

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta filozofická

Bakalářská práce

**Možnosti racionalizace parlamentního režimu
v České republice**

Anette Müllerová

Plzeň 2013

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta filozofická

Katedra politologie a mezinárodních vztahů

Studijní program Politologie

Studijní obor Politologie

Bakalářská práce

**Možnosti racionalizace parlamentního režimu
v České republice**

Anette Müllerová

Vedoucí práce:

Doc. PhDr. Michal Kubát, Ph.D.

Katedra politologie a mezinárodních vztahů

Fakulta filozofická Západočeské univerzity v Plzni

Plzeň 2013

Prohlašuji, že jsem práci zpracoval(a) samostatně a použil(a) jen
uvedených pramenů a literatury.

Plzeň, duben 2013

.....

Ráda bych poděkovala vedoucímu práce doc. PhDr. Michalu Kubátovi, Ph.D. za věnovaný čas, cenné rady a připomínky, které mi v průběhu psaní bakalářské práce poskytoval. Zároveň bych touto cestou ráda poděkovala svým rodičům, kteří mě podporovali nejenom při psaní této práce, ale i v průběhu celého studia.

Obsah

1 ÚVOD	6
2 PARLAMENTNÍ REŽIM.....	10
3 RACIONALIZACE PARLAMENTNÍHO REŽIMU V TEORII.....	14
3.1 Ústavně-právní rámec racionalizace parlamentního režimu .	17
3.2 Politický rámec racionalizace parlamentního režimu	19
3.2.1 Jaký zvolit volební systém?	27
4 JAKÝ JE REŽIM V ČESKÉ REPUBLICE?.....	28
4.1 Parlamentní, nebo poloprezidentský režim v České republice?	29
4.2 (Ne)fungování českého parlamentního režimu	31
4.2.1 Hlavní problémy ve fungování českého parlamentního režimu	42
5 MOŽNOSTI RACIONALIZACE PARLAMENTNÍHO REŽIMU V ČESKÉ REPUBLICE.....	46
5.1 Ústavně-právní rámec	47
5.2 Politický rámec.....	52
6 ZÁVĚR	58
7 SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A PRAMENŮ	62
8 RESUMÉ	70
9 PŘÍLOHY	71

1 ÚVOD

Tato bakalářská práce se zabývá tématem racionalizace parlamentního režimu, a to jak v teoretické, tak v praktické rovině. Pod pojmem racionalizace parlamentního režimu můžeme rozumět veškeré snahy o zkvalitnění fungování parlamentního režimu s důrazem na posílení výkonné moci, respektive vlády. Primárním cílem je posílit akceschopnost a stabilitu vlád. Dosáhnout toho lze za pomoci ústavně-právních a politických faktorů. V konkrétní rovině se v této práci zaměříme především na navržení možností racionalizace českého parlamentarismu.

Na fungování parlamentních režimů má vliv ekonomická a politická situace, historické okolnosti, struktura obyvatelstva či (politická) kultura dané společnosti. To jsou však faktory, které nemůžeme příliš ovlivnit. Co ale ovlivnit můžeme, je konkrétní ústavně-právní nastavení a částečně i politické faktory daného režimu. Potýká-li se některá země s nefungujícím parlamentním režimem, řešením nemusí být jeho automatické odmítnutí a přechod k režimu prezidentskému či poloprezidentskému. Jako vhodnější alternativa se nabízí možnost modifikace původního parlamentního režimu tak, aby byla zajištěna jeho větší stabilita a akceschopnost.

Toto téma jsem si pro svou bakalářskou práci vybrala zejména proto, že je mu věnováno poměrně málo pozornosti, a to i navzdory jeho aktuálnosti a relevantnosti. V odborných kruzích se rozebírají spíše jednotlivá racionalizační opatření bez pokusu o systematičtější vhled do fungování parlamentního režimu v České republice. V politické praxi toto téma navíc není příliš bráno v potaz a český parlamentní režim je modifikován bez jakékoli koncepce. Svědčí o tom například zavedení přímé volby prezidenta, či vládní návrh zákona na zavedení

konstruktivního vota nedůvěry, který je sice krokem směrem k racionalizaci, avšak není dostatečně propracován.

Hlavním cílem této práce, jak už vypovídá její název, je navrhnout konkrétní racionalizační opatření a kroky, které by Česká republika měla podniknout, aby zlepšila fungování vlastního parlamentního režimu. Racionalizace parlamentního režimu jako taková má totiž mnoho podob a ne všechny jsou pro případ České republiky vhodné. Zaměříme se jak na ústavně-právní, tak na politické možnosti racionalizace českého parlamentarismu. Sekundárním cílem, který je navíc pro splnění cíle primárního nutný, je komplexní představení konceptu racionalizace parlamentního režimu v obecné rovině a vyvrácení některých nepřesných tvrzení, které se v souvislosti s tímto tématem objevují.

V této práci budeme využívat empiricko-analytickou metodu, kdy na základě teoreticky vytyčeného a specifikovaného tématu budeme postupovat směrem ke zhodnocení fungování parlamentního režimu v České republice pomocí sledování předem vytyčených prvků. Na základě zjištěného se potom pokusíme navrhnout vhodné možnosti jak racionalizovat český parlamentarismus.

Empiricky-analytickému přístupu odpovídá i struktura textu, který lze pro lepší přehlednost rozdělit do tří obsahových bloků. Úvodní blok, který v sobě zahrnuje první dvě kapitoly, je teoretický. První kapitola se zabývá definicí parlamentního režimu a jeho fungováním v rámci jeho jednotlivých variant, tak jak je vymezil proslulý italský politolog Giovanni Sartori. Druhá kapitola potom představuje racionalizaci parlamentního režimu v teorii. Představeny jsou zde jak ústavně-právní, tak politické možnosti racionalizace parlamentního režimu.

Druhý blok se již věnuje parlamentnímu režimu v české praxi. V této části nejprve objasníme, proč vycházíme z toho, že v České republice existuje parlamentní forma vlády. Abychom mohli navrhnout

konkrétní možnosti jak posílit stabilitu a efektivitu vlád v České republice, musíme se také podrobněji podívat na to, jak parlamentní režim v české praxi funguje a kde konkrétně máme hledat jeho největší slabiny. Součástí tohoto úseku tak bude i část popisující období od roku 1992 do současnosti, kde se soustředíme na sledování faktorů, které mají vliv na vznik, podobu a působení, i zánik jednotlivých vlád. Jednotlivé vlády jsme vždy krátce zhodnotili z hlediska jejich funkčního potenciálu. Na základě zjištěného s přihlédnutím k dalším prvkům, jako je podoba stranického systému, potom identifikujeme konkrétní negativní prvky, které v českém prostředí napomáhají vzniku nestabilních a/nebo neakceschopných vlád.

Třetí blok tvoří analytickou část celé práce. Na základě poznatků z předchozí části textu se zde pokusíme nastínit, jaké jsou vhodné možnosti racionalizace parlamentního režimu v České republice. Jednotlivé návrhy řešení, které by měly napomoci posílení stability a zajištění předpokladů akceschopnosti vlád, však nebudeme představovat v detailním rozpracování. Naším cílem je pouze nastínit, kterým směrem by se reforma českého parlamentarismu měla ubírat. Konkrétní změny by samozřejmě vyžadovaly podrobné odborné a politické diskuze.

Při psaní této práce bylo nezbytné prozkoumat poměrně velký okruh odborné literatury. Využívat budeme především knižní odborné publikace, články ze sborníků a z odborných časopisů, konkrétně např. z Politologického časopisu, Středoevropských politických studií či z internetového časopisu Acta Politologica. Internetových pramenů jsem využívala méně, neboť k tomuto tématu se nevyskytovalo příliš relevantních příspěvků, a pokud ano, byly to spíše krátké informace k jednotlivým prvkům racionalizace. Na internetu jsem vyhledávala především primární zdroje, jako jsou různé návrhy zákonů či smlouvy atp.

V teoretické části zabývající se charakterem parlamentních režimů a jejich fungováním, mi byla velkým pomocníkem dnes již klasická díla komparativní politologie Srovnávací ústavní inženýrství a Strany a stranické systémy proslulého autora Giovanni Sartoriho. V kapitole, která se věnuje možnostem racionalizace parlamentarismu v teorii, jsem využila např. textu Jana Kysely Parlament a parlamentarismus a několika článků českého politologa Stanislava Balíka. V rámci problematiky politické racionalizace parlamentarismu jsem čerpala především z knihy Problémy současné politiky od Michala Kubáta. Při zkoumání fungování českého parlamentarismu a zejména při zkoumání (koaličního) vládnutí v České republice mi byla velmi nápomocna kapitola z knihy Koaliční vládnutí ve střední Evropě. Konkrétně se jednalo o text s názvem Česká republika od Vlastimila Havlíka.

Vybraným aspektům fungování parlamentního režimu v České republice se věnují politologové a ústavní právníci již od poloviny 90. let. Avšak doposud jediné dílo, které se komplexnějším způsobem věnuje fungování českého parlamentního režimu a zároveň nabízí ucelený „návod“ jak jej racionalizovat vyšlo až v průběhu psaní této práce, konkrétně na začátku března 2013. Jedná se o výše zmíněnou knihu Michala Kubáta Současná česká politika s podtitulem „Co s neefektivním režimem?“. Velkým přínosem pro tuto práci byly taktéž vybrané kapitoly knihy Volební a stranické systémy s podtitulem ČR v mezinárodním srovnání od kolektivu autorů pod vedením Miroslava Nováka a Tomáše Lebedy.¹ V poslední části, kde řeším otázku volebního systému pro Českou republiku, bych pak ještě ráda vyzdvihla práci Jakuba Šeda Možnosti volebního inženýrství v ČR v kontextu voleb do Poslanecké sněmovny 2010.

¹ V seznamu literatury je k dohledání např. pod (Lebeda 2004).

2 PARLAMENTNÍ REŽIM

Obecná definice parlamentního režimu je postavena na principu sdílené moci mezi vládou a parlamentem. Parlament, který je volen přímo lidem se vůči vládě nachází ve svrchované pozici (odtud název *parlamentní* režim), neboť vlády jsou prostřednictvím parlamentu nejenom utvářeny, ale i jejich následná existence je závislá na většinové parlamentní podpoře nebo alespoň toleranci. Vláda je parlamentu politicky odpovědná, neboť ten má možnost vyslovit vládě nedůvěru a tím ji sesadit. Na oplátku vláda získává právo účastnit se legislativní činnosti parlamentu a hlava státu může za jistých okolností rozpustit parlament (Hloušek – Kopeček – Šedo 2011: 82; Kubát 2011: 700; Sartori 2011: 110; Verney 1992: 36–38).

Dalším důležitým bodem charakterizujícím parlamentní režim je fakt, že hlava státu (prezident, monarcha) bývá vedle vlády samostatnou institucí v rámci exekutivy (Verney 1992: 33). Funkce hlavy státu je tak oddělena od funkce šéfa vlády, kterým je v různých zemích různě nazývaný premiér (Kubát 2011: 700). Reálnou výkonnou moc má vláda v čele s premiérem, funkce hlavy státu je naproti tomu převážně formální, kdy jen potvrzuje rozhodnutí učiněná ostatními institucemi. Typicky podepisuje zákony schválené parlamentem nebo jmenuje a odvolává ministry v souladu s přáním předsedy vlády (Hloušek – Kopeček – Šedo 2011: 83). Aktivním účastníkem rozhodovacího procesu se hlava státu stává pouze v okamžicích napětí nebo krize, kdy plní roli politického arbitra a moderátora sporu (Kubát 2011: 700). Vzhledem k tomu, že hlava státu zastává spíše symbolickou funkci a nedisponuje reálnou výkonnou mocí, je druhotné, zda je prezident volen v přímých či nepřímých volbách. V parlamentních monarchiích navíc hlava státu není volena vůbec, neboť monarcha odvozuje svou legitimitu na základě příslušnosti k panovnickému rodu.

Obecné definice parlamentních režimů se většinou odvíjejí na základě výše zmíněných principů. Můžeme však zmínit i některé další odvozené charakteristiky parlamentního režimu. Například Douglas Verney (1992: 31–38) ještě uvádí, že hlava státu jmenuje šéfa vlády a na jeho návrh potom ostatní členy vlády, že vláda je kolektivním tělesem, kde ministři jsou obvykle členy parlamentu a vláda jako celek je vůči svým voličům odpovědna pouze nepřímo.

Podíváme-li se na otázku fungování parlamentních režimů, přičemž pod spojením funkční parlamentní režim rozumíme režim se stabilní a akceschopnou vládou (Novák 2001: 24–26; Sartori 2011: 118), musíme konstatovat, že výše zmíněná charakteristika režimu pro vysvětlení otázky funkčnosti nestačí. Tato obecná strukturální charakteristika totiž nedokáže vysvětlit, proč některé parlamentní režimy fungují „lépe“ než jiné. Ve společnostech s parlamentními systémy se totiž můžeme setkat jak s vládou silnou, tak se slabou, se stabilitou i nestabilitou, efektivností i strnulostí (Sartori 2011: 110).

Je tedy zřejmé, že parlamentní forma vlády není homogenním fenoménem a může nabývat mnoha podob. Za určující kritérium vnitřního členění tohoto režimu lze považovat vztah mezi výkonnou a zákonodárnou mocí. Zde je třeba podotknout, že tento vztah nevychází pouze z ústavně-právního rámce (právo exekutivy rozpustit parlament, právo legislativy vyslovit vládě nedůvěru apod.), ale i z konkrétních politických faktorů, kterými je zejména povaha politických stran a podoba stranického systému jako takového. Proslulý italský politolog Giovanni Sartori (2011: 110–121) v tomto duchu rozlišuje premiérský (kabinetní) parlamentarismus, parlamentarismus s převahou zákonodárského sboru a stranicky kontrolovaný parlamentarismus.² Převažuje-li výrazně vláda

² S jiným členěním přichází Vladimír Klokočka (2006: 168–214), který rozlišuje parlamentarismus v konstitučních monarchiích, republikánský parlamentarismus, racionalizovaný parlamentarismus a prezidiální parlamentarismus (tento typ však jiní autoři klasifikují jako svébytný typ politického systému, a to poloprezidentský, pozn. autora A.M.).

nad parlamentem, potom hovoří Sartori o premiérském parlamentarismu (zde rozlišuje ještě mezi britským silným a německým slabým premiérským parlamentarismem). Převažuje-li parlament nad vládou, jedná se o tzv. parlamentarismus s převahou zákonodárního sboru. Kdesi uprostřed je tzv. stranicky kontrolovaný parlamentarismus. Kritériem rozlišení je tedy stranický systém a politické strany, respektive otázka, kdo kontroluje strany a koho strany kontrolují.

Parlamentní režim může být rovněž klasifikován podle vztahů v rámci exekutivy, respektive vztahem mezi premiérem a zbytkem vlády. Sartori (2011: 112) rozlišuje premiéra jako: prvního nad nerovnými, prvního mezi nerovnými a prvního mezi rovnými. První nad nerovnými je hlavní představitel výkonné moci, který je vůdcem strany a v podstatě nemůže být sesazen parlamentním hlasováním. První nad nerovnými, jak již sám název napovídá, vládne svým ministrům a má nad nimi převahu, neboť má oprávnění je podle svého uvážení jmenovat a odvolávat. Premiér definovaný jako první mezi nerovnými nemusí být oficiálním vůdcem strany, přesto ho parlament nesesadí pouhým vyjádřením nedůvěry. Očekává se, že ve své funkci zůstane, i když se změní členové jeho kabinetu. Posledním typem je premiér v pozici prvního mezi rovnými. Ten stojí a padá se svými ministry, má nad nimi malou kontrolu a musí akceptovat takové složení vlády, které je mu vnuceno.

Podíváme-li se na jednotlivé podtypy parlamentního režimu z hlediska jejich funkčního potenciálu, můžeme konstatovat, že premiérský parlamentarismus má větší předpoklady k lepšímu fungování, než např. parlamentarismus s převahou zákonodárního sboru. Sartori doslova tvrdí, že „[p]arlamentní vláda funguje (funguje) lépe, když se toto označení nebere tak úplně doslova, tedy když parlament nevládne a je držen v otěžích. [...] Parlamentarismus funguje, když jsou mu přistižena křídla a když nabude takříkajíc poloparlamentní podoby. Je to poněkud paradoxní: čím méně je vláda ve skutečnosti parlamentní, tím lepší má

výsledky“ (Sartori 2011: 119). Podobně lze přitom nahlížet i na otázku vztahu vlády a premiéra, kdy větší předpoklady pro zajištění stability a akceschopnosti systému má premiér v pozici prvního nad nerovnými.

Parlamentní systém ve svých jednotlivých podobách na jedné straně umožnil řadě zemí nerušený rozvoj směrem k moderní a stabilní západní demokracii, na straně druhé však zapříčinil vážné problémy, když nedokázal zajistit stabilní a zároveň akceschopnou exekutivu. K tomu přispívala zejména podoba stran a stranického systému. Velmi typické byly dvě nepříznivé situace. První situaci názorně demonstruje Francie v období Třetí republiky. Politické strany zde byly organizačně slabé, takže podpora, kterou si vláda vyjednala, byla spíše než na nich založena na (nestálých) skupinách poslanců a jednotlivcích. Vládní kroky se tak často odvíjely od ad hoc sjednávané podpory v parlamentu. Navíc stále hrozilo, že některá ze skupin podporujících vládu změní názor a vláda padne. Druhou variantu představovaly naopak země s organizačně silnými stranami, jejichž stranický systém byl ale velmi fragmentovaný a působily v něm antisystémové strany. Podpora vlády se v takovém případě nemohla obejít bez dohody většiny či dokonce všech prosystémových stran. Vzhledem k vysoké fragmentaci stranického systému byl počet vládních stran vysoký a snadno mohlo dojít k vládní krizi vyvolané odchodem některé strany z vlády a nutností sestavovat vládu novou. Typickým příkladem takového systému je např. německá Výmarská republika (Hloušek – Kopeček – Šedo 2011: 83).

Udržení takového systému do značné míry záviselo na absenci zásadních krizí. Pokud ale nastala potřeba razantnějších kroků, nemohla je slabá vláda provést, aniž by si znepřátelila část svých příznivců v parlamentu. Krize pak mohla vyústit až v pád demokratického režimu. Od druhé světové války je tak možné v řadě zemí sledovat kroky vedoucí k racionalizaci režimu, které mají ve svém důsledku opakování podobných krizí zabránit (Hloušek – Kopeček – Šedo 2011: 83).

3 RACIONALIZACE PARLAMENTNÍHO REŽIMU V TEORII

Pod pojmem racionalizace parlamentního režimu můžeme rozumět veškeré snahy o zkvalitnění fungování parlamentního režimu s důrazem na posílení výkonné moci, respektive vlády. Slovo „fungování“, jak již jsme zmínili výše, přitom v souvislosti se schopností vládnout znamená dvě věci: akceschopnou a stabilní vládu (Novák 2001: 24–26; Sartori 2011: 118). Racionalizace parlamentarismu spočívá ve dvou rovinách. První rovinu tvoří ústavně-právní vztahy, kam lze zařadit otázku procesu formování vlády, proces odvolání vlády, ústavní kompetence vlády, vztahy mezi vládou (premiérem) a prezidentem či nastavení vztahů mezi komorami parlamentu v podmínkách bikameralismu a podobně. Druhá rovina racionalizace spočívá v nastavení klíčových politických faktorů, které mohou fungování ústavně-právních vztahů výrazně ovlivnit: podoba stranického a volebního systému (Brunclík 2012: 503).

Autoři zabývající se touto problematikou většinou uvádějí, že v ústavně-právní rovině se racionalizace parlamentního režimu může projevit ve dvou základních variantách (Brunclík 2012: 503; Hloušek – Kopeček – Šedo 2011: 83). Prvním směrem se vydal Základní zákon Spolkové republiky Německo z roku 1949, který etabloval a zefektivnil parlamentní formu vlády (srov. např. Klokočka 2006: 196–207). Německo se tak chtělo vyvarovat opakování negativní zkušenosti z období Výmarské republiky, kdy kvůli vysoké fragmentaci a polarizaci stranického systému a s tím spojenou neexistující parlamentní většinou docházelo k obcházení ústavy³ a k vytváření tzv. prezidentských kabinetů de facto závislých na silně postaveném říšském prezidentovi. Ve srovnání s ústavním systémem Výmarské republiky tak byla v ústavě Spolkové

³ Říšský kancléř a říšští ministři sice potřebovali k výkonu svého úřadu důvěru parlamentu, avšak byli jmenováni a propouštěni (ministři na návrh kancléře) prezidentem. Současně však byla vyvozována domněnka, že vláda má důvěru, pokud parlament výslovně nekonstatuje, že ji nemá (Svatoň 1997: 105). Ve svém důsledku pak byli ministři i kancléř závislí na vůli říšského prezidenta.

republiky Německo z roku 1949 posílána vláda v čele s kancléřem a naopak role hlavy státu byla oslabena (Strahalová 2008: 189–194; Svatoň 1997: 105–109).

Jako druhá varianta racionalizace parlamentního režimu bývá uváděna ústava Páté francouzské republiky z roku 1958, která naopak model parlamentního režimu opouští a posouvá se k režimu poloprezidentskému. Zde byla oproti ústavám Třetí a Čtvrté republiky posílána primárně role hlavy státu. Pozice vlády byla vůči parlamentu také posílána, ale prezident se stal jednoznačně nejdůležitější složkou výkonné moci. Naopak pozice parlamentu je oslabena ve srovnání s kompetencemi parlamentů v parlamentních režimech (např. omezená zákonodárna působnost) (Brunclík 2012: 503; srov. Kosař 2008).

Z výše zmíněného vyplývá, že termín racionalizace parlamentního režimu může být chápán v širším smyslu jako posilování obecně pojaté exekutivy (*bud'* hlavy státu, *nebo* vlády) vůči legislativnímu orgánu. Poněkud užší pohled na racionalizaci parlamentarismu nabízí např. politolog Michal Kubát (2009: 133–134). Ten tvrdí, že hovoříme-li o racionalizaci parlamentního režimu a posilování pozice exekutivy vůči parlamentu, musíme mít na paměti, že posilována má být vláda v čele s premiérem a ne obecně pojatá exekutiva, kterou často tvoří i hlava státu. Za racionalizovaný parlamentní režim podle něj lze pokládat pouze takový, ve kterém je posílána vláda v čele s premiérem, protože ta má reálnou výkonnou moc. Pokud by byla namísto vlády posilována pozice prezidenta, nejednalo by se o modifikaci (racionalizaci) parlamentního režimu, nýbrž o posun režimu směrem k poloprezidencialismu. „Rozdíl mezi racionalizovaným parlamentním režimem a poloprezidentským režimem spočívá v tom, že v prvním případě je posílána na prezidentovi nezávislá vláda hlavně proti parlamentu, vůči němuž, ale zůstává politicky odpovědná (proto *parlamentní* režim), zatímco ve druhém případě jde především o výkonné umocnění na parlamentu nezávislého prezidenta,

který se ale současně podle ústavy musí o svou reálnou výkonnou moc více či méně dělit s vládou (proto *poloprezidentský režim*)“ (Kubát 2009: 134, kurzíva dle originálu).

Podle Jana Kysely (2008a: 32) je podstatou racionalizace parlamentarismu posílení exekutivy se současným respektováním parlamentu, který nemá být úplně odsunut stranou, ale má vládu spíše podporovat, než být jejím mocenským konkurentem. Co se týče „francouzského způsobu racionalizace“, zde Kysela (2008: 32–33) jen konstatuje, že na vymezení francouzského režimu nepanuje úplná shoda a v podstatě jde vlastně o to, jaká míra racionalizace mění parlamentarismus v poloprezidencialismus. Za rozhodující přitom považuje rozhodnutí mezi alternativami posilování prezidenta republiky spojené s vytvářením vlastního zdroje legitimacy v podobě přímé volby, nebo posilování vlády.

Nejasné nebo spíše nepřesné terminologické vymezení pojmu racionalizace parlamentního režimu se pravděpodobně odvíjí již od samotných rozporů v rámci klasifikace demokratických režimů, kdy nepanuje všeobecná shoda na tom, zda má být vedle režimu prezidentského a parlamentního uznáván jako svébytný typ i režim poloprezidentský. Pokud však tento režim uznáme jako svébytný typ, pak dle mého názoru musíme racionalizovaným parlamentním režimem rozumět pouze ten, kde je posílena pozice *vlády* (nikoli hlavy státu) vůči parlamentu. Politolog Miroslav Novák se v souvislosti s otázkou posilování výkonné moci vyjádřil takto: „Exekutivu [...] lze posilovat *i jinými způsoby než zvýšením moci prezidenta*, které je typické pro ‚poloprezidentské‘ řešení. *Můžeme zůstat v rámci parlamentního systému a pokoušet se zvýšit moc vlády v čele s premiérem*“ (Novák 2008: 11–12, kurzíva dle originálu). Formulace týkající se „francouzského způsobu racionalizace“ parlamentarismu tedy považuji (i na základě výše řečeného) za nepřesné, neboť ačkoli se v době vzniku Páté francouzské

republiky skutečně mohlo jednat o pokus modifikovat (racionalizovat) parlamentní režim, výsledek se od základních parlamentních principů odlišoval natolik, že dal vzniknout svébytnému politickému režimu.⁴

3.1 Ústavně-právní rámec racionalizace parlamentního režimu

Mezi ústavně-právní možnosti racionalizace parlamentního režimu lze zařadit např. otázku procesu formování a odvolávání vlády, ústavní kompetence vlády, vztah mezi vládou (premiérem) a prezidentem či nastavení vztahů mezi komorami v podmínkách bikameralismu (Brunclík 2012: 503; Kysela 2008a: 33). Racionalizovaný parlamentarismus v tomto smyslu vždy stojí na straně vlády a při zachování principu odpovědnosti vlády vůči parlamentu usiluje např. o to, aby proces formování vlády vycházel z principu tolerance, nikoli aktivní podpory vlády parlamentní většinou (negativní parlamentarismus) (srov. Brunclík 2009: 118–141).

V rámci procesu odvolávání vlády se racionalizovaný parlamentarismus snaží o ztížení vyslovení nedůvěry vládě (konstruktivní vyjádření nedůvěry, vyloučení institutu vyslovení nedůvěry vůči jednotlivému členu vlády, zvyšování počtu poslanců, který je nutný pro podání návrhu na vyslovení nedůvěry,...). Racionalizovaný parlamentarismus dále usiluje např. o posilování pozice premiéra v otázce výběru či odvolávání ministrů. Jan Kysela (2008a: 33) pak ještě dodává, že součástí racionalizovaného parlamentarismu jsou i práva vlády jako orgánu řídicího stát v zákonodárném procesu, tj. právo se ke všem návrhům zákona vyjádřit, v některých případech s právem veta (zvláště při rozpočtových dopadech) či obvyklá přednost vládních návrhů zákonů při parlamentním projednávání apod.

⁴ Formulace typu, že francouzský parlamentní režim se racionalizoval tak, že se posunul směrem k poloprezidencialismu tak považuji za chybné. Rozdíl mezi racionalizovaným a poloprezidentským režimem viz výše.

Možností je mnoho, ale ne všechny jsou snadno přenositelné. To, zda ten který racionalizační prvek přinese kýžený efekt, záleží vždy na konkrétních politických, společenských, ekonomických, historických a mnohých dalších faktorech. Vždy také záleží na konkrétním nastavení a právní úpravě jednotlivého racionalizačního institutu, neboť tato finální úprava ve svém důsledku určuje míru převahy vlády nad parlamentem/parlamentu nad vládou, od čehož lze následně hodnotit míru racionalizace parlamentního režimu jako takového. Názorně si to můžeme ukázat na asi nejznámějším racionalizačním prvku, a sice na institutu konstruktivního vyjádření nedůvěry vládě.

Konstruktivní vyjádření nedůvěry znamená, že parlament může vyslovit vládě nedůvěru jen tehdy, pokud se současně dohodne na jménu nového premiéra. Konstruktivní votum nedůvěry má za cíl posílit pozici vlády vůči parlamentu a zamezit krizím při sestavování nové vlády, které mohou vyplynout z „klasického“ či „destruktivního“ hlasování o nedůvěře. Předpokládá se tím vytvoření politické dohody pro novou vládu disponující parlamentní podporou (Brunclík 2012: 502; Hloušek – Kopeček 2012: 102). Jednotlivé úpravy konstruktivního vota nedůvěry se v jednotlivých zemích liší. Formální podobu tohoto institutu lze analyzovat podle pěti základních proměnných: a) výše počtu poslanců, která je nutná pro podání návrhu na vyslovení nedůvěry, b) lhůta mezi podáním návrhu a samotným hlasováním, c) charakter většiny, která je v parlamentu potřebná pro schválení návrhu na konstruktivní votum nedůvěry, d) otázka, zda je nově ustavená vláda na základě konstruktivního vota nedůvěry povinna navíc žádat o důvěru, a e) omezení pro opakované vyvolání konstruktivního vota nedůvěry poté, co byl návrh na konstruktivní votum nedůvěry odmítnut (Brunclík 2012: 506). Na základě analýzy těchto základních proměnných potom můžeme posoudit míru racionalizačního účinku tohoto institutu.

Co se týče prvního kritéria, je logické, že větší počet poslanců nutných pro podání návrhu na vyslovení nedůvěry nahrává ve vztahu parlament – vláda spíše vládě. To není třeba dále komentovat. Podíváme-li se na stanovení lhůt mezi podáním návrhu a samotným hlasováním, můžeme říci, že čím delší je tato lhůta, tím je to výhodnější pro vládu, která tím získává prostor k manévrování a vyjednávání za účelem ovlivnění postojů parlamentních poslanců (srov. Brunclík 2012: 506). Co se týče charakteru většiny, která je v parlamentu potřebná pro schválení návrhu na konstruktivní votum nedůvěry, platí zde stejná úměra jako u prvního kritéria: čím větší počet poslanců je k přijetí návrhu potřeba, tím obtížnější je vládě nedůvěru vyslovit. Čtvrtou proměnnou je otázka, zda premiér, který byl zvolen prostřednictvím konstruktivního vota nedůvěry, je povinen s jím sestavenou vládou předstoupit před parlament s žádostí o důvěru. Pokud ano, posiluje to ve vztahu parlament – vláda spíše parlament. Poslední proměnnou pak představují omezení vztahující se na opětovné vyvolání konstruktivního vota nedůvěry poté, co bylo hlasování o konstruktivním votu nedůvěry neúspěšné a vláda zůstává ve funkci. Zde platí, že čím více a čím přísnějších překážek existuje, tím více je zvýhodněna pozice vlády vůči parlamentu.

3.2 Politický rámec racionalizace parlamentního režimu

Stejně tak, jako nelze charakterizovat demokratické režimy pouze na základě ústavy (popřípadě dalších právních předpisů), neobejdou se ani úvahy o racionalizaci parlamentního režimu bez přihlédnutí k politickým faktorům, které hrají klíčovou úlohu v životě každého politického systému. Podíváme-li se, které politické faktory se nejvýrazněji podílejí na fungování parlamentního režimu, můžeme vybrat dva nejdůležitější. Za první je to stranický systém a za druhé s tím související povaha samotných politických stran.

Podíváme-li se na první vytyčený faktor, tedy na podobu stranického systému, budou nás v tomto ohledu zajímat zejména dvě věci: fragmentace (počet stran) a polarizace (ideologická vzdálenost) stranického systému. A právě na základě těchto kritérií vytvořil Giovanni Sartori typologii stranických systémů, která je považována za doposud „nejvlivnější, nejpropracovanější a nejs sofistikovnější“ (Novák 2011: 568). Zůstaneme-li na poli demokratických režimů, které se vyznačují mimo jiné soutěživým stranickým systémem, rozlišil Sartori (2005: 135–218) zjednodušeně řečeno čtyři kategorie stranických systémů: systém predominantní strany, dvoustranický systém (bipartismus), umírněný pluralismus a polarizovaný pluralismus.

Systém predominantní strany se vyznačuje tím, že jedna strana vládne sama, neboť se jí daří v průběhu času získávat absolutní většinu mandátů. Bipartismus, tak jak ho chápe Sartori (ve smyslu formátu i mechanismu)⁵, je pak charakteristický tím, že u moci se relativně pravidelně střídají dvě strany, přičemž každá z nich chce vládnout sama. Poslední dva typy stranických systémů jsou z hlediska formátu (počtu relevantních stran) založeny na multipartismu, tedy na systému více než dvou politických stran. Sartori v tomto smyslu dělí multipartismus (dle jeho terminologie pluralismus) na dvě skupiny: omezený pluralismus (3–5 stran) a extrémní pluralismus (6–8 stran). Z hlediska mechanismu (ideologické vzdálenosti mezi stranami) je pak multipartismus rozčleněn na umírněný pluralismus a polarizovaný pluralismus (Sartori 2005: 135–218).⁶

⁵ Formátem má Sartori na mysli kritérium počtu stran, mechanismem potom rozumí to, jak systém funguje. Formát je přitom dle Sartoriho důležitý jen proto, že obsahuje mechanické předpoklady funkčních vlastností stranického systému a v důsledku toho pak i celého politického systému (Sartori 2005: 133–134).

⁶ Jak správně podotýká Miroslav Novák (2011: 570), Sartori vycházel z toho, že kritérium polarizace a kritérium počtu relevantních stran bývá obvykle vzájemně spjato, tj. že polarizovaný pluralismus (tento termín je založen na kritériu polarizace) bude za normálních okolností rovněž extrémním multipartismem (termín založený na kritériu počtu stran) a že umírněný pluralismus bude obvykle zároveň i omezeným (limitovaným) multipartismem. Jinak

Zatímco první tři typy stranických systémů se vyznačují poměrně nízkou polarizací a fungují na základě dostředivých tendencí, polarizovaný pluralismus je charakteristický velkou ideologickou vzdáleností mezi stranami. Velmi výrazným způsobem k tomu přispívá zejména přítomnost relevantních antisystémových stran. Dalším znakem polarizovaného pluralismu pak může být existence tzv. dvoustranné opozice, kdy proti prosystémovým stranám útočí antisystémové strany z obou krajů politického spektra zároveň. Bylo tomu tak např. v Německu v období Výmarské republiky, kdy krajní póly politického spektra představovaly komunistické a nacistické strany. Polarizovaný pluralismus tak na rozdíl od ostatních výše uvedených typů stranických systémů funguje na základě multipolárního mechanismu, což ve svém důsledku vede k odstředivým tendencím a extrémním politickým řešením. Uvedená typologie naznačuje, že problémy ve fungování parlamentního režimu může způsobovat jak vysoký počet stran ve stranickém systému, tak velká ideologická vzdálenost mezi nimi, popřípadě i kombinace obou těchto prvků (polarizovaný pluralismus). Pro konkrétní případ racionalizace je vždy třeba zvážit, který z prvků (není-li to dokonce jejich kombinace) způsobuje problémy ve fungování parlamentarismu.

V obecné (ideální) rovině se dá říci, že největší predispozice k zajištění stabilního a akceschopného parlamentního režimu mají stranické systémy, které se vyznačují co nejmenší mírou fragmentace⁷ a polarizace. Zde je však třeba podotknout, že stranický systém v demokratických režimech vždy více či méně odráží charakter dané společnosti a proto nelze v rámci racionalizace parlamentarismu uvažovat o jeho direktivním utváření. V takovém případě bychom se již nepohybovali v demokratických mantinelech. Neznamená to však, že

řečeno: systém vysoce polarizovaný bude zároveň složen z velkého počtu stran, zatímco systém jen mírně polarizovaný bude složen z nižšího počtu relevantních stran.

⁷ Fragmentace „způsobuje“koaliční vlády – na tom není nic disfunkčního. Zda koalice fungují nebo ne pak záleží na mnohých faktorech, především ale na tom, zda jsou koalice homogenní nebo heterogenní (Sartori 2005: 389).

neexistují žádné nástroje k tomu, jak ovlivnit stranický systém tak, aby na jedné straně zůstala zachována demokratická povaha daného režimu a na straně druhé, aby stranický systém byl schopen produkovat v parlamentu většiny, které pak budou schopné utvářet stabilní a akceschopné vlády. Hovoříme zde o volebním systému jako nástroji jak ovlivnit podobu stranického systému. Volební systémy totiž transformují vůli voličů různým způsobem, mohou pomocí svého nastavení zvýhodnit nebo penalizovat různé strany (popř. i jednotlivé kandidáty) a tím se podílet nejenom na formování stranického systému, ale přeneseně také na celkovém fungování politického systému (Hloušek – Kopeček – Šedo 2011: 161).

Řešením nefungujícího parlamentarismu tak může být právě vhodná úprava volebního systému takovým způsobem, aby vedl ke koncentraci stranického systému (srov. Kubát 2013: 41). Koncentrovat stranický systém přitom můžeme ve dvojím smyslu. Na jedné straně můžeme usilovat o menší fragmentaci stranického systému a na straně druhé o jeho menší polarizaci. Co se týče možnosti jak snížit fragmentaci stranického systému, velmi známým a velice často užívaným nástrojem je volební klausule, což je uměle stanovená bariéra v podobě minimálního podílu hlasů, který musí politická strana ve volbách překonat, aby se mohla podílet přepočtu hlasů na mandáty.

Volební klausule jednak brání malým stranám dostat se do parlamentu (mechanický efekt), především však působí na voliče, kteří mají tendenci nehlasovat pro politické strany, u kterých předpokládají, že volební klausuli nepřekonají (psychologický efekt). Volební klausule tedy zamezuje přílišné roztržitosti parlamentu, která by mohla mít neblahý vliv na jeho funkčnost. Nenapomáhá však tolik koncentraci stranického systému ve smyslu schopnosti parlamentu vytvářet většiny. Za tímto účelem se používají složité metody volebního inženýrství, popřípadě

připadá v úvahu celková změna volebního systému (Kubát 2013: 45–46; Novák 2004a: 323).

Co se týče otázky snižování polarizace stranického systému, zde je třeba usilovat zejména o eliminaci antisystémových a extrémních politických stran (Sartori 2011: 115–116; srov. Kubát 2013: 41). V systému, kde existují relevantní antisystémové strany, totiž převládají odstředivé tendence, což může ztěžovat dobré fungování politiky a politického režimu jako takového. Může to však také vést i k přímému ohrožení demokracie, jak tomu bylo v již zmíněném Německu za období Výmarské republiky. Možnosti jak omezit či eliminovat antisystémové a extrémní strany jsou dvojího rázu. Za prvé to lze udělat pomocí právních nástrojů a za druhé prostřednictvím nástrojů politických.

Právním zákazem může být prostý zákaz některých typů politických stran, například vystupujících proti ústavě či demokracii jako takové, prosazující násilí jako prostředek svého působení apod., nebo přímý zákaz komunistických a fašistických stran. Je tomu tak například v ústavách Německa, Itálie nebo Polska, tedy v zemích, které mají historickou zkušenost s nějakou formou nedemokratického režimu. Jak však upozorňuje Michal Kubát (2013: 51), zůstává otázkou, nakolik jsou takové zákazy účinné. Ve všech zmíněných zemích (a také jinde) se bez ohledu na příslušné ústavní články (neo)fašistické/(neo)nacistické či komunistické strany vyskytovaly či vyskytují.

Co se týče politických nástrojů omezujících antisystémové a extrémní politické strany, hlavním takovým nástrojem je opět volební systém. V tomto smyslu se osvědčil dvoukolový většinový systém, neboť přispívá k umírněnosti politiky⁸ (Sartori 2011: 77–82; srov. Kubát 2013: 51).

⁸ K umírněné a centristické politice může přispívat také většinový systém alternativního hlasování. Konkrétně by tomu měl napomoci institut preferenční výměny. Názor, že preferenční výměna sama o sobě povzbuzuje umírněnou politiku, však není rozhodně přijímán bez výhrad. Tvzení, že koncept alternativního hlasování nutí strany k umírněné politice, tak může být pouhou empirickou generalizací australského případu (Chytilík a kol. 2009: 132).

Sartori doslova tvrdí, že dvoukolový většinový systém „[t]restá ideologickou politiku a odměňuje politiku pragmatickou“ (Sartori 2011: 77). Mluvíme-li o dvoukolovém většinovém systému, máme na mysli jeho konkrétní úpravu, která vyžaduje, aby kandidát dosáhl v prvním kole alespoň 50 procent plus jeden hlas. Pokud žádný z kandidátů tento limit nedosáhne (v praxi to opravdu není časté), koná se druhé kolo hlasování. Do druhého kola přitom může postoupit různý počet kandidátů z kola prvního. V této souvislosti se mluví o míře otevřenosti druhého kola, kterou lze sledovat na kontinuu od tzv. uzavřeného kola (soutěží pouze dva nejlepší z prvního kola hlasování) po otevřené druhé kolo (kdy není po prvním kole hlasování vyřazen nikdo a případná neúčast ve druhém kole hlasování vyplývá pouze z rozhodnutí jednotlivých kandidátů) (Chytilík a kol. 2009: 28).

Sartori (2011: 80–81) v souvislosti s mírou otevřenosti druhého kola hovoří o čtyřech podtypech dvoukolového většinového systému: silný, spíše silný, spíše slabý a slabý dvoukolový většinový systém. Vychází přitom z toho, že čím méně kandidátů může projít do druhého kola, tím je systém silnější. Pokud je tedy druhé kolo uzavřené a soutěží v něm pouze dva nejlepší kandidáti z kola prvního, hovoří Sartori o silném systému a naopak je-li druhé kolo otevřené a dovoluje postup všem stranám, které se zúčastnily kola prvního, jedná se dle Sartoriho o slabý systém. Francouzský systém při volbách do Národního shromáždění, který uplatňuje vysoký práh postupu do druhého kola (12,5 %) přiřazuje Sartori ke spíše silnému typu dvoukolového hlasování. Za spíše slabý typ považuje ten, kde se práh postupu do druhého kola pohybuje kolem 5 – 6 %. Na základě této klasifikace potom formuluje Sartori čtyři pravidla – vždy jedno pro každou z variant systému. Podíváme-li se na tato pravidla, zjistíme, že největší předpoklady pro vytváření umírněné a pragmatické politiky má spíše silný systém dvoukolového hlasování (srov. Kubát 2013: 93). „Spíše silný systém dvoukolového hlasování bude sice eliminovat

antisystémové strany, ale třetím rozptýleným stranám umožní vyjednat si cestu k relevantnosti“ (Sartori 2011: 81).

Na začátku této kapitoly jsme uvedli, že mezi faktory, které se nejvýrazněji podílejí na fungování parlamentního režimu, řadíme především stranický systém a povahu samotných politických stran. Otázkou stranického systému jsme se zabývali výše. Proto nyní přejdeme k otázce politických stran. V souvislosti s tématem racionalizace parlamentarismu nás bude zajímat jejich vnitřní život, a to konkrétně otázka stranické disciplíny (Kubát 2013: 41; Sartori 2011: 190). V politickém systému charakterizovaném stranickou vládou totiž závisí vládní stabilita a v jisté míře i stabilita režimu na soudržnosti parlamentní většiny (Klíma 1998: 13).

Politické strany mohou být vnitřně velmi různě uspořádány. Na jedné straně škály můžeme nalézt strany disciplinované a hierarchické, na opačném konci škály potom strany, které žádné vnitřní struktury nevytvářejí.⁹ Akceschopnosti parlamentního režimu prospívá spíše větší stranická koncentrace a disciplinovanost. Není však možné, aby strany nařizovaly svým poslancům, jak mají hlasovat. Strany mohou vydávat pro své poslance pouze doporučení jak hlasovat, neboť v moderních zastupitelských demokraciích existuje volný mandát, což znamená, že poslanec hlasuje pouze na základě svého svědomí a nemusí tak vždy hlasovat ve shodě se svou domovskou stranou.¹⁰

⁹ Klasik studia politického stranictví Maurice Duverger prokázal souvislost mezi způsobem vzniku politických stran (v devatenáctém století) a jejich pozdějším vnitřním uspořádáním. Politické strany vzniklé mimo parlament byly centralizovanější, zatímco politické strany vzniklé na půdě parlamentu byly méně centralizované. Jiným příkladem může být přizpůsobování se politických stran měnícím se sociálním a politickým okolnostem během dvacátého století a v současnosti. Jinak jsou vnitřně uspořádány kádrové strany, masové strany, nebo tzv. strany pro všechny (*catch-all*) (Kubát 2013: 48).

¹⁰ Poslanec nezodpovídá politické straně z výkonu své funkce, reálně však může politická strana uplatnit vůči individuálnímu poslanci, jenž nedodrží stranickou disciplínu, sankce ovlivňující výkon mandátu (např. vyloučení z poslaneckého klubu, vyloučení ze strany, odvolání z výboru).

Z hlediska úvah o racionalizaci parlamentního režimu jsou žádoucí disciplinované strany. Je ovšem třeba velmi citlivě zvažovat tenkou hranici mezi oprávněným požadavkem vnitřní demokratičnosti stran na jedné straně a nutností organizačního zajištění přežití a funkčnosti politických stran na straně druhé (Kubát 2013: 47). K porušení rovnováhy mezi těmito dvěma principy došlo i v naší historii, konkrétně v období první Československé republiky. Ústavně zakotvený volný mandát byl v politické praxi soustavně porušován. Sloužily k tomu tzv. volební reverzy (tj. bianco bez data podepsaná prohlášení o vzdání se mandátu), které poslanci a senátoři odevzdávali vedením svých politických stran, a tím se stávali zcela závislími na stranických vůdcích. Volební reverzy tak sice napomáhaly překonávat fatální roztříštěnost československého stranického systému, ale zároveň odsunuly parlament na vedlejší kolej a ten byl nahrazen mimoústavními politickými institucemi (Pětka) (Kubát 2013: 47).

Naším cílem je nastítnit takové nástroje, kterými lze vnitřní život politických stran aktivně ovlivnit, a to při zachování požadavku jejich vnitřní demokratičnosti. K takovému politickému nástroji patří opět volební systém. Zde je důležité si uvědomit, jak probíhá výběr stranických kandidátů do parlamentu, respektive to, zda člen parlamentu může být zvolen sám za sebe, nebo zda jeho zvolení závisí zásadním způsobem na jeho stranické podpoře (Sartori 2011: 193; srov. Klíma 1998: 27–28). Zjednodušeně řečeno, proporční volební systém s kandidátními listinami, o jejichž složení rozhodují samy politické strany, spíše vede k větší disciplinovanosti stran, zatímco většinový volební systém, v němž voliči hlasují nikoli pro stranické kandidátky, ale pro konkrétní osoby kandidátů, spíše napomáhá individualismu (Kubát 2013: 49).

V případě využívání proporčního volebního systému kandidátních listin je si poslanec při hlasování v parlamentu zpravidla vždy vědom toho, že v důsledku stranického výběru kandidátů je jeho znovuzvolení

i jeho politická kariéra přímo závislá na straně. Tento motiv, kdy poslanec je závislý více na straně než na konkrétních voličích ve volebním obvodu, je příčinou toho, že stranická parlamentní skupina (případně parlamentní většina) hlasuje zpravidla jednotně v duchu vytyčené stranické linie. Tím se zároveň vytváří vhodnější podmínky pro přijetí nepopulárních rozhodnutí v zákonodárném orgánu, neboť poslanci nejsou pod takovým tlakem voličů a místních zájmových skupin (Klíma 1998: 28–29).

3.2.1 Jaký zvolit volební systém?

Naším cílem v této kapitole bylo navrhnout možnosti politické racionalizace parlamentního režimu. Již na začátku jsme prozradili, že budeme vycházet zejména z volebního systému jako nástroje jak ovlivnit systém stranický, který pak ve svém důsledku ovlivňuje celkové fungování politického systému. Jaký volební systém tedy doporučujeme? Jaký volební systém je „nejlepší“? Zde musíme odpovědět, že neexistuje žádný univerzálně a vždy nejlepší typ volebního systému, neboť pro každou společnost je vhodný jiný typ volebního systému. Záleží na mnoha faktorech.

V každém politickém systému existuje napětí mezi mírou jeho reprezentativnosti (ve smyslu zastoupení co nejširší škály politických postojů, názorů a zájmů) a mírou jeho akceschopnosti. V politických systémech, kde existuje větší důraz na prosazení vůle většiny než na reprezentaci nejrůznějších menšinových zájmů, je možné pozorovat silnější roli vlády a větší prostor pro její aktivity. Jednobarevné vlády totiž určují vládní politickou linii a politické priority snáze než vlády koaliční. Jinými slovy, politické systémy s převahou prvků majoritní (konkurenční) demokracie mají tendenci k větší vládní akceschopnosti než politické systémy s převažujícími konsenzuálními tendencemi (Hloušek – Kopeček 2011: 25–26). Podíváme-li se na otázku racionalizace parlamentarismu z tohoto úhlu pohledu, musíme souhlasit s Janem Kyselou, který tvrdí, že:

„Racionalizovaný parlamentarismus není ničím jiným než pokusem čelit vládě zákonodárného sboru, a to tam, kde není možná britská cesta kabinetního systému ve formátu dvou alternujících politických stran“¹¹ (Kysela 2008a: 36).

Konkrétní úpravu volebního systému či dokonce přechod ke zcela jinému volebnímu systému je tedy nezbytné zvažovat s ohledem na charakter dané společnosti, kdy je třeba zvažovat tenkou hranici mezi zachováním reprezentativnosti na straně jedné a zajištěním akceschopnosti režimu na straně druhé.

4 JAKÝ JE REŽIM V ČESKÉ REPUBLICE?

Než se dostaneme k reálným návrhům, jak posílit stabilitu a efektivitu vlád v českém prostředí, musíme si vyjasnit některé otázky. Ta první se týká typu demokratického režimu v České republice. Přestože panuje všeobecná shoda na tom, že u nás existuje parlamentní forma vlády, objevují se i různé komentáře k tomu, že Česká republika směřuje k poloprezidentskému režimu.¹² Takovéto úvahy se navíc vyskytují stále častěji, a to jednak v souvislosti se zavedením přímé volby prezidenta¹³ a jednak se samotnou osobností Miloše Zemana, který bude chtít pokračovat v historické tradici silného a politicky aktivního prezidentství. Vzhledem k tomu, že našim cílem v této práci je navrhnout možnosti

¹¹ Já bych pak ještě v tomto smyslu doplnila, že racionalizace parlamentarismu není potřeba ani tam, kde funguje tzv. predominance (jedna převládající politická strana či pevná aliance stran, která vládne sama, protože má nadpoloviční většinu křesel v parlamentu).

¹² Klíma, Karel (2005). Výkonná moc v parlamentním systému ČR (aneb nakolik je forma vlády v ČR ještě parlamentní)? In: Hloušek, Vít – Šimíček, Vojtěch (eds.), *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*. Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity: Brno, s. 37–44.; Kysela, Jan (2006). Česká republika mezi poloprezidentským a parlamentním režimem?, *Politologická revue*, No. 1, s. 5–28.

¹³ Bican, Jaroslav (2013). Jaroslav Bican: Poloprezidentský systém? *Český rozhlas* 8. 2. 2013, dostupné na: http://www.rozhlas.cz/cro6/komentare/_zprava/jaroslav-bican-poloprezidentsky-system--1173090, 16. 3. 2013.; Parlamentní listy (2013). *Naše ústava umožňuje poloprezidentský režim, připouští ústavní experti*, dostupné na: <http://www.parlamentnilisty.cz/arena/monitor/Nase-ustava-umoznuje-poloprezidentsky-rezim-pripousti-ustavni-experti-261493>, 16. 3. 2013.; Houda, Přemysl (2013). Přímá volba pootevřela dveře poloprezidentskému systému. *Česká pozice* 13. 2. 2013, dostupné na: <http://www.ceskapozice.cz/domov/politika/prima-volba-pootevrela-dvere-poloprezidentskemu-systemu>, 16. 3. 2013.

modifikace parlamentního režimu, které by zlepšily jeho fungování, považujeme za vhodné se u této otázky alespoň krátce zastavit a objasnit, proč vycházíme z toho, že v České republice máme parlamentní režim a nikoli režim poloprezidentský.

Abychom mohli navrhnout konkrétní možnosti jak posílit stabilitu a efektivitu vlád v České republice, musíme se také podrobněji podívat na to, jak parlamentní režim v české praxi funguje a kde konkrétně máme hledat jeho největší slabiny. V návaznosti na předchozí teoretickou část se soustředíme na sledování faktorů, které mají vliv na vznik, podobu a působení, i zánik jednotlivých vlád. Budeme se věnovat podobě ústavního systému i politickým faktorům. Na základě zjištěného potom identifikujeme konkrétní negativní prvky, které v českém prostředí napomáhají vzniku nestabilních a neakceschopných vlád a pokusíme se navrhnout možné kroky k nápravě.

4.1 Parlamentní, nebo poloprezidentský režim v České republice?

Základní principy politického uspořádání českého státu jsou zakotveny v Ústavě České republiky a v Listině základních práv a svobod. Ústava definuje Českou republiku jako svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát (Ústavní zákon č. 1/1993: čl. 1, odst. 1)¹⁴, kde lid je zdrojem veškeré státní moci a vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní (čl. 2, odst. 1). Politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů (čl. 5). Moc zákonodárná náleží v České republice Parlamentu, který je tvořen dvěma komorami, a to Poslaneckou sněmovnou a Senátem (čl. 15). Poslanecká sněmovna má 200 poslanců, kteří jsou voleni na dobu čtyř let podle zásady

¹⁴ Dále budu již odkazovat pouze na jednotlivé články Ústavy České republiky.

poměrného zastoupení. Senát má 81 členů, kteří jsou voleni na šest let na základě zásady většinového systému (čl. 16 a čl. 18, odst. 1 a 2). Pod výkonnou moc Ústava České republiky zahrnuje prezidenta jakožto hlavu státu (čl. 54, odst. 1) a vládu jakožto vrcholný orgán výkonné moci (čl. 67, odst. 1). Předsedu vlády jmenuje prezident republiky a na jeho návrh jmenuje ostatní členy vlády (čl. 68, odst. 2). Vláda jako celek je pak odpovědná Poslanecké sněmovně (čl. 68, odst. 1), která jí může vyslovit nedůvěru (čl. 72, odst. 1). Vláda má na oplátku právo účastnit se legislativní činnosti, neboť může podávat návrhy zákonů (čl. 41, odst. 2) a má právo se ke všem návrhům zákonů vyjádřit (čl. 44, odst. 1). Právním rozpustit Poslaneckou sněmovnu disponuje v České republice prezident, avšak je v tomto výrazně omezen (čl. 34, odst. 1) a nemůže tak učinit pouze na základě vlastního rozhodnutí.

Na základě výše řečeného můžeme konstatovat, že Česká republika splňuje kritéria parlamentního režimu, které jsme uvedli na samotném začátku práce. Problémem však je, že toto obecné ústavní vymezení nevyklučuje ani poloprezidentskou formu vlády. Musíme se proto o něco blíže podívat na to, kdo v České republice disponuje *reálnou* výkonnou mocí. V tomto smyslu můžeme konstatovat, že přestože Ústava České republiky propůjčuje úřadu prezidenta relativně rozsáhlé kompetence, nejdůležitější z nich podléhají součinnosti (kontrasignaci) premiéra (Vodička 2011: 315–316). Podíváme-li se na kategorii parlamentního a poloprezidentského režimu očima neoinstitucionalismu, který hranici mezi oběma režimy stanovuje na základě sledování skutečného postavení prezidenta, lze říci, že „[...] v parlamentních demokraciích stojí prezident tzv. ‚nad politikou‘ a v semiprezidencialismech se nachází spíše přímo ‚v politice‘“ (Šedová 2012: 345). V tomto smyslu argumentuje na obhajobu parlamentního charakteru českého režimu i Jan Kysela: „Nedá se říci, že by prezidentova vůle byla realizována vládou, neboť obsahem jeho vůle je

pouze moderace ústavního systému, nikoliv realizace politického programu“ (Kysela 2006: 24).

Nicméně prezident republiky má v politickém systému České republiky zcela mimořádné postavení, které souvisí s českou ústavní tradicí, jež připisuje úřadu prezidenta vysokou autoritu (spíše než moc) (Kysela 2008b: 235; Vodička 2011: 315). Závěrem zde uvedu stručné a přitom výstižné vyjádření Michala Kubáta, který tvrdí, že hlavním důvodem, proč můžeme Českou republiku řadit mezi parlamentní režimy (i po zavedení institutu přímé volby prezidenta) je fakt, že český prezident nemá reálnou výkonnou moc. „Je třeba totiž rozlišovat mezi politickým či morálním *vlivem* na jedné straně a reálnou politickou *mocí* spočívající v možnosti vládnout, tj. přijímat výkonná rozhodnutí, kterým se někdo musí podvolit, na straně druhé“ (Kubát 2013: 62, kurzíva dle originálu).

4.2 (Ne)fungování českého parlamentního režimu

V této kapitole se pokusíme identifikovat konkrétní negativní prvky, které v českém prostředí napomáhají vzniku nestabilních a/nebo neakceschopných vlád, což se v důsledku odráží na fungování celého českého parlamentního režimu. Tyto negativní prvky se pokusíme vysledovat na základě zkoumání českých vlád (z hlediska jejich funkčního potenciálu), tak jak se formovaly od parlamentních voleb 1992 do současnosti. Rok 1992 zde přitom stanovujeme proto, že první svobodné volby v roce 1990 byly v mnohém specifické a měly spíše plebiscitární charakter, kdy se občané prakticky měli vyjádřit, zda jsou pro změnu režimu (Novák 2004a: 322). Dobová atmosféra tak významně přispěla k vytvoření málo diferencovaného stranického spektra, neboť se v této době objevuje snaha aktérů vytvořit co možná nejširší exekutivní platformu, která by měla šanci porazit komunistickou stranu (Občanské fórum) (Vodička – Cabada 2011: 152).

Při zkoumání jednotlivých vlád se zaměříme na faktory, které mají vliv na fungování českého parlamentního režimu jako takového. Bude nás zajímat proces vzniku, trvání a zánik jednotlivých vlád, ale také jejich podoba z hlediska počtu stran, a v případě koalic (které v českém prostředí převažují) jejich ideová vzdálenost. Při zkoumání vládních koalic budeme vycházet z typologie, která bere v potaz dva druhy štěpení, které se vzájemně kříží: minimálnost/nadměrnost a ideová propojenost/nespojenost. Obě třídy koalic se pojí s různými typy. Pouze ke třídě minimální vítězné koalice (která nás bude v českém prostředí zajímat) lze přiřadit typ minimální vítězné ideově propojené a minimální vítězné ideově nepropojené koalice (Balík – Havlík 2011: 22–23; Robert Axelrod cit dle Novák 1997: 186–189). Přihlédneme-li navíc ke kontextu (zejména pak k podobě stranického systému ale např. i k personálním vztahům jakožto překážce k povolební spolupráci), ve kterém české vlády od roku 1992 vznikají a působí, může nám to prozradit mnoho o politickém systému a o tom, kde přesně hledat jeho největší slabiny.

Červnové volby do České národní rady¹⁵ v roce 1992 skončily vítězstvím konzervativní koalice Občanská demokratická strana/Křesťanskodemokratická strana (ODS/KDS). Tato volební koalice zvítězila přibližně třetinou hlasů. Na druhém místě skončil s polovičním počtem procent tzv. Levý blok, tedy koalice KSČM s jednou další levicovou marginální stranou. Pětiprocentní volební klauzuli dokázalo překročit ještě šest dalších stran: ČSSD, LSU, KDU-ČSL, SPR-RSČ, ODA a HSD-SMS.¹⁶ Jednání o republikové vládě se rozběhla ihned po volbách a za necelý měsíc byla prezidentem Václavem Havlem

¹⁵ V roce 1992 se nacházíme ve státním útvaru České a Slovenské federativní republiky, kde vedle dvoukomorového federálního shromáždění existovaly dva jednokomorové národní parlamenty, přičemž pro nás je důležitý ten český nazývaný Česká národní rada (ČNR). Se vznikem samostatné České republiky se ČNR přejmenovala a transformovala na Poslaneckou sněmovnu.

¹⁶ Veškeré (číselné) údaje o výsledcích voleb jsem čerpala z Volebního serveru ČSÚ, dostupné na: <http://www.volby.cz/>, 17. 3. 2013.

jmenována první vláda Václava Klause složená z ODS, ODA, KDU-ČSL a KDS.

Tato vláda disponovala v ČNR 105 mandáty, a jak se později ukázalo, byla to po dalších 18 let nejvýraznější legislativní většina. Také proces vzniku této vlády se ukázal být ve srovnání s vývojem v dalších letech mimořádně rychlý a bezproblémový. Tato vláda dokončila své volební období bez větších problémů. Vládní koalice disponovala v parlamentu solidní většinou a koaliční partneři si byli relativně ideově i programově blízcí. S přihlédnutím k výše zmíněnému můžeme první Klausův kabinet označit za minimální vítěznou ideově propojenou koalici (Havlík 2011: 54).

Volby v roce 1996 potvrdily trend konsolidace stranického systému a s ním celkovou tendenci ke snižování parlamentních stran (Cabada 2011: 257). Volební výsledek ODS se téměř nelišil od výsledku předchozích parlamentních voleb. Bývalí koaliční partneři občanských demokratů, KDU-ČSL i ODA, o něco posílili. KDS se ještě v průběhu předchozího volebního období s ODS sloučila. Na druhém místě za ODS skončila ČSSD, která svůj volební zisk z předchozích voleb téměř zčtyřnásobila. Do parlamentu se dále dostaly dvě antisystémové strany s nulovým koaličním potenciálem: KSČM a SPR-RSČ. I přes to, že dosavadní pravicová koalice získala větší procento voličských hlasů než v parlamentních volbách v roce 1992, došlo k tomu, že v roce 1996 disponovala menším počtem poslaneckých křesel, než tomu bylo právě po volbách 1992 (Novák 2004a: 321).

Nejschůdnějším řešením za tehdejšího rozložení sil ve Sněmovně bylo vytvoření vládní koalice ODS, KDU-ČSL a ODA. Takto vytvořená koalice však oproti předchozímu období ztratila 6 mandátů (pokles ze 105 na 99 mandátů) a tak vznikl menšinový kabinet tolerovaný sociální demokracií. Její vznik byl umožněn tím, že poslanci ČSSD se neúčastnili

hlasování o důvěře vládě, čímž snížili kvorum nutné pro vyslovení důvěry (Havlík – Kopeček 2008: 190). V rámci procesu utváření a vzniku nové vlády si zaslouží pozornost postoj prezidenta Václava Havla, který ihned nejmenoval žádného z představitelů politických stran předsedou vlády, ale „pouze“ pověřil *jednáním* o vládě předsedu občanských demokratů. Ke jmenování Klause předsedou vlády dochází po zdlouhavých jednáních se sociální demokracií, která si tak mimo jiné vyjednala např. post předsedy Poslanecké sněmovny (Havlík 2011: 55–56, kurzíva dle originálu).

Pozici druhého Klausova kabinetu významně ovlivnilo jeho menšinové postavení. ČSSD sice umožnila vznik menšinového kabinetu pravého středu, nicméně k podpoře vládní politiky (ve smyslu policy) se stavěla značně kriticky (Havlík 2011: 56). Tato vládní koalice nejenom, že měla kvůli svému menšinovému charakteru problémy s prosazováním své politiky, ale musela řešit i spory mezi koaličními partnery a navíc spory v rámci největší koaliční strany.¹⁷ To jednoznačně omezovalo stabilitu a efektivitu vládnutí v České republice. Po té, co premiér Václav Klaus podal demisi, byl na řadě prezident Václav Havel, který politickým jednáním o vzniku nového kabinetu pověřil předsedu KDU-ČSL Josefa Luxe. Za nezměněného významného postavení ČSSD ve Sněmovně bylo zřejmé, že nová vláda bude opět potřebovat podporu této strany. ČSSD od počátku podmiňovala podporu nové vládě její dočasností, tj. nečiněním žádných strategických rozhodnutí a vypsáním předčasných voleb v červnu 1998 (Havlík 2011: 57). Požadavkům sociálních demokratů bylo vyslyšeno a Českou republiku přivedla k předčasným volbám úřednická vláda Josefa Tošovského. Tato vláda byla kromě nestraníků složena z představitelů KDU-ČSL, ODA a US (Havlík – Kopeček 2008: 190).

¹⁷ Uvnitř ODS vzniká názorová platforma, která se později vydělí z ODS jako Unie svobody.

První a zatím i poslední předčasné volby v historii České republiky se konaly v červnu roku 1998. Jejich konání bylo umožněno přijetím ústavního zákona o zkrácení volebního období. Volebním vítězem se s více než třetinou hlasů stala ČSSD, na druhém místě se s méně než pětiprocentní ztrátou umístila ODS. Následovali komunisté, lidovci a unionisté. ODA kvůli finančním problémům ani nekandidovala a strana SPR-RSČ nedokázala překonat volební klauzuli. Tato situace z hlediska rozložení sil v Poslanecké sněmovně sice opět do určité míry nahrávala vzniku koalice pravostředových stran, která by mohla disponovat 102 hlasy, nicméně důvody proč takováto koalice nevznikla, jsou zřejmé: US je složená hlavně z těch politiků, kteří vystoupili v roce 1997 z ODS, a KDU-ČSL je strana, která odchodem svých politiků z vlády způsobila pád Klausova kabinetu (Novák 2004a: 330).

Bezprostředně po volbách (v situaci nejasné vládní většiny) tak prezident Havel pověřil jednáním o sestavení vlády předsedu ČSSD. Miloš Zeman po neúspěšném vyjednávání s KDU-ČSL a US začal jednat s občanskými demokraty (Havlík 2011: 59). Vznikla tak menšinová jednobarevná vláda sociálních demokratů tolerovaná občanskými demokraty. Tyto dvě strany spolu uzavřely dohodu, tzv. opoziční smlouvu, kde se mimo jiné domluvily na tom, že „[...] budou respektovat právo té z těchto stran, která zvítězila ve volbách, sestavit vládu České republiky, a vyjádří tento respekt neúčastí poslanců druhé strany při hlasování o důvěře vládě“.¹⁸ Obě strany se dále zavázaly, že „[...] v průběhu volebního období Poslanecké sněmovny žádná z nich nevyvolá hlasování o nedůvěře vládě ani nevyužijí ústavních možností

¹⁸ Vláda České republiky (1998). *Smlouva o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice uzavřená mezi Českou stranou sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranou*, dostupné na: <http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/milos-zeman/Opozicni-smlouva.pdf>, 24. 3. 2013.

vedoucích k rozpuštění Poslanecké sněmovny, a budou-li takové návrhy předloženy jiným politickým subjektem, nepodpoří je hlasováním“.¹⁹

Nicméně ačkoli tato vláda dokázala působit až do řádných voleb v roce 2002 a naplnila tak kritérium stability, s kritériem akceschopnosti to bylo obtížnější. Podobně jako v případě předchozí menšinové koaliční vládě zde existoval problém při prosazování vládní politiky. V případě hlasování o jednotlivých zákonech totiž nebyly výše jmenované strany nijak vázány. Nejvýrazněji se tento problém projevil v souvislosti s prosazováním zákona o státním rozpočtu pro rok 2000. Proto ČSSD s ODS uzavřela dodatek k opoziční smlouvě, tzv. toleranční patent, který zahrnoval několik dohod týkajících se mimo jiné právě státního rozpočtu, ale také konkrétnější informace o zamýšlené reformě volebního systému²⁰, který by měl „posílit význam výsledků soutěže politických stran“.²¹

Volby v roce 2002 přinesly mírný pokles voličských hlasů jak pro ČSSD, tak pro ODS. Posílili naopak komunisté, kteří se ziskem téměř 19 % hlasů dosáhli svého doposud nejlepšího výsledku v historii České republiky.²² Posledním subjektem, který se v tomto roce dostal do parlamentu, byla koalice stran KDU-ČSL a US-DEU. Povolební vyjednávání o podobě nového kabinetu výrazně determinovala silná pozice KSČM v Poslanecké sněmovně. Ani jedna z parlamentních stran totiž nebyla ochotna vytvořit s komunisty vládní koalici (Havlík 2011: 61).

¹⁹ Tamtéž.

²⁰ Vláda České republiky (2000). *Společné prohlášení delegací ODS a ČSSD ze dne 14. 1. 2000*, dostupné na: <http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/milos-zeman/Spolecne-prohlaseni-delegaci-ODS-a-CSSD.pdf>, 24. 3. 2013.

²¹ Vláda České republiky (1998). *Smlouva o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice uzavřená mezi Českou stranou sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranou*, dostupné na: <http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/milos-zeman/Opozicni-smlouva.pdf>, 24. 3. 2013.

²² Tento úspěch lze přičíst také nízké volební účasti (voleb se účastnilo 58 % oprávněných voličů), která nahrává stranám s disciplinovanými voliči (KSČM). Počet komunistických poslanců tak v porovnání oproti volbám v roce 1998 vzrostl z 24 na 41 poslanců (Cabada 2011: 259).

Již před volbami byla navíc vypovězena sociálními demokraty opoziční smlouva, čímž byla prakticky vyloučena jejich spolupráce s občanskými demokraty na vládní úrovni. Vyloučena byla i potenciální středoprávní vláda ODS, KDU-ČSL a US-DEU, neboť nedisponovala potřebnou většinou ve Sněmovně. Navíc strana US-DEU se již v průběhu minulého volebního období přikláněla spíše ke spolupráci s ČSSD. Podobně po volbách učinili i křesťanští demokraté (Havlík 2011: 61). Předseda vítězné strany ve volbách Vladimír Špidla, který byl prezidentem pověřen jednáním o sestavení nové vlády, se tak zaměřil na spolupráci s představiteli KDU-ČSL a US-DEU. Asi měsíc po volbách skutečně prezident jmenoval Vladimíra Špidlu předsedou vlády a o pár dní později i zbytek vlády. Důvěru získala Špidlova vláda hlasy všech 101 koaličních poslanců. Vzhledem k ideovým rozdílům mezi členy koalice (zejména mezi ČSSD a US-DEU) je možno označit Špidlův kabinet jako minimální vítěznou ideově nepropojenou koalici (Havlík 2011: 63).

Velké programové rozdíly a na koaliční partnery poměrně velká ideologická vzdálenost předznamenaly slabou pozici tohoto kabinetu. Koalice měla kvůli minimální míře ideové propojenosti a křehké většině jednoho hlasu problémy s prosazováním své politiky (viz vládní návrh daňových změn v rámci tzv. povodňového balíčku) (Havlík 2011: 63). Nejednotnost vlády se pak projevila i při volbě prezidenta v roce 2003, kdy se ukázalo, že Miloše Zemana nepodpořili nejenom poslanci koaličních partnerů KDU-ČSL a US-DEU, ale rovněž část poslanců (a senátorů) zvolených za ČSSD (Cabada 2011: 259). Konec Špidlovy vlády však nastal až kvůli velmi slabému výsledku, kterého sociální demokracie dosáhla při volbách do Evropského parlamentu.

Jednáním o nové vládě byl prezidentem Václavem Klausem pověřen Stanislav Gross, který vyjednal obnovení minimální vítěznou ideově propojené trojkoalice. Avšak ani tato staronová vláda neměla dlouhé trvání. Na začátku roku 2005 vypukla aféra s financováním

Grossova bytu a ke kritice ze strany opoziční ODS se připojila rovněž koaliční KDU-ČSL a US-DEU, jejichž ministři začali podávat demise. Novým předsedou vlády se stal Jiří Paroubek, který sestavil opět ideově nepropojenou minimální vítěznou trojkoalici (Havlík 2011: 65).

Volby v roce 2006 pojala česká společnost jako duel ODS a ČSSD. V tomto duelu zvítězila ODS, která se ziskem více než 35 % hlasů zaznamenala svůj nejlepší výsledek (Cabada 2011: 261). Na druhém místě se se ztrátou 3 % hlasů umístila ČSSD. Na třetím místě s necelými 13 % voličských hlasů skončili jako již tradičně komunisté. Do Parlamentu se pak ještě dostali křesťanští demokraté a nově také doposud mimoparlamentní Strana zelených. Unionisté již ve volbách nekandidovali. Po těchto volbách nastala situace, kdy se vytvořily dva bloky po 100 mandátech. Na jedné straně blok ODS, KDU-ČSL a SZ a na straně druhé spojení ČSSD a KSČM (Cabada 2011: 261). Pro tuto situaci se později vžil termín „volební pat“. Mezi volbami, které se konaly na začátku června a vyslovením důvěry vládě uplynulo více než sedm měsíců. Není třeba zde podrobně rozepisovat jak (komplikovaně) jednání probíhala.

Jednáním o vzniku vlády byl prezidentem republiky jmenován představitel vítězné strany ve volbách Mirek Topolánek. Ten předstoupil před Poslaneckou sněmovnu s žádostí o důvěru s vládou ODS doplněnou o šest nestraničských odborníků (Cabada 2011: 262). Ačkoli se tato jednobarevná menšinová vláda deklarovala jako vláda přechodná do konání předčasných parlamentních voleb, důvěru ve sněmovně jí to získat nepomohlo. Stalo se tak vůbec poprvé v historii České republiky (Havlík 2011: 67). Prezident i přes to opět jmenoval předsedou vlády Mirka Topolánka a vynechal při tom obvyklou zažitou fázi, kdy napřed někoho pověřil, aby *jednal* o sestavení vlády (Havlík 2011: 68). Tentokrát dojednal Topolánek koalici společně s KDU-ČSL a SZ. Vznik kabinetu, který disponoval rovnými 100 mandáty, byl umožněn díky dvěma

poslancům²³, kteří se oddělili od poslaneckého klubu ČSSD a neúčastí na hlasování o důvěře vládě snížili kvorum pro vyslovení důvěry (Havlík 2011: 69).

Tato křehká provládní většina se výrazně promítla do fungování koalice. Klíčové zákony (např. o státním rozpočtu) byly schvalovány pomocí přeběhlíků, narůstaly spory mezi i uvnitř koaličních partnerů. Ze strany opozice se objevilo dokonce pět pokusů o vyslovení nedůvěry vládě, přičemž pátý pokus v březnu 2009 se stal vládě osudným. Samotný pád Topolánkovy vlády uprostřed volebního období nebyl až tak překvapivý. Nezvyklost mu dodal kontext, v němž se pád uskutečnil, neboť Česká republika zrovna předsedala Evropské unii. Tuto skutečnost zde zmiňuji zejména proto, že pád vlády by nemusel mít na obraz České republiky tak negativní dopad, kdyby se nadpoloviční většina Sněmovny, která se byla schopna shodnout v negativním postoji, měla připravenou pozitivní alternativu v podobě jména nového předsedy vlády (Balík 2010: 41).

Bezprostředně po sněmovním hlasování se otevřelo téma diskutované již od voleb 2006, a sice konání předčasných voleb. Ústava v tomto směru patřila k velmi rigidním a cesta k předčasným volbám byla kvůli tomu prakticky nemožná. „Tato úprava parlamentarismu měla vést k určité racionalizaci systému nejvyšších státních orgánů – měla zabránit častějšímu vypisování voleb (a vést ke stabilizaci vlády). Jejím výsledkem však byla spíše než stabilizace vlády nadměrná stabilita téměř nerozpustitelné Poslanecké sněmovny a celkové oslabení vlády ve prospěch Poslanecké sněmovny“ (Václav Pavlíček, cit. dle Balík 2010: 42). Na jaře 2009 tedy bylo dohodnuto, že proběhnou předčasné volby, čehož mělo být dosaženo analogicky k roku 1998, kdy byl poprvé využit jednorázový volební zákon, který zkrátil Sněmovně funkční období

²³ Jednalo se o poslance Miloše Melčáka a Michala Pohanku. V souvislosti s touto událostí se začíná mluvit o vládě s podporou „přeběhlíků“.

a zároveň byl vytvořen úřednický kabinet, který spravoval zemi až do konání předčasných voleb (Balík 2010: 43). Při utváření nové úřednické vlády hrály obě velké strany (ODS a ČSSD) daleko významnější roli, než tomu bylo při ustavování Tošovského kabinetu. Naopak omezenější role připadla designovanému premiérovi Janu Fischerovi. Prezident Fischera do funkce jmenoval na začátku dubna, ovšem trvalo další měsíc, než byla sestavena samotná vláda (Hloušek – Kopeček 2012: 73 a 76). V červnu před hlasováním o důvěře deklaroval Fischer ve svém projevu v Poslanecké sněmovně úřednický charakter a striktně omezený mandát své vlády, když odmítl realizaci jakéhokoli politického programu a přihlásil se pouze k politicky neutrální správě země (Hloušek – Kopeček 2012: 78).

Fischerův kabinet měl podle původní dohody skončit po předčasných parlamentních volbách, které se měly konat na podzim 2009. Situaci však zkomplikovala ústavní stížnost jednoho z nezařazených poslanců²⁴ proti zákonu o zkrácení volebního období. Ústavní soud stížnosti vyhověl a jednorázový zákon prohlásil za protiústavní. Politické strany na to reagovaly přijetím obecné změny ústavy, která by umožnila proces samorozpuštění Poslanecké sněmovny, pokud by se na tom shodly tři pětiny všech poslanců (Hloušek – Kopeček 2012: 80). Avšak předseda sociálních demokratů Jiří Paroubek cestu k předčasným volbám znemožnil, když odvolal svůj souhlas s listopadovým termínem voleb a toto stanovisko prosadil v ČSSD, bez níž nebylo možné Sněmovnu rozpustit (Balík 2010: 64–65).

Odklad voleb k řádnému termínu na konci května 2010 významně proměnil perspektivu Fischerova kabinetu. Vláda konstruována na překlenutí několika měsíců, která neměla mít prostor pro zásadní rozhodnutí, vládla téměř rok a čtvrt (Balík 2010: 65). V této nové situaci navíc již nebylo možné tvrdit, že Fischerova vláda vládne s podporou

²⁴ Jednalo se o již zmíněného „přeběhlíka“ Miloše Melčáka.

stran, které designovaly jednotlivé členy kabinetu. Premiér musel v tomto období hledat podporu ad hoc napříč sněmovními frakcemi, čímž přišla vláda o politické krytí. Výsledkem byla rezignace vlády na prosazování jakékoli významnější agendy a její minimální akceschopnost (Hloušek – Kopeček 2012: 83). I přes to dovedla tato vláda Českou republiku k řádným parlamentním volbám.

Poslední parlamentní volby v roce 2010 znamenaly velký úbytek hlasů jak pro ODS, tak pro ČSSD. ČSSD sice volby vyhrála, ale oproti minulému volebnímu výsledku ztratila 10 % hlasů (z 32 % na 22 %). Podobně druhá ODS ztratila oproti minulým volbám dokonce 15 % hlasů (z 35 % na 20 %). Na třetím místě tentokrát neskončili komunisté, ale nově vzniklá strana TOP 09, která byla vytvořena skupinou (v čele s Miroslavem Kalouskem), která se odštěpila z KDU-ČSL. Na pátém místě se s malou ztrátou na komunistickou stranu umístila taktéž nově vzniklá formace VV. Již na začátku června pověřil prezident jednáním o nové vládě předsedu ODS Petra Nečase. Díky poměrně zřetelné provládní většině v Poslanecké sněmovně byl Petr Nečas zanedlouho oficiálně jmenován předsedou vlády. Poprvé v historii České republiky se tak nestal po volbách předsedou vlády představitel vítězné politické strany.

V srpnu získala minimální vítězná ideově propojená koalice ODS, TOP 09 a VV důvěru všech 118 koaličních poslanců. Pravostředová vládní koalice sama sebe nazvala „vládou rozpočtové odpovědnosti“ (Cabada 2011: 265) a s poměrně velkou sněmovní většinou a velkou mírou programové shody měla potenciál být vládou akceschopnou a stabilní. Nicméně politické skandály a vážné rozpory mezi koaličními partnery (zejména s ideologicky nevyhraněnou stranou VV) situaci výrazným způsobem proměnily. Na jaře 2012 vicepremiérka a první místopředsedkyně VV Karolína Peake ukončila členství ve straně a odešla z jejího poslaneckého klubu. Zároveň založila novou politickou

platformu LIDEM, která se stala součástí vládní koalice místo původních VV. Na konci dubna 2012 proběhlo na základě žádosti vlády hlasování o (znovu)vyslovení důvěry a nová koaliční formace získala 105 hlasů.²⁵ Nicméně, když v listopadu 2012 probíhalo hlasování o návrhu tzv. stabilizačního balíčku, se kterým vláda spojila svou existenci, provládní většina se zmenšila na 101 hlasů.²⁶ O návrhu na vyslovení nedůvěry hlasovala Poslanecká sněmovna v tomto volebním období celkem pětkrát (naposled v lednu 2013), zatím vždy s negativním výsledkem.²⁷

4.2.1 Hlavní problémy ve fungování českého parlamentního režimu

V České republice se od parlamentních voleb v roce 1992 do současnosti vystřídalo zatím 11 vlád a 9 premiérů.²⁸ Jejich životnost (bez započtení dosud úřadující Nečasovy vlády) činí pouze necelých 23 měsíců, tedy asi polovinu volebního období. Doposud pouze dvě vlády (Klaus I. a Zeman) dokázaly dokončit celé volební období. Dvakrát bylo volební období Sněmovny ukončeno předčasně, dvakrát se chystaly předčasné parlamentní volby, byť se nakonec uskutečnily jen jednou (Hloušek – Kopeček 2012: 27).

V předchozí části práce jsme se věnovali českým vládám, tak jak vznikaly od roku 1992. Z teoretického hlediska měla v období 1992 – 2010 největší funkční *potenciál* vláda první (Klaus I.) a vláda současná (Nečas). Obě totiž spadaly do typu minimální vítězné ideově propojené

²⁵ Vládu podpořilo spolu s poslanci ODS a TOP 09 také deset nezařazených poslanců, z nichž většinu tvořili lidé právě kolem Karolíny Peake, kteří o něco později vstoupili do strany LIDEM. Pro podporu vlády se navíc vyslovili tři poslanci z VV a jejímu vzniku pomohl ještě jeden poslanec VV, který se nezúčastnil hlasování a tím snížil nutné kvorum (Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky (2012a). *Žádost vlády o vyslovení důvěry ze dne 27. 4. 2012*, dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?g=55793>, 30. 3. 2013).

²⁶ Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky (2012b). *Hlasování o vládním návrhu zákona o změně daňových, pojistných a dalších zákonů ze dne 7. 11. 2012*, dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?g=56792>, 30. 3. 2013.

²⁷ Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky (2013). *Poslanecká sněmovna neschválila návrh na vyslovení nedůvěry vládě*, dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/cms.sqw?z=4965>, 31. 3. 2013.

²⁸ Viz tabulku v příloze.

koalice, přičemž disponovaly více než pouhou nadpoloviční hlasovací většinou v parlamentu. Podmínky pro vytvoření prvního kabinetu Václava Klause byly velmi příznivé. Povolební situace jednoznačně nahrávala vytvoření koalice pravého středu. ODS/KDS, KDU-ČSL a ODA získaly dohromady asi 40 % voličských hlasů, což jim po přepočtu na mandáty přineslo 105 křesel v parlamentu.

O čtyři roky později získaly ty samé strany²⁹ dokonce o 4 % voličských hlasů více, avšak ve Sněmovně to pro ně znamenalo pouze 99 křesel.³⁰ Tento jev lze vysvětlit prostřednictvím psychologického působení volební klauzule. V roce 1992 se totiž voliči s volebním systémem a zejména s účinky volební klauzule teprve seznamovali a tak hlasovali i pro subjekty, které ve finále volební klauzuli nepřekonal. Velký počet propadnutých hlasů ve svém důsledku umírňoval účinky velmi proporčního volebního systému, z čehož profitovaly ty strany, které se do parlamentu dostaly (Novák 2004a: 322). Tento fakt zde uvádím, protože je důležité si uvědomit, že vláda chlubící se na svou dobu mimořádnou stabilitou a akceschopností, vznikla spíše navzdory volebnímu systému než díky němu. Svědčí o tom situace po volbách 1996.

Za další problém považují situaci, která se poprvé objevuje již na přelomu let 1997 a 1998 a později pak v roce 2009. V obou případech se jednalo o to, že u moci byly neakceschopné vlády a rozložení sil ve Sněmovně prakticky neumožňovalo vytvoření nové akceschopnější alternativy. V situaci, kdy se tento negativní rys objevil poprvé, dospěla politická reprezentace k řešení v podobě přijetí jednorázového ústavního zákona zkracujícího volební období Poslanecké sněmovny, přičemž k předčasným volbám měla zemi dovést překlenovací úřednická vláda. Paralelní způsob řešení byl navržen i v situaci po pádu Topolánkovy

²⁹ KDS se v průběhu minulého volebního období sloučila s ODS.

³⁰ Součty dle výsledků z volebního serveru ČSÚ, dostupné na: <http://www.volby.cz/>, 18. 3. 2013.

druhé vlády. Předčasné volby se však v tomto případě na základě rozhodnutí Ústavního soudu nekonaly. Jak již jsme zmínili výše, Ústava v té době téměř neumožňovala cestu k předčasným parlamentním volbám, neboť se snažila zabránit příliš častému vypisování voleb a tím ke stabilizaci vlády.

V praxi se však ukázalo, že to vede k celkovému oslabení vlády, která sice přežívá, ale není schopna naplňovat kritérium akceschopnosti. Ačkoli na základě této zkušenosti došlo ke změně Ústavy České republiky a doplnění článku 35 o institut samorozpuštění Poslanecké sněmovny, podmínky jsou stanoveny velmi přísně (pro rozpuštění Sněmovny se musí vyslovit tři čtvrtiny všech poslanců) a není tak pravděpodobné, že tohoto institutu bude v praxi využíváno. To se potvrdilo již po samotném přijetí tohoto institutu, když předseda ČSSD Jiří Paroubek změnil názor na rozpuštění Sněmovny a překlenovací úřednické vládě Jana Fischera byl prodloužen mandát. „Instalování Fischerova kabinetu potvrdilo, že úřednická vláda je politicky vnímána jako vhodný nástroj k řešení nečekaných krizových situací stranické politiky“ (Hloušek – Kopeček 2012: 79).

Jak trefně upozorňují Vít Hloušek s Lubomírem Kopečkem (2012: 10–11), z pohledu běžného občana by nějaká další úřednická či polopolitická možná nemusela zas tolik vadit. Ukázalo se totiž, že tyto kabinety byly svého času populárnější než jejich politické protějšky. Z dlouhodobého hlediska však tato situace není udržitelná. Česká republika je parlamentní demokracií, kde významnou roli hrají politické strany, jež agregují zájmy voličů a za určitých okolností mají možnost je prosazovat v exekutivní rovině. Úřednický či polopolitický kabinet však tuto vazbu narušuje. „V tomto kontextu nejsou úřednické vlády ani stabilní, to s ohledem na jejich předpokládanou omezenou životnost, ve směr do předčasných voleb, ani akceschopné, s ohledem na externě

dané limity jejich rozhodovacích kompetencí a velmi omezenou sadu programových priorit“ (Hloušek – Kopeček 2012: 11).

Po éře opoziční smlouvy, jejíž funkční potenciál už jsme zhodnotili, přicházejí volby v roce 2002. Poměrně nízká volební účast v kombinaci s dalšími okolnostmi nahrála úspěchu KSČM, která se může „pochlubit“ hlasovací disciplínou svých voličů. V tomto období se naplno projevuje, jak negativní vliv má existence relevantní strany s nulovým koaličním potenciálem na podobu stranického systému a na schopnost parlamentu vytvářet většiny. Podíváme-li se na podobu českého stranického systému optikou Sartoriho typologie, kterou jsme krátce představili v první části práce, můžeme konstatovat, že český stranický systém v období vymezeném od první poloviny devadesátých let (v této době dochází k postupné konsolidaci systému) do roku 2006 je z hlediska Sartoriho typologie nezařaditelný. Obsahuje totiž prvky jak umírněného, tak polarizovaného pluralismu (Strmiska 2006: 89).

Problémem českého stranického systému už není přílišná fragmentace, ale spíše poměrně velká ideologická vzdálenost mezi relevantními stranami, což ve svém důsledku snižuje možnost bipolárního multipartismu spojeného s alternací dvou umírněných aliancí (Novák 2004b: 289–290). KSČM, která každé volby obsadí relevantní část poslaneckých křesel, ale zároveň se *zatím* vyznačuje nulovým koaličním potenciálem, snižuje pravděpodobnost vzniku minimálních vítězných ideologicky propojených koalic. ČSSD jako hlavní strana levice tak doposud postrádá přirozeného koaličního partnera a proto v minulosti vládla pouze menšinově nebo v ideově nesourodé koalici (2002 – 2006).

Kritérium stability a akceschopnosti není naplněno ani po překonání volebního období 2002 – 2006. V období mezi lety 2006 – 2010 se navíc zřetelně projevují další problémy málo racionalizovaného českého parlamentarismu: situace po volbách známá jako „volební pat“ a s tím

spojená nekonečná jednání o nové vládě (prodleva mezi volbami a vyslovením důvěry vládě trvala více než sedm měsíců) a v roce 2009 historicky první vydařené hlasování o vyslovení nedůvěry vládě (problematické nebylo samotné vyslovení nedůvěry vládě, ale to, co se odehrávalo po tom). V souvislosti s těmito jevy se objevila nová témata, jako např. zavedení konstruktivního vyjádření nedůvěry či úvahy o změně počtu poslanců na lichý počet.

5 MOŽNOSTI RACIONALIZACE PARLAMENTNÍHO REŽIMU V ČESKÉ REPUBLICE

Vybraným aspektům fungování parlamentního režimu v České republice se věnují politologové a ústavní právníci již od poloviny 90. let. Shodují se při tom na tom, že je třeba posílit výkonnou moc (respektive vládu) vůči parlamentu. Úvahy jak toho docílit se vydávají dvěma směry. První směr se soustředí výhradně na ústavně-právní možnosti posílení vlády, jako je například zavedení institutu konstruktivního vyjádření nedůvěry (např. Brunclík 2012; Just 2009) či zavedení tzv. negativního parlamentarismu (Brunclík 2009). Snahy o zavedení institutu konstruktivního vota nedůvěry přitom projevila už i vláda České republiky. K tomu se však dostaneme až posléze. Druhý (početnější) směr úvah zdůrazňuje potřebu modifikovat volení systém do Poslanecké sněmovny tak, aby to napomohlo snazšímu utváření většin v dolní komoře (Čaloud 2006; Klíma 1999; Klíma 2001; Šedo 2010). O něco komplexnější, avšak velmi stručný návod jak posílit stabilitu českého vládnutí nabízejí ve finální části své práce Vít Hloušek s Lubomírem Kopečkem (2012: 97–107). Doposud jediné dílo, které se komplexnějším způsobem věnuje fungování českého parlamentního režimu a zároveň nabízí ucelený „návod“ jak jej racionalizovat vyšlo až v průběhu psaní této práce, konkrétně na začátku března 2013 (Kubát 2013).

5.1 Ústavně-právní rámec

V rámci ústavně-právních možností racionalizace parlamentního je třeba zabývat se zejména otázkami, které nějak souvisí s procesem formování a odvolávání vlády, s ústavními kompetencemi vlády, s postavením premiéra ve vládě a v režimu či se vztahem mezi vládou (premiérem) a prezidentem. Důležitá je taktéž otázka možnosti rozpustit Poslaneckou sněmovnu. Zachovejme nyní toto pořadí a s ohledem na identifikované problémy, jež způsobují vznik nestabilních a/nebo neakceschopných vlád, se podívejme na to, jak racionalizovat parlamentní režim v České republice.

V rámci procesu formování a následného jmenování vlády v České republice je problematické, že Ústava je v tomto ohledu poměrně stručná a vágní. Celý komplexní proces je obsažen v jediném článku (čl. 68), podle kterého předsedu vlády jmenuje prezident republiky a na jeho návrh jmenuje ostatní členy vlády. Ústava nijak nepopisuje samotný proces výběru premiéra a nestanoví pro takový výběr žádné lhůty. Ústava v tomto ponechává volné ruce prezidentovi (Pehe 2004). To, že má prezident volné ruce při výběru nového premiéra, podle mě z hlediska racionalizace parlamentního režimu problémem není. Ba naopak, kdyby například prezident musel vždy jmenovat premiérem předsedu vítězné strany ve volbách³¹, mohlo by dojít k zablokování situace, kdy vítězná strana není schopna utvořit ve Sněmovně většinu (takováto situace nastala po volbách 2010 a proto byl sestavením nové vlády pověřen předseda strany, která skončila ve volbách na druhém místě).

Co se naopak na tomto vágním ústavním vymezení jeví jako problematické, je absence jakýchkoli lhůt, které by stanovovaly, do kdy musí být proces sestavování vlády hotov. Jediná lhůta, která je Ústavou

³¹ Takovýto návrh se objevil v době opoziční smlouvy, kdy měl být prezident povinen požádat nejprve představitele vítězné strany ve volbách, aby se pokusil o sestavení vlády.

stanovena začne běžet až v okamžiku, kdy je nová vláda prezidentem oficiálně jmenována. Ta má pak 30 dní na to, aby předstoupila před Poslaneckou sněmovnu a požádala ji o vyslovení důvěry (čl. 68, odst. 3). „Lze si [tak] teoreticky představit, že padne vláda, prezident jí pověří řízením země a pak několik měsíců nijak nespěchá s hledáním nového předsedy vlády. Nebo vystřídá v procesu skládání vlády několik politiků ‚pověřených sestavením vlády‘“ (Pehe 2004).

V rámci procedury vytváření vlády s ohledem na racionalizaci parlamentarismu tedy navrhuje stanovit jasné a ne příliš dlouhé lhůty, do kdy prezident musí jmenovat nového premiéra. Zkrácení těchto lhůt a zpřesnění procedur by mělo zabránit dlouhým obdobím bez existence nové akceschopné vlády. Takováto opatření totiž vytváří tlak na politickou reprezentaci ve Sněmovně, aby uvažovala konstruktivně, neboť si je vědoma hrozby rozpuštění dolní komory dle článku 35, odstavce 1.³² Michal Kubát (2009: 135–136 a 2013: 81–82) navrhuje jako možnou inspiraci současnou polskou ústavu (články 154 a 155). Další možností jak racionalizovat parlamentní režim v procesu vzniku nové vlády je tzv. negativní parlamentarismus, který nevyžaduje, aby kabinet, který se ujímá funkce, žádal dolní komoru o explicitní vyslovení důvěry. Toto opatření usnadňuje vytváření (jednobarevných) menšinových vlád. Nicméně v českém prostředí není takovým problémem vznik menšinových vlád, jako jejich následná akceschopnost, na kterou však negativní parlamentarismus není lékem.

Asi nejznámějším racionalizačním opatřením je již zmiňovaný institut konstruktivního vóta nedůvěry. Snahy o zavedení tohoto institutu projevila už i Česká republika, konkrétně v programovém prohlášení koaliční vlády Petra Nečase. V dubnu 2012 tak vznikl vládní návrh zákona směřující ke změně článku 72 Ústavy České republiky. Tento

³² Poslaneckou sněmovnu může rozpustit prezident republiky, jestliže Poslanecká sněmovna nevyslovila důvěru nově jmenované vládě, jejíž předseda byl prezidentem republiky jmenován na návrh předsedy Poslanecké sněmovny (čl. 35, odst. 2).

záměr stanovuje, že návrh na vyslovení nedůvěry vládě musí být podán písemně nejméně padesáti poslanci a musí v něm být uvedeno jméno nového premiéra. Sněmovna může projednat návrh na vyslovení nedůvěry nejdříve čtyřicet osm hodin po jeho podání. K přijetí návrhu je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců. Nebyl-li návrh na vyslovení nedůvěry vládě přijat, je hlasování o návrhu na vyslovení nedůvěry téže vládě přípustné nejdříve po uplynutí šesti měsíců. Před uplynutím této doby je hlasování o takovém návrhu přípustné, jen je-li podán nejméně osmdesáti poslanci.³³

Jedním z kritérií, které jsme v teoretické části práce určili pro posuzování míry racionalizačního účinku tohoto institutu, byla i otázka, zda premiér, který byl zvolen prostřednictvím konstruktivního vota nedůvěry, je povinen s jím sestavenou vládou předstoupit před parlament s žádostí o důvěru. Pokud ano, racionalizační účinek se snižuje. Vládní návrh ústavního zákona princip vyslovení důvěry pro nově jmenovanou vládu zachovává. Dochází zde tak k dvojímu ověřování důvěry, kdy nejdříve je absolutní většinou hlasů odhlasována nedůvěra „staré“ vládě a současně je nominován nový premiér. Pak musí nový premiér sestavit svou vládu, které k osvědčení důvěry stačí souhlas většiny přítomných poslanců.

To, že nedošlo ke změně článku 68, který stanovuje povinnost vlády předstoupit před Sněmovnu s žádostí o důvěru je kritizováno např. politologem Vlastimilem Havlíkem (2012) či Michalem Kubátem (2013: 80). Jak však upozorňuje další, též již několikrát citovaný politolog Miloš Brunclík (2012: 507), výše uvedená duplicita je s ohledem na charakter koncipované vládní odpovědnosti Poslanecké sněmovně logická a nutná. Česká úprava totiž vychází z kabinetního modelu exekutivní odpovědnosti a výše zmíněnou duplicitu by bylo možné odstranit pouze

³³ Vládní návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. *Sněmovní tisk 668/0*, dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=668&CT1=0#prilohy>, 31. 3. 2013.

za předpokladu rozsáhlejší novely Ústavy a přiblížení se premiérskému systému parlamentarismu.

Vlastimil Havlík (2012) upozorňuje na to, že možnost vzniku vládní krize podobné té na jaře 2009 se tak jen odsouvá o jedno jmenování a jedno hlasování dále. V kontextu vládou navrhované novely Ústavy totiž nemusí být pro Sněmovnu (zejména pokud tím hlavním cílem je shodit stávající vládu) vůbec důležité, koho navrhne prostřednictvím konstruktivního vyjádření nedůvěry jako nového předsedu vlády. To, že se poslanci dohodli na jménu nového premiéra, je totiž neváže k tomu, aby zároveň vyslovili důvěru nově navržené vládě. Nově navržený premiér je tak pouhou loutkou v rukou politických stran, které ho vybraly, jen aby mohly svrhnout vládu. Pokud by k této situaci opravdu došlo, je tato vláda povinna podat demisi do rukou prezidenta. Ten by pak postupoval v souladu s článkem 68 a probíhal by klasický a pravděpodobně zdlouhavý proces formování nové vlády a prodlužování vládní krize. Zde by opět alespoň zčásti pomohla úprava prezidentských pravomocí v procesu sestavování vlády (jasné a ne příliš dlouhé lhůty, do kdy prezident musí jmenovat nového premiéra).

Jako další řešení výše popsané situace se dle mého názoru nabízí i možnost v podobě omezení prezidentských pravomocí v procesu sestavování nové vlády, která má být utvořena kvůli použití konstruktivního vota nedůvěry. Pokud by byl prezident povinen opětovně jmenovat opozicí navrženého premiéra, snížila by se pravděpodobnost, že opozice navrhne na nového premiéra kandidáta, o kterém nepředpokládá, že ho následně podpoří. Toto opatření by bylo vhodné doplnit taktéž určitou „pohrůžkou“ rozpuštění Poslanecké sněmovny, v případě, že se například ani při druhém pokusu po konstruktivním vyjádření nedůvěry nenajde většina potřebná pro vyslovení důvěry nové vládě. O konkrétní úpravě tohoto opatření, zejména pak o míře diskrece prezidenta, by musely být vedeny odborné diskuze, nicméně pokud

vycházíme z předpokladu, že v parlamentních režimech je vhodné posilovat moc výkonnou, nikoli však hlavu státu, ale vládu, měl by být prezident *povinen* takovouto vládu odvolat (a neměl by mít pouze *možnost* tak učinit). Tento názor podporuje i fakt, že v parlamentním režimu by měl prezident plnit roli arbitra jen ve skutečně krizových situacích, nikoli v otázce mocenského souboje mezi vládou a opozicí.

Vlastimil Havlík (2012) kritizuje vládní návrh zákona na zavedení konstruktivního vota nedůvěry ještě v jednom bodě, který souvisí s možností opětovného vyvolání konstruktivního vyjádření nedůvěry poté, co bylo hlasování o konstruktivním vyjádření nedůvěry neúspěšné a vláda zůstává ve funkci. Chybou vládního návrhu zákona je dle Havlíka to, že neúspěšný pokus o konstruktivní vyslovení nedůvěry vládě není dle navrhované novely sankcionován možností rozpuštění Sněmovny. Ačkoli zde totiž existuje omezení, kdy může další pokus následovat za stejných podmínek nejdříve za šest měsíců, stále zde zůstává prostor pro sedm pokusů v průběhu volebního období. Sankce v podobě hrozby rozpuštění Sněmovny by měla zamezit iniciativám, které mají jen velmi malou šanci na úspěch, či přímo pokusům zneužívat tento instrument k obstrukcím.³⁴

Další možnosti racionalizace souvisí s postavením premiéra ve vládě a v režimu. V českém případě se většina premiérů nachází v pozici prvního mezi rovnými, a to zejména kvůli sporům s koaličními partnery či kvůli slabé pozici ve své vlastní straně. Ochránit premiéra před slabým postavením v jeho vlastním politickém zázemím nelze. Cestou by však mohlo být kompetenční posílení premiéra. Michal Kubát opět navrhuje jako možnou inspiraci Polsko, kde je premiér prakticky samostatnou výkonnou institucí a má možnost stanovovat politiku vlády a zajišťovat její vykonávání (Kubát 2013: 83). K racionalizaci by taktéž napomohla revize jednacího řádu, čímž by mělo být dosaženo toho, aby

³⁴ Obstrukčnímu chování by bylo možné zabránit úpravou jednacího řádu Poslanecké sněmovny, a to zejména úpravou posílením pravomocí předsedajícího při řízení rozpravy a omezením délky jednotlivých projevů a také celých rozprav (Kubát 2013: 85).

se poslanci více podřídili jak vedení sněmovny, tak svým poslaneckým klubům. Již dříve jsme uvedli, že pozici vlády v režimu lze posílit např. i v rámci legislativního procesu. Konkrétně by pomohlo, např. kdyby vládní návrhy zákonů měly přednost před návrhy ze Sněmovny (Kubát 2013: 85–86).

Racionalizovat český parlamentarismus lze i vhodným nastavením možnosti rozpustit Poslaneckou sněmovnu. U nás je rozpouštěcí právo omezeno pouze na řešení mimořádných patových situací. Tuto pravomoc má ve všech Ústavou popsaných případech prezident a pouze v případě samorozpuštění má rozhodující slovo samotná Sněmovna (Brunclík 2011: 127). Rozpuštění parlamentu je tu chápáno jako nástroj pro případ, kdy parlament neplní své hlavní funkce. Jinou variantu představuje rozpuštění parlamentu jako mocenský nástroj výkonné moci vůči parlamentu. Cílem tu primárně není řešit patovou situaci, ale rozpustit parlament v případě konfliktu mezi výkonnou a legislativní mocí, resp. mezi vládou a opozicí (Brunclík 2011: 111). Pokud by byl v České republice zaveden institut konstruktivního vyjádření nedůvěry, tak jak jsme uvedli výše, nebylo by již zapotřebí, aby vláda získala právo iniciovat rozpuštění Sněmovny pro případ, kdy je jí vyslovena nedůvěra. Jako možná varianta se však jeví možnost rozpuštění Poslanecké sněmovny, jestliže vláda podá demisi a prezident navrhne rozpuštění Sněmovny, která s tímto návrhem podá souhlas (Brunclík 2011: 131).

5.2 Politický rámec

V této kapitole se opět vracíme k systému politických stran, neboť to je jeden z klíčových faktorů, který má vliv na fungování (parlamentních) režimů. Český stranický systém fungování parlamentního režimu nepřispívá. Problém není ve formátu, tedy v počtu stran, ale v mechanismu, respektive v interakčních vzorcích, které nejsou ustálené a také v tom, jak vypadá povolební rozložení sil ve Sněmovně, neboť

to umožňuje vznik pouze slabým vládním většinám. Limit na utváření koaličních vlád v českém prostředí má zejména komunistická strana, která *zatím* disponuje nulovým koaličním potenciálem a zabírá tak místo případné levicové straně, která by mohla spolupracovat se sociální demokracií.

Pokud připustíme, že KSČM, která disponuje nulovým koaličním potenciálem je stranou ideologicky vyhraněnou či dokonce antisystémovou, nabízí se řešení v podobě změny proporčního volebního systému na nějakou formu systému většinového. Tento návrh řešení představuje ve své knize Michal Kubát, který navrhuje zavedení dvoukolového absolutně většinového volebního systému v jeho „spíše silné“ podobě, kdy do druhého kola mohou postoupit dva až tři kandidáti z kola prvního. Tento systém by měl jednak napomoci utváření většin v parlamentu a jednak omezit vliv KSČM či ji donutit k umírněnosti nebo ideologické reformě (Kubát 2013: 92–93). K oslabení vlivu KSČM a tím pádem k umírněnosti politiky by teoreticky přispěl i systém alternativního hlasování, který vede k tomu, že většinou nevyhrává ten, kdo je nejvíc oblíben, ale ten, kdo voličům nejméně vadí (Ženíšek 2006: 200). Většinový systém alternativního hlasování však doposud funguje pouze v Austrálii a tvrzení že, nutí strany k umírněné politice, tak může být pouhou empirickou generalizací australského případu (Chytilík a kol. 2009: 132).³⁵

Pokud připustíme, že KSČM možná do budoucna svůj koaliční potenciál nabude a bude tak moci na celostátní úrovni spolupracovat s hlavním levicovým subjektem, který představuje sociální demokracie, bylo by možné uvažovat i o reformě systému poměrného. Cílem by bylo navrhnout takovou podobu, která by napomohla vytváření většin v parlamentu. To by však pravděpodobně nevyřešilo problém ideologické polarizace stranického systému (Kubát 2013: 89). I přesto se však u této

³⁵ Viz pozn. pod čarou číslo 7.

varianty na chvíli zastavme. Současný volební systém je kompromisním řešením, jež bylo přijato v důsledku zrušení některých ustanovení předchozí opozičně smluvní úpravy nálezem Ústavního soudu. To v praxi znamená, že český volební systém neupřednostňuje ani princip reprezentativnosti, ani princip akceschopnosti a zůstává někde na pomezí. „Velké subjekty jsou buď zastoupeny málo, anebo příliš, podobně malé strany nejsou zastoupeny proporčně ani eliminovány zcela“ (Čaloud 2006: 163). Naším cílem je dosáhnout akceschopnosti, tudíž navrhuje úpravu systému tak, aby byly posíleny jeho většinové prvky.

Mezi základní proměnné proporčního volebního systému, skrze které lze posílit jeho většinové účinky, patří velikost volebních obvodů, volební formule, uzavírací klauzule a počet a charakter skrutinií. Úprava volebního systému tak, aby zvýhodňovala velké strany, byla navržena již v roce 2000. Navrhovala mimo jiné rozdělení země na 35 volebních obvodů, změnu přepočtu hlasů na mandáty na modifikovaný D'Hondtův dělitel a navýšení klauzule pro koalice na 10 % u dvou, 15 % u tří a 20 % u čtyř a více stran (Šedo 2010: 239). Kvůli judikátu Ústavního soudu je výsledkem volební systém se 14 volebními obvody (početně i velikostně se shodují s vyššími územními samosprávnými celky³⁶), kde se pro přepočet hlasů na mandáty se používá nemodifikovaná varianta D'Hondtova dělitele. Přijata byla pouze tzv. aditivní klauzule, která však má v současnosti na volební systém spíše negativní dopady, neboť demotivuje menší strany od toho, aby spolupracovaly.

Úvahy o většinové úpravě proporčního volebního systému do Poslanecké sněmovny se objevují i v současnosti. Toto téma znovu nastolil nově zvolený prezident Miloš Zeman, když navštívil jednání Senátu a představil zde návrh na úpravu stávajícího systému vycházející

³⁶ Velikost jednotlivých volebních obvodů (v tom smyslu, kolik mandátů je přidělováno) se však značně liší.

z návrhu sestaveného v době opoziční smlouvy (Bém 2013). Na posílení většinových prvků má všeobecně největší vliv velikost volebních obvodů. Je známo, že malé obvody nahrávají spíše většinovým účinkům, zatímco velké obvody jsou výhodné spíše pro malé strany. Stanovení jejich přesného počtu tak, aby to bylo přínosné z hlediska snazšího utváření většin ve Sněmovně a zároveň to neodporovalo judikatuře Ústavního soudu, je velmi složité a je to úkol pro volební inženýry.³⁷ Uvažovat lze o počtu vyšším než současných 14 a hraničím s číslem 35.³⁸ Další proměnnou proporčního systému je volební formule. Stávající podoba D'Hondtova dělitele bývá charakterizována jako metoda, která mírně zvýhodňuje silné strany. Celkově však můžeme považovat změnu volební formule za opatření s malým vlivem na výsledky voleb (Lebeda 2004: 236).

Jiný návrh na úpravu proporčního systému se objevil po volbách v roce 2006. Na rozdíl od předcházejícího pokusu ODS a ČSSD se nyní cílem stalo zvýšení proporcionality voleb, ale zároveň měl být subjekt, který získá nejvíce hlasů, zvýhodněn před ostatními. Toho mělo být dosaženo zavedením bonusu pro vítěze voleb ve formě většinové prémie. Subjekt s nejvíce hlasy měl získat určitý podíl mandátů nad rámec poměrně distribuovaných křesel a tím si usnadnit pozici při jednání o vládě. Tento pokus o změnu volebního systému však nebyl dotažen dokonce, neboť po pádu Topolánkovy vlády se již strany k tomuto tématu nevrátily³⁹ (Šedo 2010: 240–241 a 244). Podle mého názoru to není pro Českou republiku ztráta, neboť tento systém sice určí sestavovatele vlády, ale nemusí produkovat takové výsledky, které by vytvořily příznivé podmínky pro samotný proces sestavení vlády a též nezajišťuje funkčnost potencionálního kabinetu (Kubát 2013: 90). Problematické se mi též jeví

³⁷ Poslední práci nabízí v reakci na volby 2010 Jakub Šedo (2010: 235–277).

³⁸ Otázkou pak zůstává, jak Ústavní soud rozhodne o tom, jak moc musí být volební systém proporční, aby tak mohl být dle Ústavy stále nazýván.

³⁹ Realizace této změny byla součástí koaliční smlouvy ODS, KDU-ČSL a SZ. Právě pro SZ a částečně i pro KDU-ČSL by byla takováto změna výhodná.

pokus o skloubení dvou vzájemně odporujících si principů, tedy principu akceschopnosti a principu reprezentativnosti. Znevýhodněny by tak mohly být středně velké strany, což ve všeobecné rovině nepovažuji za přínos.

Vedle možnosti zavedení nějaké podoby většinového systému či úpravy stávajícího systému se nabízí ještě možnost zavedení nějaké formy smíšeného volebního systému. Tyto systémy bývají na jedné straně považovány za systémy, umožňující jak reprezentativní parlament, tak akceschopnou a konzistentní vládu, na straně druhé se však objevují názory, že spíše kombinují nedostatky systému proporčního a většinového (Mlejnek 2004: 122–123). Proti smíšeným formám může navíc hovořit jejich složitost pro voliče, kteří systému často nerozumí, což je může odrazovat od účasti na volbách, popřípadě to demotivuje voliče, kteří systému rozumí. Psychologický efekt, který by měl tento systém na české voliče, je velmi obtížně předvídatelný.

Požadavkům na snížení polarizace stranického systému a na usnadnění vytváření většinových vlád v parlamentu nejlépe odpovídá dle mého názoru dvoukolový absolutně většinový systém v podobě, kterou navrhuje Michal Kubát (viz výše). Avšak vezmeme-li v potaz i reálnou možnost implementace tohoto systému, objevuje se zde řada překážek. Nejen že najít politickou shodu na prosazení úplné změny volebního systému by bylo obtížné, ale současně by se pravděpodobně musel měnit volební systém do horní komory. Navíc dvoukolový většinový systém si neumí poradit s vnitřní nestálostí politických stran, která je v České republice i navzdory poměrnému systému poměrně velká (Kubát 2013: 94). Proto v současné době navrhuje spíše úpravu stávajícího systému, která by měla směřovat k posílení jeho většinových účinků.

Tento krok si lze představit i jako součást dlouhodobého procesu, kdy na jeho konci by mohlo být uvažováno i o případném zavedení zmiňovaného dvoukolového systému absolutní většiny. Česká republika

totiž ve snaze naplňovat antitotalitní podstatu demokracie neustále lpí na proporčním volebním systému, který má svou tradici v První republice a je považován za tradici, která by měla být zachována. Charakter současné české společnosti se však od dob První republiky značně změnil, nejsou zde již výrazné menšiny a společnost je poměrně homogenní. Lze tak uvažovat o postupném příklonu směrem k demokracii majoritní⁴⁰, která má větší potenciál k utváření akceschopných a stabilních vlád.

⁴⁰ K charakteru demokracie v ČR např. Kubát (2013: 59–61) a mnoho dalších.

6 ZÁVĚR

Primárním cílem této práce bylo navrhnout možnosti racionalizace parlamentního režimu v České republice. Abychom tak mohli učinit, stanovili jsme si jako vedlejší cíl komplexně představit koncept racionalizace parlamentarismu v teorii a upřesnit některé nejasnosti v užívání tohoto pojmu. Na základě komparace jednotlivých definic jsme dospěli k názoru, že nejasné nebo spíše nepřesné terminologické vymezení pojmu racionalizace parlamentního režimu se pravděpodobně odvíjí již od samotných rozporů v rámci klasifikace demokratických režimů, kdy nepanuje všeobecná shoda na tom, zda má být vedle režimu prezidentského a parlamentního uznáván jako svébytný typ i režim poloprezidentský. Pokud však tento režim jako svébytný typ uznáme, pak dle mého názoru musíme racionalizovaným parlamentním režimem rozumět pouze ten, kde je posílena pozice vlády (nikoli hlavy státu) vůči parlamentu. Formulace týkající se „francouzského způsobu racionalizace“ parlamentarismu tedy považujeme za nepřesné, neboť ačkoli se v době vzniku Páté francouzské republiky skutečně mohlo jednat o pokus modifikovat (racionalizovat) parlamentní režim, výsledek se od základních parlamentních principů odlišoval natolik, že dal vzniknout svébytnému politickému režimu.

Ústředním cílem této práce bylo navržení racionalizačních opatření pro český parlamentarismus. Tohoto cíle jsme dosáhli v poslední kapitole této práce na základě analýzy předchozích kapitol. Nyní zde shrňme naše poznatky a doporučení. Česká republika by měla přistoupit k reformě vlastního parlamentního režimu cestou, která by posílila pozici vlády vůči parlamentu. Docílit toho lze jak změnou ústavně-právního nastavení režimu, tak úpravou volebního systému, jakožto hlavního nástroje politické racionalizace parlamentarismu.

Ústavní nástroje racionalizace českého parlamentarismu by se měly zaměřit na ochranu vlády před parlamentem v podobě přijetí institutu konstruktivního vota nedůvěry. Současný vládní návrh zákona o přijetí tohoto institutu je sice pozitivním krokem, bylo by ho však třeba upřesnit. Zejména by měl být doplněn a upraven další postup pro případ, že nový premiér vzešlý z procesu konstruktivního vota nedůvěry nezíská s jím sestavenou vládou důvěru Poslanecké sněmovny. My navrhujeme ke zvážení možnost omezení prezidentských pravomocí, tak aby byl prezident v takovéto situaci povinen opětovně jmenovat opozicí navrženého premiéra. Snížila by se tím pravděpodobnost, že opozice navrhne na nového premiéra kandidáta, o kterém nepředpokládá, že ho následně podpoří. Toto opatření by bylo vhodné doplnit taktéž určitou „pohružkou“ rozpuštění Poslanecké sněmovny, v případě, že se například ani při druhém pokusu po konstruktivním votu nedůvěry nenajde většina potřebná pro vyslovení důvěry nové vládě. O konkrétní úpravě tohoto opatření, zejména pak o míře diskrece prezidenta, by musely být vedeny odborné diskuze, nicméně pokud vycházíme z předpokladu, že v parlamentních režimech je vhodné posilovat moc výkonnou, nikoli však hlavu státu, ale vládu, měl by být prezident *povinen* takovouto vládu odvolat (a neměl by mít pouze *možnost* tak učinit).

Upravena by taktéž měla být procedura vzniku vlády (mimo situaci po konstruktivním vyjádření nedůvěry ve výše zmíněné podobě). Zde navrhujeme stanovit jasné a ne příliš dlouhé lhůty, do kdy prezident musí jmenovat nového premiéra. Zkrácení těchto lhůt a zpřesnění procedur by mělo zabránit dlouhým obdobím bez existence nové akceschopné vlády. Takováto opatření totiž vytváří tlak na politickou reprezentaci ve Sněmovně, aby uvažovala konstruktivně, neboť si je vědoma hrozby rozpuštění dolní komory dle článku 35, odstavce 1. Jako další možnost jak racionalizovat parlamentní režim v procesu vzniku nové vlády je tzv. negativní parlamentarismus. Toto opatření sice usnadňuje vytváření

(jednobarevných) menšinových vlád, nicméně v českém prostředí není takovým problémem samotný vznik menšinových vlád jako jejich následná akceschopnost, na kterou však negativní parlamentarismus není lékem. Navíc současný proporční systém vychází spíše z předpokladu vzniku koaličních vlád.

Česká republika by dále měla usilovat o kompetenční posílení vlády, například tím, že vládní návrhy zákonů by měly přednost před návrhy ze Sněmovny. Posílena by měla a být i pozice premiéra ve vládě a v režimu. K racionalizaci by taktéž napomohla taková revize jednacího řádu Poslanecké sněmovny, která by docílila toho, aby se poslanci více podívali jak vedení sněmovny, tak svým poslaneckým klubům.

Racionalizovat český parlamentarismus lze i vhodným nastavením možnosti rozpustit Poslaneckou sněmovnu. U nás je rozpouštěcí právo omezeno pouze na řešení mimořádných patových situací a nikoli jako mocenský nástroj v rukou vlády. Tuto pravomoc má ve všech Ústavou popsaných případech prezident a pouze v případě samorozpuštění má rozhodující slovo samotná Sněmovna. Pokud by byl v České republice zaveden institut konstruktivního vyjádření nedůvěry, tak jak jsme uvedli výše, nebylo by již zapotřebí, aby vláda získala právo iniciovat rozpuštění Sněmovny pro případ, kdy je jí vyslovena nedůvěra. Jako možná varianta se však jeví možnost rozpuštění Poslanecké sněmovny, jestliže vláda podá demisi a prezident navrhne rozpuštění Sněmovny, která s tímto návrhem podá souhlas.

Co se týče politické racionalizace českého parlamentarismu, hlavním nástrojem by zde měla být reforma volebního systému. Navrhujeme úpravu stávajícího proporčního systému tak, aby byly posíleny jeho většinové účinky. Docílit toho lze především větším počtem menších volebních obvodů. Určení jejich přesného počtu je úkolem

volebních inženýrů, nicméně vzhledem k judikatuře Ústavního soudu⁴¹ lze uvažovat o jejich počtu v rozmezí větším než je současných 14 a menším než 35, což byl navrhovaný počet volebních obvodů v době opoziční smlouvy. Uvažovat lze i úpravě volebního dělitele, nicméně opět je třeba přihlížet k rozhodnutí Ústavního soudu.

V dlouhodobé perspektivě by pak bylo možné uvažovat i o zavedení dvoukolového systému absolutní většiny v jeho „spíše silné“ podobě. Tento systém by totiž napomohl jednak utváření většin v parlamentu a jednak by podporoval tvorbu umírněné politiky. Tento krok podporuje i fakt, že charakter současné české společnosti se od dob První republiky, která zavedla poměrný volební systém, značně změnil. Nejsou zde již výrazné menšiny a společnost je poměrně homogenní. Lze tak uvažovat o postupném příklonu směrem k demokracii majoritní, která má větší potenciál k utváření akceschopných a stabilních vlád.

⁴¹ Jsme si vědomi toho, že Ústavní soud bral při posuzování proporcionalnosti volebního systému v úvahu i jiné faktory, např. volební formuli v podobě modifikovaného D'Hondtova dělitele.

7 SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A PRAMENŮ

Balík, Stanislav (2010). Neuskutečněné předčasné volby 2009. In: Balík, Stanislav a kol., *Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2010*. CDK: Brno, s. 39–68.

Balík, Stanislav – Havlík, Vlastimil (2011). Koaliční vládnutí ve střední Evropě – základní východiska. In: Balík, Stanislav – Havlík, Vlastimil a kol., *Koaliční vládnutí ve střední Evropě (1990–2010)*. Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity: Brno, s. 9–37.

Bém, Roman (2013). Zeman oprášil svůj návrh: Změnu volebního systému ve prospěch velkých stran. *Česká televize* 21. 3. 2013, dostupné na: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/219776-zeman-oprasil-svuj-navrh-zmenu-volebniho-systemu-ve-prospech-velkych-stran/>, 1. 4. 2013.

Bican, Jaroslav (2013). Jaroslav Bican: Poloprezidentský systém? *Český rozhlas* 8. 2. 2013, dostupné na: http://www.rozhlas.cz/cro6/komentare/_zprava/jaroslav-bican-poloprezidentsky-system--1173090, 16. 3. 2013.

Brunclík, Miloš (2009). Negativní parlamentarismus: cesta k efektivnějšímu fungování parlamentního režimu? *Acta Politologica*. Vol. 1, No. 2, s. 118–141, dostupné na: http://acpo.fsv.cuni.cz/ACPO-15-version1-brunclik_01_02_merged.pdf, 20. 3. 2013.

Brunclík, Miloš (2011). Rozpouštěcí právo v České republice v komparativní perspektivě. *Acta Politologica*. Vol. 3, No. 2, s. 116–144, dostupné na: <http://tarantula.ruk.cuni.cz/ACPO-33-version1-01.pdf>, 25. 3. 2013.

Brunclík, Miloš (2012). Konstruktivní vyslovení nedůvěry jako nástroj k posílení pozice vlády vůči parlamentu. *Středoevropské politické studie*. Vol. 14, No. 4, s. 501–527, dostupné na: <http://www.cepsr.com/index.php?ID=54>, 4. 2. 2013.

Cabada, Ladislav (2011). Systém politických stran a vnitrostranické rozhodovací procesy. In: Vodička, Karel – Cabada, Ladislav, *Politický systém České republiky: historie a současnost*, třetí, aktualizované a rozšířené vydání. Portál: Praha, s. 249–301.

Čaloud, Dalibor (2006). Volební systém a volební inženýrství: současný stav a možné změny. In: Čaloud, Daniel a kol. (eds.), *Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2006*. Centrum pro studium demokracie a kultury: Brno, s. 145–163.

Havlík, Vlastimil (2011). Česká republika. In: Balík, Stanislav – Havlík, Vlastimil a kol., *Koaliční vládnutí ve střední Evropě (1990–2010)*. Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity: Brno, s. 39–90.

Havlík, Vlastimil (2012). Ústavní galimatyáš na pokračování. Několik poznámek k ústavní novele plánující zavedení konstruktivního vyjádření nedůvěry. *Revue politika* 21. 11. 2012, dostupné na: <http://www.revuepolitika.cz/clanky/1770/>, 1. 4. 2013.

Havlík, Vlastimil – Kopeček, Lubomír (2008). Krize vládnutí v České republice. Analýza působení volebního a stranického systému a návrhy možných řešení. *Politologický časopis*. Vol. 15, No. 3, s. 183–205.

Hloušek, Vít – Kopeček, Lubomír (2012). *Záchrana státu? Úřednické a polopolitické vlády v České republice a Československu*. Barrister & Principal: Brno.

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

Houda, Přemysl (2013). Přímá volba pootevřela dveře poloprezidentskému systému. *Česká pozice* 13. 2. 2013, dostupné na: <http://www.ceskapozice.cz/domov/politika/prima-volba-pootevrela-dvere-poloprezidentskemu-systemu>, 16. 3. 2013.

Chytilík, Roman a kol. (2009). *Volební systémy*, Čtvrté vydání. Portál: Praha.

Just, Petr (2009). Konstruktivní vyjádření nedůvěry: inspirace pro ČR. *Parlament-vláda-samospráva. Zpravodajský měsíčník pro státní správu a podnikatele* 23. 5. 2009, dostupné na: <http://www.parlament-vlada.cz/modules.php?name=News&file=article&sid=538>, 30. 3. 2013.

Klíma, Karel (2005). Výkonná moc v parlamentním systému ČR (aneb nakolik je forma vlády v ČR ještě parlamentní)? In: Hloušek, Vít – Šimíček, Vojtěch (eds.), *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*. Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity: Brno, s. 37–44.

Klíma, Michal (1998). *Volby a politické strany v moderních demokraciích*. Radix: Praha.

Klíma, Michal (ed.) (1999). *Možnosti úpravy či reformy volebního systému v ČR*. Vysoká škola ekonomická: Praha.

Klíma, Michal (2001). *Kvalita demokracie v ČR a volební inženýrství*. Radix: Praha.

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

Kosař, David (2008). Nesnesitelná lehkost bytí francouzské exekutivy aneb racionalizace parlamentarismu po francouzsku. In: Šimíček, Vojtěch (ed.), *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity: Brno, s. 80–96.

Kubát, Michal (2009). Racionalizace parlamentního režimu: polské zkušenosti jako poučení nejen pro českou politiku. *Politologický časopis*. Vol. 16, No. 2, s. 131–147.

Kubát, Michal (2011). Demokratické politické režimy. In: Novák, Miroslav (ed.) a kol., *Úvod do studia politiky*. Sociologické nakladatelství: Praha, s. 697–723.

Kubát, Michal (2013). *Současná česká politika. Co s neefektivním režimem?* Barrister & Principal: Brno.

Kysela, Jan (2006). Česká republika mezi poloprezidentským a parlamentním režimem?, *Politologická revue*, No. 1, s. 5–28.

Kysela, Jan (2008a). Parlament a parlamentarismus. In: Sylová, Jindřiška (eds.) a kol., *Parlament České republiky*, 2. podstatně přepracované vydání. Linde: Praha, s. 16–49.

Kysela, Jan (2008b). Prezident republiky v ústavním systému ČR – perspektiva ústavněprávní. In: Novák, Miroslav – Brunclík, Miloš (eds.), *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Dokořán: Praha, s. 235–262.

Lebeda, Tomáš (2004). Konečná podoba volebního systému pro Poslaneckou sněmovnu. Otazníky nad vynucenou úpravou z roku 2002. In: Novák, Miroslav – Lebeda, Tomáš a kol., *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk: Dobrá Voda, s. 231–249.

Mlejnek, Josef (2004). Maďarský smíšený volební systém – inspirace pro Českou republiku? In: Novák, Miroslav – Lebeda, Tomáš a kol., *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk: Dobrá Voda, s. 122–161.

Novák, Miroslav (1997). *Systémy politických stran. Úvod do jejich srovnávacího studia*. Sociologické nakladatelství: Praha.

Novák, Miroslav (2001). *Jakou demokracii pro nové demokracie? Konsensuální model, efektivita a kulturně homogenní země*. Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity: Brno.

Novák, Miroslav (2004a). Typy vlád a jejich utváření: ČR v komparativní perspektivě. In: Novák, Miroslav – Lebeda, Tomáš a kol., *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk: Dobrá Voda, s. 311–343.

Novák, Miroslav (2004b). Geneze a problémy českého stranického systému. In: Novák, Miroslav – Lebeda, Tomáš a kol., *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk: Dobrá Voda, s. 253–292.

Novák, Miroslav (2008). Prezident, premiér a snahy o posílení výkonné moci. In: Šimíček, Vojtěch (ed.), *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity: Brno, s. 9–15.

Novák, Miroslav (2011). Strany a stranické systémy. In: Novák, Miroslav (ed.) a kol., *Úvod do studia politiky*. Sociologické nakladatelství: Praha, s. 548–599.

Parlamentní listy (2013). *Naše ústava umožňuje poloprezidentský režim, připouští ústavní experti*, dostupné na: <http://www.parlamentnilisty.cz/arena/monitor/Nase-ustava-umoznuje-poloprezidentsky-rezim-pripousti-ustavni-experti-261493>, 16. 3. 2013.

Pehe, Jiří (2004). *Ústava nechává prezidentovi volné ruce*, dostupné na: <http://www.pehe.cz/clanky/2004/ustava-nechava-prezidentovi-volne-ruce>, 1. 4. 2013.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky (2012a). *Žádost vlády o vyslovení důvěry ze dne 27. 4. 2012*, dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?g=55793>, 30. 3. 2013

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky (2012b). *Hlasování o vládním návrhu zákona o změně daňových, pojistných a dalších zákonů ze dne 7. 11. 2012*, dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?g=56792>, 30. 3. 2013.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky (2013). *Poslanecká sněmovna neschválila návrh na vyslovení nedůvěry vládě*, dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/cms.sqw?z=4965>, 31. 3. 2013.

Sartori, Giovanni (2005). *Strany a stranické systémy: schéma pro analýzu*. Centrum pro studium demokracie a kultury: Brno.

Sartori, Giovanni (2011). *Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur, podnětů a výsledků*, 2. vydání. Sociologické nakladatelství: Praha.

Strahalová, Šárka (2008). Spolková republika Německo: koaliční proměny kancléřské demokracie. In: Dvořáková, Vladimíra a kol., *Základní modely demokratických systémů*, Nakladatelství Oeconomica: Praha, s. 189–232.

Strmiska, Maxmilián (2006). Český stranický systém v letech 1998 – 2006: několik postřehů ke způsobu fungování semipolarizované stranické soustavy. In: Dančák, Břetislav – Hloušek, Vít (eds.), *Parlamentní volby 2006 a česká politika*. Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity: Brno, s. 88–96.

Svatoň, Jan (1997). *Vládní orgán moderního státu*. Nakladatelství Doplněk: Brno.

Šedo, Jakub (2010). Možnosti volebního inženýrství v ČR v kontextu voleb do Poslanecké sněmovny 2010. In: Balík, Stanislav a kol., *Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2010*. Centrum pro studium demokracie a kultury: Brno, s. 235–277.

Šedová, Pavlína (2012). Rozdíl mezi parlamentní a semiprezidentskou formou vlády z hlediska tradičního institucionalismu a neoinstitucionalismu, *Slovak Journal of Political Sciences*, Vol. 12, No. 4, s. 336–353, dostupné na: <http://revue.kpol.ff.ucm.sk/studies-studies/sedova-pavlina-rozdil-mezi-parlamentni-a-semiprezidentskou-formou-vlady-z-hlediska-tradicniho-institucionalismu-a-neoinstitucionalismu.html>, 18. 3. 2013.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky*, ve znění pozdějších předpisů, dostupné na: <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>, 16. 3. 2013.

Verney, Douglas V. (1992). Parliamentary Government and Presidential Government. In: Lijphart, Arend (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford University Press: Oxford, s. 31–47.

Vláda České republiky (1998). *Smlouva o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice uzavřená mezi Českou stranou sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranou*, dostupné na: <http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/milos-zeman/Opozicni-smlouva.pdf>, 24. 3. 2013.

Vláda České republiky (2000). *Společné prohlášení delegací ODS a ČSSD ze dne 14. 1. 2000*, dostupné na: <http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/milos-zeman/Spolecne-prohlaseni-delegaci-ODS-a-CSSD.pdf>, 24. 3. 2013.

Vládní návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky*, ve znění pozdějších ústavních zákonů. *Sněmovní tisk 668/0*, dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=668&CT1=0#prilohy>, 31. 3. 2013.

Vodička, Karel (2011). Ústavní instituce a jejich funkce v politickém procesu. In: Vodička, Karel – Cabada, Ladislav, *Politický systém České republiky: historie a současnost*, třetí, aktualizované a rozšířené vydání, Portál: Praha, s. 313–376.

Vodička, Karel – Cabada, Ladislav (2011). Rozpad československé federace. In: Vodička, Karel – Cabada, Ladislav, *Politický systém České republiky: historie a současnost*, třetí, aktualizované a rozšířené vydání, Portál: Praha, s. 145–165.

Volební server ČSÚ, dostupné na: <http://www.volby.cz/>, 17. 3. 2013.

Ženíšek, Marek (2006). Model volebního systému pro ČR. In: Dančák, Břetislav – Hloušek, Vít (eds.), *Parlamentní volby 2006 a česká politika*. Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity: Brno, s. 193–202.

8 RESUMÉ

This Bachelor thesis deals with concept of rationalization of parliamentary regime. It offers both part about rationalization parliamentarianism in theory and a practical part which is focused on how we can rationalize parliamentary regime in the Czech Republic. For that reason this paper also includes part which values the efficiency of Czech democratic regime and indicates its biggest problems which cause the inefficient and/or unstable government cabinets. Under the term of rationalization of parliamentarianism can be understood all efforts to strengthen the executive power, or more precisely government (not head of state). This specification is important because of distinction between modification of parliamentary regime and transition to semi-presidential regime. Our primary goal in this paper is to indicate how the Czech parliamentarianism could be made more efficient. Rationalization of the Czech parliamentary regime should reflect both constitutional and political way of rationalization. Structural instruments of rationalization of Czech parliamentarianism should be aimed at increasing the protection of cabinet against parliament. We suggest accepting of constructive vote of no confidence, but not in current form of government proposal. We also recommend changing a procedure of how a cabinet is established. We suggest setting the deadlines until president must appoint new Prime Minister. Another important thing is strengthening the competences of both cabinet of the Prime Minister and revising the rules of procedure for the Chamber of Deputies. The main political instrument for rationalizing parliamentary regime in the Czech Republic should be a reform of electoral system. We suggest modify the current proportional system so as to strengthen its majority effects. The modification of current proportional electoral system should be the first step to incline to majority model of democracy.

9 PŘÍLOHY

Přehled vlád v České republice v letech 1990 – 2010

Předseda vlády	Vznik vlády	Konec vlády	Trvání (dny)	Stranické složení	Mandáty	Typ vlády
Klaus I	2. 7. 1992	2. 7. 1996	1461	KDU-ČSL, ODS (KDS), ODA	105	MVIP
Klaus II	2. 7. 1996	2. 1. 1998	549	KDU-ČSL, ODS, ODA	99	Menšinová
Tošovský	2. 1. 1998	23. 7. 1998	202	KDU-ČSL, US, ODA		Úřednická
Zeman	23. 7. 1998	12. 7. 2002	1450	ČSSD	74	Menšinová
Špidla	12. 7. 2002	4. 8. 2004	754	ČSSD, KDU-ČSL, US-DEU	101	MVIN
Gross	4. 8. 2004	25. 4. 2005	264	ČSSD, KDU-ČSL, US-DEU	101	MVIN
Paroubek	25. 4. 2005	4. 9. 2006	497	ČSSD, KDU-ČSL, US-DEU	101	MVIN
Topolánek I	4. 9. 2006	9. 1. 2007	127	ODS	81	Menšinová
Topolánek II	9. 1. 2007	8. 5. 2009	850	SZ, KDU-ČSL, ODS	100	Menšinová
Fischer	8. 5. 2009	13. 7. 2010	431	ČSSD, ODS, (SZ)	161	Úřednická
Nečas	13. 7. 2010			VV (LIDEM), ODS, TOP 09	118 (105, 101) ⁴²	MVIP

Vysvětlivky: MVIP – minimální vítězná ideově propojená koalice, MVIN – minimální vítězná ideově nepropojená koalice

Zdroj: Havlík, Vlastimil (2011). Česká republika. In: Balík, Stanislav – Havlík, Vlastimil a kol., *Koaliční vládnutí ve střední Evropě (1990–2010)*. Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity: Brno, s. 39–90., vlastní úprava

⁴² V době vzniku disponovala koalice ODS, TOP 09 a VV důvěrou všech 118 koaličních poslanců. Na jaře 2012 Karolína Peake ukončila členství ve straně VV a založila novou politickou platformu LIDEM, která se stala součástí vládní koalice místo původních VV. Na konci dubna 2012 proběhlo na základě žádosti vlády hlasování o (znovu)vyslovení důvěry a nová koaliční formace získala 105 hlasů. Nicméně když v listopadu 2012 probíhalo hlasování o návrhu tzv. stabilizačního balíčku, se kterým vláda spojila svou existenci, provládní většina se zmenšila na 101 hlasů.