

Studijní opora

# Politický systém ČR: historie a současnost

Dušan Janák, Petr Hušek, Lubomír  
Hlavienka

*Tato studijní opora vznikla v rámci realizace projektu ISIP 2015 „ELP – kombinovaná forma navazujícího magisterského studia předmětů typu B“.*

*Tato studijní opora vznikla v rámci realizace projektu ISIP 2015 „Profilace a inovace předmětů typu A v rámci navazujícího magisterského studijního programu Veřejná správa a sociální politika“.*

Opava, 2015

## **Cíle předmětu (získané vědomosti a dovednosti)**

### **Odborné znalosti**

Studenti získají ucelený přehled o historickém vývoji politického systému Československé republiky (1918–1938 a 1945–1960), Česko–Slovenské republiky (1938–1939), Protektorátu Čechy a Morava (1939–1945), Československé socialistické republiky (1960–1990), Československé federativní republiky a České a Slovenské federativní republiky (1990–1993) a soudobé České republiky. Budou schopni se orientovat v proměně politických institucí, v genezi politických stran a v analýze a reflexi zásadních proměn politického systému v historickém kontextu. Důraz bude kladen na zásadní mezinárodní události ovlivňující vnitřní politiku politického systému, na vývoj organizovaných zájmů, státní správy a územní samosprávy.

### **Odborné dovednosti**

Absolventi předmětu jsou schopni získané odborné znalosti, v historické i politologické dimenzi, aplikovat na jednotlivé problémy a dílčí atributy uvedených politických systémů v příslušných časových úsecích s důrazem na chronologickou posloupnost a politicko-ekonomicko-sociální kulturu. Obeznamení s klíčovými reáliemi československé a české politiky jsou schopni aplikovat klasické politické teorie, jak na československou a českou politiku 20. století, tak i na současný politický systém České republiky.

### **Obecná způsobilost**

Osvojené znalosti studenti uplatní v dílčích analýzách struktur, modelů a logiky politického systému Československa a České republiky. Teoretickou bázi budou moci aplikovat na jakékoliv politické, stranické nebo volební systémy s akcentem na areálovou i historickou provázanost jednotlivých jevů, procesů a prvků politických systémů.

## **Obsah předmětu**

- [1] Politický systém První republiky – Lubomír Hlavienka
- [2] Politický systém let 1938–1945 – Lubomír Hlavienka
- [3] Hybridní demokracie tzv. Třetí republiky (1945–1948) – Dušan Janák
- [4] Od února 1948 k srpnu 1968. Totalitní a posttotalitní komunistický systém v Československu (1948–1968) – Dušan Janák
- [5] Normalizace a „přestavba“. Posttotalitní komunistický systém v Československu (1969–1989) – Dušan Janák
- [6] Přejchod k demokracii a rozpad Československé federace (1989–1993) – Petr Hušek
- [7] Ústavní instituce České republiky – Petr Hušek
- [8] Stranický systém a politické strany v ČR – Petr Hušek
- [9] Volební systémy a volby v letech 1990–2004 – Petr Hušek
- [10] Organizované zájmy a další aspekty politického systému – Petr Hušek
- [11] Státní správa a samospráva v politickém procesu – Petr Hušek
- [12] Transformace politického systému ČR ve středoevropském kontextu – Petr Hušek

# Obsah

Úvod.....	9
<b>1 Politický systém První republiky .....</b>	<b>11</b>
1.1 Politický vývoj a klasifikace politického režimu .....	11
1.2 Ústavní vývoj .....	13
1.3 Dělbá státní moci.....	14
1.3.1 Moc výkonná.....	14
1.3.2 Moc zákonodárná .....	15
1.3.3 Moc soudní .....	16
1.4 Stranický systém.....	16
1.5 Volební systém.....	18
1.6 Státní správa .....	19
1.7 Shrnutí .....	21
1.8 Kontrolní otázky.....	22
1.9 Seznam doporučené literatury .....	22
<b>2 Politický systém let 1938–1945 .....</b>	<b>23</b>
2.1 Politický vývoj a klasifikace politického režimu .....	23
2.1.1 Druhá republika.....	23
2.1.2 Protektorát Čechy a Morava.....	25
2.1.3 Prozatímní státní zřízení .....	27
2.2 Ústavní vývoj .....	29
2.2.1 Druhá republika.....	29
2.2.2 Protektorát Čechy a Morava.....	29
2.2.3 Prozatímní státní zřízení .....	30
2.3 Dělbá státní moci.....	30
2.3.1 Moc zákonodárná .....	30
2.3.1.1 Druhá republika.....	30
2.3.1.2 Protektorát Čechy a Morava .....	31
2.3.1.3 Prozatímní státní zřízení.....	31
2.3.2 Moc výkonná.....	32
2.3.2.1 Druhá republika.....	32
2.3.2.2 Protektorát Čechy a Morava .....	32
2.3.2.3 Prozatímní státní zřízení.....	33
2.3.3 Moc soudní .....	34

2.3.3.1	Druhá republika.....	34
2.3.3.2	Protektorát Čechy a Morava .....	34
2.4	Stranický systém.....	34
2.4.1	Druhá republika.....	34
2.4.2	Protektorát Čechy a Morava.....	35
2.4.2.1	Prozatímní státní zřízení.....	35
2.5	Volební systém.....	36
2.5.1	Druhá republika.....	36
2.6	Státní správa .....	36
2.6.1	Druhá republika.....	36
2.6.2	Protektorát Čechy a Morava.....	37
2.7	Shrnutí .....	37
2.8	Kontrolní otázky.....	38
2.9	Seznam doporučené literatury .....	39
<b>3</b>	<b>Hybridní demokracie tzv. Třetí republiky (1945–1948) .....</b>	<b>40</b>
3.1	Politický vývoj a klasifikace politického režimu .....	40
3.2	Ústavní a právní vývoj .....	43
3.3	Dělbá státní moci.....	44
3.3.1	Moc zákonodárná .....	44
3.3.2	Moc výkonná.....	44
3.3.3	Moc soudní.....	45
3.4	Stranický systém.....	46
3.5	Volební systém.....	48
3.6	Územní a správní vývoj.....	48
3.7	Shrnutí kapitoly .....	49
3.8	Kontrolní otázky.....	50
3.9	Seznam doporučené literatury .....	50
<b>4</b>	<b>Od února 1948 k srpnu 1968. Totalitní a posttotalitní komunistický systém v Československu (1948–1968) .....</b>	<b>51</b>
4.1	Politický vývoj a klasifikace politického režimu .....	51
4.2	Ústavní a právní vývoj .....	55
4.3	Moc zákonodárná .....	57
4.4	Moc výkonná.....	58
4.5	Moc soudní.....	59
4.6	Stranický systém.....	61
4.7	Volební systém.....	64

4.8	Územní a správní vývoj .....	65
4.9	Shrnutí .....	67
4.10	Kontrolní otázky .....	67
4.11	Seznam doporučené literatury .....	68
<b>5</b>	<b>Normalizace a „přestavba“. Posttotalitní komunistický systém v Československu (1969–1989).....</b>	<b>69</b>
5.1	Politický vývoj a klasifikace politického režimu .....	69
5.2	Ústavní a právní vývoj .....	71
5.3	Moc zákonodárná .....	72
5.4	Moc výkonná .....	73
5.5	Moc soudní .....	74
5.6	Stranický systém.....	75
5.7	Volební systém.....	77
5.8	Územní a správní vývoj .....	77
5.9	Shrnutí .....	78
5.10	Kontrolní otázky .....	79
5.11	Seznam doporučené literatury .....	79
<b>6</b>	<b>Přechod k demokracii a rozpad československé federace (1989–1992).....</b>	<b>80</b>
6.1	Klasifikace systému.....	80
6.2	Ústavní vývoj .....	81
6.3	Zákonodárná moc .....	81
6.4	Výkonná moc .....	82
6.5	Soudní moc.....	84
6.6	Stranický systém .....	84
6.7	Samospráva a státní správa.....	86
6.8	Kontrolní otázky .....	87
6.9	Seznam doporučené literatury .....	87
<b>7</b>	<b>Ústavní instituce České republiky.....</b>	<b>88</b>
7.1	Ústavní instituce a jejich funkce v politickém procesu .....	88
7.2	Parlament.....	89
7.2.1	Zákonodárný proces .....	90
7.3	Prezident republiky.....	90
7.4	Vláda .....	91
7.5	Ústavní soud.....	92
7.6	Kontrolní otázky .....	93
7.7	Seznam doporučené literatury .....	93

<b>8</b>	<b>Stranický systém a politické strany v ČR.....</b>	<b>94</b>
8.1	Renesance stranicko-politického pluralismu (1989–1992) .....	94
8.2	Strukturování stranicko-politické soustavy (1992–1996).....	95
8.3	Stabilizace formátu stranického systému a krize koaličních formulí (1996–1998).....	97
8.4	Období opoziční smlouvy (1998–2002).....	98
8.5	Směrem ke konsolidaci (2002–2006).....	99
8.6	Kontrolní otázky.....	100
8.7	Seznam doporučené literatury .....	100
<b>9</b>	<b>Volební systémy a volby v letech 1990–2004.....</b>	<b>101</b>
9.1	Vývoj volebního systému do vzniku České republiky 1990–1992 .....	101
9.2	Revize volebních pravidel 1990–1992 .....	103
9.3	Vývoj volebního systému pro volby do Parlamentu ČR 1992–1998 .....	103
9.4	Vývoj volebního systému pod vlivem opoziční smlouvy 1998–2001.....	104
9.5	Kontrolní otázky.....	105
9.6	Seznam literatury.....	106
<b>10</b>	<b>Organizované zájmy a další aspekty politického systému .....</b>	<b>107</b>
10.1	Intermediární systém ČR.....	107
10.2	Sociální partnerství.....	108
10.3	Aktéři sociálního partnerství .....	109
10.4	Další intermediární instituce.....	110
10.5	Kontrolní otázky.....	111
10.6	Seznam doporučené literatury .....	111
<b>11</b>	<b>Státní správa a samospráva v politickém procesu.....</b>	<b>112</b>
11.1	Formování současné státní správy a samosprávy .....	112
11.2	Obec – územně samosprávný celek základního stupně.....	113
11.3	Kraj – vyšší územní samosprávný celek .....	115
11.4	Kontrolní otázky.....	116
11.5	Seznam doporučené literatury .....	117
<b>12</b>	<b>Transformace politického systému ČR ve středoevropském kontextu .....</b>	<b>118</b>
12.1	Etapy tranzice (přechodu).....	118
12.2	Konsolidace ve střední Evropě.....	119
12.3	Faktory úspěšné transformace .....	120
12.4	Kontrolní otázky.....	121
12.5	Seznam doporučené literatury .....	121
	<b>Závěr studijního materiálu.....</b>	<b>122</b>
	<b>Seznam literatury .....</b>	<b>123</b>





## Úvod

Tento učební text je určen pro studium předmětu „*Politický systém ČR: historie a současnost*“, který je vyučován v rámci studia magisterského oboru Veřejná správa a sociální politika. Text je určen zejména studentům kombinované formy studia na Fakultě veřejných politik Slezské univerzity v Opavě. Jako východisko studia může ale posloužit i studentům tohoto oboru v prezenční formě studia, případně jej lze využít pro další předměty a kurzy týkající se politických systémů a režimů, resp. moderních dějin českých zemí, Československa a střední Evropy.

Opora sleduje vývoj politického systému a jeho základních subsystemů v českých zemích od roku 1918 do současnosti, a to do roku 1992 v rámci Československa a poté České republiky. Jedná se tedy o obsáhlou a složitou problematiku na pomezí historie a politologie, kterou v rámci studijní opory těžko lze pojednat vyčerpávajícím způsobem; naším záměrem proto bylo nastínit hlavní trendy, problémy a souvislosti, jímž je třeba věnovat při studiu pozornost. Z chronologického hlediska tato problematika zahrnuje jednak „krátké“ 20. století (1918–1991), začínající po první světové válce a končící rozpadem sovětského bloku, jednak následující čtvrtstoletí hledání nového uspořádání světa, přechodu bývalých sovětských satelitů k demokracii a jejich začleňování do evropských struktur. Vcelku zřetelně se tak rozpadá do dvou tematických celků s předělem v roce 1992, které jsou předmětem zájmu jak historiků moderních, resp. soudobých dějin, tak politologů, takže při jejich výkladu a interpretaci je třeba akceptovat terminologii i metody obou oborů. Jednotlivým prvkem je pojetí politického systému, jak se běžně uplatňuje v komparativní politologii včetně historizujících prací věnovaných politickému systému českých zemí a ČR.<sup>1</sup>

Tomuto přístupu odpovídá i struktura textu, který je tematicky členěn do dvou zhruba stejně rozsáhlých chronologicko-tematických bloků. První zachycuje vývoj politického systému v širším kontextu vývoje politického, právního i územně správního v letech 1918–1992, převažuje v ní historický přístup a tvoří ji šest kapitol odpovídajících běžné periodizaci českých a československých dějin 20. století. Druhá zachycuje rovněž v šesti kapitolách průběh přechodu k demokracii a vývoj jednotlivých subsystemů politického systému v České republice včetně závěrečného srovnání s dalšími středoevropskými státy, a to především z politologického hlediska.

Na začátku každé kapitoly jsou uvedeny cíle studia, tj. znalosti, vědomosti a dovednosti, které by měl posluchač po jejím prostudování nabýt. Vodítkem pro samostatné studium je přehled klíčových slov, zahrnujících i potřebnou terminologii z oblasti politologie, právní i správní vědy na úrovni bakalářského studia oboru Veřejná správa a sociální politika; některé specifické pojmy z historiografie a použité periodizace jsou vysvětleny v textu a budou objasněny i při kontaktní výuce.

---

<sup>1</sup> Např. BALÍK, S., HLOUŠEK, V., HOLZER, J., ŠEDO, J.: *Politický systém českých zemí 1848 – 1989*. Brno 2004., a VODIČKA, K., CABADA, L.: *Politický systém České republiky*. 3., aktualiz. a rozš. vyd., Praha 2003.

V rámci každého z tematických bloků byla zvolena jednotná struktura kapitol, odpovídající dosažení studijních cílů. V první části opory začíná každá kapitola výkladem o politickém vývoji v daném období včetně dílčí periodizace a klasifikace politického režimu, následuje charakteristika ústavního a právního vývoje, proměn legislativy, exekutivy a judikativy i stranického a volebního systému a text uzavírá přehled územně správního vývoje.

Ve druhé části je napřed vymezena role ústavních institucí v politickém systému v České republice s důrazem na jejich vliv na zákonodárný proces a vzájemné vazby, které ovlivňují celkovou povahu systému. Následně je popsán vývoj stranického systému oscilující podle Sartoriho typologie především mezi umírněným pluralismem a polarizovaným pluralismem. Jelikož politické obsazení většiny ústavních institucí a podobu stranického systému ovlivňují volby, následuje kapitola zabývající se volebními systémy a jejich důsledky. Kompletní deskripce politického systému se ovšem neobejde bez charakterizace aktérů zprostředkávajících vztah mezi jednotlivcem a státem a jeho institucemi. Z tohoto důvodu jsou stručně představeni nejvýznamnější aktéři organizovaných zájmů a sociálního partnerství vstupující do tzv. intermediárního systému. Předposlední kapitola se věnuje vývoji a pravomocem samosprávy a její nezanedbatelnému vlivu na politický systém. Představeny jsou volební systémy i nejdůležitější orgány jednotlivých typů územně samosprávných celků v ČR. Komparace transformačního procesu z hlediska konceptů tranzice (přechodu režimu), konsolidace a demokratizace ve středoevropském areálu uzavírá druhou převážně politologickou a státovědnou část těchto opor.

Po prostudování textu lze dosažení cílů studia ověřit pomocí závěrečného shrnutí i kontrolních otázek, které jsou připojeny ke každé kapitole. Nakonec je připojena základní studijní literatura, kterou lze v případě potřeby individuálně rozšířit studiem další literatury uvedené v poznámkách k jednotlivým kapitolám.

# 1 Politický systém První republiky

Lubomír Hlavienka

## Cíle kapitoly

Po prostudování kapitoly

### **Budete umět:**

- popsat vývoj politického systému Československé republiky v letech 1918–1938

### **Získáte:**

- přehled základních jmen, událostí, pojmů a dat spojených s vývojem politického systému první československé republiky

### **Budete schopni:**

- porozumět vývoji politického systému první republiky a zasadit jej do vývoje politického systému v českých zemích

## Klíčová slova kapitoly

Československo, Politický systém, 20. a 30. léta, historie, parlamentní demokracie.

### 1.1 Politický vývoj a klasifikace politického režimu

První republikou se rozumí státní útvar, který existoval na území Čech, Moravy, Slezska, Slovenska a Podkarpatské Rusi od října 1918 do září 1938.

Československá republika vznikla díky činnosti odboje, který byl rozdělený na domácí a zahraniční. Domácí odboj byl reprezentovaný tzv. Maffií, která sdružila politiky, kteří si vytkli za cíl založení nového národního státu. Tento cíl byl nutně podmíněn porážkou Centrálních mocností ve válce. Představiteli domácího odboje byli Přemysl Šámal, Alois Rašín, Karel Kramář a do své emigrace v r. 1915 i Edvard Beneš. V zahraničí se odboj soustředil okolo Tomáše G. Masaryka, jenž stanul i v čele Národního výboru československého, který se stal předstupněm samostatné vlády. Dalšími muži, kteří v exilu usilovali o ustavení samostatného státu, byli Milan Rastislav Štefánik a Edvard Beneš.

S blížící se porážkou Centrálních mocností na bojišti se blížily k naplnění i vize českých odbojářů. Již 26. září 1918 byla ustavena Prozatímní vláda, která byla dohodovými mocnostmi uznána jako vláda budoucího Československa. Doma se situace dala do pohybu na

konci října, když se rakousko-uherské armády začaly hroutit a vídeňská vláda požádala dohodové mocnosti o příměří. V reakci na tento vývoj byl dne 28. října 1918 představiteli Národního výboru československého převzat Obilný ústav v Praze a tím pádem i zásobování země. Tento symbolický akt se stal i počátkem nenásilné revoluce, která sesadila z trůnu císaře Karla I. a byla vyhlášena Česká republika, k níž se brzy připojilo Slovensko. Vůdčími osobnostmi říjnového převratu se stali tzv. Muži října, kterými byli Alois Rašín (národní demokrat), Antonín Švehla (agrárník), František Soukup (sociální demokrat), Jiří Stříbrný (národní socialista) a Vavro Šrobár (za Slovensko). (Kárník 2000: 33–37)

Proces připojení se Slovenska k republice byl zahájen ještě před jejím ustavením. Jako jeden z prvních kroků můžeme chápat podepsání Clevelandské (22. října 1915) a později Pittsburské dohody (30. května 1918), kterou se zástupci Slovenské ligy v Americe přihlásili k programu národního československého státu. Domácí slovenská reprezentace se k republice přidala 30. října 1918 Martinskou deklarací, jíž podepsali zástupci Slovenské národní rady.

Po celé období trvání republiky byl velkým problémem nárůst popularity krajně pravicových a levicových stran v Evropě. Z toho také plynulo ohrožení pro liberálně demokratický systém ČSR, který se republika snažila chránit. Doma tak činila prostřednictvím Zákona na ochranu republiky č. 50/1923 sb., který byl v roce 1923 přijat po atentátu na ministra financí Aloise Rašína a na jehož základě bylo v první polovině 30. let zakázáno několik německých politických stran a spolků. Tato právní norma patřila mezi hlavní nástroje pro ochranu státních institucí a jeho idejí až do roku 1938. Na mezinárodní scéně se republika snažila udržovat spojenecké vztahy s nejsilnější poválečnou kontinentální mocností, Francií, pod jejímž patronátem se utvořila i tzv. Malá dohoda – spojenecká smlouva ČSR, Rumunska a Jugoslávie, která byla zaměřena proti revizionistickým snahám Maďarska. Doplňkem česko-francouzského spojení byla od roku 1935 i Československo-sovětská spojenecká smlouva.

Opozice proti československému státu vycházela z několika hlavních směrů. Jednalo se jednak o některé sudetoněmecké politické strany a spolky, které se nesmířily s existencí ČSR. Jejich iredentistická politika vedla hlavně po propuknutí Velké hospodářské krize k vyostření vztahů mezi československou vládou a německou menšinou. Nejvýznamnějšími představiteli těchto stran byli Německá národně socialistická strana pracujících (DNSAP) a později po jejím zákazu a rozpuštění Sudetoněmecká strana (SdP). Další opozici vůči čs. státu představovala komunistická strana, která vznikla v roce 1921 odštěpením levicového křídla ze sociální demokracie. Ta požadovala likvidaci stávajícího politického systému a nastolení komunistického systému podle sovětského vzoru. I přes poměrně stabilní volební výsledky se KSČ nepodílela na žádné z vlád během tohoto období. Poslední významná opozice proti státu byla tvořena domácími fašistickými a krajně pravicovými českými stranami, které zejména v období hospodářské krize získaly na popularitě mezi obyvatelstvem. Jednalo se hlavně o Národní obec fašistickou, jejíž tvář se stal generál Radola Gajda a Národní sjednocení, v němž hrál významnou roli Jiří Stříbrný. Obě strany ovšem ve volbách v roce 1935 nedosáhly nijak zásadního zisku a nadále zůstaly na okraji politického spektra. (Pasák 1999: 153–154)

Zánik ČSR byl způsoben expanzivní německou politikou, která usilovala o revizi poválečného Versailleského systému. Po obsazení Rakouska v březnu 1938 (tzv. Anšlus) vznesla SdP v dubnu 1938 své široké autonomistické požadavky (tzv. Karlovarský program), které v důsledku znamenaly odtržení pohraničních území od republiky, což vedlo ke krizi, jež byla 30. září 1938 ukončena Mnichovskou konferencí, na níž zástupci Německa, Itálie, Francie a Velké Británie přistoupili na dohodu, dle níž měla být pohraniční území obývaná německou menšinou podstoupena Německu. Podřízením se závěrům Mnichovské dohody zároveň skončilo i období První republiky.

## 1.2 Ústavní vývoj

Československo bylo unitárním státem, kterému se po dobu své existence podařilo zachovat svůj pluralitně demokratický systém.

První ústava, tzv. Prozatímní, byla vypracována již v roce 1918 a zůstala v platnosti až do února 1920, kdy byla přijata nová, tzv. Únorová ústava. Tato první ústava deklarovala státní zřízení ČSR jako republikánské a určila odpovědnost vlády vůči volenému parlamentu. Podle ústavy také vznikalo Národní shromáždění, které bylo vytvořeno rozšířením pléna Národního výboru. Strany získaly zastoupení v tomto orgánu na základě voleb do vídeňské říšské rady z r. 1911. Tato ústava byla v roce 1919 novelizována. Podle první novelizace byl rozšířen počet členů Národního shromáždění a druhou došlo k omezení některých kompetencí parlamentu a zároveň byly posíleny výkonné orgány státu. (Malý 2003: 330–332)

Nová ústava, která nahradila Prozatímní ústavu, byla přijata 29. února 1920, proto je také nazývána jako Únorová. Podle ústavy z února 1920 (zákon č. 121/1920 sb.) byla vnitřním zřízením republiky parlamentní demokracie, které jako inspirace posloužil francouzský vzor. Jednalo se o zastupitelskou demokracii, v níž připadla silná role politickým stranám. Republika garantovala občanská práva vesměs v rozsahu, jaký zaručovala již ústava z roku 1867 a jenom v některých ohledech šla nad její rámec. Poměrně velkému množství svobod se také těšily národnostní menšiny, které žily na území ČSR. (Kárník 2000: 104–105) Tato ústava se inspirovala ústavou francouzské třetí republiky z roku 1875, americkou ústavou z roku 1787 a švýcarskou ústavou z roku 1848 a dělila moc ve státě standardně na moc výkonnou, moc zákonodárnou a moc soudní. (Vodička – Cabada 2003: 23) Podle jejího znění byl státotvorným národem národ československý, který byl vytvořen spojením Čechů a Slováků do jediného národa se dvěma různými větvemi. K tomu bylo přistoupeno z toho důvodu, že ČSR se stala domovem velkého množství národnostních menšin, zejména Němců a Maďarů, a jenom tímto způsobem si Češi a Slováci mohli zajistit v zemi dvou třetinovou majoritu. Menšiny měly zněním ústavy garantována svá práva. Podle této ústavy byla ČSR parlamentní demokracií, v jejímž čele stál prezident volený oběma sněmovnami na sedm let. Parlament byl dvoukomorový a volený na šest let a senát na osm. Volební právo měli muži starší 21 let, ale během let bylo toto právo odejmuto vojákům a četníkům. Tato ústava měla velmi silnou pozici, neboť k její změně bylo zapotřebí 3/5 hlasů celého parlamentu a ideou jejich tvůrců bylo, aby patřila podle amerického vzoru mezi pevné ústavy.

Za dobu trvání první republiky vzniklo několik mimoústavních orgánů, které disponovaly silným vlivem na formování vnitřní i vnější politiky země. Prvním byla tzv. Pětka, proti níž byl Hrad často v opozici, která vznikla během vládní krize v r. 1921. Byla tvořena představiteli hlavních politických stran (Agrárníci, ČSDSD, ČSNS, ČSND a ČSL), k nimž později přibývali zástupci dalších stran. Jednalo se o mimoústavní a mimoparlamentní orgán, který korigoval složení vlád i dalších institucí a předjednával významné politické otázky. Pětka sice fungovala jako neoficiální instituce, ale během své existence byla vypracována poměrně přesná pravidla, která korigovala její jednání. Role pětky, či jejího pozdějšího rozšířeného formátu byla velice významná pro existenci pluralitního demokratického systému první republiky a rozhodujícím způsobem ovlivňovala činnost parlamentu. (Kárník 2000: 139–142) S podporou prezidenta se pětka stala sjednocujícím článkem pro politiku v ní zastoupených politických stran a fakticky eliminovala vliv opozice na řízení státu. Z tohoto důvodu hrála pětka, i přes svůj mimoústavní charakter, zcela mimořádnou roli v československém politickém systému. (Malý 2003: 350) Druhou byla tzv. Skupina hradu, nebo Hrad. Zformovala se okolo prezidenta Masaryka a byla tvořena jeho přáteli a poradci, jako byl dlouholetý ministr zahraničních věcí Edvard Beneš, nebo spisovatel Karel Čapek.

### **1.3 Dělbá státní moci**

#### **1.3.1 Moc výkonná**

V čele moci výkonné stál prezident volený senátory a poslanci na dobu sedmi let. Prvním prezidentem se stal v roce 1918 Tomáš G. Masaryk, který byl zvolen ještě v letech 1920, 1927 a 1934. Na svůj úřad rezignoval v roce 1935 a i s jeho podporou byl novou hlavou země zvolen Edvard Beneš, který svůj úřad zastával až do roku 1938. Prezident disponoval pravomocí jmenovat premiéra a ministry, účastnit se schůzí vlády a předsedat jim. V systému První republiky bylo postavení prezidenta v rámci politického systému ČSR poměrně silné a blížilo se představě americké, avšak s tím rozdílem, že byl volen parlamentem, nikoliv přímo. (Kárník 2000: 107) Velký význam pro výkon funkce prezidenta měla v případě T. G. Masaryka i jeho velká osobní autorita, která mu dovoľovala vstupovat do politického života republiky a i skrze tzv. skupinu Hradu se podílet na formování politiky země.

Vlády byly většinou koaliční a jejich základ tvořila Agrární strana, která se podílela na všech politických vládách po dobu existence ČSR. Výjimku představovaly vlády úřednické, jež nastupovaly v dobách politických, nebo jiných krizí a měly podporu napříč celým politickým spektrem.

Československá vláda byla odpovědná parlamentu, který jí také vyslovoval důvěru. Během funkčního období mohla být také vyslovena vládě nedůvěra. Členové vlády byli jmenováni prezidentem republiky, který také přijímal její demisi. Vláda byla tvořena členy parlamentu, kteří reprezentovali jednotlivé politické strany do ní zvolené, nebo nestraničnými odborníky. (Kárník 2000: 101)

Prvorepublikový volební model umožňoval, aby se do parlamentu dostalo velké množství stran, jejichž zisk byl ale jenom zanedbatelný, takže všechny politické vlády se musely skládat z většího množství stran. Tento koaliční systém byl ale náchylný k častým problémům

a konfliktům mezi jednotlivými koaličními partnery, což mělo za důsledek časté střídání jednotlivých vlád i množství nejrůznějších vládních krizí. Během období 1. republiky tak existovalo množství politických, nebo úřednických vlád: Prozatímní vláda: Tomáš G. Masaryk; říjen až listopad 1918. Vláda všennárodní koalice: Karel Kramář; listopad 1918 až červenec 1919. Vláda rudozelené koalice: Vlastimil Tusar; červenec 1919 až květen 1920. Vláda rudozelené koalice: Vlastimil Tusar; květen až listopad 1920. *Úřednická vláda*: Jan Černý; listopad 1920 až listopad 1921. Vláda všennárodní koalice: Edvard Beneš; listopad 1921 až říjen 1922. Vláda všennárodní koalice: Antonín Švehla; říjen 1922 až prosinec 1925. Vláda všennárodní koalice: Antonín Švehla; prosinec 1925 až březen 1926. *Úřednická vláda*: Jan Černý; březen až říjen 1926. Vláda panské koalice: Antonín Švehla; říjen 1926 až únor 1929. Vláda panské koalice: František Udržal; únor až prosinec 1929. Vláda Široké koalice: František Udržal; prosinec 1929 až říjen 1932. Vláda široké koalice: Jan Malypetr; říjen 1932 až únor 1934. Vláda široké koalice: Jan Malypetr; únor 1934 až červen 1935. Vláda široké koalice: Jan Malypetr; červen až listopad 1935. Vláda široké koalice: Milan Hodža; listopad až prosinec 1935. Vláda široké koalice: Milan Hodža; prosinec 1935 až červenec 1937. Vláda široké koalice: Milan Hodža; červenec 1937 až září 1938. *Úřednická vláda*: Jan Syrový; září 1938. (Balík – Hloušek – Holzer – Šedo 2011: 60–61)

Vlády rudozelené koalice byly tvořeny Agrárníky a socialistickými stranami, tedy ČSDSD a ČSS. Všennárodní koalice byly tvořeny Agrárníky, ČSDSD, ČSS, ČSNS a ČSL. Panská koalice byla tvořena stranami pravicovými, středovými, křesťanskými, ale i slovenskými a německými stranami, jejichž složení se ale často a rychle proměňovalo. Vlády Široké koalice byly tvořeny všemi českými občanskými stranami a podpořeny i německými sociálními demokraty, německými křesťanskými demokraty a německým Svazem zemědělců. Úřednické vlády se většinou opíraly o podporu napříč politickým spektrem. Mimo Karla Kramáře, jenž byl národním socialistou, Vlastimila Tusara, který byl sociálním demokratem a Edvarda Beneše, jenž zastával premiérský úřad jako nestraník, byly všichni premiéři politických vlád členy Agrární strany, jež byla po většinu trvání 1. republiky nejsilnější stranou československého politického spektra.

### **1.3.2 Moc zákonodárna**

Schvalování nových zákonů bylo v rukou Národního shromáždění, které bylo dvoukomorové. Poslanecká sněmovna čítala 300 poslanců se šestiletým mandátem, senátorů byla 150 a byli voleni na 8 let. Pro projití návrhu zákona legislativním procesem bylo nutné, aby byl schválen oběma komorami parlamentu, kde byla potřeba pro přijetí běžného návrhu zákona prostá většina a pro změnu ústavního zákona třípětinová většina. Senát disponoval možností vracet do poslanecké sněmovny návrhy zákonů, ale sněmovna měla možnost přehlasovat senát, pokud se pro daný návrh vyslovila nadpoloviční většina všech poslanců.

Během existence První republiky se uskutečnily čtyři volby do poslanecké sněmovny, ale pouze jediné, v roce 1935, proběhly v řádném termínu, ostatní byly předčasné. Volební model ČSR nestanovil ve volbách v letech 1920, 1925 a 1929 žádnou hranici, která by byla limitem pro vstup do sněmovny. Až ve volbách v roce 1935 se zvolila hranice 2%. (Vodička – Cabada 2003: 34) Volby vyhrály posupně ČSDSD v roce 1920, v letech 1925 a 1929 se vítězem stali

Agrárníci a v roce 1935 sice nejvyšší počet hlasů získala Sudetoněmecká strana, ale díky volebnímu modelu obsadili nejvíce křesel Agrárníci, takže byli též pověřeni sestavením vlády.

### 1.3.3 Moc soudní

Ústava z února 1920 garantovala nezávislost soudů, což bylo důsledně dodržováno až do konce existence 1. republiky. Soudní soustava byla čtyřstupňová, kde základním kamenem byly okresní soudy, pak krajské soudy, vrchní soudy a Nejvyšší soud v Brně. Mimo tuto strukturu stál ještě Ústavní soud, který měl dohlížet na dodržování ústavnosti v zemi a pak Nejvyšší správní soud, jehož náplní činnosti bylo přezkoumávání rozhodnutí správních orgánů a řešení kompetenčních sporů. Mimo rámec dále fungovaly i vojenské, pracovní a rozhodčí soudy. (Vodička – Cabada 2003: 35)

## 1.4 Stranický systém

Během tohoto období získaly politické strany významný podíl na moci v ČSR, dá se říci, že politické strany během tohoto období natolik srostly s republikánským systémem, že s ním byly nakonec ztotožněny. Poslanci byli zavázáni poslušností svým stranám během hlasování a strany sestavovaly pevné volební kandidátky. Specifickým rysem tohoto období bylo časté štěpení jednotlivých stran. (Cabada – Šanc 2005: 30) Odpadlíci od původních stran často zakládali nové subjekty, což ještě více znepráhlednilo stranický systém. Vzhledem k neexistenci nejnižší nutné hranice získaných hlasů nutných ke vstupu do sněmovny, byla politická scéna zahlcena množstvím parlamentních stran, které rozštěpené vnitřními, ale také vzájemnými spory jenom obtížně odolávaly náporům jednotných a dobře organizovaných antisystémových stran, mezi nimiž nejvýznamnější roli hrála KSČ, SdP a později také HSLS. Politický systém v letech 1918–1938 byl liberální a nekladl stranám větší překážky pro výkon jejich činnosti. Dá se říci, že jednou z možností, jak mohl stát zasahovat do činnosti stran, byl Zákon na ochranu republiky a jeho rozšíření o možnost zastavení činnosti a rozpuštění politické strany, na jehož základě došlo i k ukončení činnosti DNSAP. V rámci Sartotihio typologie stranických systémů je prvorepublikový podobný systému omezeného pluralismu.

Hlavními znaky stranického systému v období První republiky tak byla existence poměrného volebního systému s vázanými kandidátkami a též absence volební hranice nezbytné pro vstup do parlamentu. Politická scéna tak byla roztržštěná a podle Sartotihio typologie politických stran lze prvorepublikový politický systém charakterizovat jako extrémní multipartismus z hlediska formátu systému a jako polarizovaný pluralismus z hlediska typu systému. (Balík – Hloušek – Holzer – Šedo 2011: 68)

Nejvýznamnější politickou stranou prvorepublikového období byla Republikánská strana zemědělského a malorolnického lidu, neboli, jak se jí říkalo běžně, Agrárníci. Zaměřovala se hlavně na zemědělce, na věřící a venkovské obyvatelstvo, mezi nimiž dosahovala tradičně vysokých zisků. Strana měla silnou pozici i na Slovensku, kam pronikla sloučením se Slovenskou národní a rolnickou stranou a Slovenskou domovinou v roce 1922. Strana se podílela na sestavování všech politických vlád a z jejich řad vzešla většina předsedů vlád



první republiky. V letech 1925 a 1929 se stala také vítězem voleb. Prosazovala rozvoj zemědělství a jeho podporu prostřednictvím celní ochrany a daňového zvýhodnění domácích hospodářů. Jedním z jejich největších úspěchů bylo během jednání o pozemkové reformě prosazení rozdělení zabavené půdy mezi drobné rolnictvo. V tomto bodě se agrárníci střetli s idejemi sociální demokracie. Vítězství jejich názorů přineslo agrárikům velkou podporu mezi drobnými rolníky. Nejvýznamnějšími představiteli byli Antonín Švehla, Jan Malypetr, František Udržal, nebo Milan Hodža. (Cabada – Šanc 2005: 56–64)

Další významnou stranou byla Československá sociálně-demokratická strana dělnická (ČSDSD). Ta se po volbách v roce 1920 stala nejsilnější stranou, ale v důsledku rozkolu ve straně musel premiér V. Tusar na podzim 1920 rezignovat na svůj úřad a během tzv. Boje o Lidový dům se střetnout s bolševickou stranickou levicí, která po svém odštěpení vytvořila KSČ. Tento rozkol stranou otrásl, přišla o řadu členů, oslabil se její koaliční potenciál a podepsal se na výsledcích voleb v r. 1925, ale v dalších volbách již strana opět dosahovala stabilně vysokých zisků. Sociální demokracie prosazovala silný vliv státu na hospodářství, rozvoj kolektivní výroby, reformu sociálního pojištění, zavedení osmihodinové pracovní doby a různé formy společného a družstevního hospodaření. Měla také vliv na odborové organizace na pracovištích. Byla marxisticky orientována, ale odmítnutím násilí pro zisk moci, se lišila od KSČ, se kterou nadále soupeřila. Ve 30. letech s nástupem hrozby nacismu se stráničtí předáci velice ostře vymezili proti Sudetoněmecké straně. Po celou dobu existence první republiky byla sociální demokracie jednou z hlavních opor liberálně demokratického zřízení v zemi. Mezi její hlavní představitele patřil Vlastimil Tusar, Rudolf Bechyně, František Soukup, nebo Antonín Hampl. (Cabada – Šanc 2005: 30–39)

Československá národní demokracie (původně Česká státoprávní demokracie) patřila mezi strany, které se podílely na vzniku republiky. Byla to pravicová strana, která vznikla v roce 1918 sloučením českých a moravských měšťanských stran. Obsáhla tak bývalé Mladočechy, část Pokrokové strany, Moravskou stranu lidově-pokrokovou a další. Strana zastupovala měštské obyvatelstvo, zejména inteligenci, střední a vyšší vrstvy, vyznačovala antisocialistickou rétorikou, podporou českého nacionalismu, silné role státu a sociální spravedlnosti. I přesto, že jako první strana se postavila proti Rakousku-Uhersku, tak ve volbách v r. 1920 obdržela cca 9% hlasů a v dalších volbách byl její zisk ještě menší a nepřekročil 5%, což jí však nadále zajišťovalo jisté množství poslanců. Z jejich řad pocházeli českoslovenští ministři financí Alois Rašín a Karel Engliš, kteří patřili mezi tvůrce hospodářského a finančního systému ČSR. V průběhu 20. let ale zažila strana odpadnutí některých frakcí a její vliv tak upadal. V roce 1934 strana splynula s Národním sjednocením. Strana se podílela na vládách Všenárodní, Panské a Široké koalice. Mezi její představitele patřili Karel Kramář, Alois Rašín, nebo Karel Engliš. (Cabada – Šanc 2005: 52–56)

Československá strana národně socialistická, do roku 1926 Československá strana socialistická, sdružovala množství levicových subjektů, její původní levicový radikalismus se během počátku 20. let oslabil a postupně se strana stala jednou z opor ČSR. Prosazovala zásahy státu do ekonomiky, sociální zodpovědnost a cílila také na drobné podnikatele a živnostníky. Jejím cílem byla odluka církve od státu, či rovnost vyznání. Stejně jako další strany, i ČSNS si prošla štěpícími procesy, z nichž ten nejzásadnější se odehrál v roce 1926, kdy stranu opustila frakce okolo Jiřího Stříbrného. Strana byla součástí rudozelené,

Všenárodní i Široké koalice. Mezi její představitele patřili Jiří Stříbrný, Václav Klofáč, nebo později také Edvard Beneš. (Cabada – Šanc 2005: 46–52)

Československá strana lidová byla spojením klerikálních a promonarchistických subjektů. Programově prosazovala křesťanskou morálku, solidaritu, sociální spravedlnost a práva menšin. Byla jednou z opor parlamentního systému ČSR. Voličskou základnu měla strana v oblastech jižní Moravy a jižních Čech a dále mez drobnými živnostníky a dělníky. Nejvýznamnějším představitelem strany byl Jan Šrámek. (Vodička – Cabada 2003: 32)

Komunistická strana Československa vznikla v roce 1921 odštěpením levicového křídla od ČSDSD. Jednalo se o radikálně levicovou stranu odmítající parlamentní zřízení ČSR, proti němuž rétoricky často vystupovala. Ve 20. letech byla strana spjata s částí radikální inteligence, jelikož mezi její voliče patřili mimo dělníků právě také levicovní intelektuálové. Od roku 1929 a V. sjezdu KSČ, byla strana ovládána Klementem Gottwaldem a jeho spojenci. KSČ pod jejich vedením přijala radikální revoluční program a ještě více se podřídila vedení Moskvy. Vzhledem ke svým postojům vůči republice, se KSČ nepodílela na žádné vládě v letech 1918 až 1938. Mezi hlavní představitele patřili Klement Gottwald, Antonín Zápotocký, Bohumír Šmeral, nebo Rudolf Slánský. (Vodička – Cabada 2003: 39–46)

Hlinkova slovenská ľudová strana byla nejsilnější slovenskou stranou. Strana byla soustředěná okolo postavy kněze Andreje Hlinky a byla nositelkou myšlenky svébytnosti slovenského národa, pro nějž požadovali autonomii v rámci republiky. Voličskou základnu měla strana dominantně na Slovensku mezi katolíky a venkovským obyvatelstvem. V průběhu 30. let došlo k radikalizaci strany, jejíž představitelé zaujímali stále extrémnější postoje vůči republice, což se projevilo v roce 1938 po Mnichovské krizi. Mezi její představitele patřili Andrej Hlinka, Jozef Tiso, Karol Sidor, či Vojtech Tuka.

Sudetoněmecká strana (SdP) vznikla na základě rozpuštěné DNSAP a nově založené Sudetendeutsche Heimatsfront před parlamentními volbami v roce 1935. Došlo k tomu pod vlivem vítězství národních socialistů v Německu. Strana byla zaměřena proti republice a spojovala všechny nacionalistické a iredentistické ideje německé menšiny. I přesto, že v počtu celkem obdržných hlasů v r. 1935 SdP zvítězila, nebylo jí umožněno sestavovat vládu a zůstala v opozici. V roce 1938 sloužila jako způsob nátlaku Německa na čs. vládu a v předvečer Mnichovské konference se strana pokusila pučem uchopit moc v pohraničí, což bylo ale československou armádou a četnictvem potlačeno. Po odstoupení Sudet byla strana brzy sloučena s NSDAP. Svou voličskou základnu měla strana výhradně mezi německou menšinou v pohraničí. Mezi její představitele patřili Konrád Henlein a Karl Herman Frank. (Cabada – Šanc 2005: 88–92)

## 1.5 Volební systém

Volební právo v ČSR bylo odstupňováno podle komor, do nichž se volilo. Při volbách do poslanecké sněmovny bylo aktivní volební právo od 21 let, pasivní od 30 let, do senátu aktivní od 26 let a pasivní od 45 let. Volební systém do obou komor parlamentu byl většinový. Volební právo bylo všeobecné, rovné, tajné a přímé. Pro vstup do parlamentu neexistovala po dlouhé období žádná hranice a až v roce 1935 byla stanovena dvouprocentní

kvóta. Silná role stran byla potvrzena existencí vázaných kandidátek, v nichž měly politické strany rozhodující slovo o nasazení kandidátů na svou listinu. (Balík – Hloušek – Holzer – Šedo 2011: 52–55) Tento systém měl za následek přítomnost velkého množství politických stran ve sněmovně, často s naprosto zanedbatelným ziskem.

## 1.6 Státní správa

Celý právní řád a správní systém byl přejat z Rakouska-Uherska recepčním zákonem, přijatým Národním výborem už 28. října 1918. Tento systém byl potom v průběhu existence republiky proměňován, takže můžeme říci, že státní správa byla oproti císařství více zpolitizovaná, ale zároveň i demokratizovaná. (Janák – Hledíková – Dobeš 2005: 331–332) Na počátku existence republiky existovaly na území ČSR tři samostatné správní systémy, které byly později sjednoceny. V čele státu stál prezident, Národní výbor byl rozšířen o další členy a 14. listopadu 1918 byl nahrazen Revolučním národním shromážděním. V čele exekutivy stála vláda. Původní zemské sněmy byly též 14. listopadu 1918 zrušeny a jeho kompetence přešly do působnosti Národního shromáždění.

Nejvyšší instancí politické správy bylo ministerstvo vnitra. Základní územněsprávní členění ČSR bylo převzato ještě z doby Rakouska-Uherska a v českých zemích zůstal zachován zemský systém, takže existovala Země Česká, Země Moravská a Země Slezská. V čele jednotlivých zemí byli zemští prezidenti, kteří nahradili dosavadní místodržitele, a ve Slezsku byla ponechána zemská vláda. Nižším územním celkem byly okresy, které pod názvem Okresní správa politická převzaly působnost původních Okresních hejtmanství. Okresů bylo v r. 1919 v Čechách 104, na Moravě 36 a ve Slezsku 9. Na Slovensku zůstal i po roce 1918 zachován starý uherský župní systém. Žup se na území Slovenska nacházelo celkem šestnáct. Župní systém zůstal po vzniku ČSR zachován také na Podkarpatské Rusi a byly zde v r. 1920 celkem čtyři, později byly sloučeny jen ve tři a nakonec byly všechny v r. 1926 sloučeny v jedinou se sídlem v Mukačevu. Na Podkarpatské Rusi byl nejvyšším představitelem správy guvernér, který byl jmenován prezidentem republiky na návrh vlády. (Malý 2003: 387–388)

Již v roce 1920 se objevila poprvé snaha odstranit dvoukolejnost správy a zavedením župního systému také v českých zemích ji sjednotit. Přijetím této novelizace by župní zastupitelství, župní výbory a okresní výbory získaly mnohem více pravomocí. Zásadním odpůrcem tohoto systému byla lidová strana, ale i přes její nevoli byl zákon přijat a měl být aktivován do tří let. Ale i po jeho přijetí se proti němu vršily námitky a to zejména ze strany národních demokratů, kteří poukazovali na to, že nejméně dvě župy budou zcela v rukou německého obyvatelstva. Aktivace žup tak byla neustále odkládána a nakonec v r. 1923 byly zavedeny pouze na Slovensku a v okleštěné podobě, kdy bylo zřízeno šest žup, dvě města s regulovaným magistrátem a 79 okresů. Tímto se politická správa ještě více roztříštila a na území ČSR existovaly tři systémy politické správy; v českých zemích starý rakouský systém, na Slovensku župní systém podle nového zákona a na Podkarpatské Rusi byl nadále v platnosti starý uherský systém. (Janák – Hledíková – Dobeš 2005: 351)

Nový pokus o vytvoření jednotné politické správy byl zahájen až v polovině 20. let. Hlavními body tohoto zákona bylo odstranění několika druhů politické správy, zesílení postavení vlády,

zrušení žup, zavedení zemí a zestátnění okresní a zemské samosprávy. Hlavními propagátory této ideje byly národní demokraté. Výsledkem těchto snah byl Zákon o organizaci politické správy (též známý jako organizační zákon), který vyšel jako zákon č. 125/1927 Sb. a vstoupil v platnost 1. července 1928 na Slovensku a Podkarpatské Rusi, v českých zemích to bylo až 1. prosince 1928. (Malý 2003: 393) Politická správa měla mít dále úřady první instance, kterými se staly okresní úřady, a druhé instance, kterými se staly zemské úřady. Správní reforma stanovila za centrum země České Prahu, spojením Moravy a Slezska vznikla země Moravskoslezská se sídlem v Brně, země Slovenská měla sídlo v Bratislavě a Podkarpatskoruská v Užhorodu. V čele těchto zemí stáli zemští prezidenti. V okresech vznikly okresní úřady, které byly jak státní, tak komunální, což v českých zemích obstarávala statutární města. V Čechách bylo 103 okresních úřadů, v Moravskoslezské zemi 45 okresních úřadů, na Slovensku 79 a na Podkarpatské Rusi 12. (Janák – Hledíková – Dobeš 2005: 352)

Tento zákon posílil trestní pravomoci politických úřadů a ty mohly v případě menších přestupků, pro něž nebyly příslušné řádné soudy, soudit a vynášet tresty do výše 14 dnů. Zároveň měnily instanční řád, když prvoinstanční úřady rozhodovaly o věcech v místě své působnosti, v případě nespokojenosti byla možnost odvolání se k druhoinstančním úřadům, z jejichž rozhodnutí nebylo již přístupné odvolání se k ministerstvu. Organizační zákon tak znamenal hluboký zásah do správního systému první republiky. (Janák – Hledíková – Dobeš 2005: 353)

~~Poměrně složitá byla otázka Slovenska, které sice bylo chápáno jako jedna ze dvou součástí základu ČSR, ale vzhledem k velkým hospodářským a kulturním rozdílům, byla země spravována z Prahy ministrem pro Slovenské záležitosti. (Vodička – Cabada 2003: 36–41) Ministr s plnou mocí pro správu Slovenska získal právní základ pro svou funkci zákonem č. 64/1918 o mimořádných a přechodných stanoveních na Slovensku. I když byla tato funkce jenom dočasná, byla zrušena až v r. 1928 a jeho působnost byla převedena na nově zřízený zemský úřad sídlící v Bratislavě. (Janák – Hledíková – Dobeš 2005: 354)~~

Místní samospráva byla v průběhu existence první republiky neustále oklešťována a zásahy do jejich pravomocí znamenaly postupně postátnění vyšších samosprávných celků a významně omezení pravomocí obcí. Původní volební řád do obecních zastupitelstev byl v roce 1919 nahrazen zákony č. 75/1919 a č. 76/1919, jimiž bylo zavedeno všeobecné, rovné, tajné a přímé volební právo, které bylo přiznáno všem mužům i ženám starším 21 let, kteří alespoň tři měsíce měli v dané obci trvalý pobyt. Volební právo právnických osob zaniklo. Pasivní volební právo bylo přiznáno všem mužům a ženám, kteří měli alespoň 26 let a v dané obci měli trvalý pobyt více než jeden rok. Orgány samosprávy byly obecní zastupitelstvo, obecní rada, starosta obce s náměstkou a komise. Obecní zastupitelstvo bylo tvořeno 9 až 60 osobami a bylo voleno. Obecní zastupitelstvo vybíralo obecní radu, jejími členy byl starosta zvolený zastupitelstvem, ve větších obcích jeho náměstci a členové rady. Jako poradní a přípravný orgán fungovaly komise. Nadále existovaly i statutární města, která měla též volené zastupitelstvo, a v čele těchto měst byli primátoři. Těchto měst bylo celkem deset, ale tento stav byl změněn organizačním zákonem a jejich počet byl snižen na pět, byli jimi Praha, Brno, Olomouc, Liberec a Opava. V roce 1921 byl přijat zákon o Velké Praze, který vstoupil v platnost 1. ledna 1922 a stanovoval, že Praha se sloučí s okolními obcemi. Podobným

způsobem byla vytvořena též Velká Olomouc a Velké Brno. (Janák – Hledíková – Dobeš 2005: 376–379 )

~~Menšími územněsprávními celky byly okresy. Orgánem těchto okresů byli okresní zastupitelstva, která byla volena muži i ženami, kteří měli minimálně 24 let. Tato zastupitelstva měla 18 až 36 členů, avšak jenom dvě třetiny byly volená, zbývající část byla tvořena odborníky. (Janák – Hledíková – Dobeš 2005: 380) Ze svých řad pak byl volen okresní výbor. V čele těchto orgánů stál okresní hejtman, který byl jmenován ministrem vnitra. Ten měl dohlížet na bezpečnost, veřejný pořádek a mravnost v okrese. (Malý 2003: 396)~~

Nejvyšším článkem územní samosprávy byla samospráva zemská. Od roku 1928 také existovala zemská zastupitelství, která čítala 120 členů v Čechách, 60 na Moravě a ve Slezsku, 54 na Slovensku a 18 na Podkarpatské Rusi. Volby do nich probíhaly na obdobném principu jako do okresních zastupitelstev, tedy aktivní volební právo bylo od 24 let, pasivní od 30 let. Usnesení zemského zastupitelstva podléhalo schválení ministerstva vnitra. Zemská zastupitelstva měla výslovně zakázáno usnášet se o politických záležitostech, ale naopak do jejich kompetence spadaly hospodářské a správní otázky. Dále fungovalo zemské zastupitelstvo jako poradní orgán zemského prezidenta a bylo zmocněno vydávat prováděcí předpisy k zákonům. Tato zastupitelstva volila ze svých členů výbor, který měl 12 členů a na Podkarpatské Rusi jenom 6. Výbory připravovaly návrhy pro jednání zastupitelstva, hospodařily se zemským majetkem a zároveň dohlíželi na hospodaření v okresech. (Malý 2003: 395)

## **1.7 Shrnutí**

První československá republika existující mezi léty 1918 a 1938 byla parlamentní demokracií. Mimo státotvorných Čechoslováků zde žili Rusíni, Němci, Maďaři, Poláci a další národnosti. Tento stát garantoval svým občanům únorovou ústavou z roku 1920 občanská, politická, náboženská i menšinová práva.

V rámci politického systému měly silné postavení strany. Volební systém, který po dlouhou dobu neměl žádný volební práh, umožňoval vstoupit do sněmovny velkému množství politických stran, což mělo za následek nutnost utváření koaličních vlád, které se ale vyznačovaly častou nestabilitou. I z tohoto důvodu se od října 1918 do září 1938 vystřídal celkem devatenáct vlád, z nichž tři byly úřednické.

Nejsilnějšími stranami a oporami republikánského zřízení byly Agráři, Sociální demokracie, ČSNS, Lidovci a po jistou dobu také národní demokraté. Nejvýznamnějšími protisystémovými stranami se stali od r. 1921 komunisté a po nástupu Adolfa Hitlera k moci v Německu i Sudetoněmecká strana.

## **1.8 Kontrolní otázky**

Jak byste charakterizovali politický systém první republiky?

Jaké existovaly mimoústavní orgány v politickém systému první republiky a jaký byl jejich vliv?

Jaká byla role prezidenta?

Na jaké vzory navazovala ústava z února 1920?

Jaké koalice během období první republiky existovaly?

## **1.9 Seznam doporučené literatury**

BALÍK, S. – HLOUŠEK, V. – HOLZER, J. – ŠEDO, J.: Politický systém českých zemí 1848–1989. Brno 2011, s. 44–82.

CABADA, L.: Politický systém první Československé republiky. In: VODIČKA, L. – CABADA, L.: Politický systém České republiky. Praha 2003. s. 15–45.

## 2 Politický systém let 1938–1945

Lubomír Hlavienka

### Cíle kapitoly

Po prostudování studijního materiálu

#### **Budete umět:**

- popsat vývoj politického systému v letech 1938–1945

#### **Získáte:**

- přehled základních jmen, pojmů, termínů a dat spojených s politickým systémem druhé republiky, Protektorátu Čechy a Morava a Prozatímního státního zřízení

#### **Budete schopni:**

- porozumět vývoji politického systému v období druhé republiky, Protektorátu Čechy a Morava a Prozatímního státního zřízení a definovat jejich charakter

### Klíčová slova kapitoly

Československo, politický systém, historie, autoritativní demokracie, Protektorát Čechy a Morava, Druhá světová válka, politický systém, okupace, západní odboj, exil.

### 2.1 Politický vývoj a klasifikace politického režimu

V letech 1938 až 1945 existovaly celkem tři různé politické systémy, existující na území bývalého Československa, nebo v zahraničí reprezentující jeho zájmy. Jednalo se o Druhou republiku, Protektorát Čechy a Morava a Prozatímní státní zřízení, činné v exilu v letech druhé světové války.

#### 2.1.1 Druhá republika

Druhou republikou se rozumí státní útvar, který existoval na území Čech, Moravy, Slovenska a Podkarpatské Rusi od Mnichovské konference, konané 29. až 30. září 1938, a zanikl v polovině března 1939 vyhlášením nezávislosti Slovenska (14. března 1939), okupací zbytku českých zemí německou armádou (15. března 1939) a vyhlášením Protektorátu Čechy a Morava (16. března 1939).

Území Druhé republiky bylo okleštěno v důsledku rozhodnutí Mnichovské konference. Ta přiřkla Německu všechna území v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, kde se k německé národnosti přihlásilo více než 51% obyvatel podle sčítání obyvatelstva z roku 1910. (Gebhart – Kuklík 2004: 19) Další územní ztráty následovaly na úkor Maďarska, které se také odvolávalo na etnický klíč a i v tomto případě byla za základ použita statistika z roku 1910. Arbitrážní řízení vedené Německem a Itálií 2. listopadu 1938 ve Vídni přiřklo Maďarsku rozsáhlá území jižního Slovenska a jižní Podkarpatské Rusi. (Gebhart – Kuklík 2004: 153)<sup>2</sup> K menším územním ztrátám došlo i na Těšínsku, kde své požadavky uplatňovalo Polsko.

Vina za územní ztráty se kladla celému prvorepublikovému liberálně demokratickému systému, který, dle kritiků, svým parlamentarismem a silnou rolí stran přispěl k partikularizaci veřejného života a společnosti. Pod tlakem nevybíravé kritiky se politický systém první republiky brzy rozpadl. Skupina hradu byla nejprve oslabena rezignací prezidenta Beneše 5. října 1938 a jeho pozdější emigrací 22. října 1938. Spolu s ním opustili veřejný život i další čelní prvorepublikoví politici, státní úředníci i novináři. (Pasák 1999: 220–221)

Hlavním cílem režimu druhé republiky byla obrana českého národa, zjednodušení politického života a snaha o vybudování nových opor státu. Toto deklarované zjednodušení politického systému v reálu znamenalo opuštění liberálně demokratických standardů a přesun těžiště moci k národně konzervativním silám. (Gebhart – Kuklík 2004: 39–40) Úkolem bylo vyburcovat národ po mnichovském pokoření a snažil se o nalezení nových tradic, které by nijak nenavazovaly na období let 1918–1938. Nový režim se při naplňování svých cílů chtěl opírat o několik hlavních bodů, které představovaly odmítnutí a revizi prvorepublikových tradic. Prvním z těchto pilířů se měla stát národní pospolitost. Vzhledem ke ztrátě území obývaného z velké části příslušníky národnostních menšin se totiž stal z pomnichovské republiky de facto národní stát. Další oporou politického systému Druhé republiky měla být katolická výchova a mravnost. Stát se začal vyvíjet v duchu stavovského korporativismu. Druhá republika se ovšem nikdy nestala klasickou autoritativní diktaturou, fašistickým, nebo totalitárním státem. Tento nový režim pak můžeme popsat jako autoritativní demokracii. (Pasák 1999: 225)

Po přijetí Mnichovské dohody, se přihlásila HSLS o autonomii pro Slovensko a začala si zde budovat pozici nejsilnějšího politického subjektu, když postupně absorbovala, nebo zrušila všechny ostatní politické strany. Již 6. října 1938 byl na schůzi vedení HSLS schválen Manifest slovenského národa, který prohlašoval autonomii Slováků. K tomuto memorandu se podpisem Žilinské dohody brzy přidaly i další slovenské politické strany. V reakci na tento vývoj byla ústřední pražskou vládou jmenována autonomní slovenská vláda, v jejímž čele zasedl Jozef Tiso. (Pasák 1999: 219) Separatistické a autonomistické tendence na Slovensku a Podkarpatské Rusi brzy vedly k dalším změnám v politickém charakteru republiky. Dne 22. listopadu 1938 byl parlamentem přijat ústavní zákon, který vyhlášoval autonomii Slovenské krajiny a Podkarpatské Rusi. Tato změna se odrazila i v názvu země, který dále zněl Republika Česko-Slovenská. Země se proměnila ve spolkový stát. (Pasák 1999: 225)

Nová země se velice rychle vzdalovala standardům demokratických zemí, což se projevilo hlavně vychýlením rovnováhy moci ve prospěch moci výkonné. Po rezignaci prezidenta

---

<sup>2</sup> Celkově bylo ztraceno ve prospěch Maďarska 10 390 km<sup>2</sup> na Slovensku a 1 523 km<sup>2</sup> na Podkarpatské Rusi. (Gebhart – Kuklík 2004: 153)



Beneše byl předseda vlády pověřen výkonem některých pravomocí prezidenta, jež vykonával po dobu, než došlo ke zvolení Benešova nástupce. K dalšímu posílení moci výkonné došlo 15. prosince 1938 přijetím Zmocňovacího zákona, který dával prezidentovi a vládě možnost vládnout dále bez parlamentu. Degradace role parlamentu byla jen potvrzena tím, že od 16. prosince 1938 se dále nescházel. Dále byla omezena některá základní demokratická práva, jako svoboda slova, svoboda spolčovací a další.

Existence druhé republiky ale neměla dlouhého trvání. Ke skoncování s tímto subjektem přistoupilo Německo v březnu 1939 a jako záminka pro vstup Wehrmachtu do českých zemí Česko-Slovenska, použilo separatistické snahy Slovenska. Rozhodnutí zvolit slovenský separatismus jako nástroj k rozbití země nebylo náhodné, neboť již v říjnu 1938 a později v únoru 1939 jednali zástupci HSLS s německými představiteli. Na schůzce 16. února 1939 se Vojtech Tuka přímo vyjádřil, že osvobození Slovenska vkládá do rukou Adolfa Hitlera. (Pasák 1998: 15) Vzhledem k rostoucímu neklidu na Slovensku, vyhlásila pražská vláda z 9. na 10. března 1939 v této zemi stanné právo a došlo k zatýkání představitelů HSLS. Vůdčí představitelé strany Jozef Tiso a Ferdinand Ďurčanský ovšem uprchli do Vídně, odkud byli pozváni k jednáním do Berlína, na nichž se 13. března 1939 s Adolfem Hitlerem dohodli, že Slovensko jednostranně vyhlásí samostatný stát, což bude pro Německo záminka k okupaci zbytku Č-SR. K vyhlášení slovenské nezávislosti došlo 14. března 1939 a o den později byl zbytek území republiky obsazen německým vojskem, čímž druhá republika zanikla.

### **2.1.2 Protektorát Čechy a Morava**

Novým státním útvarem, jenž nahradil Č-SR se stal Protektorát Čechy a Morava, který se rozkládal na území Čech a Moravy. Vznikl po obsazení zbytku českých zemí německou armádou (15. března 1939), výnosem o zřízení Protektorátu Čechy a Morava z 16. března 1939 a zanikl na počátku května 1945, obsazením jeho území sovětskou a americkou armádou. Oproti druhé republice, se Protektorát již vyznačoval znaky totalitního státu. Existovala všeobsahující německá národně socialistická ideologie, cenzura médií, státní kontrola hospodářství, soudní moc poplatná ideologii, monopol na užívání síly, propaganda a teror vůči opozici. Občané protektorátu podléhali nucenému pracovnímu nasazení v Německu a průmysl byl zapojen do německého válečného hospodářství. V politice se uplatňoval tzv. vůdcovský princip a byl široce zakořeněn mýtus nadřazenosti germánské rasy. Jejím protikladem se stali Židé, kteří byli pronásledováni. Tento státní útvar nedisponoval státní suverenitou.

Charakteristika protektorátního režimu byla kombinovaná, když se zde střetávala formální autonomie s ryze anekčními znaky. (Pasák 1998: 47) Pravomoci německých orgánů však byly nadřazený českým národním zájmům a německá ochrana proto znamenala pro Čechy okupaci. O německém režimu tak lze hovořit i jako o okupačním. Páteř okupačního režimu představovala přítomnost německých ozbrojených sil na území Protektorátu a činnost bezpečnostního aparátu, který politikou teroru likvidoval představitele opozice. Pro potlačování opozičních myšlenek, byla uplatněna absolutní cenzura médií, kterou podporovala rozsáhlá propaganda. Německé policejní orgány disponovaly pravomocí vykonávat dohled nad všemi protektorátními i říšskými úřady a převzaly kontrolu nad českou

policií. (Pasák 1998: 46) Protektorát sice disponoval vnějšími formálními znaky republiky, měl vlastního prezidenta i vládu, vojsko, četnictvo a policii, měl vlastní měnu i správní systém, ale ve skutečnosti suverénním státem nebyl. Všechny tyto orgány nemohly konat nezávisle na německé vůli a staly se jenom nástroji uplatňování německé moci v Protektorátu. Skutečná moc náležela říšskému protektorovi, který hájil německé zájmy a byl odpovědný pouze Adolfu Hitlerovi.

Od prvních dnů německé okupace byly zakládány odbojové organizace a v průběhu roku 1939 vznikly Obrana národa, Politické ústředí, Petiční výbor věrní zůstaneme, Obec sokolská v odboji a mnohé další, které společně navázaly kontakty se západním exilem. Domácí odboj lze rozdělit do dvou hlavních proudů, demokratického, následujícího odkazu T. G. Masaryka a E. Beneše, k němuž patřily i zmíněné skupiny, a komunistický, řízený z moskevské centrály, usilující prostřednictvím národně osvobozenického boje o uchopení moci v zemi. (Pasák 1999: 249) V průběhu roku 1939 se Gestapu podařilo množství ilegálních organizací rozbit, nebo oslabit. Po těchto zásazích se zbytky občanských odbojových skupin na počátku roku 1940 seskupily v organizaci ÚVOD (ústřední vedení odboje domácího).

Mezi obyvatelstvem panoval pasivní odpor vůči německé okupaci. Nejvýznamnější projevy odporu obyvatelstva se uskutečnily na podzim 1939. 28. října 1939, v den bývalého státního svátku vzniku ČSR, došlo v Praze a dalších městech Protektorátu k nepovoleným demonstracím. Během jejich potlačování byl německými bezpečnostními silami zastřelen student Jan Opletal. V průběhu jeho pohřbu 15. listopadu došlo mezi vysokoškolskými studenty k dalším projevům odporu. Tyto nepokoje se rozhodly německé bezpečnostní orgány potlačit silou a 17. listopadu 1939 následoval zásah proti pražským vysokoškolským kolejím, během nějž došlo k zadržení a popravě devíti studentských vůdců. Bylo vydáno nařízení, dle nějž bylo dalších 1 200 studentů odesláno do koncentračních táborů a vysoké školy na tři roky uzavřeny. Ve skutečnosti ovšem zůstaly uzavřeny až do konce války. (Pasák 1998: 188–189)

Velkou ranou pro naděje odbojových skupin na brzké ukončení války představoval pád Francie v červnu 1940. V dalších měsících se odpor vůči Němcům projevoval hlavně tištěním a šířením ilegálních tiskovin, poslechem zahraničního rozhlasu, či vyráběním nekvalitních výrobků v závodech významných pro německé válečné hospodářství. Na politické scéně se prezident Hácha snažil zdržovací taktikou odvrátit přijetí některých norem, jako byly protizidovské zákony, nebo perzekuce bývalých legionářů. (Pasák 1998: 265–270) I protektorátní vláda se snažila o retardační postup vůči německým požadavkům a prostřednictvím domácích organizací udržovala kontakty se zahraničním odbojem, jehož prioritu gen. Eliáš uznával. (Pasák 1998: 85–86)

Tento vývoj začal Němce znepokojovat a 27. září 1941 byl von Neurath poslán na zdravotní dovolenou. Na jeho místo nastoupil velitel RSHA Reinhard Heydrich, který po svém příjezdu vyhlásil stanné právo a zahájil tažení proti odboji. Během něj byl zatčen předseda vlády Alois Eliáš a popraven pražský primátor Otakar Klapka. Byly také těžce zasaženy mnohé odbojové organizace a došlo k zatčení I. ilegálního vedení KSČ a popravě téměř celé redakce Rudého práva. (Pasák 1999: 324–325) Heydrich začal i s řešením tzv. Židovské otázky v Protektorátu a v říjnu 1941 byl vypraven první transport Židů z Prahy. Tento kurz nastavený Heydrichem

měl za cíl pacifikovat české země, učinit z nich bezpečné zázemí pro Říši a zároveň směsí perzekuce a zvýhodněním dělníků se je pokusit získat pro německou věc.

Domácí odboj byl během této kampaně téměř zničen a po vlně zatýkání a poprav se odmlčel. Aby byl národ zastrašený Heydrichovým terorem probrán z letargie, ale i z toho důvodu, aby čs. exil prokázal svůj přínos pro věc Spojenců, bylo naplánováno několik výsadek čs. parašutistů, jež měli obnovit spojení Londýna s domácím odbojem. Samostatným úkolem byla pověřena výsadeková skupina Anthropoid, jejímž cílem bylo provedení atentátu na Reinharda Heydricha. (Čejka 1997: 270) Ten byl spáchán v Praze 27. května 1942 a Heydrich během něj utrpěl těžká zranění, jimž 4. června podlehl. Po jeho smrti zahájily německé bezpečnostní síly, již pod velením nového zastupujícího říšského protektora Kurta Daluegeho, odvetné tažení proti českému obyvatelstvu, tzv. Heydrichiádu. Během ní byly vypáleny obce Lidice a Ležáky, bylo popraveno několik tisíc českých civilistů, mezi nimi i vězněný expremiér Eliáš. Heydrichiáda znamenala pohromu také pro český domácí odboj, který byl téměř rozbit, mnoho jeho příslušníků bylo zatčeno, odvečeno do koncentračního tábora, nebo popraveno.

V Protektorátu došlo ke zrušení Národního souručenství v lednu 1943, což bylo důsledkem zklamání německých orgánů, ale i předních českých kolaborantů z faktu, že NS nesplnilo svůj úkol a nestala se z něj proněmecká aktivistická organizace. (Pasák 1999: 274) Tento krok měl za důsledek posílení vlivu kolaborantů, jako byl Emanuel Moravec, který ze své funkce ministra národní osvěty a kultu ve vládě Jaroslava Krejčího a poté i Richarda Bienerta se snažil o aktivizaci českého obyvatelstva proti komunismu. Došlo i ke jmenování nového říšského protektora, kterým byl od 20. srpna 1943 Wilhelm Frick, který ale na území Protektorátu téměř nepobýval. Jeho funkce tak vykonával státní ministr Karl Herman Frank, který se v posledních letech Druhé světové války stal nejmocnějším mužem Protektorátu.

V období let 1943 až 1945 postupně rostla i opozice, která se projevovala jak odbojovou činností, tak i formováním menších partyzánských jednotek v hornatých oblastech Protektorátu. V roce 1944 vznikla na troskách původních odbojových organizací tzv. Rada tří, která se stala další vůdčí skupinou domácího odboje. Na konci února 1945, když se konec války již zdál být na dosah, vznikla Česká národní rada, která sdružovala domácí a zahraniční odboj a byla mluvčím domácích odbojových skupin. Konec Protektorátu nastal na přelomu dubna a května 1945, kdy Rudá armáda a americká armáda vstoupily na jeho území a postupně je celé obsadily.

### **2.1.3 Prozatímní státní zřízení**

Forma exilového uspořádání reprezentující v letech druhé světové války kontinuitu československé státnosti, se nazývala Prozatímní státní uspořádání a rozumí se jím československý zahraniční odboj a činnost exilové vlády v letech. Československý západní zahraniční odboj byl soustředěn okolo čs. exilové vlády, která od r. 1940 sídlila v Londýně. Jednalo se o specifickou formu pokračování existence ČSR. Vzhledem k podmínkám se nejednalo o klasickou parlamentní demokracii, nýbrž o formu prezidentské vlády. Hlavním cílem činnosti exilové vlády bylo osvobození československého území a dosažení odůznání Mnichovské dohody. Legitimita této vlády byla problematická nejenom z důvodu existence

vlády protektorátní a Slovenské republiky, ale i pro prvotní roztržičnost československého zahraničního odboje.

Zahraněční odboj se začal formovat krátce po obsazení Česko-Slovenska v březnu 1939. Od samotného počátku ale nebylo jasné, kdo je legitimním nositelem československé státnosti. Na jedné straně stál Edvard Beneš, který argumentoval, že porušením Mnichovské dohody je celý vývoj od 30. září 1938 neplatný a tudíž nadále zůstává ve funkci prezidenta republiky. Na druhé straně zde byl velvyslanec v Paříži Štefan Osuský, jenž zase tvrdil, že po okupaci zbytku území, jsou jedinými reprezentanty státu zastupitelské úřady republiky v zahraničí a hlavní role v exilové politice tak měla připadnout velvyslancům. On sám se považoval za nositele česko-slovenské národní suverenity a svou pozici opíral o existenci pomnichovské republiky. Dalším exilovým oponentem Beneše se stal expremiér Milan Hodža, který nadále hájil ideu svébytného postavení Slovenska v obnovené ČSR. Samostatně zprvu vystupoval i gen. Lev Prchala, jenž našel zastání v Polsku, jehož politické cíle ve svých idejích prosazoval. Jeho vliv po porážce Polska v září 1939 a útěku na západ upadl. (Čejka 1997: 42–50)

Postupně ale převážila Benešova koncepce, která byla podpořena i zahraničními mocnostmi. Už 16. dubna 1939 vznikl ve Velké Británii Československý výbor, jemuž předsedal Jan Masaryk. Československý národní výbor byl 17. listopadu 1939 francouzskou vládou částečně uznán jako reprezentant ČSR. V té době paralelně působila i Slovenská národní rada vedená bývalým premiérem, agráříkem Milanem Hodžou, která také usilovala o obnovení Československa, ale požadovala též posílení autonomie Slovenska. Spojení těchto dvou orgánů vedlo v lednu 1940 ke vzniku Česko-Slovenské národní rady.

Jelikož Paříž byla v květnu 1940 obsazena Německem, tak se těžiště zahraničního západního odboje muselo přesunout do Londýna. Zde bylo v červenci 1940 založeno tzv. Prozatímní státní zřízení, v jehož čele stál jako prezident Edvard Beneš, a pozici předsedy exilové vlády zastával Jan Šrámek.

Stejně jako během 1. světové války, i nyní se zahraniční odboj snažil udržovat kontakt s domovem a přispívat spojeneckým zájmům zpravodajskými informacemi, a zároveň přímo zasahovat do frontových bojů svými vojenskými jednotkami. Ty působily jak na Britských ostrovech, tak na Středním východě a později pak i v Sovětském svazu. Od obsazení území Česko-Slovenska v roce 1939 existovalo také propojení mezi domácím a západním odbojem, tyto kontakty byly zvláště intenzivní během období, kdy post protektorátního předsedy vlády zastával gen. Alois Eliáš. (Pasák 1998: 373–378) Po jeho zatčení a rozpoutání první vlny zatýkání a perzekucí v Protektorátu tyto kontakty byly utlumeny. Velkým přelomem se i pro zahraniční odboj stal atentát na Reinharda Heydricha, který ale znamenal téměř úplné zprětrhání kontaktů mezi domácím odbojem a Londýnem. I přes stále sílící tlak německých bezpečnostních úřadů se ale toto spojení nepodařilo nikdy zcela přerušit.

Stále se zhoršující situace Německa na východní frontě začala od konce roku 1943 napovídat, že významný vliv na obnovenou ČSR bude mít Sovětský svaz, a to jak přímo, tak i prostřednictvím exilových představitelů KSČ, kteří sídlili v Moskvě. V prosinci 1943 Beneš podepsal spojeneckou smlouvu se SSSR, ale také jednal o budoucí podobě ČSR se zástupci KSČ. (Čejka 1997: 367–368)

S postupem Rudé armády na Slovensko a z důvodu vypuknutí Slovenského povstání, jež se přihlásilo k idejím československého státu, začal londýnský exil postupně přebírat moc na osvobozených územích od konce léta 1944. To se ovšem neobešlo bez problémů jak s Rudou armádou, tak i s KSČ, která disponovala v oblastech osvobozených Sověty velkým vlivem. Výsledkem jednání mezi exilovou vládou a exilovým vedením KSČ se stal Košický vládní program. Ten byl vyhlášen 5. dubna 1945, již o den dříve byla ze zástupců londýnského i moskevského exilu vytvořena nová vláda, jejímž premiérem se stal sociální demokrat a bývalý velvyslanec v Moskvě Zdeněk Fierlinger. 4. dubnem 1945 tak i skončila existence Prozatímního státního zřízení.

## **2.2 Ústavní vývoj**

### **2.2.1 Druhá republika**

V tomto období došlo k významným ústavním změnám. Už v průběhu října 1938 byly zahájeny práce na nové ústavě, která by nahradila ústavu z r. 1920. Oproti ní měla mít nová ústava mnohé změny, jako byla posílená role prezidenta a změna volebního zákona. Ovšem k projednání a přijetí této ústavy již nedošlo. Zásahy do ústavy r. 1920 byly provedeny prostřednictvím zákonů, jež byly na podzim r. 1938 přijaty. Jednalo se o ústavní zákon o autonomii Slovenska č. 299/1938 Sb., ústavní zákon o autonomii Podkarpatské Rusi č. 328/1938 Sb. a ústavní zákon č. 330/1938 o Mimořádné moci nařizovací, obecně známý jako zmocňovací zákon. (Malý 2003: 458–461)

Zákon o autonomii Slovenska a Podkarpatské Rusi zcela měnil charakter země, z níž se stal spolkový stát, jehož název byl Česko-Slovenská republika a Slovenská krajina byla jeho autonomní částí. Tímto ústavním zákonem bylo stanoveno, že Slovenská krajina bude mít vlastní sněm, který měl nadále řídit většinu záležitostí. Společné rozhodování mělo být nadále jenom v otázkách zahraniční politiky, obrany země, měny a státního dluhu. Slovenská krajina měla dále mít i vlastní vládu odpovědnou pouze prezidentu republiky a v budoucnu měla být vybudována i autonomní soudní soustava. Autonomie Podkarpatské Rusi se v mnoha ohledech podobala slovenské. Přijetí tohoto zákona urychlilo tvorbu autoritativního režimu. Likvidace demokratického systému předmnichovské republiky byla dále prohloubena přijetím Zmocňovacího zákona, který téměř zcela odstranil moc zákonodárnou a posílil moc výkonnou. (Malý 2003: 458–461)

### **2.2.2 Protektorát Čechy a Morava**

Již 16. března 1939 byl Hitlerem vydán výnos o zřízení Protektorátu, kterým byla moc v zemi svěřena říšskému protektorovi, který byl odpovědný jenom Hitlerovi a v zemi vykonával jeho vůli. Byl tím přijat i tzv. vůdcovský princip, který stanovil rozhodnutí Adolfa Hitlera jako směrodatné a nepodléhající jakémukoliv ústavnímu omezení. Těmito kroky byla fakticky zlikvidována česká státní suverenita, jelikož na jeho území byly plně aplikovány německé

zákony. Tím byly odstraněny zbytky ústavnosti, jakkoliv formálně dále platila Únorová ústava z roku 1920.

### **2.2.3 Prozatímní státní zřízení**

Z hlediska ústavnosti představovalo období Prozatímního státního zřízení vybočení z praxe Únorové ústavy roku 1920 a její existence se odvozovala od tzv. londýnské ústavy, což byly prezidentské dekrety, jimiž se velká část zákonodárné moci přenesla na prezidenta republiky. Tyto dekrety byly kontrasignovány předsedou vlády a členy exilové vlády, pověřenými jejich výkonem. Dekrety bylo možné vydávat jenom v době existence Prozatímního státního zřízení, což znamenalo, že tedy po dobu, kdy se prezident a vláda republiky nalézali mimo území ČSR. (Čejka 1997: 226) Ve své podstatě konstrukce legitimacy vlády vycházela z teorie, že se kontinuálně navazuje na první republiku, ale v praxi nespĺňovala mnohé z ústavních požadavků, jako je činnost parlamentu. Vydávání zákonů tak bylo nahrazeno dekrety se zákonnou mocí, které po dobu exilu vydával prezident Beneš. Kontinuita s předmnichovským obdobím byla stvrzena v srpnu 1944 prezidentským dekretem o obnovení ústavního pořádku, který prohlásil všechny právní akty, jež byly vyhlášeny po 30. září 1938 jako vynucené a tudíž z právního hlediska neplatné.

## **2.3 Dělbá státní moci**

### **2.3.1 Moc zákonodárná**

#### **2.3.1.1 Druhá republika**

Během období Druhé republiky byla narušena klasická dělba moci. Na tento vývoj mělo velký dopad hlavně přijetí Zmocňovacího zákona (Ústavní zákon č. 330/1938 sb.). To vedlo k omezení pravomocí Národního shromáždění. V samotném parlamentu vznikly dva subjekty, které získaly v obou komorách hlavní slovo. Jednalo se o Stálý výbor, který spojoval činnost obou komor parlamentu a dále šlo o parlamentní úsporný a kontrolní výbor. (Balík – Hloušek – Holzer – Šedo 2011: 88–89)

Po Mnichovské konferenci nadále zůstal ve funkci parlament vzešlý z voleb v roce 1935, ale i on byl považován za jeden z důvodů národní tragédie, takže se přistoupilo k suspendování jeho role. (Gebhart – Kuklík 2004: 93) Jednalo se o kompromisní návrh, neboť radikální proudy požadovaly přímo jeho odstranění z politického života. Došlo k personálním změnám v parlamentu, během nichž někteří poslanci a senátoři ztratili svůj mandát, co bylo důsledkem ztráty až 1/3 územní rozlohy předmnichovské republiky v důsledku čehož zanikly i některé volební okrsky. Z tohoto důvodu pozbylo svůj mandát celkem 69 poslanců a 33 senátorů, kteří pocházeli z odstoupených oblastí a nehlásili se k československé, nebo rusínské národnosti. Brzy poté přišli o svůj mandát poslanci a senátoři zvolení za KSČ, poslanci a senátoři zvolení v užhorodském kraji a na závěr i 5 poslanců a 3 senátoři zvolení za sociální

demokracii na Slovensku, neboť HSĽS tuto stranu během podzimu 1938 zrušila. Z původního parlamentu První republiky, tak po všech zásazích, vznikl tzv. Kusý parlament. (Balík – Hloušek – Holzer – Šedo 2011: 88–89)

Vzhledem k posílení exekutivy díky Zmocňovacímu zákonu, ztrácel parlament velice rychle svou moc, která přecházela do rukou prezidenta a vlády. Po schválení tohoto zákona 15. prosince 1938 se parlament sešel již jenom jednou o den později, po zbytek existence Č-SR se již znovu nesešel.

### **2.3.1.2 Protoktorát Čechy a Morava**

Po obsazení území německým vojskem a vyhlášení Protektorátu, byl parlament v průběhu roku 1939 formálně rozpuštěn, takže oficiálně náleželo vydávání zákonů do pravomoci státního prezidenta a vlády, kterým to umožňoval zmocňovací zákon, jež zůstal v platnosti ještě z doby druhé republiky. Jakkoliv oficiálně měla mít česká strana podíl na legislativním procesu, ve skutečnosti bylo vydávání zákonů po celou dobu plně v rukou německých orgánů a ty české tak jenom kopírovaly rozhodnutí německých orgánů. Organizační dualita byla odstraněna správní reformou, kterou v r. 1942 provedl R. Heydrich.

Můžeme rozlišit několik období v činnosti německých úřadů v protektorátu. První trvalo od 16. března do 16. dubna 1939 a jednalo se o období vojenské správy. Druhé období se datuje od 16. dubna 1939 do počátku roku 1942. V těchto měsících protektor zmocňoval státního prezidenta a vládu k vydávání zákonů, jejichž znění i celý legislativní proces zároveň dozoroval. V posledním období trvajícím až do konce války zůstalo zachováno postavení státního prezidenta, ale protektorátní vláda ztratila vliv na vydávání zákonů. Tuto činnost převzaly samotné protektorátní orgány, v nichž byly ovšem ve velké míře již zastoupeni Němci. (Balík – Hloušek – Holzer – Šedo 2011: 103–104)

Základním zdrojem práva byla v Protektorátu Hitlerova vůle. Ta byla vykonávána prostřednictvím protektora, jehož normotvorné pravomoci znamenaly omezení české suverenity. Tento stav byl zakotven ve Výnosu o zřízení protektorátu z 16. března 1939, později doplněném o nařízení o zákonodárném právu Protektorátu Čechy a Morava ze 7. června 1939. Těmito výnosy získal protektor neomezené právo k legislativním úpravám. (Pasák 1998: 47)

### **2.3.1.3 Prozatímní státní zřízení**

V prostření zahraničního exilu bylo řádné fungování parlamentu velice obtížné. A tak jeho funkci přejala Státní rada, která se sešla poprvé v prosinci 1940 a jež byla zřízena dekretem prezidenta Beneše. Oproti klasickému parlamentu ovšem Státní rada nezodpovídala za legislativní proces, jelikož v mimořádném prostředí exilu byla tato pravomoc svěřena prezidentu republiky. Její role byla spíše poradenská a až během dalších let se jí dostaly některé další pravomoci.

## 2.3.2 Moc výkonná

### 2.3.2.1 Druhá republika

Díky přijetí Zmocňovacího zákona bylo postavení moci výkonné mnohem silnější, než za první republiky. V jejich rukou se rychle koncentrovala moc a prezident společně s vládou disponovali i možností vládnout bez kontroly parlamentu. Problematickým bodem se ovšem stala existence autonomních vlád, které oslabovaly postavení centrální pražské vlády a ve slovenském případě byly i často v opozici vůči jejím záměrům.

V průběhu existence druhé republiky byly v úřadu tři vlády, první od 22. září do 4. října 1938. Byla úřednická a jejím předsedou se ještě před Mnichovskou konferencí stal gen. Jan Syrový. Druhá vláda existovala od 4. října do 1. prosince 1938, předsedal jí opět gen. Jan Syrový a byla také úřednická. Vznikla jako reakce na přijetí závěrů Mnichovské konference. Poslední vláda existovala od 1. prosince 1938 do 15. března 1939. Jejím předsedou byl Rudolf Beran a měla charakter politicko-odbornický. Tato vláda musela již pracovat v podmínkách autonomie Slovenska a Podkarpatské Rusi, což stěžovalo její pozici. Zasedali v ní i ministři kabinetů autonomních zemí, což znamenalo problém, jelikož na pražské straně byl jen premiér zkušeným politikem, zbytek kabinetu byl tvořen odborníky, zatímco na straně kabinetů autonomních zemí se jednalo o zkušené politiky s vyhraněnými postoji. (Gebhart – Kuklík 2004: 99)

Funkci prezidenta republiky zastávali dva muži. Do 5. října 1938 jím byl Edvard Beneš. Ten byl ovšem příliš těsně spojen s obdobím první republiky a Mnichovskou tragédií, proto 5. října 1938 rezignoval na svou funkci. Druhým prezidentem byl 30. listopadu 1938 zvolen Emil Hácha. Výběr kandidáta na prezidentský úřad se také nesl v duchu snahy odpoutání se od první republiky. Volba Háchy byla kompromisem mezi domácími požadavky a ochotou Berlína nového prezidenta přijmout. (Gebhart – Kuklík 2004: 95)

### 2.3.2.2 Protektorát Čechy a Morava

Po celou dobu trvání Protektorátu Čechy a Morava vykonával funkci prezidenta Emil Hácha. Jeho pravomoci se sice formálně oproti druhé republice nezměnily, ale ve skutečnosti všechny významnější činy podléhaly schválení říšského protektora. Jeho funkce byla do velké míry jenom symbolická a představoval i jistou, Němci preferovanou, protiváhu vůči londýnskému exilu a prezidentu Edvardu Benešovi.

Za protektorátu úřadovalo několik vlád. První přetrvala ještě z doby druhé republiky a existovala do 27. dubna 1939 a jejím předsedou byl Rudolf Beran. Druhá existovala od 27. dubna 1939 (již 24. dubna 1939 jmenována) do 19. ledna 1942. Do svého zatčení v září 1941, jí předsedal generál Alois Eliáš. Třetí vláda nastoupila do úřadu 19. ledna 1942 a existovala do 19. ledna 1945, předsedal jí Jaroslav Krejčí. Poslední vláda byla ve funkci od 19. ledna 1945 do 5. května 1945 a měla v čele Richarda Bienerta.

Vláda musela fungovat ve shodě s německými zájmy a její pravomoc byla silně omezená. Ve vládě neexistovalo ministerstvo zahraničí, ani obrany, jež byly krátce po vyhlášení



protektorátu zlikvidovány, čímž byl jenom zdůrazněn nerovnoprávný vztah vůči Německu. Činnost protektorátní vlády se od začátku pohybovala mezi limity proněmeckého aktivismu a na druhé straně protiněmecké rezistence a retardace jejich snah. Eliášova vláda byla z protektorátních vlád nejvíce protiněmecká, ale na venek musela i tak vystupovat loajálně. Odpor se projevoval snahami o udržení národní jednoty, udržováním kontaktů s odbojem, či zbrzděním a zmírňováním dopadů německých opatření proti českému obyvatelstvu. Jeden ze členů protektorátní vlády, protektorátní ministr zemědělství Ladislav Feierabend dokonce v lednu 1940 uprchl ze země a později vstoupil do exilové vlády v Londýně. (Pasák 1998: 85–86) Po zatčení Aloise Eliáše a jmenování Jaroslava Krejčího převládl ve vládě aktivismus. Hlavní slovo získal ministr školství a národní osvěty Emanuel Moravec, který je chápán za jeden ze symbolů české kolaborace. Další významnou postavou se stal min. hospodářství, Němec Walther Bertsch. Krejčího vláda se stala za Heydricha i za jeho nástupců prodlouženou rukou protektora. (Pasák 1999: 325–326) Vláda Richarda Bienerta byla úplně podřízena německým zájmům a hlavní slovo v ní opět měl ministr Moravec. (Pasák 1999: 334)

Největší vliv na politiku protektorátu měl říšský protektor. Jako první tuto funkci vykonával Konstantin von Neurath (21. března 1939 – 20. srpna 1943). Od 27. září 1941 do 20. srpna 1943 ovšem svůj úřad nezastával, byl na zdravotní dovolené. Jako zastupující říšský protektor byl do Prahy jmenován Reinhard Heydrich. Po jeho smrti se úřadu zastupujícího říšského protektora ujal Kurt Daluege, jenž jej vykonával až do 20. srpna 1943. Von Neurathovým nástupcem v úřadu říšského protektora se stal Wilhelm Frick, který byl v úřadu od 20. srpna 1943 do 4. dubna 1945. Říšský protektor zodpovídal za tvorbu zákonů, kontrolní dohled nad českými úřady a vládou a měl i rozhodovací pravomoc. Správní reforma z roku 1942 jeho pravomoci ještě posílila.

Na život v protektorátu měl silný vliv Karl Hermann Frank, který vykonával úřad říšského sekretáře Protektorátu Čechy a Morava, později změněnou na funkci německého státního ministra pro Čechy a Moravu. Z důvodu dlouholeté nepřítomnosti protektora Fricka v protektorátu, se Frank stal v posledních letech války nejmocnějším mužem v Čechách a na Moravě.

### **2.3.2.3 Prozatímní státní zřízení**

V exilu byla dominantní role prezidenta, kterou od jejího zřízení 9. července 1940 zastával Edvard Beneš. V prostředí exilu byla jeho vůdčí role vyjádřena jak možností normotvorby, kterou vykonával prostřednictvím dekretů, ale i tradiční úctou k prezidentskému úřadu, v čemž navazoval na roli T. G. Masaryka. Své postavení odvozoval od neplatnosti Mnichovské dohody od jejího samotného počátku a tudíž i všechny další kroky byly považovány za vynucené. Tuto jeho koncepci podpořily nejprve Spojené státy americké, které jako první z velmocí uznaly jeho postavení v exilové vládě. Ve svém úřadě Beneš setrval až do 28. října 1945, kdy se konala nová volba.

Další významnou exilovou institucí, byla vláda. Ta navázala na činnost Česko-Slovenského národního výboru a od července 1940 byla ve funkci exilová, tzv. Prozatímní vláda, která byla

21. července 1940 uznána britskou vládou. Jejím předsedou se stal lidovec Jan Šrámek, který ji řídil až do 12. listopadu 1942, kdy po personálních změnách byla jmenována druhá exilová vláda, v jejímž čele seděl opět Jan Šrámek. Ta byla v úřadě až do 5. dubna 1945, kdy ze zástupců londýnského a moskevského exilu byla jmenována Vláda Národní fronty v čele se Zdeňkem Fierlingerem. (Balík – Hloušek – Holzer – Šedo 2011: 111–112)

### **2.3.3 Moc soudní**

#### ***2.3.3.1 Druhá republika***

V rámci soudního systému zůstala zachována nezávislost na státu. Změny proběhly jenom v organizační rovině, když došlo ke zřízení vrchního soudu a vrchního státního zastupitelství na Podkarpatské Rusi. V případě soudnictví nejen že nebyly přijaty prvky autoritativního režimu, ale demokratické standardy zůstaly po dobu existence Druhé republiky zachovány.

#### ***2.3.3.2 Protektorát Čechy a Morava***

V době existence protektorátu se proměnily také soudy. Soudní soustava Protektorátu se nelišila příliš od období druhé republiky, pouze byla ukončena činnost ústavního soudu. V průběhu března až srpna 1939 byla v Čechách a na Moravě zavedena i třístupňová německá soudní struktura a německé trestní, civilní i vojenské soudy obdržely výlučnou pravomoc vůči soudům protektorátním. (Pasák 1998: 46) V období Protektorátu nelze hovořit o nezávislosti soudnictví, jelikož soudy byly pod kontrolou německých okupačních orgánů a tak se staly dalšími vykonavateli německých zájmů.

## **2.4 Stranický systém**

### **2.4.1 Druhá republika**

Již krátce po odstoupení pohraničí se ozvaly hlasy, které kladly vinu za národní tragédii stranickému systému a žádaly, aby nová republika měla jednodušší stranickou strukturu. Byly zahájeny koncentrační procesy, které měly vést ke sloučení stávajícího počtu stran do mnohem menšího množství subjektů. Krátce se uvažovalo o systému tří stran, ale nakonec bylo přistoupeno jenom k soustavě dvou stran. Iniciátorem tohoto konceptu se stala hlavně Agrární strana. Sloučením několika prvorepublikových stran vznikly dva nové politické subjekty, Strana národní jednoty (SNJ) a Národní strana práce (NSP). V realitě ale měl systém daleko ke klasickému dvoupolárnímu uspořádání, jelikož jasně dominovala SNJ a opozice NSP byla jenom trpěna. V rámci Sartoriho typologie stran se stranický systém druhé republiky podobá systému hegemonné strany.

Nově vzniklá SNJ sdružovala Agrárníky, část ČSNS, ČSL, Národní ligu, Národní sjednocení, Národní stranu lidovou a další subjekty. V personálním složení strany měli převahu bývalí Agrárníci, z jejichž řad pocházel i předseda strany Rudolf Beran. Program strany si kladl za cíl převzít odpovědnost za nový stát, zastavit politický chaos a omezení vlivu Židů a cizinců v obchodu, správě a veřejném životě. SNJ se ve svém programu otevřeně snažila o vytvoření autoritativně demokratického režimu. V zahraniční politice byla její prioritou garance nových hranic, proto se orientovala hlavně na Německo. (Malíř – Marek 2005: 1047–1048)

NSP byla tvořena zejména členy ČSDSD, částí ČSNS a některými bývalými členy KSČ. Jejím předsedou se stal Antonín Hampl. Představovala loajální opozici vládnoucí SNJ. Ve svých cílech ovšem nepropagovala autoritativně demokratický systém a jenom v některých ohledech se odchýlila od prvorepublikových tradic, takže i z tohoto důvodu na ni pohlížela SNJ jako na potenciální riziko. (Malíř – Marek 2005: 1049)

Na Slovensku nadále existovala Hlinkova slovenská ľudová strana (HSLŠ), která postupně pohltila slovenské agrárníky i další menší subjekty. Podřídila si postupně odbory a mládežnické organizace. Jejím programem byla autonomie Slovenska a ve svých postojích se inspirovala zahraničními fašistickými stranami. Z její iniciativy došlo k zákazu všech dalších stran, takže si během podzimu 1938 podmanila celý politický prostor na Slovensku. Jejím předsedou byl Jozef Tiso. (Gebhart – Kuklík 2004: 73–91)

Na Podkarpatské Rusi došlo nejprve ke zrušení politických stran, jejichž místo zaujala jediná dominantní strana, kterou byla Ukrajinská národní jednota. Ta vznikla až v lednu 1939 jako zastřešující politická organizace této země. V podmínkách neregulérních voleb zvítězila v zemských volbách v únoru 1939 se ziskem 93% hlasů. (Malíř – Marek 2005: 1053–1054)

## **2.4.2 Protektorát Čechy a Morava**

V průběhu existence Protektorátu neexistoval na českém území klasický stranický systém. Jedinou povolenou stranou bylo Národní souručenství (NS), založené 23. března 1939, které soustředilo ve svých řadách téměř všechny mužské obyvatele Protektorátu. Byla to monopolní organizace, do jejíhož čela byl prezidentem Háchou jmenován bývalý agrárník Adolf Hrubý, jeho zástupcem se stal Josef Nebeský. Jednalo se o korporativní stranu, jejíž činnost byla zpočátku vedena snahou o národní obranu vůči proněmeckým a kolaborantským aktivitám. Postupně začaly v NS převládat kolaborantské elementy, jako byl aktivistický novinář Vladimír Krychtálek. Od roku 1942 byla zahájena depolitizace NS, která nenaplnila plány K. H. Franka, jenž ji chtěl přetvořit do aktivistické organizace spolupracující s Němci. Činnost NS jako politického subjektu byla ukončena na počátku roku 1943 a dále fungovala jenom jako kulturní a výchovná organizace. (Malíř – Marek 2005: 1091–1095)

### **2.4.2.1 Prozatímní státní zřízení**

Zahraněční exil byl za války působištěm zástupců nejrůznějších politických stran z doby první republiky, ale vzhledem k neexistenci voleb a skutečného stranického aparátu, nemohly strany

řádně fungovat. Jistou výjimku tvořila KSČ, jejíž vedení se ještě před okupací zbytku Č-SR uchýlilo do moskevského exilu.

## **2.5 Volební systém**

### **2.5.1 Druhá republika**

V období druhé republiky neproběhly žádné volby do parlamentu. Volby do slovenského sněmu a na Podkarpatské Rusi, byly neregulérní, takže nelze hovořit o nějakém obecném volebním systému v tomto období. Ani v období existence Protektorátu Čechy a Morava neprobíhaly volby a země neměla ani formální znaky demokratického systému, takže neexistoval ani žádný volební systém. Stejně tak se během činnosti Prozatímního státního zřízení nekonaly žádné volby, takže neexistoval ani v tomto případě žádný volební model.

## **2.6 Státní správa**

### **2.6.1 Druhá republika**

Po Mnichově doznala státní správa některých změn, na nichž se odrazila změněná politická situace republiky. O své mandáty v orgánech územních zastupitelství přišli postupně všichni jejich členové zvolení za KSČ. V důsledku vychýlení dělby moci v zemi ve prospěch exekutivy došlo i k pokusu o proniknutí moci státu do obecních a okresních samospráv prostřednictvím jmenování tajemníků. (Hledíková – Janák – Dobeš 2005: 379 a 382)

V důsledku oslabení centrální pražské vlády došlo v průběhu podzimu 1938 k přijetí autonomie Slovenska a Podkarpatské Rusi, které dále měly své vlastní vlády. Na Slovensku se stala dominantní silou Hlinkova slovenská ľudová strana (HSĽS). Došlo zde také ke zjednodušení stranického systému, jehož první obětí se stala KSČ, která byla 7. října zakázána, poté následoval i zánik ostatních stran, jež se postupně sloučily s HSĽS, nebo zastavily svou činnost. Během období druhé republiky se HSĽS stala na Slovensku jediným politickým subjektem, který neměl žádnou legální opozici. Z jejich řad pocházeli i premiéři slovenské autonomní vlády Jozef Tiso a Karol Sidor.

Také Podkarpatská Rus získala 22. listopadu 1938 autonomii. V čele země stála vláda sídlící v Chustu. Premiéry těchto vlád byly postupně Andrej Bródy a Augustin Vološin. Autonomní vláda zanikla v březnu 1939, když bylo zbylé území Podkarpatské Rusi obsazeno maďarským vojskem.

V důsledku přijetí závěrů Mnichovské dohody přišla republika o množství pohraničních okresů, nebo jejich částí. Tento stav se v listopadu opakoval po obsazení jižního Slovenska a jihu Podkarpatské Rusi. Zásadní změny ale nastaly v případě samosprávy, která byla v důsledku přijetí zmocňovacího zákona téměř zlikvidovaná. V lednu 1939 byla rozpuštěna

zemská zastupitelstva v zemi české i moravskoslezské. Podobný osud následoval i v případě okresních zastupitelstev. (Marek 2003: 461) V únoru 1939 byla zavedena instituce obecních a obvodních tajemníků, jejichž úkolem bylo vykonávat přenesenou pravomoc obcí, nebo sdružení několika obcí. Tito tajemníci měli svou funkci vykonávat podle instrukcí ministerstva vnitra, zemského prezidenta, nebo okresního hejtmána. Představitelé SNJ si také nárokovali vedoucí pozice v obecních zastupitelstvech a z toho důvodu došlo ke změně ve vedení řady měst. (Gebhart – Kuklík 2004: 112–113)

## **2.6.2 Protektorát Čechy a Morava**

Výnosem o zřízení Protektorátu Čechy a Morava z 16. března 1939 bylo stanoveno, že toto území je autonomní a spravuje se samo. V čele této protektorátní civilní správy stál státní prezident Emil Hácha. Jako zástupce vůdce a zplnomocněnec říšské vlády byl do čela německého správního aparátu jmenován protektor. De iure tento výnos znamenal zavedení dvojkolejnosti správy, neboť v zemi začaly úřadovat i německé orgány, v praxi byly ale německé správní orgány nadřazeny českým a říšský protektor jako nejmocnější osoba v Protektorátu schvaloval nejenom zákonné normy, ale později také správní normy. Zástupcem protektora ve vedení Úřadu říšského protektora se stal státní tajemník. (Hledíková – Janák – Dobeš 2005: 405–406) Tuto funkci po celou dobu německé okupace vykonával Karl Herman Frank.

Na místní úrovni vznikly oberlandráty, které byly nejnižšími německými správními úřady a zároveň dohlížely na činnost protektorátních obecních a okresních úřadů ve svých obvodech. (Hledíková – Janák – Dobeš 2005: 408) Těchto oberlandrátů bylo celkem 23 v Čechách a 12 na Moravě, ale jejich počet se postupně měnil a jejich počet klesl na 6 v Čechách a 2 na Moravě. Oberlandráty podléhaly protektorovi. Česká protektorátní správa byla nadále tvořena zemskými, okresními a obecními samosprávami, ale velice rychle se začal měnit obsah jejich činnosti a vztahy mezi nimi. Cílem bylo odstranit postupně volená zastupitelstva. Tyto orgány místní samosprávy se postupně dostávaly pod kontrolu říšských správních orgánů. (Malý 2003: 471–472)

Dvoukolejnost správy vyřešil po svém nástupu do úřadu protektora Reinhard Heydrich svou správní reformou, která vyšla jako vl. nař. 14/1942 Sb., 80/1942 Sb. a 208/1942 Sb. Organizace ministerstev byla pozměněna podle německého vzoru a nově vytvořené ministerstvo hospodářství a práce, jež bylo zvláště důležité kvůli zbrojní výrobě, bylo obsazeno říšským Němcem. Vedoucí jednotlivých oddělení na protektorově úřadu byli dosazeni na protektorátní ministerstva jako generální zástupci ministrů a samotný úřad protektora byl početně redukován. (Malý 2003: 470)

## **2.7 Shrnutí**

Druhá republika existovala na území Čech, Moravy, Slovenska a Podkarpatské Rusi od Mnichovské konference do poloviny března 1939. Republika ztratila rozsáhlá území, což traumatizovalo společnost, která snáze podlehla pravicové agitaci. Výsledkem byl

autoritativně demokratický režim, který se nové politické elity seskupené okolo Strany národní jednoty pokoušely prosadit. Tento režim nebyl totalitní, nebo fašistický, ale znamenal ústup od tradic parlamentní demokracie z let 1918–1938.

V důsledku oslabení centrální moci se podařilo prosadit autonomistické cíle některých členů slovenské a podkarpatorské politických elit. V důsledku toho byla 22. listopadu 1938 přiznána Slovensku a Podkarpatské Rusi autonomie, název země se změnil na Republika Česko-Slovensko a ze země se stal spolkový stát.

Od 16. března 1939 do počátku května 1945 existoval na území Čech a Moravy státní útvar nazvaný Protektorát Čechy a Morava. Tento státní útvar byl plně pod kontrolou německé civilní správy, v jejímž čele stál protektor, který představoval i nevyšší zákonodárnou a výkonnou funkci v zemi. Protektorátní úřady reprezentované prezidentem a vládou byly suspendovány vůči protektorovi do podřízené pozice a česká civilní správa vyla také podřízena správě německé. I přes formální autonomii poskytovanou zřízením protektorátu tak měli v zemi dominantní roli Němci. Byly převzaty politické cíle NSDAP a jediným povoleným politickým subjektem se v protektorátu stalo Národní souručenství. Na dodržování tohoto směru dohlížel objemný bezpečnostní aparát, v němž hrálo dominantní roli Gestapo. I z toho důvodu můžeme nazvat tento režim okupačním.

Prozatímní státní zřízení bylo mimořádným způsobem přetrvání existence ČSR i po Mnichovské dohodě a následném rozpadu země a jejím obsazením Německem. Jednalo se o formu exilové vlády, která vybočovala z běžných ústavních zvyklostí a vyznačovala se velice silným postavením exekutivy na úkor ostatních sfér státní moci. Zcela stěžejní byla v existenci Prozatímního státního zřízení role prezidenta, kolem které se se soustředil londýnský exil a od něj pochází i právní odůvodnění kontinuity prezidentské funkce a šířeji tedy i existence republiky. (Čejka 1997: 226)

## **2.8 Kontrolní otázky**

Jak se změnil politický systém republiky po Mnichovské konferenci?

Která ze tří složek státní moci během druhé republiky posílila?

Jak byste popsali stranický systém druhé republiky?

K jakým volbám došlo během období druhé republiky a s jakým výsledkem?

Jaké bylo postavení Národního souručenství?

Do kolika časových etap se dá vymezit období německé správy a čím se jednotlivé etapy odlišovaly?

Kdo byl v posledních letech nejmocnějším mužem v protektorátu?

Jak byste charakterizovali protektorátní režim

Jaká byla v systému Prozatímního státního zřízení role prezidenta?

Jaké byly alternativní postoje ohledně toho, kdo má vést zahraniční odboj a kdo je reprezentoval?

## **2.9 Seznam doporučené literatury**

BALÍK, S. – HLOUŠEK, V. – HOLZER, J. – ŠEDO, J.: Politický systém českých zemí 1848–1989. Brno 2011.

CABADA, L.: Politický systém první Československé republiky. In: VODIČKA, K. – CABADA, L.: Politický systém České republiky. Praha 2003. s. 15–45.

HOLZER, J.: Stranický systém druhé republiky. In: MALÍŘ, J. – MAREK, P.: Vývoj politických stran a hnutí v Českých zemích a Československu 1861–2004. Sv. II. Brno 2005, s. 1037–1056.

KUKLÍK, J.: Strana národní jednoty. In: MALÍŘ, J. – MAREK, P.: Vývoj politických stran a hnutí v Českých zemích a Československu 1861–2004. Sv. II. Brno 2005, s. 1057–1072.

KUKLÍK, J.: Národní strana práce (1938–1939). In: MALÍŘ, J. – MAREK, P.: Vývoj politických stran a hnutí v Českých zemích a Československu 1861–2004. Sv. II. Brno 2005, s. 1073–1090.

## 3 Hybridní demokracie tzv. Třetí republiky (1945–1948)

Dušan Janák

### Cíle kapitoly

Po prostudování kapitoly

#### **Budete umět:**

- charakterizovat vývoj politického systému tzv. Třetí republiky a jeho jednotlivé etapy

#### **Získáte:**

- znalost základní faktografie z politického vývoje od května 1945 do února 1948
- znalost relevantní historické a politologické terminologie
- přehled vědomostí o vývoji základních subsystémů politického systému

#### **Budete schopni:**

- popsat a vyložit základní problémy první fáze sovětizace v Československu

### Klíčová slova kapitoly

Lidová demokracie, hybridní demokracie, sovětizace, Košický vládní program, Národní fronta, „vedlejší mechanismus“ NF, znárodnění, národní správa, pozemková reforma, odsun německého obyvatelstva, tzv. právní dualismus, retribuční soudnictví, zostření trestního práva, ratihabice, nepřímé a přímé parlamentní volby, Prozatímní a Ústavodárné národní shromáždění, převaha exekutivy nad legislativou, nadstranický prezident, silné postavení vlády, „dvoukolejnost“ veřejné správy, národní výbory, etatismus, středolevá asymetrie, limitovaný pluralismus, solidární pojetí politiky, apriorní standard, Informbyro, komunisté v Bezpečnosti, Lidové milice, vládní krize, státní převrat, komunistický monopol moci.

### 3.1 Politický vývoj a klasifikace politického režimu

Nejdůležitějším geopolitickým důsledkem druhé světové války pro země střední a jihovýchodní Evropy byla skutečnost, že se na konci války ocitly ve sféře vlivu Sovětského svazu. V důsledku toho každá z nich prošla v letech 1944–1948 kratším či delším obdobím bouřlivých změn v rámci první etapy sovětizace společnosti,<sup>3</sup> která měla podobu státního

---

<sup>3</sup> Podstatu těchto změn v polských podmínkách vyjádřil snad poněkud zkratkovitě, leč výstižně např. A. Paczkowský, jenž označuje léta 1945 – 1947 jako „dobyty státu“ komunisty.



zřízení /systému tzv. lidové demokracie/ se silnými socialistickými, centralistickými a autoritativními prvky v politickém, sociálně-ekonomickém i kulturním životě, které usnadnily komunistům cestu k získání mocenského monopolu a nastolení stalinistické diktatury.

V Československu se tyto procesy odehrávaly od května 1945 do února 1948, přičemž za jejich kořeny a počátky sovětského vlivu se považuje uzavření československo-sovětské spojenecké smlouvy v prosinci 1943 či ještě dřívější jednání vzájemná jednání prezidenta Beneše a exilové vlády v let 1939–1941 (Bílek – Lupták 2014: 190). K vnitřním předpokladům sovětizace patřily tradičně dobré vztahy k Rusku, posílené euforií z osvobození hlavně v českých zemích, i dřívější relativně silné pozice komunistů a obecné přesvědčení, že je třeba řešit dřívější politickou roztržičnost a ekonomické, sociální i národnostní problémy. Jejím programem se stal Košický vládní program první vlády NF (KVP), jehož návrh předložený komunisty byl přijat v březnu 1945 na jednáních v mezi komunistickým vedením a exilovou reprezentací v Moskvě a vyhlášen oficiálně 5. dubna 1945 v Košicích. Politickým základem lidové demokracie byl uzavřený systém Národní fronty, jenž vylučoval z politického života předválečné pravicové strany. K dalším znakům sovětizace pak lze zařadit potrestání Němců, Maďarů, zrádců a kolaborantů včetně konfiskace majetku daného pod národní správu, znárodnění tzv. klíčového průmyslu, přírodního bohatství a bankovního sektoru a provedení druhé etapy pozemkové reformy, sjednocení územní samosprávy a státní správy v národních výborech, nechybělo ani budování branné moci po vzoru Rudé armády a propagace Sovětského svazu ve školství, vědě a kultuře. Uskutečňování těchto i dalších záměrů deklarovaných v KVP, jenž byl fakticky programem první fáze sovětizace Československa, rozbíjelo politickou i právní kontinuitu s První republikou, vedlo ke vzniku třísektorové ekonomiky, dalekosáhlým majetkovým přesunům a devastaci středních vrstev i zásadním změnám sociální a národnostní struktury. Současně komunisté usilovali o získání klíčových resortů i pozic v národních výborech, o podřízení represivního aparátu, především „jednotného“ policejního sboru, Sboru národní bezpečnosti, a jeho využití proti politickým protivníkům, o ovládnutí spolků a zájmových organizací i o pronikání (subverzi) do nekomunistických stran, což vyvolalo postupně narůstající odpor demokratických stran, projevující se i v pomalejším tempu sovětizacních procesů a snaze zvrátit některé už provedené změny (např. spory o majetek předaný do národní správy, o retribuční /odvetné/ soudnictví aj.). Výsledkem pak byl „spíše komplikovaný“ typ sovětizace a „smíšený“ politicko-ekonomický model lidové demokracie jako systému mezi kapitalismem a socialismem, který mohl fungovat pouze za pokračující spolupráce velmocí, jež však definitivně skončila v polovině roku 1947 (Vykoukal – Litera – Tejchman 2000: 246–251).

Mezi politology a historiky dnes panuje shoda, že tyto procesy se odehrávaly ve třech vývojových etapách. První z nich, označovaná někdy za „národně socialistickou“, trvala od osvobození Československa v květnu 1945 do parlamentních voleb v květnu 1946 a

---

(Paczkowski 1999: 334, 338). K problematice sovětizace a lidové demokracie např. (Tejchman 1995: 7-36, 261-280, Fórum 1994: 483-539) – zde termín „sovětizace“ označuje období 1944 – 1948; (Vykoukal – Litera – Tejchman 2000: 286-298, Janák 2002a: 5-6). Rozdílům v pojetí „lidové demokracie“ před a po únoru 1948 věnovali pozornost např. (Pehr 2005: 99-100 Kmeť 2005: 99-105).

uskutečnila se během ní podstatná část změn proklamovaných KVP. Ve spojení s převzetím řady opatření a mechanismů z okupace především v ekonomické oblasti (přídělový systém, centrální řízení ekonomiky) tak byly položeny základy vývoje v dalších desetiletích. Přestože vztahy se Slovenskem měly být budovány na principu „rovný s rovným“, docházelo k omezování pravomocí slovenských orgánů. Důležité bylo i posílení exekutivy a zostření represí zejména vůči německému obyvatelstvu v rámci „divokého“ odsunu. V následující etapě od června 1946 do odmítnutí československé účasti na Marshallovu plánu v polovině roku 1947 jsou pro politický vývoj charakteristické množící se střety představitelů demokratických stran s komunisty na různých úrovních včetně formování protikomunistických bloků ad hoc, při poválečné obnově a rekonstrukci ekonomiky pak posilování centrálního plánování a prvků administrativně-direktivního řízení hospodářských jednotek i resortů. Současně se zdánlivým posilováním demokratických stran se ovšem zvyšuje subverze komunistů a vytváření komunistických frakcí v jejich řadách. Poslední období od léta 1947 do února 1948 je obdobím otevřených střetů vyvolávaných komunisty a jejich spojenci především v Revolučním odborovém hnutí, kombinováním nátlaku „zdola i shora“ až po pokus o komunistický puč na Slovensku, faktický rozpad Národní fronty, v níž se proti nim formuje nekomunistická opozice, a nástup komunistů v Bezpečnosti, zejména ve zpravodajství a Státní bezpečnosti (StB), jako třetí mocenské síly usilující o kriminalizaci a represe politických protivníků (tzv. krčmáňská aféra, konstrukce „protistátního spiknutí“ v Demokratické straně na Slovensku, mostecká aféra). Z mezinárodního hlediska se toto období kryje s počátkem vytváření sovětského mocenského bloku a kritikou KSČ za pomalý postup sovětizace na ustavující schůzi v září 1947. Vyvrcholením těchto procesů byl státní převrat a nastolení komunistické diktatury v únoru 1948.<sup>4</sup> Hodnocení těchto událostí jako symbolického převratu, sloužícího jako „vhodný mezník mezi pretotalitním a totalitním režimem“ a srovnatelného např. s parlamentními volbami v květnu 1948, je však přinejmenším sporné.<sup>5</sup>

Názory na charakter reálně existujícího politického režimu tzv. lidové demokracie, vyznačujícího se na rozdíl od parlamentní demokracie zakotvené v platné ústavě omezením parlamentarismu, pluralismu a politické i ekonomické soutěže, se však výrazně liší, jak se ukázalo např. na pražské konferenci k 60. výročí druhé světové války v květnu 2005, kde se názory pohybovaly od mírně omezené či limitované parlamentní demokracie po pretotalitní režim (Kocian – Kokoška – Kokošková 2005: zejména 67–194, 255–394). Novější přístupy uvažují o nějaké formě hybridní demokracie, podle našeho názoru ve sledovaném období můžeme rozlišit minimálně dvě různé podoby politického systému, který do pozdního léta 1947 vykazoval řadu znaků tzv. neliberální demokracie podle W. Merkela, zatímco v dalších

---

<sup>4</sup> Období 1945 – 1948 podrobně ve svých pracích zachytil K. Kaplan (Kaplan 1991, Kaplan 1993: 9-174 aj.)

<sup>5</sup> Tuto tezi zastávají např. (Balík – Hloušek – Holzer – Šedo 2004: 119), nicméně už K. Kaplan přesvědčivě doložil, že se jednalo o rozhodující mocenské střetnutí, jehož důsledkem bylo „odstranit dosavadní lidově demokratický režim, zejména mocenskopolitický systém budovaný na koalici NF, a vytvořit systém monopolní komunistické moci jako předpoklad výstavby komunistického režimu“ (Kaplan 1997: 539).

měsících do února 1948 dochází k přechodu k pretotalitnímu režimu (Janák 2006: 223–227). V novější studii plzeňských politologů J. Bílka a L. Luptáka není první etapa zařazena mezi hybridní režimy vzhledem k absenci soutěživých voleb, ale označena za hegemónické volební autoritářství podle L. Diamonda, druhá se podle nich blíží neliberálnímu hybridnímu režimu a třetí neliberálnímu poručnickému hybridnímu režimu (Bílek – Lupták 2014: 204–206).

### 3.2 Ústavní a právní vývoj

V tzv. Třetí republice platila únorová ústava z roku 1920, ale Košický vládní program a ústavní dekrety prezidenta republiky (ze 143 dekretů bylo 17 ústavních) přinesly řadu zásadních změn – vyrovnání vztahů se slovenským národem a uznání jeho národních orgánů, znárodnění, nové orgány vlády (předsednictvo, hospodářská rada a její generální sekretariát), vytvoření národních výborů se širokými pravomocemi, snížení aktivního i pasivního volebního práva aj. Platná ústava pak nebyla dodržena v případě vytvoření jednokomorového parlamentu či při ustavování Prozatímního národního shromáždění, sporné bylo zavedení tzv. bílých lístků při parlamentních volbách 1946, neuskutečnily se přímé volby do národních výborů, nebyl zřízen Ústavní soud atd.

Jedním z klíčových úkolů Ústavodárného národního shromáždění (ÚNS), konstituovaného po volbách 1946, bylo přijetí nové ústavy, která by zakotvila poválečné změny. Její přípravu deklaroval Budovatelský program nové vlády, jehož návrh předložili komunisté. To se však nepodařilo realizovat vzhledem ke sporům mezi komunisty a demokratickými stranami, zejména o nové územně správní členění a postavení národních výborů, které byly původně zřízeny jako prozatímní orgány. V ÚNS se proto paralelně připravovaly tři ústavní texty – národně socialistický, lidovecký a komunistický, který byl po únoru 1948 přijat jako Ústava 9. května.

Po skončení druhé světové války byla zdůrazňována kontinuita československého právního řádu, obnova právního pořádku a demokratických práv a svobod občanů. Právní řád však byl mimořádně složitým komplexem právních norem vznikajících 150 let, v němž se mísily normy rakouské, resp. rakousko-uherské monarchie do roku 1918, První a Druhé republiky, Protektorátu Čechy a Morava, a to jak oktrojované německé normy, tak normy „autonomní“ správy, dekrety prezidenta republiky a prováděcí nařízení londýnské vlády, vládní nařízení vydaná od dubna 1945 na osvobozeném území, dekrety prezidenta republiky vydané od 1. dubna do 27. října 1945 a zákony schválené PNS a ÚNS. V předúnorovém období tato různorodost právních předpisů přetrvávala a navíc ji komplikoval tzv. právní dualismus jako důsledek rozdílného právního vývoje v českých zemích a na Slovensku do roku 1918. Snahy o unifikaci a modernizaci práva do roku 1938 skončily bez konkrétních legislativních důsledků, po rozbití republiky se rozdílly dále prohloubily a obnovené poválečné unifikační pokusy problematizovaly vývoj česko-slovenských vztahů. Při cestě za mocenskými monopolem pak sílily i snahy komunistů a jejich spojenců o posílení represivních prvků v československém trestním i správním právu a omezení občanských práv a svobod (např. tresty za činy, které dříve nebyly trestné, zejména od roku 1947, zostření některých trestních

sazeb včetně pohrůžky smrti, zavedení mimořádných soudů a kvazisoudních institucí) (Janák 2002a: 62–63).

### **3.3 Dělbá státní moci**

#### **3.3.1 Moc zákonodárná**

Pro systém lidové demokracie byla charakteristická preference exekutivy na úkor legislativy. Prvního půl roku po osvobození, tj. do vzniku Prozatímního národního shromáždění (PNS) 28. 10. 1945, rozdělení státní moci ani formálně neexistovalo, neboť exekutiva vykonávala moc zákonodárnou prostřednictvím prezidentských dekretů (a vládních nařízení), což se zdůvodňovalo potřebou urychleně řešit důsledky války a poválečnou rekonstrukci mimoparlamentní cestou. PNS bylo z řady příčin skutečně pouhou „nápodobou“ skutečného parlamentu a jeho hlavním úkolem bylo potvrzení poválečných změn, zejména ratihabíci dekretů prezidenta republiky zákonem č. 57 z 28. 3. 1946, jímž získaly sílu zákonů a ústavních zákonů.

Ústavodárné národní shromáždění (ÚNS), jež vzešlo z voleb 26. 5. 1946, mělo předem stanoveno maximálně tříleté funkční období a jeho hlavním úkolem bylo přijetí nové ústavy, což se nezdařilo (viz výše). I když výrazným rysem politického systému lidové demokracie byla neexistence opozice, v parlamentu a jeho výborech zesílil v povolebním roce odpor nekomunistických stran i kritika resortů vedených komunisty a vedly se ostré a dlouhé spory o nové osnovy i návrhy zákonů.

#### **3.3.2 Moc výkonná**

Rostoucí etatismus se projevil především v posílení moci výkonné. Minimálně do ustavení PNS byl klíčovou institucí prezident republiky s širokými pravomocemi, který ve svých dekretech vydávaných na návrh vlády do značné míry určil nové uspořádání republiky. Prezident Edvard Beneš svůj mandát v této době vykonával na základě exilového státního zřízení, 28. 10. 1945 byl ve funkci potvrzen PNS a 19. 6. 1946 znovu zvolen ÚNS. Hodnocení jeho politiky v letech 1945–1948 je značně rozporné, v řadě aspektů byl spoluzakladatelem režimu lidové demokracie, orientace na Sovětský svaz i systému NF, současně se ale stavěl do role nadstranického politického úředníka či zprostředkovatele. Jeho reálná politická moc se tím zmenšila, v aktivnějším výkonu funkce mu bránil i zhoršující se zdravotní stav a postupně se tak stával spíše symbolem prvorepublikových hodnot, jejichž vliv ve společnosti slábl.

Vláda měla mimořádně silné postavení upravené ústavním dekretem prezidenta republiky č. 1/1945 Sb. a poté ústavním zákonem č. 153/1946 Sb. Kromě přípravy dekretů prezidenta republiky mohla s jeho souhlasem až do konce roku 1945 vydávat nařízení s mocí zákona, řídit nařízeními hospodaření s tzv. věcnými prostředky aj. Soustředovala značnou část politické moci a po znárodnění průmyslu a bankovníctví měla rozhodující podíl na řízení ekonomiky. První poválečná vláda NF, která vyhlásila KVP byla výsledkem jednání mezi moskevským a londýnským exilem, domácí občanský i komunistický odboj byl vyloučen. Při sestavování vlády v Moskvě ovládli komunisté klíčové resorty řízené dříve agrárníky (vnitro,

zemědělství) i nově zřízené ministerstvo informací, což jim otvíralo široké možnosti sledování, zastrašování a perzekvování politických odpůrců i médií, sbírání kompromitujících materiálů, získávání voličů a budování silných pozic mezi zemědělci atd. V čele vlády stanul levicový sociální demokrat Z. Fierlinger, který byl i premiérem druhé vlády jmenované při ustavení PNS. Po volbách 1946 sestavily strany NF třetí společnou vládu, vedenou komunistou K. Gottwaldem, která vyhlásila tzv. Budovatelský program s výraznými a rozsáhlými socialistickými prvky včetně přechodu k centrálně řízené ekonomice prostřednictvím dvouletého plánu. V průběhu roku 1947 se neshody ve vládě stupňovaly a v únoru 1948 vyústily ve vládní krizi, když se komunistický ministr vnitra V. Nosek odmítl podřídit usnesení vlády a zastavit přesuny ve velitelském sboru Bezpečnosti. Dne 20. 2. 1948 podalo dvanáct ministrů stran národně socialistické, lidové a demokratické demisi, sociální demokraté ani oba nestraničtí ministři se k nim však nepřipojili. Ve vzrušené atmosféře masových demonstrací a jiných nátlakových akcí organizovaných komunisty a jimi ustavovaných tzv. akčních výborů NF, manifestačního vystoupení paramilitární složky KSČ – Lidových milicí a pohrůzek sovětskou intervencí, prezident Beneš 25. 2. 1948 demisi přijal a vládu rekonstruoval jmenováním nových ministrů z řad komunistů a jejich spojenců z ostatních stran NF.

### 3.3.3 Moc soudní

Moc soudní byla obnovena na prvorepublikových principech, významné změny trestního práva i soudnictví však přineslo tzv. retribuční soudnictví, které mělo zajistit spravedlivé potrestání zločinů, spáchaných za války německými okupanty, kolaboranty a zrádci na území Československa. Původní představa exilové vlády o jeho jednotném charakteru se neuskutečnila, v českých zemích a na Slovensku vznikly rozdílné zákony i struktura soudů i soudní praxe, což se projevilo ve výsledcích retribuční. Po neúspěšných jednáních o celostátní retribuční normě vydala Slovenská národní rada už 15. května 1945 vlastní nařízení č. 33/1945 Sb. n. SNR, které umožňovalo mj. zřizování místních lidových soudů přímo v obcích a rozhodování bez povinné účasti soudců z povolání. V českých zemích byly dne 19. června 1945 vydány dekrety prezidenta č. 16 Sb., o potrestání nacistických zločinců, zrádců a jejich pomahačů a o mimořádných lidových soudech (MLS), tzv. velký retribuční dekret, a č. 17 Sb., o Národním soudu. K první novelizaci retribučního dekretu došlo 27. října 1945, kdy byl vydán na nátlak komunistů urychleně připravený tzv. malý retribuční dekret č. 138/1945 Sb., postihující menší provinění prostřednictvím trestních nalézacích komisí (TNK) působících u okresních národních výborů (ONV); jednalo se tedy o mimosoudní orgány, které podléhaly ministerstvu vnitra. Retribuční zákony kromě posílení represivních prvků v trestním právu položily také právní základy pro vývoj dvou oddělených soustav pracovních táborů řízených resorty spravedlnosti v českých zemích a vnitra na Slovensku.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Současně s tzv. malým retribučním dekretem byly vydány ještě ústavní dekret prezidenta republiky č. 137/1945 Sb. o zajišťovací či ochranné vazbě tzv. státně nespolehlivých osob, jejichž zatýkání a věznění se předtím řídily výnosy MV,<sup>6</sup> a dekret prezidenta republiky č. 126/1945 Sb., o zvláštních nucených pracovních oddílech. (Janák 2002a: 79).

Základem retribučního soudnictví v českých zemích bylo 24 mimořádných lidových soudů zřízených na úrovni krajů, na Slovensku 77 lidových soudů na úrovni okresů. Svou pravomoc vykonávaly v pětičlenných senátech, složených z předsedy, jímž musel být soudce z povolání, a ze čtyř soudců z lidu. Řízení před těmito soudy bylo veřejné a platily pro ně zásady řízení před stannými soudy, proti rozsudku nebylo opravných prostředků. Trest smrti se měl vykonat do dvou, maximálně tří hodin po jeho vyhlášení, přičemž ani žádost o milost neměla odkladný účinek, a mohl být vykonán i veřejně, od čehož se však později upustilo. Celkem bylo v českých zemích během první a rozhodující etapy retribuční, která zde trvala do 4. května 1947 (na Slovensku až do konce roku 1947), podáno 132 549 trestních oznámení a soudy stíhaly 38 316 případů a odsoudily celkem 22 087 osob.<sup>7</sup> I když rozsudky slovenských lidových soudů byly z řady příčin mírnější, ať již se to týkalo počtu rozsudků smrti, počtu osvobozených osob nebo počtu rozsudků a výše trestu odnětí svobody, postupně se tresty výrazně snižovaly a v činnosti MLS převládala snaha o relativní nezávislost a spravedlnost včetně odstraňování důsledků tendenčního vyšetřování komunistické bezpečnosti, takže nesplnily původní představy komunistů o jejich využití při odstranění nepohodlných osob z veřejného života.

Nejvýznamnější domácí představitele hnutí podílejících se na rozbití ČSR a nejvyšší státní funkcionáře, kteří kolabovali s nacisty, soudily Národní soudy v Praze i v Bratislavě. Jednalo se sice řádově jen o desítky osob (každý z nich soudil 83 osob, přičemž český vynesl 18 a slovenský 17 rozsudků trestu smrti), řízení před nimi však bylo daleko víc zpolitizované, jak o tom svědčí např. odsouzení R. Berana nebo J. Stříbrného, kteří se za okupace ničeho nedopustili (Borák – Janák 2012: 240).

Účelovým politickým nástrojem komunistů v českých zemích se staly trestní nalézací komise ONV, které mohly trestat drobnější provinění proti národnímu cítění, resp. cti, až rokem odnětí svobody, pokutou do výše miliónu korun nebo veřejným pokáráním. TNK řešily na 135 tisíc případů, z nichž více než 46 tisíc skončilo odsouzením. Řízení sice probíhalo na svobodě a odsouzení se mohli odvolat k vyššímu orgánu, ale v komisích zasedali laici, na základě vládního nařízení mohli stíhat činy spáchané až do 31. prosince 1946 (např. „nepřístojné“ kontakty s Němci) a TNK byly účinně využívány v politickém boji – prostřednictvím účelového obvinění z kolaborace vyřadilo komunistické ministerstvo vnitra před parlamentními volbami 1946 jen v Praze více než 15 tisíc voličů, v celé republice se pak jejich počet odhaduje na 200–300 tisíc (Kmoch 2015, Frommer 2010).

### 3.4 Stranický systém

Základem politického systému lidové demokracie byl uzavřený stranický systém Národní fronty, který se do února 1948 vyznačoval tzv. středolevou asymetrií, tj. vyloučením

---

<sup>7</sup> MLS odsoudily k smrti 713 osob, z nichž bylo popraveno 693, tj. 97 %, což je daleko nejvíce z celé Evropy, na doživotí 741 osob, k trestům odnětí svobody 19 888 osob; u 745 případů byla sice shledána vina, ale od potrestání bylo upuštěno, a osvobozeno bylo 9132 obviněných.

pravicových stran, na němž se dohodly strany NF, solidárním pojetím politiky, které nahradilo soutěžení politických stran, ale zároveň bylo pojistkou proti diktátu jedné strany a uplatňováním rozvojové strategie „apriorního standardu“ při rozhodování v politickém procesu, založené na stranickém konsensu dosaženém v rámci NF, který eliminoval politickou soutěž (Vykoukal – Litera – Tejchman 2000: 246–247).

V českých zemích byl základem NF tzv. Socialistický blok tvořený Komunistickou stranou Československa (KSC), Československou stranou sociálně demokratickou (ČSSD) a Československou stranou národně socialistickou (ČSNS), který však fungoval jen krátkou dobu, doplněný Československou stranou lidovou (ČSL), která v něm představovala „pravý“ pól středolevého spektra.<sup>8</sup> Historické kořeny tohoto uspořádání lze hledat v existenci mimoparlamentních orgánů v době První republiky, omezení stranického spektra za Druhé republiky i snaze vyřadit politické konkurenty ze silných pravicových stran, především z agrární a národně demokratické, dohodnuté E. Benešem a K. Gottwaldem už při moskevských jednáních v roce 1943, na niž přistoupili i politici dalších stran. Na první pohled NF připomínala Sartoriho multipartijní stranický systém umírněného pluralismu, v němž ale absence antisystémové strany pravicového charakteru nebyla spontánní, nýbrž oktrojovaná. To vyvolávalo ustavičné pnutí, projevující se na straně jedné opakovanými snahami rozšiřovat politické spektrum směrem doprava neúspěšnými pokusy o založení malých nacionálně či klerikálně orientovaných stran, či naopak „stlačovat“ je směrem doleva a rozšířit podle sovětského vzoru o vybrané masové organizace. Tyto tendence našly výraz jednak v infiltraci nekomunistických stran a vytváření levicových frakcí v nich, jednak v pokusech komunistů omezit spektrum zájmových organizací a skupin, tvořící jeden z pilířů pluralitní občanské společnosti, vytvářením nových jednotných, masových a ideologicky manipulovatelných organizací podle sovětského vzoru (např. odborů, mládeže, rolníků či tělovýchovy), získat v nich rozhodující vliv a začlenit je do systému NF, aby se mohly podílet na politickém rozhodování. Podařilo se to pouze v případě odborů vytvořením a uzákoněním Revolučního odborového hnutí (ROH) jako monopolní jednotné a masové odborové organizace korporativistického charakteru a s individuálním členstvím.<sup>9</sup> Nicméně model „vedlejšího mechanismu“ Národní fronty se stal na podzim 1947, kdy se politický systém tzv. lidové demokracie, založený na konsensu zainteresovaných stran, rozpadal, jednou z možných strategických alternativ dalšího postupu komunistů za monopolní mocí. Opakovaný pokus o jeho zavedení tehdy ještě nevyšel, nicméně při únorovém převratu jej s úspěchem využili a stal se základem pro vytváření „obrozené“ NF.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Podrobněji o politických stranách v českých zemích i na Slovensku viz (Malíř – Marek 2005: 1123-1221).

<sup>9</sup> Zákon ze dne 16. května 1946, č. 144 Sb., o jednotné odborové organizaci. In: Sbíрка zákonů a nařízení republiky Československé, r. 1946, částka 59 vydaná 24. června 1946, s. 1023-1025.

<sup>10</sup> „Vedlejší mechanismus NF“ vytvářené KSC tvořily některé masové organizace (ROH, partyzáni), rolnické a vyživovací komise, organizovaná nátlaková hnutí „nespokojených mas“, tajné komunistické frakce či sympatizanti v demokratických stranách a komunisté v Bezpečnosti. (Kaplan 1991: 32, Kaplan 1997: 205-206).

### 3.5 Volební systém

K závažným deficitům lidové demokracie patřila i absence svobodných a demokratických voleb na všech úrovních. Způsob ustavení prozatímních zastupitelských orgánů stanovil ústavní dekret prezidenta republiky ze 4. prosince 1945 o národních výborech a Prozatímním národním shromáždění (PNS) a vládní nařízení ze srpna 1945. Bezprostředně po osvobození byly na schůzích občanů „voleny“ místní národní výbory (MNV), koncem září 1945 v nepřímých (delegačních) volbách na okresních shromážděních volitelů vyslaných MNV voleny okresní národní výbory (ONV) a delegáti na zemské sjezdy, kde byli zvoleni jednak členové zemských národních výborů v zemi České a Moravskoslezské, jednak 200 poslanců PNS a jejich náhradníci (zbývajících 100 poslanců bylo zvoleno na Slovensku). V českých zemích byla podána jednotná kandidátka NF, na níž měly po 40 kandidátech strany NF a zbývajících 40 nominovaly „všenárodní“ jednotné organizace, což v konečném výsledku znamenalo, že obě komunistické strany (KSC a komunistická strana Slovenska, KSS) a ČSSD měly v PNS 149 poslanců.

Ani volby do ÚNS v květnu 1946 nebyly plnohodnotnými demokratickými volbami vzhledem k omezení počtu kandidujících stran, dohodě stran NF o pravidlech předvolební soutěže, možnosti vyřazení nepohodlných voličů administrativní cestou či zavedení institutu bílých lístků, který prosadili komunisté a sociální demokraté, aby omezili hlasy voličů zakázaných stran pro politické konkurenty. Ve volbách zvítězila v českých zemích KSC, za níž následovaly s velkým odstupem ostatní strany, na Slovensku naopak Demokratická strana, která dostala dvojnásobek hlasů proti druhé KSS, když dvě nové malé strany – Strana slobody a Strana práce získaly jen marginální počet hlasů i mandátů; bílých lístků bylo v obou částech republiky odevzdáno minimum.<sup>11</sup> Na základě volebních výsledků pak byly tzv. obnoveny národní výbory, a to podle poměru hlasů odevzdaných jednotlivým stranám v obvodu jejich působnosti. To vedlo v českých zemích na straně jedné k posílení komunistů v klíčových funkcích (předseda, bezpečnostní referent atd.), na druhé straně ke společnému postupu nekomunistických stran a vytváření protikomunistických koalic.

### 3.6 Územní a správní vývoj

Konec druhé světové války přinesl Československu řadu územních změn. Nejpodstatnější byla ztráta Podkarpatské Rusi, zabrané Sovětským svazem, jenž si vynutil na základě dohody z roku 1946 i předání 13 obcí z území Slovenska, k němuž byla připojena pouze obec

---

<sup>11</sup> V českých zemích KSC získala 40, 2 % hlasů a 93 mandátů, ČSNS 23,7% hlasů a 55 mandátů, ČSL 20,2% hlasů a 46 mandátů, ČSSD 15,6% hlasů a 37 mandátů, na Slovensku Demokratická strana 62% hlasů a 43 mandátů, KSS 30,4 % hlasů a 21 mandátů, Strana slobody 3,7% hlasů a 3 mandáty a Strana práce 3,1% hlasů a 2 mandáty; bílých lístků odevzdalo v českých zemích 0,35% a na Slovensku 0,79% hlasujících (Buchvaldek 1968: 468).



Lekárovce. Podle mírové smlouvy s Maďarskem byly ústavním zákonem č. 171/1947 Sb. ze 14. října 1947 připojeny k Československu tři obce.

V letech 1945–1947 probíhal československo-polský spor o pohraniční území na Oravě a Spiši, obsazené Polskem, československou část Těšínska a bývalá německá území Ratibořsko, Hlubčicko a Kladsko, předaná Polsku. Po zásahu Moskvy jej uzavřela v březnu 1947 československo-polská smlouva o přátelství a spolupráci potvrzující status quo s tím, že celá záležitost bude uzavřena do dvou let, k delimitaci hranice se však přistoupilo až na sklonku 50. let.

V rámci veřejné správy současně došlo k výraznému omezení územní samosprávy, sjednocené se státní správou v hierarchizované a centralizované soustavě místních národních výborů (MNV), okresních národních výborů (ONV) a v českých zemích zemských národních výborů (ZNV) v Praze a v Brně s expoziturou v Ostravě, v níž byly nižší orgány podřízeny vyšším. Vládní nařízení o volbě a pravomoci národních výborů č. 4/ 1945 Sb. jednak odstraňovalo „dvoukolejnost“ státní správy a samosprávy etatizací samosprávy, jednak sloučilo funkce zastupitelské a exekutivní. V duchu tohoto pojetí pak komunistický ministr vnitra V. Nosek, do jehož kompetence v konečné instanci národní výbory především spadaly, je prohlásil už v roce 1946 za orgány státní moci. Samosprávná působnost národních výborů sice v řadě oblastí nadále existovala (např. v záležitostech majetkových či tzv. samostatné působnosti obce, nebyla však legitimizována přímými komunálními volbami. V těchto souvislostech pak někteří politologové mluví o likvidaci či ovládnutí územní samosprávy jako jednom z nezbytných předpokladů pro přechod od pretotalitního k totalitnímu režimu.<sup>12</sup>

### 3.7 Shrnutí kapitoly

Československo v letech 1945–1948 prošlo obdobím bouřlivých změn v rámci první etapy sovětizace společnosti, která měla podobu státního zřízení tzv. lidové demokracie se silnými socialistickými, centralistickými a autoritativními prvky, které usnadnily komunistům cestu k získání mocenského monopolu v únoru 1948. Tyto procesy se odehrávaly ve třech vývojových etapách (květen 1945 – květen 1946, červen 1946 – červenec 1947, červenec 1947 – únor 1948), přičemž do pozdního léta 1947 vykazoval politický systém řadu znaků tzv. neliberální demokracie podle W. Merkela, poté dochází k přechodu k pretotalitnímu režimu. Základem politického systému byl uzavřený stranický systém Národní fronty s tzv. středolevou asymetrií, solidárním pojetím politiky a uplatňováním strategie apriorního standardu v rámci NF, k závažným deficitům patřila absence plnohodnotných, svobodných a demokratických voleb. Kontinuita ústavního vývoje byla narušena řadou změn i porušením platné ústavy, o podobu nové ústavy se vedly ostré spory, došlo k omezení občanských práv a svobod zejména neslovanského obyvatelstva posílením represivních prvků především v trestním právu a retribučním soudnictví. Rostoucí etatismus a centralizace se projevil především v posílení moci výkonné a její převaze nad legislativou, ve veřejné správě pak

---

<sup>12</sup> (Mikule 2002: 156-157, 163) Podle kolektivní práce brněnských politologů likvidace územní samosprávy „dokládá totalizující charakter systému“; srov. (Balík – Hloušek – Holzer – Šedo 2004: 120 a 134).

výrazným omezením územní samosprávy, sjednocené se státní správou v hierarchizované a centralizované soustavě národních výborů.

### **3.8 Kontrolní otázky**

Uveďte základní znaky a fáze režimu tzv. lidové demokracie a zařaďte je typologicky.

Vysvětlete pojmy: středolevá asymetrie, limitovaný pluralismus, solidární politika, etatismus, ratihabice.

Charakterizujte stranický systém NF.

Jaký byl rozdíl mezi místními lidovými soudy, mimořádnými lidovými soudy a trestními nalézacími komisemi?

Co to byla „dvoukolejnost“ veřejné správy a jak byla za tzv. Třetí republiky řešena?

### **3.9 Seznam doporučené literatury**

BALÍK, S. – HLOUŠEK, V. – HOLZER, J. – ŠEDO, J.: Politický systém českých zemí 1848–1989. Brno 2004, s. 116–134.

VODIČKA, K. – CABADA, L.: Politický systém České republiky. Praha 2003, s. 46–48.

## **4 Od února 1948 k srpnu 1968. Totalitní a posttotalitní komunistický systém v Československu (1948–1968)**

**Dušan Janák**

### **Cíle kapitoly**

Po prostudování kapitoly

#### **Budete umět:**

- popsat čtyři hlavní etapy politického vývoje a politického systému v letech 1948–1968 a definovat jejich charakteristické znaky

#### **Získáte:**

- vědomosti o změnách komunistického politického systému od jeho zakladatelského období po snahu o jeho reformu v 60. letech
- znalost základních historických a politologických faktů, pojmů a termínů k tomuto období

#### **Budete schopni:**

- vyložit změny politického systému a jeho subsystémů v širších souvislostech vývoje společenského, právního a správního

### **Klíčová slova kapitoly**

Lidová demokracie, diktatura proletariátu, druhá fáze sovětizace, totalitní režim, posttotalitní autoritativní režim, pluralistický posttotalitarismus, akční výbory NF, demokratický centralismus, supremace KSČ, nomenklatura, reformní proces, „pražské jaro“, reformní a konzervativní křídlo KSČ, Ústava 9. května, Ústava ČSSR, vedoucí úloha KSČ, zákon o československé federaci, masová nezákonnost, právnická dvouletka, politické perzekuce, tábory nucené práce, Státní soud, sovětští poradci, liberalizace práva v 60. letech, místní lidové soudy, Národní shromáždění, krajské zřízení 1949 a 1960, národní výbory jako orgány státní moci a správy, referentský systém, tzv. dvojí podřízenost.

### **4.1 Politický vývoj a klasifikace politického režimu**

Únorovým převratem v roce 1948 získali komunisté mocenský monopol v Československu jako v poslední střeoevropské zemi. To znamenalo začátek druhé fáze sovětizace, jejímž

cílem bylo přeměnit stát, ekonomiku i společnost podle sovětského vzoru. Následující politický vývoj lze rozdělit do několika etap. V první z nich od února 1948 do jara 1953, označované za zakladatelské období komunistického systému, byl pod hlavičkou „lidové demokracie“, chápán jako přechodná a specifická forma „diktatury proletariátu“, zaváděn totalitní politický systém stalinistického typu. Komunistický režim v Československu byl podřízen Moskvě, odkud vedení KSČ dostávalo příkazy buď přímo, nebo Prostřednictvím Informbyra, sovětského velvyslanectví či sovětských poradců, kteří zpočátku nezákonně rozhodovali v armádě a bezpečnosti a později působili i ve většině ekonomických resortů. Základem politického systému údajně byla tzv. „obrozená“ Národní fronta zahrnující nyní i masové organizace, jejíž složky plnily úlohu „převodových pák“ plnicích příkazy vládnoucí skupiny, kterou tvořila stále užší mocenská komunistická špička, podporovaná zhruba 80 000 funkcionáři a na 200 000 aktivisty. Dosavadní dělba státní moci byla formálně zachována, ale ve skutečnosti zanikla, došlo k etatizaci KSČ, tj. její přeměně v rozhodující složku státního mechanismu, která využívala ke kontrole a řízení společnosti stranický aparát, jehož struktura se přizpůsobila členění státní moci a její rezortní struktuře, kádrovou politiku a systém nomenklatury, tj. obsazování všech vedoucích pozic i důležitých pracovních míst až po schválení uchazečů příslušným stranickým orgánem. Po přijetí nové ústavy a zmanipulovaných volbách do Národního shromáždění v květnu 1948 byly postupně rozbity právní jistoty a zanikla nezávislá justice. Masová nezákonnost, soudní i mimosoudní perzekuce a politické procesy se staly součástí každodenního života a úměrně tomu posílily i pozice bezpečnosti a armády. Důležitou roli v řízení klíčových rezortů a represivních složek hráli sovětsští poradci. Došlo k likvidaci soukromého podnikání a živností, začala násilná kolektivizace zemědělství. Byla likvidována územní i zájmová samospráva, národní výbory se přeměnily v centralizovanou soustavu státních orgánů, občanská společnost zanikla. Veřejné projevy odporu se podařilo terorem umlčet, přes politickou pasivitu většiny obyvatelstva však propukaly živelné sociální stávkové a protesty, které v létě 1948, na podzim 1951 a zejména při měnové reformě v červnu 1953 nabyly značného rozsahu.

V polovině roku 1953 byl sovětský blok postižen vleklou celospolečenskou krizí. Vedení komunistických stran byla donucena alespoň částečně ustoupit od tvrdého kursu a v jednotlivých zemích se objevily snahy o dílčí či výraznější reformy režimu, vrcholící v roce 1956 pokusy o oslabení sovětského vlivu v Polsku a o vymanění se z područí Sovětského svazu a svržení totalitního režimu v Maďarsku. V Československu bylo komunistické vedení v září 1953 donuceno vyhlásit tzv. nový kurs, přechodně zastavit kolektivizaci a posléze omezit některé represe (byla omezena moc politické policie, zrušeny některé formy mimosoudních perzekucí – pomocné technické prapory a tábory nucené práce, začaly první rehabilitace komunistů odsouzených v politických procesech). Tyto vynucené ústupky komunistického režimu jsou považovány za začátek dlouhodobějších procesů označovaných souhrnně jako „destalinizace“. Nicméně kritické hlasy a snahy o změny po XX. sjezdu KSSS, které nejhlasitěji zazněly na II. sjezdu spisovatelů v dubnu 1956, se podařilo Novotného vedení bez větších problémů potlačit a přejít s podporou Moskvy do protiútoků – vyvolalo kampaň proti spisovatelům, při majálesu vyslalo do pražských ulic Lidové milice, odmítlo snahy o větší samostatnost odborů apod. Viditelnými důsledky roku 1956 tak byly pouze váhavě postupující snahy o decentralizaci řízení a první ekonomickou reformu v letech 1957–

1958, současně se ovšem objevovaly centralizační tlaky, čistka v řídicím aparátu i vědě na sklonku roku 1957 apod. Daleko větší význam než nevýrazná liberalizace poměrů tak mělo prolomení „psychologie strachu“ a proniknutí reformních myšlenek mezi inteligenci (Janák – Jirásek 1993a: 3–12, Kocián 2005: 1225–1231).

Počátkem 60. let se přes některé vážné krize při rozdělení Berlína nebo umístění sovětských raket na Kubě zmírňovalo mezinárodní napětí, situaci v sovětském bloku ovlivňovala až do roku 1964 i politika mírných reforem prosazovaná N. S. Chruščovem v Sovětském svazu. V Československu sice do roku 1962 doznávaly represe z tzv. tažení proti revizionismu, nicméně po XXII. sjezdu je vystřídala tzv. kampaň proti dogmatismu, jejímž důsledkem byla v roce 1963 rehabilitace komunistických funkcionářů odsouzených v politických procesech. Snahy o decentralizaci řízení, přijetí nové ústavy z roku 1960 a následné úpravy právních norem i vlna všeobecné kritiky v letech 1962–1964, reagující na ideologickou a hospodářskou krizi i pronikání dosud zakázaných názorů ze Západu, vytvářely předpoklady pro následnou liberalizaci režimu.

V letech 1964–1967 vzrostly nebývale kontakty především se západní Evropou. Postupně se prohluboval rozkol ve vedení KSČ, kde proti sobě stáli zastánci reforem a přívrženci tvrdé centralizační linie. Uměle vytvořený systém Národní fronty se začal rozpadat, když některé organizace (např. odbory) usilovaly o vymanění z područí KSČ, jiné stagnovaly a postupně se rozpadaly (ČSM, SČSP), změny zasáhly i mocenské orgány. Do značných problémů se dostala armáda, vyhrotily se i konflikty a koncepční problémy uvnitř bezpečnostních složek, demokratizační prvky pronikly i do justice včetně vězeňství. Na XIII. sjezdu KSČ v červnu 1966 došlo k některým úpravám politického systému, diskuse o garantování občanských práv a novém způsobu uplatňování vedoucí úlohy KSČ však pokračovaly i po sjezdu.

K příznakům postupujícího rozkladu komunistického režimu patřilo jak rostoucí napětí mezi Novotného vedením a kulturní sférou, jež přerostlo v otevřenou kritiku poměrů na IV. sjezdu spisovatelů v červnu 1967, tak množící se konflikty mocí s mládeží, které vyvrcholily brutálním potlačením studentské demonstrace proti nepořádkům na strahovských kolejích v říjnu 1967. K rozhodujícímu střetnutí přívrženců a odpůrců reforem v mocenské špičce došlo na zasedání ÚV KSČ na přelomu let 1967–1968, na němž byly rozděleny funkce prezidenta a prvního tajemníka ÚV KSČ, jímž byl zvolen Alexandr Dubček. Zrušení cenzury počátkem března 1968 vyvolalo lavinu kritiky režimu, došlo k výměně vedení KSČ i nejvyšších státních funkcionářů a prezidentem byl zvolen Ludvík Svoboda. Vzhledem k přípravě nového státoprávního uspořádání byly odloženy volby do zastupitelských orgánů, následně se centrálně řízený systém Národní fronty zhroutil, vznikaly nové organizace, jejichž požadavky přesahovaly plány reformátorů na návrat k politickému systému připomínajícímu hybridní demokracii po roce 1945. Odpor konzervativní části komunistického vedení vedl od května ke zpomalení reforem a nespokojenosti veřejnosti, na které reagovala rezoluce „2000 slov“ vypracovaná Ludvíkem Vaculíkem.

Reformy však byly ohroženy především zvenčí, ze strany „jestřábů“ v Brežněvově vedení, jemuž odpůrci reforem odeslali tzv. zvací dopis, a jejich spojenců z NDR a Polska. Po sérii schůzek za účasti československé strany i bez ní, které uzavřelo dvoustranné jednání československé a sovětské delegace na přelomu července a srpna, začala v noci na 21. srpna

1968 okupace Československa vojsky pěti zemí Varšavské smlouvy. Spontánní odpor československé i mezinárodní veřejnosti způsobil, že i po podpisu tzv. moskevských protokolů se Dubčekovo vedení za cenu řady kompromisů udrželo, ale v ovzduší nastupující normalizace zůstal jediným viditelným výsledkem reforem ústavní zákon o československé federaci (Janák – Jirásek 1993b: 3–10, Kocián 2005: 1231–1237).

Pro vývoj politického režimu v letech 1948–1968 lze s drobnými připomínkami akceptovat členění brněnských politologů, kteří rozlišují čtyři období (Balík – Hloušek – Holzer – Šedo 2004: 135–137). V zakladatelském, „nejrepresivnějším“ období 1948–1953 se jednalo o klasický totalitní režim, jehož všechny typologické znaky můžeme spolehlivě identifikovat. Úvahy o kvazi-totalitním režimu, vycházející z Linzova pojetí teroru, nepřihlížejí podle našeho názoru k jeho historicky podmíněné specifické podobě v Československu na přelomu 40. a 50. let. Za problematické považují i typologické řazení československého politického systému v letech 1948–1953 mezi kvazitotalitní systémy, jak to učinil na základě studie Gordona Skillinga Kubát (Balík – Kubát 2012: 78–79). Bylo by to snad možné za předpokladu, že budeme rozlišovat „měkčí“ a „tvrdší“ variantu totalitního systému, lišící se mírou intenzity probíhajících jevů; dosavadní historické výzkumy však podle mého názoru existenci nějaké „měkčí“ alternativy totalitního režimu v Československu nepotvrzují.

Typologicky nejproblematičtější je asi období let 1953–1958, kdy se podle brněnských politologů jednalo o posttotalitní autoritativní režim „pohybující se na hraně kvazi-totalitní a konzultativně-posttotalitní formy.“ Vycházejí přitom ze zachování vedoucí úlohy strany, potlačování skupinových aktivit a prominentní úlohy stranického a státního byrokratického aparátu, který je ochoten připustit určitý podíl profesionálních skupin, např. ekonomů a vědců, na rozhodovacích procesech období (Balík – Hloušek – Holzer – Šedo 2004: 136). Domníváme se, že politický systém v polovině 50. let skutečně vykazoval smíšené znaky, ale je otázka, zda do jara 1956 byly tak intenzivní, aby bylo možno hovořit o kvalitativní změně režimu. Přestože rok 1956 neznamenal v Československu tak významný předěl jako v Polsku nebo v Maďarsku, došlo ke zdůrazňování tzv. socialistické zákonitosti a určitému omezení teroru, k jisté dekoncentraci státní správy i k růstu významu stranického a státního aparátu, opírajícího se ve větší míře o odborníky; současně bylo přece jen poněkud omezeno či zkulturnováno přímé vměšování Moskvy do vnitropolitických záležitostí. V letech 1956 – 1958 tak v československém politickém systému již nesporně převažují rysy systému autoritativního.

Pro kvazi-pluralistický posttotalitarismus let 1958–1967 je pak charakteristická vyšší intenzita skupinových konfliktů doplněných spory mezi frakcemi a lídry i názorovými skupinami uvnitř komunistické strany, větší interakce mezi vůdci a společenskými skupinami i růst vlivu těchto skupin na politický proces. Tyto znaky se prosazují v širším měřítku až v letech 1962–1967, přičemž v letech 1956–1962 vývoj vykazuje i řadu opačných tendencí.

Rok 1968 pak ve shodě s Linzem charakterizují jako demokratizující se a pluralistický posttotalitarismus, přičemž v politickém procesu mají důležitou roli institucionalizované politické skupiny a „shora“, tj. od centrálních orgánů, i „zdola“, tj. od zmíněných skupin přicházející návrhy změn „vyjadřovaly širokou škálu skupinových zájmů a přesvědčení“ období (Balík – Hloušek – Holzer – Šedo 2004: 137). Toto vymezení lze přijmout s tím, že

kořeny i přípravu reforem či „probuzení“ masových organizací, např. odborů, je třeba hledat už v polovině 60. let a první střety nejpozději od léta 1967. Důležitým strukturním prvkem je pak dynamika vývoje režimu v roce 1968, neboť na přelomu jara a léta 1968 se názory hlavních aktérů na tempo reforem evidentně liší.

## 4.2 Ústavní a právní vývoj

V letech 1948–1968 došlo ke třem zásadním ústavně právním změnám. Na jaře 1948 byl přijat ÚNS komunistický návrh nové ústavy, nazývané podle dne přijetí ústavního zákona č. 150/1948 Sb. „Ústavou 9. května“, kterou prezident E. Beneš odmítl podepsat a učinil tak až 9. června 1948 K. Gottwald. Ústava označovala Československo za „lidově demokratickou republiku“ a na rozdíl od ústav jiných států sovětského bloku řadu ustanovení zcela nebo částečně převzala z dřívější demokratické ústavy. Obecně tak mluvila o tom, že „státní moc“ vykonává lid volenými zastupitelskými sbory, současně však zachovávala tradiční dělbou státní moci. Zaručovala i některá občanská práva a svobody podle dřívější demokratické ústavy, současně však otevírala však cestu k jejich účelové interpretaci.<sup>13</sup> Nehledě na to, že v období masové nezákonnosti měly tyto záruky cenu papíru, na němž byl její text vytištěn, ústava opakovaně nadřazovala politická hlediska a „zásady lidově demokratického zřízení“ nad základní lidská práva, demokratické svobody i právní normy a jistoty a otvírala tak cestu k jejich libovolnému porušování. Zásadní význam měla úprava „hospodářského zřízení“, nadřazující státní vlastnictví a podnikání soukromému a zavádějící princip řízení hospodářství jednotným plánem.<sup>14</sup>

Nová Ústava Československé socialistické republiky (ústavní zákon č. 100/1960 Sb. z 11. července 1960) vycházela z premisy, že „socialismus v naší vlasti zvítězil“, ústavně zakotvila vedoucí úlohu KSČ, princip demokratického centralismu při řízení společnosti a státu i jednotu moci, jejímž výrazem bylo Národní shromáždění, od něhož se odvozovaly své pravomoci státní orgány. Ústava měla spíše charakter politické proklamace než právního předpisu (Mikule 2000: 168–169), vedla však k následným proměnám politických institucí i právních norem.

Ústava omezila i kompetence slovenských národních orgánů, takže na jaře 1968 slovenské instituce i veřejnost požadovaly federalizaci Československa, vyhlášenou i v Akčním programu KSČ, vedle dvoučlenné federace se však objevila i řada jiných návrhů. V dubnu 1968 vznikl z iniciativy vlády Výbor pro přípravu nového státoprávního uspořádání republiky, při němž působila odborná komise vedená místopředsedou vlády G. Husákem. Po okupaci Československa byly 27. října 1968 přijaty ústavní zákony o československé federaci

---

<sup>13</sup> Připomeňme např. ústavní zakotvení práva na práci v ustanovení čl. III odst. 1 § 32, interpretovaného jako ústavní povinnost každého občana pracovat a právo státu jej k tomu přinutit a zařadit do pracovního poměru podle svých představ (Janák 2002a: 97).

<sup>14</sup> Např. povinnost veřejné správy řídit se „zákony a zásadami lidově demokratického zřízení“ (§ 36) či povinnost soudců vykládat zákony a nařízení „v duchu ústavy a lidově demokratického zřízení“ (§ 143) (Mikule 2000: 168-169).

a o národnostních menšinách, které mohly být v období normalizace realizovány jen v deformované podobě (Janák – Jirásek 1993b: 13).

Zásadní změny právního řádu se uskutečnily během tzv. právníké dvouletky od podzimu 1948 do podzimu 1950. Do konce roku 1948 byla přijata řada perzekučních zákonů, umožňujících zabezpečit vznikající totalitní komunistický režim prostřednictvím politických perzekucí a represí obyvatelstva, které se staly po uchopení moci součástí oficiální politiky KSČ založené na masové nezákonnosti.<sup>15</sup> Následovala jednotná kodifikace především občanského a trestního práva v Československu, která měla ve srovnání s dalšími zeměmi sovětského bloku relativně rychlý průběh. Kodifikace trestního práva byla formálně ukončena 12. července 1950, kdy Národní shromáždění přijalo nové trestní zákony a řády č. 86/1950 Sb. – 89/1950 Sb., které posilovaly represivní prvky v československém právním řádu a otevíraly další, ostřejší etapu politických perzekucí s důrazem na politické procesy. Občanský zákoník (zákon č. 141/1950 Sb.) pak narušil tradiční principy tohoto právního odvětví a nadřadil kolektivní zájmy a vlastnictví nad soukromými instituty.

Při sjednocení základních právních předpisů se vedle odstranění právního dualismu zdůrazňovalo zajištění nového režimu a „třídní“ podoby práva. Descendenční právní řád byl rozvrácen, vznikl chaotický stav, v němž život společnosti reguloval subjektivní voluntaristický výklad právních předpisů v spojení s nezákonnými politickými směrnicemi komunistického aparátu. V oblasti práva a justice se tak prosadil princip třídního zákonodárství, který byl trvalým a hlavním zdrojem nezákonnosti v trestněprávní i správní oblasti (Kaplan 1993: 7–9).

Odstranění nejvýraznějších excesů a zmírnění represí přinesly až nové zákony v roce 1956. Politickou direktivu představovaly směrnice celostátní konference KSČ v červnu 1956 požadující odstranění závad v činnosti soudů a dodržování presumpce nevinny, posílení práv občanů a nápravu dřívějších křivd i zesílení vzájemné kontroly činnosti soudů, prokuratury i bezpečnostních složek, byť rozhodující slovo měl nadále stranický aparát a orgány KSČ. V prosinci 1956 pak došlo k dílčí novelizaci trestního zákona č. 63/1956 Sb. a k přijetí nového trestního řádu č. 64/1956 Sb. i k novelizaci dalších zákonů.<sup>16</sup>

Po vydání nové ústavy v roce 1960 komunistické vedení rozhodlo přizpůsobit jí ideologicky nejdůležitější části práva a rekodifikovat celá právní odvětví. Dne 8. prosince 1960 bylo přijato usnesení ústředního výboru Komunistické strany Československa (ÚV KSČ) o dalším upevnění socialistické zákonnosti a zlidovění soudnictví, označující za nejdůležitější odvětví trestní právo hmotné i procesní, které bylo během následujícího roku nově upraveno trestním

---

<sup>15</sup> Šlo zejména o zákony č. 231/1948 Sb., na ochranu lidově demokratické republiky, a č. 232/1948 Sb., o státním soudu (Janák 2002a: 98).

<sup>16</sup> Zákon ze dne 19. prosince 1956, č. 63 Sb., kterým se mění a doplňuje trestní zákon č. 86/1950 Sb. Sbirka zákonů republiky Československé, r. 1956, částka 33 ze dne 23. prosince 1956, s. 189-199. – Zákon ze dne 19. prosince 1956, č. 64 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád). Tamtéž, s. 199-266. – Zákon ze dne 19. 12. 1956, č. 65 Sb., o prokuratuře. Tamtéž, částka 34 ze dne 23. prosince 1956, s. 267-273. – Zákon ze dne 19. prosince 1956, č. 66 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon o organizaci soudů. Tamtéž, s. 274-276.



zákonem č. 140/1961Sb. a trestním řádem č. 141/1961 Sb. ze dne 29. listopadu 1961. V roce 1964 byly přijaty nový hospodářský zákoník (zákon č. 109/1964 Sb.), který platil do počátku 90. let, a občanský zákoník (zákon č. 40/1964 Sb.), vznikající koncem 50. let, který „svou radikálností předčil dokonce model sovětského občanského práva“ z roku 1961, ale platil – byť po mnoha novelách – ještě více než dvě desetiletí po svržení komunistického režimu (Kuklík 2008: 521).

V polovině 60. let došlo k další liberalizaci trestního práva sérií zákonů č. 56–59/1965 Sb., přičemž obzvláště významné upravení výkonu trestu odnětí svobody ve zvláštním zákoně č. 59/1965 Sb., z dalších jmenujme např. nový zákon o prokuratuře č. 60/1965 Sb. Snahy o rehabilitaci obětí nezákonností a politických procesů vyústily v červnu 1968 v přijetí zákona č. 82/1968 Sb., o soudní rehabilitaci, který do roku 1969 využilo několik tisíc obětí, od poloviny tohoto roku se však těžko prosazoval a zákonem č. 70/1970 Sb. byl zrušen (Kuklík 2008: 420–424).

### 4.3 Moc zákonodárná

Ústava 9. května sice zakotvila jednokomorové Národní shromáždění jako nejvyšší zákonodárný orgán složený z 300 poslanců volených na šest let, dělba státní moci však byla v komunistické diktatuře formální záležitostí. Na všech úrovních rozhodovaly orgány a aparát KSČ, jejíž mocenské postavení bylo zajištěno komplikovaným systémem institucionálních i osobních vazeb a vztahů, především administrativní kontrolou, centralistickým řízením politického systému a kádrovou politikou, založenou na nomenklatuře. To platilo i o nominaci a volbě poslanců, mezi nimiž měli komunisté rozhodující většinu, a činnosti parlamentu. Poslanecký mandát byl v tomto kontextu chápán jako imperativní, parlament byl usnášeníschopný za přítomnosti třetiny poslanců, usnesení a zákony kromě ústavních a vypovězení války se přijímaly nadpoloviční většinou přítomných poslanců, v době mezi jarním a podzimním zasedáním fungovalo předsednictvo NS, které mohlo činit opatření, k nimž by jinak bylo třeba zákona.

Ústava ČSSR v roce 1960 posílila postavení NS, které se formálně stalo nejmocnějším orgánem státní moci. Nově suplovalo ústavní soud, jmenovalo soudce Nejvyššího soudu a byl mu odpovědný generální prokurátor. Jeho funkční období bylo zkráceno na čtyři roky, k usnášeníschopnosti byla potřebná polovina všech poslanců, přičemž KSČ v něm měla dvoutřetinovou většinu, která ji pohodlně stačila k ústavněprávní hegemonii (Balík – Hloušek – Holzer – Šedo 2004: 142–143, Vodička – Cabada 2003: 57, 66). Nicméně od roku 1964 zesílila kontrolní funkce Národního shromáždění vůči vládě, k řadě problému začalo zaujímat vlastní stanoviska, objevovaly se v něm rozdílné názory a dokonce i některá vystoupení (F. Kriegel, J. Való) odporující usnesením ÚV KSČ. Dne 30. března 1968 byl pak předsedou NS zvolen reformní komunista Josef Smrkovský (Janák – Jirásek 1993b: 5).

## 4.4 Moc výkonná

Podle Ústavy 9. května byla „nejvyšším orgánem moci vládní a výkonné“ vláda, kterou jmenoval a odvolával prezident republiky, ale byla odpovědná Národnímu shromáždění. Mohla vydávat jen nařízení k provedení určitého zákona, ale v praxi se její pravomoci brzy rozšířily na úkor NS: už v roce 1949 mohla svým nařízením rušit zákonem vytvořené orgány veřejné správy, úřady, podniky atd. a měnit jejich působnost, ústavní zákon č. 47/1950 Sb. jí povoloval totéž i pokud šlo o ministerstva, potřebná však byla kontrasignace prezidenta republiky, který byl v té době současně nejvyšším funkcionářem KSČ. Zákony o pětiletých a ročních státních plánech jí pak poskytovaly zmocnění činit k jejich splnění i opatření, k nimž by jinak bylo třeba zákona, která ke své platnosti vyžadovala kontrasignaci prezidenta a souhlas NS. Počátkem 50. let pak byla podle sovětského vzoru k řešení hospodářských problémů přijímána společná usnesení „strany a vlády“ (Mikule 2000: 174–175).

Prvním poúnorovým předsedou vlády tzv. „obrozené“ Národní fronty, kterou 25. února 1948 jmenoval prezident Edvard Beneš, byl předseda KSČ Klement Gotwald. V této vládě již měli nadpoloviční většinu komunističtí ministři, zbytek tvořili většinou představitelé prokomunistických frakcí ostatních „obrozených“ stran a jejím členem byl do své dodnes nevyjasněné smrti 10. března 1948 i Jan Masaryk. Po volbě K. Gotwalda prezidentem republiky se předsedou vlády stal jeho náměstek Antonín Zápotocký. V letech 1953–1963 byl předsedou vlády Viliam Široký, který se významně podílel na předchozích politických procesech a nezákonnostech.

Po přijetí Ústavy ČSSR mohl prezident republiky na návrh NS odvolávat i její jednotlivé členy, jinak se působnosti vlády neměnily. Od počátku 60. let však rostlo napětí mezi vládou a komunistickým vedením, jehož rozhodnutí se odborníci z jednotlivých rezortů snažili obcházet. V důsledku opakované kritiky činnosti vlády prvním tajemníkem ÚV KSČ a prezidentem Antonínem Novotným vystřídal V. Širokého na postu premiéra Josef Lenárt (1963–1968) a došlo i k dalším personálním změnám, napětí mezi vládou a komunistickým vedením v průběhu přípravy reformy však nezmizelo a na podzim 1967 přerostlo v otevřený konflikt. Na jaře 1968 pak novou proreformní vládu sestavil Oldřich Černík (Janák – Jirásek 1993b: 5).

Hlavou státu byl až do své abdikace 7. června 1948 na protest proti Ústavě 9. května, kterou odmítl podepsat, Edvard Beneš. O týden později byl prezidentem republiky zvolen K. Gottwald, v jehož osobě tak došlo poprvé ke spojení nejvyšší stranické a státní funkce. I když ústava stanovila, že sedmileté funkční období může být zastáváno maximálně dvakrát za sebou, nebylo toto ustanovení využito. Jeho kadence je spojena s nejtvrdějším zakladatelským obdobím komunistického režimu, v jehož závěru krátce po návratu ze Stalinova pohřbu 14. března 1953 zemřel. Po jeho smrti byly nejvyšší stranická a státní funkce rozděleny a ve funkci prezidenta republiky jej vystřídal stávající předseda vlády Antonín Zápotocký (1953–1957), dlouholetý odborový předák a první předseda ROH, jenž byl poměrně populární jak pro svou „lidovost“, tak pro určité zmírnění režimu, ke kterému v polovině 50. let došlo. Nicméně nelze zapomenout, že bezprostředně po svém nástupu se proslavil veřejným popřením měnové reformy bezprostředně před jejím zahájením, ještě v roce pokračovaly politické

procesy i s rozsudky smrti, v roce 1956 začala druhá vlna násilné kolektivizace zemědělství atd.

Volba prvního tajemníka ÚV KSČ A. Novotného prezidentem republiky 19. listopadu 1957 demonstrovala jednak posílení jeho pozic po potlačení kritiky a protestů v roce 1956, jednak signalizovala i posílení centralizačních snah a novou čistku v řídicím aparátu a vědě, kterou vyhlásil ÚV KSČ necelý měsíc po jeho zvolení a podle některých odhadů postihla na 50 tisíc osob. Touto volbou došlo na více než deset let k opětovnému spojení funkce prezidenta s nejvyšší stranickou funkcí.

Na zasedání ÚV KSČ na přelomu let 1967–1968 došlo k opětovnému rozdělení funkcí prezidenta republiky a prvního tajemníka KSČ, jímž byl zvolen dosavadní první tajemník KSS Alexandr Dubček. Poté, co pod tlakem reformátorů i veřejnosti A. Novotný 22. března 1968 abdikoval, byl 30. března prezidentem zvolen Ludvík Svoboda, jehož volba představovala určitý kompromis mezi přívrženci a odpůrci reforem (Balík – Hloušek – Holzer – Šedo 2004: 144).

#### **4.5 Moc soudní**

Krátce po komunistickém převratu bylo zákonem č. 33/1948 Sb. s účinností od 2. dubna do konce roku 1948 obnoveno na jednotném základě retribuční soudnictví v celém Československu a zákonem č. 34/1948 Sb. v českých zemích obnovena účinnost tzv. malého retribučního dekretu. Cílem této komunistické akce byl masový postih odpůrců nového režimu a „bývalých lidí“. I když podle zákona č. 33/1948 Sb. bylo v celostátním měřítku odsouzeno jen asi 3 000 lidí, vracela znovu na scénu instituci soudců z lidu, od nichž si komunistický režim sliboval, že budou reprezentovat v justici jeho zájmy, a některé retribuční tribunály se prokazatelně řídily příkazy komunistických sekretariátů, což demonstrovalo konec soudcovské nezávislosti. V případech provinění proti národní cti spadajících do kompetence ONV byl vzhledem k poučným čistkám v národních výborech komunistický diktát ještě silnější.

Dalším zvláštním soudem působícím v letech 1948–1952 v rámci politické justice byl Státní soud, zřízený zákonem č. 232/1948 Sb., o Státním soudu, v návaznosti na zákon 231/1948 Sb. jako speciální soud pro potírání tzv. kontrarevolučních deliktů, u něhož byla veřejná žaloba zastoupena tzv. státní prokuraturou v čele se státním prokurátorem řízeným přímo ministrem spravedlnosti. Státní soud měl tři oddělení v Praze, Brně a Bratislavě a jeho senáty, v nichž působili občanští i vojenští soudci a soudci z lidu, uskutečnily i řadu výjezdních zasedání v dalších městech.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Zákon ze dne 6. října 1948, č. 231 Sb., na ochranu lidově demokratické republiky. Sbírká zákonů republiky Československé, r. 1948, částka 85 vydaná dne 16. října 1948, s. 1461-1473. – Zákon ze dne 6. října 1948, č. 232 Sb., o státním soudu. Tamtéž, s. 1473-1479. – (Kuklík 2008: 152-153).

Státní soud byl nejdůležitějším orgánem soudní perzekuce obyvatelstva prostřednictvím vykonstruovaných politických procesů. Jejím tragickým výsledkem bylo na 280 tisíc nezákonně vězněných, z nichž přes 4 tisíce zahynuly ve věznicích a vězeňských táborech a 253 rozsudků smrti, z nichž bylo 178 vykonáno. Masová nezákonnost se však projevovala i různými způsoby mimosoudní perzekuce. Připomeňme alespoň tábory nucené práce, zřízené zákonem č. 247/1948 Sb. a využívané ke kriminalizaci drobných přestupků či běžného chování, perzekuci režimu nepohodlných osob a ukládání tzv. dvojího trestu. Jejich oběti mohly být internovány až dva roky na základě rozhodnutí příkazovacích komisí KNV a poté trestních komisí ONV, a v letech 1948–1953 jimi prošlo na 20 tisíc osob. Jejich obdobou v letech 1950–1954 byly vojenské tábory nucené práce – pomocné technické prapory (PTP), do nichž bylo po nucených odvozech zařazeno na 60 tisíc „politicky závadných“ vojáků základní služby i v záloze (Kuklík 2008: 166–195).

Zásady nové organizace soudnictví v proklamativní rovině vyjádřila Ústava 9. května a zavedl je zákon č. 319/1948 Sb., o zlidovění soudnictví. Zaváděl institut soudců z lidu, kteří měli prosazovat a hájit zájmy komunistů, což se ale nestalo, dvojinstanční řízení a senátní rozhodování i v první stolici. V celostátním měřítku sjednotil a zjednodušil soustavu soudů, kterou po zrušení zemských (hlavních) soudů i řady specializovaných soudů tvořily okresní soudy, krajské soudy a Nejvyšší soud, postavil soudce z lidu na úroveň soudců z povolání a zajistil jim většinu při rozhodování v senátech v obou instancích.<sup>18</sup> Úřady veřejné žaloby, zřízené u soudů na všech třech úrovních, byly nyní prokuratury, i když ještě netvořily jednotnou soustavu. Ministerstvu spravedlnosti přímo podléhali generální prokurátor, státní prokurátor i krajské prokurátory, kterým byli podřízeni okresní prokurátory.<sup>19</sup>

V letech 1949–1950 byly postupně zrušeny všechny demokratické kontrolní instituce v justici (institut vyšetřujícího soudce, dohled soudů nad vězeňstvím atd.) a rostla moc prokurátorů i vyšetřovatelů StB, zejména při vyšetřování a v přípravném řízení, což potvrdil nový trestní řád č. 87/1950 Sb., který mj. stanovil novou prozatímní organizaci vojenského soudnictví. Na podzim 1952 pak byla v podstatě ukončena sovětizace soudů a prokuratury. Ústavním zákonem č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře, byla dotvořena jednotná soudní soustava, zahrnující soudy občanské i soudy vojenské (polní), na jejichž rozhodování dohlížel jediný Nejvyšší soud. Vojenské soudy byly soudy zvláštní (dalšími zvláštními soudy byly soudy rozhodčí), místo Nejvyššího vojenského soudu nyní působilo vojenské kolegium Nejvyššího soudu. Zákon č. 65/1952 Sb. vytvořil z prokuratury jednotnou, centralizovanou a na jiných orgánech státní moci nezávislou, centralizovanou a hierarchicky uspořádanou soustavu civilních i vojenských prokurátorů, monokraticky řízenou generálním prokurátorem, která měla dohlížet na dodržování tzv. socialistické zákonnosti, přičemž jednou z jejich funkcí byl

---

<sup>18</sup> V prvé instanci se senáty skládaly z jednoho soudce z povolání jako předsedy a dvou soudců z lidu, ve druhé byl předsedou jeden ze dvou soudců z povolání, které doplnili tři soudci z lidu, a stejnou strukturu měly i komise pro podmíněné propuštění u krajských soudů. Zákon ze dne 22. prosince 1948, č. 319 Sb., částka 109 vydaná dne 31. prosince 1948, zejména s. 1865-1872, 1878.

<sup>19</sup> Tamtéž, zejména s. 1867, 1874-1875 ad.

tzv. všeobecný dozor. Zákon č. 66/1952 Sb. specifikoval organizační strukturu soudů, jejich pravomoci, působnost i řízení před nimi, ale i volby, ustavování a činnost soudců. Soustavu obecných soudů tvořily lidové soudy zřízené místo okresních soudů, krajské soudy a Nejvyšší soud, Státní soud byl zrušen a jeho agenda převáděna na soudy krajské. Centralizované direktivní řízení a kontrolu soudů zajišťoval jednak dozor na rozhodovací činnost soudců i soudů v rámci soudní soustavy, jednak soudní správa a služební dohled prostřednictvím ministerstva spravedlnosti (Janák 2002a: 106).

Na základě kritiky soudnictví a justice byl v prosinci 1956 přijat zákon o prokuratuře č. 65/1956 Sb., který dovršil posílení jejích pozic, když se generální prokurátor stal jedním z nejvyšších státních orgánů nezávislým na vládě a do systému jednotné a na státní správě nezávislé prokuratury jako orgánu nejvyššího dozoru začlenil vojenské prokuratury, řízené hlavním vojenským prokurátorem. Novela zákona o organizaci soudů č. 66/1956 Sb. pak mj. rozdělila nově vojenské soudy na obvodové a vyšší soudy.<sup>20</sup>

Nová ústava v roce 1960 proklamovala jako hlavní úkoly soudů a prokuratury ochranu socialistického státu a socialistického zřízení a požadovala „prohloubení účasti pracujících na činnosti soudů, což přejal a konkretizoval zákon č. 62/1961 Sb., o organizaci soudů. Do soustavy obecných soudů byly nyní zařazeny místní lidové soudy, jako zvláštní soudy zůstaly jen soudy vojenské. Poměrně brzy však dochází k vydání nového zákona č. 36/1964 Sb., o organizaci soudů a o volbách soudců, který pozměnil rozsah pravomoci a příslušnosti soudů s ohledem na nové zákony o advokacii a notářství a komplexně upravil volby soudců všech soudů. Základní rozdělení soudů zůstalo zachováno i po federalizaci Československa, na vrcholné úrovni však byly nově zřízeny Nejvyšší soudy ČSR, SSR i ČSSR (Kuklík 2008: 638–344).

## 4.6 Stranický systém

Politický systém „diktatury proletariátu“ v letech 1949–1953 se opíral o Národní frontu, rozšířenou o vybrané zájmové (masové) organizace. V jejím rámci po pohlcení sociální demokracie formálním sloučením s KSCF fungovala masová komunistická strana, dvě malé „obrozené“ satelitní strany v českých zemích (Československá strana lidová, ČSL, a Československá strana socialistická, ČSS), a dvě na Slovensku (Strana slobody a Strana práce). Šlo spíše o zájmové organizace (např. ČSL sdružovala zanedbatelnou část katolického obyvatelstva), které jen v omezené míře vykazovaly znaky politických stran, ale jejichž členové byli vystaveni permanentním politickým perzekucím a represím, kterým se nevyhnuli ani nejvyšší funkcionáři.<sup>14</sup>

Systém NF se vyznačoval supremaci komunistické strany, uznávanou satelitními stranami i masovými organizacemi, široce uplatňovaným principem tzv. demokratického centralismu, který zaručoval jednotu a koncentraci moci v rukou monistického centra, tj. komunistického

---

<sup>20</sup> Zákon ze dne 19. prosince 1956, č. 65 Sb., o prokuratuře, a zákon ze dne 19. prosince 1956, č. 66 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon o organizaci soudů. Sbírnka zákonů republiky Československé, r. 1956, částka 34 vydaná dne 23. prosince 1956, s. 274–276.

aparátu a vedení, a systémem administrativně direktivní kontroly a řízení pomoci důsledné etatizace komunistické strany a kádrové politiky, zajišťující obsazení rozhodujících míst funkcionáři a členy KSČ nebo – např. v nekomunistických stranách – prověřenými osobami, loajálními alespoň navenek k politice KSČ.<sup>13</sup>

Politologové přitom považují tehdejší stranický systém za systém ideologické hegemonické strany podle Sartoriho klasifikace, typický pro „tzv. lidovědemokratická zřízení střední a východní Evropy“.<sup>15</sup> Dosavadní „uzavřený pluralismus“ vystřídal systém jedné vedoucí strany a stran satelitních či druhořadých, nacházejících se v nerovnoprávném postavení, který měl vzbudit zdání politické soutěže tím, že satelitní strany dostávaly místa v zákonodárném sboru, ve vládě i státní správě a měly k dispozici i „vlastní“ sdělovací prostředky ovšem zcela dle libovůle hegemonu, na němž závisely a jehož postavení nemohly ohrozit. Nicméně termín „hegemonická strana“ použil J. Wiatr až pro označení stranického systému v Polsku po roce 1956, tj. nikoliv v období totalitního, nýbrž posttotalitního, resp. autoritativního režimu. G. Sartori pak explicitně vyřadil z této kategorie systém, v němž „druhořadé strany mohou být pouhým podvodem ... jako ve východním Německu“, kde byly v roce 1949 prohlášeny za „převodové páky“ pro střední vrstvy podobně jako tehdejší satelitní strany v Československu. V souvislosti s vymezením systému ideologické hegemonické strany dále vyloučil existenci „totalitní“ hegemonické strany z důvodu vnitřního rozporu v definici (*contradictio in adiecto*) (Sartori 2005: 235–237, 442).<sup>21</sup> Z uvedených argumentů vyplývá, že stranický systém v Československu v letech 1949–1953/1954, který byl součástí Národní fronty, lze jen těžko označit za systém ideologické hegemonické strany; podle našeho názoru se jednalo – stejně jako v dalších zemích sovětského bloku – o variantu jednostranického systému sovětského typu. O systému hegemonické strany lze uvažovat až po roce 1956, v československých podmínkách však spíše až počátkem 60. let.

Poučnorový politický systém „obrozené“ Národní fronty (NF) v Československu kopíroval totalitní sovětský model systému jedné strany, jemuž byla podřízena soustava státních orgánů a masových organizací, plnících funkci „převodových pák“ Komunistické strany Československa (KSČ).<sup>22</sup> Likvidace či přeměna většiny dřívějších organizací, korporací a spolků na jedné straně, kvantitativní růst stávajících masových organizací a urychlené vytváření nových na straně druhé představovaly spojité procesy. Jejich výsledkem bylo v polovině 50. let vytvoření struktury tzv. dobrovolných společenských organizací a družstev v rámci NF a mimo ni stojících tzv. sdružení.

Vytváření jednotných masových organizací po únoru 1948 bylo více než tři roky legislativně podloženo jen vágní formulací čl. 4 odst. 3 Ústavy 9. května. V rozporu s platnou legislativou přitom byla řada spolků a organizací rozpuštěna či měla pozastavenou činnost, k jejich

---

<sup>21</sup> (Wiatr 2003: 32–36) označuje celé období od nástupu W. Gomučky na podzim 1956 do srpna 1980 za „autorytarný režim partyjno-biurokratyczny“.

<sup>22</sup> V případě stranického systému v Československu v letech 1948–1956 jako součástí Národní fronty se nejednalo o systém ideologické hegemonické strany, nýbrž stejně jako v dalších zemích sovětského bloku o variantu sovětského totalitního modelu jedné strany, který vznikl ve 20. letech minulého století (Janák 2006: 223–227).

hromadné likvidaci však došlo až na základě zákona č. 68/1951 Sb., který spolu se zákony o ROH a družstvech (jednotné svazy zemědělců byly likvidovány v roce 1952) i novými zákony o dalších masových organizacích vydanými do jara 1953 vytvářely právní podklad pro existenci organizací NF až do počátku 60. let.<sup>23</sup>

Nesourodou Národní frontu řídily akční výbory NF, které vznikly v únoru 1948 jako represivní orgány komunistů. Jejich první, vrcholnou etapu činnosti ukončil v létě téhož roku zákon č. 213/1948 Sb., který sice legalizoval jejich dosavadní protiprávní činnost, ale současně je zbavil mocenských pozic, konkurujících jiným národním výborům i orgánům KSČ. Následně působily jako jeden z nástrojů aparátu KSČ zajišťující permanentní politické čistky, kontrolu a přeměnu „složek“ NF, zejména nekomunistických stran i církví, kontrolu a reorganizaci národních výborů a tzv. budovatelské úkoly. Od roku 1950 jejich význam rychle klesal a po volbách v roce 1954 se změnil v čistě formální orgány složené ze zástupců organizací NF.

První pokusy o posílení pozic nekomunistických stran, některých masových organizací, především ROH a ČSM, i katolické církve se objevily na jaře 1956, byly však potlačeny. Decentralizační kroky na sklonku 50. let sice vedly k menší podřízenosti masových organizací NF státním orgánům, uměle vytvořený systém NF se však začal rozpadat až v polovině 60. Nekomunistické strany se začaly znovu dožadovat většího podílu na moci a na konferenci socialistů v roce 1966 zazněl konkrétní návrh na přeměnu NF. Pokus představitelů ROH vymanit se z područí komunistického vedení skončil v roce 1965 nezdarem a jejich výměnou, nicméně snahy o návrat k obraně zájmů jejich členů pokračovaly a znovu se projevíly na VI. všeodborovém sjezdu v roce 1967. Další masové organizace ztrácely členy a měnily se na volná sdružení zájmových organizací či svazů (ČSM, ČSTV) nebo jejich činnost ustávala (SČSP). Tyto trendy vyvrcholily v roce 1968. Nekomunistické strany rozšiřovaly síť svých organizací, připravovalo se obnovení sociální demokracie. Největší masové organizace, jako byly ROH a ČSTV, se změnily ve volná konfederativní seskupení autonomních svazů včetně nových (Federace lokomotivních čet) či sekcí, ČSM zanikl a na jeho místo nastupovaly dřívější organizace (Junák, skautské hnutí aj.), SČSP existoval, ale zmizel z veřejného života. Vznikaly nové společenské organizace, jako byl Klub angažovaných nestraníků (KAN) nebo K-231 sdružující bývalé politické vězně, obnovoval se Sokol, v podnicích se ustavovaly dělnické výbory na obranu tisku a připravovalo se zřízení závodních rad.

Představy reformních komunistů o politickém systému na přechodné období nastínil tzv. Akční program KSČ z dubna 1968, jenž ale předpokládal vedoucí úlohu KSČ a byl proto veřejností kritizován, programy jiných subjektů zase nebyly pro komunisty akceptovatelné. Vnitřní rozštěpenost KSČ vyvrcholila po okupaci Československa. Neostalinistům (V. Biřák, A. Indra, M. Jakeš aj.) se sice nepodařilo ustavit kolaborantskou vládu, naopak reformní proud podpořil tzv. XIV. vysočanský sjezd, zasedání ÚV KSČ 31. srpna 1968, na němž

---

<sup>23</sup> Do konce roku 1952 tak byla likvidována většina z asi 15 000 registrovaných zájmových spolků a sdružení a nahradily je zhruba dvě desítky tzv. jednotných organizací a sdružení, jejichž počet do konce 60. let kolísal.

proběhly první personální změny, však jeho závěry definitivně odmítlo a vyslovilo se pro normalizaci poměrů pod kontrolou okupačních států.

#### 4.7 Volební systém

Komunistický režim měly legitimizovat volby do nového Národního shromáždění 30. května 1948. Zmizely i poslední formální náznaky soutěže politických stran, protože podle rozhodnutí ÚV KSČ se konaly na základě jednotné kandidátky NF, kterou sestavovaly akční výbory NF, které zároveň svévolně rozhodovaly o vyřazení voličů z voličských seznamů. Regulérnost voleb dále likvidovala soutěž o tzv. vlasteneckou obec, tj. nátlak na voliče, aby všichni odevzdali hlas pro jednotnou kandidátku, což se stalo téměř v pětině obcí, i provádění veřejných a „manifestačních“ voleb i následné zásahy AV NF v obcích s vyšším podílem odevzdaných bílých lístků. Jednotná kandidátka NF tak formálně získala 89,2% platných hlasů, v dalších volbách, konaných až po likvidaci opozice i občanské společnosti 30. listopadu 1954, to bylo už 97,9% platných hlasů. Poté institut bílých lístků mizí a do roku 1964 díky manipulaci s výsledky volby standardně končí ziskem 99,9% platných hlasů pro kandidátku NF. V červnu 1968 bylo ústavním zákonem č. 83/1968 Sb. prodlouženo volební období zastupitelských sborů, aby se volby mohly uskutečnit až po demokratizaci politických poměrů i dořešení státoprávního uspořádání, nejpozději však do konce roku 1969.

V prvních poúnorových letech se národní výbory ustavovaly pod politickým dohledem AV NF, které měly současně zajišťovat jejich „spojení s občany“. Do personálního složení národních výborů výrazně zasáhly nejen při poúnorových čistkách a vytváření KNV a ONV NF počátkem roku 1949, ale i při tzv. reorganizaci MNV na jaře a počátkem léta 1950, kterou však již fakticky řídily na úrovni kraje a okresů aparát, resp. instruktoři KSČ. Tato akce byla vydávána za demokratičtější akt než volby, protože mechanicky vybírání kandidáti údajně museli na veřejných schůzích skládat účty ze své činnosti. Ve skutečnosti měli být z MNV odstraněni „vesničtí boháči“ a zahájena rozhodující etapa kolektivizace. Zatímco první cíl byl splněn a z MNV muselo odejít mnoho schopných funkcionářů, další ztroskotal na nezájmu občanů, kteří přicházeli na schůze často jen z donucení a při první příležitosti je opouštěli (např. na Vítkovsku lidé odcházeli ze strachu před zatčením, jakmile si referent začal dělat poznámky, v Porubě opustilo schůzi při schvalování kandidátky MNV několik desítek lidovců na protest proti vyloučení údajného „kulaka“ atd.) (Janák 2003: 484).

První volby do národních výborů se konaly až na jaře 1954 a jejich přípravu provázely určité obavy vládnoucí garnitury z reakce veřejnosti. Volby skutečně ukázaly řadu výhrad proti kandidátům NF (např. proti kandidátům NF do KNV se vyslovilo v Ostravském kraji 17,8 % hlasujících voličů) (Janák 2003: 488), nicméně v dalších letech již jejich průběh a výsledky byly analogické s volbami do Národního shromáždění.



## 4.8 Územní a správní vývoj<sup>24</sup>

Po komunistickém převratu v únoru 1948 se územní reorganizace, o níž se definitivně rozhodovalo v ÚV KSČ podle sovětského modelu, stala součástí kroků k centralizaci a ovládnutí státní správy komunisty a likvidaci samosprávy. Zákonem č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení, s působností od 1. února 1949 bylo území státu rozděleno do 19 krajů, jejichž součástí byla i statutární města. V českých zemích vzniklo 13 krajů, vytvořených bez ohledu na historické zemské hranice, na Slovensku 6 krajů. Nové kraje do značné míry kopírovaly župy navržené župním zákonem č. 126/1920 Sb., nyní však měly fungovat především jako základní jednotky centrálního plánování a jejich orgány, krajské národní výbory (KNV), jako opěrné body komunistického totalitního režimu.

Nižší územní celky nově vymezilo vládní nařízení č. 3/1949 Sb., o územní organizaci okresů v českých zemích, a nařízení SNR č. 14/1949 Sb. n. SNR, o územní organizaci okresů na Slovensku. Dřívější soudní okresy byly zrušeny a působnost okresních soudů se měla krýt se správními okresy. Počet okresů se zvýšil v českých zemích ze 151 na 179, na Slovensku ze 79 na 91. Změny vycházely z představy, že menší okresy s plánovaným průměrným počtem 35 tisíc obyvatel a okresní národní výbory (ONV) budou využity k upevnění totalitní moci v obcích a likvidaci soukromého sektoru.

Po únoru 1948 byli prostřednictvím čistek prováděných akčními výbory NF odstraněni z národních výborů odpůrci komunistů. V Ústavě 9. května byly národní výbory zakotveny již jako „nositelé a vykonavatelé státní moci“ v místech, okresech a krajích, kroměřížský sjezd národních výborů vypracoval koncept veřejné správy jako „jednotné a lidové“, čímž vlastně vytvořil základnu pro likvidaci pozůstatků samosprávy. Národní výbory převzaly postupně některé úseky státní správy (správu finanční, sociální a zdravotní správu aj.). V letech 1948 – 1953 se rychle změnila v byrokraticky řízené a hierarchicky uspořádané složky státní moci podřízené v konečné instanci ministerstvu vnitra, dílčích otázkách pak jednotlivým rezortům. Cesty ke zlepšení činnosti národních výborů se hledaly v posilování trestní i mocenské pravomoci, územní i správní centralizaci a administrativně direktivním řízení (např. zavedení tzv. újezdních tajemníků dohlížejících na místní národní výbory /MNV/ v roce 1949). Tento trend vyvrcholil v roce 1954, kdy byly národní výbory prohlášeny orgány státní moci a jejich výkonné složky (rady, odbory) orgány státní správy. Referentský systém byl nahrazen kolektivním rozhodováním, byl zaveden systém tzv. dvojí podřízenosti (např. u rad volenému orgánu, tj. plénu a současně radě NV vyššího stupně) a hlavní úkoly NV se měly přesunout do terciární sféry.<sup>25</sup>

Důsledkem první krize režimu byl v letech 1956–1958 pokus o tzv. decentralizaci správy, tj. přenesení části rozhodovacích pravomocí z centra na KNV a dále na národní výbory nižších stupňů. Ve skutečnosti šlo o určitou dekoncentraci správních rozhodnutí, která ale

---

<sup>24</sup> Pokud není uvedeno jinak, text v této podkapitole podle (Janák 2002b).

<sup>25</sup> Změny zakotvila série zákonů z 3. března 1954, a sice ústavní zákon č. 12/1954 Sb., o národních výborech, zákon č. 13/1954 Sb., o národních výborech, a zákon č. 14/1954 Sb., o volbách do národních výborů.

představovala jeden z impulsů k následné reorganizaci provedené na základě zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. V českých zemích bylo vytvořeno sedm velkých krajů se 75 okresy kromě území hlavního města Prahy, které se stalo samostatnou územní jednotkou na úrovni kraje a dělilo se na 10 obvodů na úrovni okresů, na Slovensku tři kraje se 33 okresy. Celkem tedy existovalo v Československu počátkem 60. let hlavní město Praha s 10 obvody a 10 krajů se 108 okresy a 11 963 obcemi.

Reorganizace vycházela ze sovětské teorie rajonizace a nově vymezované územní jednotky označovala za ekonomicko-administrativní oblasti, skrytě ovšem sledovala i politické cíle. Její přípravy, zahájené na přání prezidenta Antonína Novotného teprve na podzim 1959, poznamenal dobový voluntarismus vycházející z představ o „dokončení výstavby socialismu“, uspěchanost, improvizace i direktivně byrokratický přístup. To vše se promítlo v neústrojných zásazích do správní struktury, z nichž připomeňme např. zrušení pohraničních okresů Jeseník a Hlučín, správní roztržení těšínsko-třinecké aglomerace, které administrativně rozdělilo polskou menšinu na Těšínsku a podřídilo její tradiční centrum převážně dělnické Karviné či obdobný postup vůči maďarské menšině při vytváření nových okresů na jižním a jihovýchodním Slovensku. K výrazným nedostatkům patřilo nerespektování spádovosti existujících center, takže řada středisek různého významu se ocitla na hranicích nově zřízených krajů a okresů.

Současně pokračovaly snahy o unifikaci třístupňové soustavy národních výborů, v níž KNV měly být řídicími a plánovacími centry, ONV měly řídit hospodářskou a kulturní výstavbu a městské a místní NV se měly starat o potřeby obcí a spojení s obyvatelstvem. Slučování obcí v první polovině 60. let, kterému často předcházelo zřízení tzv. společného národního výboru pro více obcí, bylo ovlivněno vytvořením velkých zemědělských podniků a vykazovalo značné regionální rozdíly, celkově se však do roku 1970 počet obcí proti počátku 60. let snížil v českých zemích o 13,9 %, na Slovensku jen o 4,5 %.

Zahájení ekonomické reformy a uvolnění politických poměrů vedly mj. k nové legislativní úpravě postavení národních výborů zákonem č. 69/1967 Sb., který nadále ponechal trojstupňovou soustavu NV. Odrážel však dobovou atmosféru a diskusi o národních výborech, které charakterizoval „jeden jako státní orgány samosprávného charakteru, jeden jako orgány socialistické státní moci a správy, které vykonávaly veřejnou správu, pokud zákon nesevěřil výkon státní správy jinému orgánu či organizaci“. Současně získaly možnost předložit „věc před rozhodnutím k projednání občanům, tj. k období nezávazného místního referenda“. Zákon přitom rozlišoval samostatnou a ostatní působnost národních výborů (Kuklík 2008: 380–381).

S touto úpravou souviselo i vládní nařízení č. 100/1967 Sb., k vývoji osídlení, na něž v roce 1968 navázala činnost pracovní skupiny pro nové územní členění státu působící při ministerstvu vnitra. Zatímco již v červnu 1968 bylo rozhodnuto o státoprávní podobě Československa, vyhlášené ústavním zákonem č. 143/1968 Sb., o československé federaci, jímž vznikly k 1. lednu 1969 Česká a Slovenská socialistická republika, otázky jejich územního členění se řešily prakticky do počátku 70. let. Přípravu nového územního členění v roce 1968 na rozdíl od dřívějšíka alternativním způsobem zajišťovali odborníci, kteří vycházeli ze základních územních celků, tj. obcí, a jejich střediskových funkcí. Struktura

okresů měla navazovat na síť střediskových obcí a eliminovat její případné nedostatky, připravovalo se i zrušení krajů a přechod na dvojstupňový systém správy, kdy by se obě republiky dále dělily na okresy, resp. oblasti, blížící se malým krajům před rokem 1960. Tyto změny se však po okupaci Československa již nerealizovaly.

## 4.9 Shrnutí

V únoru 1948 byla v Československu pod hlavičkou lidové demokracie na stolena tuhá komunistická diktatura. Ve vývoji politického režimu v letech 1948–1968 lze rozlišit čtyři etapy: klasický totalitní režim (1948–1953), posttotalitní autoritativní režim na pomezí kvazi-totalitního a konzultativně-posttotalitního režimu (1953–1958), kvazi-pluralistický posttotalitarismus (1958–1967) a demokratizující se pluralistický posttotalitarismus (1968). V roce 1948 byla přijata Ústava 9. května, v roce 1960 Ústava ČSSR a v roce 1968 ústavní zákon o československé federaci, právní systém se do roku 1956 sovětizoval a teprve v první polovině 60. let se začal liberalizovat.

Dělba státní moci byla v komunistické diktatuře formální záležitostí, neboť na všech úrovních rozhodovaly orgány a aparát KSČ. Ústava 9. května zakotvila jako nejvyšší zákonodárný orgán jednokomorové Národní shromáždění a jako nejvyšší orgán moci vládní a výkonné vládu, jejíž pravomoci se ale brzy rozšířily na úkor NS. V roce 1960 se formálně stalo nejmocnějším orgánem státní moci Národní shromáždění, jehož kontrolní pravomoci vůči vládě posílily, a od poloviny 60. let se oba orgány dostávaly do stále častějších sporů s Novotného vedením KSČ. Postavení prezidenta se po většinu období odvíjelo od jeho pozice nejvyššího stranického funkcionáře. Nezávislost soudní moci byla do roku 1950 zlikvidována a v procesu sovětizace docházelo k četným organizačním změnám soudů i prokuratury.

Systém NF se vyznačoval supremaci komunistické strany, uznávanou satelitními stranami i masovými organizacemi, široce uplatňovaným principem tzv. demokratického centralismu a systémem administrativně direktivní kontroly a řízení pomocí důsledné etatizace komunistické strany a kádrové politiky, zajišťující obsazení rozhodujících míst funkcionáři a členy KSČ nebo – např. v nekomunistických stranách – prověřenými osobami, loajálními alespoň navenek k politice KSČ. Po únoru 1948 mizí i poslední náznaky demokratických soutěživých voleb do zastupitelských sborů, národní výbory se mění v orgány státní moci a správy a jejich unifikovaná a centralizovaná soustava byla přizpůsobena přechodu na krajské zřízení v roce 1948 i změnám provedeným v roce 1960, i když proběhly určité pokusy o tzv. decentralizaci koncem 50. let a diskuse o jejich postavení byla součástí reformních procesů ve druhé polovině 60. let.

## 4.10 Kontrolní otázky

Charakterizujte základní etapy vývoje politického režimu v letech 1948–1968 v Československu.

Vysvětlete pojmy: právnícká dvouletka, demokratický centralismus, supremace KSČ, masová nezákonnost, reorganizace MNV.

Kdy došlo k přijetí zákona č. 82/1968 Sb., o soudní rehabilitaci a jak byl v praxi uplatňován?

Jakými změnami procházela Národní fronta v letech 1948–1968?

Co to byly „bílé lístky“ a kdy se uplatnily?

#### **4.11 Seznam doporučené literatury**

BALÍK, S. – HLOUŠEK, V. – HOLZER, J. – ŠEDO, J.: Politický systém českých zemí 1848–1989. Brno 2004, s. 136–158.

VODIČKA, K. – CABADA, L.: Politický systém České republiky. Praha 2003, s. 48–60, 66–72, 94–102.

## 5 Normalizace a „přestavba“. Posttotalitní komunistický systém v Československu (1969–1989).

Dušan Janák

### Cíle kapitoly

Po prostudování kapitoly

#### **Budete umět:**

- popsat vývoj politického systému v období normalizace
- vymežit základní etapy a znaky politického systému a jeho subsystémů od podzimu 1968 do listopadu 1969

#### **Získáte:**

- přehled o důležitých osobnostech, trendech a událostech v období normalizace
- znalost základních dat, pojmů a termínů spojených s normalizačním politickým systémem
- vědomosti o hlavních formách politické perzekuce a vývoji opozičního hnutí

#### **Budete schopni:**

- porozumět klíčovým politickým problémům normalizačního období, samostatně je analyzovat a definovat

### Klíčová slova kapitoly

Normalizace, konsolidace, centralizace, neostalinismus, kvazi-federace, kompetenční zákon, politické čistky, politické procesy, kooptace poslanců, sociální kontrakt, Charta 77, VONS, disent, samizdat, jednolitost státní moci, Federální shromáždění, Sněmovna lidu, Sněmovna národů, zákaz majorizace, dokonalý bikameralismus, národní rady, rady obrany státu, převaha federální vlády, kádrová politika KSČ, systém ideologické hegemonní strany, komplikovaná struktura NF, integrace obcí, střediskové obce.

### 5.1 Politický vývoj a klasifikace politického režimu

Politický vývoj v období normalizace bývá členěn do tří základních etap. Společným znakem je přítomnost sovětských vojsk na základě dohody o jejich dočasném pobytu v Československu uzavřené na podzim 1968. I když se okupační jednotky relativně brzy

stáhly do svých posádek a vojenských prostor především v českých zemích, představovaly trvalý symbol omezené suverenity a podřízenosti Moskvě. První vlna normalizace, nazývaná též „konsolidací poměrů“, počíná přechodným obdobím od podzimu 1968 do jara 1969, v němž radikální promoskevska skupina ve vedení KSČ s pomocí okupačních jednotek, starých komunistů i příslušníků bezpečnosti, armády a komunistického aparátu přechází do ofenzivy a postupně vytlačuje Dubčekovo vedení a reformátory z mocenských pozic. Po obětech Jana Palacha a Jana Zajíce se vzedmula vlna celospolečenského odporu proti okupantům a kolaborantům, demonstrace po vítězství našich reprezentantů nad sovětskými hokejisty v březnu 1969 se však staly záminkou k jejímu potlačení.

Volbou Gustava Husáka prvním tajemníkem KSČ v květnu 1969 začíná nejtvrďší období normalizace, vyznačující se čistkami v KSČ, státních orgánech i médiích, jehož součástí jsou i první politické procesy. Současně začínají čistky ve společenských organizacích, je zastaven federativní proces v odborech, zlikvidovány nově vzniklé organizace a obnoven centralizovaný systém NF. Na rozdíl od 50. let nemají represe policejně-justiční, ale převážně sociálně-politický, resp. existenční charakter, spojený často se zákazem výkonu povolání, studia a řadou dalších omezení. Jestliže po stranické linii uzavírá toto období XVI. sjezd KSČ v květnu 1971, po němž následují na podzim odložené volby do zastupitelských sborů (viz níže), v Národní frontě je „očista“ pouťorového typu ukončena teprve v roce 1972, kdy končí i první etapa politických procesů. Součástí těchto procesů byla i velká emigrace v letech 1969–1970, při níž Československo opustilo na 90–100 tisíc především mladých a vzdělaných lidí. Společnosti byl v podstatě vnucen jakýsi „sociální kontrakt“, tj. poskytnutí určitých materiálních požitků a výhod za depolitizaci občanů, z něhož ale byli vyloučeni opozičně smýšlející či perzekvovaní lidé. Zmírnění represí, dobrá ekonomická situace (první polovina 70. let byla hospodářsky nejúspěšnějším obdobím za celou existenci komunistického režimu) a nástup dalšího období détente v mezinárodních vztazích vedlo na přelomu let 1974–1975 představitele opozice (A. Dubček, V. Havel) k požadavku liberalizace režimu, který však byl G. Husákem tvrdě odmítnut.

Další etapu normalizace představuje přibližně desetileté období od poloviny 70. let do poloviny 80. let. Obnovené komunistické mechanismy ovládní společnosti, poskytující na všech úrovních řízení postoj k jednotlivcům, se nemění stejně jako složení postupně stárnoucího komunistického vedení. Nastolený sociální kontrakt se dařilo bez větších problémů naplňovat, i když ekonomika stagnovala a neúspěšné pokusy ji oživit při minimálních požadavcích na pracovní disciplínu, výkonnost a efektivitu a omezení alternativních informací vedly ke stále většímu zaostávání Československa v dynamicky se rozvíjejícím světě. Protirežimní opozici sdruženou v Chartě 77, která vznikla v souladu s helsinskými protokoly na protest proti obnovení represí, či Výboru na obranu nespravedlivě souzených (VONS), se dařilo izolovat od veřejnosti, podobně tomu bylo i v případě podzemní církve, stovky lidí byly donuceny emigrovat. Společenský život se rozdvjil na veřejnou sféru s opakovanými rituály a formálními projevy souhlasu s režimem a soukromý život v malých neformálních skupinách, jejichž členové si pomáhali při překonávání každodenních problémů (nedostatek zboží, fronty, korupce a klientelismus atd.). Přibývaly problémy v infrastruktuře, výrazně se zhoršoval stav životního prostředí zejména v průmyslových oblastech atd.

Možnosti extenzivního růstu ekonomiky i uspokojování materiálních potřeb ve druhé polovině 80. let se vyčerpaly. Po nástupu Michaila Gorbačova a zahájení perestrojky a gласnosti i další vlny détenté už Husákova garnitura nemohla počítat s ekonomickou ani politickou podporou ze SSSR a její nechuť k jakýmkoli reformám ji dovedla do bezvýchodné situace. Kumulace problémů vedla od roku 1988 k růstu opozičních seskupení i aktivit nejen v disidentských kruzích, ale ve stále širších vrstvách společnosti, a vyústila na sklonku roku 1989 k pádu komunistického režimu.<sup>26</sup>

Uvedeným třem etapám normalizace odpovídají tři typy politického režimu. První z nich se pohybuje na hranici totalitního a autoritativního režimu, přičemž podle brněnských politologů vykazuje některé prvky raného, kvazipluralitního i konzultativního posttotalitarismu, ve druhé fázi lze hovořit o tzv. zamrzlém posttotalitarismu a závěrečná fáze odpovídá modelu zralého posttotalitarismu (Balík 2004: 160–162).

## 5.2 Ústavní a právní vývoj

Od 1. ledna 1968 začala na základě ústavního zákona č. 143/1968 Sb. fungovat československá federace jako spojení tří suverénních republik. Ve skutečnosti se však jednalo o kvazi-federaci, v níž řada ustanovení nebyla nikdy naplněna (např. přijetí republikových ústav, konstituování ústavních soudů) a skutečná moc zůstala v rukou KSČ. Její konzervativní křídlo už v lednu 1969 prosadilo ústavní zákon č. 10/1969 Sb. o Radě obrany státu, posilující zapojení Československa do Varšavské smlouvy (následně vznikly republikové rady obrany), na sklonku roku 1970 pak radikální změny ústavy ve prospěch federativních orgánů a omezení pravomocí obou federativních republik, a to včetně státního občanství. Ústavním zákonem č. 125/1970 Sb. byla zavedena jednotná soustava řízení a plánování národního hospodářství, ústavním zákonem č. 126/1970 Sb. zřízena Státní plánovací komise a Výbor lidové kontroly ČSSR jako ústřední orgány státní správy a šest nových federálních ministerstev, přičemž zákony č. 171–172/1968 Sb. o federálních výborech i funkce státních tajemníků na federální úrovni byly zrušeny. Tzv. kompetenční zákon č. 133/1970 Sb. pak umožnil úpravu působnosti federálních ústředních orgánů státní správy (Kuklík 2008: 346–347, Vodička – Cabada 2003: 62–64).

Československo tak nadále fungovalo jako unitární stát, přičemž k dalším změnám, které měly zefektivnit fungování federace, došlo teprve v roce 1988. Nejprve přijetí ústavního zákona č. 42/1988 Sb. umožnilo rekonstrukci a „zeštíhlení“ federální vlády, poté ústavní zákony č. 193–194/1988 Sb. změnily ústavní zákon č. 126/1970 a odstranily tzv. kompetenční zákon. Od roku 1986 se uvažovalo o přípravě nové ústavy, která však začala až v listopadu 1988 a nesla se opět v kvazi-federativním a socialistickém duchu. Ještě počátkem listopadu 1989 ji projednávalo předsednictvo ÚV KSČ, ale po 17. listopadu se stal tento pokus o „socialistickou“ ústavní reformu nepotřebný (Kuklík 2008: 352–354).

---

<sup>26</sup> K politickému a společenskému vývoji od podzimu 1968 do konce roku 1989 např. (Křen 2005: 862–869, Kocian 2005: 1237–1241) aj.

Podobně jako po únoru 1948 byl v období normalizace kladen důraz na zostření trestního práva při ochraně režimu, přičemž se postupovalo pomocí dílčích novelizací norem z 60. let umožňujících obnovení politických procesů a dalších forem perzekuce. První z nich bylo zákonné opatření předsednictva Federálního shromáždění č. 99/1969 Sb., umožňující zakročit proti demonstrantům při prvním výročí okupace, další novelizace trestního zákona a trestního řádu a zavedení nové kategorie přečinů zákony č. 148–150/1970 Sb., které vytvářely podmínky pro první vlnu politických procesů v letech 1970–1972. K další novelizaci trestních předpisů, zavádějící např. trest doživotí či tzv. ochranný dohled, zvyrazňující donucovací aspekt výkonu trestu apod., došlo zákony č. 44–48/1973 Sb., využitými při postihu politické opozice, intelektuálů i umělců od poloviny 70. let. Trestně právní represe byla také znovu využívána při řešení ekonomických problémů, spekulace či majetkových trestných činů, k významnějším úpravám trestního práva však do roku 1989 již nedošlo. Po demonstracích při tzv. Palachově týdnu v lednu 1989 však bylo přijato další zákonné opatření předsednictva FS č. 10/1989 Sb., k ochraně veřejného pořádku, tzv. „pendrekový zákon“, zvyšující trestní sazby za účast na demonstracích, šíření nepovolených tiskovin atd. (Kuklík 2008: 424–431, 447–448).

### 5.3 Moc zákonodárná

Při přechodu na federativní uspořádání začalo od 1. ledna 1969 fungovat Federální shromáždění, do jehož Sněmovny lidu (SL) přešlo 300 poslanců dřívějšího NS, jejichž počet se při volbách 1971 snížil na 200 poslanců volených proporcionalně podle počtu obyvatel v obou republikách. Nově byly konstituovány Sněmovna národů FS se 150 poslanci (po 75 z každé republiky) zvolenými národními radami a Česká národní rada (ČNR) s 200 poslanci, zvolenými již v červnu 1968 Národním shromážděním; Slovenská národní rada pokračovala kontinuálně ve své činnosti. Do září 1969 se konzervativcům podařilo vytlačit z vedení FS jeho předsedu A. Dubčeka, který sem byl „odložen“ v dubnu 1969 a nahrazen Daliborem Hanesem, předsedou SN FS, a předsedu SL FS Josefa Smrkovského, v normalizačních čistkách pak bylo odvoláno nebo muselo rezignovat 122 poslanců obou komor, včetně předsedy, místopředsedů a vedoucích výborů FS, na jejichž místa FS zvolilo 74 nových přívrženců Husákova vedení. Obdobně tomu bylo v ČNR, jejíž předseda Čestmír Císař byl nahrazen v listopadu 1969 Evženem Erbanem a poté se stal jedním z 95 odvolaných poslanců, které nahradilo 68 nových poslanců.<sup>27</sup>

Obě sněmovny FS byly rovnoprávné (tzv. dokonalý bikameralismus), pro překonání neshod mohlo být využito dohodovacího řízení. Ve SN FS platil prakticky pro všechna závažná rozhodnutí ústavní zákaz majorizace, tj. usnesení bylo přijato pouze tehdy, když v odděleném hlasování obou částí komory se pro něj vyloвила většina českých i slovenských poslanců. V komunistickém režimu, kdy poslanci v řízeném hlasování vždy jen odsouhlasili předložené návrhy, tento zákaz nevaldíl, v demokratických podmínkách se možnost blokování zásadních

---

<sup>27</sup> (Balík – Hloušek – Holzer – Šedo 2004: 166-168, Vodička – Cabada 2003: 86) uvádí, že bylo zbaveno mandátu 80 poslanců, nahrazených „politicky poddajnějšími“.



rozhodnutí malou parlamentní menšinou stala v roce 1992 jednou z příčin rozpadu federace. Relativně „autonomním politickým rozhodovacím orgánem“ bylo předsednictvo FS, které v období mezi jeho zasedáními fungovalo do jisté míry jako malý stálý profesionální parlament a přijímalo tzv. zákonná opatření (Vodička – Cabada 2003: 87–88).

Zastupitelskými orgány republik byly národní rady, v nichž KSČ rovněž disponovala dvoutřetinovou většinou poslanců. Jejich zákonodárnou aktivitu, kterou v letech 1968–1969 vykonávaly do značné míry autonomně, zastavil tzv. kompetenční zákon č. 125/1970 Sb. Následné centralizační tlaky vedly ke zrušení zákonů zajišťujících odlišnou právní úpravu na Slovensku, zákony přijímané ČNR i SNR byly stále podobnější a koncem 70. let už šlo o doslovné překlady. Unifikační tendence podporovaly i společné porady předsednictev a výborů obou národních rad, závažným porušením ústavy byla skutečnost, že ani v jedné republice nebyla přijata ústava ani zákon o ústavním soudu, přičemž ústavní soud nebyl konstituován ani na federální úrovni. Struktura a činnost zákonodárné moci tak odpovídaly skutečnosti, že Československo nebylo státem federálním státem, nýbrž centralizovanou kvazi-federací, tj. v podstatě státem unitárním, v němž při tvorbě a uplatňování politické vůle dominovaly ústřední orgány KSČ, zatímco orgány obou republik „nebyly orgány suverénního státu, nýbrž pouze teritoriálními orgány jednotné státní moci.“ (Vodička – Cabada 2003: 89–90).

#### **5.4 Moc výkonná**

Nejvyšším výkonným orgánem státní moci v ČSSR byla federální vláda, podřízená ovšem aparátu KSČ. Do ledna 1970 byl premiérem Oldřich Černík, poté do října 1988 Lubomír Štrougal, jehož rezignace spolu s odchodem několika ministrů byla důsledkem vnitrostranických sporů, týkajících se některých limitovaných ekonomických reforem, a posledním komunistickým předsedou vlády byl do prosince 1989 Ladislav Adamec. Zpočátku docházelo k relativně častým personálním změnám, od první poloviny 70. let k zakonzervování jejího složení jen s minimálními změnami. Činnost federální vlády se opírala o „pracovaný systém byrokratického aparátu, nomenklatury a kádrových pořádků“ a jako nejvyšší exekutivní orgán v zemi s širokými rozhodovacími, řídicími i kontrolními pravomocemi byla vláda, zejména její předsednictvo, důležitým partnerem ÚVKŠČ (předseda vlády byl z titulu své funkce členem předsednictva ÚV KSČ). Své postavení vláda využívala mj. při extenzivním vydávání vlastních právních norem – vládních nařízení. Republikové vlády byly počátkem 70. let odsunuty na druhou kolej podobně jako národní rady a jejich personální složení se vyvíjelo obdobně jako u vlády federální. V roce 1969 se ve funkci předsedy české vlády vystřídali Stanislav Rázl a Josef Kempný, od ledna 1970 do března 1987 byl premiérem Josef Korčák, po něm nastoupili představitelé tzv. technokratického proudu podporujícího omezené ekonomické reformy – nejprve L. Adamec a v říjnu 1988 František Pitra (Balík – Hloušek – Holzer – Šedo 2004: 169–170, Vodička – Cabada 2003: 91–92).

Ústavní zákon o československé federaci v podstatě převzal ustanovení o prezidentovi z Ústavy ČSSR. Do poloviny sedmdesátých let byl prezidentem Ludvík Svoboda, který byl

kromě srpna 1968 pasivní a nekladl překážky postupující normalizaci. Souviselo to mj. s jeho vysokým věkem a zhoršujícím se zdravotním stavem, takže ke konci svého působení již nemohl vykonávat prezidentské funkce, ale odmítl abdikovat. Za situace, kdy výkon některých pravomocí připadl federální vládě, resp. premiérovi Lubomíru Štrougalovi, rozhodlo vedení KSČ na podnět G. Husáka o přijetí ústavního zákona č. 50/1975 Sb., umožňujícího zvolit nového prezidenta, pokud stávající nebyl schopen déle než rok vykonávat svou funkci. Na jeho základě zvolilo Federální shromáždění 30. května 1975 novým prezidentem G. Husáka, který byl poté zvolen ještě dvakrát, naposledy v roce 1980. Došlo tak k opětovnému spojení nejvyšší stranické a státní funkce, což Husákovi na rozdíl od Svobody umožňovalo být faktickou hlavou státu. V listopadu 1987 po bouřlivé diskusi na ÚV KSČ o nutnosti rozdělit tyto funkce však Husák rezignoval na post generálního tajemníka ÚV KSČ, jímž se stal Miloš Jakeš (Balík – Hloušek – Holzer – Šedo 2004: 168, Kuklík 2008: 348).

## 5.5 Moc soudní

Už v počátcích normalizace byl položen politický důraz na zostření soudnictví a přísnější represí i u méně závažných přečinů, což se odrazilo ve zrušení místních lidových soudů v prosinci 1969. Při přechodu na federativní model pak byly nově zřízeny Nejvyšší soud ČSSR i nejvyšší soudy obou republik. Jinak po celé období komunistického režimu až do roku 1989 platil zákon č. 36/1964 Sb. s řadou novel vydaných v letech 1969, 1978 a 1988, které charakterizovaly proměny legislativy za normalizace (Kuklík 2008: 641–644).

Obnovení monopolní moci KSČ v oblasti prokuratury bylo jednoduché, v soudnictví vzhledem k proklamované nezávislosti volených soudců zajišťovali plnění politických direktiv komunisté dosazení do vedoucích míst i organizace KSČ na soudech. Projevilo se to především v rozpoutání politických procesů, probíhajících v několika vlnách po celé období normalizace. Stranické orgány tak sice nezasahovaly do trestního řízení přímo jako v 50. letech, nezávislost soudců nebyla dodržována a soudy byly manipulovány. Projevilo se to zejména v prvních dvou etapách normalizace do poloviny 80. let, kdy soudy odsuzovaly představitele opozice, undergroundu i politicky nepohodlné osoby za „trestné činy“, které nespáchali, či – zejména po vzniku Charty 77 – za činnost, která nebyla trestná a byla v souladu s mezinárodními smlouvami a normami. Politicky aktivní občané byli také trestáni propouštěním z práce či zákazem výkonu povolání, na přelomu 70. a 80. let rejstřík mimosoudních perzekucí rozšířilo vynucené opuštění republiky spojené se ztrátou občanství, převzaté ze sovětského systému trestání v meziválečném období (Vodička – Cabada 2003: 68).

Soudní i policejní represe vedly v roce 1978 skupinu signatářů Charty 77 k založení Výboru na obranu nespravedlivě stíhaných (VONS). Přestože už v roce 1979, kdy byl začleněn do Mezinárodní organizace pro lidská práva v Paříži, bylo pět jeho členů odsouzeno ke třem až pěti letům odnětí svobody a v dalších letech pokračovalo stíhání ostatních, působil po celou normalizaci a ve více než osmi stech dokumentů upozornil na nezákonné pronásledování několika set československých občanů (Vodička – Cabada 2003: 77).

## 5.6 Stranický systém

Demokratizační trendy v KSČ postupně doznívaly do počátku roku 1969, kdy si reformisté udržovali podporu především odborů i stranických organizací v závodech a mezi studenty na školách. Ke zvratu dochází po nástupu Husákova vedení KSČ v létě 1969. Proti závěrům dubnového a květnového pléna ÚV KSČ ještě protestovali řadoví komunisté i velké organizace, od počátku června však stranické i státní orgány odvolávaly svá usnesení ze srpna 1968, v září byl prohlášen za neplatný tzv. vysočanský sjezd a probíhaly personální změny a čistky v médiích i v orgánech KSČ. Na podzim 1969 začaly rozsáhlé čistky ve stranických organizacích končící výměnou průkazů v srpnu – září 1970 a následnou registrací členů KSČ v uličních organizacích, které postihly především příslušníky reformní inteligence v kultuře, zdravotnictví a školství, ale též v podnicích, národních výborech a úřadech, a byly spojeny s další perzekucí a existenčními postihy. Tuto etapu uzavřel XIV. sjezd, který mj. „zakonzervoval existenci orgánů a mechanismů normalizačního režimu, tj. silný stranický aparát a systém kádrových oddělení“ (Balík – Hloušek – Holzer – Šedo 2004: 171–172).

To umožňovalo dohled nad členskou základnou, v níž ubylo cca 500 tisíc členů, ale počátkem 80. let byl již úbytek z větší části nahrazen, mj. proto, že členství v KSČ bylo podmínkou pro obsazování řady pracovních míst, což ovšem vedlo k formalismu, klientelismu a prospěchářství atd. Až do poloviny 80. let se KSČ vcelku dařilo naplňovat „sociální kontrakt“ a udržovat si své postavení ve společnosti, což se až do XVII. sjezdu KSČ v roce 1986 odráželo v potvrzování kurzu nastoleného počátkem 70. let i stávajícího stárnoucího vedení. Nepříznivé důsledky této strategie, stagnace a nepružnost stárnoucího vedení, které se při perestrojce již nemohlo opírat o politiku KSSS, vedly k nástupu mladších pragmatiků (L. Adamec, F. Pitra aj.), připouštějících v zájmu zachování pozic KSČ možnost opatrných reforem a řešení zjevných ekonomických i ekologických problémů. To však odmítal „ideologicko-ortodoxní proud“ (J. Fojtík, M. Jakeš, M. Štěpán aj.), který v tom viděl podlomení monopolního postavení strany; ke střetu obou frakcí však do listopadu 1989 nedošlo (Balík – Hloušek – Holzer – Šedo 2004: 172–173).

K dohledu nad společností KSČ využívala vedle represivního aparátu a kádrové politiky i politické strany a společenské organizace Národní fronty obnovené podle modelu z počátku 50. let. Také v nich i výborech NF probíhaly čistky spojené s návratem k poměrům daleko před „pražským jarem“, tato fáze normalizace se však protáhla až do let 1972–1973. V obou českých politických stranách, tj. Československé straně socialistické (ČSS) a Československé straně lidové (ČSL) ji ukončily sjezdy v červnu 1972, počty členů však byly natolik nízké (např. ČSL měla jen 40 tisíc členů) a jejich pozice na federální i republikové úrovni natolik zanedbatelné, že je namíste zvažovat, zda je vůbec relevantní až do poloviny 80. let uvažovat o systému ideologické hegemonní strany. Teprve ve druhé polovině 80. let členská základna zejména lidovců začala růst a začala se v nich tvořit určitá opozice požadující změny.

Typickým znakem NF byl tuhý centralismus spojený s rozšiřováním sítě místních a městských výborů (MV, MěV) NF, resp. jejich aparátu na úrovni krajského a okresních výborů NF, s cílem koordinovat a kontrolovat činnost a členy masových organizací. První fázi normalizace NF zakončily na jaře 1971 konference, na nichž byli zvoleni noví členové výborů

NF, které podle dobových představ měly teoreticky ovlivňovat přes devět desetin obyvatelstva. Přestože v praxi tyto voluntaristické vize zkrachovaly a počet obcí při tzv. integračních procesech do počátku 80. let klesal počet MV a MěV NF se stále mechanicky zvyšoval, byly však značně labilní. Např. na Ostravsku v roce 1983 působilo 556 těchto výborů, vzhledem k naprostému nezájmu členských organizací však devět desetin z nich nemělo stálé sídlo ani dostatečné finanční prostředky, ročně opustilo funkci 20–30 % předsedů, komunikace s národními výbory byla při diametrálně odlišné struktuře mizivá a různé mezistupně, např. střediskové či koordinační výbory, ji dále komplikovaly.

Tendence k formálnímu zvyšování členské základny masových organizací byla dalším společným znakem. V první polovině 70. let je zřejmý rychlý růst organizací, které se v roce 1968 rozpadly (např. SSM) nebo zaznamenaly prudký úbytek členů (SČSP, ČSTV), ve druhé polovině dekády se přírůstky znatelně zpomalily a v polovině 80. let se příchod nových členů prakticky zastavil. Za impozantními čísly, která se v souhrnu sčítala i s údaji takových organizací, jako byly svazy bytových či spotřebních družstev a umožňovala vykazovat miliony členů NF, se namnoze skrývalo jen „papírové“ členství. Bezobsažná existence NF vyplývala z preferování ideologické a propagandistické činnosti a mechanického rozdělování funkcí ve výborech podle předem stanoveného jednotného klíče (Janák 2003: 491–492).

V počáteční fázi normalizace otevřený odpor proti režimu vyvíjí v letech 1969–1971 opoziční skupiny z řad intelektuálů a studentů především z Prahy a Brna, jejichž předáci (Petr Uhl, Petruška Šustrová, Jaroslav Mezník ad.) byli v politických procesech odsouzeni k několikaletým trestům vězení. Další etapa začíná založením veřejné občanské iniciativy Charta 77 jako reakce na zásadní porušení helsinských dohod a občanských práv v kauze undergroundové skupiny The Plastic People of the Universe, kterou do listopadu 1989 podepsalo na dva tisíce lidí. K zakládajícím členům patřili pražští a brněnští spisovatelé (Václav Havel, Milan Uhde, Ludvík Vaculík aj.), politici „pražského jara“ (prof. Jiří Hájek, Zdeněk Mlynář) i prof. Jan Patočka, spolu s V. Havlem první mluvčí Charty 77, který krátce po dlouhotrvajícím úmorném výslechu StB zemřel. Charta byla až do poloviny 80. let jádrem československého disentu, kolem níž se kromě VONS, jehož představitelé (P. Uhl, Václav Benda, Ladislav Lis aj.) patřili k nejvíce pronásledovaným disidentům, soustřeďovali hlavně vydavatelé a čtenáři samizdatu, na propagaci oficiálně zakázaných hudebních žánrů i vydávání cenzurovaných knih se postupně zaměřila Jazzová sekce, založená v roce 1971 jako orgán Svazu hudebníků (Vodička – Cabada 2003: 72–75, Křen 2005: 874, 877–879).

Počátkem 80. let vznikla v reakci na dění v Polsku Polsko-československá solidarita, jejíž aktivisté v srpnu 1988 společně odsoudili okupaci Československa, k rozšíření spektra opozičních skupin však dochází až v roce 1987, kdy vzniká Nezávislá ekologická iniciativa (původně ekologická sekce Charty 77) nebo Demokratická iniciativa (např. Emanuel Mandler, Bohumil Doležal), ale zejména v roce 1988 – Nezávislé mírové sdružení, Klub za socialistickou přestavbu Obroda, České děti, Československý helsinský výbor, Mosty aj. Na sklonku komunistické éry tak vznikla široká škála nezávislých iniciativ, které se angažovaly v řadě protestních aktivit, jako byl tzv. Palachův týden v lednu 1989 či petice Několik vět, kterou v létě 1989 podepsalo přes 20 tisíc občanů včetně řady známých osobností (Vodička – Cabada 2003: 76–82).

## 5.7 Volební systém

Na počátku normalizačního období bylo volební období zastupitelských sborů znovu prodlouženo ústavním zákonem č. 117/1969 Sb., tentokrát až do konce roku 1971, aby se konaly až po konsolidaci nedemokratického komunistického režimu. Současně zákon umožnil „očistu“ parlamentu i národních výborů od proreformních poslanců, kteří byli zproštěni své funkce pod záminkou, že narušují politiku NF, a místo nich kooptováni noví, jednalo se tedy v podstatě o období čistek po únoru 1948 (Mikule 2000: 180). V listopadu 1971 se konaly v jednotném termínu a v jednomandátových obvodech s jedním kandidátem první volby do nových zastupitelských orgánů Federálního shromáždění, ČNR a SNR i národních výborů. Řídily je volební komise NF, které zajišťovaly volební účast „mimoprávními prostředky“ a evidovaly voliče, kteří vstupovali za plentu. Výsledkem byly zmanipulované výsledky, podle nichž měl normalizační režim opět téměř stoprocentní podporu občanů na všech úrovních. Stejným způsobem s ještě absurdnějšími výsledky, přesahujícími vždy 99, 9% voličů i platných hlasů pro kandidáty NF, se pak volby do zastupitelských sborů opakovaly v pětiletých intervalech, které kopírovaly sjezdy KSČ (např. v prosinci 1980 bylo ústavním zákonem zkráceno volební období do června 1981, aby se nové volby sladily s konáním XVI. sjezdu KSČ). Na poslední volby v roce 1986 pak reagovala Charta 77 dokumentem O volebním právu, v němž požadovala demokratizaci voleb a možnost výběru z více kandidátů (Kuklík 2008: 347–349).

## 5.8 Územní a správní vývoj<sup>28</sup>

Připravované změny územního správního členění zastavil nástup normalizace. Zákonem SNR č. 71/1969 Sb., o územním členění Slovenské socialistické republiky, byly sice kraje zrušeny, ale obdobným zákonem č. 130/1970 Sb. v prosinci 1970 obnoveny. Protože k dalším změnám okresů ani v jedné části federace nedošlo, tvořilo až do roku 1989 Českou socialistickou republiku hlavní město Praha a sedm krajů se 75 okresy a 7 511 obcemi, Slovenskou socialistickou republiku její hlavní město Bratislava a tři kraje s 37 okresy a 3 091 obcemi.

Postavení národních výborů upravoval zákon až do roku 1989 zákon č. 69/1967 Sb. z roku 1967, o národních výborech, který byl jedenáctkrát novelizován, na přelomu 60. a 70. let se však změnilo nakrátko postavení některých dřívějších statutárních měst. V roce 1968 byl přijat zákon č. 175 Sb., o městě Brně, v roce 1969 zákony ČNR č. 40 Sb., o městě Ostravě, a č. 41 Sb., o městě Plzni, která se na tak krátkou dobu stala statutárními městy podřízenými vládě, spravovanými národními výbory v čele s primátory a vybavenými řadou pravomocí KNV. V roce 1969 se začalo připravovat i jejich rozdělení na územní obvody, zavedené ale až

---

<sup>28</sup> Pokud není uvedeno jinak, následující text vychází z (Janák 2002b).

koncem roku 1971, souběžně se zrušením statutárních měst zákonem normalizační ČNR č. 146/1971 Sb.

Jediným významnějším pozůstatkem připravované územní reorganizace po roce 1971 tak zůstaly pokračující snahy o tzv. integraci obcí, ovšem v podobě připomínající spíše centralizační tendence z počátku totalitního režimu. Jejich těžiště bylo v českých zemích, začínaly vytvářením tzv. společných NV a ve slučování obcí a proběhly ve dvou hlavních časových etapách. První z nich představují léta 1973–1976, další probíhala koncem 70. let a v některých regionech či okresech (např. na Opavsku) i počátkem 80. let, celkový počet obcí zde do konce roku 1980 klesl o 36,4 %, na Slovensku jen o 11,8 %; celkově v ČSSR o 29,2 %. O funkčnosti těchto direktivně administrativních zásahů do územně správní struktury nejlépe vypovídá stabilita "integrovaných obcí" po pádu totalitního režimu – k 3. březnu 1991 vzrostl jejich počet v českých zemích proti roku 1980 o 20,7 %, na Slovensku jen o 4 % a na území tehdejší České a Slovenské federativní republiky o 14,6 %.

Na přetrvávající problémy zejména v činnosti malých obcí reagoval zákon č. 49/1982 Sb., který zřizoval tzv. střediskové obce, v nichž byly kromě MNV s doplňkovými kompetencemi soustředěny také služby, školy, sociální a zdravotní zařízení apod. Poslední významnější změnou v postavení národních výborů byl zákon č. 115/1989 Sb., který posiloval působnost MěNV a MNV a zasahoval i do postavení orgánů národních výborů, zejména komisí a občanských výborů, další vývoj však tyto změny brzy předstihl (Kuklík 2008: 383–384, 390).

## 5.9 Shrnutí

Politický vývoj v období normalizace lze členit do tří základních etap (podzim 1968–1972/1973, 1973–1985, 1985/1986–1989). V první z nich politický režim na hranici režimu totalitního vykazoval některé prvky raného, kvazipluralitního i konzultativního posttotalitarismu, ve druhé fázi šlo o tzv. zamrzlý posttotalitarismus a v závěrečné etapě o zralý posttotalitarismus. Ústavní vývoj určovala skutečnost, že se nejednalo o autentickou federaci, nýbrž centralizovanou kvazi-federaci, v níž řada ustanovení nebyla nikdy naplněna (např. přijetí republikových ústav, konstituování ústavních soudů). Už na sklonku roku 1970 KSC prosadila radikální změny ústavy ve prospěch federativních orgánů a omezení pravomocí obou republik, takže Československo nadále fungovalo jako unitární stát; k dílčím změnám došlo teprve v roce 1988. Zostření trestního práva na počátku normalizace umožnilo obnovení politických procesů a zavedení dalších forem perzekuce (tzv. ochranný dohled, zákaz výkonu povolání).

Byla plně obnovena jednotná státní moci podřízená orgánům KSC, jejíž členové tvořili dvoutřetinovou většinu poslanců FS i národních rad. Předsednictvo FS bylo svébytným orgánem přímo řízeným vedením KSC, obě sněmovny FS byly formálně rovnoprávné, v SN FS však platil pro ústavní zákaz majorizace, národní rady byly teritoriálními orgány jednotné státní moci. Nejvyšším exekutivním orgánem s širokými rozhodovacími, řídicími i kontrolními pravomocemi byla federální vláda, zejména její předsednictvo, personálně propojené s ÚV KSC, republikové vlády byly již počátkem 70. let odsunuty na druhou kolej.

Politický tlak na přísnější represi se odrazil ve zrušení místních lidových soudů v roce 1969 i likvidaci soudcovské nezávislosti a manipulování se soudy při politických procesech.

Při čistkách v KSČ byl obnoven a zakonzervován silný stranický aparát a systém kádrových oddělení, umožňující dohled nad decimovanou členskou základnou, v níž ubylo cca 500 tisíc členů, i nad orgány a organizacemi NF, které strana chtěla využít ke kontrole společnosti. Ta se však záhy stala formální záležitostí, daleko účinnější bylo využívání tzv. sociálního kontraktu. Na bázi NF formálně probíhaly i nedemokratické a zmanipulované volby do zastupitelských sborů včetně národních výborů jako orgánů územní státní správy, v jejichž struktuře se promítala integrace obcí a vytváření tzv. střediskových obcí.

## **5.10 Kontrolní otázky**

Které hlavní znaky první etapy normalizace znáte?

Jaká byla struktura a funkce FS ČSSR a ČNR?

Vysvětlete pojmy: neostalinismus, zralý posttotalitarismus, zákonné opatření, disent, zákaz majorizace, středisková obec.

Jaké tendence se prosazovaly v NF v období normalizace?

Jak se vyvíjelo opoziční hnutí v letech 1969–1989 (hlavní etapy, seskupení, osobnosti)?

## **5.11 Seznam doporučené literatury**

BALÍK, S. – HLOUŠEK, V. – HOLZER, J. – ŠEDO, J.: Politický systém českých zemí 1848–1989. Brno 2004, s. 159–178.

VODIČKA, K. – CABADA, L.: Politický systém České republiky. Praha 2003, s. 61–93.

## 6 Přejchod k demokracii a rozpad eskoslovenské federace (1989–1992)

Petr Hušek

### Cíle kapitoly

Po prostudování kapitoly

#### **Budete umět:**

- popsat vývoj přechod k demokracii v Československu po roce 1989 a průběh rozpadu eskoslovenské federace

#### **Získáte:**

- znalost významných aktérů podílejících se na obou zmiňovaných procesech
- znalost politických vazeb a historických okolností podmiňujících přechod režimu i rozpad federace
- přehled o vývoji základních subsystemů politického systému

#### **Budete schopni:**

- popsat a charakterizovat klíčové procesy, které vedly k proměnám politického systému ve sledovaném období

### **Klíčová slova kapitoly**

Listina základních práv a svobod, poslanecký mandát, imperativní poslanecký mandát, reprezentativní poslanecký mandát, Federální shromáždění, Sněmovna lidu, Sněmovna národů, Česká národní rada, Slovenská národní rada, zákaz majorizace, kooptace, Občanské fórum, Komunistická strana Československa, lidové milice, vláda národní porozumění, vláda národní oběti, Hnutí za demokratické Slovensko, federace, Ústavní soud, konfliktní linie transformace, obce, zemská koncepce.

### **6.1 Klasifikace systému**

Iniciátorem listopadové revoluce v roce 1989 bylo studentské hnutí, které sice formulovalo i určité politické požadavky, ale nebylo organizovaným hnutím nebo stranou. Stranicko-politickou dimenzi vnesl do formujícího se systému až vznik Občanského fóra. Pro první fázi vývoje stranického systému v tomto období (1989–1990) je charakteristický vznik několika desítek stran a hnutí.



## 6.2 Ústavní vývoj

V tomto ústavním došlo k zásadním změnám společnosti, které zakotvily i změny ústavní. První z nejdůležitějších zákonů Ústavní zákon č. 135/1989 Sb., o změně ústavy reflektoval ztrátu vedoucího postavení KSČ po sametové „revoluci“. Vypuštěn byl čl. 4 ústavy, který ústavně zakotvoval vedoucí úlohu KSČ ve společnosti.<sup>29</sup> Druhým nejdůležitějším zákonem – Ústavní zákon č. 100/1990 Sb. došlo ke změně první hlavy ústavy týkající se formy společenského zřízení, čímž ekonomickým základem státu přestala být socialistická hospodářská soustava.

Důležitou změnu pro následné fungování politického mandátu přinesl Ústavní zákon č. 46/1990 Sb., který poslanecký mandát změnil z imperativního na reprezentativní a stanovil inkompatibilitu výkonu mandátu poslance s výkonem jiných státních funkcí. Aktem dovršujícím a stvrzujícím proměnu režimu byl Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., jímž byla samotná Listina základních práv a svobod převzata do ústavního pořádku České republiky (její výklad se tak stal předmětem ústavního práva) a zároveň tak pozbyly účinnosti ustanovení, jež nebyla s tímto dokumentem v souladu.

## 6.3 Zákonodárná moc

Československý federalismus vycházející ze zákona č. 143/1968 Sb. o československé federaci, byl po recentralizujícím normalizačním období už pouhou vyprázdněnou a komplikovanou strukturou bez reálného obsahu (vzhledem k mocenské a ideologické nadvládě KSČ). Po změnách konce roku 1989 se však stala základem skutečných a naléhavých parlamentních rozhodovacích a zákonodárných procesů. Federální shromáždění<sup>30</sup> se skládalo ze Sněmovny lidu (200 poslanců, později 150)<sup>31</sup> a Sněmovny národů (150). Souběžně s Federálním shromážděním působily také parlamenty jednotlivých republik, Česká národní rada (200) a Slovenská národní rada.

Zatímco ve Sněmovně lidu, kde národnostní složení poslanců odpovídalo počtu obyvatel (s převahou Čechů), tak Sněmovně národů představovala instituci vyrovnávající tuto disproporci. Platil zde zákaz majorizace, který se stal klíčovým jak v zákonodárném procesu tak nakonec byl jedním z důvodů pozdějšího rozpadu České a Slovenské Federativní Republiky. Ze 150ti poslanců zasedajících ve Sněmovně národů bylo 75 z České a 75 ze Slovenské republiky a o věcech, kde platil zákaz majorizace se hlasovalo odděleně. Měl-li být zákon v takovém případě schválen, muselo pro něj hlasovat ve Sněmovně národů 38 českých a 38 slovenských poslanců. Kvalifikovaný zákaz majorizace (kdy mohlo pouhých 31 poslanců

---

<sup>29</sup> Zákon byl přijat Federálním shromážděním zvoleným ještě v roce 1986.

<sup>30</sup> Celým názvem Federální shromáždění Československé socialistické republiky a později Federální shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky).

<sup>31</sup> Ústavní zákon č. 46/1990 Sb. snížil počet poslanců Sněmovny lidu na 150.

české nebo slovenské části Sněmovny národů blokovat rozhodnutí) platil pro přijetí ústavního zákona a volbu prezidenta. Důsledkem unikátního práva veta jednoho národa odporujícího většinovému principu byl silný tlak na vytváření česko-slovenských koalic (vítězové voleb z České a Slovenské republiky museli nutně vstoupit do koalice s vítězem s druhé republiky).

Důležitou roli při formování zákonodárního tělesa sehrál i proces tzv. kooptací. První vlna kooptací nastala na konci prosince 1989, kdy rezignující poslanci (převážně významní představitelé KSČ), byli nahrazeni novými (např. Alexandrem Dubčekem). Druhá, mnohem masovější vlna, vedla na začátku ledna 1990 k obměně asi poloviny federálního parlamentu a díky ní ztratila KSČ v tomto tělese dosavadní většinu.

Federální shromáždění zaniklo k 31. 12. 1992 spolu se zánikem československé federace a Česká národní rada se transformovala na Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky.<sup>32</sup>

## 6.4 Výkonná moc

Ve dnech bezprostředně následujících po událostech 17. listopadu nedokázalo vedení KSČ vůbec reagovat na vzniklou situaci. OF v této chvíli neuvažující o převzetí moci, ale snažící se navázat dialog tak nenacházelo partnera. Mezi nižšími kádry vládl zmatek a výzvy ke klidu neměly žádný efekt. Fiaskem skončilo také povolání Lidových milic 21. listopadu z regionů do Prahy, kdy vzhledem k logistickým problémům a z důvodů negativních reakcí byla tato akce zastavena. Spolu s vypovězením poslušnosti médií KSČ se jednalo o zásadní impuls, který vedl k odstoupení předsednictva ÚV KSČ v čele s Miloušem Jakešem 24. listopadu 1989.<sup>33</sup> Jmenování nového „nevýrazného“ generálního tajemníka K. Urbánka pouze zvýraznilo defetistickou pozici KSČ, která se v tento moment odsunula na periferii událostí.

Namísto paralyzovaného vedení KSČ převzal iniciativu předseda federální vlády, „pragmatický“ L. Adamec a rozhodl se jednat s OF, které stále chtělo vládu spíše kontrolovat než se jí účastnit. Adamec se po „konzultacích“ s OF rozhodl sestavit novou vládu a OF vyzvalo své sympatizanty k ukončení protestů. Složení Adamcovy federální vlády známé pod označením 15+5 bylo oznámeno 3. 12. (tvořena byla 15ti komunisty a 5ti nekomunisty). Zatímco OF nereagovalo na poměr sil ve vládě odmítavě, veřejnost měla odlišný názor. V den jmenování vlády propukly spontánní demonstrace.

Pod tlakem veřejnosti přehodnotilo OF svůj postoj, uvědomilo si, že obsazením vládních pozic ovlivní více než pouhou kontrolou a již 5. 12. 1989 do české vlády jmenovalo své zástupce. Stejný postup byl uplatněn při jednání o federální vládě. Adamec ztrácející svůj vliv oznámil 5. 12. svou rezignaci a 9. 12. 1989 byl jmenován nový předseda federální vlády

---

<sup>32</sup> Slovenská národní rada byla již v roce 1992 přejmenována na Národní radu Slovenské republiky a stala se od roku 1993 nejvyšším zákonodárným sborem samostatného Slovenska.

<sup>33</sup> Před složením funkcí (24.11.) odmítlo předsednictvo ÚV KSČ návrh ministra obrany Václavíka uvést armádu do bojové pohotovosti a obsazením si vynutit opět poslušnost médií.

Marián Čalfa (člen KSČ, místopředseda Adamcovi vlády). Následující den (10. 12.) jmenoval prezident G. Husák vládu „národního porozumění“ opět pod vedením Čalfy nyní již však s výrazným zastoupením členů OF. Prvořadým cílem vlády bylo dovést zemi ke svobodným parlamentním volbám.

Po jmenování Čalfovi vlády však ihned abdikoval prezident Husák uvědomující si proměnu politické situace. Po zajištění podpory ke zvolení Čalfou,<sup>34</sup> byl Václav Havel 29. 12. 1989 zvolen při veřejném hlasování (pod dohledem televizních kamer) jednomyslně prezidentem, symbolicky i fakticky tak byla dovršena fáze ovládnutí výkonné moci starého režimu.

První svobodné volby v červnu 1990 přinesly značný úspěch OF a v jeho rámci uplatnil svou výsadní pozici Havel, když do křesla federálního premiéra opět znovujmenoval 29. 6. 1990 Mariána Čalfu. Jeho jmenování nebylo přijato zcela bez rozporů (zvláště v řadách OF i VPN), ale před blížícími prezidentskými volbami by tak byla zajištěna národní parita ve vrcholných exekutivních funkcích (je-li prezident Čech, premiérem je Slovák a naopak) při znovuzvolení Havla prezidentem. Z 16ti členů vlády bylo devět spojeno s OF, čtyři s VPN a dvě křesla obsadilo slovenské Křesťanskodemokratické hnutí. Čalfova staronová vláda se označila za vládu „národní oběti“ vzhledem k probíhajícím ekonomicko-sociálním reformám. V prezidentské funkci byl potvrzen 5. 7. 1990 Federálním shromážděním i Havel, když získal třípětinovou většinu ve Sněmovně lidu i v české a slovenské části Sněmovny národů.

Proměna stranického systému v průběhu let 1990 až 1992 se promítla do exekutivních vládních funkcí po volbách 5.–6. 6. 1992. Prezident požádal předsedu vítězné strany (ODS) Václava Klause, aby zahájil jednání o vytvoření nové vlády. Vzhledem k nutnosti získat většinu (viz zákaz majorizace) v obou částech Sněmovny národů (české i slovenské) bylo jediným východiskem dohodnout se s Mečiarovým HZDS.<sup>35</sup> Mezi protržně a federalisticky orientovanou ODS a HZDS hájící více decentralizační a sociální politiku panovala však přirozená rivalita, která se naplno projevila během koaličních jednání. Během několika týdnů dospěli představitelé těchto stran k politickému rozhodnutí o rozdělení společného státu.

V průběhu koaličních jednání byla 2. 7. 1992 jmenována Václavem Havlem nová federální vláda Jana Stránského (ODS) nastupující již s úkolem připravit cestu k rozdělení federace. Stránského vláda se skládala z deseti členů, na základě národní parity, kdy českou část členstva tvořili ministři za ODS (4) a KDU-ČSL (1) a slovenskou pět ministrů z HZDS. Oba předsedové nejsilnějších stran (Klaus a Mečiar) se rozhodli převzít premiérské úřady ve

---

<sup>34</sup> Součástí „zajištění“ podpory Čalfou byla rychlá kooptace nejsilnějšího Havlova protikandidáta Dubčeka do Federálního shromáždění (28. 12.) (spolu s jeho zvolením na post předsedy tohoto tělesa ještě tentýž den, což je funkce neslučitelná s prezidentským úřadem) a „vyhrožování“ masovými demonstracemi a stigmatizací federálním poslancům odmítající volit V. Havla.

<sup>35</sup> Pokud by ODS chtěla HZDS obejít musela by se spojit se všemi ostatními slovenskými stranami, mezi nimiž byly i subjekty v přímém ideologickém protikladu s ODS (jako např. slovenští komunisté ve Straně demokratické levice (SDL) a radikálně nacionalistická Slovenská národní strana (SNS)).

svých národních vládách a zajistit si tak pozice premiérů v samostatných republikách, které měly teprve vzniknout.

V prezidentských volbách, které proběhly po jmenování Stránského vlády 3. 7. 1992, Václav Havel nezískal potřebné tři pětiny hlasů ve Slovenské části Sněmovny národů a rozhodl se v nových volbách již nekandidovat. Ačkoliv mohl podle ústavy v úřadě setrvat ještě další tři měsíce, po přijetí Deklarace o svrchovanosti Slovenska slovenským parlamentem 17. 7. 1992 se rozhodl rezignovat. V dalších prezidentských volbách nikdo z kandidátů nezískal potřebný počet hlasů a do rozpadu federace přešli pravomoci prezidenta na federální vládu a jejího premiéra.

## 6.5 Soudní moc

Po roce 1989 se začaly vytvářet zárodky nezávislého ústavního soudnictví, které mělo nahradit předchozí soudní systém poplatný státní moci. Nejvýznamnějším krokem se stalo ustanovení Ústavního soudu ČSFR v roce 1991, jako orgánu kontroly ústavnosti. Jeho činnost trvala necelý rok, neboť na konci roku 1992 ukončil svou činnost se zánikem federace. K 1. 1. 1993 nově vzniklý Ústavní soud ČR navázal do značné míry na činnost Ústavního soudu ČSFR a byl zahrnut do soustavy nejvyšších státních orgánů ČR. V oblasti obecného soudnictví je pak možné za významnou skutečnost považovat nahrazení soudců z lidu přísedícími roku 1991.

## 6.6 Stranický systém

Československo disponovalo zkušenostmi s relativně pluralitním stranickým systémem v meziválečném období, a proto v úvahu přicházely dvě varianty vytvoření (znovuobnovení) stranického systému po roce 1989: a) kontinuitní a b) diskontinuitní přechod ke kompetitivní stranické soustavě. Ke kontinuální proměně stranického systému však nedošlo, lze však nalézt prvky parciální, víceméně formální kontinuity např. v působení KDU-ČSL a KSČ/M v systému).

Formování stranických subjektů v prvních letech po Sametové „revoluci“ bylo tedy poznamenáno jednak (1) snahou o obnovení historických stran (ČSSD, KAN) a dočasným přetrváním stran Národní fronty (KSČ, ČSL, ČSS), ale především (2) pejorativním náhledem na stranicí, jenž byl rozšířen převážně v disidentských kruzích s apelem na vytváření „nepolitické politiky“. Právě z těchto kruhů vzešla nejvýznamnější (avšak nesourodá) síla zárodečného stranického systému OF.

Z obdobných kruhů vzešlým partnerem OF bylo na Slovensku VPN. Existence dvou hnutí typů fóra na české a slovenské straně bylo důkazem nezávislého a odlišného vývoje stranického systému v obou částech federace (o čemž svědčí např. i odlišná transformace KSČ a KSS a její výsledek). Z tohoto důvodu budou následně sledovány především procesy krystalizace stranického systému jen v České republice.

Do prvních „řádných“ voleb v červnu 1990 neexistovalo žádné kritérium objasňující relevantnost jednotlivých stranických formací, proto v rámci této etapy (1989–1990) hovoříme o atomizovaném stranickém systému. V tomto transformujícím se systému dosud neexistovali jasněji vyprofilované polarizační osy, mimo iniciační konfliktní linie transformace, která se týkala sporu o podobu režimu oddělující komunistickou stranu a její oponenty (především OF). Jak OF, tak KSČ však v daném období procházely vnitřním vývojem, což znemožňovalo vytváření jakýchkoliv stabilnějších vzorců fungování české stranické soutěže mimo soupeření dvou zmíněných formací.

Zásadní význam (1) transformační konfliktní linie potvrdily i řádné volby v červnu 1990. Přesvědčivé vítězství OF (se ziskem přes 50 % hlasů)<sup>36</sup> uzavřelo období, v němž dominoval spor mezi o podobu režimu a rivalitní DKSC se ziskem 13% hlasů ztratila své výsadní postavení v systému a s ním i vliv na jeho budoucí podobu (Viz tabulka č. 1).

---

<sup>36</sup> VPN ve Slovenské republice získala 32%.

**Tabulka č. 1:** Výsledky voleb do Sněmovny lidu Federálního shromáždění za Českou republiku:

Kandidující subjekt	% hlasů
Občanské fórum (OF)	53,15%
Komunistická strana Československa (KSC)	13,48%
Křesťanská a demokratická unie (KDU) <sup>37</sup>	8,69%
Hnutí za samosprávnou demokracii – Společnost pro Moravu a Slezsko (HSD-SMS)	7,89%

Volby 1990 potvrdily částečnou relevanci dalších konfliktních linií. Na (2) konfliktní linii církev stát se profilovala KDU (se ziskem téměř 9%) a nejvýznamnějším aktérem specifické podoby (3) nacionalistické konfliktní linie se stalo regionálně orientované hnutí HSD-SMS (skoro 8%). Teprve během období 1991–1992 došlo k posílení významu socioekonomické linie transformace, díky čemuž došlo ke konstituování nejdůležitějších subjektů české pravice a levice.

## 6.7 Samospráva a státní správa

Zásadní proměnou nutnou pro transformaci režimu prošla i veřejná správa. Ústavním zákonem č. 249/1990 Sb. byla změněna ústava části týkající se národních výborů. Základní jednotkou místní samosprávy se staly obce, u nichž došlo k posílení jejich majetkového postavení (v souvislosti s odstátněním, převedením části majetku České republiky do vlastnictví obcí a privatizací). Reformou daňového systému, která vešla v platnost vznikem České republiky 1. 1. 1993 (připravenou však již předchozím období) získaly obce příjmy z některých daní a staly se tak finančně nezávislými na státním rozpočtu.

Nejen díky úspěchu HSD-SMS ve volbách v roce 1990 získávala na relevanci tzv. zemská koncepce (tj. obnovení historických zemí české, moravské a slezské) vztahující se k reformě místní a regionální správy. Vytvoření např. trojfederace (Čechy, Morava a Slezsko, Slovensko) nepřicházelo v úvahu zvláště pro slovenskou politickou reprezentaci, protože by došlo k oslabení pozice Slovenska ve federaci.

<sup>37</sup> Jednalo se o volební koalici jejímž jádrem byla ČSL. Na této koalici se podílelo i KDS, Křesťanskodemokratické hnutí a kandidátka zahrnovalo i zástupce dalších subjektů (Fiala – Hloušek 2003: 16).

## **6.8 Kontrolní otázky**

Popište zásadní ústavní změny po roce 1989, které měly vliv na proměnu charakteru politického režimu v ČR.

Vysvětlete, co znamená zákaz majorizace a jaké toto opatření mělo důsledky.

Popište jednotlivé vlády v období od roku 1989 do roku 1992.

Které transformační konfliktní linie měla vliv na formování stranického systému v České republice v průběhu let 1990 až 1992?

## **6.9 Seznam doporučené literatury**

GJURIČOVÁ, A. – KOPEČEK, M. a kol.: Kapitoly z dějin české demokracie po roce 1989. Litomyšl 2008.

KOPEČEK, L.: Éra nevinosti. Česká politika 1989–1997. Brno 2010.

MALÍŘ, J. – MAREK, P. a kol.: Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v Českých zemích a Československu 1861–2004. Brno 2005.

VODIČKA, K. – CABADA, L.: Politický systém České republiky. Historie a současnost. Praha 2011.

# 7 Ústavní instituce České republiky

Petr Hušek

## Cíle kapitoly

Po prostudování kapitoly

### **Budete umět:**

- určit postavení a roli ústavních institucí České republiky v politickém systému
- vymežit jejich formální kompetence

### **Získáte:**

- vědomosti o politickém a zákonodárném procesu
- znalost základních státoprávních pojmů a termínů souvisejících s touto problematikou

### **Budete schopni:**

- vysvětlit v čem spočívá relevance jednotlivých ústavních institucí pro politický systém republiky a objasnit jejich vzájemné vztahy

## Klíčová slova kapitoly

Prezident, vláda, parlament, Ústavní soud, alokace hodnot, přímá demokratická legitimace, dělba moci, zákonodárná moc, výkonná moc, soudní moc, institucionální konflikt, Poslanecká sněmovna, Senát, usnesení, nadpoloviční většina přítomných, nadpoloviční většina všech, mezinárodní smlouvy, pravomoci, zákonodárná iniciativa, čtení zákona, přímá volba, dvoukolový většinový systém, velezrada, kontrasignace, amnestie, vyslovení nedůvěry, imunita, ústavnost, plénum.

## 7.1 Ústavní instituce a jejich funkce v politickém procesu

Základní prvky politického systému České republiky představuje – prezident, vláda, parlament a Ústavní soud. V těchto prvcích a v rámci jejich vazeb dochází k nejdůležitějším politickým procesům a rozhoduje se tak o celospolečenské alokaci hodnot. Návaznost na konstituční tradici Československé republiky je ztělesněna v parlamentním vládním systému, vyznačujícím se, neodpovědností hlavy státu za svá politická rozhodnutí. Akty hlavy státu totiž vyžadují ke své platnosti kontrasignaci předsedy vlády nebo příslušného ministra. Vláda



je tak zodpovědná nejen za svá vlastní rozhodnutí, ale i za kontrasygnovaná rozhodnutí prezidenta parlamentu (především Poslanecké sněmovně), který může vládě vyslovit nedůvěru.

Politický systém České republiky se vyznačuje ústředním mocenským postavením parlamentu. Z ústavních institucí pouze parlament a prezident (až od roku 2012) mají přímou demokratickou legitimitaci (jsou přímo voleni). Ostatní centrální ústavní instituce jsou pak od parlamentu odvozeny, neboť parlamentní systém ČR umožňuje vytvoření jen takové vlády, kterou podporuje většina poslanců Poslanecké sněmovny.

Ústava ČR odpovídá klasické teorii dělby moci (dle Montesquieua) a jejímu rozdělení na moc (1) zákonodárnou (legislativní) – Poslanecká sněmovna a Senát, (2) výkonnou (exekutivní) – prezident, vláda a státní zastupitelství a (3) soudní (judikativní) – Ústavní soud a obecné soudy. Dělbou moci uskutečňující se mezi institucemi provází občasné institucionální konflikty (např. mezi prezidentem a vládou, mezi oběma komorami parlamentu, vládou a Ústavním soudem apod.), které jsou důkazem vzájemného mocenského omezování a výrazem konkurenčního vztahu mezi nimi.

## 7.2 Parlament

Parlament České republiky se skládá ze dvou komor: Poslanecké sněmovny a Senátu.<sup>38</sup> (1) Poslanecká sněmovna se skládá z 200 poslanců a je volena na čtyři roky na základě poměrného volebního systému, v (2) Senátu zasedá 81 senátorů, jejichž funkční období je 6 let, s tím, že každé dva roky je obměněna jedna třetina z nich, dle dvoukolového většinového volebního systému. Funkce poslance a senátora je neslučitelná s funkcí prezidenta, soudce a zároveň není možné být členem obou komor Parlamentu ČR. Naopak běžné je členství ve vládě, pak však členové vlády nemohou vykonávat vyšší parlamentní funkce.

Obě komory jsou usnášeníschopné, pokud je přítomna alespoň jedna třetina jejich členů. K přijetí (1) usnesení (tzn. ke schválení zákona) je nutný souhlas nadpoloviční většiny *přítomných* poslanců nebo senátorů (pokud Ústava nestanoví jinak). Souhlas nadpoloviční většiny *všech* poslanců a všech senátorů je nutný v (2) usneseních o souhlasu s pobytem cizích vojsk na území České republiky, vyhlášení válečného stavu a vyslání ozbrojených sil do zahraničí. Dojde-li k situaci, že je nutné přijmout ústavní zákon, schválit mezinárodní smlouvu o lidských právech a základních svobodách nebo přenést některé pravomoci orgánů ČR na mezinárodní instituci pak souhlasit musí vyslovit (3) *tři pětiny* všech poslanců a *tři pětiny* všech senátorů.

---

<sup>38</sup> Senát byl ustanoven teprve až v listopadu 1996 ačkoliv je zakotven v Ústavě ČR účinné již od 1. 1. 1993.

### 7.2.1 Zákonodárny proces

Parlamentu, a to oběma komorám, výlučně přísluší zákonodárná moc. Zatímco Senát se musí podílet pouze na schvalování zákonů upravujících vzájemný kontakt obou komor a jeho obligatorní souhlas vyžadují ústavní zákony a zákony o volbách vyžadují, ve všech ostatních případech postačuje k přijetí zákona schválení v Poslanecké sněmovně.

Navrhovat zákony, tedy právo zákonodárné iniciativy přísluší poslanci, skupině poslanců, Senátu jako celku, vládě nebo zastupitelstvu vyššího územně právního celku. Vláda se může vyjádřit ke všem návrhům zákonů do 30 dnů, od doby, kdy jí zákon byl doručen a neučiní-li, je to považováno za kladné vyjádření.

Všechny návrhy zákonů následně projednává Poslanecká sněmovna ve třech čteních. V (1) prvním rozhodne zda, bude návrh zákona připuštěn do čtení druhého, v tom případě je předloha předána ke zpracování příslušnému výboru (nebo výborům). Při (2) druhém čtení probíhá podrobná rozprava o návrhu zákona, při níž mohou poslanci podávat pozměňovací nebo doplňovací návrhy. K zahájení (3) třetího čtení návrhu zákona dochází nejdříve 24 hodin po doručení pozměňovacích a doplňujících návrhů poslancům. V něm je možné uskutečňovat pouze formální změny a po závěrečné debatě dochází k hlasování. Je-li v Poslanecké sněmovně vysloven souhlas, návrh zákona musí do 30 dnů projednat Senát, který jej buď schválí, zamítne nebo vrátí sněmovně s pozměňovacími návrhy.

### 7.3 Prezident republiky

Prezident je volen na pět let přímou volbou (do roku 2012 byl volen oběma komorami Parlamentu ČR na společném zasedání),<sup>39</sup> dvoukolovým většinovým volebním systémem (stejně jako do Senátu). Pokud v prvním kole nezíská žádný z kandidátů nadpoloviční většinu, postupují do druhého kola dva kandidáti s nejvyšším počtem odevzdaných hlasů. Ve druhém kole je zvolen kandidát, který získá větší počet hlasů. Podmínkou pro podání kandidatury je podpora nejméně 20ti poslanců nebo 50 000 občanů podepsaných pod příslušnou petici. Prezidentem může být zvolena osoba volitelná do Senátu,<sup>40</sup> a to nejvýše dvakrát za sebou. Podle Ústavy prezident republiky není ze své funkce nikomu odpovědný a jeho odvolání je možné, pouze pokud je stíhán pro velezradu na základě žaloby Senátu před Ústavním soudem.

Pravomoci prezidenta výslovně uvedené v Ústavě lze rozdělit na ty, které (1) vykonává zcela samostatně (tzv. absolutní pravomoci) a na (2) pravomoci vyžadující kontrasignaci předsedy vlády (viz Tabulka č. 2).

#### **Tabulka č. 2:** Přehled pravomoci prezidenta České republiky

---

<sup>39</sup> Prvním přímo zvoleným prezidentem se stal v roce 2013 Miloš Zeman.

<sup>40</sup> Kandidát musí být občanem ČR, starší 40ti let a nesmí být zbaven svéprávnosti.

Samostatně vykonávané pravomoci	Pravomoci vykonávané v součinnosti s předsedou vlády
Svolává zasedání a rozpouští Poslaneckou sněmovnu	Vyhlašování voleb do Poslanecké sněmovny a senátu
Jmenuje a odvolává předsedu a další členy vlády a přijímá jejich demisi	Sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv
Pověřuje vládu prozatímním výkonem funkcí	Zastupování státu navenek
Podepisuje zákony a má právo suspenzivního veta vůči schváleným zákonům	Vrchní velení ozbrojených sil
Jmenuje členy Bankovní rady ČNB	Jmenuje a povyšuje generály
Jmenuje prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu	Přijímá, pověřuje a odvolává vedoucí zastupitelských misí
	Propůjčuje a uděluje státní vyznamenání
Jmenuje soudce Ústavního soudu a jmenuje předsedu a místopředsedy Nejvyššího soudu	Jmenuje soudce
Odpouští a zmírňuje tresty uložené soudem ( <i>agreciace</i> ) a zahlazuje odsouzení ( <i>rehabilitace</i> )	Nařizuje nezahájení a pozastavuje trestní stíhání ( <i>abolice</i> )
	Uděluje amnestii

Další pravomoci prezidenta určují jednotlivé zákony, dle nichž má prezident následující pravomoci: (1) vyhlášení voleb do zastupitelstev krajů a obcí, (2) jmenování a odvolání rektorů veřejných škol a jmenování profesorů a (3) uchovává pečeti.

## 7.4 Vláda

Vláda je podle Ústavy nejvyšším orgánem výkonné moci v České republice, je složena z předsedy vlády, místopředsedů vlády a ministrů. Prezident jmenuje předsedu vlády a na jeho návrh i její ostatní členy, které pověřuje řízením ministerstev nebo jiných úřadů. Jelikož je vláda odpovědná Poslanecké sněmovně, musí jí po svém jmenování do 30ti dnů požádat o vyslovení důvěry (takto je závislá na její většině). Nezíská-li vláda většinu je jmenována prezidentem vláda nová, a pokud ani ona většinu nezíská, jmenuje prezident předsedu vlády

na návrh předsedy Poslanecké sněmovny. Vládě lze vyslovit nedůvěru na návrh nejméně 50 poslanců, k přijetí takového návrhu je potřeba nadpoloviční většiny všech poslanců.<sup>41</sup>

Formálně probíhá rozhodování vlády, jako kolektivního orgánu, sborově. K přijetí usnesení je potřeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů. Fakticky směr vládní politiky určuje předseda vlády s tím, že podle resortního principu jsou ministři odpovědní za činnosti svých ministerstev. Hlavním úkolem vlády je tak koordinace činností jednotlivých ministerstev a dalších ústředních orgánů. Dále vláda zasahuje a rozhoduje především v záležitostech (1) vnitřní politiky (podává návrh o státním rozpočtu), (2) zahraniční politiky (sjednávání a schvalování mezinárodních smluv, organizace vnější bezpečnosti). Důležitou funkci má vláda také v rámci (3) legislativního procesu (je nejčastějším navrhovatelem zákonů), a (4) exekutivních pravomocí (kdy zaujímá stanoviska ke všem ostatním zákonům a k provedení již vydaného zákona je oprávněna vydávat vládní nařízení).

## 7.5 Ústavní soud

Výlučné postavení Ústavního soudu v české soudní soustavě pramení z jeho funkce orgánu ochrany a kontroly ústavnosti. Ústavní soud je tak oddělený od zbytku soudní moci a má nezastupitelnou roli v systému dělby moci. Jeho kompetence v rámci ústavní jurisdikce mu umožňují rozhodovat nezávisle jak na moci soudní, tak na moci zákonodárné. Nejvýznamnější kompetencí Ústavního soudu je pravomoc rušit zákony a podzákoné předpisy (nařízení vlády, vyhlášky a nařízení ministerstev, obcí a krajů) pro jejich protiústavnost nebo protizákonost. Závazná rozhodnutí Ústavního soudu ve věci ústavních norem vytváří hranice a mantinely pro moc zákonodárnou a výkonnou (včetně veřejné správy). Obecné soudy se musí řídit výkladem běžných zákonů ve vztahu k výkladu ústavy Ústavním soudem.

Ústavní soud je oddělen od zákonodárné i výkonné moci geograficky neboť jeho sídlem je Brno. Složen je z 15ti soudců jmenovaných prezidentem se souhlasem Senátu na dobu deseti let a během funkčního období požívají částečné trestní imunity.<sup>42</sup> V čele Ústavního soudu stojí předseda a dva místopředsedové. Soud rozhoduje buď v plénu (všech 15 soudců) anebo v jednom ze čtyř tříčlenných senátů. V plénu rozhoduje Ústavní soud o otázkách náležejících do kompetence soudu (o ústavní žalobě na prezidenta pro velezradu, zrušení zákonů pro jejich protiústavnost atd.), senáty rozhodují ve věcech ústavních stížností.

Návrh na zrušení zákona Ústavnímu soudu může podat prezident, skupina nejméně 41 poslanců nebo 17 senátorů případně jednotlivý senát Ústavního soudu pokud dojde k takovému závěru v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti. Návrh může podávat také fyzická nebo právnická osoba spolu s ústavní stížností pokud je přesvědčena, že uplatněním

---

<sup>41</sup> Návrh na vyslovení nedůvěry vládě lze vznést proti vládě jako celku nikoliv proti jednotlivým členům vlády.

<sup>42</sup> Odvolání mohou být pouze pokud spáchají závažný kární přestupek nebo jsou odsouzeni pro úmyslný trestný čin.

napadený zákon je protiústavní. Obdobná pravidla jsou uplatňována při podávání návrhů na zrušení podzákonných předpisů.

## **7.6 Kontrolní otázky**

Vysvětlete termín dělba moci a k jednotlivým jejím kategoriím přiřaďte ústavní instituce ČR.

Co znamená přímá demokratická legitimita a jaké ústavní instituce ČR jí mají a proč?

Popište zákonodárny proces v Poslanecké sněmovně ČR?

Jaký je formální a procesní odlišnost mezi samostatně vykonávanými pravomocemi a pravomocemi vykonávanými v součinnosti s předsedou vlády u prezidenta ČR a uveďte u každé z nich alespoň pět příkladů.

Jak dochází k ustanovení vlády a jakým způsobem je možné vládu odvolat?

Vyjmenujte pravomoci ústavního soudu.

## **7.7 Seznam doporučené literatury**

HLOUŠEK, V. – ŠIMÍČEK, V. a kol.: Výkonná moc v ústavním systému České republiky. Brno 2005.

VODIČKA, K. – CABADA, L.: Politický systém České republiky. Historie a současnost. Praha 2011.

## 8 Stranický systém a politické strany v ČR

Petr Hušek

### Cíle kapitoly

Po prostudování kapitoly

#### **Budete umět:**

- popsat vývoj stranického systému České republiky

#### **Získáte:**

- znalost relevantních stranických subjektů působících ve vymezeném období
- přehled o způsobu a důvodech vytvoření jednotlivých vládních koalic
- znalost o terminologii a typologii stranických systémů

#### **Budete schopni:**

- charakterizovat stranický systém v jednotlivých etapách jeho vývoje a orientovat se ve vztazích mezi relevantními stranami

### Klíčová slova kapitoly

Atomizovaný stranický systém, fragmentace stranického systému, stabilizace stranického systému, konsolidace stranického systému, relevantní politická strana, parlamentní většina, vládní koalice, opoziční smlouva.

### 8.1 Renesance stranicko-politického pluralismu (1989–1992)

Ačkoliv do roku 1993 byly české země součástí ČSFR, fungoval a vyvíjel se český a slovenský stranický systém poměrně odděleně a v podstatě nezávisle. Nejenom, že existovala dvě hnutí typu fóra (OF a VPN), ale i vývoj (post)komunistických stran KSČ a KSS probíhal odlišně, se zcela odlišným výsledkem (Novák 2004: 271). Z toho důvodu může dnes politická věda přistupovat k oběma stranickým systémům zvlášť. Do voleb v roce 1990, kdy došlo k prvnímu volebnímu měření sil, je český stranický systém charakterizován jako atomizovaný. V důsledku (1) jednoznačného vítězství OF, (2) pětiprocentní uzavírací klauzuli a (3) rozdrobenosti politického spektra získaly mandáty ve federálním shromáždění i ČNR

pouze čtyři strany (OF, KSČ, KDU<sup>43</sup>, HSD-SMS), přestože v té době již kandidovaly později relevantní subjekty (např. ČSSD, SPR-RSČ, ČSS).<sup>44</sup>

Zatímco první fázi vývoji stranického systému českých zemí po roce 1989 dominovalo široké a polarizované hnutí Občanské fórum v dalších fázích vývoje stranického systému to byly právě nástupnické subjekty, které převzaly jeho jednotlivé části elektorátu. Už před volbami v roce 1990 opustila OF sociální demokracie (ČSSD), křesťansko-demokratická strana (KDS) a hned po volbách pak menší Liberálně-demokratická strana (LDS). Další rozdělení, které vyústilo do definitivního rozpadu OF, inicioval sám předseda ODS Václav Klaus (zvolen v říjnu 1990)<sup>45</sup> svou snahou o přeměnu OF na klasickou politickou stranu. V průběhu roku 1990 vznikla ODS jako pravicová strana s klasickou stranickou organizační strukturou, Občanské hnutí (OH), spíše centristického zaměření s volnou strukturou hnutí a Občanská demokratická aliance (ODA). ODA ještě nějakou dobu koketovala s myšlenkou na sjednocení s ODS, z čehož však sešlo. Naopak úspěšně dopadlo sblížení malé KDS (působící do té doby v koalici KDU) s ODS a již do parlamentních voleb 1992 vstoupily strany ve společné koalici.

## 8.2 Strukturování stranicko-politické soustavy (1992–1996)

Druhé volby po transformaci politického systému se konaly v Československu 5.–6. 6. 1992. V těchto volbách vstoupila v platnost uzavírací klauzule, podle níž jednotlivá strana musela překročit 5%, koalice dvou stran 7%, tří stran 9% a 11% vícečlenná koalice. Do ČNR, která na rozdíl od Federálního shromáždění (zaniklo k 31. prosinci 1992) přetrvávala i po rozdělení státu a její poslanci přešli do Poslanecké sněmovny ČR, se dostalo celkem 8 stranických subjektů. Překvapivý neúspěch zaznamenalo ambiciózní OH, jeden z nástupnických subjektů OF, které získalo těsně pod 5 % hlasů.

**Tabulka č. 3:** Výsledky voleb do České národní rady v roce 1992

Kandidující subjekt	% hlasů	počet mandátů
ODS-KDS	29,73	76
LB	14,05	35
ČSSD	6,53	16
LSU	6,52	16
KDU-ČSL	6,28	15

<sup>43</sup> Koalice s dominantním postavením ČSL, v níž dále působila KDS, KDH a další subjekty.

<sup>44</sup> Blíže viz kapitola 6.7 Stranický systém.

<sup>45</sup> Václav Klaus se tak stal prvním i posledním předsedou OF.

SPR-RSČ	5,98	14
ODA	5,93	14
HSD-SMS	5,87	14

Zdroj: Český statistický úřad

Vládní koalici po volbách vytvořila ODS, KDS s KDU-ČSL, ODA. Z 200 křesel měly tyto strany 105 mandátů v ČNR. V rámci vládní koalice docházelo k rozporům hlavně mezi ODS a jejími menšími partnery (především ve vztahu k církevním restitucím, o podobě decentralizace státní správy a samosprávy, spor o způsobu ustanovení Senátu).

Charakteristickým rysem tohoto období byla přetrvávající nestabilita, projevující se fragmentací řady parlamentních subjektů. Postupem času neodpovídala síla jednotlivých poslaneckých klubů volebním výsledkům v důsledku jejich zániku a přestupům poslanců do jiných (i původně mimoparlamentních) formací. Překotným vývojem prošly také voličské preference, které postupem času neodpovídaly rozložení mandátů v legislativním tělese. Teprve na konci tohoto období mezi lety 1995–1996 došlo ke stabilizaci hlavních stranických subjektů (u mnoha jen dočasně) i voličských preferencí.

Vzhledem k vnitřním sporům v KSČM se rozpadla v roce 1993 koalice Levý blok, v níž měla tato strana hegemonní postavení. Z KSČM se odštěpila Strana demokratické levice a strana Levý blok. Zatímco KSČM si svou relevanci udržela i v následujících letech, odloučené subjekty nikoliv. Přes určitou konsolidaci však KSČM neprošla přes několik pokusů transformací, v důsledku čehož byla nucena v období 1992–1996 čelit neformální dohodě ostatních stran o nespolečné spolupráci s ní. KSČM. Ke stabilizaci levicového spektra přispěla konsolidace ČSSD (ta už na přelomu roku 1990 až 1991 integrovala členy klubu Obroda, čímž si zajistila parlamentní zastoupení).<sup>46</sup> S proměnou vedení a nástupem Miloše Zemana na předsednický post v roce 1993 souvisela i proměna stranické strategie. Mimo zvýšené akcentace razantní kritiky vlády došlo k absorpci DSP (Demokratická strana práce) a k marginalizaci LSU a KSU, které vstoupili do tzv. Realistického bloku pod vedením ČSSD. ČSSD se podařilo zaujmout dominantní postavení na levici (spolu s KSČM) a levém středu a získat do svých řad významné osobnosti. Dominantní postavení na pravici si udržela ODS, které stvrdila sloučením s (v té době již marginální) KDS v roce 1996 (přestože menší část jejích členů přešla do KDU-ČSL).

<sup>46</sup> Klub za socialistickou přestavbu Obroda se skládal z vyloučených členů KSČ a někteří z jeho členů získali poslanecké v rámci OF.



### 8.3 Stabilizace formátu stranického systému a krize koaličních formulí (1996–1998)

Na konci předchozího období proběhla určitá konsolidace českého stranického systému, co se týče počtu relevantních stranických subjektů, a tento trend potvrdili volby v roce 1996. Objevil se však nový moment nestability politického systému, který ještě v budoucnosti měl hrát zásadní roli – obtížné nezezení parlamentní většiny. Volby se nesly v duchu soupeření ODS a ČSSD a kampaň byla spojena s prezentací rozdílných názorů na důsledky ekonomické transformace.

**Tabulka č. 4:** Výsledky voleb do Poslanecké sněmovny PČR v roce 1996

Kandidující subjekt	% hlasů	počet mandátů
ODS	29,62	68
ČSSD	26,44	61
KSČM	10,33	22
KDU-ČSL	8,08	18
SPR-RSČ	8,01	18
ODA	6,36	13

Zdroj: Český statistický úřad

Strany bývalé vládní koalice (ODS, KDU-ČSL, ODA) získaly pouze 99 mandátů a neboť KSČM a SPR-RSČ pohybující se na pravém a levém kraji ideologického spektra nedisponovaly koaličním potenciálem (neochota ostatních stran s nimi spolupracovat) bylo nutné, aby vláda byla tolerována ČSSD. Nejen samotná koalice, ale i jednotlivé strany (především ODS a ODA) poznamenali vleklé vnitřní rozpory. V průběhu roku 1997 opustily KDU-ČSL a ODA koalici a přešly do opozice. Následně se na počátku roku 1998 rozštěpila i ODS a část jejích členů spolu s politiky z jiných subjektů a dosud neangažovanými osobnostmi založila Unii svobody. Ustavena byla nakonec poloúřednická vláda Josefa Tošovského (leden 1998 až červen 1998), na níž se podíleli i ministři z US, ODA a KDU-ČSL, tolerovaná ČSSD.

Česká stranická scéna tohoto období si podržela charakteristiky období předchozího. Prozatím elektorátně i programově nedostatečně stabilizovaná US nemohla být považována za vedlejší

pól české stranické soustavy a proto lze systém označit za asymetrickou quadripolaritu, kdy dva hlavní póly představovala ODS a ČSSD se dvěma vedlejšími póly, KDU-ČSL a KSČM.

#### 8.4 Období opoziční smlouvy (1998–2002)

Předčasné volby roku 1998 potvrdili tendenci směřující k větší transparentnosti a jednoduchosti soustavy relevantních politických stran. Kandidovalo pouze 13 subjektů, ODA nekandidovala, SPR-RSČ a DŽJ, DEU, SZ a další strany nepřekročili 5% volební klauzuli. Překvapivým vítězem voleb se stala ČSSD a nabízelo se více alternativ vládních koalic. ODS odmítla uzavřít koalici s KDU-ČSL a US vzhledem neochotě splnit požadavky koaličních partnerů (rolí sehrála i nevraživost mezi stávajícími členy ODS a jejími bývalými členy v US). Možnost koalice ČSSD, KDU-ČSL a US zase odmítala US. Vzhledem k předchozí zkušenosti s rozpadem vládní koalice se rozhodla ODS s ČSSD uzavřít *Smlouvu o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice*, což fakticky znamenalo toleranci menšinové vlády ČSSD ze strany ODS.

**Tabulka č. 5:** Výsledky předčasných voleb do Poslanecké sněmovny PČR v roce 1998

Kandidující subjekt	% hlasů	počet mandátů
ČSSD	32,31	74
ODS	27,74	63
KSČM	11,03	24
KDU-ČSL	9,00	20
US	8,60	19

Zdroj: Český statistický úřad

KDU-ČSL a US, které nezískaly po volbách v roce 1998 podíl na vládě, zintenzivnily svoji spolupráci před senátními volbami na podzim 1998 a společně s ODA a DEU uzavřely tzv. Čtyřkoaliční smlouvu, v níž se zavázaly k podpoře společných kandidátů. Senátní volby dopadly pro toto uskupení úspěšně (získaly 13 křesel z 27) a proto se strany rozhodly ve spolupráci pokračovat. Úspěch se dostavil i v krajských a senátních volbách v roce 2000 a v Senátu tak získaly strany Čtyřkoalice spolu s nezávislými kandidáty většinu. V roce 2001 došlo ke sloučení US a DEU, avšak po sporech s KDU-ČSL byla nucena ze Čtyřkoalice vystoupit ODA (spory se týkaly jejího nesplaceného dluhu). Čtyřkoalice se tak proměnila v roce 2002 na subjekt nazvaný Koalice složený z US-DEU a KDU-ČSL.

Období 1998–2002 představovalo další etapu stabilizace stranického systému ČR. Dominantní byla pravolevá dimenze politické soutěže opírající se především o socioekonomickou konfliktní linii reagující na (1) proměnu sociální stratifikace společnosti a (2) oslabení tradiční rigidní vazby strana–volič.

## 8.5 Směrem ke konsolidaci (2002–2006)

Po řádných volbách v roce 2002 se podařilo ČSSD obhájit pozici nejsilnější strany a do parlamentu se nepodařilo dostat žádnému novému subjektu. Relativním vítězem těchto voleb se však stala KSČM, jejíž elektorát vzrostl v absolutních hodnotách o 220 000 hlasů. Důvodem nebyla pouze (1) tradiční disciplinovanost jejího elektorátu, (2) nízká volební účast, ale přeorientování část voličů na KSČM, poté co po předchozích volbách ČSSD se stala vládní stranou (a jejich „protestní hlas“ připadl „establishmentu“).

**Tabulka č. 6:** Výsledky voleb do Poslanecké sněmovny PČR v roce 2002

Kandidující subjekt	% hlasů	počet mandátů
ČSSD	30,20	70
ODS	24,47	58
KSČM	18,51	41
KDU-ČSL a US-DEU	14,27	31

Zdroj: Český statistický úřad

Vládu vytvořila ČSSD s KDU-ČSL a US-DEU (společná Koalice těchto dvou stran ukončila činnost ještě v roce 2002). ČSSD se tak podařilo stabilizovat svojí pozici a kromě svého pevného voličského jádra dokázala přesvědčit i většinu nerozhodnutých voličů. Pozitivní se pro ni ukázala i výměna předsedy, kdy odstupujícího Miloše Zemana nahradil Vladimír Špidla. Z výsledků voleb vyplynulo, že pozici menší, ale relevantní strany si udržela i KDU-ČSL na rozdíl od US-DEU, která se ocitla na hranici volitelnosti. Jejím klesajícím preferencím uškodila i spolupráce na vládě s dominantním postavením ČSSD prosazujícím levicový program často v rozporu s programatikou US-DEU. Zatímco ČSSD předchází období „opoziční smlouvy“ pomohla, naopak ODS nedokázala před voliči tento svůj krok dostatečně obhájit. Po volbách 2002 se poprvé od roku 1990 částečně dostala z izolace KSČM, když se Vojtěch Filip stal místopředsedou PS PČR.

## **8.6 Kontrolní otázky**

Z jakých důvodů je možné považovat stranický systém v Československu do roku 1990 za atomizovaný stranický systém?

Vysvětlete termín fragmentace stranického systému a její příklady z Českého stranického systému.

Co je příčinou obtížného nalézání parlamentní většiny v rámci českého stranického systému a jaké to má důsledky pro politický systém ČR?

V kterém období/obdobích vývoje stranického systému ČR můžeme hovořit o tzv. asymetrické quadripolaritě a co to znamená?

Charakterizujte termín protestní hlas (protestní hlasování) a jeho důsledky na stranický systém ČR?

## **8.7 Seznam doporučené literatury**

NOVÁK, M.: Geneze a problémy českého stranického systému. In.: NOVÁK, M. – LEBEDA, T. a kol.: Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání. Dobrá voda 2004.

## 9 Volební systémy a volby v letech 1990–2004

Petr Hušek

### Cíle kapitoly

Po prostudování kapitoly

#### **Budete umět:**

- popsat vývoj volebních systémů v České republice na jeho politickém pozadí

#### **Získáte:**

- přehled o hlavních etapách vývoje volebního systému
- znalost základní terminologie volebních systémů

#### **Budete schopni:**

- vysvětlit fungování volebních systémů vyskytujících se v České republice, popsat jejich vliv na politické výsledky a charakterizovat jejich nedostatky i přednosti

### Klíčová slova kapitoly

Poměrný volební systém, většinový volební systém, Sněmovna lidu, Sněmovna národů, Federální shromáždění, Česká národní rada, Hareova kvóta, volební kraje, skrutinium, preferenční hlasy, státní příspěvek, uzavírací klauzule, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, Senát, Hagenbach-Bischoffova kvóta, opoziční smlouva, volební reformy, d'Hondtův dělitel, Koudelkův dělitel, volební obvod.

### 9.1 Vývoj volebního systému do vzniku České republiky 1990–1992

Hlavním cílem prvních zamýšlených reforem volebního systému po politické transformaci bylo nahrazení nesoutěživého politického systému systémem soutěživým, který by umožnil postupné vybudování stranicko-politického pluralismu v Československu. Debaty o vhodném volebním systému se uskutečňovaly v prostředí demokratické tranzice, kdy ještě nebyly jednotlivé politické subjekty, jako jedni z hlavních aktérů těchto debat, pevně zakotveny v sociálních strukturách společnosti (Charvát 2013: 62). Konání prvních svobodných parlamentních voleb bylo plánováno na 8. a 9. června 1990 již s vědomím, že z voleb vzešlé orgány budou mít zkrácené funkční období na dva roky (do roku 1992). Zásadní změnou a

preferovanou tendencí bylo snaha o implementaci prvků systému poměrného zastoupení do volebních procedur.

Pozměněnou podobu volebního řádu přijímal každý z legislativních orgánů pro své volby sám. Volby do Federálního shromáždění upravil zákon č. 47/1990 Sb. a volby do České národní rady zákon ČNR č. 54/1990 Sb.<sup>47</sup> Z předchozích období zůstalo zachováno aktivní volební právo od 18 let a pasivní volební právo od 21 let (Belko 2004: 190). Zachován zůstal i počet poslanců, do Sněmovny lidu i Sněmovny národů Federálního shromáždění se volilo po 150ti poslancích a do České národní rady 200 a do Slovenské národní rady 150 poslanců (Filip 2004: 214–215). Ve Sněmovně národů platilo paritní zastoupení poslanců z obou částí federace (75 poslanců bylo voleno v českých zemích a 75 na Slovensku). Poměr poslanců z jednotlivých republik ve Shromáždění lidu se stanovoval pomocí Hareovy kvóty,<sup>48</sup> podle počtu obyvatel každé z republik (ve volbách v roce 1990 připadlo na české země 101 mandátů a 49 mandátů bylo přiděleno Slovensku) (Novák – Lebeda 2004: 214–215, Charvát 2013: 74–75).<sup>49</sup>

Pro volby do Federálního shromáždění bylo Československo rozděleno na volební kraje odpovídající krajskému členění z roku 1960 (8 volebních krajů se nacházelo v českých zemích a 4 na Slovensku). Strany tak podávaly kandidátní listiny na úrovni krajů a voliči si mohli vybrat jednu z kandidátních listin pro každou komoru Federálního shromáždění a v rámci těchto kandidátních listin mohl udělit 4 preferenční hlasy. Do prvního skrutinia postupovaly stranické subjekty, které alespoň v jedné z republik překročily pětiprocentní uzavírací klauzuli.<sup>50</sup> Přerozdělení mandátů politickým subjektům probíhalo na základě *krajského volebního čísla* vypočítaného Hagenbach-Bischoffovou kvótou (Belko 2004: 191). Přidělení mandátu konkrétním kandidátům určovalo jejich pořadí na kandidátce s tím, že přednostně získali mandát kandidáti, kteří získali nadpoloviční většinu hlasů odevzdaných konkrétní stranické krajské kandidátní listině za podmínky využití preferenčních hlasů minimálně 1/10 voličů dané kandidátky. Druhé skrutinium se uskutečnilo na úrovni republik (nikoliv na úrovni federální) a pokrývalo proces přepočtu (nevyužitých) hlasů na poslanecké mandáty opět podle metody Hagenbach-Bischoffovy kvóty, ale v kombinaci s metodou největšího zbytku (Charvát 2013: 75–76, Filip 2004: 226–227).

Volby do České národní rady a Slovenské národní rady se shodovaly s volebním systémem do Federálního shromáždění, včetně pětiprocentní uzavírací klauzule, možnosti využít čtyř

---

<sup>47</sup> Obdobně volby do Slovenské národní rady se řídili zákonem SNR č. 80/1990 Sb. (Belko 2004: 194).

<sup>48</sup> Přesněji se jednalo o Hareovu kvótu kombinovanou s metodou největšího zbytku. Nejprve došlo k určení tzv. státního mandátového čísla, které představovalo podíl celkového počtu občanů a počtu mandátů. Voleno v každé z republik bylo nakonec tolik poslanců, kolikrát se v počtu jejích obyvatel toto číslo nacházelo a případný zbytkový mandát se přidělil největšímu zbytku dělení (Belko 2004: 190, Charvát 2013: 74).

<sup>49</sup> Ve volbách v roce 1992 vzhledem k demografickým změnám to bylo 99 mandátů pro české země a 51 pro Slovensko (Charvát 2013: 74).

<sup>50</sup> V prvních svobodných volbách v roce 1990 se nerozlišovalo zda se jedná o koalici nebo samostatnou kandidátku strany (5% uzavírací klauzule platila pro všechny).

preferenčních hlasů a využití metody Hagenbach-Bischoffovy kvóty ve druhém skrutiniu. Celkový počet mandátů byl mezi volební obvody (kraje) rozdělen pomocí Hareovy kvóty.

Pokud došlo k uprázdnění mandátu, pak se nastupování náhradníků řídilo pořadím kandidátů na krajské volební listině. Státní příspěvek byl přiznán každé politické straně, která dosáhla 2% všech platných hlasů. Každá registrovaná politická strana obdržela prostor ve státních veřejných informačních prostředcích, s tím že 48 hodin před volbami platil zákaz jakékoliv agitace (Belko 2004: 193–194).

## **9.2 Revize volebních pravidel 1990–1992**

Po uplynutí dvou let od prvních svobodných voleb po roce 1989 se konaly ve dnech 5. a 6. června 1992 volby druhé. V mezivolebním období proběhly určité úpravy volebních zákonů, avšak k zásadní proměně volebního systému nedošlo. Nejdůležitější úpravou bylo navýšení uzavírací klauzule pro koalice ve volbách do Federálního shromáždění. Koalice složené ze dvou nebo tří politických subjektů byly do prvního skrutinia připuštěny po obdržení 7% platných hlasů a koalice složené z více než tří subjektů museli obdržet 10% platných hlasů. Při volbách do České národní rady byla stanovena uzavírací klauzule pro koalice dvou stran na 7%, tří na 9% a čtyř a více na 11%.

Ke změně došlo i v rámci preferenčního hlasování, jehož váha byla výrazně posílena. Při volbách do Federálního shromáždění postačil kandidátovi zisk nejméně 3% preferenčních hlasů odevzdaných dané kandidátce v konkrétním kraji, aby byly započteny (Belko 2004: 194–195). Pro volby do ČNR bylo zapotřebí zisku 15% preferenčních hlasů voličů dané krajské kandidátní listiny. Zachováno však zůstalo pravidlo z roku 1990, že k zohlednění preferenčních hlasů jednotlivé kandidátní listiny dojde, pouze pokud tuto možnost využila alespoň 1/10 voličů konkrétní kandidátní listiny (Charvát 2013: 83).

## **9.3 Vývoj volebního systému pro volby do Parlamentu ČR 1992–1998**

Původně se předpokládalo, že legislativní orgány vzešlé z voleb z roku 1992 budou vykonávat svůj mandát v řádném rozsahu 4 let, ale nakonec se ústavní vývoj začal ubírat směrem k rozpadu ČSFR (Gerloch 1996: 59). Nakonec pouze poslanci České národní rady vykonávali mandát po předpokládanou dobu, neboť tento orgán se přeměnil na Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky 1. 1. 1993. Naopak obě komory Federálního shromáždění přestaly existovat již na konci roku 1992 a jejich poslanci přestali vykonávat zastupitelskou činnost.

Nová ústava za nejvyšší zákonodárny orgán určila Parlament České republiky složený z Poslanecké sněmovny (200 poslanců volených na 4 roky) a Senát (81 senátorů s šestiletým funkčním obdobím a obměnou 1/3 členů co dva roky). Ke schválení nového volebního zákona došlo až v roce 1995 (č. 247/1995 Sb.). Aktivní volební právo bylo stanoveno pro obě komory na 18 let a pasivní na 21 let u Poslanecké sněmovny a 40 let u Senátu (Belko 2004: 198–199).

Základní nastavení volebního systému, pro volby konané v roce 1996 a 1998 do Poslanecké sněmovny PČR, zůstalo zachováno víceméně v obdobné podobě, jako pro volby do České národní rady v roce 1992. Voliči disponovali možností využít čtyři preferenčními hlasy na vázaných kandidátních listinách. Přetrvávala i uzavírací 5% klauzule pro samostatně kandidující stranu, 7% pro dva, 9% pro tři a 11% pro více stranických subjektů. Rozdělení mandátů, které bylo možné získat v jednotlivých volebních krajích, proběhlo pomocí Hareovy kvóty v kombinaci s metodou nejvyšších zbytků. K přepočtení hlasů v prvním i druhém skrutiniu se používala metoda Hagenbach-Bischoffovy kvóty (v druhém skrutiniu v kombinaci s metodou největších zbytků). Preferenční hlasy se započítávaly pokud (1) alespoň 10% voličů konkrétní politické strany v daném politickém obvodu této možnosti využilo a v případě, že (2) kandidát získal minimálně 10% hlasů z celkového počtu odevzdaných preferenčních hlasů v rámci konkrétní kandidátní listiny (Charvát 2013: 89–90).

Jako protiváha poměrného systému voleb do Poslanecké sněmovny byl do Senátu přijat absolutně většinový volební systém. Území ČR bylo zákonem rozděleno do 81 jednomandátových volebních obvodů. Kromě kandidátů politických stran mohou v senátních volbách usilovat o mandát i nezávislí kandidáti pokud předloží petici s podpisy alespoň 1000 voličů. Volič má jeden hlas, který přidělí preferovanému kandidátovi. Získá-li kandidát v prvním kole nadpoloviční většinu platných hlasů (nad 50%) je zvolen. V opačném případě postupují do druhého kola dva kandidáti s nejvyšším počtem získaných hlasů. Dojde-li k druhému kolu voleb, voliči se rozhodují pouze mezi dvěma kandidáty a senátorem se stává ten, kdo obdrží nejvíce hlasů. Zanikne-li senátorovi mandát, pak jsou vypsány volby doplňovací v konkrétním obvodu, avšak konec funkčního období nově zvoleného senátora je totožný s koncem funkčního období senátora, kterého nahradil (Belko 2004: 201–202).

#### **9.4 Vývoj volebního systému pod vlivem opoziční smlouvy 1998–2001**

Obtíže při sestavování vlád po volbách v roce 1996 a 1998 vedly tehdejší dvě nejsilnější strany ODS a ČSSD k přesvědčení o nutnosti změny volebního systému do Poslanecké sněmovny PČR, tak aby docházelo k nadreprezentaci nejsilnějších subjektů. Požadavek na proměnu volebního systému byl přímo zakotven v tzv. opoziční smlouvě (oficiálně nazývaná toleranční dohody), která umožnila menšinovou vládu ČSSD s podporou ODS, po patové situaci po volbách v roce 1998 (Novák – Lebeda 2004: 15, Charvát 2013: 114). Po dvouletých komplikovaných jednáních mezi představiteli ČSSD a ODS došlo k provedení volební reformy přijetím zákona č. 204/2000 Sb.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Přijetí zákona předcházely bouřlivé diskuze jak v PS tak v Senátu, kdy poslanci stran stojících mimo opoziční smlouvu upozorňovali na jeho výrazné většinové prvky omezující přístup středním a malým stranám do PS. Zákon byl nakonec přijat, když PS přehlasovalo veto prezidenta republiky.



Dle nového volebního systému došlo ke snížení preferenčních hlasů ze čtyř na dva. Významnější změnu představovalo navýšení volebních obvodů na 35, čím došlo k poklesu počtu mandátů v jednotlivých obvodech (počet mandátů na jeden kraj se pohyboval mezi čtyřmi až osmi). Dále došlo ke změně Hagenbach-Bischoffovy kvóty (Belko 2004: 205), která byla nahrazena specificky českou variantou d'Hondtova dělitele (tzv. Koudelkův dělitel).<sup>52</sup> Navýšena byla i uzavírací klauzule a případná koalice politických subjektů musela získat tolikrát 5% hlasů, z kolika byla složena politických subjektů (pro jeden subjekt 5%, pro dva 10%, pro tři 15% atd.). Novým ustanovením vycházejícím z tzv. opozičně smluvní volební reformy bylo umožnění hlasování občanů pobývajících v zahraničí (jejich hlasy se měly započítávat k předem vylosovanému volebnímu kraji) (Charvát 2013: 119–120).

Jelikož Ústava ČR explicitně definuje volební systém do Poslanecké sněmovny jako poměrný, stal se nový zákon se svými výraznými většinovými prvky (1. rozdělení na 35 krajů, 2. Koudelkův dělitel (modifikovaný d'Hondt), 3. výše volební klauzule), předmětem politických a ústavněprávních sporů. Na ústavní stížnost prezidenta republiky (Václav Havel) reagoval Ústavní soud jednoznačným rozhodnutím z ledna 2001 o zrušení způsobu přidělování mandátů (Belko 2004: 205, Charvát 2013: 121) a ostatní změn neshledal, že by byly v rozporu s ústavou (výši volební klauzule, snížení počtu preferenčních hlasů, možnost hlasování českých občanů v zahraničí).

V situaci, kdy výrazně osekáný volební zákon se stal nepoužitelným a blížily se volby naplánované na rok 2002, bylo nezbytně nutné volební zákon novelizovat, aby nedošlo k ohrožení nadcházejících voleb do Poslanecké sněmovny. Na konci roku 2001 sněmovna schválila zákon č. 37/2002 Sb., který ČR rozdělil do čtrnácti volebních obvodů (odpovídajících vyšším územně správným celkům – krajům) a pro přerozdělení voličských hlasů byla zavedena metoda d'Hondtova dělitele. Zákon také snížil potřebnou hranici pro posun na kandidátce na díky preferenčním hlasům na 7% (Belko 2004: 206). Tzv. sčítací uzavírací klauzule (samostatná strana musí dosáhnout 5%, koalice dvou stran 10%, tři 15% atd.) a počet dvou preferenčních hlasů zůstal nezměněn. V platnosti zůstala i možnost hlasování občanů ČR ze zahraničí, která byla v roce 2002 prodloužena na dva dny (Charvát 2013: 125).

## 9.5 Kontrolní otázky

Vysvětlete rozdíly a vývoj volebních systémů do Sněmovny lidu a Sněmovny národů Federálního shromáždění během let 1990–1992?

---

<sup>52</sup> Koudelkův dělitel je charakterizován následující řadou dělitelů: 1,42; 2; 3;... Tento dělitel je pojmenován podle poslance Zdeňka Koudelky (ČSSD), který přišel s kompromisním návrhem při vyjednávání o novém volebním systému. Zatímco ČSSD trvala na d'Hondtově děliteli (1;2;3;...), ODS prosazovala Imperialiho dělitele (2;3;4;...), který při přepočítávání hlasů více napomáhá větším stranám. Koudelka navrhl, aby první číslo dělitele byla zaokrouhlená odmocnina ze dvou (1,42) a pak následovalo 2 atd. (v tzv. tolerančních dohodách byl označován jako vyrovnávací d'Hondt).

Jaký vliv na vývoj volebního systému měla tzv. opoziční smlouva?

Porovnejte volební systém do Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu ČR?

## **9.6 Seznam literatury**

FILIP, J.: Volební inženýrství v ČSFR a ČR v letech 1990 až 1992. In: NOVÁK, M. – LEBEDA, T. a kol.: Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání. Dobrá voda 2004.

# 10 Organizované zájmy a další aspekty politického systému

Petr Hušek

## Cíle kapitoly

Po prostudování kapitoly

### **Budete umět:**

- vymežit oblast působení a funkci organizovaných zájmů v politickém systému

### **Získáte:**

- vědomosti ohledně fungování intermediárního systému a jeho funkcích
- přehled o nejdůležitějších aktérech organizovaných zájmů v České republice
- základní znalosti terminologie vztahující se k tématu

### **Budete schopni:**

- porozumět klíčovým prvkům intermediárního systému a popsat oblast působnosti a funkci relevantních organizovaných aktérů a zájmových skupin

## Klíčová slova kapitoly

Intermediární systém, artikulace zájmů, manifestace zájmů, agregace zájmů, politický pluralismus, ekonomická transformace, sociální partnerství, svazy zaměstnavatelů a zaměstnanců, tripartita, generální dohoda, Rada pro dialog sociálních partnerů, Rada hospodářské a sociální dohody, sociální smír, odbory, Českomoravská konfederace odborových svazů, Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů ČR, svazy, spolky, občanská sdružení, církve, restituce, profesní sdružení, profesní komory, Hospodářská komora ČR, Agrární komora ČR.

## 10.1 Intermediární systém ČR

Intermediarita popisuje „něco ležící nebo spočívající mezi“ dvěma a více entitami. V politologii se tento termín používá pro označení zájmových (*intermediárních*) institucí, zprostředkávajících zájmy mezi jednotlivcem, společností a veřejnou politickou sférou. Intermediární instituce jsou kolektivními aktéry organizovaných zájmů (např. politické strany, odbory, profesní svazy, ostatní zájmové skupiny, hnutí a masmédia) (Brokl 1997: 29–31).

Intermediární procesy, tedy procesy organizace a zprostředkování zájmu probíhají v rámci intermediárního systému ve třech fázích:

**Artikulace zájmů** – je počáteční fází, při níž dochází k formulaci individuálních potřeb v rámci skupinového zájmu.

**Manifestace zájmů** – spočívá ve vyhlášení artikulovaných zájmů a jejich uplatňování ve formě požadavků, programů, prohlášení, demonstrací, stávek nebo prostřednictvím médií za účelem jejich prosazení.

**Agregace zájmů** – představuje proces sdružování a výběru jednotlivých zájmů. Do politické arény vstupují zájmy, které nemohou být uspokojeny na lokální nebo dílčí úrovni. Následně dochází k jejich selekci a sdružování, aby bylo možné je efektivně prosazovat při tvorbě politické vůle (Vodička 2011: 230–231, Brokl 1997: 22–24, Fiala – Mareš 2003: 234–235).

V ČR vznikl intermediární systém již po listopadu 1989 a souvisel s (1) přechodem k politickému pluralismu a (2) s transformací ekonomiky od plánované k tržní. Strukturální změny vyžadovaly vznik zcela nového intermediárního systému zprostředkovávajícího nové zájmy. Právní rámec intermediárního systému ukotvila Ústava ČR a Listina základních práv a svobod. Občanům umožňuje zakládat odborové organizace, spolky, společnosti, svazy, hnutí, kluby a jiná občanská sdružení a v nichž se mohou sdružovat. Jednotlivé zákony pak upravují specifické oblasti zájmové samosprávy, jako např. funkci zřizování komor, nadací anebo organizací s mezinárodním prvkem (Vodička 2011: 232).

## 10.2 Sociální partnerství

Obecně představuje sociální partnerství institucionalizovanou formou zprostředkování zájmů mezi zájmovými svazy zaměstnavatelů a zaměstnanců. Procesu sociálního partnerství se účastní i stát, který reprezentuje celospolečenské zájmy. Sociální partnerství je platformou umožňující předcházet otevřeným konfliktům vyjednáváním, za předpokladu, že všichni aktéři (zaměstnanci, zaměstnavatelé a stát) sledují „uznávané“ cíle hospodářské i sociální politiky (Mansfeldová 1997: 104). Podnět k institucionalizaci sociálního partnerství vzešel od československé vlády v roce 1990, kdy zaměstnanecké svazy ještě nebyly dostatečně zformovány. Problematičnost tohoto období ilustruje fakt, že zatímco vláda jako největší zaměstnavatel (v roce 1989) se těšila značné důvěře občanů (zaměstnanců) naopak k odborům (doneslávná ovládané komunisty) občané nedůvěřovali. V té době tak vláda představovala nejsilnějšího sociálního partnera (byla reprezentantem celospolečenských zájmů i největším zaměstnavatelem) a nenalezla žádnou protiváhu. Až v průběhu druhé poloviny 90. let v důsledku oslabené pozice vlády a posilováním odborů se začaly pozice vyrovnávat.

Pro sociální partnerství se ujalo v České republice označení tripartita (Rada pro sociální dialog). Tripartita sehrála důležitou roli při zásadních rozhodnutích v oblasti ekonomických a

sociálních reforem především v prvních třech porevolučních letech. Nejproblematictější témata a rozhodnutí se dotýkala sociální politiky, kdy došlo rozhodnutím o oddělení důchodového pojištění od státního rozpočtu, zvýšení hranice důchodového věku (z předchozích 60 let) a opuštění kolektivního principu důchodového připojištění a jeho nahrazení principem individuálním (Vodička 2011: 235, Mansfeldová 2008: 109–110).

Každoročně uzavíraným základním dokumentem tripartity se stala tzv. Generální dohoda, stanovující opatření ke zmírnění sociálních dopadů hospodářských reforem. Generální dohoda měla být výsledkem kompromisu mezi sociálními partnery obsahující ustanovení týkající se politiky pracovního trhu, mzdové a sociální politiky (Mansfeldová 1997: 119). Nebyla právně vymahatelná, avšak v případě jejího nedodržení mohl každý z aktérů podniknout politické kroky k jejímu naplnění. V návaznosti na Generální dohody však docházelo k uzavírání právně závazných kolektivních smluv mezi organizacemi zaměstnavatelů a odborovými svazy.

Vláda Václava Klause považující tripartitu za rušivý prvek se rozhodla v letech 1995 až 1996 neuzavírat Generální dohodu vůbec (bližší Mansfeldová 1997: 107, 122). Tripartita byla nucena změnit svou strukturu i kompetence a byla přejmenována na Radu pro dialog sociálních partnerů. Nemožnost odborů prosadit své požadavky vedla k několika stávkám a demonstracím proti vládě a teprve (1) ekonomické neúspěchy projevující se v roce 1997 a (2) převzetí vlády ČSSD vedly ke znovuobnovení relevance odborových názorů a požadavků. V současnosti nachází tripartita své ztělesnění v Radě hospodářské a sociální dohody, jejímž prvořadým úkolem je udržování sociálního smíru (Vodička 2011: 236–237). Předsedou rady je předseda vlády ČR a plenárních schůzí se účastní sedm zástupců vlády (ministrů), sedm zástupců nejsilnějších odborových svazů a sedm zástupců zaměstnavatelských a podnikatelských svazů.

### **10.3 Aktéři sociálního partnerství**

Kromě vlády hájící celospolečenské zájmy (takové, které vládnoucí koalice nebo strana za zájmy celospolečenské považuje) a snažící se v různé intenzitě a na rozličné úrovni dosáhnout sociálního smíru jsou aktéry sociálního partnerství odbory a zaměstnavatelé (Mansfeldová 1997: 114). V ideálním případě vláda vystupuje jako prostředník mezi těmito, ze své povahy, protikladné zájmy hájících subjektů. Není ovšem ojedinělé, když vláda (v závislosti na její ideové orientaci) úžeji spolupracuje s jedním z těchto aktérů (srov. Brokl 1997: 30).

Nejpočetnější intermediární organizací v ČR jsou odbory, jejichž cílem je zajišťování a zlepšování ekonomického a sociálního postavení svých členů. Počáteční nedůvěra k odborům z doby, kdy byly jednou ze stěžejních opor předlistopadového režimu, byla s prohlubující se stratifikací obyvatelstva a dopady tržních reforem, překonána. Odbory však postihl významný odliv členstva, jednak (1) po roce 1989 související se ztrátou důvěry a (2) v důsledku privatizace a zakládání malých firem, v nichž je zastoupeno v odborech stále méně zaměstnanců (Mansfeldová 1997: 115, Mansfeldová 2008: 119).

Před rokem 1989 bylo zastřešující odborovou organizací Revoluční odborové hnutí (ROH) z něhož po změně režimu vznikly nové samostatné odborové organizace. K nejvýznamnějším

patří Českomoravská konfederace odborových svazů (ČMKOS) sdružující kolem 90% všech odborářů v ČR (téměř půl miliónu zaměstnanců). Podle zákona však odbory zastupují všechny zaměstnance, ačkoliv ne všichni zaměstnanci jsou členy odborů. Obdobný problém legitimacy je spojen s tím, že odborové organizace nemusí náležet k žádné odborové centrále (např. ČMKOS) (Mansfeldová 1997: 116). Založení odborové organizace záleží pouze na vůli zaměstnanců konkrétního podniku, nikoliv na zaměstnavateli nebo státu. Nutná je pouze evidence odborové organizace u Ministerstva vnitra (Vodička 2011: 241).

Potřeba hájit společné zájmy soukromého sektoru narostla zvláště po rozsáhlé privatizaci a rozvoji podnikatelského soukromého sektoru na počátku devadesátých let, proto začaly vznikat podnikatelské a zaměstnavatelské svazy rozhodnuté hájit své společné zájmy. Protipólem ČMKOS se stala Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů ČR (sdružujících 90% firem ČR) (Mansfeldová 1997: 114), jejímž cílem je koordinovat, formulovat a prosazovat zaměstnavatelské a podnikatelské zájmy (a také vykonávat lobbistickou činnost v politických stranách, vládních orgánech a v parlamentu) (Vodička 2011: 242).

#### **10.4 Další intermediární instituce**

Mezi aktéry hájící kolektivní zájmy náleží i svazy a spolky. Některé z nich plynule pokračovaly ve své činnosti i přes změnu režimu, jiné mohly vzniknout teprve po roce 1989, neboť předtím mohly být považovány za „nepřátelské“. Část z nově vzniklých svazů a spolků navazovalo na přerušenu tradici z dob první republiky. Nejvíce lidí zvolilo k prosazování svých zájmů občanská sdružení, především ve sféře kultury a sportu.<sup>53</sup> Hlavně v první polovině devadesátých let došlo k markantnímu nárůstu občanských sdružení (roční nárůst byl mezi 3–8 tisíci) (Vodička 2011: 243–244, Kroupa – Mansfeldová 1997: 152–153).

Církev zaujímají v české společnosti stále méně významnou pozici než v sousedních státech (při sčítání lidu se k církvi nebo náboženské společnosti přihlásilo 13,89% obyvatel) (Český statistický úřad). Důvody lze nalézt (1) ve snaze o vytěsnění církví ze společenského života v období před rokem 1989 a (2) v historické zkušenosti českých zemí s násilnou protireformací, což vedlo ke vnímání zvláště katolické církve jako cizího elementu. Kontroverzním tématem spojeným s církvemi byla otázka restitucí (navrácení církevního majetku zabaveného v letech 1948 až 1990). V roce 2013 vstoupil v účinnost zákon, podle kterého má být církvím navrácen majetek zhruba v hodnotě 75 miliard korun a během 30 let jim bude postupně vyplaceno dalších 59 miliard jako náhrada za majetek, jež už není možné navrátit. Stát se taktéž zavázal, že bude pokračovat 3 roky v přispívání z rozpočtu na mzdy duchovních a administrativu církví (v hodnotě 1,5 miliardy) a od čtvrtého roku se částka bude každoročně snižovat o 5%.

Dalším typem intermediární instituce působících na území ČR jsou profesní sdružení v počtu přibližně 360ti. Slouží k organizaci profesních skupin, které nejsou zákonem povinné se

---

<sup>53</sup> Na rozdíl od sousedního Německa nevznikla mezi organizacemi zaměřenými na aktivity volného času a politickými stranami žádná vazba (Mansfeldová – Kroupa 1997: 154)

organizovat do komor anebo jejichž úzce specifikované profesní či regionální zájmy nemohou být příslušnými komorami dostatečně reprezentovány (např. vedle České lékařské komory existují různá profesní sdružení lékařů např. dle jednotlivé specializace) (Kroupa – Mansfeldová 1997: 167). Profesní sdružení vykonávají obdobnou činnost jako profesní komory. Mohou udělovat odborné zkoušky i licence, s tím rozdílem, že členství v nich není podmínkou a udělovaná kvalifikace není nutná pro výkon povolání.

Členství v profesních komorách na rozdíl od členství v profesních sdruženích je závaznou podmínkou pro výkon daného povolání. Kromě intermediárních funkcí patří do kompetence profesních komor reglementace (vytvořený závazných podmínek) výkonu svobodných povolání, a to především po jejich odborné a etické stránce (Kroupa – Mansfeldová 1997: 169–170). Zákon komory zplnomocňuje ke stanovení všeobecně závazných podmínek pro výkon jednotlivého povolání a jejich kontrolu. Specifické postavení mezi profesními komorami<sup>54</sup> má Hospodářská komora ČR a Agrární komora ČR. Stejně jako ostatní komory jsou zřizovány zákonem, ale na rozdíl od nich nezastupují specifická svobodná povolání, ale integrují rozličné profesní skupiny. Jsou největšími profesními komorami a na rozdíl od ostatních není v nich členství povinné. Jejich náplní je zastupování svých členů před státními institucemi a svým členům poskytují servisní úkony (poradenství, školení, zprostředkování kontaktů apod.) (Vodička 2011: 246–247, Kroupa – Mansfeldová 1997: 171).

## 10.5 Kontrolní otázky

Vysvětlete tři fáze intermediárního systému a aplikujte na příkladu vybrané organizované zájmové skupiny?

Shrňte vývoj a institucionální podobu sociálního partnerství v ČR.

Jaké znáte nejvýznamnější aktéry sociálního partnerství a koho tyto aktéři zastupují?

Srovnajte roli občanských sdružení, církví a profesních komor v intermediárním systému ČR.

## 10.6 Seznam doporučené literatury

BROKL, L.: Pluralitní demokracie nebo korporativismus? In.: Brokl, L.: Reprezentace zájmů v politickém systému České republiky. Praha 1997.

VODIČKA, K.: Zájmové skupiny a prostředkování zájmů. In.: Vodička, K. – Cabada, L.: Politický systém České republiky. Historie a současnost. Praha 2011.

---

<sup>54</sup> V ČR jsou zřízeny následující profesní komory: Česká advokátní komora, Česká komora architektů, Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, Exekutorská komora, Komora auditorů ČR, Komora daňových poradců ČR, Komora patentových zástupců, Notářská komora, Česká lékárnická komora, Česká lékařská komora, České stomatologická komora (Nejvyšší správní soud).

# 11 Státní správa a samospráva v politickém procesu

Petr Hušek

## Cíle kapitoly

Po prostudování kapitoly

### **Budete umět:**

- charakterizovat pravomoci státní správy a samosprávy

### **Získáte:**

- vědomosti o politicko-historických okolnostech, které vedly k odlišnému i totožnému vývoji v postkomunistických státech střední Evropy
- přehled o fungování územně právních celků a jejich historickém vývoji
- znalost volební systémy použité u voleb do obecních a krajských zastupitelství

### **Budete schopni:**

- vysvětlit oblasti působnosti konkrétních územně samosprávných celků a jejich popsat formální strukturu a nástroje k výkonu samosprávy

## Klíčová slova kapitoly

Veřejná správa, státní správa, dvoukolejnost veřejné správy, centralizace, decentralizace, vyšší územní samosprávné celky, autonomisté, obec, vyhlášky, nařízení, zastupitelstvo obce, rada obce, obecní úřad, samostatná působnost, přenesená působnost, kraj, zastupitelstvo kraje, hejtman, rada kraje, krajský úřad, ředitel krajského úřadu.

## 11.1 Formování současné státní správy a samosprávy

Podle Ústavy ČR, platné od roku 1993 vychází místní a regionální samospráva ze zásady dvojkolejnosti veřejné správy, což znamená, že veřejná správa je místně i regionálně vykonávána jak státní správou, tak územně samosprávnými celky. V ústavě však ještě nebyla zakotvena podoba územně správních celků, přestože s jejich existencí bylo do budoucna počítáno. V letech 1993–1997 probíhala diskuze napříč politickým spektrem, hledající konsensuální řešení při tvorbě vyšších územně správních celků. Spor probíhal mezi zastánci



centralizace (především ODS, preferující samosprávu na úrovni okresů) a zastánci decentralizace (ODA, KDU-ČSL, ČSSD, prosazující přibližně současnou podobu samosprávy). Vyšší územní samosprávné celky byly nakonec ustaveny ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., zákon nabýval účinnost až od roku 2000, kdy se uskutečnili první volby do zastupitelstev všech nově zřízených čtrnácti krajů.<sup>55</sup>

V ústavním zákoně č. 347/1997 Sb. došlo k výlučnému zakotvení kraje jako vyššího územně samosprávného celku, což znamená, že při případné reorganizaci územního členění ČR nemohou být vyšším územně samosprávným celkem např. země (pokud nedojde ke změně Ústavy). Cílem tohoto ustanovení bylo znemožnit požadavky moravských a slezských autonomistů reprezentované v letech 1992–1996 v Poslanecké sněmovně Hnutím za samosprávnou demokracii – Společnost pro Moravu a Slezsko.

Ústavní zákon vymezil i přesné geografické vymezení krajů výpočtem okresů, které do konkrétního kraje náleží. Vymezení kompetencí krajů, určení jejich orgánů a jejich právní postavení ústavní zákon č. 347/1997 Sb. již neupravuje, tak činí teprve dodatečná legislativa schválená v období 1998 až 2002 během menšinové vlády ČSSD (tolerované ODS) (Vodička – Šimka – Cabada 2011: 386–387).

## 11.2 Obec – územně samosprávný celek základního stupně

Obce jsou základní jednotkou veřejné správy, podle zákona je základním územním samosprávným společenstvím občanů. Obec vymezena hranicí svého území a na něm vykonává dva typy pravomocí: (1) samostatnou působnost a (2) přenesenou působnost. Z hlediska samostatné působnosti<sup>56</sup> je obec samosprávnou korporací vykonávající právo na samosprávu. Tato působnost je obecně vymezena § 35 zákona o obcích a samostatnost, samosprávnost i nezávislost samosprávy na výkoné moci je garantována ústavou. V rámci přenesené působnosti je obec vykonavatelem státní správy, tedy pravomocí, které na ní přímo převede stát. Vázána je v tomto případě nejen zákonem, ale i jeho prováděcími předpisy. Mezi samostatnou a přenesenou působností nejsou přesně hranice definitivní a zákony může být

---

<sup>55</sup> Hlavní město Praha (na hlavní město se však zákon o krajích nevztahuje, přiznávají postavení a pravomoci obce i kraje zároveň), Středočeský kraj, Jihočeský kraj, Plzeňský kraj, Karlovarský kraj, Ústecký kraj, Liberecký kraj, Královéhradecký kraj, Pardubický kraj, Kraj Vysočina, Jihomoravský kraj, Olomoucký kraj, Moravskoslezský kraj, Zlínský kraj.

<sup>56</sup> V rámci samostatné působnosti obce lze odlišit několik oblastí v nichž se obce angažují: 1. Ekonomická (sestavování rozpočtu, vyúčtování hospodaření s majetkem, zřizování finančních fondů atd.); 2. Sociální (zřizování domovů pro seniory, zakládání škol, zdravotnických a kulturních zařízení); 3. Politická (možnost vyhlášení místního referenda, volba, zřizování a ustavování orgánů místní samosprávy, zřizování obecní policie, rozhodování o členství v dobrovolných svazcích obce); 4. Právní (vydávání obecně závazných vyhlášek, ukládání sankcí); 5. Ekologická (zajišťování čistoty obce, odvoz a likvidace odpadů, čištění odpadních vod); 6. Ostatní oblasti (správa, údržba a provozování zařízení k uspokojování potřeb občanů).

upraveno, do jaké míry samosprávné působení obcí stát omezí. Obec své pravomoci může uplatňovat (za podmínek stanovených zákonem) pomocí obecně závazných vyhlášek, jedná-li se o oblast samostatné působnosti nebo pomocí nařízení, jde-li o oblast působnosti přenesené (Mrklas 2004: 103, Balík 2009: 68–72, Vodička – Šimka – Cabada 2011: 387–388).

Své pravomoci vykonává obec skrze své orgány. Nejdůležitějším orgánem rozhodujícím o nejzávažnějších věcech působnosti obce (územní plán, rozpočet, majetkoprávní transakce, volba a odvolání starosty apod.) je zastupitelstvo obce. Počet členů zastupitelstva koresponduje s velikostí obce, nejmenší obce mají od 5 do 15 zastupitelů a obce s více než 150 tisíci obyvatel 35 až 55 zastupitelů.<sup>57</sup> Zastupitelé jsou voleni poměrným volebním systémem, který je však nejsložitějším volebním systémem používaným v ČR. Volební systém, kterým jsou voleni zastupitelé obce, prošel několika novelizacemi. Poslední novela volebního zákona z roku 2001 zavedla 5% uzavírací klauzuli a zavedla D'Hondtovu volební formuli k přepočtu hlasů. Volit je možné pouze v místě trvalého bydliště. Volič disponující toliko hlasy kolik je členů zastupitelstva může volit třemi způsoby, buď (1) volí vybranou stranu (získává všechny hlasy), nebo (2) označí jednotlivé kandidáty různých volebních stran (hlasy však nejdou primárně vybranému kandidátovi, ale straně),<sup>58</sup> (3) případně označí jednu stranu a dále vybere i kandidáty z jiných stran (Balík 2009: 83–86, 95–106).<sup>59</sup>

Výkonným orgánem v oblasti samostatné působnosti je rada obce, která je odpovědná zastupitelstvu. Je tvořena starostou, místostarosty a dalšími členy rady. Podle zákona je počet členů rady obce (nebo města) 5 až 11 (a nutně musí být vždy lichý) (Mrklas 2004: 103), avšak nesmí přesáhnout třetinu členů zastupitelstva obce. Z tohoto důvodu se rada obce nevolí v obcích, kde je zastupitelstvo obce má méně než 15 členů. Do kompetencí rady obce náleží především hospodaření obce, schvalování rozpočtu, vydávání nařízení obce, a zřizování komisí a odborů obecního úřadu (Balík 2009: 71–72).

V čela rady obce stojí starosta zastupující obec navenek. Starosta stejně jako místostarostové, je volen zastupitelstvem obce, jemuž jsou odpovědni. Zastupitelstvo může kdykoliv starostu nebo místostarosty odvolat. Obecní úřad tvoří starosta, místostarostové, tajemník (v obcích

---

<sup>57</sup> Počet zastupitelů v obcích do 500 obyvatel se pohybuje mezi 5 a 15, u obcí s 501 až 3000 obyvateli 7 až 15 členů zastupitelstva, obce u obcí s počtem obyvatel 3001 – 10 000 mezi 11 až 25, u obcí s 10 001 – 50 000 obyvateli mezi 15 – 35, mezi 50 001 – 150 000 25 až 45, obce nad 150 000 obyvatel 35-55 a v Praze 55 – 75 (Zákon č. 491/2001 Sb., Mrklas 2004: 105).

<sup>58</sup> Systém výběru kandidátů napříč volebními stranami se označuje termínem *panašování*. Problematičnost jeho použití v ČR tkví v tom, že udělený hlas vybranému kandidátovi je napřed započten straně za níž kandiduje. Po přepočtu těchto hlasů dle D'Hondtova dělitele obsadí strana určitý počet mandátů. Jednotlivá křesla se pak přidělují dle pořadí na kandidátce a pouze v případě, že některý z kandidátů získal alespoň o deset procent více hlasů než je průměrný počet hlasů na jednoho kandidát v rámci strany, posouvá se na přední místo kandidátky. K přesunu na první místo kandidátky tak musí být preferovaný kandidát výrazně lepší než všichni (!) jeho spolustraníci na kandidátce (srov. Balík 2009: 109-110).

<sup>59</sup> Například pokud volič zvolí stranu A a deset kandidátů strany B, pak 10 posledních kandidátů strany A o své hlasy přijde.

s tzv. pověřeným obecním úřadem) a zaměstnanci zařazení do obecního úřadu. Obecní úřad vykonává povinnosti samostatné působnosti, které mu uložila obecní rada nebo zastupitelstvo (Vodička – Šimka – Cabada 388–389, Balík 2009: 74–76, Mrklas 2004: 103).

### 11.3 Kraj – vyšší územní samosprávný celek

Stejně jako u obcí funguje v rámci krajů (1) samostatná a (2) přenesená působnost. Obecně závaznými vyhláškami naplňují kraje samostatnou působnost a nařízeními přenesenou působnost. Kraje rozsáhlejší územní působnost než obce a do jejich kompetence např. v oblasti zdravotnictví, školství, dopravy a památkové péče atd.

Institucionální struktura krajů se podobá v mnoha ohledech struktuře orgánů obcí. Nejdůležitější kompetence má na starosti zastupitelstvo kraje, které představuje jediný orgán kraje, jenž je zakotven v ústavě. Může rozhodovat o rozpočtu, o otázkách územního plánování a o majetkoprávních transakcích kraje. Zastupitelstvo kraje může také podat návrh zákona Parlamentu ČR. (Vodička – Šimka – Cabada 2011: 395, Mrklas 2004: 105) Krajské zastupitelstvo je voleno občany a má tedy přímo demokratickou legitimitu. Voleno je na čtyři roky obyvateli kraje poměrným volebním systémem. V krajských volbách platí 5% uzavírací klauzule jak pro samostatně kandidující strany, politická hnutí, tak i pro koalice složené z více subjektů. Volič disponuje čtyřmi preferenčními hlasy. Volební listiny mají vázanou podobu, kdy na rozdíl od voleb do obecních zastupitelstev nemůže volič své preference přidělat kandidátům z různých stran, ale vždy pouze v rámci jedné vybrané kandidátní listiny (strany). Preferenčními hlasy může ovlivnit pořadí kandidátů na vybrané kandidátce, pokud získá některý z kandidátů více než 5% preferenčních hlasů, přesune se na první místo. Je-li tato podmínka splněna u více kandidátů, pak rozhodne o jejich pořadí počet získaných hlasů. Počet mandátů v krajském zastupitelstvu je závislá na počtu obyvatel kraje a pohybuje se od 45 do 65. Zastupitelstvo je usnášeníschopné pouze, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jeho členů a schází se podle potřeby, avšak nejméně jednou za 3 měsíce.

Zastupitelstvo kraje volí hejtmana kraje,<sup>60</sup> který je zastupitelstvu kraje za výkon své funkce odpovědný a může jím být odvolán. Hejtman zastupuje kraj navenek (Vodička – Šimka – Cabada 2011: 397) a pro úkony, které vyžadují schválení krajským zastupitelstvím nebo radou kraje potřebuje mít jejich pověření. Výkonným orgánem kraje je Rada kraje složená z devíti nebo jedenácti radních.<sup>61</sup> Rada se schází podle potřeby většinou v týdenních cyklech a na rozdíl od zastupitelstva kraje nejsou schůze Rady kraje veřejné. Občané však mohou nahlížet do zápisu ze schůze rady. Hejtman dle uvážení přiděluje jednotlivým radním pole působnosti a na ně pak jsou přenesena práva zastupovat kraj pro svěřenou oblast (resort).

---

<sup>60</sup> V Praze (která je obcí i krajem zároveň) hejtmanské pravomoci má primátor. Zároveň zde neprobíhají žádné volby do krajského zastupitelstva, jelikož jeho kompetence má již zastupitelstvo města.

<sup>61</sup> Radu kraje tvoří hejtman, náměstek nebo náměstci hejtmana a další členové rady. Ve městech do 600 tisíce obyvatel je počet členů rady 9 a ve městech nad 600 tisíc 11 (Mrklas 2004: 105).

Hlavním úkoly rady spočívají v samosprávné působnosti, především v majetkových záležitostech (např. rozhodování o veřejných zakázkách; koupě, prodej a výpůjčky krajského majetku) a při výkonu zřizovatelských funkcí krajských organizací (např. jmenování a odvolání ředitele, stanovení konkursního řízení ředitele příspěvkových organizací apod.). Dalším úkolem rady je příprava návrhů a podkladů pro jednání zastupitelstva kraje a provádění usnesení zastupitelstva.

Krajský úřad plní úkoly v samostatné působnosti uložené mu zákonem, zastupitelstvem kraje a radou kraje a v přenesené působnosti vykonává zákonem stanovenou státní správu. Přenesenou působnost vykonává krajský úřad s výjimkou věcí, které jsou zákonem svěřeny zastupitelstvu nebo zvláštnímu orgánu (Vodička – Šimka – Cabada 2011: 397). V (1) samostatné působnosti krajský úřad připravuje materiály pro jednání rady kraje a zastupitelstva kraje, poskytuje informace, spolupracuje s médii a vyjadřuje se k návrhům státních institucí dotýkajících se působnosti kraje, zpracovává koncepce a strategie pro rozvoj území kraje a pro potřeby občanů kraje atd. (2) Přenesená působnost kraje spočívá především v organizování integrovaného záchranného systému na území kraje, správě volební agendy (matriky, občanské průkazy, cestovní doklady, evidence obyvatel), státoobčanském řízení (žádosti o udělení státního občanství). Krajský úřad dozoruje také výkon přenesené působnosti obcí a vykonává státní správu na úseku ochrany přírody a životního prostředí i na úseku odpadů, veřejných sbírek a pohřebnictví. Do agendy v přenesené působnosti krajského úřadu náleží státní správa na úseku školství (např. přezkoumávání maturit, rozhodnutí ředitelů škol a školských zařízení, závěrečných zkoušek, maturit atd.), státní správa na úseku sociálních věcí (dávky sociální podpory, sociální péče; sociálně právní ochrana dětí a náhradní rodinná výchova; rozhodování o přezkoumání lékařských posudků apod.) a v dalších oblastech (např. správa lesů, myslivosti, vodovody a kanalizace, vodní hospodářství, zemědělství, územní plánování, památková péče atd.).

Krajský úřad je za plnění svých úkolů odpovědný hejtmanovi a to jak v samostatné tak v přenesené působnosti. Řízení krajského úřadu má na starosti ředitel, ten je do funkce jmenován a z funkce odvoláván hejtmanem s předchozím souhlasem ministra vnitra. Ředitel odpovídá za plnění úkolů svěřených krajskému úřadu v samostatné i přenesené působnosti (Mrklas 2004: 106). Na návrh ředitele rada kraje jmenuje a odvolává vedoucí jednotlivých odborů. Členění krajského úřadu odpovídá působnosti (1) ministerstev (např. odbor školství, mládeže, sportu a tělovýchovy, odbor pro místní rozvoj, odbor životního prostředí), dále (2) vyčleněné agendě přenesenou na krajský úřad (např. odbor krajského živnostenského úřadu) a vyplývající z (3) konkrétních potřeb kraje jako právnické osoby (např. obor majetkový, obor kontroly, obor ekonomický, obor kanceláře ředitele atd.), někdy dochází i k vyčlenění (4) specifických odborů podle aktuálních potřeb kraje (Zákon č.129/2000 Sb., o krajích).

## **11.4 Kontrolní otázky**

Co znamená zásada dvoukolejnosti veřejné správy?

Jaký volební systém je používán pro volby do obecních zastupitelstev?

Jaký volební systém je používán pro volby do krajských zastupitelstev?

Vysvětlete termíny samostatná působnost a přenesená působnost z hlediska obcí i krajů?  
Jak je volen a jaké pravomoci má hejtman kraje?

### **11.5 Seznam doporučené literatury**

VODIČKA, K. – ŠIMKA, K. – CABADA, L.: Místní státní správa a samospráva. In.: Vodička, K. a Cabada, L. a kol.: Politický systém České republiky. Historie a současnost. Praha 2011.

## 12 Transformace politického systému ČR ve středoevropském kontextu

Petr Hušek

### Cíle kapitoly

Po prostudování kapitoly

#### **Budete umět:**

- popsat etapy tranzice, charakterizovat průběh konsolidace a analyzovat demokratizační faktory v České republice a ve střední Evropě

#### **Získáte:**

- vědomosti o politicko-historických okolnostech, které vedly k odlišnému i totožnému vývoji v postkomunistických státech střední Evropy
- znalost základních pojmů ve vztahu k tranzitivním procesům, konsolidaci a demokratizaci

#### **Budete schopni:**

- vysvětlit podobnosti i rozdíly posttranzitivního vývoje států střední Evropy v rámci konceptů konsolidace a demokratizace

### Klíčová slova kapitoly

Tranzice, liberalizace, demokratizace, konsolidace, korupce, demokratická tradice, geografická blízkost, etnicky homogenní stát, antisystémová strana.

### 12.1 Etapy tranzice (přechodu)

Postkomunistické státy střední Evropy prošly na konci minulého století změnou režimu a přechodem na režim demokratický. Přechod k demokratickému režimu není však jednorázovým aktem, ale má určité trvání, dokud se stát netransformuje na „stabilní“ demokracii. Před nutnost celospolečenské transformace zasahující do mnoha oblastí (politický, ekonomický, volební systém; samospráva; soudy atd.) byly postaveny všechny země střední Evropy.

Věda o přechodu z nedemokratických na demokratické režimy – tranzitologie identifikovala na základě historických událostí tři etapy tranzice. Počáteční etapa se označuje jako (1) liberalizace, kdy dochází k zániku starého systému a otvírá se prostor pro reformy. Nezáleží na tom, jakými způsoby dochází k převzetí moci (např. revoluce, reforma), ale podstatné je postupné uvolnění nebo přeformulování dosavadních pravidel a otevření se reformám, za prohlubování práv pro další jedince a skupiny, jimž tato práva byla odírána. Druhou etapu představuje proces (2) demokratizace. Demokratizace zavádí politickou soutěž a nová pravidla začínají být institucionalizována. Politická pluralita se z dichotomie oponenti versus zastánci režimu rozšiřuje na více specifických politických uskupení a staré ústavy jsou v této etapě revidovány nebo nahrazeny novými. Závěrečnou etapou transformačního přechodu je (3) konsolidace, v rámci ní dochází k akceptování nastavených institucionálních pravidel a ustálení politických procedur a postupů. Dochází zároveň k posílení legitimacy ústavních institucí, upevnění jejich postavení a jejich stabilizaci. K ukončení konsolidační etapy dochází ve chvíli akceptace nastavených pravidel hry všemi relevantními aktéry (Vodička 2011: 411–412).

## 12.2 Konsolidace ve střední Evropě

V současnosti se všechny postkomunistické země střední Evropy nacházejí v etapě konsolidace (ČR, Polsko, Maďarsko, Slovinsko). Nelze však říci, že tento proces je ukončen, protože nelze podle některých autorů dosud vyloučit zvrácení tohoto procesu. Od osamostatnění přibližně do roku 1998 mělo problémy přejít ke konsolidační etapě Slovensko. Slovenská společnost v tomto období byla (1) silně polarizována především díky populistické a konfliktní politice Mečiarova HZDS, druhý faktor představovaly (2) inter-etnické konflikty. Především vysoké zastoupení obyvatel maďarské (11%) a romské národnosti (9%) vedlo k vytvoření etnických konfliktních linií (Vodička 2011: 422–423, Hloušek – Kopeček 2004: 148–155).

Konsolidování postkomunistických států střední Evropy napomohl především proces vyjednávání a samotný vstup do EU. Během několika let postupně narůstala celospolečenská akceptace právního demokratických principů, proběhly několikrát opakované volby a vytvořili se instituce, jenž jsou považovány za „demokratické“. Další znakem stvrzující cestu zemí střední Evropy směrem ke konsolidaci deklarace pluralitní demokracie a tzv. právního státu v ústavních textech. Ústavní texty středoevropských států přímo ukotvují parlamentní systém, zatímco východoevropské státy preferují systém (semi-)prezidentský (např. Rusko, Ukrajina, Bělorusko).

Za faktory dokládající, že konsolidace střední Evropy ještě není ukončena lze pokládat soudní a správní systém vykazující nízkou efektivitu ve středoevropských státech. Na druhou stranu ústavní soudy především v ČR, Polsku a Maďarsku hrají zásadní „pro-konsolidační“ roli. Dalším problémem na cestě k úspěšné konsolidaci se stala frustrace zapříčiněná ekonomickou transformací během 90. let a také ekonomická krize na konci prvního desetiletí 21. století, která otřásla důvěrou lidí v kapitalistický systém. Ve spojení s korupčními kauzami (které se nevyhnuly žádnému ze států střední Evropy) se se indikátorem „nedůvěry“ v politickou

reprezentaci stala snižující se volební účast. V Maďarsku se snížila volební účast z 80% v prvních svobodných volbách na přibližně 60% v následujících obdobích, v Polsku v roce 2005 přišlo k volebním urnám pouze 41% voličů a v ČR, kde se prvních voleb zúčastnilo 97% občanů, přišlo k volbám v roce 2010 pouze 63% oprávněných voličů (Vodička 2011: 426–427). Určitý odstup části obyvatel středoevropských států od politiky se projevil i v malém ukotvení politických stran ve společnosti, které mají oproti západoevropským politickým stranám nižší poměr členstva. Obdobná situace přetrvává i v angažovanosti občanů na občanském politickém životě mimo politické strany. Na druhou stranu, lze konstatovat, že podle teorie konsolidace tato „apatie“ vede k neexistenci silných anti-systémových protestních hnutí. Nedostatečné stabilizace politických procedur vede politické aktéry ve státech střední Evropy ke snahám zneužít momentálního postavení a k pokusům o změnu institucionálních pravidel, které nejsou vždy neúspěšné. Již zmíněnou překážkou států střední Evropy na cestě ke konsolidaci je pak vysoká míra korupce zasahující do nejvyšších pater politiky, odkrývající tak propojení s mocnými ekonomickými zájmy.

### **12.3 Faktory úspěšné transformace**

Ačkoliv průběh transformace v areálu střední Evropy vypadá jako nezvratný, není tato tendence samozřejmostí. Návrat staré nebo nastolení nové diktatury není při tranzitivních procesech neobvyklým jevem (příkladem může být Rusko, Bělorusko nebo Ukrajina). Příčiny relativně hladkého průběhu transformace ve střední Evropě (v ČR, Polsku, Maďarsku, Slovinsku a částečně Slovensku) mají několik příčin. Na prvním místě lze hovořit o poměrně silné (1) demokratické tradici přítomné v tomto prostoru. Meziválečné i předchozí (na svou dobu poměrně) demokratické zkušenosti středoevropských zemí utvářely uvnitř těchto zemí specifickou politickou kulturu, jejíž rezidua se nepodařilo potlačit ani poválečnými nedemokratickými režimy. Ochota participovat na demokratických procesech i důvěra k demokratickým institucím byla proto v těchto státech s ohledem na historické reminiscence vyšší než například ve východní nebo jihovýchodní Evropě (Vodička 2011: 428–429). Svou roli, zde hraje i blízkost konsolidovaných západních států a jejich kulturně-ekonomicko-politický vliv. (2) Geografická blízkost Evropské unie byla výhodou středoevropských států, jelikož se po pádu železné opony staly blízkými hospodářskými partnery států západoevropských. Zvýšená aktivita v oblasti exportu a importu umožnila nejenom rychlý technologický rozvoj středoevropských států, ale došlo i k přenosu know-how v oblasti marketingu a strategií rozvoje (Vodička 2011: 428–430). Středoevropské státy byly více ochotné následovat západoevropské vzory i při utváření a transformaci vlastních politik a budování nových institucí. Vyjednávací přístupový proces s EU a nutnost splnění požadovaných kritérií přispěla k urychlení transformace přístupujících států, včetně dokončení některých strukturálně-ekonomických a politických opatření.

Na rozdíl od mnoha ostatních postkomunistických zemí, jež můžeme považovat za etnicky smíšené, byla situace v ČR, Maďarsku, Polsku a Slovinsku z národnostního hlediska příznivější. Prakticky se jednalo o (3) etnicky homogenní státy (výjimkou bylo Slovensko, viz výše), které pozbyly etnických menšin již v první polovině 20. století. Populistické nacionalistické strany (a nejen ty) tak nemohly nalézt adekvátního objekt svých politických



výpadů a v případě ČR a Maďarska se museli „spokojit“ s romskou minoritou. Nacionalistický étos sice nevyvymizel, ale převážně byl směřován na domnělého nepřítele mimo hranice středoevropských států. Etnická homogenita přispěla k tomu, že nacionalisticko-etnická konfliktní linie, byla upozaděna na úkor především konfliktní linie socio-ekonomické, což představovalo další příznivý faktor pro konsolidační proces.

Na této konfliktní linii získávali svůj volební potenciál jak strany pro-tržně orientované tak strany orientované více sociálně. Na spíše pro-sociálním poli této ekonomické linie se vyskytl prostor, který dokázaly vyplnit svou programatikou transformované postkomunistické strany v Polsku, Maďarsku a Slovinsku. Zatímco v zemích jihovýchodní Evropy a východní Evropy se postkomunistické strany přeměnily často na nacionálně populistická hnutí. Orientace postkomunistických stran v Polsku, Maďarsku a Slovinsku na vlastní reformní křídlo vedlo postupně k jejich přeměně na strany sociálnědemokratického typu. Došlo tak k výraznému (4) omezení síly antisystémových stran, což představuje další z faktorů úspěšné transformace (Vodička 2011: 430). Na Slovensku se KSS stala velmi brzo marginální silou, avšak relevanci si zachovávala nacionalistická SNS (Slovenská národní strana). Specifická situace ve vývoji postkomunistických stran nastala v České republice.

Po okupaci v roce 1968 eliminovala KSČ proreformní síly uvnitř strany a její vedení se profilovalo jako rigidní a poststalinistické. Po roce 1989 sice odešlo ze strany mnoho čelných představitelů KSČ, přesto pokusy některých reformně naladěných skupin přiblížit stranu směrem k sociálně-demokratické levici se nepovedly. KSČM zůstala jedinou silnou stranou s antisystémovými rysy ve středoevropském prostoru. Deklarovanou snahu zablockovat nebo přibrzdit proces transformace se KSČM nepodařilo naplnit (Vodička 2011: 431). Postupně se více přibližovala spíše typu protestní strany, ostře kritizující vládní kroky a tento tah spolu s nejednoznačným postojem k vlastní minulosti jí zajišťoval kontinuálně se zlepšující volební výsledky.

## 12.4 Kontrolní otázky

Jaké etapy tranzice rozlišujeme a čím jsou charakterizovány?

Lze považovat politické systémy ve střední Evropě za konsolidované?

Shrňte faktory úspěšné transformace a srovnajte jejich naplnění v ČR a ostatními státy střední Evropy?

Co znamená antisystémová strana a které strany/a tuto charakteristiku naplňují v ČR?

## 12.5 Seznam doporučené literatury

HLOUŠEK, V. – KOPEČEK, L.: Konfliktní demokracie. Moderní masová politika ve střední Evropě. Brno 2004.

VODIČKA, K.: Transformace politického systému ČR ve středoevropském kontextu. In.: VODIČKA, K. – CABADA, L.: Politický systém České republiky. Historie a současnost. Praha 2011.

## **Závěr studijního materiálu**

Po přečtení a nastudování tohoto textu a absolvování předmětu Politický systém ČR: historie a současnost si prohloubíte znalosti o historicko-politickém vývoji na území Československa do roku 1989 a seznámíte se s fungováním a architekturou politického systému České republiky. Představené proměny politických institucí, vývoj politických stran dokážete analyzovat v širším kontextu na pozadí klíčových historických událostí.

Kurz vám bude nápomocen při typologizaci konkrétních politických režimů a stranických systémů vyskytujících se v jednotlivých etapách vývoje Československa a České republiky. Získáte tak bazální teoretické znalosti, z nichž je možné rozvinout komparaci s politickými režimy a stranickými systémy nejenom ve středoevropském, ale i v celosvětovém měřítku. Obdobné východiska, s analytickým i komparativním potenciálem načerpáte při studiu stěžejních aspektů současného politického systému ČR, uvědomíte si provázanost struktury politického systému s různými zájmy a aktéry vstupujícími do procesu jeho formování. Díky těmto znalostem získáte nejenom odborný nadhled nad vývojem a procesy současné politiky, ale i si dokážete uvědomit institucionální i politické limity relevantních politických aktérů.

Rozšíříte-li vlastní studium o citovanou literaturu, budete schopni vést odbornou diskuzi nad historickými okolnostmi majícími zásadní vliv na vývoj politických trajektorií Československa a aplikovat vaše znalosti na analýzu nebo predikci strategií stranických a institucionálních aktérů současného politického systému ČR. Nakonec zjistíte, že politická historie Československa a politická realita České republiky není zdaleka tak fádní jak se může zdát neobeznámenému pozorovateli, ale naopak je plná více i méně výrazných zvrátů, které se udály a dějí uprostřed Evropy. Autoři věří, že po odhalení rozmanitosti, paradoxnosti, souvztažnosti a jedinečnosti všech předložených prvků a aspektů, bude pro vás studium kurzu Politický systém ČR: historie a současnost stejným potěšením jako pro ně sepsání tohoto stručného textu.

## Seznam literatury

- BALÍK, S.: Česká komunální politika v obcích s rozšířenou působností. Brno 2008.
- BALÍK, S.: Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky. Praha 2009.
- BALÍK, S. a kol.: Komunální volby v České republice v roce 2002. Brno 2002.
- BALÍK, S. – HLOUŠEK, V. – HOLZER, J. – ŠEDO, J.: Politický systém českých zemí 1848–1989. Brno 2004.
- BALÍK, S. – KUBÁT, M.: Teorie a praxe nedemokratických režimů. Praha 2012.
- BELKO, M.: Vývoj volebního systému v Českých zemích od roku 1948. In.: CHYTILEK, R. – ŠEDO, J. a kol.: Volební systémy. Brno 2004, s. 158–209.
- BÍLEK, J. – LUPTÁK, L.: Československo 1945–1948: případ hybridního režimu. Středoevropské politické studie/Central European Studies Review, 2014, roč. XVI, č. 2–3, s. 188–213.
- BORÁK, M. – JANÁK, D.: Československé „retribuční“ soudnictví v letech 1945–1948 a německá problematika ve spisech mimořádných lidových soudů Moravská Ostrava, Opava a Nový Jičín. Právněhistorické studie, sv. 42, 2012, s. 239–268.
- BUCHVALDEK, M. a kol.: Dějiny Československa v datech. Praha 1968.
- CABADA, L. – ŠANC, D.: Český stranický systém ve 20. století. Plzeň 2005.
- ČEJKA, E.: Československý odboj na západě (1939–1945). Praha 1997.
- Fórum o předpokladech sovětizace východní Evropy. Soudobé dějiny, 1994, roč. I, č. 4–5, s. 483–539.
- DAVID, R.: Ústava České republiky, Listina základních práv a svobod. Olomouc 2005.
- FIALA, P. – HERBUT, R. a kol.: Středoevropské systémy politických stran. Česká republika, Maďarsko, Polsko a Slovensko. Brno 2003.
- FIALA, P. – HLOUŠEK, V.: Stranický systém České republiky. In.: FIALA, P. – HERBUT, R. a kol.: Středoevropské systémy politických stran. Česká republika, Maďarsko, Polsko a Slovensko. Brno 2003, s. 13–54.
- FIALA, P. – HOLZER, J. – STRMISKA, M. a kol.: Politické strany ve střední a východní Evropě. Brno 2002.
- FIALA, P. – MAREŠ, M.: Pluralismus a (neo)korporatismus. In.: HLOUŠEK, V. – KOPEČEK, L. a kol.: Demokracie. Teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie. Brno 2003, s. 232–250.
- FROMMER, B.: Národní očista. Retribuce v poválečném Československu. Praha 2010.
- GEBHART, J. – KUKLÍK, J.: Druhá republika 1938–1939. Praha – Litomyšl 2004.
- GERLOCH, A. a kol.: Ústavní systém České republiky. Praha 1996.
- HLEDÍKOVÁ, Z. – DOBEŠ, J. – JANÁK, J.: Dějiny správy v českých zemích. Praha 2005.

- HLOUŠEK, V. – KOPEČEK, L.: Konfliktní demokracie. Moderní masová politika ve střední Evropě. Brno 2004.
- HLOUŠEK, V. – ŠIMÍČEK, V. a kol.: Dělna soudní moci v České republice. Brno 2004.
- CHARVÁT, J.: Politika volebních reforem v ČR po roce 1989. Praha 2013.
- JANÁK, D. – JIRÁSEK, Z.: Československo v 50. letech. 1. díl. Ostrava 1993a.
- JANÁK, D. – JIRÁSEK, Z.: Československo v 60. letech. 1. díl. Ostrava 1993b.
- JANÁK, D.: České Slezsko po roce 1945. Politický vývoj. In: GAWRECKI, D. a kol.: Dějiny Českého Slezska 1740–2000. II. Opava 2003, s. 471–495.
- JANÁK, D.: Kapitoly o československém vězeňství 1945–1955. Historické souvislosti, právní základy a politické aspekty. Opava 2002a.
- JANÁK, D.: Proměny politického systému v Československu 1945–1956. In: PETRUCIJOVÁ, J. – FEBER, J.: Člověk – dějiny – hodnoty III. Ostrava 2006, s. 223–227.
- JANÁK, D.: Správní a územní vývoj. In: Slovníková příručka k československým dějinám 1948–1989. Praha 2002b. [online] dostupné na: [http://www.usd.cas.cz/UserFiles/File/Publikace/prirucka48\\_89.pdf](http://www.usd.cas.cz/UserFiles/File/Publikace/prirucka48_89.pdf)
- KAPLAN, K.: Československo v letech 1945–1948. 1. část. Praha 1991.
- KAPLAN, K.: Nekrvavá revoluce. Praha 1993.
- KAPLAN, K.: Pět kapitol o únoru. Brno 1997.
- KAPLAN, K.: Politická perzekuce za komunistického režimu v Československu. In: GEBAUER, F. a kol.: Soudní perzekuce politické povahy v Československu 1948–1989 (Statistický přehled). Praha 1993, s. 6–52.
- KÁRNÍK, Z.: České země v éře první republiky (1918–1938). Sv. I. Praha 2000.
- KÁRNÍK, Z.: České země v éře první republiky (1918–1938). Sv. II. Praha 2002.
- KÁRNÍK, Z.: České země v éře první republiky (1918–1938). Sv. III. Praha 2003.
- KMEŤ, N.: K ľudovej demokracii. In: KOCIAN, J. – KOKOŠKA, S. – KOKOŠKOVÁ, Z. (edd.): Československo na rozhraní dvou epoch nesvobody. Sborník z konference k 60. výročí konce druhé světové války. Praha 2005, s. 99–105.
- KMOCH, P.: Provinění proti národní cti. „Malá retribuce“ v českých zemích a Trestní nalézací komise v Benešově u Prahy. Praha 2015.
- KOCIAN, J. – KOKOŠKA, S. – KOKOŠKOVÁ, Z. (edd.): Československo na rozhraní dvou epoch nesvobody. Sborník z konference k 60. výročí konce druhé světové války. Praha 2005.
- KOCIAN, J.: Politický systém v letech 1948–1989. In: MALÍŘ, J. – MAREK, P. a kol.: Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861–2004. II. díl: Období komunismu. Brno 2005, s. 1225–1241.
- KOVTUN, J.: Republika v nebezpečném světě. Praha 2005.

- KŘEN, J.: Dvě století dějin střední Evropy. Praha 2005.
- KUBÁT, M. a kol.: Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy. Praha 2004.
- KUKLÍK, J. a kol.: Vývoj československého práva 1945–1989, Praha 2008.
- KVAČEK, R. – HEYDUK, M.: Československý rok 1938. Praha 2011.
- MALÍŘ, J. – MAREK, P. a kol.: Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861–2004. II. díl: Období 1938–2004. Brno 2005.
- MAREŠ, M.: Česká republika. In.: FIALA, P. – HOLZER, J. – STRMISKA, M. a kol.: Politické strany ve střední a východní Evropě. Ideově-politický profil, pozice a role politických stran v postkomunistických zemích. Brno 2002, s. 115–143.
- MANSFELDOVÁ, Z.: Sociální dialog a jeho budoucnost. In.: MANSFELDOVÁ, Z. – KROUPA, A.: Proměny reprezentace zájmů po vstupu do Evropské unie. Praha 2008, s. 99–150.
- MANSFELDOVÁ, Z.: Sociální partnerství v České republice. In.: BROKL, L.: Reprezentace zájmů v politickém systému České republiky. Praha 1997, s. 99–150.
- MANSFELDOVÁ, Z. – KROUPA, A.: Občanská sdružení a profesní komory. In.: BROKL, L.: Reprezentace zájmů v politickém systému České republiky. Praha 1997, s. 151–186.
- MIKULE, V.: Správní právo a veřejná správa na území České republiky od roku 1945. Právněhistorické studie 35, 2000, s. 159–199.
- MRKLAS, L.: Česká republika. In.: KUBÁT, M. a kol.: Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy. Praha 2004, s. 94–119.
- NOVÁK, M. – LEBEDA, T. a kol.: Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání. Dobrá voda 2004.
- PACZKOWSKI, A. Polsko – „nepřátelský národ“. In: COURTOIS, S. et al.: Černá kniha komunismu. Zločiny, teror, represe I. Část třetí. Jiná Evropa – oběť komunismu. Praha – Litomyšl 1999, s. 324–349.
- PASÁK, T.: Český fašismus 1922–1945 a kolaborace 1939–1945. Praha 1999.
- PASÁK, T.: Pod ochranou říše. Praha 1998.
- PEHR, M. Příspěvek k poznání socializující a lidové demokracie v Československu v letech 1945–1948. In: KOCIAN, J. – KOKOŠKA, S. – KOKOŠKOVÁ, Z.(edd.): Československo na rozhraní dvou epoch nesvobody. Sborník z konference k 60. výročí konce druhé světové války. Praha 2005, s. 131–139.
- SARTORI, G.: Strany a stranické systémy. Schéma pro analýzu. Brno 2005.
- TEJCHMAN, M. et al.: Sovětizace východní Evropy. Země střední a východní Evropy v letech 1944–1948. Praha 1995.
- UHLÍŘ, J. B.: Ve stínu říšské orlice. Praha 2002.

VODIČKA, K. – CABADA, L.: Politický systém České republiky. Historie a současnost. Praha 2011.

VODIČKA, K. – CABADA, L.: Politický systém České republiky. Historie a současnost. Praha 2003.

VYKOUKAL, J. – LITERA, B. – TEJCHMAN, M.: Východ. Vznik, vývoj a rozpad sovětského bloku 1944–1989. Praha 2000.

WIATR, J.: Polska droga do demokracji. In: WIATR, J. et al.: Demokracja polska 1989–2003. Warszawa 2003, s. 13–56.

ZIMEK, J.: Ústavní vývoj českého státu. Brno 1996.