

# ACTA POLITOLOGICA

[www.acpo.cz](http://www.acpo.cz)



INTERNETOVÝ RECENZOVANÝ ČASOPIS

2014 | Vol. 6 | No. 1 | ISSN 1803-8220

BRUNCLÍK, Miloš (2014). Co jsou úřednické kabinetů a za jakých okolností vznikají? Česká republika v mezinárodním srovnání. *Acta Politologica* 6, 1, 1-23. ISSN 1803-8220.

*Tento článek podléhá autorským právům, kopírování a využívání jeho obsahu bez řádného odkazování na něj je považováno za plagiátorství a podléhá sankcím dle platné legislativy.*

Internetový recenzovaný časopis vydává  
Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze,  
**Katedra politologie Institutu politologických studií**

---

---

## Co jsou úřednické kabinety a za jakých okolností vznikají? Česká republika v mezinárodním srovnání<sup>1</sup>

Miloš Brunclík<sup>2</sup>

### Abstract:

*The article inquires into the issue of technocratic cabinets both in theoretical and empirical perspectives. Given the lack of literature in this area the article seeks to clarify the concept of technocratic cabinets that need to be distinguished both from caretaker cabinets and presidential cabinets. After conceptual matters are clarified, the article discusses the key conditions under which technocratic cabinets are formed. As far as the empirical facet of the article is concerned, a list of technocratic cabinets in Europe after 1945 is presented. This overview serves as a pool of empirical examples to underpin some of the conceptual ideas as well as to support arguments about the origins of the technocratic cabinets.*

**Key words:** *technocratic cabinets, government formation process, president, prime minister*

V červenci roku 2013 jmenoval historicky první přímo zvolený prezident České republiky Miloš Zeman tzv. úřednickou vládu Jiřího Rusnoka. Na první pohled to nebylo nic neobvyklého. Úřednické kabinety fungovaly již v době tzv. první republiky a i v historii samostatné ČR se objevily dvě úřednické vlády: vláda Josefa Tošovského (1998) a vláda Jana Fischera (2009-2010). Novinkou ovšem bylo, že tak prezident učinil podle svého uvážení navzdory postoji všech parlamentních stran, které z různých důvodů odmítaly úřednickou vládu, a navzdory tomu, že v Poslanecké sněmovně existovala (velmi křehká) většina připravena sestavit vlastní vládu.

Tento krok vzbudil v odborné i laické veřejnosti velký ohlas a rozpoutal rozsáhlou diskusi, v níž se střetly argumentů zastánců i odpůrců jednání Miloše Zemana. Součástí této diskuse byl i boj o pojmenování vlády Jiřího Rusnoka. Miloš Zeman nazýval tuto vládu vládou „odborníků“ [Zeman 2013]. Odpůrci tohoto kroku zase běžně označovali tuto vládu za „prezidentský“ kabinet, který odporuje logice fungování parlamentního režimu [srov. Kopeček 2013; Balík 2013]<sup>3</sup>. Média nejčastěji tento kabinet označovala za úřednickou vládu [např. Koutník 2013; ČTK 2013].

Avšak i v Evropě je téma vzniku úřednických kabinetů relevantní. Zejména v souvislosti s ekonomickou krizí řady zemí a neschopností politických elit tyto krize zvládat [srov. Pastorella 2013; McDonnell, Valbruzzi 2013] se zdá, jako by se úřednické vlády vyskytovaly častěji než dříve a dokonce někteří komentátoři v tomto postupu vidí trend [např. Hop-

<sup>1</sup> Text vznikl v rámci Programu rozvoje vědních oblastí na Univerzitě Karlově (PRVOUK), P17 *Vědy o společnosti, politice a médiích ve výzvách doby*, řešeném na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze.

<sup>2</sup> PhDr. Miloš Brunclík, Ph.D. je odborným asistentem katedry politologie IPS FSV UK v Praze (U Kříže 8, 158 00 Praha 5 – Jinonice). Působí též na vysoké škole CEVRO Institut. Kontakt: milosbrunclik@centrum.cz.

<sup>3</sup> V bezprostředních reakcích na tento krok lze nalézt vůči prezidentovi i daleko smířlivější postoje [Pehe 2013; Žák 2013].

kin 2012]. Vládní kabinetů jsou v demokratických zemích vnímány jako kabinetů politických stran, zatímco úřednické kabinetů, ustavované výhradně v krizových situacích, jsou považovány za výjimku. Nicméně v řadě evropských zemí jsou úřednické vlády poměrně časté a tvoří nezanedbatelný podíl na celkovém počtu vládních kabinetů.

Navzdory tomuto konstatování je otázce tzv. úřednických vlád v české odborné literatuře věnováno velmi málo pozornosti. Čestnou výjimkou je práce Víta Hlouška a Lubomíra Kopečka [Hloušek, Kopeček 2012]. Avšak i v zahraniční literatuře se toto téma netěší velkému zájmu. Zpravidla jsou tyto úřednické vlády zmiňovány jen okrajově [Herman, Pope 1973]. Přesto byly v poslední době publikovány některé statě, které se snaží v problematice úřednických vlád udělat empirický i konceptuální pořádek [McDonnell, Valbruzzi 2013; Pastorella 2013]. Není také náhodou, že řada publikací věnovaných úřednickým vládám vychází z italského prostředí, kde má tento typ vlád jistou tradici [např. Grimaldi 2011; Marangoni 2012; Zulianello 2013].

Cíl tohoto článku je – vedle zaplnění „bílého“ místa politologického výzkumu – dvojitý. První část tohoto textu se zaměřuje na pojmosloví, neboť vyjasnění pojmu „úřednická vláda“ v kontextu laické i odborné diskuse, v níž se používá celá řada jiných termínů, je nezbytným předpokladem pro analýzu tohoto typu vládních kabinetů. Tato část textu se po vymezení pojmu zabývá dalšími atributy úřednických vlád, které jsou s nimi často spojovány, a vytváří tak konceptuální rámec pro další analýzu.

Druhá část tohoto článku se pokouší nalézt obecnější příčiny či alespoň okolnosti vzniku úřednických vlád. Tradiční teorie koalic, která vnímá vládní koalice jako výsledek vyjednávání různě velkých politických stran, si s vysvětlením úřednických kabinetů nedokáže poradit a většinou tento typ vlád pomíjí. I většina studií věnovaných vládním kabinetům analyzovaných z jiné perspektivy se úřednickým vládám věnuje jen okrajově. Protože v současné době existuje jen velmi málo teoretické i empirické literatury, je východiskem pro nalezení okolností vzniku úřednických vlád přehled těchto typů vlád v Evropě po roce 1945 (viz příloha) podle definice z první části článku. Na základě analýzy dostupných dat o konkrétních okolnostech, za kterých úřednické vlády v evropských zemích vznikly, jsou pak formulovány obecnější podmínky pro vznik tohoto typu vlád.

## Pojmosloví

Je poněkud překvapující, že ačkoli jsou tzv. úřednické vlády tradičním, byť ne příliš častým typem kabinetu v několika evropských zemích, doposud v této otázce panuje konceptuální zmatení. Jak v ČR, tak i v Evropě se používá celá řada pojmů pro méně obvyklé typy vládních kabinetů. V zahraniční literatuře se lze nejčastěji setkat s pojmy: „caretaker“, „technocratic“, „interim“, „technical“ či „non-partisan“. Často jsou tyto pojmy směřovány a zaměňovány [např. Nousiainen 2000a], byť se nemusí vždy jednat o ekvivalenty. I v češtině můžeme narazit na řadu pojmů: „úřednická“, „dočasná“, „odbornická“, „technokratická“, „překlenovací“ či „nestranická“ vláda atp. Ačkoli je možné s jistou benevolencí tyto pojmy považovat za synonyma, stále panuje nejasnost v tom, který termín je nevhodnější a co je vlastně obsahem tohoto pojmu.

Příčinou plurality těchto pojmů a z ní pramenící nejasnosti je to, že všechny tyto pojmy jsou názvy v první řadě politickými či žurnalistickými. Ústavy evropských států, až na některé výjimky, které jsou uvedeny níže, žádný z těchto pojmů neznají, a hovoří pouze o vládě či kabinetu bez přívlastků. Je tedy pak přirozené, že novináři či komentátoři používají pojmy podle svého uvážení a také s ohledem na mediální přitažlivost těchto slov. Záleží pak již na veřejné

debatě, který z těchto pojmů ve veřejném diskurzu převládá. Řada politologů je pak ve vleku mediální debaty a často nekriticky přejímá novinářské pojmy [McDonnell, Valbruzzi 2013].

Termín „úřednická vláda“ se na našem území používá již od dob první republiky a stal se zavedeným pojmem, který běžně využívá i česká politologie [srov. Hloušek, Kopeček 2012: 13]. Tohoto ustáleného pojmu se drží i tento článek. Zavádět další termín do politologického slovníku by spíše situaci znejasnilo a zatemnilo. Nevhodný je například termín „vláda odborníků“, protože lze jen těžko empiricky (nikoli nutně teoreticky) odlišovat úředníky a odborníky. Rovněž by bylo velmi složité odlišovat odborníky od politiků<sup>4</sup>, protože se obě kategorie mohou překrývat. Z důvodů, které budou uvedeny níže, není vhodný ani termín „dočasná“ či „překlenovací“ vláda nebo podobné termíny<sup>5</sup>.

Logickým východiskem pro vymezení pojmu úřednická vláda je otázka, zda je daný kabinet složený z členů politických stran nebo naopak z lidí, kteří členy politických stran nejsou. V parlamentních a poloprezidentských režimech tvoří vrchol výkonné moci premiér a ministři, jež jsou standardně nominováni politickými stranami a sami jsou zpravidla členy těchto stran. Jinými slovy, většinu vlád v těchto režimech obsazují reprezentanti politických stran. Jedná se tedy o vlády politické, které se zodpovídají svým voličům i svým stranám.

Logickým protějškem tohoto typu vlád jsou vlády úřednické, složené výhradně z „úředníků“ (technokratů)<sup>6</sup>, či snad ještě přesněji „nestraníků“, tedy lidí, kteří nejsou členy žádné politické strany, ani nebyli zvoleni do parlamentu jako představitelé určité politické strany [blíže McDonnell, Valbruzzi 2013: 3-7]. Tyto vlády se tedy nezodpovídají svým voličům (neboť je nikdo nevolil) ani politickým stranám (protože nejsou jejich členy)<sup>7</sup>.

Co si ale počít s vládami, ve kterých sedí jak představitelé stran, tak úředníci? Jak si ukážeme níže, takových vlád není málo. Kde je pak dělítko mezi politickými a úřednickými vládami? Vít Hloušek a Lubomír Kopeček se s tímto problémem vypořádávají tak, že hovoří ještě o tzv. polopolitické vládě, která stojí někde uprostřed mezi klasickou politickou a úřednickou vládou. Dodávají, že již pomíjejí vliv politických stran na její složení a agendu takové vlády [Hloušek, Kopeček 2012: 18]. Obdobně jiné studie pracují s rozlišením na úřednické (technical či non-partisan) a stranické kabinetů, a to podle toho, zda ve vládě převažují úředníci či představitelé politických stran [Schleiter, Morgan-Jones 2005: 9; srov. též Protsyk 2003: 1079].

Tento článek vymezuje úřednické vlády o něco širěji. Jako naprosto nezbytným definičním rysem úřednické vlády se jeví osoba premiéra, která zpravidla určuje či významným způsobem spoluurčuje složení vládního kabinetu, řídí celkovou vládní politiku a vytváří mediální tvář celého kabinetu. Úřednickou vládu lze definovat jako kabinet, v jehož čele

<sup>4</sup> Jakýkoli člen vlády v pozici premiéra či ministra, byť jako nesporný odborník, je *ex officio* politikem, který činí politická rozhodnutí. Na tomto místě je vhodné upozornit i na komentář bývalého prezidenta Václava Klause k termínu „vláda odborníků.“ Klaus tento pojem podrobil tvrdé kritice. Podle Klause má tento novotvar znít veřejnosti lépe, „asi jako zní lépe označení expert než byrokrat.“ Hlavní Klausova výtku však spočívá v tom, že novotvar „vláda odborníků“ má u veřejnosti vyvolat „nebezpečný omyl, že politika je špinavá věc a vládnout by měli pokud možno nadstraničtí „odborníci“ nezatížení žádnou ideologií“ [Klaus 2013].

<sup>5</sup> Ještě by bylo vhodné uvažovat o pojmu „technokratický“ kabinet, jež používají McDonnell a Valbruzzi [2013]. Tento pojem ovšem může evokovat systém, který odporuje principu vlády lidu, a který naopak dává přednost vládě technokratů ve smyslu osvícených vládců neodpovídajících se voličům [srov. McDonnell, Valbruzzi 2013: 2-3].

<sup>6</sup> Úředníci působí většinou na vysokých pozicích v rámci státní správy. Často ale pocházejí z jiných oblastí včetně soukromého sektoru, akademického prostředí atp. [srov. Törnudd 1969; Amorim Neto, Strøm 2006; De Yong, Hazell 2011; Marangoni 2012].

<sup>7</sup> Je však zřejmé, že členství ve vládě je vrcholnou politickou záležitostí. Z tohoto pohledu se pak stírá rozdíl mezi politickými a úřednickými vládami. Tento článek však úředníky chápe ve smyslu nestraníků.

stojí člověk, který není členem žádné politické strany. Z této definice vyplývá, že jestliže je premiér členem politické strany, nelze jeho vládu považovat za úřednickou, i kdyby byli všichni ostatní členové vlády úředníky. Takový typ vlády je spíše teoretickou možností než v praxi se vyskytujícím fenoménem. Naopak se v praxi objevily úřednické vlády (tj. vlády v čele s úředníkem), v nichž převažovali členové politické stran či alespoň nestraníci, které nominovaly politické strany.

Lze ale skutečně označit za úřednickou takovou vládu, v jejímž čele je premiér úředník, ale ostatní členové vlády jsou členy politických stran? Podívejme se na vládu Josefa Tošovského, která je v odborných publikacích řazena mezi úřednické [McDonnell, Valbruzzi 2013; Pastorella 2013], případně polopolitické [Hloušek, Kopeček 2012: 62] vlády. V této vládě ale zasedala většina ministrů, jež byla členy nějaké politické strany. Podle definice jiných politologů [Schleiter, Morgan-Jones 2005 či Protsyk 2003], které se ovšem této vládě nevěnují, by tato vláda byla vládou politickou<sup>8</sup>. Jistě lze posunout hranici, kde se mění vlády politické v úřednické na 60 % či 70 % úředníků atp. Avšak nalézt odůvodnění pro takto konkrétně stanovenou hranici je ještě daleko obtížnější než uvedená 50% hranice. Spíše než hledání takové hranice, která je vždy arbitrární, se proto jako vhodnější kritérium jeví osoba premiéra a jeho členství nebo nečlenství v politické straně. Současně tento text nepopírá, že existují velké rozdíly mezi různými úřednickými vládami podle míry „stranickosti“ ve složení těchto vlád. Zde je možné využít rozlišení McDonnella a Valbruzziho, kteří navrhli odlišovat čtyři typy úřednických vlád podle míry, do jaké v ní zasedají zástupci politických stran a jaký vliv mají strany na složení takových vlád:

1. Úřednické vlády, v nichž převažují představitelé politických stran
2. Úřednické vlády, v nichž je převažují úředníci<sup>9</sup>
3. Úřednické vlády, v nichž sedí pouze úředníci, z nichž všichni či někteří byli nominováni politickými stranami
4. Úřednické vlády, v nichž sedí pouze úředníci, ale žádný z nich nebyl nominován politickou stranou [blíže McDonnell, Valbruzzi 2013: 11].

Příkladem prvního typu vlády může být kabinet Lucase Papademose v Řecku, ve kterém zasedlo jen 17 % úředníků (tj. nestraníků). Tato vláda vznikla v roce 2011 na půdorysu tří parlamentních stran po rezignaci vlády Georga Papandrea v souvislosti s hlubokou finanční krizí. Papademova vláda byla koaliční vládou tří stran s malým počtem nestraníků, přesto stále úřednická, neboť premiér nebyl členem žádné z politických stran. Jednalo se o bývalého šéfa centrální banky a viceprezidenta Evropské centrální banky [blíže Pastorella 2013: 16-19; McDonnell, Valbruzzi 2013: 17-18]. Také v ČR byl ustaven kabinet tohoto typu – kabinet Josefa Tošovského, jenž byl sám nestraníkem, nicméně ve vládě vedle několika nestraníků převažovali zástupci parlamentních politických stran, kteří tvořili 62 % členů kabinetu [blíže Hloušek, Kopeček 2012: 59-62]. Hraničním případem úřednické vlády je vláda Mirka Cvetkoviče v Srbsku, renomovaného ekonomu, který pracoval mj. pro Světovou banku, a který byl formálně nezávislý úředník, fakticky měl ale velmi blízko k jedné z politických stran, která se stala sou-

<sup>8</sup> Ve zcela jiné situaci byl Jan Fischer. V jeho vládě sice zasedli úředníci, kteří ovšem měli blízko k politickým stranám, jež je do vlády nominovali. Fischerova vláda byla tedy formálně daleko méně politická než vláda J. Tošovského [srov. Hloušek, Kopeček 2012: 79], avšak na její podobu měly politické strany daleko větší vliv než u předchozí úřednické vlády.

<sup>9</sup> Pokud je počet úředníků a zástupců politických stran shodný, rozhoduje post ministra financí, jako nejdůležitějšího člena vlády po premiérovi. Pokud je ministr financí úředník, je tato vláda řazena do druhého typu úřednických vlád.

části devítileté Cvetkovičovy vládní koalice po volbách v roce 2008. Cvetkovič byl vybrán jako kompromisní kandidát po sedmítýdenním vyjednávání parlamentních stran [Baramova 2008; B 92 2008]. Hraničním případem je také vláda, kterou v roce 2013 v Bulharsku sestavil Plamen Oresharski. Sám byl neustraní, ale do parlamentu byl zvolen na kandidátce Bulharské socialistické strany a jeho kabinet obsadili kandidáti této strany [Novinite 2013].

Příkladem druhého typu úřednické vlády může být vláda Gordona Bajnaie v Maďarsku s těsnou většinou úředníků [Havlík 2011: 99-114] či Borise Berova v Bulharsku, v níž zasedlo cca 80 % úředníků [McDonnell, Valbruzzi 2013: 12].

Vláda Jana Fischera je názorným příkladem třetího typu úřednické vlády, které jsou v komparativním kontextu velmi řídké. Jednalo se o vládu složenou z neustraníků, ti ale byli nominováni dvěma nejsilnějšími parlamentními stranami – ODS a ČSSD a také Stranou zelených [blíže Hloušek, Kopeček 2012: 76]. Jiným příkladem může být velmi zvláštní úřednická vláda, kterou sestavil v roce 1991 Ylli Bufi v Albánii. Bufi byl členem komunistické strany stejně jako další členové jeho vlády, ale po dohodě s opozicí se Bufi a ostatní členové vlády v okamžiku vstupu do kabinetu vzdali členství ve své straně [Binder 1991].

Příkladem posledního typu může být vláda Maria Montiho [McDonnell, Valbruzzi 2013: 17-18], vláda Jiřího Rusnoka<sup>10</sup> či většina úřednických vlád v Rusku [Morgan-Jones, Schleiter 2004] nebo ve Finsku [Nousiainen 2000a].

## **Časté atributy úřednických vlád**

S úřednickými vládami jsou velmi často spojovány tři další charakteristiky: časově omezený mandát, omezenost mandátu z hlediska prosazování vládní politiky a prezidentský původ úřednických vlád. Jak si ale níže ukážeme, ačkoli jsou tyto charakteristiky v praxi u úřednických vlád běžné, nelze je považovat za definiční znaky úřednických vlád. Jinými slovy, lze nalézt případy úřednických vlád, jejichž mandát nebyl a priori omezen na přechodné působení či nebylo omezena působnost pro rozhodování úřednických vlád. Současně existuje také řada úřednických vlád, jejichž původ lze nalézt jednoznačně v parlamentu a nikoli u hlavy státu. Zaměříme se nyní na tyto atributy podrobněji.

### ***Délka mandátu***

Důležitou proměnnou, která může (ale nemusí) odlišovat úřednické vlády od standardních politických vlád je délka mandátu. Zde lze rozlišit tzv. přechodné (dočasné) vlády (caretaker cabinets) a vlády s úplným mandátem, jejichž působení není s výjimkou funkčního období parlamentu (případně prezidenta<sup>11</sup>) časově nijak omezeno.

Zatímco vlády s úplným mandátem, které vznikají zpravidla v návaznosti na parlamentní volby, mohou být ve funkci celé funkční období parlamentu nebo i déle<sup>12</sup>, u přechodných vlád platí, že je jejich mandát a priori omezený s cílem překlenout určitou situaci. Takové vlády zůstávají ve funkci jen po omezenou dobu, než bude jmenována „standardní“ vláda [srov. Herman, Pope 1973: 205; Schleiter, Morgan-Jones 2009: 672].

<sup>10</sup> Někteří členové vlády kandidovali ve volbách za Stranu práv občanů – Zemanovci.

<sup>11</sup> Podle čl. 113 ukrajinské ústavy platí, že premiér je zodpovědný nejen parlamentu ale i prezidentu republiky. V logice s tímto ustanovením podává podle čl. 115 vláda demisi v okamžiku prezidentských voleb. Rovněž vláda v Rusku podle čl. 116 podává demisi v přímé souvislosti s prezidentskými volbami.

<sup>12</sup> V Norsku či Dánsku platí, že vlády nejsou povinny s parlamentními volbami podat demisi a mohou zůstat u moci tak dlouho, dokud jim není vyslovena nedůvěra [Brunclík 2009].



Je ale poněkud obtížné stanovit přesnou hranici mezi vládami s úplným mandátem a vládami přechodnými. Příkladem může být situace, kdy jen pár týdnů či měsíců po volbách vláda podá demisi a vystřídá ji jiná vláda, kterou by bylo nelogické označit jako vládu přechodnou. Pomocným kritériem pro odlišení obou typů vlád může být polovina funkčního období. Platí tedy, že vlády, jež se ujímají v okamžiku, kdy je zřejmé, že jejich mandát bude kratší než polovina funkčního období ústavního orgánu, jemuž jsou odpovědné (a s jehož volbou vlády zpravidla podávají demisi), je možné považovat za vlády přechodné. Za přechodné ale nelze označit takové kabinet, který jsou sice u moci kratší dobu než je polovina funkčního období (např. vlivem předčasných voleb), ale v okamžiku, kdy vznikaly, se počítalo s konáním parlamentních (popř. prezidentských) voleb v takovém časovém horizontu, který je delší než polovina funkčního období.

Na tomto místě je nutné zopakovat, že ne každá přechodná vláda je vládou úřednickou [srov. McDonnell, Valbruzzi 2013: 13]. Názorně lze tento moment ilustrovat na tzv. vládách v demisi, jež velmi často bývají vládami zcela politickými (viz níže). Dále platí, že i úřednická vláda nemusí mít a priori omezený mandát. Tento rozdíl lze ukázat na bulharském případě, kde byly doposud sestaveny čtyři úřednické vlády. K sestavení první úřednické vlády došlo již v roce 1992. Po parlamentních volbách v říjnu 1991 se dostala k moci koaliční vláda Filipa Dimitrova z Unie demokratických sil. Ovšem po roce tato vláda prohrála hlasování o důvěře a podala demisi. V této situaci se této nejsilnější parlamentní straně nepodařilo novou vládu sestavit, stejně tak byl neúspěšný pokus druhé největší strany (Bulharská socialistická strana). Podle ústavy připadl třetí pokus o sestavení vlády právě třetí největší straně (a současně nejmenší straně vůbec, neboť do parlamentu se dostaly pouze tři výše uvedené formace) – Hnutí za práva a svobody, která nominovala nestraníka Ljubena Berova, jenž zformoval úřednickou vládu [Desert News 1992]. Moci se ujímala s tím, že příští volby budou v roce 1995. Tato vláda vydržela u moci ale necelé dva roky. Berovova vláda byla vystavena několika pokusům o vyslovení nedůvěry a nakonec rezignovala v důsledku paralýzy parlamentu, což současně vedlo k předčasným volbám [IPU 1994]. Jmenována byla proto v říjnu roku 1994 nová úřednická vláda, kterou vedla Reneta Indžová [Perlez 1994]. U moci zůstala pouze tři měsíce do doby, než byla po parlamentních volbách sestavena vláda nová. Třetí úřednický kabinet byl ustaven v únoru roku 2013, kdy pod tlakem pouličních protestů rezignovala vláda Bojko Borisova. Prezident Rosen Plevneliev jmenoval premiérem diplomata Marina Rajkova [Sofia Globe 2013]. Řádné volby byly naplánovány na červenec roku 2013, ale v důsledku hospodářských potíží spojených s občanskými protesty proti vysokým cenám elektřiny, byly volby posunuty již na květen roku 2013, kdy se konaly předčasné volby, z nichž již vzešla nová úřednická vláda Plamena Oresharskiho, jenž byl nominován Bulharskou socialistickou stranou [Novinite 2013].

Lze tedy shrnout, že zatímco úřednické vlády Renety Indžové a Marina Rajkova byly klasickými případy úřednické a současně přechodné vlády, které měly zemi přivést k volbám, úřednické vlády Ljubena Berova a Plamena Oresharskiho rozhodně za přechodné kabinet, který nelze považovat za přechodné.

Za jakých podmínek vlastně přechodné vlády (politické či úřednické) vznikají? Zde lze rozlišit čtyři situace. První situace vzniká v okamžiku, kdy předešlé vládě vyprší mandát. Takovou situaci popisuje i čl. 73 ústavy ČR, podle kterého vláda podává demisi vždy po ustavující schůzi nově zvolené Poslanecké sněmovny. Podle čl. 62 pak prezident přijme demisi této vlády a pověří ji „vykonáváním jejích funkcí prozatímně až do jmenování nové vlády.“ Cílem je zabránit bezvládí. Taková vláda má tedy jen časově omezený mandát, ale může

být výsostně politická. Mění se jen její formální postavení, neboť se jedná o vládu v demisi [srov. Schleiter, Morgan-Jones 2009: 674].

Druhá situace, kdy vzniká taková vláda, nastává ve chvíli, kdy předchozí vláda podá z různých důvodů demisi, je jí vyslovena nedůvěra či parlament zamítl její žádost o důvěru nebo když zemřel premiér. V takovém okamžiku může být ustavena přechodná vláda a čeká se pak na jmenování „standardní“ vlády či na nové volby. V politické praxi se takové vlády objevují hojně například v Nizozemí, kdy zemi k volbám přivede tzv. zbytková vláda, jež postrádá jednoho či více členů původní koalice, ale premiér zpravidla zůstává na svém místě [srov. Hloušek, Kopeček 2012: 14]. Jiným příkladem může být Švédsko, kde platí, že pokud vláda rezignuje, stává se podle ústavy automaticky vládou přechodnou do doby, než se funkce ujme vláda nová (čl. 11). Obdobně takovou situaci předjímají ústavy Estonska (čl. 92), Litvy (čl. 92), Slovinska (čl. 115) či Ukrajiny (čl. 115). Obdobný princip je zakotven i v čl. 107 rumunské ústavy. V případě rezignace premiéra prezident pověří jednoho z členů dosavadní vlády výkonem premiéřské funkce do jmenování vlády nové. Konečně, ústava Lichtenštejnska umožňuje hlavě státu, aby v případě rezignace vlády jmenovala vládu přechodnou, která musí do 40 dnů požádat o důvěru parlament nebo mezitím jmenuje vládu novou, která vychází z dohody parlamentních stran (čl. 80).

Pokud jde o příklad úřednické vlády vzniklé v takové situaci, lze uvést vládu, kterou vedl v roce 1978 Alfredo Nobre da Costa v Portugalsku. Prezident jeho vládu jmenoval v okamžiku, kdy v důsledku vnitrokoaličních sporů rezignovala nestabilní vláda Maria Soarese [Magone 2000: 552].

Třetí situace vzniká, když selžou povolební vyjednávání a nepodaří se sestavit politickou vládu. V takové chvíli prezident rozpustí parlament a jmenuje dočasnou vládu, která přivede zemi k novým parlamentním volbám [srov. Herman, Pope 1973: 196, 205; Amorim Neto, Strøm 2006: 624; McDonnell, Valbruzzi 2013: 13]. Tuto situaci předjímají ústavy některých evropských zemí. V takové souvislosti hovoří o přechodné vládě čl. 99 bulharské ústavy: prezident v případě neschopnosti stran sestavit vládu, která by se těšila důvěře parlamentní většiny, jmenuje přechodnou vládu a rozpustí parlament. Podobně je tomu i v Chorvatsku, kde je prezident povinen jmenovat přechodnou vládu složenou z nestraníků (čl. 112), a také v Řecku, kde platí, že pokud se nepodaří sestavit vládu, která se bude těšit důvěře parlamentu, prezident jmenuje vládu složenou ze všech parlamentních stran s cílem dosáhnout předčasných voleb. Pokud ani tento pokus není úspěšný, prezident rozpustí parlament a jmenuje předsedu Nejvyššího správního soudu nebo předsedu Nejvyššího soudu či předsedu Soudu auditorů, aby sestavil kabinet, který bude co nejdříve akceptovatelný a přivede zemi k předčasným volbám (čl. 37). Zde lze upozornit na to, že chorvatská a řecká ústava tak do značné míry předjímají vznik úřednické vlády, která za přesně stanovených podmínek může vzniknout z popudu ústavního textu.

V Řecku byly od roku 1989 ustaveny celkem čtyři úřednické vlády, z nichž tři byly zformovány v důsledku povolebního patu. První úřednická vláda vznikla ve chvíli parlamentního patu v roce 1989. Ani levice (PASOK), ani pravice (Nová demokracie) nebyly po červnových schopny ustavit vládu, a proto prezident Sartzetakis v říjnu roku 1989 jmenoval premiérem předsedu Nejvyššího soudu Ioannise Grivase, jehož vláda byla ve funkci jeden měsíc a přivedla Řecko k volbám. Ty ovšem vedly k nové patové situaci, a proto v listopadu prezident jmenoval další úřednickou vládu Xenofona Zolotase, pětáosmdesátiletého ekonoma a bývalého guvernéra centrální banky, jenž sestavil po dohodě nejsilnějších stran tzv. ekumenickou vládu složenou ze tří nejsilnějších parlamentních stran. Také volby v roce



2012 skončily patem, protože politické strany nebyly schopny zformovat politickou vládu, a proto prezident v souladu s ústavou jmenoval premiérem Panagiotise Pikrammenose, předsedu Nejvyššího správního soudu. Úkolem této vlády bylo dovést zemi k předčasným volbám [blíže Pastorella 2013: 16-19].

Úřednická vláda jako výsledek neschopnosti parlamentních stran sestavit vládu vznikla i v roce 1992 v Rumunsku. Po parlamentních volbách v roce 1992 se prezident Iliescu pokoušel sestavit vládu národní jednoty. Do ní ale odmítli vstoupit představitelé Rumunské demokratické konvence a doufali, že vláda Demokratické národní fronty spásy nepřezhije zimu na přelomu let 1992 a 1993. Prezident Iliescu zvažoval i další alternativy, včetně jmenování vlády pod vedením bývalého čelného disidenta Mihaie Boteze, ale nakonec jmenoval vládu složenou z části z představitelů Demokratické národní fronty spásy a úředníků. Do jejího čela se postavil Nicolae Vacaroiu [Weiner 1994: 127-128]. Tato vláda přetrvala až do řádných parlamentních voleb v roce 1996.

Čtvrtá situace, kdy vzniká přechodná vláda, je chvíle, která předchází důležitému rozhodnutí parlamentu – například přijetí nové ústavy. Politické strany na čas „zapomenou“ na mezistranické rozdíly a hádky a společnými silami dají vzniknout nepolitické vládě, jež má zůstat ve funkci, než je přijata nová ústava. Takový případ nastal v Dánsku v roce 1953, kdy byla v parlamentu schválena nová ústava. Než byl proces schválení nové ústavy zakončen (ústavu schvalovali občané v referendu a také nově zvolený parlament) byla ustavena menšinová politická vláda liberální strany Venstre a konzervativců Erika Eriksena, kterou podpořily i některé další parlamentní strany [blíže Herman, Pope 1973: 196, 205].

Podíváme-li se na životnost úřednických kabinetů, které byly zformovány v Evropě po roce 1945 (viz příloha na konci textu), zjistíme, že průměrná doba, po kterou byly u moci, je 371 dní, tj. cca 12 měsíců. Pokud vezmeme v úvahu vlády bez apriorního omezení mandátu, je průměrná životnost těchto 21 vlád dokonce 542 dní, tj. téměř 18 měsíců. U 27 přechodných vlád je průměrné trvání vlád přirozeně nižší: 254 dní (cca 8,5 měsíců).

### ***Omezení mandátu***

Důležitá otázka, která vyvstává v souvislosti se vznikem tzv. úřednické vlády a o které se vedou velké diskuze, je povaha mandátu takové vlády<sup>13</sup>. Zde lze rozlišit dvě situace. V první situaci je vláda, jejíž mandát není nijak a priori omezený. Od takové vlády se očekává, že bude konat a prosazovat reformy. Ve druhé situaci se ocitá naopak vláda, jejíž mandát je a priori omezený. Ujímá se funkce s tím, že nebude moci prosazovat vše, co by mohla. Očekává se, že tato vláda bude zemi spíše spravovat, dbát na běžný administrativní chod ministerstev, ale nemá se pouštět do závažnějších reforem či dělat strategická a nezvratná rozhodnutí. Jinými slovy, úkolem takové vlády je „udržovat status quo“ [Golder 2010: 4]. Podle Hermana a Popeho jsou takovými vládami kabinety složené z nestraníků. Jejich mandát, svoboda rozhodování i čas, po který jsou tyto vlády u moci, jsou omezené [Herman, Pope 1973: 196]. Obecně skutečně platí, že vlády s neomezeným mandátem jsou vlády politické, zatímco vlády s omezeným mandátem, bývají vlády úřednické. Tato teze ovšem neplatí vždy. Příkladem může být přechodná politická vláda v demisi, jejíž mandát je omezený. Naopak v minulosti se vyskytly úřednické vlády, jejichž mandát omezený nebyl a naopak se od nich očekávalo vyřešení problémů, se kterými se nebyly politické vlády v minulosti schopny vyřadit. Jako příklad lze uvést vládu Borise Berova v Bulharsku uvedenou výše či rumunská vláda, v jejímž čele stál Nicolae Vacaroiu [blíže Pastorella 2013: 14-15].

<sup>13</sup> V ČR byla v této souvislosti hojně kritizována vláda J. Rusnoka [např. Šafr 2013; ČTK 2014].

McDonnell a Valbruzzi rozlišují úřednické vlády s mandátem měnit status quo a vlády bez takového mandátu [McDonnell, Valbruzzi 2013: 15-16]. Toto rozlišení je ovšem problematické a příliš vágní. Lze například tvrdit, že všechny vlády mění status quo, jinak by musely být nečinné. Konkrétní definování vlád podle výše uvedeného rozlišení se provádí velmi obtížně a výsledek i tak bude velmi sporný. Například je diskutabilní, jak to tito autoři činí, řadit přechodnou vládu Jana Fischera mezi úřednické vlády, které měly mandát ke změně statu quo. Vždyť samotné prohlášení této vlády se hlásilo k omezenému mandátu. Na druhé straně se doba, po kterou měla být Fischerova vláda u moci, nečekaně prodloužila o několik měsíců a Fischerova vláda se tak mohla pustit do původně neplánovaných kroků [blíže Hloušek, Kopeček 2012: 78-82]. Obdobně vláda Maria Montiho v Itálii, jejíž mandát byl neúplný, resp. časově omezený, měla za úkol zvládnutí obrovských finančních problémů, přesto je diskutabilní hovořit o této vládě jako o vládě se zcela plnohodnotným mandátem [blíže Marangoni 2012].

Lze ale lépe pracovat s jiným rozlišením omezení mandátu. První typ omezení nabývá formální ústavně-právní povahy. Tento typ omezení je spíše řídký, a pokud jej ústavy evropských zemí obsahují, jsou tato omezení poměrně menšího rozsahu a zpravidla zakazují vládě činit některé typy rozhodnutí. V Srbsku například platí, že vláda v demisi může vykonávat jen záležitosti, které vyjmenovává zvláštní zákon. Navíc nemůže iniciovat rozpuštění parlamentu (čl. 128). Patrně nejpodrobněji se této otázce věnuje ústava Slovenska a Maďarska. Na Slovensku podle čl. 115 platí, že vláda, které byla vyslovena nedůvěra či jí parlament odmítl vyslovit nedůvěru, je nucena podat demisi a je až do jmenování vlády nové omezena ve výkonu svých funkcí, které vyjmenovává čl. 119. Taková vláda nemůže například rozhodovat o „zásadních opatřeních na zabezpečení hospodářské a sociální politiky“. Navíc některé akty může vláda činit pouze se souhlasem prezidenta. V Maďarsku platí, že vláda, která byla nucena rezignovat a ještě není jmenována vláda nová, je vládou v demisi a nemůže uzavírat mezinárodní smlouvy. Premiér, kterému vypršel mandát s nově zvoleným parlamentem, nemůže již činit žádné personální změny uvnitř svého kabinetu. Tyto vlády mohou vydávat jen dekrety v otázkách, které nesnesou odkladu (čl. 22).

Posledním příkladem je Švédsko, kde ústava přímo hovoří o „přechodné“ vládě, ale její mandát již nijak výslovně neomezuje. Jedinou výjimkou je to, že vláda v demisi nemůže rozpustit parlament (kap. 6, § 11).

Druhý typ omezení je svou povahou neformální a politický. Vláda, která je např. v demisi, či dočasná vláda jmenovaná za účelem překlenout období, po kterém se budou konat parlamentní volby, nemá dostatečnou politickou legitimitu k tomu, aby činila závažná rozhodnutí. Například ve Švédsku přechodné vlády již parlamentu nepředkládají své návrhy zákonů a omezují se na pouze na administrativní chod výkonné moci. Tyto vlády byly navíc ve funkci jen krátce [Larsson 1994: 172]. Politické omezení je určováno dohodou politických sil, které stály za vznikem kabinetu, a zpravidla se projevuje ve vládním prohlášení takové vlády. Obecně lze říci, že mandát přechodných vlád je politicky omezený už jen proto, že takové vlády nemohou některé kroky stihnout. V praxi se jen velmi obtížně stanovuje politické omezení mandátu. Omezení působnosti vlády může vyplývat již jen z toho, že se jedná o vládu menšinovou či vládu, která se například z taktických důvodů (např. s ohledem na volby) rozhodne nečinit některé kroky. Omezení působnosti může vyplývat i z nepsané dohody atp. Přehled úřednických vlád na konci textu se proto otázce omezení mandátu vyhýbá i s ohledem na obtížnosti při zjišťování těchto faktorů.

### **Parlamentní vs. prezidentské kabinet**

S ohledem na vznik vlády Jiřího Rusnoka v roce 2013, úřednické kabinet ve Finsku v druhé polovině 20. století či úřednické kabinet v Rusku na sklonku minulého století, lze uvažovat tezi, že úřednické vlády jsou vládami prezidentskými.

Není náhodou, že řada úřednických kabinetů vznikla tam, kde je nebo bylo postavení hlavy státu velmi silné. Několik úřednických kabinetů vzniklo ve Finsku ještě v době platnosti ústavy z roku 1919, která dávala prezidentovi do rukou značné kompetence [Nousiainen 2000a]. Podobně tomu bylo v minulosti i v Portugalsku [Magone 2000] či Polsku [Mlejnek 2011].

Silné postavení prezidenta se ale nemusí odvíjet od ústavního textu, ale může vyplývat z všeobecně silné autority nositele prezidentského úřadu, slabosti politických stran a/ nebo ze značných očekávání veřejnosti od prezidenta a podobně. Zde lze uvést postavení prezidenta Itálie, Řecka, Bulharska, Rumunska nebo České republiky.

Z těchto důvodů je při analýze vzniku obecně nevšedních (nikoli nutně jen úřednických) kabinetů zkoumat otázku, odkud vládní kabinet vychází. Na jedné straně lze definovat kabinet parlamentní, jež vychází z dohody parlamentních stran. Prezident se na jejich vzniku nijak zásadně nepodílí, jejich existenci bere pouze na vědomí a na žádost parlamentních stran je jmenuje či je potvrzuje ve funkci. Na druhé straně stojí kabinet prezidentské, které de facto formuje prezident [srov. Hloušek, Kopeček 2012: 16]. Nyní jsou to naopak parlamentní strany, které vzniku těchto kabinetů pouze přihlížejí. V praxi se lze setkat i s kabinetem, které mohou být na pomezí obou ideálních typů vlád. Mohou vznikat jako kompromis či dohoda prezidenta a parlamentních stran.

Platí tedy, že prezidentské kabinet nelze v žádném případě ztotožňovat s kabinetem úřednickými. Můžeme pouze tvrdit, že z hlediska toho, odkud vláda pochází, lze rozlišovat mezi parlamentními úřednickými kabinetem a prezidentskými úřednickými kabinetem<sup>14</sup>. Ačkoli v parlamentních režimech se úřednické kabinet vyskytují v menší míře než v režimech poloprezidentských, lze nalézt prezidentské kabinet i v parlamentních režimech a čistě parlamentní kabinet i v režimech poloprezidentských. Pokud jde o životnost parlamentních a prezidentských vlád, nenacházíme výrazné rozdíly v této veličině: průměrná délka parlamentních úřednických kabinetů je 400 dní, zatímco u prezidentských kabinetů je to 407 dní. Podívejme se nyní na některé příklady.

Klasickými případy tzv. prezidentských kabinetů jsou vlády na sklonku trvání tzv. výmarské republiky (1930-1933): dva stranické kabinet Heinze Brüninga (1930-1932), úřednický kabinet Franze von Papena (1932) a úřednický kabinet Kurta von Schleichera (1932-1933). Za autora koncepce prezidentských kabinetů v podmínkách výmarské republiky byl právě Kurt von Schleicher, který nabádal prezidenta von Hindenburga, vybaveného silnými ústavními pravomocemi, aby jmenoval „vládu, ve kterou bude mít důvěru, aniž by konzultoval politické strany a bral ohled na jejich přání“ [Kolb 2005: 78], jestliže nebude možné jmenovat jednobarevný většinový kabinet Německé národní lidové strany (Deutschnationale Volkspartei, DNVP). Prezidentem jmenovaná vláda nebyla nucena žádat parlament o důvěru a v případě konfliktu prezidentské vlády s parlamentem, který jí mohl vyslovit nedůvěru, měl prez-

<sup>14</sup> Zcela originální způsob vzniku úřednické vlády předjímá čl. 37 ústavy Řecka. Jestliže nejsou největší strany schopny sestavit vládu, ani se následně nepodaří sestavit vládu složenou ze všech parlamentních stran, pak ústava prezidentovi předepisuje, aby premiérem jmenoval předsedu Nejvyššího správního soudu či předsedu Nejvyššího soudu nebo předsedu Soudu auditorů. K tomu došlo v Řecku již dvakrát – v roce 1989 (premiér Grivas) a v roce 2012 (premiér Pikrammenos). Tyto vlády pak nelze klasifikovat jako parlamentní, ale ani jako prezidentské. Osobu premiéra určuje ústava a prezident si může vybrat pouze ze tří osob.

dent právo reagovat rozpuštěním parlamentu. Von Schleicher přišel s ideou prezidentského kabinetu opřeného o ústavní články 25, 48 a 53. Podle článku 53 prezident jmenuje premiéra. Článek 25 dovoloval prezidentovi rozpustit parlament a článek 48 umožňoval prezidentovi vydávat dekrety bez souhlasu parlamentu. Idea prezidentské vlády byla taková, že prezident podle svého uvážení (a bez ohledu na parlamentní většinu) jmenuje vládu, která by společně s prezidentem vydávala dekrety. Ty ale mohl parlament rušit. Pokud by se ale parlament takto stavěl k vládě odmítavě a chtěl jí vyslovit nedůvěru, prezident by parlament rozpustil, nechal ve funkci jmenovanou vládu a vládl dále prostřednictvím dekretů. Podle Eberharda Kolba šly prezidentské kabinetů proti duchu ústavy a byly krokem k autoritářskému režimu, jenž se pak proměnil v režim totalitní [Kolb 2005: 116-118; srov. též Needler 1959].

Poměrně často se objevovaly prezidentské kabinetů i ve Finsku, které mělo podobnou ústavu jako výmarské Německo. V poválečném období lze identifikovat čtyři úřednické (a současně prezidentské) vlády. Zpravidla byly jmenovány prezidentem v případě rezignace politických kabinetů, jež byly obecně velmi nestabilní, nebo pokud selhala povolební vyjednávání politických stran. Většinou tyto vlády jmenoval z vlastní vůle prezident a byly složené z nestraníků [blíže Törnudd 1969; Raunio 2004; Nousiainen 2000a; Nousiainen 2000b].

Prezidentské kabinetů jsou časté i v Rusku, ale vznikají trochu jiným způsobem. Na rozdíl od ústav Finska a Německa z roku 1919 současná ruská ústava vyžaduje, aby byl premiér schválen parlamentní většinou a ministři byli jmenováni do svých funkcí jmenování až po tomto hlasování. Avšak pokud je kandidát na premiéra třikrát odmítnut, prezident může jmenovat svého premiéra, rozpustit parlament a vypsat nové volby (čl. 111 a 112). Silná pozice prezidentovi umožňovala, aby složení vládního kabinetu odpovídalo zcela jeho představám. Taková praxe byla běžná zejména v době prezidentství Borise Jelcina, který se nicméně dostával s parlamentem do těžkých konfliktů [blíže Clark 1998; Morgan-Jones, Schleiter 2004; Holzer, Kuchyňková 2005; Příhoda 2009]<sup>15</sup>. Silná pozice prezidenta v Rusku dnes pramení i z toho, že se může opřít o disciplinovanou parlamentní většinu.

Prezidentské úřednické kabinetů lze nalézt i v podmínkách parlamentních režimů. Příkladem může být Itálie, kde byl v poválečném období prezident v procesu formování vládních kabinetů spíše notářem, který potvrzoval rozhodnutí parlamentních stran. Nicméně úřednické kabinetů Ciampiho a Diniho byly vytvořeny takřka výhradně z prezidentského popudu, zatímco politické strany byly z tohoto procesu vyloučeny [Grimaldi 2011: 111]. Za prezidentský kabinet lze označit i již zmíněnou bulharskou úřednickou vládu M. Rajkova<sup>16</sup>.

Prezidentským kabinetem je i úřednická vláda Jiřího Rusnoka. Vznik tohoto kabinetu byl výrazně usnadněn ústavní úpravou procesu formování vládních kabinetů, která sice není v Evropě raritou, ale řadí se mezi velmi řídké modely formování vlád. Vláda, kterou jmenuje prezident, je na jedné straně povinna předstoupit před Poslaneckou sněmovnou s žádostí o důvěru, česká ústava na druhé straně umožňuje, aby se prezidentem jmenovaný kabinet mohl ujmout funkce již bezprostředně po svém jmenování. Vláda nemusí čekat na vyslovení důvěry a může konat podle svého uvážení. Je zřejmé, že taková konstrukce usnadňuje

<sup>15</sup> Nicméně ani ruský prezident není všemocný. V roce 1998 zde byl ustaven veskrze parlamentní úřednický kabinet. Boris Jelcin se v roce 1998 snažil do křesla premiéra prosadit Viktora Černomyrdina, ovšem parlament tohoto kandidáta odmítl. Jelcin nakonec parlamentu ustoupil a jmenoval premiérem Jevgenije Primakova, který si navíc mohl ve spolupráci s parlamentem vybrat do vlády své ministry bez prezidentovy intervence [blíže Morgan-Jones, Schleiter 2004: 152].

<sup>16</sup> Když v únoru 2013 rezignovala vláda Bojko Borisova pod tlakem demonstrací kvůli vysokým cenám elektřiny, nabídl nejdříve prezident podle ústavy sestavení vlády parlamentním stranám. Trojice nejsilnějších stran však postupně nabídku odmítla, a proto prezident Plevneliev mohl jmenovat „svou“ vládu [SeeNews 2013].

vzniku tzv. prezidentských kabinetů. V jistém rozporu s logikou parlamentních režimů může totiž prezident jmenovat „svou“ vládu bez ohledu na parlamentní většinu. Tato vláda nemusí následně obdržet důvěru, ale zůstává ve funkci tak dlouho, dokud není jmenována vláda nová. Se jmenováním nové vlády může navíc prezident otálet, neboť v ústavě chybějí v této otázce časové lhůty. Takový model procesu formování vlád funguje již jen na Slovensku, kde má vláda 30 dnů na to, aby požádala o důvěru, dále také v Polsku, kde je tato lhůta pouze 14 dní (čl. 154), v Itálii, kde tato lhůta trvá pouze deset dní (čl. 94)<sup>17</sup> a konečně v Řecku, kde platí lhůta v délce 15 dní (čl. 84)<sup>18</sup>.

S cílem zamezit tomu, aby se vláda, která ještě nebyla schválena parlamentem, ujala své role, ústavy některých zemí výslovně stanovují, že prezidentem jmenovaná vláda se může ujmout svých funkcí až v okamžiku, kdy je jí vyslovena důvěra (Chorvatsko – čl. 110, Litva – čl. 92, Lotyšsko – čl. 59 a Rumunsko – čl. 104)<sup>19</sup>.

V praxi mohou vznikat vlády, které stojí na pomezí mezi prezidentskými a parlamentními kabinety. Také vládu Josefa Tošovského lze považovat za „produkt“ dohody silné role prezidenta Václava Havla a parlamentní většiny [srov. Hloušek, Kopeček 2012: 57 an]. Zvláštním příkladem kompromisu je vláda Viktora Juščenka jmenována v roce 1999 na Ukrajině. Prezident Kučma uzavřel se svým rivalem a potenciálním soupeřem o prezidentské křeslo Viktorem Juščenkem dohodu. Juščenko se vzdal kandidatury na prezidenta. Prezidentské volby vyhrál Kučma, který jmenoval Juščenka premiérem místo Valerije Pustovojtenka, kterého ukrajinský parlament v hlasování o důvěře odmítl [Abrams 2007: 57].

## Okolnosti vzniku úřednických vlád

Důležitou otázkou je, za jakých okolností jsou úřednické vlády ustavovány a jaké faktory usnadňují jejich vznik. Této otázce je věnováno jen velmi málo literatury [McDonnell, Valb-

<sup>17</sup> Vláda ovšem podléhá hlasování v obou komorách parlamentu.

<sup>18</sup> Avšak zde jsou prezidentské kabinety prakticky vyloučeny tím, že prezident zde podle ústavy jmenuje premiérem toho, koho mu určí parlamentní strany (čl. 37).

<sup>19</sup> Rumunská ústava se z tohoto pohledu osvědčila v roce 2009, kdy se prezident pokoušel prosadit „svou“ vládu. V roce 2009 byla vládě Emila Boca, představitele Demokratické liberální strany, vyslovena nedůvěra poté, co vládu opustila sociální demokracie a připojila se k návrhu na odvolání vlády [BBC 2009]. Prezident Traian Basescu této situace využil, aby o dva dny později (15. října) nominoval vládu, kterou měl vést ne-stranický ekonom Lucian Croitoru. Tuto nominaci podpořila pouze Demokratická liberální strana, která podporovala Basesca v nadcházejících prezidentských volbách. Ostatní parlamentní strany tento krok kritizovaly a navrhovaly vlastního kandidáta na premiéra Klause Johannise a hrozily, že napadnou prezidentův krok u Ústavního soudu. Basescu ovšem tento návrh odmítl a trval na svém kandidátovi, který byl podle něj lepší osobností pro vyjednávání s MMF. Pravděpodobnost, že by prezidentský kandidát získal v parlamentu důvěru, byla malá, prezident se ale rozhodl vyčkat na nadcházející prezidentské volby [Salzman 2009]. Parlament podle očekávání dne 4. listopadu odmítl navrženou vládu schválit [Act Media 2009]. V médiích byla tato vláda označována jako vláda E. Boca č. 2 bez Boca. Prezident Basescu ovšem trval na své představě o vládě a jako nového premiéra designoval dalšího svého kandidáta, jímž se stal Liviu Negoita. Tato vláda se opět velmi podobala oběma předchozím kabinetům, a proto byla označována za vládu E. Boca č. 3 bez Boca, avšak tentokrát v ní převládli představitelé Demokratické liberální strany [Mediafax 2009]. Vyslovení důvěry této vládě bylo opět velmi nepravděpodobně, protože opozice kontrolovala cca 65 % parlamentních křesel. O této vládě parlament nakonec ani nerozhodoval, když se designovaný premiér Negoita vzdal své nominace po prosincových prezidentských volbách, v nichž těsnou většinou uhájil svůj mandát Traian Basescu. Zhruba dva týdny po prezidentských volbách získala vláda Emila Boca, tentokrát složená z několika parlamentních stran důvěru v parlamentu. Dodejme jen, že podle ústavy byla v úřadu po celou dobu původní vláda v demisi E. Boca, neboť prezidentem nominované vlády nebyly potvrzeny ve funkci parlamentní většinou.



ruzzi 2013; Pastorella 2013]<sup>20</sup>. Aby bylo možné dospět k nějakému zobrazení, vychází tato práce z přehledu úřednických vlád, které byly v evropských státech zformovány po roce 1945 se zaměřením na podmínky, které jejich vznik umožnily. Z analýzy vycházející z dostupných dat o vzniku jednotlivých úřednických vlád vyplynuly čtyři základní faktory.

První faktor lze vysledovat zejména u tzv. prezidentských kabinetů. Úřednické vlády jsou časté tam, kde je prezident nadán významnými kompetencemi, a to nejen volnou rukou v procesu formování vlády ale i dalšími kompetencemi, které může prezident využívat v případě konfliktu s parlamentem (např. právo volně rozpustit parlament). První faktor je tedy silný prezident, jenž formuje úřednické vlády (a to i navzdory parlamentní většině) podle vlastního uvážení a podle vlastních politických preferencí. Prezident má tendenci mít vládu pod kontrolou a toho lépe dosáhne, pokud nejsou ministři členy politické strany, jež by pak měly na vládu vliv [blíže Protsyk 2003]. Některé studie skutečně empiricky potvrzují hypotézu, že s růstem prezidentských kompetencí současně roste i podíl nestranických ministrů ve vládě [srov. Schleiter, Morgan-Jones 2009].

Jako příklad vlivu tohoto faktoru je možné uvést Rusko, kde je prezident mimořádně silný. Režim v této zemi je možné klasifikovat jako poloprezidentský [Schleiter, Morgan-Jones 2009], prezidentsko-parlamentní [Shugart, Carey 1992] či superprezidentský režim [Clark 1998: 624; srov. Příhoda 2011: 269-271]. V Rusku bylo od roku 1991 ustaveno celkem osm úřednických a z toho sedm prezidentských vlád. Zvláště v období 1998-2000 bylo možné hovořit o „přehlídce premiérů“, protože se za tuto dobu vystřídali celkem čtyři předsedové vlád, které prezident odvolával podle svého uvážení s ohledem na další faktory [blíže Morgan-Jones, Schleiter 2004: 132]. Prezidentské úřednické kabinetů prosazoval i prezident Antonio Eanes v Portugalsku. Nicméně jeho vlády měly krátkého trvání, protože narážely na odpor parlamentní většiny. První taková vláda, kterou vedl Alfredo Nobre da Costa, nezískala důvěru a byla nucena odstoupit. Druhá vláda, v jejímž čele stál Carlos Mota Pinto, odstoupila v okamžiku, kdy nenacházela parlamentní podporu pro své návrhy [Magone 2000: 552-553].

Druhým faktorem je všeobecná ekonomická krize či hluboké hospodářské problémy. Úřednické vlády vznikají v okamžiku, kdy politické vlády nejsou z různých důvodů schopny (a/nebo ochotny) sestavit funkční vládu a řešit tíživé ekonomické a sociální problémy a raději na přechodnou dobu akceptují úřednickou vládu.

Takřka učebnicovým případem takové situace je Itálie na podzim roku 2011. Tehdy se Itálie podle řady ekonomických ukazatelů ocitla v hluboké finanční krizi. Projevila se současně slabost a krize uvnitř politických stran, které nechtěly přijmout vládní odpovědnost, neboť bylo zřejmé, že vláda bude muset činit velmi nepopulární a bolestivá opatření ke stabilizaci italské ekonomiky a veřejných rozpočtů. V takové chvíli mohou být politické strany ochotny přepustit otěže vlády úřednické vládě, na jejíž složení měly jen minimální vliv [srov. též Grimaldi 2011: 111]. Není proto náhodou, že vláda Maria Montiho získala při hlasování o důvěře nejvyšší míru podporu v obou komorách parlamentu v poválečné historii [blíže Marangoni 2012; Zulianello 2013]. I dvě předchozí italské úřednické vlády bylo možné označit za „vlády pro překonání krize“ („crisis liquidation governments“ [Pasquino, Valbruzzi 2012: 619]. Jiným příkladem může být vláda Marina Rajkova, která byla sestavena v okamžiku, kdy parlamentní strany odmítly pokusit sestavit vládu [SeeNews 2013].

Třetím faktorem je krize legitimacy politiky a politických stran. Politické strany či přinejmenším vládní politické strany jsou (dočasně) zdiskreditovány, a to kvůli korupci,

<sup>20</sup> Existují i další studie, které se ale zabývají účastí úředníků v politických kabinetech [např. Schleiter, Morgan-Jones 2005; Amorim Neto, Strøm 2006; De Yong, Hazell 2011].

zneužívání veřejných úřadů, neschopností plnit své sliby atp. V takovém okamžiku klesá důvěra občanů v politické strany a naopak roste důvěra v taková řešení, která jdou mimo politické strany. Příkladem takové vlády je úřednický kabinet Ljubena Berova sestavený v Bulharsku v roce 1992 v situaci hluboké ekonomické krize doprovázené velmi negativním obrazem politické třídy v očích veřejnosti, která politiky a politické strany považovala za nekompetentní a zkorumpované. Bulharská socialistická strana proto iniciovala vytvoření úřednické vlády L. Berova [Pastorella 2013: 14]. Jiným příkladem může být ustavení Rusnokovy vlády v ČR v roce 2013 po té, co rezignovala vláda Petra Nečase pod tíhou korupčních a jiných skandálů [blíže Idnes 2013].

Čtvrtý faktor vyplývá z politické krize, kdy politické strany nejsou schopny sestavit funkční akceschopnou vládu. Zde lze rozlišit dvě situace. První se týká patu, který nastává po parlamentních volbách a kdy politické strany selhávají při procesu formování vlád. Příkladem mohou být již zmíněné úřednické vlády v Řecku: Grivas (1989), Zolotas (1989) a Pikrammenos (2012). Druhá situace nastává v průběhu funkčního období parlamentu, kdy se rozpadne stávající vládní koalice a ztratí schopnost vládnout. Jako příklad lze uvést vládu Jana Fischera, která byla ustavena poté, co vládě Mirka Topolánka byla vyslovena nedůvěra, ale v Poslanecké sněmovně neexistovala funkční většina sestavit vládu novou [blíže Hloušek, Kopeček 2012: 67-72].

V praxi se jen výjimečně stává, že je určitý jev způsoben jedinou příčinou. I v otázce vzniku úřednických vlád lze zpravidla identifikovat souběh více okolností. Typickým příkladem mohou být úřednické vlády, jejichž premiéry byli Rainer von Fieandt (1957-1958), Reino Lehto (1963-1964) a Keijo Linamaa (1975) ve Finsku, kdy prezident Urho Kekkonen v podmínkách fragmentovaného stranického systému a vnitrokoaličních sporů, které způsobily pád politických vlád, hojně využíval svých prezidentských kompetencí a jmenoval úřednické vlády [Nousiainen 2000a]. Obdobně ustavení vlády Vilsona Ahmetiho v Albánii v roce 1991 je možné interpretovat jako výsledek hluboké hospodářské krize doprovázené rozpadem předchozí koaliční (rovněž úřednické) vlády [IPU 1992]. Také vláda Carla Ciampiho (bankéře italské centrální banky) ustavená v roce 1993 byla reakcí na rozvrat stranické politiky v Itálii, rozsáhlý korupční skandál a podrytí legitimity celého stranicko-politického systému. Tyto problémy byly doprovázeny hospodářskými potížemi, a proto získal poměrně silnou roli v procesu sestavení vlády prezident [Pastorella 2013: 20]. Ciampi se stal prvním nestranickým premiérem za sto let [Wentworth 1993]. Řada úřednických kabinetů vznikla v bouřlivém období tranzice, kdy se teprve politické strany formovaly. Zde lze uvést jako příklad dvě litevské úřednické vlády (Vagnorius a Abišala), obě albánské úřednické vlády či Stolojanovu vládu v Rumunsku.

Obecně lze tvrdit, že úřednické vlády jsou pravděpodobněji tam, kde jsou politické strany celkově slabé: jsou charakterizovány slabou organizační strukturou, neukotvenými programovými principy, nízkou disciplinovaností svých poslanců či závislosti na mocných nátlakových skupinách a postižené klientelismem. Řada z těchto charakteristik byla identifikována na Ukrajině [Protsyk 2003: 1079], Rusku [Morgan-Jones, Schleiter 2004] či Rumunsku [Blondel, Penescu 2001: 115], ale lze je nalézt i v dalších zejména postkomunistických zemích. Tento faktor působí při vzniku vlád jako silný kontextuální faktor, stojící v pozadí a dotvářející obecné podmínky, ve kterých proces formování vlád probíhá. Může být posilován přílišnou stranickou fragmentací či silným postavením prezidenta. Například Shugartova studie poukazuje právě na inverzní vztah mezi silou politických stran a silným postavením prezidenta [Shugart 1998]. Naopak, ve Francii, kde jsou politické strany (či aliance) silné, se úřednické vlády nevyskytují.

## Závěry

Ačkoli jsou úřednické vlády tradičním fenoménem demokratických zemí a v některých státech se objevují velmi často, nebývá jim v odborné literatuře věnována větší pozornost. Také v ČR, kde vznikla v roce 2013 v pořadí již třetí úřednická vláda, není tento pojem s jedinou výjimkou podroben rozsáhlejší analýze. Tento článek se pokusil o konceptualizaci pojmu úřednická vláda definované jako kabinet, v jehož čele stojí úředník (resp. neustraní) a o odlišení tohoto pojmu od vlád přechodných, vlád s omezeným mandátem a od tzv. prezidentských kabinetů. V druhé části článku jsou diskutovány nejčastější okolnosti, za kterých jsou úřednické vlády sestavovány. Vedle silné role prezidenta, jenž mívá často jinou představu o složení vládního kabinetu než parlamentní většina, jsou dalšími důležitými faktory ekonomická krize, v nichž politické strany nemusejí být ochotny vytvořit politické vlády, jež by byly nuceny činit velmi nepopulární opatření, dále pak krize legitimacy politických stran způsobená korupčními a jinými skandály či nekompetentností, jež vedou k podrytí důvěry občanů v politické strany, a konečně parlamentní fragmentace, resp. neschopnost parlamentních stran vytvořit stabilní akceschopnou vládu. Důležitým kontextuálním faktorem je též slabost politických stran obecně, a to ve smyslu jejich organizace, vnitřní disciplíny i programových postojů. Ve většině případů je možné identifikovat souběh více faktorů, které usnadňují vznik úřednických vlád. Široký záběr tohoto textu, který zohlednil celkem 49 úřednických vlád, jež vznikly v evropských státech po roce 1945, již nedovoluje detailněji zkoumat, jak tyto faktory působí a zda je mezi nimi bližší vztah. Zde se otevírá prostor pro další výzkum.

## LITERATURA:

- ABRAMS, D. (2007). *Viktor Yushchenko*. Infobase Publishing. ISBN 1-4-38104-782.
- ACT MEDIA (2009). Croitoru cabinet rejected [online]. 5. 11. 2013 [cit. 2013-07-29]. Dostupný z WWW <<http://actmedia.eu/daily/croitoru-cabinet-rejected/23968>>.
- AMORIM NETO, O.; LOBO, M. C. (2008). „Portugal’s Semi-Presidentialism (Re)Considered: An Assessment of the President’s Role in the Policy Process, 1976-2006.“ Paper prepared for delivery at the 2008 Annual Meeting of the American Political Science Association, August 28-31.
- AMORIM NETO, O.; STRØM, K. (2006), Breaking the Parliamentary Chain of Delegation: Presidents and Non-partisan Cabinet Members in European Democracies. *British Journal of Political Science*. Vol. 36, no. 4, s. 619-643. ISSN 0007-1234.
- B 92 (2008). Parliament meets for cabinet vote [online]. B 92, 6.7. 2008 [cit. 2013-08-08]. Dostupný z WWW <[http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2008&mm=07&dd=06&nav\\_id=51669](http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2008&mm=07&dd=06&nav_id=51669)>.
- BALÍK, S. Nejde o Rusnoka. *Mladá fronta*, 29. 6. 2013.
- BARAMOVA, S. (2008). New Serbian prime minister named [online]. The Sofia Echo, 28. 6. 2008 [cit. 2013-08-08]. Dostupný z WWW <[http://sofiaecho.com/2008/06/28/661790\\_new-serbian-prime-minister-named](http://sofiaecho.com/2008/06/28/661790_new-serbian-prime-minister-named)>.
- BBC (2009). Romanian government falls on vote [online]. 13. 10. 2013 [cit. 2013-07-29]. Dostupný z WWW <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8305307.stm>>.
- BINDER, D. (1991). Albania Picks a Caretaker Chief [online]. 6. 6. 1991. [cit. 2013-08-08].

- Dostupný z WWW <<http://www.nytimes.com/1991/06/06/world/albania-picks-a-care-taker-chief.html>>.
- BLONDEL, J.; MÜLLER-ROMMEL, F. (2001). *Cabinets in Eastern Europe*. Gordonsville: Palgrave Macmillan. ISBN 978-1-40390-5-215.
- BLONDEL, J., PENESCU (2001). Romania. In BLONDEL, Jean; MÜLLER-ROMMEL, Ferdinand (eds.) *Cabinets in Eastern Europe*. Gordonsville: Palgrave Macmillan, s. 109-119. ISBN 978-14-0390-521-5.
- BRUNCLÍK, M. (2009). Negativní parlamentarismus: cesta k efektivnějšímu fungování parlamentního režimu? *Acta Politologica*. Vol. 1, no. 2, s. 118-141. ISSN 1803-8220.
- CLARK, W. (1998). Presidential Power and Democratic Stability under the Russian Constitution: A Comparative. *Presidential Studies Quarterly*. Vol. 28, no. 3, s. 620-637. ISSN 1741-5705.
- ČTK (2013). Rusnokova úřednická vláda poprvé zasedne ve středu odpoledne [online]. 9. 7. 2013 [cit. 2013-07-30]. Dostupný z WWW <<http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/rusnokova-urednicka-vlada-poprve-zasedne-ve-stredu-odpoledne/960054>>.
- ČTK (2014). Vláda v demisi jednala naposled, pár bodů nechala na nový kabinet. [online]. 26. 1. 2014 [cit. 201-01-27]. Dostupný z WWW <<http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/vlada-v-demisi-jednala-naposled-par-bodu-nechala-na-novy-kabinet/1033584>>.
- DESERT NEWS. (1992). Bulgarian parliament elects prime minister [online]. 31. 13. 1992 [cit. 2013-07-29]. Dostupný z WWW <<http://www.deseretnews.com/article/267303/BULGARIAN-PARLIAMENT-ELECTS-PRIME-MINISTER.html?pg=all>>.
- DE YONG, B.; HAZELL, R. (2011). *Putting Goats amongst the Wolves: Appointing Ministers from outside Parliament*. University College London: London. ISBN 978-1-903903-59-9.
- GOLDER, S. N. (2010). Bargaining Delays in the Government Formation Process. *Comparative Political Studies*. Vol. 43, no. 1, s. 3-32. ISSN 0010-4140.
- GRIMALDI, S. (2011). The Role of Italian Presidents: The Subtle Boundary between Accountability and Political Action. *Bulleting of Italian Politics*. Vol. 3, no. 1, s. 103-125. ISSN 1759-3077.
- HAVLÍK, V. (2011). Maďarsko. In BALÍK, S.; HAVLÍK, V. a kol. *Koaliční vládnutí ve střední Evropě (1990-2010)*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, s. 91-120. ISBN 978-80-210-5537-7.
- HLOUŠEK, V., KOPEČEK, L. (2012). *Záchrana státu? Úřednické a polopolitické vlády v České republice a Československu*. Brno: Barrister & Principal. ISBN 978-80-87474-59-4.
- HOLZER, J., KUCHYŇKOVÁ, P. (2005). Jelcinovo Rusko. Případová studie nejistého režimu. *Středoevropské politické studie*. Vol. 7, no. 4, s. 428-455. ISSN 1212-7817.
- HOPKIN, J. (2012). Technocrats have taken over governments in Southern Europe. This is a challenge to democracy [online] LSE EUROPP, 24. 4. [cit. 2013-08-09]. Dostupný z WWW <<http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2012/04/24/technocrats-democracy-southern-europe>>.
- CHODAKIEWICZ, M. J. (2012). *Intermarium: The Land between the Black and Baltic Seas*. Transaction Publishers. ISBN 1-4-12847-869.
- IDNES. (2013). Nečas předal demisi, Zeman v pátek začne s hledáním jeho nástupce [online] Idnes, 17. 6. [cit. 2013-08-09]. Dostupný z WWW <[http://zpravy.idnes.cz/necas-podal-demisi-03l-/domaci.aspx?c=A130617\\_164233\\_domaci\\_jj](http://zpravy.idnes.cz/necas-podal-demisi-03l-/domaci.aspx?c=A130617_164233_domaci_jj)>.
- IRI – International Republican Institute (1992). Report on Romania's Democrati Transition [online] IRI [cit. 2013-08-09]. Dostupný z WWW <<http://www.iri.org/sites/default/files/Romania's%201992%20Presidential%20and%20Parliamentary%20Elections.pdf>>.
- IPU – Interparliamentary Union (1992). Albania. Parliamentary Chamber: Kuvendi Popullor [online] IPU [cit. 2013-08-09]. Dostupný z WWW <[http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2001\\_92.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2001_92.htm)>.



- IPU – Interparliamentary Union (1994). Bulgaria. Parliamentary Chamber: Narodno Sobranie [online] IPU [cit. 2013-08-09]. Dostupný z WWW <[http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2045\\_94.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2045_94.htm)>.
- KATCHANOVSKI, I. et al. (2013). *Historical Dictionary of Ukraine*. Scarecrow Press. ISBN 0-8-1087-847-X.
- KLAUS, V. (2013). Politický komentář IVK č. 10 - Vláda „odborníků“? [online]. 25. 6. 2013 [cit. 2013-07-26]. Dostupný z WWW <<http://www.klaus.cz/clanky/3403>>.
- KOLB, E. (2005). *The Weimar Republic*. London: Routledge. ISBN 978-0-41534-4-425.
- KOPEČEK, L. (2013). Zemanův návrat k Františku Josefu I. [online]. 4. 7. 2013 [cit. 2013-07-12]. Dostupný z WWW <<http://www.kongehuset.no/c30055/artikkel/vis.html?tid=30067>>.
- KOUTNÍK, J. (2013). Zemanův tah: Úřednická vláda Jiřího Rusnoka v demisi? [online]. Česká pozice, 20. 6. 2013 [cit. 2013-07-30]. Dostupný z WWW <<http://www.ceskapozice.cz/domov/politika/zemanuv-tah-urednicka-vlada-jiriho-rusnoka-v-demisi>>.
- LARSSON, T. (1994). Cabinet ministers and parliamentary government in Sweden. In LAVER, M.; SHEPSLE, K. (ed.). *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge and New York: Cambridge University Press, s. 169-186. ISBN 978-0-52143-8-377.
- MAGONE, J. (2000). Portugal. The Rationale of Democratic Regime Building. In MÜLLER, W. C. ; STRØM, K. (ed.). *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, s. 529-558. ISBN 0-19-829760.
- MARANGONI, F. (2012). Technocrats in Government: The Composition and Legislative Initiatives of the Monti Government Eight Months into its Term of Office. *Bulletin of Italian politics*. Vol. 4, no. 1, s. 135-149. ISSN 1759-3077.
- McDONNELL, D., VALBRUZZI, M. (2013). „Defining and Classifying Technocrat-led and Technocratic Governments.“ Paper prepared for the panel ‘Technocrats, Caretakers and Parties in the Long European Crisis’ European Union Studies Association Conference Baltimore, 9-11 May 2013.
- MEDIAFAX (2009). Designated prime minister announces his government [online]. 9. 11. 2013 [cit. 2013-07-29]. Dostupný z WWW <<http://romaniantimes.at/?id=4119-newentry>>.
- MILLER, E. A. (2006). *To Balance Or Not to Balance: Alignment Theory and the Commonwealth of Independent States*. Ashgate Publishing. ISBN 0-7-5464-334-4.
- MLEJNEK, J. (2011). Postavení prezidenta v Polsku. In MLEJNEK, J. a kol. *Postavení hlavy státu v postkomunistických zemích. Od pádu komunismu v roce 1989 do roku 2010*. Praha: FSV UK, s. 157-176. ISBN 978-80-87404-11-9.
- MORGAN-JONES, E., SCHLEITER, P. (2004). Governmental Change in a President-Parliamentary Regime: The Case of Russia 1994-2003. *Post-Soviet Affairs*. Vol. 20, s. 132-163. ISSN 1060-586X.
- NEEDLER, M. (1959). The Theory of the Weimar Presidency. *The Review of Politics*. Vol. 21, no. 4., s. 692-698. ISSN: 0034-6705.
- NOUSIAINEN, J. (2000a). Finland. The Consolidation of Parliamentary Governance. In MÜLLER, Wolfgang C. ; STRØM, Kaare (eds.). *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, s. 529-558. ISBN 0-19-829760.
- NOUSIAINEN, J. (2000b). *The Finnish System of Government: From a Mixed Constitution to Parliamentarism*. Helsinki: Ministry of Justice .
- NOVINITE (2013). Oresharski Presents Govt Proposal in Bulgarian Parliament Ex-Communists in Bulgaria Are Poised for Return to Power [online]. 29. 5. 2013 [cit. 2013-08-11].



- Dostupný z WWW < [http://www.novinite.com/view\\_news.php?id=150787](http://www.novinite.com/view_news.php?id=150787)>.
- PASTORELLA, G. (2013). „Technocratic governments during the Eurocrisis: nothing new under the sun?“ Thesesus PhD Workshop, Paris, 21-22 May 2013.
- PASQUINO, G., VALBRUZZI, M. (2012). Non-partisan governments Italian-style: decision-making and accountability. *Journal of Modern Italian Studies*. Vol. 17, no. 5, s. 612-629. ISSN 1469-9583.
- PERLEZ, J. (1994). Ex-Communists in Bulgaria Are Poised for Return to Power [online]. 18. 12. 1994 [cit. 2013-07-29]. Dostupný z WWW <<http://www.nytimes.com/1994/12/18/world/ex-communists-in-bulgaria-are-poised-for-return-to-power.html>>.
- PROTSYK, O. (2003). Troubled Semi-Presidentialism: Stability of the Constitutional System and Cabinet in Ukraine. *Europe-Asia Studies*. Vol. 55, no. 7, s. 1077-1095. ISSN 0966-8136.
- PŘÍHODA, D. (2011). Postavení prezidenta v politickém systému Ruské federace. In MLEJNEK, Josef (a kol.). *Postavení hlavy státu v postkomunistických zemích: od pádu komunismu v roce 1989 do roku 2010*. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, s. 255-281. ISBN 978-80-87404-11-9.
- RAUNIO, T. (2004). The Changing Finnish Democracy: Stronger Parliamentary Accountability, Coalescing Political Parties and Weaker External Constraints. *Scandinavian Political Studies*. Vol. 2, no. 2, s. 133-152. ISSN 0080-6757.
- SALZMAN, M. (2009). Romania: Boc government resigns after no-confidence vote [online]. 27. 10. 2009 [cit. 2013-07-29]. Dostupný z WWW <<http://www.wsws.org/en/articles/2009/10/roma-o27.html>>.
- SEENEWS (2013). UPDATE 1 - Bulgaria's president appoints caretaker cabinet, names diplomat as PM[online]. 12. 3. 2013 [cit. 2013-08-13]. Dostupný z WWW <<http://wire.seenews.com/news/update-1-bulgarias-president-appoints-caretaker-cabinet-names-diplomat-as-pm-340194>>.
- SHUGART, M.S. (1998). The Inverse Relationship between Party Strength and Executive Strength: A Theory of Politicians' Constitutional Choices. *British Journal of Political Science*. Vol. 28, no. 1 s. 1-29. ISSN 1467-856X.
- SHUGART, M.S., CAREY, J. M. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 978-0-52141-9-628.
- SCHLEITER, P. (n.d.). Non-partisan ministers in cabinets: who gets in and what do they stand for? An approach and an application to Russia. [online]. IPSA [cit. 2013-08-13]. Dostupný z WWW <[http://paperroom.ipsa.org/papers/paper\\_2598.pdf](http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_2598.pdf)>.
- SCHLEITER, P. , MORGAN-JONES , E. (2005). Semi-Presidential Regimes: Providing Flexibility or Generating Representation and Governance Problems? Presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington DC, September 1-4, 2005.
- SCHLEITER, P. , MORGAN-JONES , E. (2009). Party Government in Europe? Parliamentary and semipresidential democracies compared. *European Journal of Political Research*. Vol. 48, no. 5, s. 665-693. ISSN 1475-6765.
- SOFIA GLOBE (2013). Bulgarian President Plevneliev names ambassador Marin Raykov as caretaker prime minister [online]. 12. 3. 2013 [cit. 2013-07-29]. Dostupný z WWW <<http://sofiaglobe.com/2013/03/12/bulgarian-president-plevneliev-names-ambassador-marin-raikov-as-caretaker-prime-minister/>>.
- STEFAN, L. (2009). Pathways to Cabinet: Selecting Ministers in Post-Communist Romania. *Sonderforschungsbereich 580*, Heft 32, s. 1-60. ISSN: 1619-6171.

- ŠAFR, P. (2013). Rusnokova vláda je nelegitimní [online]. 25. 6. 2013 [cit. 2013-07-30]. Dostupný z WWW < <http://www.reflex.cz/clanek/komentare/50929/pavel-safr-rusnokova-vlada-je-nelegitimni.html>>.
- TÖRNUD, K. (1969). Composition of Cabinets in Finland 1917-1968. *Scandinavian Political Studies*. Vol. 4, no. 4, s. 58-70. ISSN 0080-6757.
- WEINER, R. (1994). *Change in Eastern Europe*. Westport: Greenwood Publishing Group. ISBN 978-0-27594-5-398.
- WENTWORTH, R. (1993). Italy Turns to a Banker To Form Government [online]. 28. 4. 2013 [cit. 2013-07-30]. Dostupný z WWW < <http://www.csmonitor.com/1993/0428/28071.html>>.
- ZEMAN, M. (2013). Tisková konference po jmenování Jiřího Rusnoka do funkce předsedy vlády [online]. 25. 6. 2013 [cit. 2013-07-30]. Dostupný z WWW <<http://www.hrad.cz/cs/prezident-cr/soucasny-prezident-cr-milos-zeman/vybrane-projevy-a-rozhovory/365.shtml>>.
- ZULIANELLO, M. (2013). When Political Parties Decided Not to Govern. Party Strategies and the Winners and Losers of the Monti Technocratic Government.“ *Contemporary Italian Politics*. Vol. 5, no. 3. ISSN 2324-8823.

**Tabulka 1: Příloha – přehled úřednických vlád v Evropě od roku 1945 do roku 2013**

Stát	Premiér	Trvání kabinetu	Trvání (dny)	Typ kabinetu*	Časové omezení mandátu**	Původ kabinetu	Okolnosti vzniku kabinetu***
Albánie	Buŕi <sup>1</sup>	5.6.1991-10.12.1991	189	3	bez omezení	parlamentní	2
	Ahmeti	10.12.1991-13.4.1992	123	?	bez omezení <sup>2</sup>	parlamentní	2 (4b)
Bulharsko	Berov	30.12.1992-17.10.1994	656	2	bez omezení	parlamentní	4b (2)
	Indzhova	18.10.1994-25.1.1995	99	4	přechodný	prezidentský	3
	Rajkov	13.3.2013-29.5.2013	77	4	přechodný	prezidentský	2
	Oresharski <sup>3</sup>	29.5.2013-		1	bez omezení	parlamentní	4a (2)
Česká republika	Tošovský	2.1.1998 - 17.7. 1998	195	1	přechodný	kompromis	3(1)
	Fischer	8.5. 2009-13.7. 2010	432	3	přechodný	parlamentní	4b
	Rusnok	10.7.2013-29.1.2014	203	4	přechodný	prezidentský	3 (1)
Estonsko	Vähi	29.1.1992-21.10.1992	264	?	přechodný	parlamentní	2
Finsko	von Fieandt	29.11.1957-18.4.1958	140	4	bez omezení	prezidentský	4b (1)
	Kuuskoski	26.4.1958-6.4.1958	71	4	přechodný	prezidentský	1
	Lehto	18.12.1963-12.9.1964	269	4	bez omezení	prezidentský	4b (1)
	Liinamaa	13.6.1975-21.9.1975	100	4	přechodný	prezidentský	4b (1)
Itálie	Ciampi	29.4.1993-10.5.1994	376	1	přechodný	prezidentský	3 (2)
	Dini	17.1.1995-17.5.1996	486	4	přechodný	prezidentský	4b (3)
	Monti	16.11.2011-27.4.2013	528	4	přechodný	prezidentský	2 (4b)
Litva	Vagnorius	13.1.1991-21.7.1992	544	?	bez omezení	parlamentní	jiné <sup>4</sup>
	Abišala	21.7.1992-2.12.1992	133	?	přechodný	parlamentní	jiné (2) <sup>5</sup>
Lotyšsko	Škele I	21.12.1995-13.2.1997	419	1	bez omezení	parlamentní	4a
	Škele II	13.2.1997-7.8.1997	175	1	přechodný	kompromis	1 <sup>6</sup>
Maďarsko	Bajnai	15.4.2009-14.5.2010	395	2	přechodný	parlamentní	3

Co jsou úřednické kabinetu a za jakých okolností vznikají?

Stát	Premiér	Trvání kabinetu	Trvání (dny)	Typ kabinetu*	Časové omezení mandátu**	Původ kabinetu	Okolnosti vzniku kabinetu***
Makedonie	Kljusev	27.1.1991-17.8.1992	527	1	bez omezení	parlamentní	?
	Kostov	2.6.2004-18.11.2004	189	1	bez omezení	parlamentní	Jiný
Moldávie	Braghis	21.12.1999-19.4.2001	483	1	bez omezení <sup>2</sup>	parlamentní	4b <sup>7</sup>
Portugalsko	Nobre da Costa	29.8.1978-15.9.1978	18	?	bez omezení	prezidentský	4b (1, 2)
	Mota Pinto <sup>8</sup>	22.11.1978-11.6.1979	189	?	bez omezení	prezidentský	1 <sup>9</sup>
	Pintasilgo	31.7.1979-12.12.1979	147	?	přechodný	prezidentský	1
Rumunsko	Stolojan	16.10.1991-27.9.1992	347	1	přechodný <sup>10</sup>	prezidentský	Jiný <sup>11</sup>
	Vacariou <sup>12</sup>	13.11.1992-3.11.1996	1490	4 <sup>13</sup>	bez omezení	prezidentský	4a
	Isarescu	21.11.1999-26.11.2000	373	1	přechodný	prezidentský	4b
Rusko	Gajdar	15.6.1992-14.12.1992	182	4	přechodný	prezidentský	1
	Kirijenko	23.3.1998-23.8.1998	153	4	bez omezení	prezidentský	1 (2)
	Primakov	11.9.1998-12.5.1999	243	3	přechodný	parlamentní	2(1)
	Stěpašin	12.5.1999-9.8.1999	89	4	přechodný	prezidentský	1 <sup>14</sup>
	Putin	9.8.1999-7.5.2000	271	4	přechodný	prezidentský	1 <sup>15</sup>
	Kasjanov	7.5.2000-24.2.2004	1368	4	bez omezení	prezidentský	1 <sup>16</sup>
	Fradkov	5.3.2004-14.9.2007	1258	4	bez omezení	prezidentský	1 <sup>16</sup>
	Zubkov	14.9.2007-8.5.2008	236	4	přechodný	prezidentský	1 <sup>16</sup>
Řecko	Grivas	12.10.1989-23.11.1989	40	4	přechodný	jiný <sup>17</sup>	4a
	Zolotas <sup>18</sup>	23.11.1989-11.4.1990	139	1	přechodný	parlamentní	4a
	Papademos	11.11.2011-16.5.2012	187	1	bez omezení <sup>2</sup>	parlamentní	2
	Pikrammenos	16.5.2012-17.6.2012	31	4	přechodný	jiný <sup>17</sup>	4a
Srbsko	Cvetkovič	7.7.2008-27.7.2012	1480	1	bez omezení	parlamentní	4a

Stát	Premiér	Trvání kabinetu	Trvání (dny)	Typ kabinetu*	Časové omezení mandátu**	Původ kabinetu	Okolnosti vzniku kabinetu***
Ukrajina	Fokin <sup>19</sup>	14.11.1990-13.10.1992	998	?	bez omezení	prezidentský	1 (2)
	Kučma <sup>20</sup>	13.10.1992-16.6.1994	711	?	přechodný	prezidentský	1 (2)
	Masol <sup>21</sup>	16.6.1994-8.6.1995	357	4	bez omezení	prezidentský <sup>22</sup>	1
	Marčuk	8.6.1995-28.5.1996	355	?	bez omezení	prezidentský	4b (1) <sup>23</sup>
	Juščenko	22.12.1999-29.5.2001	523	?	přechodný	prezidentský <sup>24</sup>	1 <sup>16</sup>

**Zdroj:** *Vlastní zpracování. Data čerpána z: IRI 1992; Magone 2000; Nousianen 2000, Verzichelli, Cotta 2000; Blondel, Müller 2001; Morgan-Jones, Schleiter 2004; Miller 2006; Schleiter n.d.; Abrams 2007; Hloušek, Kopeček 2012; Chodakiewicz 2012; Pastorella 2013; McDonnell, Valbruzzi 2013; Novinite 2013; Katchanovski et al. 2013.*

Pozn. \* Typ kabinetu: 1 = kabinety s převahou členů politických stran, 2 = kabinety s převahou úředníků, 3 = kabinety, v nichž sedí pouze úředníci, z nichž všichni či někteří byli nominováni politickými stranami, 4 = kabinety, v nichž sedí pouze úředníci, ale žádný z nich nebyl nominován politickou stranou. Z důvodu zjednodušení a obtížné dohledatelnosti údajů k některým úřednickým vládám je brán v potaz okamžik jmenování členů dané vlády, ale již nejsou zohledněny personální změny, které proběhly v průběhu fungování úřednických vlád.

\*\* Časové omezení mandátu: bez omezení = vláda se ujímá funkce buď přímo po volbách či ještě před uplynutím poloviny funkčního období parlamentu (nebo poloviny funkčního období prezidenta v Rusku a na Ukrajině, kde vláda s prezidentskými volbami podává demisi). Přechodná = vláda ustavena v okamžiku, kdy jsou připravovány předčasné volby nebo po polovině funkčního období parlamentu (popř. prezidenta).

\*\*\* Okolnosti vzniku kabinetu: 1 = vlády vytvořené z přání prezidenta, 2 = ekonomická krize, 3 = krize politické legitimacy, 4a = povolební pat, 4b = pád předchozí vládní koalice

<sup>1</sup> Tento premiér a členové vlády byli původně členy politické strany, kteří se s nástupem do funkcí v úřednickém kabinetu vzdali své stranické příslušnosti.

<sup>2</sup> Mandát vlády ukončily předčasné volby.

<sup>3</sup> Plamen Oresharski byl oficiálně nezávislý kandidát, ale byl opakovaně zvolen do parlamentu jako kandidát Bulharské socialistické strany, která jej rovněž nominovala na post premiéra. V jeho vládě zasedli další nestraníci nominovaní touto stranou.

<sup>4</sup> Původní premiér Šimėnas krátce po nástupu do funkce zmizel v souvislosti se vstupem ruské armády do Vilniusu. Vládu narychlo převzal Gediminas Vagnorius. Šimėnas se objevil za pár dní a Vagnoriusovu pozici akceptoval.

<sup>5</sup> Předchozí premiér rezignoval pod tlakem prezidenta.

<sup>6</sup> Premiér Škele sám rezignoval po té, co byl kritizován za autoritářský styl. Prezident se ovšem za něj postavil a znovu ho jmenoval do funkce.

<sup>7</sup> Předchozí vláda, kterou vedl Ion Struza, byla v parlamentu sesazena křesťanskými demokraty a komunisty, kteří prosadili vládu Braghise.

<sup>8</sup> Tento premiér byl sice bývalým představitelem portugalských sociálních demokratů a poslancem zvoleným za tuto stranu, ale v letech 1975-1980 nebyl členem žádné politické strany.

<sup>9</sup> Předchozí kabinet nedostal důvěru, ale prezident opět jmenoval svůj prezidentský úřednický kabinet navzdory parlamentní většině.

<sup>10</sup> Stolojanova vláda fungovala v období přípravy nové ústavy.

<sup>11</sup> Předchozí premiér Petre Roman rezignoval kvůli hornickým nepokojům v září 1991.

<sup>12</sup> McDonnell a Valbruzzi [2013:8] hovoří o třech vládách tohoto premiéra, protože docházelo k významným



složením vládního kabinetu. Blondel a Panescu [2001: 112] dokonce uvádějí čtyři vlády.

<sup>13</sup> Až do srpna roku 1994 bylo možné řadit tuto vládu do skupiny č. 2

<sup>14</sup> Prezident předchozí vládu J. Primakova odvolal v okamžiku, kdy mu hrozil impeachment.

<sup>15</sup> Prezident jmenoval V. Putina v souvislosti s konfliktem v Čečensku. Putin byl považován za vhodnějšího kandidáta pro řešení čečenského konfliktu.

<sup>16</sup> Předchozí premiér rezignoval s ohledem na blížící se prezidentské volby.

<sup>17</sup> Premiérem byl jmenován jeden z představitelů soudní moc, což nařizovala prezidentovi ústava.

<sup>18</sup> McDonnell a Valbruzi hovoří o dvou úřednických vládách Zolotase, protože v únoru 1990 došlo k významným personálním proměnám.

<sup>19</sup> V závěru funkčního období ( 2.10.1992-13.10.1992) byl úřadujícím premiérem Valentin Symoněnko, protože premiér Vitold Fokin rezignoval.

<sup>20</sup> V závěru funkčního období (22.9.1993-16.6.1994) vládu vedl vicepremiér, protože premiér Leonid Kučma rezignoval.

<sup>21</sup> V závěru funkčního období (1.3.1995-8.6.1995) vládu vedl vicepremiér Jevgenij Marčuk, protože premiér Vitalij Masol rezignoval.

<sup>22</sup> Vitalije Masola do funkce premiéra jmenoval prezident Kučma ve snaze naklonit si prokomunistické voliče těsně před prezidentskými volbami a zejména parlament, ve kterém převažovali komunisté.

<sup>23</sup> Vládě V. Masola, jež již v zastoupení vedl vicepremiér J. Marčuk, která by bývala nucena rezignovat před červnovými prezidentskými volbami, byla vyslovena nedůvěra v dubnu roku 1994.

<sup>24</sup> Viktor Juščenko uzavřel s prezidentem Kučmou dohodu. Juščenko se vzdal kandidatury na prezidenta. Prezidentské volby vyhrál Kučma, který jmenoval Juščenka premiérem místo Valerije Pustovojtenka, kterého ukrajinský parlament v hlasování o důvěře odmítl.