí a stimulovat českou ekonomiku v době krize, například formou programu Zelená úsporám a Operačního programu Životní prostředí. Vláda dále hodlá podporovat rozvoj energetických úspor a obnovitelných zdrojů energie a snižovat spotřebu energie ve státní správě zohledněním energetické účinnosti při vyhlásování veřejných zakázek. Vláda rovněž plánuje provést potřebné kroky k přistoupení České republiky k mezinárodní agentuře pro obnovitelné zdroje energie (IRENA). Vláda podpoří v souladu s evropskou legislativou zvýšení recyklace odpadů a omezení skládkování a bioodpadu. Vláda bude zodpovědně chránit přírodu a krajinu na základě vědeckých poznatků.

V oblasti dopravy si vláda klade za cíl zajistit finanční prostředky pro projekty dopravní infrastruktury, konkrétně na klíčové rozestavěné dopravní stavby pro rok 2009 a následně i v návrhu rozpočtu na rok 2010. Za základní priority výstavby dopravní infrastruktury vláda pokládá potřebu propojení České republiky s evropskou dopravní sítí, podporu rozvoje podnikání a dopravní obslužnosti České republiky a minimalizace škodlivých vlivů na životní prostředí.

Vláda bude pokračovat v přípravě hybridního systému výběru mýta a bude pracovat na přípravě podmínek pro rozšíření elektronického mýta i pro vozidla nad 3,5 t a dále se zaměří i na možnost využití diferenciací sazeb mýtného, zejména v čase. Podpora bude věnována rovněž rozvoji inteligentních dopravních systémů pro zvýšení bezpečnosti a plynulosti silničního provozu. Vláda bude pokračovat v liberalizaci a zefektivnění železniční dopravy a v procesu restrukturalizace Českých drah. V této souvislosti bude klást důraz na další rozvoj vztahů Evropské unie se sousedními zeměmi a projektů energetické bezpečnosti, podporu evropského projektu GALILEO a i nadále usilovat o umístění sídla regulační agentury pro GALILEO v ČR.

Vzdělání, věda, výzkum, kultura a lidská práva

Školství, vědu a výzkum vláda považuje za jednu z klíčových oblastí pro růst konkurenceschopnosti a bude usilovat, aby plánované redukce rozpočtových výdajů tuto oblast nepostihly. V této souvislosti vláda vypracuje analýzu současného systému financování školství. Vláda bude pokračovat v reformě vysokých škol. Vláda bude usilovat o posílení absorpčních schopností menších

škol, školských zařízení a dalších žadatelů o prostředky z fondů Evropské unie, zefektivnění výběru projektů a zjednodušení implementačních procesů. Dokončí návrh reformy systému výzkumu, vývoje a inovací, včetně návrhu nových nástrojů financování a podpory velkých výzkumných infrastruktur. Vláda bude rovněž pečlivě sledovat čerpání z prostředků Operačního programu věda a výzkum pro inovace.

Vláda bude pokračovat v přípravě jednotné společné části maturitní zkoušky („státní maturity“). Bude dále rozvíjet projekty zaměřené na podporu učitelů a spravedlivého přístupu ke vzdělávání. Vláda bude podporovat rozvoj sportu, zejména talentované mládeže a státní sportovní reprezentace a pokračovat ve vytváření podmínek pro dobrovolné aktivity sportovního prostředí.

Vláda bude podporovat kulturní, vzdělávací a výzkumné projekty, směřující k rozvoji kreativity občanů. Vláda předloží k veřejné diskusi návrhy dalších koncepčních materiálů, zaměřených na podporu kulturních oblastí s významnými ekonomickými dopady - české kinematografie a filmového průmyslu, památkové péče, movitého a nemateriálního dědictví a digitalizace kulturního obsahu.

Vzhledem k ekonomické situaci bude vláda hledat možnosti mimorozpočtových zdrojů podpory tvorby a uchování kulturních statků a zajistí co nejefektivnější čerpání fondů EU. Ministerstvo kultury bude ze své kapitoly podporovat zejména projekty s vysokou přidanou hodnotou a multiplikačními efekty.

V oblasti lidských práv je cílem vlády, aby základní práva a svobody byly účinně chráněny v praxi. Vláda klade důraz na ochranu práv dětí a zahájí diskusi o možnostech jejich dalšího prosazování v institucionální rovině, včetně zajištění maximální spolupráce institucí, které se touto ochranou již zabývají. Vláda bude aktivně prosazovat rovné příležitosti pro ženy a muže a zahájí práce na přípravě nového Národního plánu podpory a integrace občanů se zdravotním postižením na období 2010 – 2014. Vláda uznává důležitost neziskového sektoru pro fungování demokratické společnosti. Vláda připraví strategii boje proti sociálnímu vyloučení a dalším sociálně patologickým jevům. Bude také pokračovat v pracích na legislativním zajištění Agentury pro sociální začleňování v romských lokalitách. Vláda bude systematicky podporovat obce a města při řešení problematiky sociálně vyloučených lokalit.

Vážené poslankyně, vážení poslanci, vážená Poslanecká sněmovno!

Jménem vlády, která vás dnes žádá o důvěru, vám nabízím záruky, že já i vláda uděláme vše, co je v našich silách, abychom své odpovědnosti dostáli.

Děkuji za pozornost.