

**Univerzita Karlova v Praze**

Filozofická fakulta

Katedra pomocných věd historických a archivního studia

Historické vědy – pomocné vědy historické

Jan D o b e š

**Národní shromáždění v letech 1945-1948**

**The National Assembly in 1945-1948**

Disertační práce

vedoucí práce - Doc. PhDr. Jiří Šouša, CSc.

2010

Prohlašuji, že jsem disertační práci vypracoval samostatně s využitím uvedených pramenů a literatury.

V Kolíně 29.3.2010

Handwritten signature of Jan Dobeš in cursive script.

Mgr. Jan Dobeš

Děkuji vedoucímu práce, panu doc. PhDr. Jiřímu Šoušovi, CSc. za cenné podněty, rady, toleranci a přátelství, kterých si velice vážím.

Děkuji též paní prof. PhDr. Marii Bláhové, DrSc., vedoucí katedry PVH AS a panu prof. PhDr. Ivanu Hlaváčkovi, CSc. za velkorysost, kterou vůči mně vždy projevovali.

Mé díky patří také všem mým blízkým, kteří nikdy nepřestali věřit, že tato práce nakonec vznikne.

## Abstrakt

Disertační práce se zabývá okolnostmi, za nichž bylo národní shromáždění v Československu obnovováno a za jakých pak až do roku 1948 fungovalo. Všímá si i celkového vývoje v letech 1945-1948, ústavněprávní situace, v níž se Československo nacházelo, profesního složení Národního shromáždění a právního postavení jeho členů. Cílem práce je též ukázat, jak se po válce měnila očekávání kladená na parlament.

Pokouší se vysvětlit, jakou úlohu hrál parlament v podmínkách lidové demokracie. V Československu byl po osvobození nastolen zvláštní politický systém, jehož jádro spočívalo v instituci Národní fronty, která sdružovala všechny povolené politické strany. Specifickým rysem tohoto systému byla skutečnost, že v něm neexistovala opozice a ani koalice v běžném smyslu. Všechny strany tvořily vládu. Vzhledem k tomu ani nemá smysl hovořit o parlamentní většině a menšině. Předkládaná práce zkoumá, nakolik tyto mimořádné podmínky poznamenaly činnost parlamentu. Snaží se dokázat, že ačkoliv se od parlamentu očekávalo, že bude spolehlivým partnerem vlády, část poslanců se s takovou pasivní rolí nesmířila. Snažili se korigovat některé vládní návrhy nebo je alespoň podrobovat kritice. V četných rozpravách k prohlášením ministrů formulovali postoje odlišné od oficiální vládní politiky. Parlament tak do jisté míry nahrazoval chybějící opozici. Tuto taktiku proti vládě ovládané komunisty používali poslanci nekomunistických stran. Neměli ale odvahu dovést naznačené konflikty do konce a vždy souhlasili s kompromisem, obvykle pro ně nevýhodným. Proto nemohl parlament svůj potenciál naplnit. Navzdory tomu chce disertační práce doložit, že parlament v letech 1945-1948 představuje instituci, která ovlivňovala vývoj země a měla v něm své místo. Proto stojí za to se jím zabývat.

## **Abstract**

The thesis deals with the circumstances under which the National Assembly in Czechoslovakia was renewed and under which it functioned till 1948. It points to the general development in the years 1945-1948, the constitutional situation in Czechoslovakia, the professional composition of the National Assembly and the legal status of its members. The study also shows how the expectations towards the Parliament changed after the 2<sup>nd</sup> World War.

The thesis explains what a role the parliament played under the circumstances of a so called People's Democracy. After the liberation of Czechoslovakia a special political regime was established. Its merits lied in the institution of National Assembly. This assembly comprised of all political parties that had been permitted to function in Czechoslovakia.

There was a special feature of this regime – there were no opposition and no coalition in a common political sense. All permitted political parties composed the government. In the light of that it makes no sense to talk about a parliamentary majority and minority. The thesis investigates the extent to which these extraordinary circumstances marked the parliamentary activities. It argues that though the Parliament was expected to be a reliable partner of a government, a part of deputies did not accept this passive role. They tried to correct government's proposals or to criticize them in the least. In many discussions over the Ministers' declarations they voiced attitudes different from the official government politics. Thus, in a certain extent the Parliament substituted the role of a missing opposition.

This tactic had been largely used by non-communist political parties against the Communist government. These parties were however not brave enough to escalate the indicated conflicts and reach a victory. On the contrary, in the end they always agreed with a compromise that was detrimental to their interest. This is a main reason why the Parliament could not meet its full potential. Despite this gloom conclusion the thesis argues that in the years 1945-1948 the Parliament represented the institution that influenced the development of Czechoslovakia to a great extend and hence it deserts our attention.

## Obsah

|          |  |     |
|----------|--|-----|
| I.       | Úvod, přehled pramenů a literatury   | 1   |
| II.      | Parlamentarismus   | 15  |
| II. 1.   | Parlamentarismus a elity   | 15  |
| II. 2.   | Dějiny a teorie parlamentarismu  | 21  |
| II. 3.   | Kritika parlamentarismu  | 49  |
| III.     | Parlament v Československu do roku 1945  | 56  |
| IV.      | ČSR v letech 1945-1948: ozvěna první republiky,<br>„třetí cesta“ nebo počátek diktatury? | 73  |
| IV. 1.   | Předehra za války  | 76  |
| IV. 2.   | Nové mechanismy moci   | 83  |
| IV. 3.   | Hospodářské a sociální změny   | 95  |
| IV. 4.   | Lidová demokracie a socialismus  | 106 |
| IV. 5.   | Proudy skryté pod povrchem   | 118 |
| V.       | Státoprávní a ústavněprávní situace ČSR<br>v letech 1945-1948                            | 127 |
| V. 1.    | Dekrety prezidenta republiky a diskuse o kontinuitě                                      | 127 |
| V. 2.    | Slovenské národní orgány a otázka kontinuity   | 133 |
| VI.      | Příprava parlamentu a jeho svolání v roce 1945   | 156 |
| VII.     | Sídlo parlamentu a jeho zaměstnanci  | 166 |
| VIII.    | Jednací řád parlamentu a jeho organizace   | 180 |
| VIII. 1. | Jednací řády z doby první republiky  | 180 |
| VIII. 2. | Nový jednací řád z roku 1947   | 186 |

|       |   |     |
|-------|---|-----|
| IX.   | Právní postavení členů Národního shromáždění  | 198 |
|       | IX. 1. Poslanecká imunita   | 198 |
|       | IX. 2. Příjmy poslanců, jejich zaměstnanecký status   | 207 |
|       | IX. 3. Poslanecké reversy   | 211 |
|       | IX. 4. Zvláštní oprávnění poslanců  | 217 |
| X.    | Složení Národního shromáždění   | 230 |
| XI.   | Činnost Prozatímního národního shromáždění  | 233 |
|       | XI. 1. Proměny postavení zákonodárského sboru v roce 1945   | 233 |
|       | XI. 2. Ustavení Prozatímního národního shromáždění<br>a jeho první kroky  | 238 |
|       | XI. 3. Příprava voleb   | 247 |
|       | XI. 4. Ratihabice dekretů prezidenta republiky  | 274 |
|       | XI. 5. Postavení Prozatímního národního shromáždění<br>v politickém systému, politickém životě a<br>vztah s ostatními státními orgány | 277 |
| XII.  | Činnost Ústavodárského národního shromáždění  | 285 |
|       | XII. 1. Volby v roce 1946   | 285 |
|       | XII. 2. Ustavení Ústavodárského národního shromáždění<br>a jeho první kroky   | 291 |
|       | XII. 3. Ústavodárské národní shromáždění a vláda:<br>Parlament jako náhražka opozice?   | 304 |
|       | XII. 4. Ústavodárské národní shromáždění<br>jako řečnické kolbiště  | 321 |
|       | XII. 5. Ústavodárské národní shromáždění<br>po únoru 1948   | 357 |
| XIII. | Závěr   | 369 |
|       | Seznam pramenů a literatury   | 379 |

## I. Úvod, přehled pramenů a literatury

S moderním parlamentním životem se česká společnost setkávala od poloviny 19. století: říšská rada a zemské sněmy sloužily jako místa, kde se formovaly české politické elity a kde se bojovalo o prosazení politických zájmů českých zemí jako státoprávní jednotky v rámci monarchie i obou jejich národních komunit.<sup>1</sup> Po vytvoření samostatného československého státu v r. 1918 se situace do značné míry změnila. Národnostní boje z parlamentní půdy samozřejmě nezmizely, ale nabývaly jinou podobu než tomu bylo dříve. V národním shromáždění sice dominovali čeští a slovenští poslanci, zástupci ostatních národností v něm ovšem zasedali taktéž a podíleli se na politickém a parlamentním životě.

Výjimkou ovšem bylo tzv. Revoluční národní shromáždění (RNS, 1918-1920), které fungovalo bez zástupců jiných národností. RNS získalo podle tzv. prozatímní ústavy velký podíl na moci.<sup>2</sup> Kromě moci zákonodárné se mu dostalo i rozsáhlých kompetencí kontrolních, výkonných a autonomních. Bylo prohlášeno za jediného plnoprávného držitele státní suverenity. Jmenovalo a mohlo odvolávat členy vlády prostou většinou hlasů.<sup>3</sup> Zanedlouho se ale proti velice silnému postavení RNS zvedla vlna kritiky – kromě jiného také proto, že se nejednalo o sbor, který by vzešel z řádných voleb a jehož pravomoci silně kontrastovaly se slabým postavením prezidenta. Kritické a pochybovačné hlasy nad působností RNS vedly nakonec k novelizaci prozatímní ústavy. Novela ústavy spočívala v posunu od vlády parlamentu směrem k parlamentní republice.<sup>4</sup> Pravomoci prezidenta byly posíleny – kromě jiného hlavně oprávněním jmenovat a propouštět předsedu vlády a její členy. Vláda přestala být jakýmsi

---

<sup>1</sup> Z nesmírně bohaté literatury : HERBERT SCHAMBECK (ed.): *Parlamentarismus und öffentliches Recht in Österreich: Entwicklung und Gegenwartsproblem*, Berlin 1993, HANS-PETER HYE: *Das politische System in der Habsburgermonarchie. Konstitutionalismus, Parlamentarismus und politische Partizipation*, Prag 1998; ROBERT LUFT: *Parlamentarische Führungsgruppen und politische Strukturen in der tschechischen Gesellschaft: Tschechische Abgeordnete und Parteien des österreichischen Reichsrats 1907-1914*, München 2008; OTTO URBAN: *Česká společnost 1848-1918*, Praha 1982; JIŘÍ KOŘALKA: *Češi v habsburské říši a v Evropě 1815-1914: sociálněhistorické souvislosti vytváření novodobého národa a národnostní otázky v českých zemích*, Praha 1996. Konkrétně pro parlamentarismus v českých zemích pak stojí za zmínku například sborník *Česká národní rada, sněm českého lidu*, Praha 1970, zde řada studií k dějinám českého stavovství a parlamentarismu; dále JIŘÍ GEORGIEV – JAN KYSELA: *Kapitoly z dějin stavovského a parlamentního zřízení*, Praha 2004 – zde lze nalézt opět více statí zabývajících se touto problematikou jak pro české země, tak i pro středoevropský prostor nejen v období před rokem 1918.

<sup>2</sup> K prozatímní ústavě například FRANTIŠEK WEYR: *O prozatímní ústavě státu Československého*, Praha 1919.

<sup>3</sup> ANTONÍN KLIMEK: *Velké dějiny Zemí koruny české XIII, 1918-1929*, Praha 2000, s. 53.



výkonným orgánem RNS, na něm silně závislým. Definitivní ústava pak zřídila dvoukomorové Národní shromáždění volené podle zásad poměrného zastoupení za použití vázaných kandidátních listin.<sup>5</sup>

Jestliže trvalým problémem parlamentarismu v habsburské monarchii byly stupňující se národnostní rozpory, které říšskou radu i zemský sněm často zcela ochromovaly, problémem československého parlamentu byl stoupající vliv politických stran a neformálních politických uskupení (viz např. Pětka – pravidelné schůzky představitelů rozhodujících politických stran, nazývané později i jinak, vždy podle počtu účastníků). Ačkoliv význam Národního shromáždění z hlediska ústavy odpovídal standardům parlamentního systému, jeho skutečná váha v běžném politickém provozu nesporně slábla. Již krátce po vzniku první československé republiky získala vedení politických stran velkou moc nad jednotlivými poslanci – v důsledku judikatury volebního soudu a praxe tzv. poslaneckých reversů fakticky disponovala jejich mandáty. Navíc se politické rozhodování přenášelo mimo parlament, který se postupně proměňoval v nástroj potvrzující rozhodnutí přijatá jinde.

Posilování orgánů moci výkonné na úkor moci zákonodárné rozhodně nebylo v meziválečném období československým specifíkem. Souviselo také s obecným vývojem moderní společnosti: důsledkem stoupající složitosti společenských problémů rostl význam expertů a operativního rozhodování. To nahrávalo výkonným orgánům a naopak oslabovalo úlohu a renomé volených orgánů. V československých podmínkách na rozdíl od některých jiných států ale tento posun nevedl k podkopání demokracie. Politická kultura vyvíjející se již od poloviny 19. století, fungující soudnictví a nepochybně i velká osobní autorita vedoucích představitelů státu bránily eventuálním tendencím směrem k autoritativním režimům. Díky tomu se navzdory zmíněnému trendu nestala z Národního shromáždění po celou dobu první československé republiky nikdy čistě formální instituce, která by byla jen „převodovou pákou“ vlády nebo jiného

---

<sup>4</sup> VÁCLAV PAVLÍČEK: *K počátkům a hodnotám československé ústavnosti (od jednoty moci k dělbě moci)*. In: Týž: *O české státnosti. Úvahy a polemiky 1/Český stát a Němci*, Praha 2002, s. 148.

<sup>5</sup> Obecně k ústavní organizaci a ústavnímu vývoji opět jen namátkou: FRANTIŠEK WEYR: *Soustava československého práva státního*, Praha 1924; JAN JANÁK: *Přehled vývoje ústavních a správních institucí v Československu v letech 1918-1945*, Praha 1968, LADISLAV LIPSCHER: *Verfassung und politische Verwaltung in der Tschechoslowakei 1918-1939*, München-Wien 1979; EVA BROKLOVÁ: *Československá demokracie: Politický systém ČSR 1918-1938*, Praha 1992; KAREL SCHELLE: *Aktuální otázky českého a československého konstitutionalismu*, Brno 1993. Nezastupitelný význam má samozřejmě JÁN GRONSKÝ: *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, sv. 1 1914-1945*, Praha 2005. Speciálně k Národnímu shromáždění přinášely základní údaje oficiální publikace *Národní shromáždění republiky Československé v prvním desetiletí*, Praha 1928 a *Národní shromáždění republiky Československé v druhém desetiletí*, Praha 1938.

mocenského subjektu. Ve třicátých letech se pak mezi odbornou veřejností začaly objevovat návrhy na reformu parlamentu, které souvisely s dobovou popularitou alternativních konceptů parlamentního uspořádání. Podoba parlamentu a jeho působení se měly dostat do souladu s tím, jak se změnilo složení parlamentu. Společenské honorace jen velmi volně vázané příslušností k určitému politickému subjektu byly totiž nahrazeny masovými politickými stranami, které zastupovaly konkrétní společenské vrstvy s jejich zájmy a poutaly poslance tuhou disciplínou.

V krátkém období tzv. druhé republiky probíhaly jak v rovině institucionální, tak i ve sféře hodnotové hluboké změny, které se musely dotknout také Národního shromáždění.<sup>6</sup> Byla provedena řada aktů či opatření porušujících ústavu: odstoupení pohraničí, nedodržení lhůty pro volbu nového prezidenta po abdikaci E. Beneše, rozpuštění některých politických stran a odebrání mandátů jejich poslancům, omezování politických práv. Jedním z nich bylo i přijetí tzv. zmocňovacího zákona č.330/1938 Sb. z prosince 1938, kterým se poslanci vzdali velké části svých pravomocí ve prospěch vlády a prezidenta a vlastně přestali hrát roli v normotvorném procesu. Do okupace Československa a vyhlášení slovenského státu v březnu 1939 se Národní shromáždění již nesešlo. Za protektorátu a války pak neexistovaly doma ani v zahraničí (tam i tam přirozeně z jiných důvodů) podmínky pro vznik a působení voleného zákonodárského orgánu. V rámci prozatímního státního zřízení fungovala Státní rada, která ale postavení parlamentu neměla a mít ani nemohla.<sup>7</sup>

Parlament a parlamentní systém tak byly v Československu znovuustaveny až po druhé světové válce a osvobození. Vzhledem k poměrně dlouhému odkládání voleb vzniklo nejprve na základě ústavního dekretu prezidenta republiky zvláštní cestou tzv. Prozatímní národní shromáždění (PNS, říjen 1945 – květen 1946). To bylo posléze

---

<sup>6</sup> Obecně k druhé republice srov. JAN RATAJ: *O autoritativní národní stát: ideologické proměny české politiky ve druhé republice 1938-1939* Praha 1997; JAN GEBHART – JAN KUKLÍK: *Druhá republika 1938-1939: svár demokracie a totality v politickém, společenském a kulturním životě*, Praha –Litomyšl 2004.

<sup>7</sup> . Ke Státní radě VOJTĚCH ŠUSTEK (ed): *Státní rada v Londýně v letech 1940-1941*. Sborník archivních prací 44, 1994, č. 2, s. 239-333. Obecně k ústavněprávnímu kontextu československého zahraničního odboje srov. JAN KUKLÍK ml.: *Vznik Československého Národního výboru a prozatímního státního zřízení ČSR v emigraci v letech 1939-1940*, Praha 1996; TÝŽ: *Londýnský exil a obnova československého státu za druhé světové války*, Praha 1998; TÝŽ – JAN NĚMEČEK: *Hodža versus Beneš. Milan Hodža a slovenská otázka v zahraničním odboji za druhé světové války*, Praha 1999. Význam samozřejmě mají vydávané zápisy ze zasedání československého národního výboru v Paříži – viz JAN KUKLÍK ml. – JAN NĚMEČEK – HELENA NOVÁČKOVÁ – IVAN ŠTOVÍČEK (eds.): *Od rozpadu Česko-Slovenska do uznání československé prozatímní vlády 1939-1940, sv. B/1 – příloha Zápisy ze zasedání Československého národního výboru v Paříži 1939-1940*, Praha 1999; JAN NĚMEČEK a kol.: *Zápisy ze schůzí československé vlády v Londýně, 1. díl 1940-1941*, Praha 2008.

nahrazeno Ústavodárným národním shromáždění (ÚNS, červen 1946 – květen 1948). Právě těmto dvěma zákonodárným orgánům a obnovení parlamentarismu v Československu se především věnuje tato práce.

Její první kapitoly se vracejí k obecným tématům parlamentarismu: stručnému rozboru parlamentarismu jako formy vlády, podmínkám reprezentace, výběru elit, dějinám a teoriím parlamentarismu. Zabývají se významem děl vybraných politických myslitelů a samozřejmě dopadem zásadních historických událostí, jakými byly Velká francouzská revoluce nebo revoluční události v Evropě v roce 1848. Stručně je vylíčen vývoj parlamentarismu v hlavních evropských zemích (Velké Británii, Francii, Německu). Vývoj od stavovství k veřejnosti a od původního reprezentativního parlamentarismu k demokracii založené na masových politických stranách nastoluje otázku, zda pro ustavení a hlavně udržení vlády stačí splnění institucionálních předpokladů či zda je nutná přítomnost i určité politické kultury. Práce dále mapuje kritiku parlamentarismu jak v obecné podobě, tak i v konkrétních projevech, ať již vycházela z pozic levicových nebo pravicových.

Další části práce se již týkají speciálně československé problematiky. Předmětem zájmu je nejprve Národní shromáždění v letech 1918-1938, jeho podoba, postavení a pravomoci a také jeho problémy. Zmíněny jsou i některé návrhy na reformu parlamentu, které se ve veřejné diskusi objevovaly ve třicátých letech. Následuje zamyšlení nad podstatou československého vývoje v letech 1945-1948. Nejde v něm přitom o faktografický popis politických událostí, ale spíše o postižení určitých trendů v oblasti politiky, hospodářství, sociálních poměrů, kultury i hodnotové atmosféry ve společnosti. Řada z nich se také bezprostředně dotýkala složení, postavení a fungování poválečného parlamentu. Tyto trendy lze z velké části pozorovat již v letech předcházejících – během protektorátu, tzv. druhé republiky, některé pramenily již v posledních letech první československé republiky. Spočívaly v nedůvěře k demokracii i k individu jako základu politické a společenské organizace, v odklonu od politického a hospodářského liberalismu, od zásad dělby moci a soudní kontroly nad správou. Přikláněly se ke kolektivismu a kolektivistickým hodnotám. Přesvědčení, že politická demokracie nestačí na řešení problému doby a musí být rozšířena na demokracii hospodářskou, že občanská a politická práva mají být prohloubena o práva sociální, muselo přirozeně podstatně ovlivňovat všechny instituce státu včetně parlamentu. Vznikal systém lidové demokracie, který poznamenal postavení a úkoly Národního shromáždění.

Státoprávní a ústavněprávní situaci Československé republiky v letech 1945-1948 doprovázela obsáhlá diskuse na téma právní kontinuity. Především dva faktory vyvolávaly spory a podezření, že znamenaly zlom ve vývoji československého práva – dekrety prezidenta republiky a slovenské národní orgány. Zejména ustavení a činnost Slovenské národní rady jakožto orgánu, který měl ambici vykonávat zákonodárnou pravomoc na Slovensku, se přirozeně velmi úzce týkala i obou československých poválečných parlamentů.

Problémy a pochybnosti provázely i samotné volby parlamentu v roce 1945. Součástí příprav bylo také jednání o sídle parlamentu, kterým bylo původně Rudolfinum. Tento objekt byl ovšem nově určen pro výlučně kulturní účely. Parlament sice v Rudolfinu začal po říjnu 1945 zasedat, na jaře 1946 se ale musel k velké nelibosti poslanců i zaměstnanců přestěhovat do bývalé Peněžní burzy. Zde nakonec setrval až zániku Československa v roce 1992 – původně plánovaná stavba reprezentativního sídla parlamentu na Letné nebyla vůbec zahájena.

Do nové kapitoly své existence v poválečném Československu vstupoval parlament s jednacím řádem z doby předválečné: PNS a v části svého volebního období i ÚNS se řídily jednacím řádem platným pro bývalou Poslaneckou sněmovnu. V červenci 1947 byl schválen jednacím řád nový, který samozřejmě vycházel z toho dosavadního, ale zároveň přinášel jisté nikoliv nepodstatné změny týkající se povinností poslanců, postavení klubů, dotazů a interpelací. Poslanecká imunita se sice formálně nezměnila, ale po únoru 1948 došlo k zásadní proměně praxe při posuzování žádostí o vydání poslanců k trestnímu stíhání: zatímco před únorem 1948 byly tyto žádosti zamítány, po únoru byly vesměs schvalovány a to i ty podávané z důvodů politických

Zajímavými proměnami procházelo po válce také složení parlamentu. Projevoval se tu trend charakteristický pro dobu výrazných sociálních změn: zřetelný úbytek představitelů tradičních společenských honorací a nezávislých profesí (advokáti, univerzitní profesori, duchovní) a naopak nárůst podílu lidí spojených s novými orgány, které začínaly ovládat politický a celý veřejný život. Jednalo se především o poslance působící vedle parlamentu také v odborech, národních výborech či vybraných společenských organizacích.

Práce se v závěru věnuje činnosti PNS a ÚNS. Kapitoly nepopisují faktograficky jednotlivé schůze obou orgánů či jejich výborů. Neobsahují ani výčet témat, o nichž se jednalo, zastávané názory či přijaté závěry – to by práci odvedlo k politickým, hospodářským či jiným dějinám Československa v tomto období. Nicméně jsou

zmíněny ty schůze pléna či výborů, na kterých se jednalo o postavení parlamentu vůči jiným orgánům (zejména vládě a jednotlivým ministerstvům), okolnosti, za kterých se PNS scházelo a úkoly, jejichž plnění se od PNS očekávalo. Na průběhu těchto konkrétních jednání lze ilustrovat postavení parlamentu v politickém systému poválečného Československa a poukázat na trendy přístupu k ústavě, právu, správě, dělbě moci, soudní kontrole nebo občanským právům.

Poválečný parlament byl ustaven v situaci, která se podstatně lišila od první republiky. PNS spolu s národními výbory náleželo do soustavy zastupitelských orgánů, které měl lid volit a dohlížet na ně. Prostředkem tohoto dohledu se stávaly rovněž organizace a instituce, které měly zprostředkovávat vůli a zájmy lidu. Parlament tak přestával být představitelem nejvyšší legitimacy. Vyrůstala mu „konkurence“, která sice nebyla volena, její existence nevycházela z ústavy a nedisponovala formálními kompetencemi z ústavy plynoucími, ale přesto se mohla opírat o legitimitu srovnatelnou se zákonodárným sborem. Hlavním úkolem PNS bylo schválení dekretů prezidenta republiky a příprava voleb, což obnášelo hlavně schválení zákona o úpravě stálých seznamů voličských a schválení ústavních zákonů o Ústavodárném národním shromáždění a o jeho volbě.

Po květnových volbách se v červnu 1946 sešlo ÚNS. Obsazování funkcí v jeho vedení bylo poněkud komplikované a vztah k vládě rozporuplný, jak je patné například na sporu o vypracování ústavy či na prudkých konfliktech mezi ministerstvy a sněmovními orgány (zejména zemědělským výborem). Důvodem byla i snaha ÚNS plnit kontrolní funkci vůči sféře výkonné moci. Během existence ÚNS se viditelně rozcházel představy jednotlivých politických stran o tom, jakou úlohu by mělo v politickém a veřejném životě hrát. V důsledku toho se množily konflikty vyvolané snahou nekomunistických stran používat parlament a jeho orgány k úpravě závěrů přijatých ve vládě nebo k určitému posunu akcentů. Tato skutečnost souvisí s rámcem, ve kterém PNS i ÚNS působily. Charakteristickým znakem systému lidové demokracie, jak se v ČSR po válce ustavil, byl limitovaný počet povolených politických stran, jejich organizační sevření v Národní frontě, a tím i absence koalice a opozice. Možnosti parlamentu podílet se na výkonu moci se tak citelně zužovaly. Hledaly se však možnosti jiné. Za podrobnější zmínku přitom stojí dvě a obě platí jak pro PNS, tak i (ve větší míře) pro ÚNS. Parlamentní půda skýtala prostor pro mnohé polemiky, v nichž zaznívaly názory často více či méně vzdálené oficiální politické linii jednotlivých stran. Lze říci, že parlament sloužil jako určitá laboratoř pro testování postojů, které v daných

podmínkách nutících k zachování jednoty v zásadních otázkách, mohly být nanejvýš „nadhozeny“, ale nemohly se stát součástí pevného stranického programu. S tím souvisela i druhá zmíněná možnost, která spočívala v tom, že parlament (opět zejména ÚNS) zastupoval v systému chybějící opozici.

Postavení ÚNS se proměnilo mezi únorem a květnem 1948, kdy funkční období ÚNS před novými volbami skončilo. ÚNS po vytvoření nové vlády ztratilo záštitu a prostředky nutné k tomu, aby mohlo projevovat alespoň elementární samostatnou politickou vůli. Protože především z taktických důvodů nechtělo nové vedení ÚNS přistupovat k odebrání mandátů (a ani to vlastně nemělo zapotřebí) nastala paradoxní situace, kdy zrovna v této době byla v ÚNS připuštěna teoreticky opozice, která ale nemohla hrát žádnou relevantní roli. Poté, co se několik desítek poslanců z různých důvodů (útěk do zahraničí, rezignace na mandát, zbavení imunity a vydání k trestnímu stíhání) přestalo jednání účastnit, byla veškerá činnost ÚNS ovládnuta akčním výborem. Představitelům nastupující diktatury záleželo na tom, aby parlament podpořil jejich plány a připravovaným opatřením dodal punc legality. Z ÚNS se stal celkem poslušný hlasovací stroj, který bez větších problémů schvaloval předlohy předkládané vládou a mnohdy samozřejmě pocházející přímo od vedení KSČ. Tento stroj se sice v první době poněkud „zadržával“, ale brzy začal fungovat hladce a nastavil se tak do podoby, která pak přetrvávala po celá následující desetiletí.

Práce vychází samozřejmě především ze studia pramenů a odborné literatury. Z archivních pramenů měly největší význam fondy Archivu Poslanecké sněmovny ČR, patřící do bývalého Archivu Federálního shromáždění. Vzhledem k názvu a zaměření práce přicházely v úvahu hlavně fondy Prozatímní národní shromáždění, Ústavodárné národní shromáždění a Kancelář Národního shromáždění. Z prvně jmenovaného byly využity hlavně části týkající se voleb, resp. ustavování PNS, kanceláře PNS, kde lze nalézt hlavně informace o zaměstnancích sněmovny a o styku s jinými státními orgány. Významnou část tohoto fondu představuje část Spisy obsahující údaje o budovách, ve kterých PNS sídlilo a kam se mělo přestěhovat, stejně jako o přípravě stavby budovy nové. Organizace, umístění, vybavení klubů se týká část Kluby PNS. O postavení poslanců, zejména o jejich platech, výsadách, různých požitcích vypovídá část Náležitosti poslanců. Pro příslušné pasáže práce byly použity i části Ratihabice a Znalci ve výborech PNS a Imunity. Otázek poslanecké imunity se ovšem úzce dotýkají i fondy ÚNS a Kancelář Národního shromáždění, neboť ta přijímala žádosti o vydání poslanců k trestnímu stíhání od orgánů veřejné žaloby nebo i od žalobců soukromých.

Významnou a hojně využívanou částí fondu pak jsou samozřejmě zápisy ze schůzí předsednictva.

Z fondu ÚNS bylo kromě již zmíněné části Imunity ve větší míře čerpáno také ze zápisů předsednictva a některých výborů. Záležitostí ÚNS se ale týkaly i materiály z fondů jiných. Platí to například pro fond Kancelář Národního shromáždění, kde se nacházejí důležité informace o činnosti poslaneckých klubů a jejich styku s vedením ÚNS, o odborných zařízeních parlamentu jakými byly například archiv a knihovna. Právě v tomto fondu zájemce nalezne také zápisy ze schůzí různých dalších podstatných orgánů. Byla to jednání předsedů a místopředsedů poslaneckých klubů důležitá hlavně pro obsazování funkcí ve vedení ÚNS a výborech, dále jednání rozhodčího sboru ustaveného podle třetí pražské dohody pro posuzování námitek SNR proti usnesením vlády týkajícím se její působnosti, a také schůze Akčního výboru Národní fronty v ÚNS, který po únoru 1948 získal do svých rukou kontrolu a řízení veškerého fungování zákonodárního sboru.

Součástí Archivu Poslanecké sněmovny ČR je také kartotéka poslanců. Obsahuje základní údaje o všech poslancích nejen pokud se týkají jejich práce v parlamentu, ale i údaje z jejich osobního nebo profesního života. Tyto údaje ale přirozeně pocházely od poslanců samotných, což význam kartotéky a jejich spolehlivost poněkud snižuje. Navíc rozsah údajů u jednotlivých poslanců se výrazně liší.

Dalšími prameny parlamentní provenience pak jsou těsnopisecké zprávy o schůzích pléna, které jsou dnes snadno přístupné na internetu stejně jako parlamentní tisky přinášející znění návrhů zákonů, interpelací, dotazů a jiných materiálů, které na pořad jednání parlamentu docházely a z něj vycházely. Nezbytným pramenem pak samozřejmě jsou také schůze výborů, které se však dají využít jen zčásti, protože ne ze všech byly pořizovány podrobné zápisy. Často se musíme spokojit s usnesením a někdy máme k dispozici jen listinu přítomných.

Pro práci byly využity také fondy Národního archivu. Na prvním místě z nich je třeba jmenovat fond Úřad předsednictva vlády. Tento orgán zajišťoval veškerou korespondenci parlamentu s vládou a ministerstvy. Výrazně se také podílel na návrzích dekretů prezidenta republiky a zákonů, včetně těch, které se týkaly parlamentu víc než jen tím, že je musel schvalovat. Z fondu Klement Gottwald měly pro práci význam hlavně zápisy ze schůzí vlád a Národní fronty, na nichž se vztahy s parlamentem nebo jiné záležitosti parlamentu se týkající (příprava ústavy) přirozeně často řešily. O postavení a úlohách parlamentu včetně hranic, na něž narážel, vypovídají materiály

z fondu Klub poslanců KSČ. Dokládá, jak poslanci KSČ na základě instrukcí od svého vedení měli tlumit eventuální snahy parlamentu o samostatné politické vystupování a jak své vedoucí představitele informovali o různých pokusech svých konkurentů, kteří se snažili parlament (hlavně ÚNS) posunout právě tímto směrem.

O očekáváních své strany vůči parlamentu svědčí samozřejmě i materiály z Archivu československé strany národně sociální, které se dnes nacházejí také v Národním archivu.

Mezi fondy Národního archivu najdeme i osobní pozůstalosti několika poslanců PNS a ÚNS (Evžen Erban, Jan Vodička, Jaroslav Süssmilich, Ota Hora), které se ale témat, na něž se soustřeďovala tato práce týkají jen málo, byť některé z nich, například fond Ota Hora přinášejí pro politický vývoje let 1945-1948 i pro činnost parlamentu mnoho důležitých informací.

Ve Slovenském národním archivu v Bratislavě jsem čerpal z fondů ÚV KSS (generální tajemník), Demokratická strana a Slovenská národná rada, který jsem využil zejména v kapitole o státoprávní a ústavní situaci Československa v letech 1945-1948, neboť SNR v něm hrála významnou roli. Okrajově použit byl i fond Ján Ursíny.

Z Archivu Akademie věd ČR (dnes organizačně součástí zvláštního subjektu spolu s Masarykovým ústavem) má nespornou hodnotu pro tuto práci osobní fond Vladimíra Procházky, který od roku 1946 působil jako zpravodaj ústavního výboru a jeho subkomise. Fond tak obsahuje množství cenných dokumentů pro přípravu nové ústavy, jak se v ÚNS odehrávala.

K pramenům tištěným samozřejmě můžeme řadit oficiální publikace vydávané státními orgány. V kontextu této práce jde o publikace vydávané ještě za první republiky a přirozeně zejména po druhé světové válce.<sup>8</sup> Týkaly se ustavení, svolání a složení zákonodárného orgánu v jednotlivých obdobích a jednacích řádů, kterými se řídily. Význam měly normy platné pro volbu Národního shromáždění, které byly přirozeně kromě Sbírkou zákonů a nařízení shrnuty ve zvláštních publikacích.<sup>9</sup> Použity byly i oficiální programové brožury některých politických stran.

---

<sup>8</sup> Vedle již citovaných *Národní shromáždění Republiky československé v prvním desetiletí a Národní shromáždění republiky československé ve druhém desetiletí* dále VLADIMÍR ZÁDĚRA: *Deset let parlamentní retrospektivy: od Národního shromáždění (IV. volební období) r. 1935 k Prozatímnímu Národnímu shromáždění r. 1945*, Praha 1948

<sup>9</sup> *Zákony a nařízení o volbě Národního shromáždění*, (ed) JAN ŘÍHA, Praha 1946. JOSEF HOFFMANN – KAREL DRDACKÝ: *Ústavodárné národní shromáždění a řád volení do něho: Text zákonů, vedlejší příspěvky, materiálie a vysvětlivky*, Praha 1946



Práce těžila také z různých pramenných edic. Pro její téma byly zvláště důležité hlavně edice, které vydali Karel Kaplan, Karel Jech, Jiří Kocian nebo Ján Gronský.<sup>10</sup> Opomenuty ale nebyly ani některé ediční podniky starší pocházející ze šedesátých nebo sedmdesátých let (například *Cesta ke Květnu* nebo *Cestou května*).

Odborná literatura byla kromě úvodních obecných kapitol o parlamentarismu používána ve větší míře hlavně v kapitolách o celkovém charakteru let 1945-1948 a o státoprávní a ústavněprávní problematice. Účel prvně jmenované kapitoly nespočíval, jak již bylo uvedeno, ve vylíčení dějin tohoto období. Proto se ve větší míře využívaly spíše práce zabývající se některými politickými, hospodářskými, sociálními a kulturními trendy, které v tomto období zesílily a měnily charakter celého politického i veřejného života včetně parlamentu. Z prací k politickým změnám je možno jmenovat Jaroslava Opata, Michala Reimana, Josefa Beldu, Jana Křena, Karla Kaplana, Christiane Brennerovou, Michala Pehra. K oblasti hospodářství jsou z tohoto hlediska významné práce Václava Průchy, Jiřího Kosty, Vlastislava Laciny, Jana Rychlíka, Anny Beinhauerové a Karla Sommera. Sociální problematiku se dotýkají texty Lenky Kalinové, či Petera Heumose. Pro sféru kultury a ideových hodnot se neobejdeme bez prací Jana Tesaře, Alexeje Kusáka, Milana Drápaly, Michala Bauera, Pavla Janouška nebo Jiřího Křesťana.

Problematika práva a správy v letech 1945-1948 zůstává v celkovém kontextu zkoumání tohoto období poněkud stranou, což ale na druhé straně neznamena, že by na tomto poli důležité práce vůbec nevznikaly. Velká pozornost byla věnována problematice dekretů prezidenta republiky (hlavně Jan Kuklík ml.), právního základu a vůbec průběhu retribučního soudnictví (Mečislav Borák, Dušan Janák) a také právního postavení menšin po skončení války.<sup>11</sup> Samozřejmě hlavně ze strany slovenských historiků a právníků nemůže být opomíjeno téma právního vývoje na Slovensku a slovenských národních orgánů (Katarína Zavacká, Jozef Beňa, Florián Sivák). Vznikly také příspěvky samostatně nebo v rámci větších sborníků mapující jednotlivé oblasti práva.<sup>12</sup> V nich lze nalézt i stati zabývající se vývojem veřejné správy po roce 1945.

---

<sup>10</sup> Konkrétní bibliografické odkazy budou uvedeny na příslušných místech.

<sup>11</sup> JIŘÍ PEŠEK a kol.(eds.): *Německé menšiny v právních normách 1938-1948: Československo ve srovnání s vybranými evropskými zeměmi*, Praha 2006.

<sup>12</sup> Hlavně ve sbornících: LADISLAV SOUKUP (ed.): *Příspěvky k vývoji právního řádu v Československu 1945-1990*, Praha 2002; KAREL MALÝ – LADISLAV SOUKUP: *Vývoj práva v Československu v letech 1945-1990*, Praha 2004; MICHAL BOBEK – PAVEL MOLEK – VOJTĚCH ŠIMÍČEK (eds.): *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*, Brno 2009; JAN KUKLÍK ml. a kol: *Vývoj československého práva 1945-1989*, Praha 2009.

V tomto směru má ovšem česká historiografie značné dluhy, zejména pokud se týká vzniku nových správních orgánů po roce 1945. Zájemce o tuto problematiku je stále ještě odkázán především na práce z doby dávno před rokem 1989 (Karel Bertelmann, Eva Šmilauerová), kterým se sice co do faktografie jistě nedá příliš vyčítat, ale ve sféře interpretační se dobovým vlivům vyhnout nemohly.<sup>13</sup>

Prací, které by se přímo nebo alespoň podstatnou svojí částí zabývaly poválečnými československými parlamenty, mnoho nenajdeme. PNS jako „podivný parlament“ charakterizuje Michal Pehr. Zastoupení vědců v řadách poslanců PNS a ÚNS bylo předmětem zájmu Magdaleny Pokorné.<sup>14</sup> O ústavních expertech a jejich roli v ústavním výboru při pracích na nové ústavě psal Vladimír Goněc. Z hlediska ústavněprávního se utváření a skladbě parlamentů v přelomových obdobích, tedy i v roce 1945 věnoval Jan Kudrna.<sup>15</sup> Činnosti PNS a ÚNS se dotýkala také Karolina Adamová.<sup>16</sup>

Pro kapitolu o státoprávní a ústavněprávní situaci ČSR po druhé světové válce mají význam práce autorů, kteří zasahovali do dobových diskusí o právní kontinuitě a o povaze slovenských národních orgánů (Jozef Budník, Josef Hoffmann, Pavel Körbel, Štefan Luby, Zdeněk Neubauer, Zdeněk Peška, Jaroslav Pošvář, František Weyr), kteří vesměs k tématu přistupovali čistě odborně, přitom však hájili různé názory a jistá politická hlediska se v jejich textech nemohla neprojevit. K těmto polemikám se přirozeně vrací i autoři současní (Jozef Beňa, Václav Pavlíček), kteří je na jedné straně shrnují, na straně druhé se ani oni nemohou vyhnout tomu, aby do jejich rozborů nepronikala politická kritéria, což však na odborné kvalitě jejich textů vesměs nic neubírá. Vzhledem k povaze tématu je to i pochopitelné.

Své místo v literatuře vztahující se k tomuto tématu mají samozřejmě také paměti. Zatímco před rokem 1989 vycházely paměti a vzpomínky komunistických

---

<sup>13</sup> Poněkud lépe je na tom historiografie slovenská. Srov. JOZEF ŽATKULIAK: *Národné výbory na Slovensku od vyhlásenia Košického vládneho programu do volieb 1946*. Historický časopis 31, 1983, s. 749-775; TYŽ: *Počiatočný vývoj národných výborov na Slovensku (1945-1948)*. In: Zdeňka Kokošková – Jiří Kocian – Stanislav Kokoška (eds.): *Československo na rozhraní dvou epoch nesvobody*, Praha 2005, s. 185-193; FLORIAN SIVÁK: *Košický vládny program – postavenie národných výborov na Slovensku a ich činnosť od vypuknutia Slovenského národného povstania*. In: *Notitiae novae Facultatis iuridicae Universitatis Matthiae Belii Neosolii 1*, Banská Bystrica 1997, s. 163-176.

<sup>14</sup> MAGDALENA POKORNÁ: *Čeští vědci v Prozatímním a Ústavodárném národním shromáždění od října 1945 do února 1948*. In: *Práce z dějin Československé akademie věd, serie 3A*, Praha 1988, s. 125-180.

<sup>15</sup> JAN KUDRNA: *Vytváření a rekonstrukce parlamentu v přelomových obdobích dějin Československa a jejich důsledky, disertační práce*, Právnická fakulta UK Praha, 2002.

<sup>16</sup> KAROLINA ADAMOVÁ: *Stručné dějiny práva v ČSR v období 1938 – počátek roku 1948 se zřetelem k vývoji v českých zemích*. In: *Sešity Ústavu pro soudobé dějiny*, sv. 5, Praha 1993

politiků, často přímých účastníků vývoje a událostí let 1945-1948, po roce 1989 jsme spolu s jinou memoárovou literaturou zažili i velký rozmach pamětí nekomunistických politiků, jejichž původní verze ovšem již často předtím vycházely v zahraničí.<sup>17</sup> Pro politický vývoj poválečného Československa jsou nejdůležitější paměti Prokopa Drtiny,<sup>18</sup> Huberta Ripky,<sup>19</sup> Petra Zenkla,<sup>20</sup> Oty Hory,<sup>21</sup> Vladimíra Krajiny,<sup>22</sup> Otakara Machotky,<sup>23</sup> Julia Firta,<sup>24</sup> Ladislava Feierabenda,<sup>25</sup> Jaromíra Smutného,<sup>26</sup> Viléma Bernarda<sup>27</sup> nebo Josefa Lesáka.<sup>28</sup> Význam pro poznání zákulisí obecné politiky i přímo parlamentního prostředí mají osobní svědectví několika účastníků tehdejšího dění shromážděná v jednom svazku řady Na pozvání Masarykova ústavu.<sup>29</sup> Na jedné straně obsahují cenné informace pocházející od aktérů tehdejších bojů. Na straně druhé jsou obvykle přirozeně poznamenány snahou svých autorů své odpovědnosti za porážku se nikoliv přímo zříkat, ale jistě ji rozměšňovat. K tomu patří i chybějící schopnost reflektovat vlastní podíl na formování systému, který se od parlamentní demokracie v obvyklém smyslu lišil a nakonec limitoval i jejich vlastní úsilí o obranu proti mocenskému náporu jejich politických soupeřů.

Již ze samotného názvu práce vyplývá, že předmětem zájmu jsou dva zákonodárné orgány, které působily v Československu od obnovení parlamentního života v říjnu 1945 do února resp. do května 1948, kdy skončilo funkční období ÚNS a konaly se volby probíhající již podle nových podmínek a pravidel. V literatuře lze nalézt vedle sebe různé interpretace období 1945-1948. Do roku 1989 tvořilo toto období významnou součást oficiálního režimního výkladu moderních českých dějin, podle

---

<sup>17</sup> EVA SCHMIDT-HARTMANN: *Demokraten in der Sackgasse: Das Bild der kommunistischen Machtübernahme in den Memoiren besiegtter tschechischer Politiker*. In: Táž (ed.): *Kommunismus und Osteuropa. Konzepte, Perspektiven und Interpretationen im Wandel*, München 1994, s. 203-220.

<sup>18</sup> PROKOP DRTINA: *Československo, můj osud: kniha českého demokrata 20. století 1-2*, Praha 1991-1992.

<sup>19</sup> HUBERT RIPKA: *Únorová tragédie. Svědectví přímého účastníka*, Brno 1995.

<sup>20</sup> PETR ZENKL: *Mozaika vzpomínek*, Olomouc 1998.

<sup>21</sup> OTA HORA: *Svědectví o puči. Z bojů o komunističtí Československa 1-2*, Praha 1991.

<sup>22</sup> VLADIMÍR KRAJINA: *Vysoká hra: Vzpomínky*, Praha 1994.

<sup>23</sup> OTAKAR MACHOTKA: *Mezi domovem a exilem*, Praha 2001.

<sup>24</sup> JUIUS FIRTA: *Knihy a osudy*, Brno 1991.

<sup>25</sup> LADISLAV K. FEIERABEND: *Politické vzpomínky 1-3*, Brno 1994-1996.

<sup>26</sup> JAROMÍR SMUTNÝ: *Svědectví prezidentova kancléře*, Praha 1996.

<sup>27</sup> RŮŽENA BERNARDOVÁ-VOLÍNOVÁ – VILÉM BERNARD: *Pohled zpět. – Kde básníkům se poroučí*, Praha 2003.

<sup>28</sup> JOSEF LESÁK: *Čas oponou trhnul*, Praha 2000.

<sup>29</sup> VRATISLAV DOUBEK – JOSEF TOMEŠ – MICHAL PEHR (eds.): *Na pozvání Masarykova ústavu 2*. Jsou zde otištěny vzpomínky Jiřího Ješe, Jaroslava Kohouta, Jaroslava Krejčího, Josefa Lesáka a Jiřího Rubína, členů tehdejších nekomunistických stran. Jejich zajímavým protipólem jsou vzpomínky Bedřicha Rattíngera, tajemníka poslaneckého klubu KSČ, později tajemníka Akčního výboru v ÚNS a nakonec generálního tajemníka NS, s jehož osobou se v této práci ještě setkáme.

kterého v těchto letech probíhala tzv. národní a demokratická revoluce, jež postupně přerůstala v revoluci socialistickou. Po roce 1989 pak závaznou interpretaci (přirozeně kromě ní existovaly i jiné zastávané exilovými nebo zahraničními historiky či pamětníky) vystřídal dnešní pluralismus výkladů. Za krajní pozice můžeme pokládat pojetí zmíněného období jako pokračování prvorepublikové demokracie a boje o její udržení proti jejím nepřátelům. Jeho zrcadlovým protějškem je koncepce, podle níž byla již v roce 1945 nastolena diktatura, jejíž protagonisté se pouze z taktických důvodů uchýlovali k jistým zastíracím manévřům a mezi stavem před únorem 1948 a po něm existují jen rozdíly kvantitativní, nikoliv kvalitativní.

Předložená práce chce dokázat, jak zjednodušující jsou obě tyto pozice. Vychází ze skutečnosti, že v Československu po válce byl nastolen systém lidové demokracie. Popisu jejích specifických stránek je níže věnována podrobnější pozornost. Důraz se přitom klade hlavně na sjednocení politického a veřejného života, omezení politické soutěže, vyloučení opozice a koalice v obvyklém smyslu a vznik nových politických, společenských a správních subjektů (národní výbory, jednotná odborová organizace), které měly autentickým způsobem zprostředkovávat vůli lidu. V této souvislosti byl vyvoláván spor mezi zastánci psaného, formálního práva ztělesňovaného v tradičních ústavních institucích (soudy, vysoké školy, částečně parlament nebo některá ministerstva a tamní byrokracie) a nového práva revolučního, které obhajovali a uskutečňovali „reprezentanti lidu“. Zatímco prvně jmenovaní lpěli na dodržování formálních zásad a právních postupů, které se se skutečnými „potřebami lidu“ míjely, druhým jmenovaným šlo hlavně o politické zaštitění a právní zakotvení revolučních změn provedených po osvobození (znárodnění, pozemková reforma).

Vlivem uvedených faktorů vznikl mezi lety 1945-1948 v Československu stav, který může být označen jako limitovaná demokracie. Její součástí byl i parlament. Role zákonodárního orgánu v „běžné“ parlamentní demokracii, jakou byla například první československá republika, je zřejmá – ponechme nyní stranou její proměny související se vznikem masové společnosti a masových politických stran. Znamé je i služebné a zcela podřízené postavení parlamentu v moderních diktaturách, pokud si jej vůbec ke zvýšení vlastní legitimacy ponechají. Otázka, kterou pokládá a chce zodpovědět tato práce, zní, jaké je místo parlamentu v popisovaných podmínkách limitované lidové demokracie. Do jaké míry její formální instituty i neformální projevy činnost parlamentu poznamenávaly. Jaká očekávání byla s parlamentem spojována? Lišilo se pojetí parlamentu, jeho kompetencí a možností podle politických stran?

Parlament do nich vstupoval jako článek v soustavě orgánů lidové správy. Přestával být ztělesněním nejvyšší ústavní legitimacy – jeho rozhodnutí musela být zkoumána nikoliv z hlediska jejich souladu s psanou ústavou, ale podle toho, nakolik odpovídala „vůli lidu“. V případě potřeby mohla a měla být dle tohoto kritéria i korigována. Některé pokusy o takovou korekci budou níže analyzovány.

Je ale třeba ptát se, zda se vedle toho udrželo alespoň v části politické veřejnosti i přesvědčení, že parlament je orgánem zákonodárné moci, která musí být v zájmu práva a svobod oddělena od moci výkonné a chráněna před jakýmkoliv vnějším nátlakem? Promítla se skutečnost, že politický život včetně parlamentu byl po válce obnovován na základě dohody a jednoty politických stran v základních otázkách i do činnosti a podoby parlamentu? A jak se v nich projevovala postupná eroze této jednoty a nárůst vnitropolitického napětí?

Za mimořádně důležitý v tomto kontextu pokládám vztah parlamentu k vládě, případně k jiným orgánům výkonné moci. Při neexistenci opozice se totiž lze domnívat, že poslanci zastupující v parlamentu stejné strany, jako tvořily vládu (dvě malé slovenské strany sice své ministry do vlády nevyslaly, ale patřily do Národní fronty a vládu podporovaly), budou bez větších průtahů a pochybností schvalovat vše, na čem se vláda dohodne. Známé jsou však konflikty, ke kterým mezi vládou a parlamentem docházelo při projednávání vládních předloh i diskusích k prohlášením jednotlivých členů vlády. Předložená práce se proto pokouší zkoumat pozadí a příčiny těchto střetů, kterých rok od roku přibývalo a nejpozději od poloviny roku 1947 celý parlament viditelně ochromovaly.

Pro hledání odpovědí na nastíněné otázky byly použity výše uvedené archivní prameny a odborná literatura. Kromě studia obvyklých pramenů úřední provenience (korespondence mezi různými institucemi nebo v jejich rámci, zprávy, zápisy z jednání) byly analyzovány poslanecké projevy pronesené většinou v průběhu rozprav o prohlášeních členů vlády pojednávajících o různých politicky závažných tématech. Jednalo se sice o „žánr“, jehož účelem nebyla přesná rekapitulace faktů, ale ovlivňování veřejnosti a též mobilizace vlastních členů a příznivců. Navzdory tomu však analýza těchto textů významně přispívá právě k poznání místa a možností, jaké parlament v těchto podmínkách měl. Důležité jsou i argumenty, jejichž pomocí poslanci sledovali své zájmy. Ukazují, co u tehdejší veřejnosti „zabíralo“, čemu byla přisuzována hodnota a jaká byla atmosféra ve společnosti.

## II. Parlamentarismus

### II. 1. Parlamentarismus a elity

Vynález volby politických reprezentantů národa zastupujících lid při rozhodování a tvorbě politické vůle má velký kulturnědějinný význam. Umožňuje pravidelně a bez násilí měnit osoby vybavené politickou mocí a odpovědností. Jeho počátky spadají do období krize anglické monarchie v 17. století.<sup>30</sup> Za anglické občanské války se objevovaly první systematické diskuse o vlastnostech nutných k výkonu volebního práva. Zaznívaly již i radikální požadavky na všeobecné volební právo mužů.<sup>31</sup> Již v debatách vedených v polovině 17. století byly vyznačeny základní linie všech pozdějších debat o volebním právu. Byl formulován radikální argument, podle jehož zastánců mělo být volební právo co nejširší, neboť rozhodnutí vládců se dotýká každého a mezi lidmi vládne (nábožensky nebo přirozenoprávně) založená rovnost. Takový názor ale vyvolával i protiargument poukazující na nebezpečí skryté v poskytnutí volebního práva nemajetným vrstvám, kterým jde jen o přerozdělování majetku.

V různých obměnách se tyto argumenty opakovaly i později – v diskusích o volebních reformách, které probíhaly v různých zemích v 19. století.<sup>32</sup> V nich se řešila otázka, kdo má patřit k politicky aktivní části společnosti a jaká politická práva, komu a na základě jakých kvalit náleží. Odpovědi na ně však závisely na rozhodnutí o vlastním zdroji reprezentace. Pokud je jejím východiskem jednotlivec, náleží mu co nejširší škála práv a on sám rozhoduje o eventuálním předání jejich části svým zástupcům, kteří jsou v první řadě právě jejich zástupci. Proti této, spíše levicové koncepci, stojí

---

<sup>30</sup> Již dříve samozřejmě existovaly v řadě zemí sbory působící vedle panovníka a soupeřící s ním o moc (zemské sněmy, generální stavy). Teprve v Anglii se ale začínalo uvažovat a diskutovat i o způsobu ustavení takového shromáždění, přičemž se na tom měly podílet i neprivilegované vrstvy. Jednalo se tedy o reprezentanty národa. V užším slova smyslu však pouze o zástupce jeho části vymezené nikoliv tradičními privilegii rodovými, jako doposud, ale majetkovými, pohlavními apod.

<sup>31</sup> Programový spis radikálních reformistů vycházel z přesvědčení, že všechna moc pochází z lidu a že jeho svobodný souhlas zprostředkovaný zvolenými reprezentanty je jediný pramen a základ spravedlivé vlády. Obsahoval požadavek, aby se občané jednou za dva roky shromáždili ve svých volebních krajích a zvolili své reprezentanty. Toto právo mělo náležet všem svobodně narozeným mužům starším 21 let, pokud nebyli odsouzeni za kriminální čin. Zvolení vládcí měli usilovat o bezpečnost a blahobyt obyvatel.

<sup>32</sup> Postupně se prosazovalo demokratické pojetí širokého volebního práva. Patří ovšem k ironiím dějin že po první světové válce, kdy se prosadilo téměř v celé Evropě a dosáhlo zdánlivého vítězství, hlásily se o slovo dva jeho noví protivníci, fašismus a komunismus. Demokratický parlamentarismus s nimi musel svést těžké souboje (viz níže), ve kterých se zmíněné argumenty, ovšem s jinými záměry hlášené a jinak interpretované, objevovaly znovu.

konzervativní model, který zvolené reprezentanty považuje nikoliv za zástupce jednotlivců, ale země jakožto celku, toho, co je na ní velké, její historie, kultury, toho, na co navazuje a co rozvíjí současnost. Pro takové hodnoty ale mohou mít porozumění jen příslušníci společenských elit.

Jestliže se tedy zhruba do skončení první světové války prosadilo všeobecné volební právo, vyvstává otázka, k jakým důsledkům tento důležitý demokratizační posun vedl a jak se v parlamentní reprezentaci odrazil.

Všeobecné volební právo bezprostředně souvisí s nesmírně výraznou změnou politiky a politického a veřejného života, která se začínala projevovat zhruba v poslední čtvrtině 19. století a prohlubovala se po první světové válce. Vznik masových politických stran (sociálnědemokratických, křesťanskosociálních, nacionalistických) a vůbec vstup širokých lidových mas do politiky musel podstatně ovlivnit i charakter parlamentarismu. Je paradoxní, že liberální demokracie, mezi jejíž součásti klasický parlamentarismus nepochybně patří, tím, jak do politiky integrovala stále větší množství lidí, vytvořila podmínky pro vznik hnutí, která ji samotnou nakonec téměř zlikvidovala.

Jakmile byly z politiky vytlačeny původní honorační politické strany a nahradily je strany masové, nutně se změnily sociální a organizační podmínky reprezentace a došlo také k politicko-kulturním a strukturálním změnám, které se kromě jiného promítly i do role poslance. S výrazně rostoucím počtem lidí, kteří poslance volili, se přirozeně musela vazba mezi ním a jeho voliči uvolňovat. Mnohem více než na ty, které měli zastupovat, byli poslanci vázáni na své strany a jejich cíle. Naproti tomu si ale poslanecký klub v rámci strany mohl vybudovat i relativně samostatné postavení.<sup>33</sup> V každém případě však v ústavním uspořádání moderního státu uplatňujícího různé varianty všeobecného volebního práva získávaly rozhodující roli politické strany, které nakonec přebírají práva poslanců. Tedy už nikoliv poslanci, ale strany byly ve svých rozhodnutích svobodné a nebyly vázány žádnými příkazy a návody. Představa svobodně se radících a individuálně se rozhodujících poslanců se odsouvala do minulosti. Parlament se z instituce samostatného uvažování a kroků stával postupně místem, na němž se scházeli pověřenci stran. Poslanec, původně silná individualita, příslušník

---

<sup>33</sup> Tomu napomáhal i tzv. volný mandát, který se v parlamentní praxi prosadil proti tzv. imperativnímu mandátu, který však zůstal spíše teoretickým konceptem. Instituce volného mandátu zakazuje poslancům přijímat od kohokoliv jakékoliv instrukce týkající se jeho parlamentní činnosti. Na rozdíl od toho imperativní mandát počítá s tím, že poslanec bude vázán instrukcemi od svých voličů. Dějiny československého parlamentu v meziválečném období ale ukazují, že i volný mandát (v československé ústavě byl zakotven) často zůstal jen na papíře a že vlastní svědomí poslanců rozhodně nebylo jediným ani hlavním vodítkem jejich rozhodování a působení.

tradičních společenských elit, který dosáhl zvolení vlastními silami (díky své prestiži, vzdělání, bohatství) je v podmínkách „stranického“ státu degradován na pouhý organizačně-technický mezičlánek. Svůj význam si ponechával jen v té míře, nakolik dokázal ovlivnit postup svého poslaneckého klubu. Jeho další kariéru určovala výhradně strana, jejíž nominaci vděčil za své zvolení.<sup>34</sup> Masové organizace si v zájmu své akceschopnosti vyžadovaly pevnější organizaci, která ovšem je svojí vlastní podstatou nedemokratická. Vytvářela se vůdčí skupina stále více nezávislá na řadovém členstvu a těšící se trvale privilegovanému postavení. Postupující politická emancipace mas tak se zvláštní naléhavostí nastolovala otázku politických elit.

Nebylo náhodou, že sociální vědy se tématem elit začaly explicitně zabývat na přelomu 19. a 20. století. Přirozené vůdcovské vrstvy se sice dokázaly vyrovnat se vzestupem buržoazie, podařilo se jim vtisknout jí své hodnoty a uzavřít s ní jakési neformální spojení. V posledních desetiletích 19. století se ale již buržoazie odmítala spokojit s ekonomickou mocí a požadovala i příslušný díl moci politické. Ještě závažnější ale byl nápor čtvrtého stavu podkopávající dosavadní společenskou stabilitu. Namísto aristokracie obsazující po staletí přirozeně vůdčí místa ve společnosti, se nyní objevovaly vrstvy, které měly stejné ambice, avšak na rozdíl od aristokracie mnohem silnější a hmatatelnější podporu „mladých“ vrstev plných síly a odhodlání. V takové chvíli začali sociologové, historikové, ekonomové, psychologové aj hledat odpověď na otázku, zda politickou moc získá přímo emancipující se většina, jak to stálo na bojových zástavách revolucionářů, nebo zda si ji navzdory zdání udrží určitá privilegovaná menšina.

Pojem elit a zájem o ně tvořil původně součást myšlenkových systémů zaměřených proti demokracii, emancipaci a zmasovění veřejného a politického života.<sup>35</sup> Klasická teorie elit stojí na konzervativní premise, podle níž je lid neschopný vyšších činností a proto musí být veden vzdělanou a kompetentní menšinou. V době, kdy se koncepce elit a idea demokracie teprve utvářely a promýšlely, se zdálo, že se mezi nimi klene nepřekonatelný rozpor. Zatímco demokracie vychází z rovnoprávnosti jedinců bez ohledu na velkou většinu vnějších charakteristik, zdůrazňuje teorie elit jejich nerovnost,

---

<sup>34</sup> WILHELM HOFMANN – GISELA RIESCHER: *Einführung in die Parlamentarismustheorie*, Darmstadt 1999, s. 95

<sup>35</sup> Počátky výzkumu elit lze považovat za jeden z příspěvků k tradici myšlení reprezentované jmény Carlyle, Nietzsche, Burckhardt, tedy k linii varující před hrozbou duchovního úpadku lidstva postupujícího ruku v ruce s tím, jak tlak mas odstraňuje velké charismatické vůdce a nastoluje vládu průměrnosti.



rozdílnost jejich nadání a schopností. A jestliže podle klasických zásad demokracie náleží vláda většině (jakkoliv je zprostředkovaná a vykonávaná zvolenými zástupci), trvají zastánci konceptu elit na tom, že v každé společnosti existuje jako ontologická konstanta menšina, která má přímý vliv na politická rozhodování a tak ovládá většinu.<sup>36</sup>

V klasické literatuře zabývající se tématem elit lze nalézt dva základní přístupy k pojmání vztahů mezi vládnoucími a ovládanými. První klade důraz spíše na psychologické rozdíly a na zvláštní psychické vlastnosti, jež musí mít příslušníci elity.<sup>37</sup> Druhý naproti tomu spojuje vytváření a fungování elit s jejich sociální podporou a obměnu elit považuje za důsledek nástupu nových sociálních sil.<sup>38</sup> Problému elit se nemohlo vyhnout ani rozsáhlé dílo Maxe Webera. Všechna jeho důležitá témata (byrokratizace, vůdcovství, moc, autorita) s elitami souvisela. Popisoval vznik nového druhu elit působícího v moderní byrokratizované společnosti založené na legálním panství a vládě práva. V demokracii bez vůdců vládou politikové z povolání neopírající se o tradici ani o výjimečné charisma.<sup>39</sup> Mezi klasiky bádání o elitách nesporně patří také Robert Michels.<sup>40</sup> Soustředoval se především na vztah demokracie a organizace. Dokazoval, že demokracie se vlivem lidské přirozenosti, z podstaty politického boje a také z podstaty organizace mění v oligarchii. Ve všech společenstvích se k moci dostává více či méně úzká oligarchie. Jak plyne z názvu jeho nejvýznamnějšího spisu, věnoval se Michels hlavně výzkumu politických stran. Tendence k omezování vlivu většiny a k upevňování vlády menšiny jej zvlášť zaujala u stran socialistických, které ve svých programech vyznávaly rovnost, ale navzdory tomu se i v nich konstituovala skupina stranických vůdců nezávislých na členské základně.

Většina z průkopníků teorie elit promítla své odborné názory i do svých názorů politických a k demokratickým režimům se stavěli kriticky. Řada z nich se ocitla i

---

<sup>36</sup> THOMAS B. BOTTOMORE: *Elite und Gesellschaft*, München 1969, s. 12-13. Průběžně dochází ve složení elit samozřejmě k dílčím i strukturálním změnám.

<sup>37</sup> Podle jednoho z největších klasiků výzkumu elit, italského sociologa a ekonoma Vilfreda Pareta není život společnosti podřízen žádným racionálním objektivním pravidlům, ale psychologickým danostem. Příslušníci elit mají zvláštní psychologické dispozice. Člověk je struktura speciálních a neměnných konstant projevujících se v tzv. reziduích, která se dělila do 6 tříd – rezidua kombinací, stálých agregátů, projevů citů vnějšími činy, sociability, integrity osobnosti, pohlavní. Společenské proměny přitom podle Pareta závisely na poměru reziduí 1. a 2. třídy. Pro lidi, u nichž převládala rezidua 1. třídy užíval Pareto termín lišky, ty, kteří byli ovládáni rezidui 2. třídy, označoval jako lvy. Lišky mají sklon ke kombinacím, spekulacím, projevují menší zodpovědnost vůči stabilizujícím danostem a usilují o změny, lvi jsou naopak konzervativnější a přirozeně tíhnou k udržování daného stavu.

<sup>38</sup> Představitelem tohoto směru je další italský sociolog a ekonom Gaetano Mosca.

<sup>39</sup> Často se však zapomíná na to, že se příslušníci elit podle Webera měli vyznačovat odstupem a vášnivostí, že se tedy nemělo jednat o abstraktní tvory oproštěné od citů a zájmů.

<sup>40</sup> Důležitá je především práce ROBERT MICHELS: *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*, Stuttgart 1970. Český překlad vyšel v roce 1931 pod názvem *Strany a vůdcové*

(spíše duchovně) blízko totalitním režimům a hnutím. To platilo do druhé světové války. Po jejím skončení došlo k velkému rozmachu „elitologického“ bádání. Zpočátku se soustřeďovalo hlavně na výzkum poražených diktatur (a záhy také SSSR). Pozdější bádání značně otupilo hrany rozporů mezi elitami a demokracií. Moderní koncepce elit na klasickou teorii samozřejmě navazuje, ale zároveň se namísto původní negace snaží zapojit elity do teorie demokracie. Z praxe demokratických režimů vysvitlo, že důležitější než vláda většiny je otevřenost mocenských pozic, odpovědnost vládců a existence konkurujících si skupin a že elity v demokracii své místo a svůj význam rozhodně neztratily, avšak změnil se jejich výběr a sebeinterpretace.<sup>41</sup> Objevila se možnost interpretovat myšlenku rovnosti jako rovné šance pro všechny a demokracie jako systému otevřených elit. Namísto zaměření substanciálního (kdo a proč k elitám patří) se ale pozornost přesouvala k funkčním zřetelům (jak se elity formují, jak fungují a obměňují).<sup>42</sup> Oproti době před válkou se centrum výzkumu přesunulo do USA. To se promítlo i nového přístupu. V souladu s pojetím společenských věd převládajícím v anglosaských zemích ubylo „metafyzických“ úvah a přibývalo empirických dat. Zkoumání elit po válce výrazně ovlivnili H. D. Lasswell, C. W. Mills a E. Digby Baltzell. H. D. Lasswell začal užívat v angličtině pojem elite, což nebylo (a dosud není) zcela samozřejmé. Zajímal se o mocenskou elitu, kterou pojímal široce a zahrnoval do ní vedení politických stran, osoby ovládající ekonomiku, obchod, profesní svazy, církve. U elity zdůrazňoval především kontrolu společenských hodnot, kterou její příslušníci mohli provádět manipulací symboly, zbožím, službami, prostředky násilí a institucionálními praktikami.<sup>43</sup> Snad nejvýraznějším symbolem proměny východisek a celkového étosu zkoumání elit se stal další americký sociolog C. Wright Mills. Svá vrcholná díla<sup>44</sup> vydal v padesátých letech a zabýval se v nich současnou americkou společností. Rozlišoval tři skupiny elit – ekonomické, politické, vojenské. Jakkoliv si uvědomoval, že společnost bez elit nemůže existovat, kritizoval je za zneužívání moci

---

<sup>41</sup> Tento názor se vyskytuje v dílech dvou významných myslitelů 20. století. Viz KARL MANNHEIM: *Essays on the Sociology of Culture*, London 1956, JOSEPH A. SCHUMPETER: *Capitalism, Socialism and Democracy*, London 1961

<sup>42</sup> WOLFGANG ZAPF: *Wandlungen der deutschen Elite. Ein Zirkulationsmodell deutscher Führungsgruppen 1919-1961*, München 1965, s. 30. Jako nejdůležitější tematické okruhy výzkumu elit byly uvedeny: původ (jak probíhá selekce politiků a vysokých úředníků), rekrutování (co zajišťuje úspěch, jaké jsou předpoklady kariéry), myšlení (jaké jsou charakteristické způsoby myšlení), soudržnost (jak silně existuje mezi příslušníky elit vědomí solidarity).

<sup>43</sup> Lasswell vstoupil do dějin výzkumu elit již před druhou světovou válkou. Ve druhé polovině 20. století se v tomto oboru klasikem. Mezi jeho nejvýznamnější práce patří *The Comparative Study of Elites. An Introduction and Bibliography* (spolu s D. Lernerem a E. Rothwellem), Stanford 1952).

projevující se v rostoucí centralizaci, vzájemném propojování mocenských institucí a manipulaci ve sdělovacích prostředcích.<sup>45</sup> E. Digby Baltzell vydal v průběhu druhé poloviny 20. století několik knih o vytváření tradičních amerických elit od konce 18. století. Elity považoval za společenskou složku jednoznačně pozitivní pro celek, za projev přirozené imunity společenského organismu, v němž elity bránily působení škodlivých patologických jevů a demagogů.

Tradiční elity zakládaly své postavení na třech hlavních kritériích – na společenské prestiži, bohatství a na moci.<sup>46</sup> Tato hlediska samozřejmě svoji hodnotu neztratila, ale přestala být jediným měřítkem příslušnosti k elitám. Pokud se ve společnosti uplatňující všeobecné volební právo již elity nedefinují substanciálně, nýbrž funkčně, stávají se jejich příslušníky i lidé, kteří z tradiční společenské honorace nepocházeli. Jinými slovy - za důležitý znak moderní společnosti můžeme považovat to, že společenské a politické elity přestávají být identické.<sup>47</sup> To ovšem na druhé straně nevylučuje možnost, že příslušníci nových politických elit posléze nezískají některý z výše zmíněných atributů tradičních elit. Moderní sociologie vymezuje 4 okruhy problémů vhodných pro působení „funkčních“ elit. Jedná se o kontrolu okolí (pro specialisty a experty), plnění obecných cílů celého systému (pro politiky a manažery), zachování solidarity mezi jednotlivými skupinami tvořícími systém (pro sociální vůdce) a posílení systému hodnot a jeho institucionalizaci (pro filozofy, duchovní).<sup>48</sup>

Původní aristokratický „výběr nejlepších“ v moderní společnosti již není relevantní. Pevně strukturované velké organizace znemožňují také model identity vládců a ovládaných s přímým výběrem vůdců. Protože se ale velmi výrazně rozšiřovaly (a rozšiřují) regulační funkce státu a navíc dochází k specializaci politických rozhodovacích procesů, narůstá v moderní době význam mechanismů ovládajících proces výběru vedení.<sup>49</sup>

---

<sup>44</sup> Především *The Power Elity*, New York 1959 (česky *Mocenská elita*, Praha 1966) a také *Sociological Imagination*, New York 1958 (česky *Sociologická imaginace*, Praha 1968).

<sup>45</sup> Millsovy práce nesou silný náboj občanské angažovanosti a osobní zaujatosti (v lepším smyslu slova). Na rozdíl od funkcionalistického přístupu zkoumajícího společnost jen popisně bez jakékoli snahy o změnu, usiloval Mills o zlepšení stavu společnosti.

<sup>46</sup> Tyto tři skupiny samozřejmě nebyly zcela oddělené a částečně se prolínaly. Čím větší byla jejich soudržnost, tím byla tato společnost méně liberální.

<sup>47</sup> Ve složení československého Národního shromáždění se tento ústup tradičních a vzestup nových elit promítá velmi výrazně.

<sup>48</sup> W. ZAPF: *Wandlungen der deutschen Elite*...s. 35-36.

<sup>49</sup> DIETRICH HERZOG: *Politische Karrieren. Selektion und Professionalisierung politischer Führungsgruppen*, Opladen 1975, s. 7

Pojem elita se dříve nacházel v protikladu k pojmu třída. Elita samou svojí podstatou nepřipouštěla začlenění do žádné skupiny definované nějakým vnějším znakem. Bádání po druhé světové válce (H. D. Laswell, R. Aron) se ale snažilo mj. ukázat vzájemnou slučitelnost těchto dvou pojmů tak, jak už byla v náznaku přítomna v díle jednoho z klasiků Gaetana Moscy. Tuto změnu umožnilo rozšíření obsahu termínu elita (viz výše). Místo jedné „univerzální“ elity vznikalo množství jednotlivých dílčích elit. Z toho ovšem vyplývalo několik dalších úkolů. Především bylo třeba dále zkoumat počet a velikost těchto nových elit, jejich vzájemné vztahy a vztahy ke skupinám vykonávajícím vlastní politickou moc. S tím pak souvisela vyvstávající nutnost reagovat na širší obsahovou náplň pojmu. V důsledku toho byla politická elita začleněna do vyšší kategorie politická třída.<sup>50</sup>

V procesu diverzifikace elit hraje vznik volených zákonodárných sborů a postup ke všeobecnému volebnímu právu nesporně důležitou roli. Tento vývoj byl urychlen dvěma světovými válkami, které kromě jiných nesmírně tragických důsledků způsobily také silné sociální převraty. Jedním z názorných příkladů je i Československo po druhé světové válce.

## II. 2. Dějiny a teorie parlamentarismu

Moderní politická teorie se obecně shoduje na tom, že parlamentem nazývá zastupitelský sbor národa. Původní význam tohoto pojmu ale byl širší. Vztahoval se vlastně na jakékoli shromáždění a netýkal se vždy jen politiky.<sup>51</sup> Ačkoliv se s pojmem a institucí parlamentarismu setkáváme již mnohem dřív, teprve v 19. století se stává předmětem soustavnějšího teoretického zkoumání.

Původní význam termínu parlament označuje rozmluvu.<sup>52</sup> Kolem roku 1100 se objevuje ve Francii, ve 13. století je jeho užívání doloženo ve středohornoněmčině. Po dlouhou dobu ale nelze hovořit o obecném významu pojmu. Jeho náplň se vymezovala podle místních specifik jednotlivých zemí, především Anglie a Francie. Až teprve v 18. století lze nalézt obecnou definici pojmu používanou i mimo tyto klasické kolébky parlamentarismu. V Německu je k roku 1728 parlament chápán jako vysoká rada v říši a shromáždění zemských stavů. Vedle toho se ovšem používaly i termíny jiné

---

<sup>50</sup> Politická elita je skupina vykonávající skutečnou politickou moc, zatímco politická třída zahrnovala i opozici, ekonomické elity, politicky aktivní intelektuály, odborové či náboženské vůdce.

<sup>51</sup> Je například doloženo užívání tohoto pojmu pro označení všedního hovoru řeholníků po společném jídle nebo porad vojenských velitelů při válečných taženích.

<sup>52</sup> Slovo parlamentieren se od 17. století užívalo také pro jednání o kapitulaci.

(Ständeversammlung, Landstände, Landtag, Reichstag), což vedlo k tomu, že v Německu bylo až do druhé poloviny 19. století považováno slovo parlament za cizí. Revoluce druhé poloviny 18. století (v anglických severoamerických koloniích a ve Francii) vnesly do evropského politického myšlení i praxe zcela nové pojetí moci založené na vládě lidu. Místo absolutní monarchie charakteristické pro období od 16. století sílí volání po systému, v němž funguje lid jako zdroj a účel moci. Současně se tak vytvářejí předpoklady pro formování parlamentu v jeho moderní podobě instituce, jejímž prostřednictvím lid může svoji moc vykonávat. Započalo tak období evropských ústavních dějin, pro něž jsou příznačné otevřené nebo skryté boje mezi přívrženci monarchie a monarchického principu a ctiteli principu demokratického.

Kolem poloviny 19. století přibývalo pojmů spojených s parlamentem. Politická veřejnost se seznamovala s parlamentními principy, parlamentní vládou, ústavou, většinou nebo ministry. Za mimořádně důležitou byla pokládána především parlamentní vláda, o níž bude níže ještě podrobněji pojednáno. Pod tímto termínem se rozuměl zvláštní způsob vlády, kdy se výkonná moc musí řídit názory a vůlí parlamentu a kdy se tedy také oslabuje postavení monarchy. V této době Anglie přestávala platit za vzor parlamentarismu. Tamní poměry po reformě z roku 1832 totiž byly nově interpretovány a prosazovalo se přesvědčení, že se vlastně o parlamentní vládu nejedná. Na sklonku první poloviny 19. století vznikla řada velkých srovnávacích analytických prací, které formulovaly hlavní charakteristické znaky parlamentního systému a zamýšlely se pod tímto zorným úhlem nad ústavním vývojem nejvýznamnějších evropských zemí.<sup>53</sup>

Události roku 1848 přenesly dosud spíše teoretické úvahy do praktické politiky. V tehdejších plánech a sporech se vyskytuje pojem konstitucionalistický, který se sice ujal jako synonymum pro parlamentní, ale odborná literatura mezi nimi rozlišuje. Konstituční uspořádání (většinou monarchii) pokládá za přechodný a smíšený útvar. V něm se jak z hlediska ideologického, tak i ústavněprávního objevují prvky demokratické i absolutistické.<sup>54</sup> Vznik konstituční monarchie byl výsledkem „nárazu“

---

<sup>53</sup> Z autorů, o kterých ještě bude zmínka uvedme nyní pro ilustraci alespoň jednoho nejvýznamnějších, německého liberála Roberta Mohla. Ten se z původního odpůrce parlamentní vlády stal posléze jejím rozhodným přívržencem. Tento postoj vyjádřil v klasických spisech teorie parlamentarismu ROBERT MOHL *Über die verschiedene Auffassung des repräsentativen Systems in England, Frankreich und Deutschland*, 1846; *Das Repräsentativsystem, seine Mängel und Heilmittel*, 1852.

<sup>54</sup> ZDENĚK NEUBAUER: *Státověda a teorie politiky*, Praha 2006, s. 203. Autor popsal hlavní charakteristické znaky nastupujícího pojetí státu a moci: 1. Demokratická ideologie, v níž je lid zdrojem i účelem moci

2. Svobodný jedinec, občan disponující určitou sférou práv a svobod, kterou stát nesmí porušit

revolučních tezí do dosavadní staré monarchické konstrukce. Podle představ části tehdejších revolucionářů měla být ustavena konstitucionalistická parlamentní vláda založená na vůli většiny lidu vyjadřované prostřednictvím jejich zástupců. Ve své liberální variantě tento konstitucionalismus znamenal rovnováhu moci mezi monarchou a vládou na jedné straně, a parlamentem na straně druhé. Myšlenka podřízení výkonné moci parlamentu se prosazovala jen velmi pomalu. Ke konstitucionalismu se ovšem hlásili i konzervativci, podle nichž však monarcha musel stát zřetelně nad parlamentem (konstitučním shromážděním). Ústavní praxe dala vzniknout dvěma základním typům konstituční monarchie. V prvním zřetelně vládl monarchický princip. Zastoupení lidu v něm mělo pouze odvozený charakter, nezávislé mocenské faktory nebyly uznávány a zákonodárnou iniciativou disponoval panovník. V úvahu připadala pouze oktrojovaná ústava. Druhý typ konstituční monarchie se označuje jako dualistický systém. V něm se připouštěla existence dvou zdrojů moci se soustavou výhrad, zákonodárná moc se dělila, panovník stál v čele exekutivy, armády a řídil zahraniční politiku. Celkově byl tento systém založen na kompromisu koruny a reprezentace. Řada autorů z obou stran i pozdějších analytiků přitom věřila v trvalost takového uspořádání.<sup>55</sup>

Pojem parlamentarismus použil poprvé francouzský císař Napoleon III. v roce 1851 proti svým protivníkům v parlamentu. Již z toho vyplývá, že zpočátku sloužil jako bojové heslo pravice proti přílišné moci levice a proti vzestupu jejich vůdců. Měl vlastně označovat hrozbu, jejíž uskutečnění by vláda demokratické levice znamenala – chaos, nepořádek, tlachání, úpadek moci státu. Velice brzy ale můžeme pozorovat změnu. Již v roce 1853 uvádí Brockhaus neutrální definici, která charakterizuje parlamentarismus jako politický systém, který klade důraz na parlamentní (tedy o parlament se opírající) vládu a tomu odpovídající instituce.

Revoluční vlna let 1848-1849 nepřinesla jednoznačné výsledky a základní konflikt trval i nadále po jejím odeznění. Ještě ve druhé polovině 19. století se ve většině států setkáme s konzervativci, kteří se sice byli ochotni smířit s existencí parlamentu, ale naprosto odmítali spatřovat v něm nejvyšší mocenský prvek ve státě a zdráhali se uznat jiný zdroj moci než Boží milost, která sestoupila na panovníka, od

---

3. Princip demokratické volby do mocenských i symbolických funkcí. Nahrazuje dosavadní obsazování podle původu

4. Dělbá státní moci mezi více činitelů

<sup>55</sup> KLAUS VON BEYME: *Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789-1999*, Opladen-Wiesbaden 1999, s. 26.

něhož pak může přecházet na jiné subjekty.<sup>56</sup> Postupně však docházelo k rozdělení liberálního tábora na směry radikální a umírněnější. Zatímco druzí jmenovaní stále hájili představu rovnováhy moci, avšak přitom se vyslovovali proti závislosti vlády na parlamentní většině, přičemž ministři měli být ministři královi, králem vybírání a jmenování, prvně jmenovaní se začínali jednoznačně přiklánět k podřízení moci výkonné zákonodárnému sboru. V pozdější době, kdy monarchie buď zcela zanikly nebo se staly pouhým formálním systémem bez jakékoliv reálné moci v rukou panovníka, se původní boj mezi parlamentem a monarchou přeměnil v boj mezi parlamentem a vládou. Hledání správného a každé jednotlivé zemi vyhovujícího způsobu jejich poměru pak tvoří hlavní náplň ústavních dějin až dodnes. Později se k nim ještě vrátíme.

S pojmem parlament a jeho reálným politickým významem je úzce spjata otázka reprezentace. Slovo reprezentace má řadu významů (například osobní vystupování před soudem nebo kultické zpřístupnění Krista v liturgii), z nichž nás bude zajímat jeho význam politicko-mocenský. V této souvislosti se poprvé vyskytuje u Tomáše Akvinského v jeho spise *De legibus*. Podle něj je každý držitel moci reprezentantem Boha, od něhož veškerá moc pochází. Vzhledem k tomu musí uskutečňovat jeho vůli.<sup>57</sup> S tím úzce souvisely spory papeže a světské moci. Středověká společnost se s reprezentací setkávala běžně v podobě různých korporací reprezentujících své členy. Nutný předpoklad této reprezentace tvořila určitá zvyková nebo smluvní pravidla. Konkrétním praktickým projevem velké váhy, jaká byla reprezentaci přikládána, byl například konciliarismus. Ačkoliv základní přesvědčení, že původem veškeré moci mezi lidmi a tedy vlastním základem legitimacy je Bůh, neodmyslitelnou součástí celé společenské stavby byly právě korporace. Absolutismus raného novověku pak jakékoliv spojování legitimacy moci se souhlasem určitých korporací popíral. Přesto však právě v této době vznikla jedna z vůbec nejvýznamnějších politických teorií, jejíž autor, Thomas Hobbes sice platí za teoretika absolutismu, zároveň ale do svého díla zahrnul i reprezentaci. Absolutního vládce totiž považoval za reprezentanta ztělesňujícího lid.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> Ilustrací tohoto konfliktu může být rozruch, který vyvolal ještě v roce 1848 při přípravě ústavy tehdejší mladý český poslanec říšského sněmu F.L.Rieger, který navrhoval do textu ústavy všlenit ustanovení o tom, že lid je nejvyšším zdrojem moci ve státě. K tomu blíže například OTTO URBAN: *Česká společnost 1848-1918*, Praha 1982, s. 71.

<sup>57</sup> BOHUŠ TOMSA: *Kapitoly z dějin filosofie práva a státu*, Praha 2005, s. 81.

<sup>58</sup> V literatuře zabývající se dějinami státu a politického myšlení bývá Hobbesova teorie pokládána za zásadní přelom. Poukazuje se přitom na skutečnost, že se jedná o první politickou teorii, která nehledá

V Anglii ovšem existovala zcela specifická tradice reprezentace. Již ve 14. století vydaný *Modus tenendi Parliamentum* hovoří o tom, že parlament reprezentuje všechny osoby žijící v Anglii. Ve svém vlastním usnesení z roku 1564 parlament konstatoval, že představuje „the whole body of the realm of England and the dominious“. Nutno si však uvědomit, že raněnovověký anglický parlament nereprezentoval jednotlivé Angličany jako fyzické osoby, ale krále, stavy a korporace. Zatímco Hobbes uvažoval o vládci, kterému je do rukou vložena absolutní moc, aby ve společnosti zajistil snesitelné životní podmínky a zabránil původnímu stavu „války všech proti všem“, další z anglických klasiků politického myšlení, John Locke přisuzoval větší význam vztahu mezi králem a celkem, který jím byl zastupován. Tuto reprezentaci chtěl podříditi zákonu a králi dával povinnost respektovat vůli veřejnosti.

Ideový vývoj 18. století směřující k demokratickému principu pak přenášel stále více váhy na reprezentované. Přitom určitá forma reprezentace začala být považována za nezbytnou podmínku vlády. Před velkými občanskými revolucemi druhé poloviny 18. století se na reprezentaci ale většinou nahlíželo jako na spíše organizační prostředek, jehož pomocí se posiluje stabilita systému.<sup>59</sup> Americká revoluce obohatila politickou teorii i praxi o tezi *No taxation without representation*. Ústavy jednotlivých kolonií vznikaly od roku 1776 kromě jiného i na zásadách reprezentace a lze tak hovořit o reprezentativním systému vládnutí. Francouzská revoluce pak postoupila ještě o krok dále (z určitého hlediska se ale tento posun může jevit i naopak jako návrat zpět) tím, že reprezentaci používala k zdůraznění jednoty národa. Radikální revolucionáři vycházeli z předpokladu, že národ má jednotný zájem, který lze identifikovat a který se zprostředkovává politickým systémem tvořeným reprezentativními orgány. Reprezentovány tak nemají být různé zájmy stavů nebo jednotlivců, ale jednotný národ, přičemž jej reprezentuje Národní shromáždění a jednotliví poslanci, nikoliv státní úřady.

Francouzská revoluce vyvolala v Evropě řadu reakcí. Jako na intelektuální a ovšem i prakticko-politickou výzvu na ni nahlíželi samozřejmě především konzervativní myslitelé. Jejich pohled lze rozdělit zhruba do dvou skupin. První byl „tradiční“ konzervatismus, který stále zůstával na půdě stavovské reprezentace. Druhý pak

---

oporu a svůj původ ve sféře transcendentální, ale pozemské. Pak si ovšem musela „vypomoci“ lidem jakožto subjektem smlouvy, jejímž prostřednictvím je jedinci, případně sboru, postoupena všechna moc.

<sup>59</sup> V zásadě tomto duchu, byť samozřejmě každý s jiným důrazem, nahlíželi na reprezentaci například francouzští myslitelé Montesquieu a Diderot. Zatímco prvně jmenovaný ještě počítal s reprezentací podle stavů, druhý z nich spatřoval v reprezentaci instrument použitelný stejně dobře proti despocii i radikální demokracii a tvořící základ umírněné monarchie.



představoval směr zastupovaný především anglickým (původem však irským) politickým filozofem a publicistou Edmundem Burkem. I v jeho díle našla reprezentace své místo. Stavěl se ale proti uplatňování teorií o abstraktních zájmech národa. Místo toho zdůrazňoval konkrétní a zažívanou jednotu střídajících se generací v rámci národní kontinuity – jednotu mrtvých, živých a ještě nenarozených. A právě v tomto nadčasovém celku, nikoliv jako soubor pouhých nyní žijících individuí, měl být národ reprezentován.

Pozoruhodná Burkova teorie ale na kontinentu nenalezla významnější ozvěnu. Po napoleonských válkách proti sobě nadále stály představy reprezentace v duchu starého stavovství a moderního pojetí reprezentace celého národa. „Ústava“ německého spolku z roku 1815 ve svém článku 13 hovořila o tom, že všechny státy měly mít stavovské zastoupení a měl v nich tedy být uskutečňován reprezentativní princip. Spory o náplň pojmu reprezentace ale přetrvávaly. Pod vlivem Charte institutionelle française z roku 1814 byly v následujících letech v řadě německých států schvalovány ústavy s reprezentací podle typu konstituční monarchie, jak bylo výše uvedeno, přechodného typu mezi systémy stojícími na zásadách monarchické a demokratické. V Německu se tak ustavovaly dvě komory spojující principy národní a monarchicko-stavovské reprezentace. Další důležitou otázkou pak představovaly volby, u nichž se předpokládalo, že sice budou probíhat podle stavů, avšak pro všechny občany, byť při platnosti censu. Již v roce 1820 ale Metternich prosadil do tzv. Wiener Schlußakte ustanovení, podle něhož měl v německých státech platit monarchický princip. V rovině praktické i teoretické ale existovaly nejasnosti v jeho chápání. Teoreticky bylo možno oddělovat organicko-romantické pojmání monarchického principu v duchu například Adama Müllera nebo právněrozumový konstitucionalismus. Z hlediska praktického pak ale šlo o otázku slučitelnosti monarchické suverenity, konstitucionalismu a reprezentace. S ní se totiž od francouzské revoluce pojilo spíše zastupování národa, za čímž se skrývala představa suverenity lidu. A právě napětí mezi monarchickou suverenitou a suverenitou lidu určovalo vývoj politiky a státovědy v Evropě po většinu 19. století.

Revoluce roku 1848 ovšem v tomto souboji posílily stranu zastávající tezi o suverenitě lidu. Pojem reprezentace přestával být sporný a protože tradiční stavovství ze scény evropských politických i ústavních dějin mizelo, spojovala se reprezentace již poměrně jednoznačně s moderním národem a parlamentním zastupováním. Objevovalo se očekávání parlamentní vlády, které však nebylo všude okamžitě naplněno. V řadě zemí ještě po několik desetiletí přetrvávaly konstituční monarchie, ve kterých sice

parlament působil a současně tak ztělesňoval ideu reprezentace, ale vedle něho nadále platily i prvky monarchické, které výkonnou moc úplně nebo zcela vyjímaly zpod kontroly zákonodárného sboru. Reprezentativní uspořádání bylo někdy používáno jako synonymum s pojmem konstituční monarchie, častěji ale jako termín postihující obecný protiklad mezi systémem jedynovlády a určitým respektováním zájmů a svobod ovládaných, resp. alespoň jejich části. Již od třicátých let 19.století se pak objevuje i interpretace reprezentativního systému jako parlamentní vlády.<sup>60</sup> Právě od konce této dekády se v důsledku suverenity parlamentu v Británii a vnitropolitických bojů ve Francii, kdy se odpůrci Ludvíka Filipa bránili proti jeho zásahům do politiky, začíná pojem parlamentní vláda hojněji užívat.<sup>61</sup>

Lze oddělit čtyři vlny, ve kterých se parlamentní vláda šířila Evropou. Po vypracování teorie reprezentativního uspořádání a náznacích parlamentní vlády ve Francii (spjaty se jmény Constanta a Chateaubrianda) následovala teorie parlamentní vlády v Británii, na jejímž vypracování se podíleli Mill a Bagehot. Ve druhé polovině 19. století probíhala parlamentarizace konstitučního systému v Německu. Jejím duchovním otcem byl Robert Mohl a později se na ni výrazně podílel i Max Weber. Poslední vlnu pak představuje kritika parlamentního systému prosazující se hlavně v zemích, kde nevykazoval uspokojivé výsledky a nevedl ke stabilizaci politického života.

S postupným slábnutím a nakonec zmizením instituce stavovství nabýval na významu pojem veřejnost. Reprezentace národa totiž ve skutečnosti znamenala vlastně reprezentaci veřejnosti. Politická veřejnost se zrodila v Anglii v první polovině 18.století jako garant racionálního formování politické moci a racionálního zákonodárství stavějícího zábrany proti absolutistické zvlí. Diskuse ve veřejnosti sloužila jako uskutečňování a zpřítomňování rozumu. Teoreticky se tato představa uplatňovala i na půdě parlamentu, což se mělo projevat ve formálním i materiálním jádru zákonů. Jejich charakteristickým znakem tak měly být všeobecnost, abstrakce a racionalita.<sup>62</sup> Orgánem této veřejnosti se stával kromě jiného i parlament. Na jeho půdě vznikl prostor pro racionální diskuse zástupců veřejnosti. Ustavovala se instituce

---

<sup>60</sup> K. VON BEYME: *Die parlamentarische Demokratie...* s. 27-29

<sup>61</sup> Tamtéž, s. 31. Je přitom pozoruhodné, že ačkoliv „látku“ pro teorii dodávala v první řadě Británie, sama teorie a pojem vznikly na kontinentu.

<sup>62</sup> HARTMUTH BECKER: *Die Parlamentarismuskritik bei Carl Schmitt und Jürgen Habermas*, Berlin 2003, s. 80. Tato představa spojovala dva jinak protikladné myslitele jako Schmitta a Habermase. Sdíleli ji oba, i když z ní samozřejmě vyvozovali různé závěry.

veřejného mínění stojícího proti moci. V tomto rámci se postupně ustavoval buržoazně právní stát založený na zásadách ekonomického liberalismu a ekonomické emancipace.

Parlament složený z ekonomicky i názorově nezávislých poslanců představoval jeho nejdůležitější orgán jak na úrovni praktické politiky, tak i na rovině symbolické. Z historického hlediska byla tato koncepce již před delší dobou vyvrácena.<sup>63</sup> Nelze ji tedy použít k poznání ústavní a historické reality Anglie nebo jakékoliv jiné země v dobách počátků parlamentarismu. Na druhé straně ale může posloužit jako konstrukce nebo pozadí pro pochopení zásadních politických, sociálních a ústavních změn probíhajících v 19. a 20. století. V 19. století se veřejnost začala výrazně rozšiřovat a do veřejného života, potažmo politiky vstupovaly stále nové vrstvy. Původní jednotné veřejné mínění se rozštěpilo na sociální protiklady. Politika ztratila svůj charakter zvažování racionálních alternativ a hledání „správných“ řešení. Změnila se v domlouvání kompromisů mezi různými politickými stranami, které se již primárně nesdružovaly za obhajobou určitých politických názorů, ale konkrétních hmotných zájmů různých tříd a zaměstnaneckých skupin. Na místo honoračních stran založených na smýšlení nastupovaly masové strany ovládané stranickým aparátem. Následkem těchto změn byly konec volného obchodu a krize liberalismu. Projevovaly se v novém vymezení úkolů státu. K jeho tradiční pořádací a dohlížecí funkci přibýlo také formování a intervence do různých oblastí veřejného života, které dosud zůstávaly státem nedotčené. Tím byl opsán pozoruhodný kruh od snahy zabránit státu v rozšiřování jeho moci až k volání po jeho zásazích tam, kam zatím nedosahoval.

Tento vývoj pak dále pokračoval v průběhu 20. století, kdy stát vystupuje často i jako výrobce a distributor. Za účelem splnění těchto úloh musely také v mnohem větší míře než dosud vznikat sociálně právní normy. Stát se z garanta pořádku měnil v nositele výkonů.<sup>64</sup> Takový stát ale potřebuje silnější a výkonnější byrokratickou soustavu, jejíž moc narůstá na úkor parlamentu i vlády.

Veřejnost a parlament ztrácely svoji zprostředkovatelskou funkci, zatímco politické rozhodování se přesouvalo do mimoparlamentních a vlastně i mimopolitických sfér. Strany a zájmové svazy, nový významný mocenský prvek, nabývaly soukromý charakter, což bylo pro jejich cíle výhodné, protože svoji moc mohly vykonávat bez

---

<sup>63</sup> Srov. WOLFGANG JAEGER: *Öffentlichkeit und Parlamentarismus*, Stuttgart 1973, s. 26. Svoji svébytnou analýzu soudobého parlamentarismu založil na této tezi Carl Schmitt.

<sup>64</sup> Na tuto skutečnost upozornil v řadě svých prací z padesátých let německý právník Ernst Forsthoff, jeden z nejvýznamnějších žáků C. Schmitta. Srov. například ERNST FORSTHOFF: *Rechtsfragen der leistenden Verwaltung*. In: *Beiträge zum öffentlichen Recht*, vol. 1, Stuttgart 1959, s. 26-27.

veřejné kontroly. Veřejnost v těchto nových podmínkách již nebyla kritickou instancí sloužící jako zpětná vazba moci, ale spíše publikem, jež se moc snaží získat a prostředkem k prosazování soukromých neprůhledných zájmů. Parlament se v takové situaci mění na pouhý hlasovací stroj, který více či méně hladce potvrzuje rozhodnutí přijatá jinde. Přitom jde jen o to, jestli přitom přetrvá něco z jeho někdejšího poslání a umožní na své půdě formulaci alespoň do jisté míry samostatných a nezávislých názorů.

Zkoumání parlamentarismu od svého počátku naráží na pojmovou nejasnost a neurčitost, v jejichž důsledku je obtížné sestavit určitý autentický univerzální typ (či typy) parlamentarismu. I ten nejtradičnější, klasický parlamentarismus anglický představuje spíš než soubor jasných a snadno definovatelných znaků pohyblivou směs tradičních pravidel a postupů, právních představ a životních postojů.<sup>65</sup> Přesto lze rozlišit dva základní směry vývoje parlamentarismu – anglický a francouzský. Největší rozdíly mezi nimi spočívají jednak v jejich historických kořenech a jednak v poměru k výkonné moci, tedy k vládě. Důležitý rozdíl mezi oběma typy parlamentarismu plyne z rozdílného vztahu mezi státem a společností. Na kontinentu existoval mezi těmito dvěma fenomény protiklad, který činil z vlády „vlastní“ státní orgán, zástupce státu a naopak z parlamentu zástupce společnosti. V anglosaské tradici se však tak vyhrcožený pojem státu nevyskytuje a proto se ani nemohla vyhloubit taková propast mezi ním a společností.

Britský systém se mohl opírat o dlouhý historický vývoj, v jehož průběhu se parlament přirozeně utvářel a rozvíjel. Anglický parlament se asi od konce 11. století formoval jako obecná rada složená z bezprostředních královských manů, která se postupně diverzifikovala a institucionalizovala. Důležitý mezník v jejím vývoji představovala Velká revoluce, která ukončila dlouhý boj krále s parlamentem. Ačkoli forma vlády zůstala beze změny, práva parlamentu byla potvrzena. Vytvořil se tak politický systém, který lze nazvat jako parlamentní monarchie. Jedním z jejích charakteristických znaků byla záruka pravidelného svolávání parlamentu.<sup>66</sup> Zatímco za vlády Tudorovců a Stuartovců byl vývoj k pevnějšímu postavení parlamentu vůči panovníkovi zastaven, v této době lze pozorovat i posilování parlamentních práv, do kterých patřilo především výhradní povolování berní. Narůstala tak závislost výkonné

---

<sup>65</sup> KURT KLUXEN: *Geschichte und Problematik des Parlamentarismus*, Frankfurt am Main, 1983, s. 175.

<sup>66</sup> Podle tzv. Triennial act schváleného v roce 1694 se tak mělo stávat minimálně jednou za tři roky, přičemž tříleté bylo i funkční období parlamentu. V roce 1715 pak tzv. Septennial Act toto období prodloužil na sedm let.

moci na parlamentu. Symbolem předchozí epochy se stala královská rada, jejíž moc i na úkor parlamentu posilovala. Z ní se kvůli její těžkopádnosti posléze vydělila kabinetní rada, jejíž členové byli vybíráni z významných členů parlamentu. Významnou změnu směrem k parlamentarismu přinesl rok 1696, neboť od této doby začal panovník (tehdy Vilém III.) jmenovat členy kabinetní rady jen z jedné parlamentní strany, přičemž první parlamentní stranou se stali whigové, kteří v tu chvíli tvořili většinu.<sup>67</sup> Z kabinetní rady se tak stal výbor parlamentní většiny. Zákonodárné právo si sice podržoval panovník, ovšem pouze jako „král v parlamentu“. Pod královým předsednictvím sice zpočátku měla zasedat kabinetní rada, avšak již od počátku 18. století do jejího jednání král ztratil přístup. Silnější postavení parlamentu potvrzovala také formující se právní odpovědnost kabinetní rady vůči němu. Projevovala se možností podat žalobu na ministra v případě jeho porušení povinností. Stejně důležitá byla ale i postupně uplatňovaná a nakonec i převažující odpovědnost politická, která vedla kabinetní rady k tomu, aby nepostupovala v rozporu s přáním parlamentní většiny.

Během první poloviny 18. století se v Anglii vytvořily základy parlamentního systému. Vznikal kabinet v jednolitém složení, podřízený svému předsedovi a odpovědný parlamentu za svoji politiku. Formálně sice veškerou mocí disponoval král, avšak nikoliv jako jedinec, nýbrž jako korporace. V duchu tohoto pojetí vykonával zákonodárnou moc formálně král v parlamentu, výkonnou král v kabinetní radě a soudní král v soudech.<sup>68</sup>

V období mezi parlamentními reformami uskutečněnými v letech 1832 a 1867 se v Británii odehrál přechod od konstitučně-dualistické koncepce k parlamentní vládě. Tato léta jsou označována za dobu parlamentní suverenity. Teoretický základ tomuto systému poskytla díla Johna Stuarta Milla *Representative Government* a Waltera Bagehota *The English Constitution*. Mill vycházel z přesvědčení, že ústavy a ústavní systémy nejsou mechanické stroje fungující nezávisle na obyvatelstvu, ale naopak v samotné jejich podstatě musí být aktivní účast občanů. Proto ovšem podle něho musela vládní forma odpovídat sociálním podmínkám. Ve svém rozboru parlamentního systému kladl důraz hlavně na kontrolní pravomoci volených zástupců lidu. Naproti tomu spíše omezoval jejich funkci legislativní. Soudil totiž, že příliš početný parlament není schopen shodnout se na dobrých zákonech (plénum parlamentu označoval za „tribunál ignorance“) a že vzhledem k tomu je pro zákonodárnou činnost vhodnější

---

<sup>67</sup> Od roku 1679 nesly parlamentní strany názvy torýové a whigové.

menší výbor. V Millových myšlenkách se zřetelně odráží technokratismus a oceňování odbornosti a vzdělání. Navzdory svému pohrdání parlamentem si ale uvědomoval i jeho reprezentativní funkci a skutečnost, že reprezentuje obecné mínění. Tím parlament podle Milla přispíval k ustavení rovnováhy zájmů, které byly v jeho řadách zastupovány. Nesmělo ale jít o matematické vážení – Mill nepochyboval o tom, že určité zájmy a názory mají větší právo na zastoupení a proto souhlasně přijímal i nerovnosti ve volebním právu. Jejich prostřednictvím se měla zlepšit výběrová funkce systému.

Právě toto poslání parlamentu postavil ve svém katalogu parlamentních funkcí na první místo i Walter Bagehot. Na dalších místech najdeme vyjadřování vůle lidu, výchovu (debaty vzdělaných mužů měly měnit společnost k lepšímu), získávání informací (hlavně prostřednictvím přijímání stížností) a konečně zákonodárství. Bagatelizace zákonodárského působení tedy spojovala Bagehota s Millem. Rozdíl ale spočíval v zájmu o poměr moci mezi nejvyššími orgány státu. Zatímco jak jsme viděli, Mill těmto otázkám nepřikládal zásadní důležitost, Bagehot se jimi zabýval podrobněji. Kabinet pokládal za spojovací článek mezi panovníkem a parlamentem a prosazoval jeho silnou autonomii. Jádro celého parlamentního systému pak spatřoval v právu parlamentu svrhnout vládu, jež však muselo být na druhé straně doplněno možností rozpustit parlament.

Do roku 1867 ve fungování britského politického systému dominoval parlament. Volební reforma provedená v tomto roce oslabil parlament a naopak posílila vládu, potažmo i politické strany a voliče. Strany získaly rozhodující vliv na tvorbu vlády a místo dosavadní (ovšem poměrně krátce trvající) suverenity parlamentu nastoupila stranická demokracie. Vláda dosáhla větší stability, protože přestala být pouhým výborem parlamentu a opírala se o legitimitu získanou ve volbách. Zastoupení v ní získaly špičky stran a tak postupně ovládla parlament. Již neplatilo, že vláda je výborem parlamentní většiny, ale naopak parlamentní většina je prodlouženou rukou vlády v parlamentu. Stala se z ní nejsilnější a nejakceschopnější státní instituce. Paradoxně se tak opět setkáváme s paralelou opsaného kruhu od snahy o mocenskou emancipaci parlamentu až po jeho opětné podřízení vládě. Jednalo se přitom ale samozřejmě o podřízení *de facto*, nikoliv *de iure* – v platnosti nadále zůstávala parlamentní kontrola a na rozhodování si svůj vliv ponechávala i opozice. V Británii se

---

<sup>68</sup> BOHUMIL BAXA: *Parlament a parlamentarism*, Praha 1924, s. 31-38.

vytvořil stav, který poté dlouhou dobu přetrvával a platil i v jiných zemích. Centrem aktivní politiky byla vláda, ale středem politického života byl parlament.<sup>69</sup> Parlament se v těchto podmínkách vymezil více jako prohibitivní než aktivní faktor.

Počátky parlamentu ve Francii se kryjí s původním shromážděním duchovních a světských velmožů nazývaným curia regis. Řešilo především otázky právní, ale také politické a správní. Náležel mu jen poradní hlas a definitivní rozhodnutí náleželo králi. Od 13. století byla curia regis nazývána parlament a na pořad jejího jednání se dostávaly stále více i jiné než soudní záležitosti. Ve druhé polovině tohoto století pak začalo být složení parlamentu určováno prostřednictvím tzv. parlamentních ordinací, které mu daly stálou a pevnou organizaci. Z vysokých baronů a prelátů vzházel určitý počet prezidentů (dva z nich byli povinni se v parlamentu neustále zdržovat). Parlament dále doplňovalo 18 rytířů a 16 kleriků. Téměř současně se prosazovala i pravidelná roční periodičita jednání parlamentu – od listopadu do května, později do srpna. Francouzským specifikem byla ovšem skutečnost, že postupně vznikaly vedle Paříže i venkovské parlamenty. Ačkoliv v čele parlamentu stál teoreticky král, se stálou organizací se objevoval stále méně. Jeho formálním zástupcem byl kancléř, ale fakticky hájili královy zájmy v parlamentu generální prokurátor, jeho náhradníci a královští advokáti. Skutečné pravomoci parlamentu(ů) se pohybovaly mezi oblastí soudní a politickou. Týkaly se soudů, protokolování zákonů a podávání rozkladů proti královským ordonancím a zákonům. Měly tedy právo zkoumat, zda zákony královské neodporovaly základním zákonům království. Sféra působnosti čistě politické zahrnovala především církevněpolitické záležitosti, které tvořila hlavně obrana autonomie v duchu galikanismu, a v neposlední řadě také rozhodování o nástupnictví. V době předrevoluční pak parlamenty vstoupily do dějin jako prostředek vyjadřování veřejného mínění.

Bližší anglickému parlamentu a vůbec celkovému dnešnímu chápání významu tohoto pojmu byla ale jiná francouzská instituce – generální stavové. Do jejich působnosti patřilo povolování berní, přednášení stížností z jednotlivých obvodů, schvalování státních smluv, svolení k ústavním změnám, kontrola správy a soudnictví, volba nového krále při vymření dosavadní dynastie a poradní funkce. Podstatný rozdíl

---

<sup>69</sup> Toto neformální „rozdělení“ moci platilo pak dlouhou dobu. Až v posledních několika letech či desetiletích dochází ke změnám. Jejich podstata spočívá v celkovém úpadku zájmu o politiku a o hledání odpovědi na společenské problémy. Projevuje se v tom, jak tvrdí vlivný německý sociolog Ulrich Beck, že kolektivní problémy začínají mít individuální (biografická) řešení. Bližší popis těchto změn ale přesahuje možnosti a zaměření této práce.

generálních stavů proti anglickému parlamentu naproti tomu spočívá v tom, že členové generálních stavů vystupovali jako pověřenci příslušného stavu. Stav tak fungoval jako mandant a poslanec jako mandatář. Odlišný byl také vztah vůči králi. Zatímco v Anglii jak bylo výše uvedeno, byl král členem parlamentu a společně tak tvořili jednotu, na kontinentu vládl dualismus, v jehož duchu stál panovník proti sněmu. V Anglii se díky jednotě krále a parlamentu kabinet vytvářel jako výbor parlamentní většiny. Naproti tomu ve Francii ani v dalších kontinentálních státech rozpor mezi sněmem a králem vznik takové instituce nedovoľoval.<sup>70</sup>

Francouzský parlamentarismus se vyvinul až po restauraci, protože v revolučních poměrech pro něj neexistovaly vhodné podmínky. Ústavy z dob revoluce nařizovaly striktní oddělení zákonodárné a výkonné moci. Možnost změny přinesla až ústava z roku 1815, která zamýšlela přivést zákonodárny sbor blíže k faktickému a tak jej integrovat do systému. Dokument, který sepsal Benjamin Constant ale nevstoupil v platnost.<sup>71</sup> Jmenovaný bývá považován za jednoho z prvních průkopníků parlamentní vlády, jelikož krále odděloval od exekutivy a pokládal jej za moderátora mezi výkonnou a reprezentativní mocí. Jeho dílo obsahuje sice řadu tezí, které takovou charakteristiku potvrzují, ale na druhé straně i prvky, jež prosazení parlamentní vlády bránily. Na jedné straně tedy připouštěl kompatibilitu funkcí ministra a poslance, požadoval mocenskou zdrženlivost monarchy, přiznával komorám zákonodárnou iniciativu a exekutivě právo rozpustit komory a spojoval vládu s parlamentní většinou. Naproti tomu ale hájil pro monarchu právo absolutního veta, právo na revokaci rozhodnutí ministra, právo ministra propustit a odmítal, aby parlament vyslovil nedůvěru vládě.

Náznyky směřující k parlamentarismu jsou obsaženy v Chartě Ludvíka XVIII. z června 1814. Jednalo se o to, že královští ministři byli odpovědny, mohli být členy jedné ze sněmoven a že poslanecká sněmovna měla možnost ministry obžalovat. Za vlády Ludvíka XVIII. byl pak tento potenciál naplňován. Ačkoliv král mohl jmenovat a propouštět ministry teoreticky podle svého uvážení, vybíral je jen ze sněmovní většiny. Vláda (ministerstvo) tvořila jednotný sbor a byla reprezentována předsedou. Jednotliví ministři měli přístup na jednání sněmovny, což přispívalo k intenzivnímu styku

---

<sup>70</sup> Tamtéž, s. 70

<sup>71</sup> Benjamin Constant byl významným politickým myslitelem se zvláštním významem právě pro teorii parlamentarismu. Byl přesvědčen o tom, že parlament je vhodným prostředkem k omezení výkonné moci. Podle něho existovalo v konstituční monarchii pět druhů moci: královská – neodpovědná a nedotknutelná, výkonná ministerská odpovědná, reprezentativní trvalá tvořená dědičným shromážděním, reprezentativní moc mínění tvořená voleným shromážděním, soudcovská.



parlamentu s vládou. Sněmovny měly právo podávat samostatné petice, adresy a pořádat parlamentní ankety. Postupně se prosazovala převaha poslanecké sněmovny, která získávala přímý vliv na vládu. Jí byli ministři odpovědni právně i politicky. Svržení Karla X., jehož vláda byla pokusem zvrátit výše zmíněný vývoj, v roce 1830 plně otevřelo cestu k parlamentnímu systému. Ten se pak po různých historických peripetiích na dlouhou dobu stal symbolem mocensky silného parlamentu.

Z hlediska vztahu k vládě si ve Francii parlament vybojoval silné postavení. Ve francouzském politickém myšlení a politické praxi totiž byl považován za bezprostředního zástupce lidu, za představitele jeho suverenity, za ztělesnění „volonté générale“. Vláda je v takovém případě pouhý výkonný výbor parlamentu, přičemž skutečná polarita mezi nimi ani nemůže existovat, neboť politická rozhodnutí se přijímala jen v parlamentním sále.<sup>72</sup> Za existencí slabých vlád závislých na parlamentu stála představa, že lid svěřil výkon státní moci celkově parlamentu.

Ve středoevropském prostoru platila po celé 19. století zásada svrchovanosti panovníka, který byl držitelem a zdrojem veškeré moci, z níž část mohl přenechat stavům. Nešlo však, jak již víme, o skutečnou reprezentaci v moderním smyslu. Německé ústavy z první poloviny 19. století se od francouzské (a její „sestry“ ústavy belgické) lišily jednak tím, že byly oktrojovány a jednak tím, že základem moci byl vždy panovník. Až revoluce v roce 1848 přinesla i do střední Evropy liberální koncepci svrchovanosti národa, která usilovala kromě jiného i o to, aby se z parlamentu stal vedle panovníka významný, případně dokonce rovnocenný mocenský prvek. Přesto se však právě v německém prostředí rozvinuly závažné diskuse o vztahu reprezentativnosti a monarchie. Jak již bylo výše uvedeno, týkaly se zejména předmětu reprezentace. Někteří autoři (Ernst Moritz von Arndt nebo známý Friedrich Christoph Dahlmann) zůstávali věrni spíše staré stavovské koncepci reprezentace. Modernější verzi reprezentace celého národa hájil Ludwig Harscher von Almendingen, který kromě toho trval i na tom, aby tato byla nezávislá na vládě. Z jeho pohledu ale nešlo jen o politickou otázku. Nezávislost reprezentace měla přispět k potřebnému mravnímu zdokonalení národa.

Kromě zmíněných obhájců stavovské reprezentace, kteří ovšem celkově vyznávali spíše liberální orientaci, do diskusí zasahovali také přesvědčení konzervativci.

---

<sup>72</sup> Za těchto okolností je potom druhořadá i otázka většiny a menšiny, poměru vládních a opozičních stran. Strany a zájmové skupiny se mohou jevit jako zbytečně zprostředkovávající instituce, které pouze falšují skutečnou vůli lidu.

Ti považovali jakékoliv zastoupení lidu s větší než poradní kompetencí za revoluční a přímo protiprávní. O myšlenkově propracovaný pokus o spojení monarchického principu a konstitucionalismu se pokusil Friedrich Julius Stahl, jinak také považovaný spíše za konzervativce. Zastoupení lidu a veřejnému smýšlení přiznával vedle vlády postavení samostatné moci ve státě. Zastoupení však mělo korporativně stavovský ráz a nevytvářelo se podle zásady rovnosti individuí. Zabýval se i postavením monarchy vůči orgánu zastoupení lidu a dospěl k závěru, že rovnocennými představiteli státní moci jsou jak suverénní král (o jeho suverenitě naprosto nepochyboval), tak i orgán zastoupení lidu. Jednoznačně ale odmítal parlamentní vládu, která podle něho napomáhala morálnímu úpadku a korupci.

Určité završení německých ústavněteoretických i praktických diskusí období zhruba první poloviny 19. století představuje dílo Roberta Mohla. Ten se sice ve svém prvním významnějším spisu z roku 1837 ještě vyslovoval proti parlamentní vládě, protože v ní viděl nebezpečí přehnaně ostré kritiky vlády a hlavně posilování různých práv bez náležité odpovědnosti, čímž by byl ohrožen celý politický systém.<sup>73</sup> O devět let později již ale oceňoval pozitivní stránky britského parlamentního uspořádání. Zdůrazňoval především, že mezi vládou a parlamentem v Británii nevládlo nepřátelství a že vláda funguje jako výbor obou parlamentních komor.<sup>74</sup> Zatímco tedy v Británii vláda a parlament spolupracovaly a existovalo mezi nimi propojení, v Německu shledával extrémní dualismus mezi vládou a zastupitelským orgánem. Ostře kritizoval jeho důsledky, které nacházel v konfliktech vlád a stavů, v nedostatku státoporného myšlení a vnitřní soudržnosti a také ve slabosti veřejnosti. Po revolučních letech již Mohl vystupoval jako přívrženec parlamentní vlády. Na rozdíl od výše zmíněného Stahla ji pokládal naopak za záruku proti korupci. Zastoupení se podle něho nemělo konstruovat mechanicky podle území a počtu obyvatel. Obával se totiž, že takový způsob zastoupení vedl k nadvládě úředníků a advokátů a především zanedbával mnoho reálných práv a zájmů například podnikatelů, řemeslníků nebo zemědělců. Parlamentní vládu Mohl nespojoval s demokracií a všeobecným volebním právem. Až do konce 19. století převládala mezi liberály představa, že parlamentní systém a všeobecné volební

---

<sup>73</sup> Srov. Robert Mohl: *Verantwortlichkeit der Minister in Einherrschaften mit Volksvertretung*, Tübingen 1837.

<sup>74</sup> Toto konstatování není zejména vzhledem k pozdějšímu ústavnímu vývoji evropských zemí docela přesné. O vládě jakožto výboru parlamentu literatura hovoří spíše v případě krajního parlamentního systému, jak se vytvořil například ve Francii za třetí republiky nebo i v Československu v krátké době platnosti prozatímní ústavy z listopadu 1918 před její novelizací.

právo jsou neslučitelné. Obávali se, a platí to i pro Mohla, že by nejvíce prospělo nepřátelům systému (socialistům nebo ultramontanům). Všeobecné volební právo podle nich nevytvářelo demokracii, ale „demokracii“ charakterizovanou nepřátelstvím k mravnosti a vznešenosti. Základem „zdravého parlamentního systému“ tak měly být vhodně omezené volební právo a konkrétním podmínkám odpovídající stranická struktura. Mohl byl přesvědčen, že především systém dvou stran může zásadním způsobem napomáhat k vybudování stabilní parlamentní vlády. Přitom však ke konkrétním politickým stranám, jak se s nimi setkával v tehdejších zemích, byl kritický. V souvislosti se stranami je ještě třeba dodat, že Mohl jako jeden z prvních analytiků hodnotil pozitivně disciplinované politické strany zastupující určité společenské kruhy a že naopak nedůvěřoval stranám složeným z atomizovaných jedinců.

Mocným impulsem pro široké diskuse o parlamentarismu se stala první světová válka, resp. hluboké politické změny, které vyvolala. Ještě v jejím průběhu začal v Německu pracovat ústavní výbor, který měl připravovat skutečné parlamentní uspořádání.<sup>75</sup> Právě němečtí právníci a právní filozofové k promýšlení teoretických otázek parlamentarismu v meziválečné době významně přispěli.

Max Weber si byl dobře vědom možných důsledků masové demokratické společnosti, které chtěl překonat parlamentarizací a demokratizací vrchnostenského byrokratismu. Usiloval o syntézu mezi politickou suverenitou lidu a individuální svobodou podle anglosaské tradice, tedy mezi dvěma přístupy, které odpovídají dvěma výše popsaným typům parlamentarismu. Spojoval tak plebiscitární a reprezentativní prvky, aby se vzájemně neutralizovala nebezpečí, která se za nimi skrývají. Parlament podle Webera neměl být vládnoucím, ale (v duchu anglosaského pojetí) především kontrolním orgánem. Kromě toho ale od parlamentu ještě očekával, že bude nástrojem výběru politických vůdců a že přispěje k určité eliminaci nového typu politických osobností, které se objevily v souvislosti se vstupem mas do veřejného a politického života. V duchu celého svého díla a myšlení se ovšem Weber ve vztahu k parlamentu neoddával velkým iluzím. Odmítal plnou parlamentarizaci ústavy a kompetenci parlamentu vyslovit nedůvěru vládě. Za důležitější považoval, aby nad byrokratickou soustavou dohlíželi volení reprezentanti národa. Byl přesvědčen o tom, že

---

<sup>75</sup> Na práci výboru se podíleli mj. Max Weber, Robert Redslob, Hugo Preuss, Richard Schmidt a Ernst Müller – Meiningen.

existence parlamentního státu není v rozporu s mimořádným postavením kancléře jako šéfa kabinetu, které podporoval.<sup>76</sup>

V období Výmarské republiky se posilovaly tendence k reprezentativnímu chápání parlamentarismu, podle nichž měl parlament odrážet sociální strukturu společnosti – měl méně vládnout a více reprezentovat.<sup>77</sup>

Právě postavení a úloha parlamentu v prostředí masových politických stran představuje jedno z nejdůležitějších témat úvah a prací zabývajících se parlamentem ve 20. století.<sup>78</sup> Odborná literatura dlouho nevěnovala této otázce větší pozornost. Ve větší míře se změnami způsobenými nástupem moderní masové demokracie a masových politických stran začala zabývat až po druhé světové válce. Kromě výše zmíněného M. Webera je jednou z výjimek M. Ostrogorskij, který se již v roce 1902 pokusil o analýzu masových stran ve Velké Británii a USA.<sup>79</sup> Jejich důsledkem byl vzestup nových řídicích center a uplatňování nového způsobu politického rozhodování, kdy jsou poslanci podřizováni stranické disciplíně. Místo reprezentativního principu tak převládá princip stranické identity. Systém masových politických stran vychází z tzv. plebiscitní demokracie a podle Ostrogorského se jedná o úpadkovou formu původního parlamentarismu.

Na Ostrogorského kritiku později navazoval Carl Schmitt, který diagnostikoval „chorobné příznaky“ moderní demokracie.<sup>80</sup> Předpoklady skutečného parlamentarismu, tedy nalézání pravdy prostřednictvím svobodné diskuse svobodně uvažujících poslanců před svobodnou veřejností zmizely se vznikem masových politických stran a s posilováním frakční disciplíny.<sup>81</sup> Politické strany se z tohoto hlediska jeví jako cizí

---

<sup>76</sup> Weber nespojoval možnost například obžalovat ministra nebo vyslovit nedůvěru vládě s politickou zralostí národa. Nedomníval se, že by taková ustanovení ústavy byla dokladem politické vyspělosti národa, který si takovou ústavu přijal.

<sup>77</sup> THOMAS MERGEL: *Parlamentarische Kultur in der Weimarer Republik. Politische Kommunikation, symbolische Politik und Öffentlichkeit im Reichstag*, Düsseldorf 2002, s. 362 nn.

<sup>78</sup> MAURICE DUVERGER: *Les parties politiques*, Paris 1951; VICTOR BULMER – THOMAS: *The Party System in Great Britain*, London – New York 1953; HENRY PELLING: *The Origins of the Labour Party 1880/1900*, London 1954; WALTER GARRISON RUNCIMAN: *Social Science and Political Theory*, Cambridge 1965.

<sup>79</sup> MOISEI OSTROGORSKIJ: *Democracy and the Organization of Political Parties*, Chicago 1902.

<sup>80</sup> Srv. např. CARL SCHMITT: *Zur geistesgeschichtlichen Lage des heutigen Parlamentarismus*, Berlin 1996. Osobnost tohoto německého právníka a státovědce je rozporuplná a dodnes vyvolává spory. Máme-li se držet terminologie převzaté z lékařství, můžeme konstatovat, že sice stanovil přesnou diagnózu, ale bohužel nedokázal nalézt správný způsob léčby. Svým příklonem k nacismu vrhl nepříznivé světlo na celé své dílo.

<sup>81</sup> Schmittova koncepce parlamentarismu jakožto svobodné soutěže názorů a nalézání rovnováhy mezi různými názory a snahami předpokládá homogenitu celého národního tělesa, jeho substanciální jednotu a rovnost a ve svém důsledku identitu vládnoucích a ovládaných. Takové názory ovšem mohli snadno zneužít nacisté.

těleso, či „zdroj nákazy“ v těle parlamentarismu. Poslance spoutávají vazbami, které znemožňují otevřenou diskusi. Za tohoto stavu nemůže docházet k diskusi, nýbrž pouze k vyjednávání.<sup>82</sup> Poslanec veškerých vazeb zcela zbavený a řídicí se výhradně vlastním rozumem a svědomím pochopitelně vždy patřil do „říše ideálu“. Ve skutečnosti nebyly suverenita a nezávislost parlamentu nikde zaručeny a nikde také nebyla zajištěna otevřená a svobodná diskuse, která byla vždy ohrožována bojem stranou předem stanovených názorů. Šance na autentickou diskusi stoupá tam, kde příslušný sbor získává vedení celé společnosti a proto se posiluje pocit zodpovědnosti. V takovém případě roste ochota oprostít se od partikulárních potřeb a instrukcí. Pokud naopak role parlamentu slábne v důsledku silné konstrukce jiných institucí, zmíněná šance slábne.<sup>83</sup> Těleso, v němž probíhá skutečná diskuse přitom skýtá větší záruku, že zohlední obecný zájem – nikoliv proto, že by bylo nutně rozumnější, ale proto, že protikladné zájmy se vzájemně paralyzují a omezují. Naproti tomu uvnitř stran jsou možnosti diskuse menší, neboť názory jsou vytvořeny již dřív (v předsednictvu strany nebo poslaneckého klubu) a v plénu je potom jen deklarován hotový názor. Debata se potom zvrhává ve sled deklarácí.

Schmittovi přímo odpověděl Sir Ernest Barker. Namítal, že politická a hospodářská rozhodnutí nelze přijímat prostřednictvím veřejných projevů, argumentů a přesvědčování, jak tvrdil Schmitt. Barker odhalil 4 složky reprezentativního systému – voličstvo organizované ve volebních obvodech, politické strany zastupující všeobecnou celospolečenskou dimenzi, parlament tvořený zvolenými kandidáty zastupujícími různé programy a pozice a vládu jako vedoucí instanci, která řídí parlament a zároveň je i sama parlamentem řízena. Podstatou systému je potom nalézání rovnováhy mezi těmito složkami.

Ústavy obvykle obsahují ustanovení, podle něhož je poslanec zástupcem celého národa, nemá být vázán žádnými příkazy a instrukcemi a řídit se má jen vlastním svědomím. Svobodu poslanců mohli v 18. a v 1. polovině 19. století omezovat v některých případech jednotliví voliči. Od konce 19. století ale kladou značná omezení právě politické strany. Zpočátku se ústavní právníci snažili strany z všedního provozu

---

<sup>82</sup> . Edmund Burke ve svém projevu voličům v Bristolu roku 1774 řekl: „Váš zástupce Vám dluží nejen svou pílí, ale také svůj rozum.“ Nemá tedy postupovat podle přání a vůle voličů, ať už jakkoli vyjadřovaných (skutečně či domněle), ale výhradně podle vlastních znalostí a svědomí. Právě v tom spočívá podstata reprezentace a právě tím se odlišuje od delegace.

<sup>83</sup> DOLF STERNBERGER: *Das angebliche Unrecht der Parteiregierung*. In: Kurt Kluxen (ed): *Parlamentarismus*, Königstein 1980, s. 374

institucí vytlačit a ztížit poslancům shromažďovat se podle stranické příslušnosti.<sup>84</sup> Projevem takového krajně kritického postoje vůči politickým stranám je i skutečnost, že v klasických dílech německé státovědy o nich nenajdeme žádné nebo jen naprosto okrajové zmínky.<sup>85</sup>

Vlivem stran v liberální demokracii se klasický reprezentativní parlamentarismus zvrhává ve svůj protiklad. Poslanec přestává být svobodným zástupcem celého národa podřízený pouze svému svědomí. Řídí jej vedení strany, poslanecké frakce a zaplétá se do mnoha neprůhledných vazeb. V ústavním uspořádání tak získávají rozhodující vliv právě politické strany, které nakonec přejímají i práva poslanců. Už nikoliv poslanci, ale strany jsou ve svých rozhodnutích svobodné a neváží je žádné příkazy nebo návody. V moderní stranické demokracii se klasická parlamentní reprezentace jeví jako pozůstatek uplynulé éry liberální demokracie. Její konec znamenal současně i konec představy svobodných volně se rozhodujících poslanců. Z toho plynou dalekosáhlé důsledky pro personální dimenzi politiky. Poslanec v nových podmínkách vystupuje především jako pověřenec strany.<sup>86</sup> Stává se organizačně-technickým mezičlánkem, který se na formování politiky aktivně podílí jen do té míry, nakolik dokáže ovlivnit vedení vlastní strany a parlamentní frakce.<sup>87</sup> Je zřejmé, že politické strany (zejména masové) vznikly později než parlamentní systém a že do něj vnesly řadu nových prvků. Zejména v meziválečném období se hovořilo i o tom, že politické strany pro něj znamenají životní ohrožení. Reprezentativní parlamentarismus vznikl jako produkt liberalismu a emancipace buržoazie. Tato emancipace se ale nezastavila a nakonec parlamentarismus podkopávala. Její počátek leží v demokratizaci volebního práva, která však postupně vedla k jeho „deliberalizaci“.<sup>88</sup> Zastánci tohoto směru zřetelně odmítají ztotožňovat liberalismus s demokracií a upozorňují na to, že někdy dokonce mohou stát ostře proti sobě. Jako příklad takového střetu může sloužit vývoj volebního práva.

V moderním státě ovládaném politickými stranami získávají také volby jinou funkci. Volení jsou kandidáti doporučení stranou. Poslanci se místo svobodných

---

<sup>84</sup> Gerhard Leibholz: *Repräsentativer Parlamentarismus und parteienstaatliche Demokratie*. In: Kurt Kluxen (Hg.): *Parlamentarismus*, Königstein 1980, str. 349-360

<sup>85</sup> Heinrich Triepel ve svém rektorátním projevu v Berlíně ve 2. polovině 20. let označil politické strany za jevy nacházející se mimo ústavu, jejichž skutky a kroky jsou z hlediska práva nezávazné a nesměrodatné.

<sup>86</sup> Míra sepětí poslance se stranou je samozřejmě různá a liší se především podle volebního systému platícího v příslušné zemi.

<sup>87</sup> W. HOFFMANN – G. RIESCHER: *Einführung in die Parlamentarismustheorie...* s. 95.

osobností, příslušníků duchovní aristokracie stávají pouze exponenti politické strany. Moderní demokracie je tak stát stran, který se svojí strukturou, technicky i obsahově odlišuje v několika následujících bodech od reprezentativní parlamentní demokracie:

1. Moderní stát stran je projevem přímé plebiscitární demokracie
2. Obecná vůle se zde tvoří nikoliv prostřednictvím principu reprezentace, ale identity poslance a strany
3. Přestává platit dřívější protiklad mezi národem a stranou – v moderní formě demokracie právě strany národ organizují a aktivizují
4. Ve vývoji směrem ke stranické masové demokracii parlament ztrácí svůj původní charakter – stává se z něj pouhé místo pro setkávání stranických pověřenců, kteří potvrzují rozhodnutí přijatá jinde. Diskuse v parlamentu pozbývá svůj tvůrčí ráz, protože spočívá v předčítání projevů opakujících koncepce schválené stranou a frakcí
5. Zcela se proměňují také volby. Nejde totiž o skutečnou volbu, ale spíše o plebiscit, v němž stranou zorganizovaný aktiv občanů vyjví svoji vůli
6. Volební reformy ve stylu reprezentativního parlamentarismu již neodpovídají době, neboť pro masovou demokracii státu stran nemají konkrétní detaily volebního aktu větší význam
7. Pokud bude vůle vedení politických stran silnější než vůle voličů a obyčejných členů, mohou se politické strany stát likvidátory demokracie.<sup>89</sup>

Mezi reprezentativním parlamentarismem a masovou demokracií státu stran tak z tohoto pohledu existuje zásadní protiklad.

Projevuje se v diskusích o tom, na jakém principu jsou strany založeny. Podle jedněch autorů (například Gerhard Leibholz) se utvářejí podle principu identity (nikoliv reprezentace) a stávají se tak faktorem bezprostřední demokracie, které organizují lid a činí jej akceschopným. Leibholz, ačkoliv důkladně analyzoval vliv stran na demokratický systém a dokládal, že pod jejich vlivem dochází k hlubokým proměnám demokracie a parlamentarismu, přece stranickou demokracii hájí a pokládá ji za přirozenou fázi vývoje státu a společnosti. V jejím průběhu podle něho mizí reprezentace utvářená od 18. století. Strany se totiž utvářejí nikoliv na principu reprezentace, ale na principu identity. Působí jako faktor bezprostřední demokracie,

---

<sup>88</sup> G. LEIBHOLZ: Repräsentativer Parlamentarismus... s. 352

<sup>89</sup> G. LEIBHOLZ: Repräsentativer Parlamentarismus... s. 359-360.

který organizuje lid a činí jej akceschopným. Stát stran je tak vlastně určitou formou plebiscitní demokracie.

Jeho oponenti (například Wilhelm Hennis) naproti tomu tvrdí, že strany se nadále organizují na principu reprezentace a výkonu úřadu. Leibholz shledává v moderních ústavách rozpor plynoucí z toho, že se sice postupně uznává existence politických stran, ale přitom se stále trvá na pojetí poslance jako příslušníka tradiční honorace zavázaného pouze ohledem na blaho celku. Poslanci se stávají aktivisty a stranickými pověřenci setkávajícími se v parlamentu, aby potvrdili rozhodnutí učiněná jinde. Volby jsou pak plebiscitním aktem, který potvrzuje nebo odmítá směr vládní politiky. Vyvstává pak otázka, zda zmíněná identifikace poslance se stranou neznamená vlastně zavedení imperativního mandátu, který ústavy vesměs odmítají. Zastánci tohoto pojetí, blízcí Schmittově kritice parlamentarismu, přiznávají, že frakční disciplína se prosazuje proti rozhodování podle vlastního svědomí, což z právního hlediska odporuje ústavě. Navzdory tomu všemu ale považují klasický parlamentarismus za překonaný. Strukturální změny moderní plebiscitní masové demokracie jej odsunuly do učebnic historie.

Jejich odpůrci popírali, že by nástup politických stran musel nutně mít za následek vznik kvalitativně nové podoby demokracie. Strany podle nich zachovávaly princip reprezentace. Podstata demokracie spočívá v tom, že (aktuálně i potenciální) vládnoucí se podle pevných pravidel ucházejí o souhlas voličů. Tato ostrá kritika vlivu stran a stranického systému na parlament ale není přijímána všeobecně. Dokud se jedná o pluralitní uspořádání, určitá možnost diskuse nakonec vždy zůstává. Strany totiž nemohou své voliče získávat natrvalo, musí o ně bojovat a proto se mezi nimi vede diskuse.<sup>90</sup>

Masová demokracie vytlačovala parlament na okraj rozhodovacího procesu, kde přebírá funkci pouhého „notáře“. Parlament v podmínkách egalizující demokracie ztratil svoji duchovní základnu a ve Schmittově podání se stává zbytečnou institucí. Parlament tak ztrácí svůj význam ve prospěch vlády a často také různých neformálních skupin. Demokracie a parlamentarismus jsou podle něj neslučitelné stejně jako rovnost a svoboda.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> Pro ni existují lepší podmínky tam, kde jsou jasné hranice mezi vládou a opozicí a naopak horší v případě všeobecné koalice.

<sup>91</sup> Schmittovi kritikové poukazovali na to, že onen „klasický parlamentarismus“ byl pouhá iluze, neboť to, co Schmitt považoval za jeho podstatu (jeviště jednání svobodných zástupců vytvářejících jednotu a transformátor dílčích zájmů na vůli celku) je vlastně pouze pravidlo, podle kterého parlament jednal.



Dalším možným přístupem ke studiu parlamentarismu je právní pozitivismus soustřeďující se na pouhou funkčnost instituce a ignorující její substancialitu. Hans Kelsen považoval parlament za „specifický sociálně technický prostředek“ k plnění určitých funkcí. Jestliže plní funkce zákonodárné, představuje jen jednu z rovnocenných možností, které si stát vybere k dosažení tohoto účelu. Může stanovit jakýkoliv jiný způsob tvorby práva a pak jde jenom o to, aby podle něho postupoval. Stát je v tomto pojetí svojí podstatou vždy právní stát – tedy stát, který tvoří právo. Rozhoduje dodržování pravidel „procedurální legitimacy“. Nad obsahem vítězí logicko – technická forma.<sup>92</sup>

Zastáncem funkcionalistického pojetí parlamentarismu a demokracie byl i J. A. Schumpeter. Demokracie podle něho nemá žádné substanciální obsahové určení. Její podstata spočívá v „demokratické metodě“. Hlavním kritériem je technická forma politického provozu, postupné vytváření konsensu, sociální integrace a schopnost kolektivu jednat a dohodnout se. V takovém systému nejde o aktivizaci občanů ani o demokratizaci politických procesů, ale o hledání relativních pravd a vzájemných dohod. Naproti tomu místo není pro ideologie a světové názory. Podmínku funkční demokracie Schumpeter spatřoval v eliminaci ideologie u voličů i stran. Demokratický parlamentarismus tak připouští jen dočasná a provizorní, nikoliv „konečná“ řešení.

S tímto pojetím parlamentarismu souvisejí také názory, které nedávají stranickému systému vinu za oslabení parlamentu. Poukazují na to, že stranická příslušnost sice poslance zavazuje, ale zároveň je vyvazuje z jiných závislostí (na skupinových zájmech, prostředí, odkud pochází apod.) a orientuje je na veřejný zájem. Strany mezi sebou bojují o moc a důvěru voličů, přičemž parlament slouží jako jeviště pro veřejnou diskusi konkurenčních stran. Právě tak se uplatňovalo Prozatímní a Ústavodárné národní shromáždění v poválečném Československu. V prostředí tzv. lidové demokracie, kdy byla potlačována přirozená skladba politického a veřejného života, poskytoval parlament příležitost k formulaci stanovisek a názorů, které se (samozřejmě v přípustné míře) odlišovaly od oficiální linie stran Národní fronty. Ačkoliv se tak role parlamentu mění, nesnižuje se nutně jeho význam. Stával se tribunou, na níž vláda a vládu podporující strany vykládají a obhajují svoji politiku, zatímco opozice ji tam napadá a předkládá své alternativy. Pro postavení poslanců

---

<sup>92</sup> Touto cestou vlastně dochází ke ztotožnění státu a jeho právního uspořádání, k identifikaci moci a práva. Stát za takového předpokladu nemůže páchat bezpráví. Jakmile však nelze určovat ani posuzovat obsah závazných právních norem, vzniká velké nebezpečí nastolení nedemokratického režimu.

začíná být nejdůležitější skutečnost, že jsou svobodně zvolenými zástupci lidu, kteří vyjadřují jeho vůli, zároveň zpětně působí na tvorbu veřejného mínění a tak zprostředkovávají mezi lidem a vládou. Parlament hraje úlohu reprezentativního místa, kde se veřejné mínění transformuje na politickou vůli. I často kritizovaný fakt, že parlamentní projevy jsou určeny spíše veřejnosti, pak nemusí být pocíťován negativně, neboť lidé očekávají vysvětlení přijatých rozhodnutí.

Podstatnou proměnu ovšem prodělávají také politické strany, které postupně musí opouštět původní třídní solidaritu a spjatost a naopak začínají zahrnovat i heterogenní prvky. Viděli jsme již, že vstup nových vrstev do politiky v 19. století vedl k postupnému úpadku tradičních honoračních stran, vzniku a rychlému vzestupu stran masových, které se ale opíraly o konkrétní třídní nebo sociální zázemí. Na politickou scénu tak vstoupily strany socialistické, agrární nebo živnostenské. Politické, sociální a hospodářské změny v průběhu století následujícího pak ale perspektivy třídních stran významně zúžily. Objevila se nová strana nazývaná jako lidová. Neomezuje se na jednu třídu, ale snaží se získat podporu i z jiných zdrojů. Rezignuje na dlouhodobé detailní koncepce a vytváří obvykle spíše jen krátkodobé obecné programy, které ji příliš nezavazují.<sup>93</sup>

Politické strany v poválečném Československu se nacházely v určité přechodové fázi mezi stranami třídními a lidovými. Zejména v případě KSČ byl tento posun zřetelný a překvapující. Příčiny lze v tomto případě hledat především ve sféře politické. Hospodářské a sociální faktory stojící za těmito změnami začaly působit až postupem doby po druhé světové válce jako důsledek budovaného státu blahobytu. Principiální rozdíly mezi stranami tak slábnou, k čemuž přispívají i účinky industriální společnosti. Jakmile slábnou třídní zázemí stran, jejich politika přestává sledovat ideologická kritéria. Místo boje o „poslední principy“ se začíná vést boj o priority. Už tedy nejde o „buď anebo“, ale o to, čeho bude méně nebo více.<sup>94</sup> V této souvislosti se naskýtá otázka, která se úzce dotýká nejen problematiky stran a parlamentarismu, ale závažným způsobem rámuje celé politické a duchovní dějiny 20. století. Jedná se o to, zda na rozhodování a postup politiků (v parlamentech i stranách) mají rozhodující vliv jejich hodnotová kritéria nebo odborné expertní posudky a plány. V moderní politice jejich význam stále narůstá a nelze je pomíjet. Představují prodlouženou ruku státní a hospodářské

---

<sup>93</sup> KURT KLUXEN: *Geschichte und Problematik des Parlamentarismus*, Frankfurt am Main 1983, s. 236-239.

<sup>94</sup> Tamtéž, s. 240-243.

byrokracie a implicitně omezují, popř. potlačují politické alternativy a nahrazují je jednoznačným doporučením. Právě postavení a váha parlamentů pod náporom těchto vědeckých diagnóz začaly povážlivě slábnout. Od druhé světové války vlastně až dodnes se řada generací poslanců musí vypořádat s problémem, zda mají přebírat závěry stále početnějších expertů nebo se mají rozhodovat „politicky“.

V současné době veřejnost oceňuje střízlivé odborníky a klade je jednoznačně nad nepopulární politiky. Existuje společenská poptávka po zdánlivě neutrálních expertech a po tom, aby právě jim byla svěřena moc na úkor zkompromitovaných a rozhádaných politiků. Společenské a politické problémy se totiž také a snad především týkají i spravedlnosti, smyslu života, náboženství nebo kultury a nelze je redukovat na otázky řešitelné cestou vědeckých či „vědeckých“ analýz. Na půdě Ústavodárného národního shromáždění se v roce 1947 tato otázka projevila ve sporu o povolání ústavních expertů k pracím na nové ústavě. V této konkrétní záležitosti by nepochybně pomoc odborníků měla pozitivní význam, nicméně z obecného hlediska není správné domnívat se, že politické rozhodování je možné nahradit odbornými dobrozdániami.

Tento vývoj má své pozitivní i negativní důsledky. Z hlediska společnosti a státu je jistě prospěšná větší připravenost ke kompromisům a snazší dosahování dohod. Naproti tomu se ale skrývá nebezpečí určité stmulosti, přizpůsobování se státu quo, kartelizace a nakonec ztráty jasné politické alternativy.<sup>95</sup> Substanciální politické protiklady, které sice na jedné straně přinášejí nesmírné komplikace a politický život a provoz mohou zatěžovat, by ovšem na straně druhé neměly úplně zmizet, protože potom politika a působení politických institucí (včetně parlamentu) sklouzne k pouhé technické údržbě podle stanovených formálních pravidel.

Na politické strany a jejich vliv na teorii i praxi politických a ústavních systémů existují různé názory. Strany bývají obviňovány za to, že znemožňují proces otevřené tvorby politické vůle a že nadřazují své vlastní partikulární zájmy nad zájmy veřejné. Naproti tomu se jim však přiznává důležitá role při zprostředkovávání mezi nezávislými organizacemi, spolky a státními institucemi. Jen jejich prostřednictvím se může národ jako celek i jednotliví občané účastnit politiky, poznávat programy, problémy a vykonávat svůj oprávněný vliv.

---

<sup>95</sup> KURT KLUXEN (ed.): *Parlamentarismus*, Königstein 1980, s. 343-348

Praxe nakonec ukázala, že strany dovedou přijmout parlamentní systém a jeho pravidla.<sup>96</sup>

Dlouhotrvající vláda jedné strany nebo koalice ovšem vyvolává frustrace u ostatních. Případnému zneužívání moci může zabránit tradice právního státu, tolerance, odmítnutí násilného řešení konfliktů, homogenní politická kultura, dodržování principu dělby moci a věcnost a neutralita odborně kvalifikované administrativy.<sup>97</sup>

Systémy se dvěma dominantními politickými stranami vedou k růstu vlivu voličů. V důsledku demokratizace parlamentního systému a silného rozvoje vysoce organizovaného pluralismu zájmů rozhodují o důležitých změnách víc než hlasy v parlamentu výsledky voleb. Vláda přestává být závislá na poměrech v parlamentu a klesá i význam případného hlasování o důvěře či nedůvěře vládě. To však ještě nemusí znamenat ohrožení parlamentarismu.<sup>98</sup>

Pokud v politickém životě působí více stran, vytváří se „frakční parlamentarismus“, v jehož rámci jsou pro osud vlády nejdůležitější parlamentní frakce, jejich vzájemná jednání, vztahy a dohody. Parlamentní frakce jsou ovšem ovládnuty vedením stran, takže ani tento stav nevede k posílení postavení parlamentu.

Strany mají přirozeně rozhodující podíl na sestavování kandidátek, čímž nastává určitý rozpor s obvyklým duchem ústav, podle kterého má mít každý volič stejný vliv na výsledek voleb – vedení stran ovšem mají mnohem větší možnost ovlivnit, kdo se do parlamentu dostane. Touto cestou je posilována přirozená tendence stran k vytváření oligarchie. Vzniká specifická „politická třída“. Nejedná se přitom o sociální třídu, nýbrž o strukturu, která zahrnuje všechny občany podílející se na politickém a společenském vývoji země.<sup>99</sup>

Pokusme se na závěr této kapitoly postihnout základní charakteristické znaky parlamentního režimu a poměru mezi parlamentem a vládou. Především je však nezbytné zdůraznit, že parlamentní vládu v tomto smyslu naprosto nelze zaměňovat za obecně demokratický systém, který je založený na volbách jakožto mechanismu obsazování funkcí, na vládě většiny a ochraně menšin, na ochraně individua, lidských a občanských práv a svobod, na politickém a názorovém pluralismu a v neposlední řadě

---

<sup>96</sup> Míra tohoto přijetí závisí na několika faktorech: na ideologii stran, na podmínkách, za nichž strany vznikly a „vyrostly“, na tom, zda vznikly v parlamentu nebo mimo parlament, zda vedení stran zasedalo v parlamentu, na šancích jednotlivých stran získat vládní moc a ovlivňovat rozhodnutí v plénu i výborech a na frekvenci účasti stran na vládní moci.

<sup>97</sup> K. KLUXEN: *Geschichte und Problematik...* s. 231-236

<sup>98</sup> Tamtéž

<sup>99</sup> Patří sem poslanci, vedoucí představitelé státních úřadů jmenovaní podle politických hledisek.

ovšem také existenci a fungování zákonodárního sboru. V každém takovém demokratickém systému zdaleka nemusí působit parlamentní vláda. V tomto ohledu je přirozenou alternativou vůči parlamentnímu uspořádání prezidentský systém známý z USA nebo zemí Latinské Ameriky, který sféry parlamentu a vlády oddělil a vzájemné působení omezil na nejnútnejší míru. Naproti tomu parlamentní uspořádání je výsledkem vzájemné součinnosti mocí legislativní a exekutivní. Oběma jsou v rámci parlamentního systému poskytnuty jisté prostředky a instituce k posílení vlastního postavení.

Zákonodárné moci slouží skutečnost, že jí je přiznáno maximum normotvorné koncepce a že kompetenční spory se obvykle rozhodují v její prospěch. Parlament schvaluje prvotní normy a výkonná moc může pouze vydávat prováděcí nařízení *secundum legem* – musí pracovat pouze se zásadami obsaženými již v zákonech. Parlamentu náleží také kontrolní pravomoc nad výkonnou mocí, právo vyslovit vládě (ne)důvěru,<sup>100</sup> dávat pokyny jinak než prostřednictvím zákonů. V některých případech parlament může působit i jako soudce (případně i žalobce) v řízeních proti představitelům moci výkonné – ministrům nebo hlavě státu. Parlament se také podílí na některých významných správních aktech, jako jsou schvalování mezinárodních smluv, schvalování nasazení ozbrojených sil mimo území státu, jmenovací akty ve státní správě nebo soudnictví. Některé ústavy dávají parlamentu také právo volit hlavu státu. Za činy hlavy státu pak parlamentu odpovídá vláda.<sup>101</sup>

Na druhé straně ale teorie ústavního práva i ústavní praxe mnohých států znají také instrumenty k posílení moci výkonné. Především hlava státu často disponuje vůči zákonodárné moci kompetencemi, které v odlišných podmínkách do jisté míry odrážely někdejší postavení monarchy. Zákon schválený parlamentem tak nabývá platnost až po prezidentově podpisu,<sup>102</sup> hlava státu určuje začátek a konec parlamentního jednání, může parlament rozpustit a vypsat nové volby. Zejména v minulosti měla hlava státu i vliv na složení horní parlamentní komory, která, pokud existovala, měla působit jako určitá brzda proti potenciálně příliš radikální komoře dolní. V době mezi schůzemi nebo po rozpuštění parlamentu mívala výkonná moc právo dočasně vydávat prvotní právní

---

<sup>100</sup> Podle ústavního uspořádání v té které zemi se pak z takového vyslovení nedůvěry odvíjejí konkrétní důsledky. Jestliže parlament získal mocenskou převahu, znamená toto jeho usnesení sesazení z funkcí.

<sup>101</sup> Z. NEUBAUER: *Státověda...* s.206-207.

<sup>102</sup> Případné prezidentovo odmítnutí zákon podepsat má ovšem v parlamentním systému obvykle parlament možnost přehlasovat. Většinou však s větším kvórem a kvalifikovanou většinou.

normy. V parlamentním systému ale touto kompetencí disponuje výbor složený z určitého počtu poslanců, který zasedá nepřetržitě.<sup>103</sup>

Parlamentní vláda byla v minulosti svými konzervativními a částečně i liberálními odpůrci často zaměňována za přímou vládu revolučních orgánů typu konventu apod.. Mezi parlamentní vládou a tzv. vládou shromáždění se dlouho nerozlišovalo.<sup>104</sup> Později však převážná většina autorů uznala podstatné rozdíly. Vládu shromáždění tak obvykle charakterizuje absence šéfa kabinetu a ministerské solidarity, z čehož vyplývá, že ministři nesli odpovědnost jednotlivě, dále anonymita, neboť vládnoucí shromáždění se skrývá za jednomyslnými usneseními, suverenita shromáždění, proti jehož sankcím vláda nemá žádné zbraně. Vláda takového orgánu byla v minulosti reálně nastolena snad jen v revolučních dobách (hlavně v nejradikálnější fázi francouzské revoluce za vlády Robbespierra). V jistém smyslu slova by pak za vládu shromáždění mohly být pokládány i některé nedemokratické režimy 20. století založené na moci státostrany.<sup>105</sup>

V moderním státě existuje vedle vlády, parlamentu a soudů ještě další důležitý mocenský element. Je jím byrokracie, která by měla být do značné míry nezávislá na vládě. Vykazuje specifickou mentalitu plynoucí z odborných znalostí a kompetencí. Tvoří oporu vlády a tak ji podstatně zvýhodňuje proti parlamentu. Pro vztah vlády a parlamentu má ovšem zásadní význam otázka, zda členové vlády jsou a cítí se být spíše poslanci parlamentu nebo příslušníky byrokracie.<sup>106</sup> Byrokraté se na některé parlamentní procedury dívají s podezřením, protože se jim nutně musí jevit jako nevěcné, zdlouhavé a zatížené ideologickým balastem. Proto se snaží parlament pokud možno obcházet.

Parlamentní vládu nelze chápat ani jako uzavřený samostatný celek a je chybou ztotožňovat ji s prostým mechanismem hlasování a rovnováhy moci. Od jiných způsobů vlády ji oddělují institucionální a sociálně strukturní kritéria. Z hlediska institucionálního je tedy pro parlamentní vládu příznačné:

---

<sup>103</sup> Zdeněk Neubauer: *Státověda a teorie politiky*, Praha 2006, s. 210-212.

<sup>104</sup> Srov. například ROBERT MOHL: *Enzyklopädie der Staatswissenschaften*, Tübingen 1872, s. 108. Autor rozlišoval tři formy reprezentativního systému: vládu direktoria, vládu shromáždění a prezidiální vládu.

<sup>105</sup> KLAUS VON BEYME: *Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789-1999*, Opladen-Wiesbaden 1999, s. 35-36.

<sup>106</sup> KAREL JOSEPH PARTSCH: *Gewichtsverteilung zwischen Regierung und Parlament*. In: K. KLUXEN (ed.): *Parlamentarismus*, Königstein 1980, s. 320-324. V některých státech má propast mezi parlamentem a byrokracií překlenout institut parlamentních státních tajemníků nebo státních ministrů, kteří zastupují ministra v parlamentu.

1. Úzké sepětí exekutivy a legislativy a s tím obvykle spojená možnost poslanců stát se ministrem
2. Předseda vlády a ministři jsou zpravidla poslanci zvolení za určitou stranu nebo hnutí do parlamentu. Do těchto funkcí se mohou dostat i nestraníci, ale pokud se tak děje ve větší míře, naznačuje to krizi režimu.
3. Jestliže ztratí důvěru parlamentní většina, musí vláda odstoupit. Konkrétní úprava tohoto aktu se pak v jednotlivých zemích liší.
4. Parlament kontroluje vládu prostřednictvím interpelací, dotazů, zřizování vyšetřovacích nebo jiných výborů.
5. Parlament má přímý vliv na podobu vlády. S tím ovšem někteří autoři (například Klaus von Beyme) nesouhlasí
6. Vláda mívá právo požádat hlavu státu o rozpuštění parlamentu, v čemž se obvykle spatřuje nutný předpoklad „rovnováhy“ v parlamentním systému.<sup>107</sup>

Pro správné fungování a životaschopnost systému jsou ale důležitější než naplnění všech těchto znaků, samo o sobě nijak složité a snadno změřitelné, mnohem obtížněji identifikovatelné faktory politické kultury v nejširším smyslu slova.

Ke kritériím sociálně strukturním náleží:

1. Existence organizovaných stran, které jsou důležité pro tvorbu většinové vlády a působí jako spojovací článek mezi vládou a parlamentem
2. Vysoká míra homogenity kabinetů. Je posilována i tím, že pouhá individuální odpovědnost ministrů pro parlamentní systém nestačí. Vláda musí odpovídat jako celek.
3. Výsostné postavení předsedy vlády, který určuje zásadní směrnice a jehož odstoupení znamená pád vlády. S parlamentní vládou jsou neslučitelné oba extrémy, s nimiž se v ústavních dějinách také můžeme setkat. Vláda v parlamentním systému nemůže fungovat na základě kolegiálního systému podle švýcarského vzoru, ani na základě systému kancléřského, ve kterém ministři působí jako podřízení státní tajemníci.
4. Existence loajální opozice tvořené politickými stranami nebo skupinami pohybujícími se na půdě ústavy.
5. Politická kultura odpovídající parlamentarismu. Projevuje se zejména tím, že na jednotlivých úrovních moci a vůbec v celé společnosti se neprosazují

---

<sup>107</sup> K. VON BEYME: *Die parlamentarische Demokratie...* s. 42-43

v míře větší než nezbytně nutné byrokraticko-autoritativní metody řešení a naopak širší prostor je poskytován „parlamentním“ způsobům chování. Mezi ně můžeme zařadit toleranci k názorovému oponentovi, diskusi a snahu o obecně přijatelný kompromis.<sup>108</sup>

Společenský a politický vývoj 20. století odsunul do pozadí některé koncepty, které tvořily dlouhou dobu neodmyslitelnou součást zkoumání parlamentarismu a všech úvah o této formě vlády. Především po druhé světové válce ztrácelo svůj původní význam odlišování exekutivy a legislativy. V 18. a po většinu 19. století, kdy v Evropě převládala dualisticko-konstituční systém, se zákonodárná moc musela bránit tlaku moci výkonné, lišily se navzájem poměrem k zákonu a pro legislativu bylo životně důležité udržet vůči exekutivě zřetelnou hranici. Ta se však později v důsledku demokratizace exekutivy a rostoucích úloh státu v oblasti výkonu (viz výše) začala stírat.

Podobně za situace, kdy zcela běžně zasedají ministři v parlamentu a vedení většinové frakce je úzce spojeno s vládou, přestává být důležitá rovnováha mezi těmito dvěma složkami moci. Při zrodu moderního parlamentarismu tvořila důležitý požadavek vrstev politicky se emancipujících právě prostřednictvím parlamentu. Ve 20. století ale o mocenskou rovnováhu začaly usilovat hlavně pravice a střed obávající se toho, že parlament poslouží jako prostředek k mocenskému nástupu levice.

Na rovině teoretické lze často pozorovat přeceňování normativní rovnováhy. Vychází se přitom z představy, že existuje jediný správný parlamentarismus s vyváženými kompetencemi nejvyšších státních orgánů tak, jak o tom pojednávají učebnice ústavního práva. Neberou se tak v úvahu konkrétní sociální a mocenské poměry a způsob, jak systém reálně funguje a zda je schopen dospět k tzv. funkcionální rovnováze.<sup>109</sup>

### **II. 3. Kritika parlamentarismu**

Dějiny parlamentarismu znají již od svého počátku v 17. století dva základní druhy kritiky. Hluběji byly promyšleny od 19. století, tedy od doby, kdy se parlamentní uspořádání prosazovalo ve stále větším množství zemí. Kromě kritiky týkající se jeho jednotlivých aspektů, což s sebou následně přinášelo reformní návrhy na zlepšení fungování, byla formulována i kritika radikální, která směřovala k úplně jiné formě vlády. Odlišit lze ale také výtky na adresu parlamentu, jež vznášela levice a

---

<sup>108</sup> Tamtéž, s. 44-46.



pravice. Levicoví teoretikové vytýkali parlamentarismu příliš málo demokracie, považovali jej za historicky překonaný předstupeň vlastní pozice, odhalovala jej jako zastírací prostředek třídního boje, jako nástroj upevňování buržoazního panství. Podle své vlastní orientace spatřovali levicoví teoretikové alternativu buď ve svržení vlády a v anarchii nebo v nastolení diktatury proletariátu. Pravice si naopak v souvislosti s parlamentem stěžovala na příliš mnoho demokracie, pokládala jej za úpadkový jev a za symbol vlády průměrnosti a neschopnosti. Alternativu pro ni představovala vláda geniálního charismatického vůdce.

### II. 3. 1. Kritika parlamentarismu zleva

Veškerá radikálně levicová kritika vychází z Karla Marxe a jeho spisu z roku 1871 *Občanská válka ve Francii*. Konečným cílem tohoto směru je odstranění parlamentní moci. Marx jak známo usiloval o dosažení takového politicko-ekonomického uspořádání, v němž dojde k překonání odcizení dělníků od výsledků jejich práce a tedy k jejímu ekonomickému osvobození. Z tohoto hlediska považoval pařížskou Komunu za alternativu ke všem podstatným mechanismům reprezentativní demokracie a za příklad pokusu o beztřídní společnost založenou na samosprávě výrobců. Klasickou dělbu moci Marx odmítal jako jednu ze zástěrek buržoazní vlády a proto měla v onom ideálním stavu náležet moc zákonodárná, výkonná i soudní lidu. Uvědomoval si však, že ačkoliv se stát měl „rozpouštět“, musely zůstat zachovány určité důležité funkce centrální moci, které by byly svěřeny delegovaným zástupcům lidu voleným od nejnižší až po ústřední úroveň a vázaným instrukcemi voličů. V ideální společnosti Marx připodobňoval výkon mocenských funkcí postavení zaměstnanců a zaměstnavatelů. Svoji naději spatřoval v tom, že v budoucnu se stane politika srovnatelná s vedením podniku. Rozhodování tedy nebude ovlivňováno žádnými partikulárními zájmy, ale bude se řídit výlučně hledisky prospěšnosti a rentability.<sup>110</sup>

Svět přetvořený v kancelář a továrnu tvořil i náplň vidin Leninových. Také vůdce ruské revoluce pokládal Komunu za vzor uspořádání, v němž stát již neexistuje. Na rozdíl od Marxe ale přesunul takový cíl do zcela utopických dálav. K řízení průmyslového podniku jistě nejsou třeba žádné speciální instituce a proto Lenin předvídal i zánik parlamentu (podle Lenina pouhého nástroje k oklamání mas)

---

<sup>109</sup> Tamtéž, s. 47-48.

<sup>110</sup> To je motiv, který se objevuje i u jiných myslitelů zabývajících se kritikou parlamentarismu z levicových pozic.

s profesionálními politiky. Jelikož si ale uvědomoval, že dosažení politických cílů nebude snadné, chtěl po dobu jistého přechodného období ponechat reprezentaci bez parlamentu a také stát bez buržoazie. Zastupitelské sbory tedy neměly být okamžitě rušeny, ale přeměněny z pověstné „žvanírny“ a formálního nástroje oddělení zákonodárné a výkonné moci v „pracující těleso“. Lenin spoléhal na avantgardu proletariátu, která je schopna chopit se moci a vést lid k socialismu, organizovat nové uspořádání, být učitelem a vůdcem všech pracujících a vykořisťovaných. Tato avantgarda, v praxi ovšem ztotožněná s úzkým vedením komunistické strany, zastupovala celek vlastně namísto parlamentu, čímž se postupně likvidovaly všechny kontrolní mechanismy. Marxova idea samosprávy výrobců zůstala evidentně pouze na stránkách klasických spisů.

Ruská revoluce se stala hlavní bojovou zástavou radikální levice.<sup>111</sup> Znovu oživila revoluční ideje z let Velké francouzské revoluce, čímž přitahovala i ty politiky a veřejné činitele, kteří s celým programem a všemi konkrétními kroky bolševiků sotva mohli souhlasit. Sama idea revoluce se jevila důležitější než různé detaily. Navzdory tomu se však ruská revoluce setkávala s kritikou nejen (jaksi přirozeně) zprava, ale také zleva. Jejím výrazným představitelem se stal Otto Rühle (1874-1943). Ve svém spise *Von der bürgerlichen zur proletarischen Revolution* (1924) hájil stanovisko, že ruská revoluce je ve skutečnosti poslední buržoazní revolucí, která nastolila autoritativně centralistický byrokratický systém. Rühle odmítal jakoukoliv organizaci proletariátu ve stranách a odborech a dokonce ji považoval za největší překážku jeho vítězství. Samou svojí podstatou totiž strany a odbory brání revoluci a bezprostřední plod jejich existence, parlament, tak udržuje stávající společenské uspořádání. K tomu tedy podle Rühleho přispívají i dělnické strany. Dochází proto k závěru, že „první revoluční výkon proletariátu by muselo být odstranění parlamentů“, protože účast na parlamentním životě vede nutně k přijetí buržoazních metod – namísto tvrdého a nesmiřitelného postupu vůči protivníkovi dochází k vyjednávání a kompromisům. Proletariát neměl vstupovat na půdu buržoazní organizace, ale jeho úkolem byla aktivita na svém vlastním místě, v závodech. V tomto prostředí by vznikaly revoluční závodní organizace, které by nahradily strany i odbory. Revoluční závodní organizace by přijímala rozhodnutí závazná pro celý podnik a také by volila své zástupce do obdobných orgánů na vyšších úrovních, přičemž na čele takové pyramidy by stál

Kongres rad. Tímto způsobem mělo dojít k překonání rozporu mezi politikou a ekonomikou. Rühle měl představu, že vyšší stupně těchto orgánů si jen vždy zjistí vůli zastoupených revolučních závodních organizací a poté se bude diskutovat jen o jejím nejlepším a nejučelnějším uskutečňování. Podobně jako otcové marxismu-leninismu prosazoval tedy i Rühle odvrát od politiky založené na kompromisech, vyrovňáváních, taktických ústupcích a provozování politiky jako technické záležitosti spočívající pouze v koordinaci postupu směřujícího k realizaci společensky prospěšných cílů.

Levicová kritika parlamentarismu vychází z přesvědčení, že se jedná o specifickou vládní formu buržoazie, která zastírá skutečné mocenské poměry a většinu občanů vylučuje z rozhodování. Parlament se postupně integruje do státního aparátu a místo jeho kontroly spíše legitimizuje jeho kroky. Navíc do jednání a kompromisů vtahuje i fundamentální opozici, jejíž vůči systému nebezpečný potenciál tak neutralizuje. Napomáhá „parlamentarizaci“ levicových stran, které tak mohou zapomenout na své původní poslání – tedy změnu systému.<sup>112</sup> Parlament pouze zdánlivě reprezentuje masy, kterým poskytuje iluzi podílu na státní moci. Ve skutečnosti představuje důležitý ventil uvolňující napětí mezi prací a kapitálem.

Určitá (spíše umírněná) část levice usilovala o spojení systému parlamentní reprezentace, jehož pevnou součástí již byla sociální demokracie, se systémem reprezentace ekonomických zájmů. Tato teze tvořila východisko návrhů, které se objevily i v ČSR (viz níže) a které předpokládaly existenci dvoukomorového parlamentu, přičemž první komora by byla volená v přímých a tajných volbách a druhá by byla tzv. komora práce. Ta měla zastupovat všechny vrstvy podílející se na výrobě, popřípadě jen zástupce pracujících. Sociálně demokratický teoretik Max Cohen (1876-1963) tvrdil, že pro socialismus má být charakteristická maximální produktivita, neboť statky mohou být rozdělovány pouze tehdy, pokud jich je k dispozici dostatek. V zájmu lepšího plnění jednoho z nejdůležitějších úkolů měli získat podíl na rozhodování také výrobci. V Cohenových představách by v každém odvětví vznikly výrobní rady sdružující zástupce všech kategorií činných v jednotlivých odvětvích. Pak by se v každé obci shromáždily všechny místní rady, které by zvolily zástupce na vyšší úrovně, z nichž by posléze vyšla centrální výrobní rada. Tímto postupem by byla sestavena

---

<sup>111</sup> Vynikající přehled ideového působení bolševické revoluce podává FRANÇOIS FURET: *Le Passé d'une illusion*, Paříž 1995 (slovenský překlad *Minulosť jednej ilúzie*, Bratislava 2000)

<sup>112</sup> Jedná se o časté téma diskusí ve světovém komunistickém hnutí jak v období meziválečném, tak i podruhé světové válce. Právě KSČ byla několikrát za svůj údajný přílišný důraz na parlamentní politiku z Moskvy kritizována.

komora práce. Podle plánů měly být obě komory rovnoprávné a rovnocenné, přičemž v hospodářských otázkách by měla iniciativu komora práce, zatímco v obecně politických normách první, „normální“ komora.<sup>113</sup>

---

<sup>113</sup> Je ale třeba dodat, že ani v rámci německé sociální demokracie, kde vznikaly, nebyly tyto názory všeobecně přijaty. Jejich odpůrci (například Hugo Sinzheimer) odmítali podřizovat politiku hospodářským hlediskům a chtěli je začlenit do nejširších souvislostí všech věcí.

### II. 3. 2. Kritika parlamentarismu zprava

Základním a společným tónem všech pravicových kritiků parlamentarismu je přesvědčení, že se jedná buď o nástroj, jehož pomocí se neschopní a průměrní zmocňují vlády nad celou společností nebo o projev roztržitého společenského organismu a mechanické nepřirozené rovnosti.

Oswald Spengler popisoval průběh celých lidských dějin jako mohutný proud života plynoucí přes všechny lidské výtvořiny a instituce. Politiku v nejvyšším smyslu ztotožňoval s životem a za prapůvodní politiku všeho živoucího považoval válku. V takových úvahách přirozeně nezbyvalo místo pro pozitivní ocenění parlamentu, instituce založené na smlouvání, dohadování a kompromisech. V době po první světové válce, naprosto odlišné od epochy, v níž parlament vznikl, považoval Spengler parlamentarismus v duchu své slavné knihy *Zánik Západu* za jev charakteristický pro upadající kultury – za vyprázdněnou formu postupně ztrácející přitažlivost. Jelikož její metody přestávaly být účinné, stále častěji vyvstávala nutnost používat mimoparlamentních prostředků. Namísto jednání svobodných a nezávislých zástupců voličstva ovlivňovaly politický život peníze, hospodářský nátlak a stávka. Parlament bez respektu se měnil v pouhou masku zbavenou jakéhokoliv obsahu.

Zejména ve třicátých letech se velké popularitě těšila alternativa vůči demokratickému parlamentarismu formulovaná známým vídeňským sociologem a ekonomem Othmarem Spannem. Přirozenoprávní individualismus, mezi jehož projevy náleželo parlamentu přední místo, chtěl nahradit antimodernistickou celostní naukou. Podle ní náležel primát celku, jehož části byly samy o sobě neživotaschopné. Parlament kritizoval za vytváření dojmu, že společnost je složena z atomů a že je možné zvládat ji prostřednictvím mechanických nástrojů pracujících s většinou a znemožňující věcnou rozvahu a poradu odborníků. Spann odmítal tezi, podle níž by volby a hlasování mohly vyjadřovat vůli lidu. Namítal, že hlasy se nemají počítat, ale vážit. Požadoval proto systém „organické nerovnosti“. V něm by základním kamenem společenského systému nebyl jednotlivec, ale přirozeně vznikající a existující soustava stavů, jejichž zástupci by se scházeli ve „stavovské sněmovně“. Spannova univerzalistická teorie navazující (v představách svého tvůrce) na středověké společenské uspořádání nacházela v meziválečném období velký ohlas především v katolických zemích a v katolickém

prostředí.<sup>114</sup> Vkládaly se do ní naděje na překonání rozporů mezi individualistickým kapitalismem a kolektivistickým socialismem a na odstranění jejich negativních stránek.<sup>115</sup>

Značný ohlas budila kritika parlamentarismu formulovaná významným německým právníkem a státovědcem Carlem Schmittem (1888-1985). Vycházela z toho, že lidský život, myšlení a jednání se odehrávají v různých sférách. Jednou z nich je kromě morálky, estetična a ekonomiky také politično. Každá z těchto sfér je řízena zvláštním principem (morálka dobrem, estetično krásou, ekonomika užitekem) a veškeré politické jednání ovládá dichotomie přítel – nepřítel. Proto musel zahrnout politické instituce spočívající v kompromisním vyjednávání. Podle Schmitta pominuly duchovní a sociální předpoklady parlamentarismu a veškerá jeho další existence se opírala čistě o technické důvody. Veřejná diskuse, projednávání argumentů a protiargumentů probíhající na parlamentní půdě ještě nutně neznamená demokracii. Zatímco parlament a demokracie v minulosti postupovaly ruku v ruce a slavily společné historické úspěchy, ve skutečnosti se jejich vnitřní protiklad prohluboval. Vrcholu dosáhl tento vývoj v meziválečném období. Prostředí masových politických stran potlačovalo základní podmínky parlamentarismu – pevné přesvědčení poslanců, jejich nezávislost na stranických strukturách a oproštěnost od partikulárních zájmů. Politika přestala být záležitostí vzdělané aristokraticko – buržoazní elity. Cílem masových stran založených na společně sdíleném světovém názoru není přesvědčit své politické oponenty, ale získat většinu prostřednictvím masové agitace. K tomu však není třeba veřejných diskusí náležitých právě ke klasickému parlamentarismu. Schmittova kritika tedy spojuje rousseauovskou koncepci demokracie s tezí o historické překonanosti parlamentní demokracie.

---

<sup>114</sup> Výrazně tomu napomohla encyklika papeže Pia XI. *Quadragesimo anno*, která se ke stavovské koncepci stavěla celkem pozitivně a pokládala ji za možný systém politického a hospodářského uspořádání.

<sup>115</sup> Představa komory složené ze zástupců stavů je na první pohled blízká levicovým koncepcím komory práce. Existují však mezi nimi také podstatné rozdíly. Levicové alternativy směřovaly k větší participaci dělnictva (resp. nižších sociálních vrstev) na politické moci a tak k jejich hlubší emancipaci. Naproti tomu Spann byl veden snahou zvrátit údajný úpadek moderní společnosti prostřednictvím likvidace liberálně buržoazního pojetí politiky.

### III. Parlament v Československu do roku 1945

Všechny úvahy o zřízení samostatného českého (respektive československého) státu v průběhu první světové války přirozeně počítaly s existencí jisté formy zákonodárského sboru. Nový stát, jakkoliv se o jeho podobě po určitou dobu diskutovalo, rozhodně neměl být státem absolutistickým. Mezi představami vůdců zahraničního odboje a představitelů politických stran působících v českých zemích samozřejmě lze pozorovat rozdíly. Zatímco ideu, kterou měl tvořící se stát ztělesňovat, prosadil Masaryk a jeho spolupracovníci v zahraničí, podoba konkrétních státních institucí se utvářela stále výrazněji v duchu koncepcí vedení jednotlivých politických stran. To platí i pro vytváření parlamentu.

Podle zákona o zřízení samostatného státu československého z 28.10.1918 mělo státní formu určit Národní shromáždění, které ovšem v té době ještě neexistovalo. Národní shromáždění je termín užívaný pro parlamentní zastupitelstva vzešlá z revolučních hnutí. Vyjadřuje ideu zastupování všeho lidu zákonodárným parlamentním sborem, v němž je symbolicky přítomen všechen lid. Z prvního zákona Československé republiky se pojem Národní shromáždění dostal i do prozatímní ústavy.<sup>116</sup> Sešlo se, s přívlastkem Revoluční, až 14.11.1918. Vzniklo na základě stávajícího Národního výboru metodou tzv. Švehlova klíče.<sup>117</sup> Do té doby vykonával funkce zákonodárského sboru Národní výbor. Vyvrcholením jeho činnosti bylo vydání zákona o prozatímní ústavě (13.11.1918), jež měla vstoupit v platnost následujícího dne. Tímto okamžikem působnost Národního výboru končila a tento orgán se rozšířil a proměnil v Revoluční národní shromáždění. Podle par. 1 Prozatímní ústavy mělo v jeho lavicích zasednout 256 poslanců.<sup>118</sup> Jejich skutečný počet byl však vždy o něco nižší. V RNS působilo 7 klubů. Nejpočetnější agrární měl 55 členů, sociálně demokratický 53 (od března 1919 také 55), klub Československé strany socialistické 29, československý

---

<sup>116</sup> Par. 1 prozatímní ústavy: Národní výbor se rozšiřuje na 270 členů způsobem a dle klíče, jak vznikl Národní výbor. Tento sbor nazývá se Národní shromáždění.

<sup>117</sup> O vzniku Národního výboru v listopadu roku 1916 a o jeho obnově v létě 1918 informuje veškerá základní literatura k českým dějinám v období první světové války. (Paulová, Urban, Galandauer, Šedivý) K okolnostem vzniku Revolučního národního shromáždění srv. např. FERDINAND PEROUTKA: *Budování státu I*, Praha 1991, s. 166. Konkrétně ke „Švehlovu klíči“ viz TODD WAYNE HUEBNER: *The Multinational „Nation-State: The Origins and the Paradox of Czechoslovakia, 1914-1920*, Columbia 1993 (diss)

<sup>118</sup> Zákonem č. 138 z 11.3.1919 bylo Revoluční národní shromáždění rozšířeno na 270 poslanců. Hlavním důvodem byla snaha zvýšit v něm zastoupení Slovenska. Je zvláštní, že ústava, pravděpodobně vzhledem k mimořádnému způsobu ustavení RNS neužívala pojmu poslanec.

demokratický klub (od března 1919 národně demokratický) 46, klub Československé strany lidové 24, České strany pokrokové 6 a slovenský klub (sdružující zástupce Slovenska bez ohledu na jejich politickou příslušnost a v některých případech i bez ohledu na jejich neslovenský původ) 41. V důsledku zmíněných změn stoupl jejich počet na 53. S politickým rozvrstvením souvisí samozřejmě i otázka rozvrstvení sociálního.<sup>119</sup> Závažným problémem, který ovlivňoval nejen činnost RNS, ale atmosféru v celém státě a který také poznamenával legitimitu zákonů v RNS schválených, byla absence zástupců československých Němců. V situaci, kdy tito zásadně odmítali akceptovat vznik nového státu, byla ovšem jejich přítomnost v parlamentních lavicích sotva představitelná. To však nic nemění na skutečnosti, že neúčast německých poslanců byla zřetelným a tíživým nedostatkem československého politického života. K jeho odstranění jistě málo přispívala taková vyjádření, jaká zazněla například na první schůzi RNS z úst Karla Kramáře: „Náš stát ovšem bude českým státem tak, jak jsme si jej vydobyli krví a utrpením.“<sup>120</sup> Ačkoliv konkrétní důsledky tohoto a dalších podobných vyjádření jsou nejasné, postupně přibývalo opatření, která posilovala privilegované postavení Čechů a Slováků ve státě a jejichž případná změna byla samozřejmě stále obtížnější. V bezprostřední parlamentní praxi se pochopitelně vzhledem k nepřítomnosti Němců nemohla příliš projevit. Výsledků parlamentní práce se však týkal zákon č.1/1918, podle kterého měla být Sbirka zákonů a nařízení publikována pouze v češtině a slovenštině.<sup>121</sup> Tento trend vyjádřilo i usnesení Nejvyššího správního soudu z března 1919, ve kterém bylo potvrzeno právo státu uplatnit svůj národní charakter.

Národní shromáždění bylo zákonodárným orgánem pro stát a jeho jednotlivé části a zároveň kontrolním orgánem nad mocí výkonnou.<sup>122</sup> Toto nejobecnější vymezení kompetence bylo zakrátko doplněno dalšími pravomocemi. Jednalo se v první řadě o

---

<sup>119</sup> MICHAL NAVRÁTIL: *Almanach Národního shromáždění*, Praha 1919, str. 11-13. V řadách RNS se nacházelo 40 redaktorů, 39 rolníků a statkářů, 34 advokátů, 17 tajemníků stran a odborových sdružení 16 katolických kněží, 13 státních úředníků, 13 úředníků nemocenských pokladen, 12 spisovatelů, 10 lékařů, 10 univerzitních profesorů, 9 učitelů, 8 dělníků, 7 inženýrů, 7 středoškolských profesorů, 7 bankovních úředníků, 6 úředníků zemské samosprávy, 6 evangelických farářů, 5 továrníků, 5 obchodníků. Zástupců dalších profesí bylo méně než 5.

<sup>120</sup> Citováno podle JAROSLAV KUČERA: *Koncepce národního státu Čechů a Slováků a jeho realita v životě první republiky*. In: *Československo 1918-1938: osudy demokracie ve střední Evropě II*, Praha 1999, s. 602-610.

<sup>121</sup> Od března 1919 se sice měla tisknout i německy, ale za autentický byl pokládán výhradně text český, od března 1921 též slovenský.

<sup>122</sup> Jednání RNS se řídilo jednacím řádem provizorně vypracovaným ještě Národním výborem. Měl 88 paragrafů pojednávajících o ustavení Národního shromáždění (par. 1-7), o činnosti jednotlivých funkcionářů (par. 8-13), o pravidlech jednání (par. 14-83) a o postavení poslanců (par. 84-88).



volbu prezidenta republiky a zpočátku i předsedy vlády a jednotlivých ministrů, o možnost odvolávat vládu vyslovením nedůvěry a o právo vyhlášovat válku.<sup>123</sup> Právě vztah nejvyšších ústavních orgánů představoval v dalších měsících problém, který vyvolával diskuse a nakonec si i vyžádal novelizaci prozatímní ústavy. Její tvůrci totiž oproti názorům převládajícím v ústavněprávní teorii i převládající praxi ve prospěch parlamentu velmi značně okleštili zejména pravomoci prezidenta republiky. Ten byl podle ústavy trestně neodpovědnou hlavou státu zajišťující vnější reprezentaci státu. Vykonával také funkci nejvyššího velitele, na základě usnesení Národního shromáždění mohl vypovídat válku, Národnímu shromáždění také předkládal sjednaný mír. Dále jmenoval důstojníky, státní úředníky, soudce, povoloval amnestie a abolice a podepisoval zákony.

Také postavení vlády vůči moci zákonodárné ale bylo konstituováno jako velmi slabé a podřízené. V zájmu dosažení jisté rovnováhy jednotlivých druhů moci proto došlo na jaře 1919 ke změně prozatímní ústavy.<sup>124</sup> Jádro změny spočívalo v posílení kompetencí prezidenta a vlády. Prezident dostal právo být informován a informovat Národní shromáždění, v omezené míře mu bylo přiznáno právo zákonodárné iniciativy a též se prodloužila lhůta pro vrácení parlamentem schváleného zákona (z 8 na 14 dnů). Členové vlády, ministři, byli podle původního pojetí ústavy pouze zmocněnci Národního shromáždění, které je jmenovalo. Z vlády se tak stával jen jakýsi výbor parlamentu. Novela naproti tomu dávala právo jmenovat členy vlády prezidentovi, který mohl sám rozhodovat i o jejich počtu. Ústava však obsahovala ustanovení o tom, že vláda má odstoupit, pokud by se ocitla „ve zřejmém rozporu s většinou sněmovní“.<sup>125</sup>

Úkolem RNS, který nás v této souvislosti zajímá nejvíce, je příprava definitivní ústavy ČSR a řádných parlamentních voleb. Práce na nové ústavě vykonával Ústavní výbor RNS, v jehož vedení stáli Alfréd Meissner jako předseda, František Hnídek a prof. František Weyr jakožto místopředsedové. Konkrétní podobu ústavní listiny ale po teoretické a odborné stránce nejvíce ovlivnil prof. Jirí Hoetzel, po stránce politické

---

<sup>123</sup> Stalo se tak zákonem č. 36/1918 Sb.

<sup>124</sup> Srv. LADISLAV SOUKUP: *Poznámky k novelizaci prozatímní ústavy ČSR*. In: Karel Schelle (ed.): *Aktuální otázky českého a československého konstitucionalismu*, Brno 1993, s. 241-245.

<sup>125</sup> Původně stačil k předložení návrhu na vyslovení nedůvěry vládě podpis jedné čtvrtiny poslanců, což se změnilo na požadavek podpisu nejméně 100 poslanců. Ve vládním návrhu novely ústavy se objevila uvedená formulace, že vláda musí odstoupit, pokud se ocitne ve zřejmém rozporu se sněmovní většinou. To se však mohlo podle představ vlády projevit pouze zamítnutím návrhu vlády na vyslovení důvěry. Je nutno dodat, že taková situace nikdy nenastala. Národní shromáždění naproti tomu prosadilo možnost odvolat i jednotlivého člena vlády.

pak tehdejší ministr vnitra Antonín Švehla. Právě on se nejvíce zasloužil o dohodu, podle níž měly strany schvalovat ústavu vcelku.<sup>126</sup>

Z hlediska vývoje zákonodárné moci se jako nejdůležitější jeví složení parlamentu, především otázka počtu jeho komor a podoby voleb. Podle vládního návrhu měli aktivní volební právo vykonávat v podmínkách poměrného volebního systému občané starší 21 let. Vláda předpokládala, že rozdělení volebních okresů a mandátů bude co nejvíc odpovídat skutečnému počtu obyvatel a také národnostním poměrům v jednotlivých oblastech. Měla platit zásada, že jeden poslanecký mandát bude připadat zhruba na 50 tisíc obyvatel. Výjimku tvořila Praha, na jejímž území byl počet mandátů vyšší. Proti existenci druhé komory, senátu, se vyslovovali hlavně sociální demokraté a představitelé politického katolicismu.<sup>127</sup> Československá strana socialistická prosazovala zřízení senátu jakožto korporace vyjadřující různé hospodářské zájmy.<sup>128</sup>

Na základě studia poměrů v řadě zemí vzniklo přesvědčení, že zkušenosti s jednokomorovým parlamentem nejsou dobré a že lze nalézt i specifické československé důvody hovořící ve prospěch druhé komory.<sup>129</sup> Jelikož tyto argumenty uznala i vláda, předložila ústavnímu výboru RNS netištěnou osnovu zákona o složení a pravomoci senátu. Vycházel ze zásady, že je třeba zajistit vzájemnou nezávislost a odlišnost obou komor, které ale měly zároveň představovat vůli celého národa. Senát měl mít celkem 150 členů volených na 8 let. Volební právo do horní komory bylo koncipováno odlišně od volebního práva do poslanecké sněmovny. Protože senát měl mimo jiné zamezovat projevům politického radikalismu, jemuž, jak se předpokládalo, jsou náchylní propadnout spíše mladí voliči, mohli do něj volit lidé po dovršení 26 let a senátorem se mohl stát československý občan starší 45 let. Omezený význam senátu jako určitého odkladiště politiků, kteří se již ocitli za zenitem své politické kariéry

---

<sup>126</sup> Pouze lidovci a národní demokraté tuto dohodu nepřijali a osobovali si právo nesouhlasit s určitými konkrétními detaily ústavy. Lidovci se obávali především odlučky církve od státu, která dlouho patřila mezi plány rozsáhlých politických, sociálních a společenských reforem, jež měl nový stát provést. V případě národních demokratů šlo o pochybnosti nad tím, zda nová ústava dostatečně zajistí politické zisky českého národa.

<sup>127</sup> Jednalo se o ty politické strany, které měly svoji pevnou voličskou základnu v nižších či nižších středních společenských vrstvách a které se obávaly, že případné zavedení nějakého odlišného volebního systému do druhé parlamentní komory by pro ně nebylo výhodné. Z prostředí lidové strany se ozývaly alternativní návrhy například na obnovu zemských sněmů a ohlas tam nacházely i úvahy o druhé komoře jakožto stavovském hospodářsko-sociálním orgánu.

<sup>128</sup> Návrhy na zřízení hospodářského parlamentu jako zvláštní komory vedle poslanecké sněmovny ("politického parlamentu") se začaly silněji ozývat ve třicátých letech. Budeme jim ještě věnovat podrobnější pozornost.

<sup>129</sup> V první řadě spočívaly především v existenci velkého množství národností a sociálních skupin a z toho vyplývajícího velkého množství odlišných politických zájmů. Zastánci druhé komory věřili, že v senátu bude pro projednávání zákonů vládnout příhodnější, strážlivější atmosféra.

potvrzovala i skutečnost, že po dobu meziválečného Československa se žádný senátor nikdy nestal ministrem. A když volební praxe v Československu ignorovala ustanovení o osmiletém funkčním období senátu (mělo zajišťovat samostatnou kontinuitu nezávislou na šestiletých volebních cyklech poslanecké sněmovny) a volby do obou komor se konaly současně, nabývaly pochybnosti o smyslu existence senátu nesporného oprávnění.

Před volbami v roce 1935 byl schválen zákon měnící a doplňující řád volení do Poslanecké sněmovny, Senátu, zemských a okresních zastupitelstev. Kromě jiného rozdělení volebních krajů ale nebyly změny, k nimž v důsledku tohoto zákona došlo, nijak významné.

Některé ústavy používaly termín Národní shromáždění pouze pro přechodné sloučení 2 komor ve společné schůzi. Československá ústava se v této záležitosti nevyjadřovala příliš jasně. V paragrafu 38 budila dojem, že se tento název má užívat skutečně jen pro společné schůze.<sup>130</sup> Na jiných místech ústavy ale najdeme pasáže, podle nichž by se obě sněmovny jako jednotný orgán nazývaly Národní shromáždění.<sup>131</sup> Tato praxe se nakonec prosadila.

Národní shromáždění mělo podle ústavy silné kontrolní pravomoci vůči exekutivě a správním institucím. Ačkoliv se oproti prozatímní ústavě pravomoci parlamentu ve vztahu k vládě zřetelně oslabily, odrážely se poměry v Národním shromáždění v ustavení a podobě vlád (s výjimkou několika krátkodobě působících vlád úřednických). Národní shromáždění bylo především zákonodárným orgánem vykonávajícím zákonodárnou moc pro celé území Československé republiky. V parlamentní republice, kterou ČSR de iure i de facto nesporně byla, se běžně rozlišují tři druhy kompetencí parlamentu: zákonodárná, kontrolní, autonomní. Zvláštní skupinu pak tvoří správní úkony zákonodárných sborů.<sup>132</sup> Ústava mu (a budoucímu sněmu Podkarpatské Rusi) v duchu zásady o dělbě mocí svěřovala vydávání prvotních právních norem. Byly však vymezeny určité výjimečné případy, v nichž mohly právní

---

<sup>130</sup> Ústavní listina ČSR, par. 38: „Konají-li obě sněmovny společnou schůzi jako Národní shromáždění“...Společné schůze se měly konat pouze za účelem volby prezidenta republiky, jeho náměstka a pro přijetí jejich ústavního slibu.

<sup>131</sup> Ústavní listina ČSR, par. 6: „Moc zákonodárnou vykonává pro celé území Československé republiky Národní shromáždění skládající se ze 2 sněmoven – sněmovny poslanecké a senátu.“  
par. 64: „Smlouvy obchodní, dále smlouvy, z kterých pro stát neb občany plynou jakákoliv břemena majetková nebo osobní, zejména i vojenská, jakož i smlouvy, jimiž se mění státní území, potřebují souhlasu Národního shromáždění.

<sup>132</sup> Jedná se jak o úkony, které jsou podstatou i formou úkony správní, tak o úkony, jež jsou správní jen svojí podstatou, ale z hlediska vnější formy jsou zákony – tzv. formální zákony (například rozpočet).

normy stanovit jiné orgány. V době mezi zasedáními Národního shromáždění a před ustavením nového po volbách přejímal většinu kompetencí Stálý výbor. V případě referenda mohl zákon schválit lid a konečně zákon č. 300/1920 Sb. dával za mimořádných podmínek právo činit opatření omezující nebo rušící dočasně svobody zaručené ústavní listinou vládě. Ústava přesně nevymezovala, které věci musely být bezpodmínečně upravovány zákonem a které i prostřednictvím vládních nařízení.

Kontrolní působnost spočívala v možnosti sněmovny interpelovat předsedu a členy vlády ve věcech jejich působnosti, zkoumat správní úkony vlády, volit výbory, kterým měla ministerstva poskytovat informace a usnášet se na adresách a rezolucích.

Autonomní působnost Národního shromáždění se projevovala tím, že každá sněmovna si sama volila předsednictvo a ostatní funkcionáře, základní zásady jednání a styky sněmoven mezi sebou a s vládou a navenek se upravovaly zvláštním zákonem a své vnitřní poměry si každá sněmovna upravovala sama jednacím řádem.

Národní shromáždění disponovalo ještě jednou speciální funkcí. Mohlo vznést trestní obžalobu a provádět trestní řízení proti vládě, respektive proti prezidentovi. Prezident republiky mohl být stíhán jen pro velezradu senátem na základě obžaloby Poslanecké sněmovny.<sup>133</sup> Poslanecká sněmovna mohla před senátem obžalovat i předsedu vlády a její členy v případě, že by porušili úmyslně nebo z hrubé nedbalosti ústavní a jiné zákony v oboru své působnosti.

Charakteristickým rysem politického života v Československu byly vázané kandidátní listiny, které vyvolávaly občasnou kritiku a daly dokonce vzniknout i politickému uskupení, jež si boj proti nim dalo do svého názvu. Závažné následky měla také praxe, která se ustálila prostřednictvím precedentního rozhodnutí Volebního soudu v případě poslanců Modráčka a Hudce. V jeho důsledku se totiž prosadilo pojetí, podle něž byl poslanecký mandát pokládán za majetek politických stran, které jej potom přirozeně mohly poslanci odejmout. Volební soud jakožto orgán zřízený mj. právě za účelem řešení takových sporů, se v těchto případech přikláněl ke stranám a jejich postup vůči neposlušným poslancům posvěcoval. Volebnímu soudu náleželo ověřování voleb, rozhodování o stížnostech proti průběhu a výsledkům voleb. Administrativně a personálně byl připojen k Nejvyššímu správnímu soudu. V procesu schvalování ústavy provedl ústavní výbor v kompetenci Volebního soudu některé důležité změny. Rozšířil ji i na připravované volby župních poslanců a župních výborů. Jako mnohem důležitější

---

<sup>133</sup> Trestem však mohla být jen ztráta úřadu a způsobilosti k jeho dalšímu nabytí.

pro budoucnost (i s ohledem na to, že župní zřízení platilo jen dočasně na Slovensku a že k jeho zavedení na území celého státu nikdy nedošlo) bylo ustanovení, že může rozhodnout o ztrátě volebního mandátu z důvodu změny stranické příslušnosti v případě, že k této změně vedly poslance důvody „nízké a nečestné“. Tato praxe se ovšem mohla dostat do přímého (ovšem stěží řešitelného rozporu) s ústavou, podle níž poslanci vykonávali mandát zásadně osobně a nikdo jim neměl dávat žádné příkazy či instrukce.<sup>134</sup> Tento zákaz přitom platil i pro poslanecké kluby a orgány politických stran.

Členové Národního shromáždění se nesměli obracet k veřejným úřadům za účelem získání podpory soukromých zájmů třetích osob, zejména příslušníků svých politických stran. To neplatilo pro ty poslance, k jejichž povolání takové zákroky u úřadů patřily (například pro advokáty). V konkrétních případech ale bylo často obtížné nalézt hranici mezi soukromým a veřejným zájmem.

Podle rozhodnutí poslanců měla být ústavní listina uvozena proklamací připomínající ústavu USA.<sup>135</sup> Znění této proklamace, jež sama o sobě nemusela být nijak důležitá, se zvláštní cestou stalo předmětem sporů o charakter celého československého státu. Jejich jádrem byla interpretace počáteční formulace „My národ československý“. Dodnes totiž přetrvávají polemiky o tom, koho tento pojem zahrnoval. Jednalo se o národ definovaný na občanském principu, do něhož by patřili všichni občané státu nebo o souhrn lidí hovořících „státním oficiálním jazykem“?<sup>136</sup>

Ústava udělovala pasivní volební právo i státním zaměstnancům. Po dobu výkonu mandátu jim měla být poskytnuta zákonná dovolená. Výjimka platila pro vysokoškolské profesory, kteří po dobu výkonu mandátu na dovolenou jít nemuseli. Kdo ovšem státním zaměstnancem před začátkem výkonu mandátu nebyl, mohl se jím stát teprve rok po jeho ukončení. Poslancem Národního shromáždění se podle ústavy

---

<sup>134</sup> Takové příkazy nebo instrukce by stejně byly právně neúčinné. Jejich udělení ani přijetí ale nemělo být, na rozdíl od předválečného Předlitavska, trestné. Proti jejich autorovi nebo příjemci bylo možno zavést pouze politické trestní řízení.

<sup>135</sup> My národ Československý, chtějící upevnit dokonalou jednotu národa, zavést spravedlivé řády v republice, zajistiti pokojný rozvoj domoviny československé, prospěti obecnému blahu všech občanů tohoto státu a zabezpečiti pozhnání svobody příštím pokolením, přijali jsme ...ústavu..., jejíž znění následuje

<sup>136</sup> JAROSLAV KUČERA: *Politický či přirozený národ? K pojetí národa v československém právním řádu meziválečného období*. Český časopis historický 99, 2001, č.3, str. 548-568. Autor na základě konkrétních projevů přesvědčivě doložil, že autoři této preambule chápali „národ Československý“ jednoznačně jako lidi pokrevně příbuzné, jedním jazykem spojené. Diskuse tím však pravděpodobně ještě neskončí.

z titulu své funkce nemohli stát župani<sup>137</sup>, členové župních zastupitelstev, okresní hejtmani, členové Ústavního soudu a přisedící Volebního soudu. Členové Národního shromáždění museli v první schůzi sněmovny, v níž byli přítomni, vykonat slib. Byli také povinni účastnit se všech jednání a sněmovních prací.

Ke každému trestnímu nebo disciplinárnímu stíhání člena Národního shromáždění byl nutný souhlas příslušné sněmovny.<sup>138</sup> Členové obou sněmoven mohli odepřít svědectví o věcech, které jim byly svěřeny jako členům nejvyššího zákonodárného sboru – toto oprávnění platilo i po skončení mandátu. V roce 1922 navrhli poslanci Československé strany socialistické zákon o neslučitelnosti poslanecké a senátorské funkce s určitými funkcemi v ekonomickém sektoru, který se stal předlohou pro vládní návrh předložený o dva roky později. Rozhodování o neslučitelnosti funkcí mělo probíhat na dvou rovinách. Inkompatibilnímu výboru, složenému z členů obou sněmoven, měly náležet soudcovské moci a rozhodování o tom, zda určité obecné skutečnosti bez vztahu ke konkrétnímu poslanci spadaly pod materiální předpisy zákona. Druhou rovinu pak představoval Volební soud, který řešil konkrétní případy poslanců a senátorů. V průběhu projednávání pak došlo k několika změnám – pro každou sněmovnu měl být zřízen zvláštní inkompatibilní výbor, jimž byly soudcovské pravomoci nakonec odejmuty.

Obě sněmovny svolával ke dvěma řádným zasedáním v roce prezident republiky, přičemž pro zahájení jarních i podzimních zasedání byly přesně stanovené měsíce. Řádná zasedání se konala v březnu a říjnu. V těchto termínech musela být nová zasedání zahájena i v případě, že by předchozí zasedání končilo bezprostředně předtím. Na žádost nadpolovičního počtu poslanců nebo senátorů, v níž musel být uveden i předmět jednání, musel prezident do 14 dnů svolat schůzi mimořádnou.<sup>139</sup> Prezident měl také právo jednání sněmovny skončit nebo odročit. Na skončení nebo odročení schůze ale sněmovna neměla naprosto žádný vliv.

---

<sup>137</sup> V době schvalování ústavy se jak známo počítalo se zavedením župního zřízení na celém území státu. V tomto smyslu byl schválen i župní zákon. Od roku 1922 existovaly župy na Slovensku. Argumenty odpůrců tohoto správního útvaru, které se ozývaly od počátku, se nakonec prosadily dříve, než se župy objevily i v českých zemích. Podle zákona o organizaci politické správy pak bylo s platností od roku 1928 zavedeno zemské zřízení.

<sup>138</sup> Je zajímavé, že toto ustanovení o imunitě se nevztahovalo na trestní odpovědnost, kterou měl případně poslanec jakožto odpovědný redaktor.

<sup>139</sup> Pokud by to prezident neučinil, v průběhu dalších dvou týdnů by schůzi svolal předseda sněmovny. Ústava ale pamatovala i na parlamentní menšinu. Schůzi bylo třeba svolat i na žádost dvou pětin členů sněmovny pokud od její poslední schůze uplynuly minimálně 4 měsíce.

Prozatímní ústava předepisovala i pro jednání přítomnost minimálně jedné třetiny poslanců, ale ústava definitivní nařizovala toto kvórum jen pro usnášení. Podle původního zákona o organizaci kanceláří Poslanecké sněmovny a Senátu z roku 1920 měl jejich zaměstnance jmenovat po dohodě s předsednictvem sněmovny ministr vnitra. O dva roky později došlo ke změně a úředníky nadále jmenovalo předsednictvo příslušné sněmovny hlavně ze zaměstnanců státních a veřejných úřadů

Pro schválení zákona požadovala ústava v zásadě souhlas obou sněmoven. V některých případech však bylo nutno poskytnout právo konečného rozhodnutí jedné komoře, kterou pochopitelně byla poslanecká sněmovna. Za určitých okolností tedy bylo možno schválit zákon bez nebo i proti souhlasu Senátu. V dolní komoře však pro takový zákon musela hlasovat kvalifikovaná většina poslanců a musel s ním souhlasit prezident. Touto cestou také nemohl být přijat ústavní zákon. S výjimkou rozpočtu nebo branného zákona mohla vláda předložit zákon nejdříve Senátu. Senátoři měli stejné, resp. stejně omezené právo zákonodárné iniciativy jako poslanci.<sup>140</sup>

Tvůrci československé ústavy se snažili i nahradit výjimečná opatření známá z ústavy rakouské. Proto vláda navrhla zřízení výboru, který by dohlížel nad výkonnou mocí a měl by právo činit neodkladná opatření. Na základě toho vznikl Stálý výbor. Měl 24 členů, z nichž 16 dodala Poslanecká sněmovna a 8 Senát. Přebíral práva a kompetence Národního shromáždění v době, kdy nezasedalo nebo v obdobích, kdy neexistovalo, resp. se po volbách ještě neustavilo. Aby se však zamezilo eventuálnímu zneužití moci malou skupinou politiků, platilo ustanovení, že veškerá opatření Stálého výboru přestávala platit, pokud je do určité lhůty nepotvrdilo celé Národní shromáždění.

Pro práci a působení každého parlamentu je mimořádně důležitý jednací řád.<sup>141</sup> V roce 1920 byl přijat jednací řád, který byl původně považován jen za provizorní. Jelikož se však osvědčil, k žádným podstatným změnám se již nepřistoupilo.

Kromě analýzy ústavněprávního postavení parlamentu a jeho kompetencí je žádoucí položit si otázku skutečného reálného působení zákonodárného sboru

---

<sup>140</sup> Uplatnění tohoto práva bylo omezeno předepsaným počtem podpisů a potřebou finanční doložky.

<sup>141</sup> Parlamentní jednací řád je soubor předpisů pro řízení parlamentních jednání a jednání součástí parlamentu (předsednictvo, výbory, komise, kluby, úřady). Zpravidla upravují organizaci a kompetenci sněmovních orgánů a organismů, práva a povinnosti poslanců, právo sněmovní iniciativy, postup sněmovních projednávání (v plénu i výborech), pravidla řízení schůze a sněmovní disciplíny, jednací řeč, interpelační právo, normy zabezpečující svobodu slova, jednání a veřejnost schůzí, vzájemný styk obou sněmoven. V odborné literatuře existoval spor o povahu jednacích řádů spočívající v diskusi o tom, zda jsou jednací řády objektivním právem, zda jsou pouhými statuty či konvenčními nařízeními a zda jsou původními nebo odvozenými normami. Na dodržování jednacích řádů měl dohlížet předseda sněmovny. Srv. Slovník veřejného práva československého DOPLNIT

v politickém systému a životě státu. V dosavadním zkoumání převažuje názor, že postavení parlamentu v ČSR bylo naprosto druhořadé.<sup>142</sup> Takové konstatování nepochybně úzce souvisí s pohledem na kvalitu a „hloubku“ československé demokracie. Ta bohužel bývá někdy posuzována pouze z hlediska platných právních předpisů, přičemž se opomíjí každodenní politická praxe.<sup>143</sup> Bez ohledu na všechny eventuální polemiky lze ale sotva popřít skutečnost, že parlament se v meziválečném Československu prosazoval proti jiným centrům politické moci a rozhodování jen velmi obtížně a že nebyl s to uhájit vlastní politickou existenci. Konkurenty, kteří parlament postupně stále více oslabovali, byly hlavně vláda a politické strany. V období první úřednické vlády po abdikaci vlády Tusarovy se zrodila neformální instituce příznačná pro politický život celé první československé republiky a též podstatně ovlivňující postavení parlamentu. Vznikla tzv. pětka sdružující vedoucí činitele hlavních politických stran. Na jejich schůzkách se prostřednictvím kompromisů hledalo řešení důležitých politických problémů, jež se potom předkládalo vedoucím stranickým orgánům a posléze i poslancům.<sup>144</sup> Ačkoliv jistě nelze popírat, že Československo zůstávalo po celé meziválečné období demokratickým státem, trpěla československá demokracie určitými vnitřními neduhy, které ji značně oslabovaly. Postupně se zde totiž vytvořil systém tzv. „sloupové demokracie“, pro který byly konstitutivním a dominantním prvkem právě politické strany.<sup>145</sup> Veškerý veřejný i soukromý život obyvatel se odehrával pod kontrolou politických stran. Ty vytvořily jakési sloupy či uzavřené sféry, v jejichž rámci dovedly svým příznivcům, přesněji řečeno klientům, zajistit vzdělávání, profesní kariéru i náplň volného času.

Ve třicátých letech si závažné deformace v postavení parlamentu v politickém systému začínali uvědomovat i někteří teoretikové a objevovaly se návrhy na reformu a

---

<sup>142</sup> . Příčiny tohoto stavu bývají samozřejmě charakterizovány rozdílně. Mohou být považovány za nutný a logický důsledek celého politického a společenského systému nebo naopak jen za dílčí a nepříliš podstatnou chybu. „Fundamentální“ kritika bývá vedena z ideologických (především marxistických nebo extrémně konzervativních) či odborně věcných (sociologických popř. politologických) pozic.

<sup>143</sup> Zmíněným nedostatkem trpí například některé práce Evy Brokové. Jedná se ale o spor, který pravděpodobně není řešitelný výhradně pomocí odborných historiografických metod. Do závěrů, k nimž dospíváme, se nutně vměšují jiná kritéria. Nesporně najdeme argumenty jak pro tvrzení, že československá demokracie patřila mezi nejrozvinutější a nejpropracovanější, stejně jako pro přesvědčení, že byla jen fasádou, za níž rozhodovala jen úzká, politicky a národnostně vymezená oligarchie.

<sup>144</sup> Později se podle počtu koaličních stran měnil i název tohoto orgánu.

<sup>145</sup> PETER HEUMOS: *Strukturální prvky první Československé republiky*. Soudobé dějiny 2, 1995, č. 2-3, str. 157-165. Je ovšem třeba připomenout, že názory Petera Heumose jsou předmětem kritiky, která se snaží charakter a kvalitu československé demokracie obhajovat. Asi nejvýznamnější představitelkou tohoto směru je Eva Broková. K tématu srov. diskusi uveřejněnou in: *Bohemia* 39/2, 1998. Do diskuse se kromě Heumose a Brokové zapojili i Ferdinand Seibt a Eva Hahnová.



modifikaci parlamentního uspořádání. Zakládaly se na přesvědčení, že klasický parlamentarismus vznikl v době velmi odlišné a že proto již neodpovídá stávající politické realitě.<sup>146</sup> Kdysi byl projevem liberalismu, který však tváří v tvář hospodářským a politickým problémům ve třicátých letech selhával. V situaci, kdy byly nositelem parlamentní ideologie majetné a vzdělané vrstvy, mohly se dobře uplatňovat 3 důležité zásady parlamentarismu (reprezentace, diskuse a veřejnost jednání) a také teorie o dělení moci ve státě a o převaze moci zákonodárné. Z tohoto pohledu se ovšem jevil klasický parlament jako instituce spíše nedemokratická, které paradoxně působí prohlubující se demokratizace společnosti nemalé újmy. Parlamentarismus tak s demokracií slučitelný není (nebo jen velmi obtížně). Původní jednota cílů „politického národa“ byla rozbita a začaly se projevovat odlišné zájmy jednotlivých politických a postupně i sociálních vrstev, takže z poslanců se stávali zástupci zájmových skupin. Namísto diskuse pak v plénu nutně nastává mocenské měření sil končící nejčastěji kompromisem. S tím, jak neustále narůstá počet politicky aktivního obyvatelstva a potažmo voličů, mění se i ráz politických stran, mocných politických organizací, do nichž se přenášelo těžiště politické moci a které nabývaly převahy nad zákonodárným sborem.

Podle zastánců těchto názorů se měla politická praxe přizpůsobit zmíněným změnám. Protože určitá krize parlamentního systému rozhodně nebyla pouze československým problémem, inspirace pro řešení se hledala v zahraničí. V některých zemích se ve třicátých letech stávala populární tzv. stavovská teorie prosazující organizaci společnosti nikoliv na základě individua, ale na základě příslušnosti ke stavům. Tato teorie, jejímž autorem a asi nejznámějším propagátorem byl rakouský ekonom a sociolog Othmar Spann, si činila aspirace na překonání na nalezne „třetí cesty“ mezi liberalistickým individualismem a socialistickým kolektivismem. Nejvhodnější prostředí pro její praktickou aplikaci existovalo v zemích s katolickým prostředím a hodnotami. Proto se pokusy o uskutečnění dostaly nejdále právě v Itálii a Rakousku, kde byla v roce 1934 přijata ústava vycházející ze stavovských zásad. Ukazovalo se ale, že se těmito teoriím daří přece jenom lépe v univerzitních posluchárnách a na stránkách učených pojednání, než v praktickém životě. Přesto se i v Československu ozývaly hlasy požadující začlenění stavovských prvků do politického

---

<sup>146</sup> JAN MERTL: *Ideologie parlamentarismu a naše doba*. Recenze in: *Moderní stát*. Revue pro politiku, parlamentarismus a vědy státní 1933, s. 341-342, autorem zřejmě Jaroslav Krejčí.

systému ČSR. Nemělo tedy jít o úplné převzetí stavovské teorie, ale spíše o její propojení s demokracií.

Jestliže společnost prošla tak výraznými změnami, jestliže se změnilo její složení a způsob členění, nemohl podle některých politických filozofů a právníků parlament nadále fungovat ve své dosavadní podobě, která nebyla obrazem a zástupcem jednotlivých stavů. A právě tuto úlohu měl plnit tzv. hospodářský parlament. Ten se měl stát prostředkem k řešení problému existence stavů v moderní společnosti. Demokracie sice prokázala nedostatky, jež bylo nutno podchytit a odstranit, ale neměla být likvidována, nýbrž zdokonalena aplikací prvků stavovské teorie. Přívrženci této koncepce doufali v to, že se touto cestou celý společenský systém zdokonalí, neboť demokracie zajišťující práva individua bude doplněna stavovstvím spojujícím individua v silné kolektivy. Tohoto cíle mělo být dosaženo přebudováním horní parlamentní komory, Senátu, v již zmíněný tzv. hospodářský parlament, v němž by stavy měly možnost hájit své zájmy.<sup>147</sup> Složen by byl z delegátů jednotlivých povolání vysílaných jejich nejvýznamnějšími organizacemi.<sup>148</sup> Počet členů této hospodářské komory neměl přesahovat 150. V této souvislosti lze poukázat na určitou podobnost těchto návrhů s konstrukcí parlamentu po osvobození Československa v roce 1945, kdy se do Prozatímního národního shromáždění dostali i zástupci různých profesních organizací.

Bylo-li řečeno, že v Československu zůstávala snaha o prosazení stavovské koncepce na demokratické půdě, je ovšem třeba připomenout, že radikálnost alternativních návrhů v průběhu třicátých let narůstala a že diskuse postupně opouštěla akademickou rovinu a přesouvala se do prostředí každodenní politiky a publicistiky.<sup>149</sup>

Důležitější než teoretické koncepty ale samozřejmě je otázka, zda a případně jakým způsobem se projevovaly v zákonodárné praxi ČSR. K žádnému přebudování Senátu jak známo nedošlo. Přesto však postavení parlamentu postupně přestávalo odpovídat klasické teorii. Nárůst exekutivní moci na úkor moci zákonodárné jistě nebyl československou specialitou, neboť s tímto jevem se můžeme setkávat ve 20. století ve

---

<sup>147</sup> JIŘÍ HAVELKA: *Hospodářský parlament jako orgán stavovského zastoupení*. Moderní stát. Revue pro politiku, parlamentarismus a vědy státní 1933, s. 81-90.

<sup>148</sup> Počítalo se se zástupci zemědělství, průmyslu a živností, obchodu, dopravy, svobodných povolání, veřejných zaměstnanců, školství, vědy a umění.

<sup>149</sup> Lze říci, že tento vývoj probíhal v letech 1933-1938. Úvahy o reformě a později i o úplném odstranění demokratického systému se rozvíjely nejen mezi odborníky na politickou filozofii a ústavní právo a v prostředí krajních politických proudů, ale také v řadách velké části katolické inteligence. Příkladem prohlubujícího se odstupu od parlamentní demokracie a silícího odporu vůči ní může být revue Řád vydávaná radikálními, tzv. integrálními katolíky

více demokratických státech. Přesto však je nutno položit si otázku, zda právě v Československu nenabyl zvláštních forem zasluhujících si bližší zkoumání.

Nešlo přitom rozhodně jenom o výše zmíněnou skutečnost, že na parlamentním fóru se o politických záležitostech nerozhodovalo, ale pouze se potvrzovala řešení přijatá jinde. Despekt představitelů výkonné moci vůči zákonodárcům<sup>150</sup> nacházel svůj výraz i v několika zákonech, které museli tito paradoxně přijmout a tím i podstatně omezit svůj vliv. Ústavní vývoj meziválečného Československa citelně poznamenávalo tzv. zmocňovací zákonodárství, které přesouvalo kompetence náležející parlamentu do rukou exekutivy. Poprvé se projevilo dokonce již v roce 1918 v zákoně o mimořádných a přechodných ustanoveních na Slovensku. O dva roky později následoval zákon o mimořádných a přechodných opatřeních. Ve dvacátých letech, v období určité stabilizace podněty k přijetí takových opatření slábly.<sup>151</sup> O to silněji ovšem tento trend působil ve třicátých letech a vyvrcholil v období druhé republiky. V roce 1933 vedla hospodářská krize vyžadující rychlé a efektivní zásahy ke schválení zákona o mimořádné moci nařizovací, jimiž získala vláda zmocnění provádět v hospodářské oblasti opatření, k nimž by jinak bylo třeba zákona.<sup>152</sup> Dále byly kompetence vlády rozšířeny zákonem z roku 1936 o obraně státu. Reálný význam parlamentu v rozhodovacím mechanismu výmluvně ukazuje role, jakou (ne)sehrál v krizi předcházející v září 1938 podpisu mnichovské dohody.

Nejzávažnější ale bylo narušení zásady o dělbě moci z prosince 1938. V nesporně mimořádných podmínkách vnějšího nátlaku, rozvratu společenských norem a hodnot a hledání nového základu v Československu vlastně parlamentní uspořádání přestalo existovat, protože vláda získala oprávnění (za splnění určitých podmínek a předpokládalo se, že dočasně) přijímat zákony a schvalovat státní rozpočet. V takové

---

<sup>150</sup> Velmi výrazně a příznačně se odráží například ve známém a často citovaném pohrdavém vyjádření Rudolfa Bechyně na adresu parlamentu již z první poloviny dvacátých let. Pokládal, a určitě nikoliv sám, parlament za instituci těžkopádnou a neschopnou řešit závažné problémy mladého státu. Obával se, že může být vystaven nebezpečným destabilizačním vlivům vyplývajícím z komplikovaných sociálních a národnostních poměrů v Československu. Bez řízení "osvícených vůdců" se měl z parlamentu stát sbor neschopný dojít k jakékoli dohodě.

<sup>151</sup> Přesto však i nadále byly přijímány normy posilující postavení výkonných státních orgánů. Za příklad může posloužit zákon o organizaci politické správy, tzv. organizační zákon.

<sup>152</sup> Na tomto příkladě lze dokázat, že přijetí takových norem nemuselo být vždy pouze výrazem nedemokratických snah vlád usilujících strhnout na sebe co největší díl moci.

situaci už bylo možné jenom parlament poslat na dovolenou, což se také vzápětí stalo.<sup>153</sup>

V průběhu první československé republiky nenašel parlament své pevné místo v reálném fungování politického systému. To neznamená, že by parlament byl souborem bezvýznamných figurek zcela postrádajících vlastní vůli. V určitých situacích se z poslanců stávala síla, s níž bylo nutno počítat. Většinou se však tak stalo vlivem vnějších okolností, v důsledku vývoje poměrů v jednotlivých politických stranách. Dokladem může být strana agrární na počátku třicátých let, kdy právě poslanecký klub poskytoval politickou podporu premiéru Udržalovi proti vnitrostranické opozici. Není však dle mého názoru znám případ, kdy by větší význam parlamentu (či jeho částí) nebyl časově a místně (stranicky) omezen.

Bylo by ovšem zkreslující nevidět vážná a často oprávněná zdůvodnění, s nimiž se k omezování parlamentu přistupovalo. Československo se skutečně jednak v prvních měsících a letech a později ve druhé polovině třicátých let několikrát ocitlo v situaci vyžadující si rychlá a efektivní řešení. V takových chvílích nebylo možno čekat na závěr parlamentních diskusí, zvláště i vzhledem k tomu, že v parlamentních lavicích nikdy nechyběli poslanci, kteří se nacházeli v opozici nejen vůči stávající vládě, ale vůči celému státu. Z těchto mnohdy pochopitelných důvodů (zájmy státu však jistě nebyly vždy jediným motivem) ale postupně vyrůstalo přesvědčení, že parlament není jednou ze základních součástí demokratického uspořádání, ale jeho pouhým ornamentem. Domnívám se, že ačkoliv jistě nelze působení tohoto rozšířeného názoru přeceňovat, pozdějšímu přijetí nedemokratického systému nesporně napomohl.

Brzy následoval rozpad Československa. Na území Protektorátu Čechy a Morava byl nastolen represivní systém založený na absolutní pravomoci byrokratických a policejních orgánů. Pro parlament v něm samozřejmě místa nebylo. V nově vzniklém samostatném slovenském státě fungoval slovenský snem navazující na orgán ustavený po přijetí zákona o slovenské autonomii v říjnu 1938. Ačkoliv by jeho zkoumání mohlo přinést množství důležitých poznatků pro vývoj politických elit na Slovensku nejenom v období druhé světové války, ale v letech před- i poválečných, ponechejme jej stranou.

Po rozpadu Československa postupně vznikaly podmínky pro budování zahraničního odboje. V průběhu tohoto úsilí ale bylo třeba nalézt odpovědi na několik

---

<sup>153</sup> Ke zmocňovacímu zákonodárství viz KATARÍNA ZAVACKÁ: *Zmocňovacie zákonodárstvo v Československu v období rokov 1918-1939*. In: Karel Schelle (ed.): *Aktuální problémy českého a československého konstitucionalismu*, Brno 1993, s. 255-260.

závažných otázek. Šlo především o to, kdo bude stát v čele odbojové akce a kdo se na ní bude (resp. bude moci) podílet a také o to, jaké budou její cíle. Jakkoli se dnes může zdát, že pro vedení přicházel v úvahu pouze Edvard Beneš, jeho skutečné postavení v roce 1939 bylo vratké a nejednoznačné. Musel se vyrovnávat se změnami, k nimž v krizovém období docházelo a které výrazně snižovaly vyhlídky na prosté obnovení státu po válce.<sup>154</sup> Část československých politiků v exilu Benešovy ambice odmítala nebo se k nim stavěla se značnou rezervou. Jednalo se především o některé Slováky a také o zastánce tzv. vyslanecké teorie.<sup>155</sup> Osoba Edvarda Beneše nebudila nadšení ani ve francouzských a britských vládních kruzích. Nicméně do podzimu 1939 se mu podařilo stát vůdcem československého zahraničního odboje. Jeho prvním reprezentativním orgánem byl Národní výbor československý. V roce 1940 se mohla zformovat prozatímní vláda.<sup>156</sup>

Systém institucí, oficiálně nazývaný Prozatímní státní zřízení, zformovaný za války v Londýně, dalšímu posilování výkonné moci nahrával. Za daných podmínek nebylo možné vytvořit nebo rekonstruovat volený zákonodárný orgán a zákonodárnou moc tak musely vykonávat orgány moci výkonné. Chopil se jí tedy prezident ve spolupráci s vládou. Navzdory názvu norem, které touto cestou začaly být vydávány, neměl prezident zákonodárnou moc výlučně a neprobíhala ani z jeho iniciativy, neboť návrhy dekretů předkládala vláda.<sup>157</sup> Přesto poměrně záhy vznikla myšlenka na vytvoření orgánu připomínajícího parlament. První úvahy, pocházející od Beneše, se objevily již v září 1939. Konkrétní podoba byla navržena v dubnu 1940.<sup>158</sup> Proces budování tohoto orgánu, který měl nést název Státní rada, úzce souvisel s tlakem

---

<sup>154</sup> Asi nejdůležitější změnou byla autonomie Slovenska schválená na počátku října 1938. Zatímco pro Čechy představovala jeden z dalších projevů mnichovského ponižení, pro Slováky se jednalo o významný politický úspěch. Vzdávat se jej nechtěli ani ti slovenští politikové, kteří setrvali na půdě společného státu.

<sup>155</sup> K ní například alespoň stručně JAN KUKLÍK ml. – JAN NĚMEČEK: *Proti Benešovi! Česká a slovenská protibenešovská opozice v Londýně 1939-1945*. Podle této teorie prezident Beneš na počátku října 1938 z ústavně - právního hlediska právoplatně abdikoval a proto nemohl zastupovat stát. Jeho jediným pozůstatkem v tuto chvíli byly zastupitelské úřady, které jejich vedoucí nepředali Němcům a vlády jejich hostitelských zemí je nadále uznávali. Právě tito vyslanci měli mít právo reprezentovat Československo a ztělesňovat jeho kontinuitu.

<sup>156</sup> Politickým i právním souvislostem počátku československého zahraničního odboje se věnují výše citované. Z nich například J. KUKLÍK ml. - J. NĚMEČEK: *Hodža versus Beneš... nebo J. KUKLÍK ml.: Vznik československého národního výboru...*

<sup>157</sup> Dodnes trvající diskuse na toto téma ve sdělovacích mezi politiky, ve sdělovacích prostředcích a ve veřejnosti vyvolávají dojem, že se jednalo čistě o výraz vůle prezidenta Beneše a často se o tom hovoří v takových souvislostech, jako by prostřednictvím dekretů dal průchod svým nízkým charakterovým vlastnostem – krutosti, touze po pomstě apod. K tomu přispívá i zřejmě nevykořenitelné zkreslující označení „Benešovy dekrety“.

<sup>158</sup> V. ŠUSTEK: *Státní rada v Londýně...* s. 240-244.

vyvíjeným na Beneše především ze strany Britů, kteří naléhali na dohodu s reprezentanty slovenského exilu.<sup>159</sup> Proto měla pro úspěch plánu zásadní význam dohoda Beneše s Hodžou, k níž došlo v květnu 1940.<sup>160</sup> Neformální vůdce exilových Slováků souhlasil se vstupem do Státní rady. Jaké tedy byly cíle spojované se vznikem Státní rady? Měla především přispět k dosažení podmínek pro uznání z britské strany, dále se očekávalo, že napomůže ke konsolidaci zahraničního odboje, posune kupředu řešení jeho národnostních problémů (především vztahu Čechů a Slováků) a bude symbolizovat jistou kontinuitu s Československou republikou, protože částečně zastupovala parlament.<sup>161</sup> V tomto směru se podařilo integrovat Slováky<sup>162</sup> a jednoho zástupce Podkarpatské Rusi. Ačkoliv se původně počítalo i s účastí československých Němců, jejich zástupci nakonec ve Státní radě nikdy nezasedli.<sup>163</sup>

Právní základ Státní rady tvořil dekret prezidenta republiky z 21. července 1940<sup>164</sup>. Podle tohoto dekretu byla Státní rada poradním sborem prezidenta a pomocným kontrolním orgánem Prozatímního státního zřízení. Počet členů neměl přesáhnout 40. Mandát o délce jednoho roku uděloval prezident, který také jmenoval předsedu a tři místopředsedy a schvaloval jednací řád. Pokud byli do Státní rady jmenováni členové vlády, neměli při schvalování usnesení hlasovací právo. Jelikož Státní rada nebyla a nemohla být demokraticky zvoleným parlamentem, nebylo v její kompetenci vyslovovat důvěru (či nedůvěru) vládě. Původní norma byla později několikrát novelizována. V listopadu 1941 se maximální možný počet členů Státní rady zvýšil na 40-50 a počet místopředsedů na 5.<sup>165</sup> Důležitější změny přinesla novelizace

---

<sup>159</sup> Na tom je patrné, že Slováci (s výjimkou několika Benešovi osobně nejbližších jednotlivců) v této době tvořili samostatnou politickou sílu, což si uvědomovali i Britové. Na druhé straně je pravděpodobné, že tato skutečnost se Britům hodila k oslabení Benešovy pozice.

<sup>160</sup> J. KUKLÍK ml: *Vznik československého národního výboru...* s. 97-98.

<sup>161</sup> V. ŠUSTEK: *Státní rada v Londýně...* s. 243.

<sup>162</sup> Část slovenských exilových politiků ale později znovu zaujala vůči Benešovi a exilové vládě odmítavý postoj. Hodža ani Osuský navzdory svému formálnímu členství ve Státní radě nevyvíjeli žádnou činnost a postupně přecházeli do svého druhu opozice. Vzhledem k postupujícímu Hodžovu onemocnění se vůdčí postavou tohoto proudu stával Štefan Osuský.

<sup>163</sup> Beneš o zapojení Němců, kteří také odešli do exilu, několikrát jednal a korespondoval především s vůdcem sudetoněmecké sociální demokracie Wenzelem Jakschem. S několika místy ve Státní radě pro Němce se počítalo, ale tento plán narážel na nesouhlas domácího odboje i některých exilových činitelů. Postupně i vzhledem k vývoji války a mezinárodní situace přestávalo vedení československého exilu na dohodu s (nenacistickými) Němci záležet.

<sup>164</sup> KAREL JECH – KAREL KAPLAN: *Dekrety prezidenta republiky 1940-1945*, 1. díl, Brno 1995, s. 81-92. Jednalo se o vůbec první prezidentský dekret. Teprve po něm následoval dekret, kterým byla deklarována pravomoc prezidenta dekrety vydávat.

<sup>165</sup> Ústavní dekret prezidenta republiky z 24.11.1941, jímž se mění ústavní dekret prezidenta republiky z 21.7.1940.

z října 1942.<sup>166</sup> V jejím důsledku se prezident vzdal práva jmenovat předsedu a místopředsedy, které si měla nadále volit sama Státní rada. Ta navíc získala i jistý podíl na zákonodárné moci. Před vydáním každého dekretu totiž měla předložit prezidentovi poradní zprávu. Tyto poradní zprávy ale nebyly pro prezidenta ani členy exilové vlády závazné a jsou dokonce známy případy, kdy musela být na nátlak kritizovaného resortu přepracována podle představ kritizovaných.<sup>167</sup> Státní rada se v systému Prozatímního státního zřízení nedokázala prosadit jako výraznější politický faktor a rozhodování prezidenta a vlády nemoha svojí činností významněji ovlivňovat. Důležitější mohla a měla být její role při řešení základních politických otázek československého exilu – především zapojení slovenských a případně i sudetoněmeckých představitelů do struktur zahraničního odboje. Ani tento záměr se ale Státní radě splnit nepodařilo.<sup>168</sup>

---

<sup>166</sup> Ústavní dekret z 27.10.1942, jímž se mění ústavní dekret prezidenta republiky z 21.7.1940 ve znění ústavního dekretu z 24.11.1941.

<sup>167</sup> V. ŠUSTEK: *Státní rada v Londýně...* s. 311

<sup>168</sup> Tamtéž, s. 313. Vinu na tom nesou bezpochyby všichni zainteresovaní. Hodža a jeho slovenští přívrženci napadali oprávnění E. Beneše postavit se do čela zahraničního odboje a jevíli minimální chuť podílet se na činnosti institucí Benešem řízených. Na druhé straně ale jejich vliv Beneš a jeho spolupracovníci systematicky omezovali a pokud už museli na nátlak Britů akceptovat fakt, že měli obsadit některé funkce, snažili se je vytlačit na místa s nepatrným reálným vlivem na vedení exilové politiky (viz Hodžova funkce místopředsedy Státní rady).

#### IV. ČSR v letech 1945-1948: ozvěna první republiky, „třetí cesta“ nebo počátek diktatury

Tři poválečná léta dodávají dodnes odborné historiografické i širší veřejné diskusi nemálo témat, která vyvolávají řadu sporů. Povaha režimu nastoleného po osvobození, programy politických stran, charakter politického systému, ekonomické proměny, zásadní změny hodnot konstituujících společenství, úloha a význam společenských organizací, postup a strategie představitelů nekomunistických stran, taktika a případné selhání prezidenta Beneše jsou jen ukázkou z mnoha motivů, kterými se historiografie zabývá a i v budoucnu by se ještě zabývat měla.

Jakkoliv je jasné, že stále ještě není zcela uspokojivě (a asi nikdy nebude) zpracována faktografická stránka politického a hospodářského vývoje, nezbyvá než se pokoušet také o odhalení obecných tendencí, které určovaly poválečnou situaci a které byly naopak touto dobo vytvářeny či podmiňovány. Kromě toho si lepší poznání těchto tří poválečných let vyžaduje opuštění doposud užívaných interpretačních schémat. V dosavadní literatuře převládají dva základní přístupy, jež ve své podstatě vycházejí z konkrétního konfliktu daného období a tak se přirozeně identifikují s jednou z jeho stran. Na jedné straně tedy stojí dříve oficiální výklad interpretující vývoj v letech 1945-1948 jako boj pokrokové části národa v čele s KSČ proti buržoazii, jako přerůstání národní a demokratické revoluce v revoluci socialistickou.<sup>169</sup>

Proti němu se vyvíjel výklad zcela opačný, jenž pocházel většinou od přímých nekomunistických účastníků a byl založen na představě statečného boje vnitřně přesvědčených demokratů a zastánců parlamentního a pluralistického uspořádání proti nastupující komunistické totalitě.<sup>170</sup> Skutečnost, že mezi zastánci této linie nacházíme

---

<sup>169</sup> Tento výklad, který po 40 let nejenže dominoval, ale byl jediný přípustný, se samozřejmě nevyhnul změnám a posunům akcentu. Na tomto místě jistě není třeba vypočítávat nesmírné množství titulů, které se nanejvýš s nepatrnými obměnami navracely k tomuto interpretačnímu vzorci. Za zmínku ale stojí práce několika historiků (Josef Belda, Karel Kaplan, Jan Křen, Jaroslav Opat, Michal Reiman) z šedesátých let, kteří opustili naprosto zjednodušující a propagandistický styl příznačný zejména pro padesátá a později i pro sedmdesátá léta a pomocí více diferencujícího přístupu se pokusili analyzovat některé konkrétní otázky týkající se tohoto období (koncept tzv. hospodářské demokracie, znárodnění, politický systém aj.). Jistě není náhoda, že právě kolem poloviny šedesátých let se česká historiografie zabývala tehdy aktuálním problémem tzv. československé specifické cesty k socialismu. Možnost různých variant socialistického uspořádání byla tehdy mimořádně aktuální. K těmto proměnám blíže JAN DOBEŠ: *Normalizační historiografie o období let 1945-1948*. In: Antonín Kostlán (ed.): *Věda v Československu v období normalizace (1970-1975)*, Praha 2002, s. 305-320.

<sup>170</sup> Je nasnadě, že se tato koncepce zrodila a byla rozvíjena především v exilu autory, kteří ve vlasti zastávali často významné politické funkce (Hubert Ripka, Ota Hora, Vratislav Bušek, Josef Kalvoda, Radomír Luža). Víceméně na ni navazuje i řada publikací vycházejících po roce 1989.



mnoho bývalých aktivních politiků nebo publicistů, se projevuje velmi zřetelně v přímočarosti výkladu a v malé ochotě pojmenovat vlastní sporné kroky i zjevné chyby.

Pro dobu po roce 1989 je přirozeně charakteristické jiné rozvržení názorů, které ovšem do jisté míry na původní střet navazuje. Znovu můžeme pozorovat dvě krajní stanoviska. Podle jednoho zůstala v letech 1945-1948 zachována parlamentní demokracie a téměř všechny jí odpovídající náležitosti. Národnostní změny, hospodářské a sociální reformy ani vytvoření politického systému s omezeným počtem stran nenarušily základní podstatu demokratického uspořádání.<sup>171</sup>

Naproti tomu v posledních letech získává stoupající podporu koncepce, která ve třech poválečných letech vidí především prvky autoritativní vlády a pokládá je za „pretotalitní“ období, ve kterém vedle nedemokratických legislativních opatření (zákaz některých politických stran a spolků, omezování pluralismu) došlo k zásadnímu narušení důvěry v hodnoty, na kterých demokratický a právní stát musí spočívat. Kromě toho Československo přehodilo osudově chybnou výhybku v zahraniční politice, kde se začalo bezvýhradně orientovat na Sovětský svaz. Tím byla otevřena cesta k pozdějšímu nastolení diktatury komunistické strany, které se z tohoto hlediska jeví jako naprosto logické a nutné završení předchozího procesu.<sup>172</sup> Mezi režimem před únorem 1948 a po únoru pak neexistuje kvalitativní, ale nanejvýš kvantitativní rozdíl. Pro nevyhnutelný pohyb od konce války k nastolení komunistické diktatury pak někteří autoři ještě přidávají další důvod spočívající v morálním pochybení národa, který ze země vyhnal své německé spoluobčany.<sup>173</sup>

Dodnes ale existují i názory, které navazují na přesvědčení často vyslovované již přímo v poválečných letech a pak znovu oživené v letech šedesátých. Úvahy o lidové demokracii jako systému seriózně se pokoušejícím hledat životaschopnou „třetí cestu“ mezi liberálním kapitalismem a státně dirigistickým socialismem berou zastánci těchto

---

<sup>171</sup> Například EVA BROKLOVÁ: *Politický systém v Československu 1945-1948*. In: Zdeňka Kokošková – Jiří Kocian – Stanislav Kokoška: *Československo na rozhraní dvou epoch nesvobody*, Praha 2005, s.78-85.

<sup>172</sup> Dnes již existuje tak dlouhý seznam titulů, jejichž autoři zastávají tento názor, že jej není možné zde uvádět. Nepochybně důležitou roli pro jeho upevnění hrály hojně citované a využívané paměti LADISLAVA K. FEIERABENDA: *Politické vzpomínky I-III*, Brno 1994-1996. Zmínit je třeba také práce TOMANA BRODA: *Osudný omyl Edvarda Beneše 1939-1948*, Praha 2002.

<sup>173</sup> K tomu srov. JÁN MLYNÁRIK: *Causa Danubius*, Praha 2000, nebo EMANUEL MANDLER: *Jeden díl permanentní revoluce v Čechách a na Moravě*, díl 1., *Střední Evropa* č. 58, 1996, s. 62-79, díl 2., *Tamtéž* 59, 1996, s. 93-99

názorů vážně.<sup>174</sup> V této souvislosti se objevují i poukazy na paralely mezi lidovou demokracií a sociálním státem blahobytu budovaným v západní Evropě během poválečných desetiletí.

Bohužel žádný z těchto přístupů neanalyzuje léta 1945-1948 v kontextu tendencí typických pro rozvoj moderní české společnosti, v kontextu jevů charakterizujících českou politickou kulturu a sociálních a ekonomických procesů probíhajících pod povrchem každodenních politických dějin.<sup>175</sup> Pod ním se totiž nejen po celé toto období, ale již dříve, stýkaly a potýkaly dvě hlavní určující tendence. Na jedné straně postupné oslabování liberálních, demokratických a parlamentních principů a na straně druhé snaha (většinou nepřilíš rozhodná) o jejich obranu. Budování nových politických struktur a tlak, který s sebou přinášely, byly konfrontovány s úsilím udržet je v jistých mezích. Vytváření nových rozhodovacích center a přirozeně i mechanismů rozhodování mimo tradiční instituce se střetával s obranou jejich váhy.

Hledání nového založení vztahu Čechů a Slováků naráželo na nechuť změnit dosavadní způsob řešení tohoto problému, jenž byl pro stát nepochybně klíčový.

Předmětem zájmu by měly být i ekonomické a sociální změny, které se v poválečné době prosadily. A v neposlední řadě je třeba se soustředit na téma, jehož zásadní význam byl v posledních letech naštěstí rozpoznán. Jde o naprostou proměnu duchovní atmosféry, k níž došlo vlivem války, o výrazný hodnotový posun, který mimořádně napomohl nadcházejícím politickým a mocenským změnám.<sup>176</sup> Vyznačoval se především odklonem od individua, individuálních zájmů, práv a svobod směrem ke společenství a k tzv. společenským hodnotám. Národní síly, tříštěné před válkou v množství politických stran a jiných organizací a v jejich vzájemných sporech, měly být soustředěny k udržení a zajištění další existence národa.<sup>177</sup> Oním společenstvím byl zatím stále národ, ale začínaly se již objevovat pokusy o jeho rozdělení, o vytyčování

---

<sup>174</sup> Například JAROSLAV ŠABATA: *Odkud přichází a kam jde sociální demokracie*. Listy 1996, č. 5, s. 19-29. Velký, avšak nenaplněný historický potenciál v konceptu lidové demokracie spatřuje také JAN KŘEN: *Dvě století střední Evropy*, Praha 2005, s. 555 nn.

<sup>175</sup> V této souvislosti se jedná především o studie Petera Heumose, Evy Schmidt-Hartmannové či Christiane Brennerové.

<sup>176</sup> Na tyto proměny výstižně poukázal například výbor z polemických textů VÁCLAV ČERNÝ: *Skutečnost svoboda*, Praha 1995. Velkou zásluhu na tom, že se tyto otázky staly předmětem širšího zájmu má Milan Drápala. Kromě několika studií v časopise *Soudobé dějiny* o sjezdu spisovatelů a o vývoji politických postojů Vítězslava Nezvala připravil k vydání velmi ilustrující antologii publicistiky let 1945-1948. Srov. MILAN DRÁPALA: *Na ztracené vartě Západu*, Praha 2001.

<sup>177</sup> Jakkoliv se takový cíl může z dnešního hlediska jevit poněkud vzdálený a nepochopitelný, po přestálé nacistické okupaci a se stále živými vzpomínkami na reálné ohrožení národa, muselo být toto téma považováno za velmi naléhavé. Úsilí v tomto směru tedy určitě vyrůstalo z přirozeně pociťované nutnosti. Je ovšem zřejmé, že některé politické strany je dokázaly dobře využít a řídit ve svůj prospěch.

vnitřních hranic a následné vylučování určitých skupin z národního tělesa. Od počátku byly v tomto procesu přítomny sociální motivy – ve veřejnosti se zpočátku spíše nenápadně vzbuzoval dojem, že zrada národa souvisela se sociálním profilem zrádců a že češství vyšších sociálních vrstev je apriorně podezřelé.<sup>178</sup> Pod rouškou velmi hlasitě vzývané jednoty tedy paradoxně započalo víceméně skryté postupné vyčleňování stále větších skupin obyvatelstva. V důsledku svého mocenského postavení měla monopol na rozhodující kritéria ve svých rukou KSČ, což zase zpětně tuto její výsadu výrazně posilovalo.

#### IV. 1. Předehra za války

Ať už k období let 1945-1948 přistoupíme z jakéhokoliv hlediska, budeme odpovídat na jakékoliv otázky a budeme sledovat jakýkoliv záměr, zůstává jedna skutečnost nesporná: ke správnému poznání a pochopení je nutné vyjít již z období druhé světové války. Ve víru válečných událostí uzrálo přesvědčení o nemožnosti pouhého obnovení ČSR v předválečné podobě a o nezbytnosti všestranných hlubokých reforem (rozšíření politické demokracie na tzv. hospodářskou, znárodnění a nový systém veřejné správy), připravovaly se budoucí změny, ale vznikaly také zárodky pozdějších konfliktů, formovaly se jednotlivé pozice a broušily se argumenty. Nacházíme zde takřka všechno, co hrálo roli ve třech poválečných letech.

Již bezprostředně po událostech přelomu září a října 1938 byla všem politicky angažovaným a myslícím lidem zřejmá nevyhnutelnost výrazných změn.<sup>179</sup>

Prvním viditelným projevem tohoto vědomí je memorandum Jána Paulínyho-Tótha, Milana Hodži, Štefana Osuského a Vlodo Clementise z 10. října 1939 o zásadách

---

<sup>178</sup> Na skutečnost, že sociální a kulturní formace nejsou jakožto systémy určovány substanciálním obsahem, ale tím, kdo ovládá společenský diskurs, kdo rozhodujícím způsobem ovlivňuje tvorbu konstitutivních hodnot upozorňuje například významný francouzský sociolog PIERRE BOURDIEU: *Zur Soziologie der symbolischen Formen*, Frankfurt a.M., 1974

<sup>179</sup> Na tomto místě se soustřeďuji na koncepce a návrhy, které měly v té či oné míře naději na uplatnění (či alespoň zohlednění) při utváření politických poměrů po osvobození. Je tím míněn jednak odboj na domácím území, jednak prostředí exilu v Londýně i Moskvě. Stranou tak ponechávám ideové i politické představy vznikající v tzv. druhé republice s aspirací na okamžitou realizaci. K tomu srv. zejména sborník JAN RATAJ – ZLATICA ZUDOVÁ-LEŠKOVÁ – ANTONÍN KLIMEK: *Z druhé republiky*, Praha 1993; JAN RATAJ: *O autoritativní národní stát: ideologické proměny české politiky ve druhé republice 1938-1939*, Praha 1997; JAN KUKLÍK st.- JAN GEBHART: *Druhá republika 1938-1939: svár demokracie a totality v politickém, společenském a kulturním životě*, Praha-Litomyšl 2004. Z nich ovšem zřetelně plyne, že až překvapivě velké množství návrhů a motivů, které se objevily v československém veřejném životě po mnichovském traumatu mohly být s nevelkými změnami spíše formálního rázu převzaty i po válce.

„uspořádání státoprávního postavení Slovenska v ČSR“.<sup>180</sup> Podle autorů tohoto memoranda si tehdejší situace vyjádřen především stavem „slovenského národního uvědomění“ vyžadovala úpravu zákonodárství i provádění výkonné moci. Jejich kompetence se měly omezit na záležitosti celostátního významu a záležitosti související se státní suverenitou (zahraniční politika a obchod, obrana, finance, doprava, reprezentace státu navenek).<sup>181</sup> Vše ostatní mělo náležet do pravomocí zemských sněmů a vlád.

Ačkoliv přesvědčení o nutnosti zásahů, které se dotknou samé podstaty uspořádání bylo skutečně všeobecné a nikterak se neomezovalo na radikálnější politické směry, stala se základem prozatímního státního zřízení a fungování prozatímní vlády v Londýně myšlenka právní kontinuity s předmnichovským státním zřízením.<sup>182</sup> Jednalo se sice v první řadě čistě o právní rozměr této kontinuity, ale její prosazení přesto naráželo na značné potíže.<sup>183</sup> Konkrétní návrhy týkající se nového politického a ekonomického uspořádání, které se od samého počátku objevovaly, dávaly velmi zřetelně najevo, že otázkou nebude to, zda ke změnám přikročit či nikoliv, ale jen jejich rozsah a hloubka.

23. února 1940 byla v Londýně založena Československá hospodářská poradna. Její úkoly byly definovány hlavně ve dvou směrech. Jednak měla poskytovat objektivní informace o hospodářských událostech v okupovaném státě, jednak stanovovala předběžné směrnice pro poválečnou ekonomickou „transformaci“.<sup>184</sup> Z tohoto prostředí

---

<sup>180</sup> JAN KŘEN: *Hodža – slovenská otázka v zahraničním odboji*. Československý časopis historický 16, 1968, s. 193-214. Memorandum samozřejmě reagovalo na vyhlášení slovenské autonomie, k němuž došlo několik dnů předtím a znamenalo výraznou změnu státoprávního uspořádání Československa. Ačkoliv z něho bezprostředně těžily politické síly směřující nakonec k odtržení Slovenska od společného státu, byli i slovenští představitelé trvající na další existenci Československa přesvědčeni o tom, že postavení Slovenska v něm se musí změnit.

<sup>181</sup> Požadavky na takové vymezení kompetencí předjímalý obsah pozdější první pražské dohody z přelomu května a června 1945.

<sup>182</sup> Tato skutečnost neznamena, jak by se mohlo na první pohled zdát, že by tvůrci prozatímního státního zřízení (hlavně prezident Beneš) zcela ignorovali politickou realitu (byť lze jistě diskutovat o míře jejího uvědomění). K Benešovým východiskům viz EDVARD BENEŠ: *Demokracie dnes a zítra*, Londýn 1942, také J. KUKLÍK ml.: *Vznik československého národního výboru...* s. 175-176. Myšlenka kontinuity neznamena popření nutnosti změn, ale spíše snahu neprejudikovat je již během války a ponechat jejich provedení až na dobu poválečnou. Kromě toho je třeba vzít v úvahu fakt, že obnova Československa v předmnichovských hranicích nebyla v počátečních fázích války tak jednoznačná, jak se může zdát z odstupu mnoha desítek let. Za takových okolností by bylo přirozené velmi riskantní, pokud by československá exilová reprezentace navenek působila dojmem, že na plné obnově státu zcela netrvá.

<sup>183</sup> K diskusím o tomto problému viz JOSEF BUDNÍK: *Prozatímní státní zřízení Československé republiky*, Praha 1947. Zatímco materiálně právní kontinuita zůstávala mimo pochybnost, hájili někteří právníci názor, že formálně právní kontinuita byla narušena a okamžikem zahájení výkonu tzv. dekretální pravomoci vznikla z ústavního hlediska nová situace.

<sup>184</sup> ANTONÍN VERBÍK: *Představy buržoazní emigrace o vývoji průmyslu po druhé světové válce*. Československý časopis historický 30, 1982, s. 664.

vzešel materiál nazvaný *O příštích úkolech národohospodářského sboru*. Zajímavý je především svými úvahami o aplikaci *zásadních zákonů, které se v předválečné době osvědčily, jako byl korporální systém italský a rakouský*, které podle autorů přicházely v úvahu pro přechodné stadium vývoje československého hospodářství.<sup>185</sup> Na začátku čtyřicátých let nebyly představy o budoucím ekonomickém uspořádání ještě příliš konkrétní a oproti dalšímu vývoji se víc přidržovaly předválečných zvyklostí. To se projevilo i v odmítnutí zestátnění průmyslu, které bylo odůvodněno tím, že státní podniky nejsou rentabilní a zaostávají za technickým pokrokem.<sup>186</sup> Tehdy ještě bylo možno zastávat názor, že stát má pouze vytvářet stabilní podmínky pro rozvoj ekonomiky, ale nemá zasahovat do svobodného podnikání.<sup>187</sup>

V roce 1942 se však atmosféra začínala měnit a ukazovalo se, že vývoj půjde cestou zvýšených státních zásahů a vytváření smíšené ekonomiky, která tvořila ideový základ hospodářské politiky v letech 1945-1948. Jasně se hovořilo o tom, že ústředním problémem budoucnosti bude zajištění plné nezaměstnanosti.<sup>188</sup> Splnění takto definovaných úkolů pochopitelně předpokládalo výrazné posílení role a postavení státu, což muselo mít dalekosáhlé politické a společenské následky. 16. února 1942 přednesl ministr hospodářské obnovy Jaromír Nečas expozé ve Státní radě. Nejdůležitější úkol hospodářské politiky spatřoval v organizaci nové soustavy průmyslového podnikání a přechod k plánovanému hospodářství. Ministr formuloval ambiciózní program hospodářské přestavby, jehož jádrem byla idea hospodářské demokracie.<sup>189</sup> Z ní vycházely požadavky postátnění dolů, těžkého a ostatního klíčového průmyslu, dopravy, zdrojů přírodní energie a elektráren. Dalšími opatřeními v rámci programu se mělo stát vytvoření nového základu peněžnictví a pojišťovnictví a novelizace zákona o závodních radách. Součástí úsilí o modernizaci země byla předpokládaná industrializace

---

<sup>185</sup> . Tamtéž. Je jasné, že taková idea mohla vzniknout jen v počáteční fázi války, dříve než získala též vyhraněně světonázorový charakter, který jakékoliv otevřené koketování s podobnými „reakčními“ směry vylučoval a kdy by byli nositelé takových myšlenek zcela diskvalifikováni.

<sup>186</sup> Později by byl takový názor považován za zcela „politicky nekorektní“ a jeho nositel by byl ve veřejné debatě diskvalifikován jako zpátečnický pravičák.

<sup>187</sup> A. Verbík: *Představy buržoazní emigrace*.... s. 664

<sup>188</sup> Všechny „prognostické“ úvahy a plány rozvíjené během války měly jedno společné – zaměřovaly se na to, aby se v budoucnu již nikdy nevytvořily předpoklady pro opakování mnichovské katastrofy. K tomu ovšem nepatřilo jen řešení problému německého obyvatelstva v ČSR, ale také vybudování politicky i ekonomicky silného státu, který se bude moci postavit i vnějšímu tlaku. Za jednu z potenciálních hrozeb oslabujících stabilitu státu byla samozřejmě považována masová nezaměstnanost, kterou československá společnost zažila v době hospodářské krize ve třicátých letech.

<sup>189</sup> Termín hospodářská demokracie se pohyboval na hranici mezi teoreticky propracovaným pojmem s konkrétním obsahem a čistě ideologickým heslem. V politice nadcházel čas takových hesel usměrňujících atmosféru ve společnosti a často zneužívaných v mocenském boji proti politickým protivníkům.

agrárních oblastí.<sup>190</sup> V prostředí zahraničního londýnského odboje se pod vlivem sociálních programů ve Velké Británii stále intenzivněji uvažovalo o tom, že poválečné Československo bude muset ve vlastním životním zájmu zajistit sociální práva a bezpečnost pro všechny vrstvy obyvatelstva.<sup>191</sup>

Politické otázky se do roku 1943 nepromýšlely příliš hluboce. Bylo zřejmé, že jejich konečné řešení bude záviset na mnoha, z podstatné části vnějších faktorech, a že tedy jejich podrobné rozpracovávání by bylo předčasné. Všeobecná shoda však existovala v nutnosti určité reformy stranického systému předválečné republiky a vůbec v úpravě ideových východisek parlamentního politického uspořádání.<sup>192</sup> Podobné názory vycházely z prostředí časopisu *Nová svoboda*, na jehož stránkách se nezakrytě hovořilo o přeměně kapitalismu v socialismus a o posílení kolektivního prvku na úkor selhavšího liberálního individualismu.<sup>193</sup> Vzestup fašismu a nacismu, hospodářská krize a samozřejmě také válka naléhavě vznesly otázky vyčerpání klasických demokratických principů a nutnosti jejich nové formulace s novými akcenty.<sup>194</sup>

K výrazným změnám docházelo od počátku války také v oblasti zahraniční politiky. Jejich podstatou bylo oslabení dosavadní orientace na západní velmoci. Nahrazována byla zpočátku zvýrazněním středoevropského rozměru v podobě plánů na konfederaci s Polskem.<sup>195</sup> S narůstajícím vlivem SSSR ale tyto záměry přestaly přicházet v úvahu a základní zahraničněpolitická opora se hledala (a nalézala) právě v Moskvě. Ačkoliv prezident Beneš a jeho spolupracovníci věřili, že spojení se

---

<sup>190</sup> A. VERBÍK: *Představy buržoazní emigrace...* s. 666. Je velmi pravděpodobné, že zmíněná industrializace agrárních oblastí měla v neposlední řadě sloužit k odstranění hospodářské základny politického agrarismu.

<sup>191</sup> LENKA KALINOVÁ: *Východiska, očekávání a realita poválečné doby. K dějinám české společnosti v letech 1945-1948*, Praha 2004, s. 31. Českoslovenští exiloví představitelé se zajímali především o Beveridgeův sociální program.

<sup>192</sup> Tento názor byl blízký i prezidentu Benešovi. Srv. EDVARD BENEŠ: *Demokracie dnes a zítra*, Londýn 1942. Beneš se již od svých nejranějších prací vznikajících ještě před první světovou válkou netajil svými vážnými výhradami vůči fungování i existenci politických stran. Tak jako někteří kritici politického pluralismu chtěli podřít politiku metodám řízení průmyslového podniku, chápal Beneš politiku jako sféru, v níž by mělo platit výlučně racionální uvažování, jako téměř vědeckou disciplínu. Z hlediska naplnění obou těchto záměrů se ale politické strany jeví jako instituce nejen nepotřebné, ale přímo škodlivé, protože ztělesňovaly omezené, marginální zájmy.

<sup>193</sup> K tomu blíže viz JAROSLAV NEDVĚD: *Cesta ke sloučení sociální demokracie s komunistickou stranou v roce 1948*, Rozpravy ČSAV, sešit 8, Praha 1968, s. 12

<sup>194</sup> Podobné tendence byly v českém politickém a státovědeckém myšlení patrné již ve třicátých letech, kdy vznikla řada návrhů na reformu stávajícího parlamentarismu. Viz výše

<sup>195</sup> Jde o téma, které bylo v historické literatuře již dosti obsáhle zpracováno. Srov. IVAN ŠTOVÍČEK – JAROSLAV VALENTA: *Československo-polská jednání o konfederaci a spojení 1939-1944: československé diplomatické dokumenty*, Praha 1995.

SSSR zůstane omezeno na sféru zahraniční politiky a do vnitřních záležitostí se nebude promítat, realita je měla brzy usvědčit z osudového omylu.<sup>196</sup>

Od konce roku 1943 bylo dosavadní vyčkávání vystřídáno velkou aktivitou týkající se přípravy a promyšlení zásad obnovy Československa. To všechno probíhalo v atmosféře stupňující se nervozity vyvolané vědomím, že nastává čas důležitého rozhodování. Změněné zahraničněpolitické postavení a směřování tuto etapu rozhodujícím způsobem poznamenalo. Iniciativa se totiž přestěhovala zcela na stranu komunistů, kteří přicházeli s řadou nových návrhů a celé diskusi vtiskli takový ráz, který jim naprosto vyhovoval.

Důkazem této skutečnosti může být i návrh na některá opatření v osvobozených územích ČSR vypracovaný představiteli moskevského vedení KSČ v dubnu 1944. Tento materiál předpokládal velmi výrazné zásahy do majetkových poměrů. Asi nejcitelnější byl požadavek, aby do soukromých podniků v hodnotě nad 500 tisíc Kč, zejména akciových a jiných výdělečných společností byla dosazena prozatímní veřejná správa až do rozhodnutí národního shromáždění. Bylo též velmi příznačné, že při provádění těchto opatření měli vládní delegaci napomáhat národní výbory, závodní výbory a odborové a družstevní organizace.<sup>197</sup>

Nekomunističtí politikové se v této době již jen stále bránili sílicímu tlaku komunistů a vůbec širší levice<sup>198</sup> na nové změny politického a ekonomického systému a důmyslnou kombinací propagandy a hrozeb byli s nimi ve značné míře nuceni souhlasit.<sup>199</sup> Tato skutečnost je nesmírně důležitá pro pochopení obrovského vlivu, kterým levice a zejména KSČ disponovala po skončení války. Jednání o podobě obnovené ČSR se za výše popsané situace soustřeďovala na tři hlavní problémy, kterými bylo postavení Slovenska, budování nové struktury veřejné správy a politický systém Národní fronty.<sup>200</sup> Postavení Slovenska bylo předurčeno Slovenským národním povstáním, v jehož průběhu se ustavila Slovenská národní rada vykonávající na

---

<sup>196</sup> . Srv. EDUARD TÁBORSKÝ: *Prezident Beneš mezi Východem a Západem*, Praha 1993, TOMAN BROD: *Československo a Sovětský svaz 1939-1945: Moskva. Objetí a pouto*, Praha, 1992,

<sup>197</sup> *Cesta ke Květnu. Vznik lidové demokracie v Československu do února 1948 I*, Praha 1965, s. 106-110. Ostatní opatření přítomná v návrhu se týkají především napravování majetkových křivd způsobených v době okupace.

<sup>198</sup> V některých ohledech (například v rozsahu znárodnění) byli sociální demokraté radikálnější než komunisté, kteří z taktických důvodů zůstávali spíše v pozadí.

<sup>199</sup> L. K. FEIERABEND: *Politické vzpomínky III*, Brno 1996, pasáže, které potvrzují tento dojem lze nalézt na více místech, např. s. 171 nn. nebo 231 nn. Feierabendovo líčení jakéhosi ochromení aktivity nekomunistických politiků je velmi přesvědčivé. Vysvětlení ovšem nepodává a podat sotva může.

<sup>200</sup> JOSEF BELDA – MIROSLAV BOUČEK – ZDENĚK DEYL – MILOSLAV KLIMEŠ: *Na rozhraní dvou epoch*, Praha 1968, s. 16-17

slovenském území dočasně svrchovanou moc.<sup>201</sup> Tuto skutečnost nebylo možno po osvobození ignorovat a fungování slovenských orgánů představovalo významnou část náplně vnitřní politiky ČSR.<sup>202</sup>

Problém nové správní soustavy řešil příslušný dekret prezidenta republiky z prosince roku 1944,<sup>203</sup> který vymezil úlohu národních výborů a stanovil základní směrnice pro ustavení Prozatímního národního shromáždění. Komunistům se také v tomto bodě podařilo prosadit svoji koncepci národních výborů jako trvalého orgánu státní správy, jako instituce nového typu, jejímž cílem nebyl jen „nepolitický“ výkon veřejné správy, ale působení v rámci určitého politického programu, napomáhání k dosažení konkrétního politického cíle.

Jednání o podobě politického systému vyústila ve vznik Národní fronty, která svojí podstatou znamenala výrazné omezení plurality názorů a citelný posun k omezování svobod.<sup>204</sup> Dlouho zůstávala nejasná otázka počtu politických stran, které budou moci v obnovené ČSR vyvíjet činnost. Působilo vedle sebe několik koncepcí shodujících se v tom, že nelze připustit roztržičnost připomínající předválečné poměry. Konečný výsledek odrážel znatelný mocenský vzestup levice, který se odehrával jednak fakticky a jednak v normativních představách určujících činitelů i širší veřejnosti, přičemž praktické důsledky obého se od sebe příliš neliší.<sup>205</sup>

Jestliže radikálnost koncepcí vznikajících v exilu postupně narůstala, byly představy domácí rezistence od samého počátku velmi vyhraněné. Stísněnost a napětí, jimiž byli protagonisté odboje obklopeni, vedly k větší přímosti a nesmlouvavosti nejen vůči Němcům, ale v budoucích plánech celkově. Ve směru k větší radikálnosti pak domácí odboj během války do určité míry ovlivňoval i exilovou reprezentaci. Program nazvaný *Za svobodu do nové ČSR*, jehož autory byla skupina levicových intelektuálů

---

<sup>201</sup> K problému postavení Slovenska v období na konci války asi nejlépe JAN RYCHLÍK: *Češi a Slováci ve 20. století I. Česko-slovenské vztahy 1914-1945*, Praha – Bratislava 1997.

<sup>202</sup> Je ovšem jasné, že váha těchto slovenských orgánů by byla naprosto jiná, pokud by Slovenské národní povstání udrželo své vojenské pozice a území obsazená na jeho počátku.

<sup>203</sup> K. JECH – K. KAPLAN (edd): *Dekrety prezidenta republiky 1940-1945 I*, Brno 1995, s. 124-147

<sup>204</sup> Na druhé straně však lze nalézt určité paralely mezi ní a mechanismy politického rozhodování a řešení konfliktů, které se uplatňovaly již v předválečné ČSR. Srv. např. PETER HEUMOS: *Die Arbeiterschaft in der Ersten Tschechoslowakischen Republik. Elemente der Sozialstruktur, organisatorischen Verfassung und politischen Kultur*. Bohemia-Zeitschrift 29/1, 1988, s. 50-72.

<sup>205</sup> Prezident Beneš se dosti dlouho držel možnosti tří hlavních politických stran, které by reprezentovaly základní politické směry – socialistický, konzervativní, liberální. Otázka jednotné socialistické strany hrála v plánech vedoucích politiků významnou roli. Je zajímavé, že velkou aktivitu vyvíjeli při jejím probíjování sociální demokraté, kteří byli, jak se později ukázalo, ze socialistických stran nejslabší. Ačkoliv myšlenka nebyla nikdy zcela zavržena a na dobu po návratu domů se její realizace připouštěla, musela být její praktická neproveditelnost zřejmá. Komunisté a národní socialisté mohli jen stěží nalézt společnou základnu, která by jim umožnila sloučení.



kolem odbojového sdružení Petiční výbor Věrní zůstaneme, byl založen na předpokladu, že budoucím válkám a útrapám mohou zabránit jen zásadní politicko-hospodářské přeměny. Program se výslovně hlásil k socialismu, ačkoliv si s ním nespojoval úplnou likvidaci soukromého vlastnictví a podnikání, které pouze měly být podřízeny důkladné demokratické kontrole společnosti. Poválečný nový systém měl zajistit co největšímu množství občanů přiměřený spotřební důchod. Počítalo se s existencí plánovaného hospodářství, které by bránilo nesociálním formám racionalizace vylučujícím stále více lidí z práce. Současně ale mělo poskytovat dostatečný prostor pro operativní rozhodování a okamžitou úpravu cílů. Osvobozené Československo se podle autorů programu nemohlo dále obejít bez prosazení práva na práci a sjednocení sociálního pojištění.<sup>206</sup> Mezinárodní perspektiva obnovené ČSR byla spatřována v rovnováze demokratizovaných západních velmocí a SSSR.<sup>207</sup> Protože tento program vznikl v první fázi války, zůstal na rovině spíše abstraktnějších formulací.

Poněkud propracovanější byl politický program organizace Rada tří, která se cítila být pokračovatelkou PVVZ. V prosinci 1944 formuloval prof. Grňa koncepci, z níž měla organizace vycházet ve svém úsilí o získání politické moci. Základními premisami bylo uznání prezidenta Beneše jako svrchovaného představitele národa, důvěra londýnské vládě, ale zároveň odmítnutí představy nového státu jakožto pokračovatele předválečné ČSR a také práva bývalých politiků mluvit jménem národa. Prezident by měl po uchopení moci jmenovat z řad odbojářů dočasně místo parlamentu poradní sbory, které by se dokonce podílely na vytvoření nové ústavy. Za jeden z nejdůležitějších úkolů, jež měla nová ústava splnit, považovala Rada tří odstranění starého stranictví a vůbec vlády politických stran. Autoři cítili nutnost přebudovat hospodářskou strukturu státu, k čemuž měly sloužit jako vodítko socialistické zásady provádějící dalekosáhlé reformy v kapitálové držbě. Vyloučen dokonce nebyl ani postup „podle osvědčených ruských příkladů“. Zahraničněpolitickou orientaci měla určovat „tak úzká spolupráce se SSSR, jaká je slučitelná se zachováním státní suverenity“.<sup>208</sup>

---

<sup>206</sup> L. KALINOVÁ: *Východiska, očekávání a realita*.... s. 36.

<sup>207</sup> *Za svobodu do nové ČSR*, Praha 1945, s. 126-129.

<sup>208</sup> KAREL VESELÝ-ŠTAINER: *Cestou národního odboje*, Praha 1947, s. 159-160. Program dále obsahuje řadu takových bodů, které již tehdy byly považovány za samozřejmé – například vystěhování všech Němců a Maďarů, zabavení jejich majetku a potrestání kolaborantů.

Pokusme se nyní shrnout změny, které válka přinesla a které se dále rozvíjely a prohlubovaly v letech poválečných. Především jasně zvítězil názor, že musí dojít k všestranným a hlubokým reformám a že nelze prostě navázat na předválečné poměry. Dosavadní parlamentní demokracie založená na principech individualismu měla být rozšířena o kolektivní prvek. Vytvořilo se obecné přesvědčení, o nezbytnosti omezení liberálních přístupů a o nastolení všeobecné regulace, která se v oblasti politického systému projevila zřízením Národní fronty. Do politického systému se měly zařadit společenské organizace (především odborová a mládežnická), jako nový projev vyjadřování politické vůle a jako nový faktor podstatně ovlivňující politické dění.<sup>209</sup>

Počítalo se s nesmírným posílením úlohy státu, který se měl stát nejjistějším prostředkem zabraňujícím ekonomickým a společenským krizím. Jeho nejvýraznějším projevem mělo být znárodnění, jež by podle předpokladů převedlo do státního vlastnictví ohromné majetkové hodnoty. S tím úzce souvisely plánované velké přesuny v držení půdy. Válka dále zcela změnila zahraničněpolitické zakotvení ČSR a její celkové geopolitické postavení. Do obnoveného státu vstupovala československá společnost v úplně nové atmosféře, se zcela novými hodnotami a prioritami, v jejichž rámci nabývaly rozhodujícího významu kolektivní, národnostní a dokonce i kmenové aspekty.<sup>210</sup> Za nejdůležitější úkoly byly považovány překonání hospodářských i morálních následků války, bezpečné zajištění státní a národní existence, zdokonalení politického i ekonomického uspořádání, což se v kontextu celosvětového vývoje jevílo jako příspěvek k obecnému pokroku.

#### IV. 2. Nové mechanismy moci

Stojíme-li před úkolem charakterizovat období let 1945-1948, vidíme zde na první pohled zřetelný rozpor. Jde do určité míry o jev typický pro společnosti, které

---

<sup>209</sup> Tyto společenské organizace sehrály ve vývoji let 1945-1948 skutečně důležitou roli, která spočívala v jejich podílu na ovlivňování společenské atmosféry a na tvorbě nátlaku vykonávaného na exekutivní i zákonodárnou moc. Nepochybně nejvýraznější v tomto směru byla odborová organizace. Absence objektivní monografie zabývající se jejím postavením v poválečné československé společnosti je jedním z velkých dluhů naší historiografie 20. století. Dosud je k dispozici jen zpracování z první poloviny šedesátých let. Viz KAREL RŮŽIČKA: *ROH v boji za rozšíření moci dělnické třídy (1945-1948)*, Praha 1963, s. 20

<sup>210</sup> Myšlenka slovanství prodělala za války zjevnou renesanci a stala se součástí válečné propagandy a mocenských kalkulací. Je známo, že slovanské cítění bylo v letech druhé světové války záměrně posilováno v SSSR. O teoretické promyšlení otázky slovanství se pokoušel i prezident Beneš v knize EDVARD BENEŠ: *Úvahy o slovanství: hlavní problémy slovanství politiky*, Praha 1947. Na význam Benešovy koncepce tzv. neoslavismu upozorňuje například T. BROD: *Československo a Sovětský Svaz...* Praha 1992, s. 110-119.

přestály těžkou, často válečnou krizí. Na jedné straně spatřujeme nadšení, radost, euforii, opojení z míru a svobody, vzývání pokroku a humanity, na straně druhé se však traumata prožitá, bezprostředně či nepřímo ve válce vybíjejí ve zlhostejnění, větší míře krutosti a znečitlivění vůči utrpení.<sup>211</sup> Oba tyto prvky se přirozeně objevují i v československé společnosti po osvobození v květnu 1945 a měly na její vývoj velký vliv.

Soustředíme-li se na prvním místě na otázky primárně politické, vyplyne nám několik důležitých problémů, jejichž sama existence a potom i jednotlivé koncepce jejich řešení výmluvně charakterizují novost zkoumaného období. Jednalo se o samo budování nové soustavy politické moci, vytváření alespoň formálně tradičních součástí politického systému společně s integrací jeho nových prvků a nové uspořádání národnostních záležitostí.

Jako prvořadé nejen z hlediska tématu celé této práce se jeví ustavení politické moci a potvrzení její suverenity na příslušném území. Podle smlouvy z 8. 5. 1944 mělo být území osvobozené sovětskou armádou jak nejrychleji to bude možné předáváno pod pravomoc čs. vlády. Toto ustanovení bylo ze strany Sovětského svazu flagrantně porušeno v případě Podkarpatské Rusi. Ačkoliv byl tento problém de facto vyřešen ještě před koncem války, čekal na definitivní potvrzení parlamentem v osvobozeném státě.<sup>212</sup> Oproti předválečné ČSR se tak prostorový rozsah působnosti československých orgánů zúžil. Pro uplatňování tradiční suverenity byl samozřejmě důležitý pobyt cizích vojsk na československém území. Přestože sovětská ani americká armáda do vnitropolitických záležitostí přímo nezasahovaly, byla už sama jejich přítomnost psychologicky závažná a snaha dosáhnout jejich odchodu pochopitelná.<sup>213</sup> Během roku 1945 se tedy čs. územní suverenita upevnila, ovšem sám problém tím nezmizel. I nadále se totiž, zčásti otevřeně, zčásti skrytě, vracel v podobě zpochybňování suverénního postavení čs. vlády zejména

---

<sup>211</sup> BEDŘICH LOEWENSTEIN: *Světová válka a koncepce státu. „Nová Evropa“ či „poslední dnové lidstva“*. In: Týž: *My a ti druzí*, Brno 1997, s. 260

<sup>212</sup> [www.psp.cz](http://www.psp.cz) PNS, Stenoprotokoly, 10. schůze PNS, 2.11.1945. Prezident Beneš sice byl ochoten o odstoupení Podkarpatské Rusi uvažovat, avšak způsob, jakým byla československá vláda zbavena možnosti chopit se tam moci (a později se jí případně vzdát), se jej dotkl. Nicméně českoslovenští představitelé brzy zjistili, že pokud se Moskva rozhodla připojit toto území k Ukrajinské SSR, nelze tomu nijak zabránit. Proto se snažili získat z toho pro sebe alespoň určité výhody. Doufali totiž, že vstřícnost v této záležitosti jim zajistí podporu Stalina v některých sporech, které byly z hlediska československého státního zájmu nesporně důležitější – o Těšínsko s Polskem a o případný odsun maďarského obyvatelstva s Maďarskem.

<sup>213</sup> PETR PROKŠ: *Československo mezi Východem a Západem. (Politické souvislosti pobytu americké a sovětské armády na čs. území v roce 1945. Slovanský přehled 79, 1993, č. 3-4, s. 304-311. Autor ukazuje, jak chtěli komunisté využít svého nabytého vlivu k odchodu pouze americké armády, což potvrzuje, že otázka měla, alespoň latentně i svůj vnitropolitický rozměr.*

ve vztahu k SSSR. Vzhledem ke své velké ožehavosti se ale sotva mohl stát veřejně diskutovaným, zvláště když politikové všech směrů nevynechali takřka jedinou příležitost k naprostému popření jeho existence, na níž poukazovali hlavně zahraniční pozorovatelé. Jakmile však tyto pochybnosti na podzim 1946 výrazně poškodily čs. zahraničněpolitické zájmy, nebylo je již možno úplně zamlčovat.<sup>214</sup> V souvislosti s nepřijetím Marshallova plánu vyvstalo toto podezření pochopitelně znovu a tentokrát je nezahladilo ani oficiální prohlášení vlády.<sup>215</sup> Až do únorových událostí pak tento problém skrytě doutnal pod povrchem, ale k jeho vyzvednutí neměl nikdo odvalu.

Státní moc na území ČSR měly vykonávat národní výbory. V projevech a vyjádřeních politiků propagandisticky vypočítávajících „pokrokové“ reformy i ve všech pokusech o teoretické objasnění nového uspořádání byly uváděny na nejpřednějších místech. Právním základem jejich fungování měly být ústavní dekret prezidenta republiky č. 18 o národních výborech a o Prozatímním národním shromáždění<sup>216</sup> z 3. 12. 1944 a vládní nařízení č. 4/1945 Sb. z 5. 5. 1945.<sup>217</sup> Činnost národních výborů ale byla od začátku poznamenána konfliktem nových právních norem vycházejících ze změněné situace s řadou norem starších, o nichž nebylo jasno, zda platí či nikoliv.<sup>218</sup> Teoreticky měly národní výbory odpovídat vůli lidu a vyjadřovat ji.<sup>219</sup> Ve skutečnosti se ale stávaly byrokratickými molochy závislými stále více na politických stranách. Ačkoliv formálně byli členové národních výborů odpovědní vlastní politické straně a vyššímu stupni NV a těmito institucemi také mohli být odvoláni, v praxi se prosazoval především duch stranic, zatímco zásada přímé odpovědnosti docházela svého

---

<sup>214</sup> TÝŽ: *Ekonomicko-politická rokování mezi Československem a Spojenými státy v letech 1945-1947*. Slovanský přehled 78, 1993, s. 11-21. Na pařížské mírové konferenci se československá delegace chovala tak, že jasně dokumentovala svoji podřízenost Sovětům a podporovala projevy kritizující americkou politiku. To posloužilo americké vládě jako záminka pro odmítnutí úvěru důležitého pro československé hospodářství.

<sup>215</sup> Prohlášení ministra zahraničí Jana Masaryka v této věci je notoricky známé. Zajímavější je však projev ministra školství Jaroslava Stránského na slavnosti Československé strany národně socialistické v září 1947 v Ostravě, kde prohlásil, že odvolání účasti na Marshallově plánu neznámá, že původní rozhodnutí bylo špatné. Naopak trval na tom, že bylo zcela legitimní, neboť podle něj bylo třeba dívat se na věc hlavně československýma očima a až potom očima jednotlivých spojenců (Národní osvobození 2.9.1947)

<sup>216</sup> K. JECH – K.KAPLAN: *Dekrety prezidenta republiky 1940-1945 I*. Brno 1995, s. 124-147

<sup>217</sup> V úplnosti otištěno viz *Cestou Května. Dokumenty k počátkům naší národní a demokratické revoluce*, Praha 1975, s. 92-95.

<sup>218</sup> Zdrojem nejasností byl ústavní dekret prezidenta republiky č. 11/1944 Úř. věst. čsl. o obnově právního pořádku. Srv. K.JECH - K.KAPLAN: *Dekrety prezidenta republiky 1940-1945 I*, Brno 1995, s. 97-120. Činnost národních výborů přitom předpokládala řada nových předpisů, například o národních správách, o konfiskaci majetku, pozemkových reformách, osídlení pohraničí, trestání kolaborantů.

<sup>219</sup> Oficiální propaganda (dobová i v pozdější historiografii) hovořila o tom, že národní výbory znamenají definitivní překonání tradičního rozporu mezi státní správou a samosprávou, neboť v sobě spojily oba tyto prvky.

praktického využití mnohem obtížněji.<sup>220</sup> Jestliže tedy v národních výborech očividně narůstal vliv politických stran, byl vliv nejsilnější politické strany, KSČ, naprosto převládající a nabýval takových rozměrů, že vyvstává otázka, nakolik se ještě jednalo o orgány státní a veřejné správy a nakolik o stranické orgány zavázané k plnění příslušného programu.<sup>221</sup>

Národním výborům byla přisouzena nesmírně důležitá role v prvních měsících po skončení války, kdy prováděly značnou část opatření, která měla jednak napravovat důsledky války a jednak konstituovat nové politické, ekonomické, majetkové a bezpečnostní poměry.

Podstatně se spolupodílely na osídlování pohraničí.<sup>222</sup> Pokud se v jeho průběhu (do začátku roku 1946) přesunulo celkem 500 tisíc osob, jednalo se o ohromnou operaci, která přispěla k posílení politického postavení a vlivu národních výborů. Pohlédneme-li však na úkoly, které byly zařazeny do jejich kompetence, musíme konstatovat, že se prozatím omezily jen na výkon servisního zajištění celé akce a že bezprostřední politický motiv v nich přítomen nebyl.<sup>223</sup> To však na druhé straně rozhodně neznamená, že by národní výbory nepůsobily během osídlování také politicky. Při provádění dalších, níže popsaných úkolů jim ale byly svěřeny mnohem rozsáhlejší a samostatnější pravomoci.

---

<sup>220</sup> Směrnice ministra vnitra z 19. 4. 1947 o zániku členství v národním výboru hovořila o třech možných důvodech zániku: rezignace, odvolání politickou stranou a odvolání nadřízeným orgánem. Také zákon o volbě do MNV a ONV, který byl v roce 1947 připravován, dával politickým stranám výrazné pravomoci. Jen ony mohly sestavovat kandidátní listiny, které už voličem nesměly být doplňovány. I v tomto případě se jako důvod zániku připouštělo odvolání politickou stranou.

<sup>221</sup> KAREL BERTELMANN: *Vývoj národních výborů do Ústavy 9. května (1945-1948)*, Praha 1964, s. 55-58. Z 2976 mandátů v ONV v Čechách náleželo KSČ 1 411, národním socialistům 689, sociálním demokratům 439 a lidovcům 437. Ve 4 167 obcích měla KSČ nadpoloviční většinu. 56 procent předsedů MNV bylo členy KSČ a ze 114 okresů byl ve 101 okresech komunista předsedou ONV. Vedle toho měli národní socialisté jen 5 předsedů ONV, lidovci a sociální demokraté shodně 4. Na Moravě se KSČ netěšila tolik výrazné převaze, ačkoliv její dominantní postavení bylo i tady nesporné. V čele 16 ze 34 okresů stál komunista. Tradičně silnější postavení lidovců na Moravě se promítlo v tom, že předsedou 12 ONV byl zástupce Československé strany lidové. Na sociální demokraty a národní socialisty pak zbylo už jen po jednom okrese. Ze 14 slezských okresů měli komunisté 10 předsedů ONV, lidovci 2 a sociální demokraté a národní socialisté opět po jednom.

<sup>222</sup> Organizace této akce, která měla pro další úspěšný rozvoj státu mimořádný význam, byla upravena dekretem prezidenta republiky č. 27 Sb. ze 17. 7. 1945 o jednotném řízení vnitřního osídlení. Srv. K. JECH – K. KAPLAN: *Dekrety prezidenta republiky I...s.* 318-330. Podle něj vznikly osídlovací úřady v Praze a v Bratislavě, které byly podřízeny ústřední komisi pro vnitřní osídlení při ministerstvu vnitra

<sup>223</sup> Národní výbory měly spolupůsobit při výběru osídlovatelů, zkoumat zemědělskou kvalifikaci žadatelů o půdu (v tomto ohledu se snad naskýtal určitá možnost přesáhnout převážně pomocné kompetence), evidovat osoby, které odešly do pohraničí, spolupracovat s osídlovacími komisemi ministerstva zemědělství při vypracovávání osídlovacího plánu a zajišťovat a uschovávat zemědělský majetek zabavený v pohraničí. Je pochopitelné, že často teprve se ustavující národní výbory zvládaly taková rozsáhlá zadání na různé úrovni.

Dekret prezidenta republiky č. 5 Sb. z 19. 5. 1945 o ustavení národních správ majetkových hodnot Němců, Maďarů, zrádců a kolaborantů a některých organizací a ústavů pověřil národní výbory zajišťovat a do jisté míry i spravovat majetek určený k zavedení národní správy.<sup>224</sup> V podnicích do 20 zaměstnanců dosazovaly národní správu místní národní výbory, do podniků s 21-300 zaměstnanci okresní národní výbory a do podniků, jejichž počet zaměstnanců byl vyšší než 300 zemské národní výbory popř. ministerstvo průmyslu.<sup>225</sup> Rozhodnutí se prováděla v součinnosti se závodními radami, což byl také nový orgán.

Do rukou národních výborů se tedy zjevně dostala velká moc. Přitom je třeba si uvědomit, že mělo-li být zřízení národních správ prvním krokem ke změně vlastnických poměrů a vytvoření nové privilegované sociální vrstvy národních správců jednoznačně a jednostranně politicky orientovaných, sotva k tomu mohlo dojít ve vykrytalizovaných a typizovaných strukturách tradičního správního systému, nýbrž v rodících se, otevřených složkách systému nového, které teprve nacházely svoji podobu a nenechávaly se svazovat pravidly regulárního úředního postupu.<sup>226</sup> Z tohoto hlediska byly národní výbory pro splnění obsáhlého a náročného úkolu zvláště vhodné. Do konce srpna 1945 uvalily jednotlivé stupně národních výborů národní správu celkem v 9 045 podnicích.<sup>227</sup> Provádění této akce bylo z největší části v moci národních výborů, takže právě zde se mohly nejvíce samostatně projevit, zatímco v ostatních záležitostech jim náležela spíše pomocná, podřízená, byť velmi podstatná role.

Podceňovat by se ale neměl další obor jejich působnosti, kterým byla bezpečnostní agenda. Národní výbory ji převzaly v rozsahu, v jakém ji vykonávaly správní orgány v předválečné republice.<sup>228</sup> Ve dnech bezprostředně po osvobození byly národní výbory také vojenskými orgány, ale s postupnou konsolidací armády jimi samozřejmě přestávaly být a v jejich kompetenci z této oblasti zůstaly jen administrativní záležitosti (hlavně vedení odvodních seznamů).

---

<sup>224</sup> K. JECH – K. KAPLAN: *Dekrety prezidenta republiky I...* s.216-236.

<sup>225</sup> Hrozilo-li nebezpečí z prodlení, mohl ONV uvalit prozatímní národní správu kdekoli, přičemž ZNV pak mohl takové opatření zrušit.

<sup>226</sup> Nelze ovšem přehlížet, že tyto nestabilní poměry byly do určité míry přirozeným projevem výjimečné poválečné situace. Bylo by tedy zjednodušující považovat je výlučně za výsledek záměrné snahy těch politických sil, kterým takové prostředí bezesporu vyhovovalo. Vytvářet a udržovat je ale mohly proto, že pro ně existovala úrodná půda.

<sup>227</sup> K. BERTELMANN: *Vývoj národních výborů...* s. 98

<sup>228</sup> Jednalo se o veřejný pořádek, spolkové, shromažďovací a tiskové záležitosti, evidenci obyvatelstva a cizinců, vydávání cestovních pasů, otázky občanství, dopravní bezpečnost a pořádkové předpisy.

Zcela mimořádné postavení získaly národní výbory při provádění dekretu prezidenta republiky č. 138/1945 Sb. o trestání některých provinění proti národní cti – tzv. malého retribučního dekretu.<sup>229</sup> Tato norma, jejíž platnost byla později prodlužována, měla sloužit k potrestání osob, které svým chováním během okupace způsobily veřejné pohoršení a urazily národní cítění českého a slovenského lidu.<sup>230</sup> Zároveň je jedním z nejpřesvědčivějších svědectví o posunu právního myšlení a cítění od všeobecně uznávané vlády jasného a rovnoprávného zákona směrem k právnímu nihilismu a zvůli, jimž nahrávala jednak velmi nejasná definice provinění a jednak svěření rozhodování o vině do rukou národních výborů. Činnost národních výborů v tomto směru byla výrazně politická a v jejich rozhodování lze vysledovat linii zaměřenou jednoznačně proti vyšším sociálním vrstvám. Po skončení platnosti dekretu byly zahájené případy předány okresním soudům a v činnosti pokračovaly trestní odvolací komise při zemských národních výborech.

Problematičnost právní úrovně tohoto dekretu si výjimečně uvědomovali i někteří současníci, kteří poukazovali na nejasnosti ve vymezení doby zvýšeného ohrožení republiky a také na těžké chyby spočívající především v převedení trestní moci na samosprávné orgány, když o odborné a morální způsobilosti mnoha jejich členů existovaly značné pochybnosti.<sup>231</sup> Tyto hlasy však nemohly změnit nic na skutečnosti, že národní výbory zažívaly rozmach svého vlivu a moci. K jejich posílení přispívala také další kompetence, která národním výborům poskytovala možnost rozhodovat o osudech lidí. Jde o vydávání osvědčení o národní spolehlivosti, které také umožňovalo preferovat politická a osobní hlediska na úkor věcných zřetelů.

V souvislosti s pravomocemi národních výborů při uplatňování tzv. malého retribučního dekretu je třeba zmínit se o otázce jejich poměru k soudní moci. Na první pohled zde bylo možno očekávat konflikty, neboť proti sobě stály dva symboly starého a nového politického, právního a myšlenkového vnitřního ustrojení i vnějšího uspořádání. Vzhledem ke kompetencím, jichž se národním výborům dostávalo, vznikaly

---

<sup>229</sup> K. JECH – K. KAPLAN: *Dekrety prezidenta republiky II...* s.951-953.

<sup>230</sup> Již v červnu 1945 byl vydán dekret prezidenta republiky o potrestání Němců, Maďarů a zrádců (tzv. velký retribuční dekret) a dekret o zřízení Národního soudu. Podle něj se měly soudit zvláště závažné činy proti českému a slovenskému národu ať už byly spáchány Němci, Maďary či domácími kolaboranty. Jelikož ale nemohl zahrnout celou škálu činů, o kterých se soudilo, že by měly být stíhány a trestány (samozřejmě mírněji, než jak se trestaly činy podle dekretu z června 1945), vydán byl těsně před ustavením Prozatímního národního shromáždění dekret další.

<sup>231</sup> HELENA KOŽELUHOVÁ: *Naše národní čest*. Obzory 1945, č. 15. Autorka navíc vznesla jeden argument hodný zaznamenání. Podle ní by totiž mělo být řečeno, co je národní čest a čím může být

kontroverze. Došlo k nim například v otázce tzv. restituce.<sup>232</sup> Příslušný zákon připouštěl soudní vymáhání restitucí, což vedlo k rozepřím s národními výbory. Ke střetům docházelo i kvůli možnosti stíhání členů národních výborů.<sup>233</sup> Nejvíce patrnou složkou této problematiky byl vztah národních výborů k Nejvyššímu správnímu soudu. Odpůrci ustanovení tzv. malého retribučního dekretu hledali právě v Nejvyšším správním soudu oporu proti hrozbám, jež s aplikací dekretu souvisely a které byly v rozporu se zásadami demokratického státu respektujícího práva a svobody jednotlivce. Průkopníci nových forem legitimacy<sup>234</sup> však prosadili, že v řízení o národní cti byla stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu prohlášena za nepřipustnou a ve svém úsilí o nastolení principů nového práva nesvazovaného omezeními typickými pro minulou dobu dosáhli podstatného úspěchu.

Velmi důležitou součástí činnosti národních výborů bylo jejich zapojení do procesu konfiskací, které neodlučitelně patřily do komplexu poválečných změn.<sup>235</sup> Národním výborům byly v jeho rámci uloženy tři úkoly: soupis majetku podléhajícího konfiskaci, rozhodnutí o konfiskaci a přidělení majetku. Vidíme tedy, že konfiskace znamenala další podnět pro obrovský mocenský vzestup národních výborů. To je ještě zjevnější, uvědomíme-li si, že konfiskací mohl být postižen vedle každého, kdo byl odsouzen podle tzv. velkého retribučního dekretu a vedle těch, kteří se dopustili některých provinění spadajících pod tzv. malý retribuční dekret, také ten, kdo vůbec nebyl odsouzen. O splnění podmínek konfiskace rozhodoval zásadně ONV, ve výjimečných případech ZNV. Přidělování majetku probíhalo prostřednictvím přidělových komisí složených z členů příslušného národního výboru a oprávněných

---

urážena. Současně připomínala, že vedle povinností k vlasti existují též jiné povinnosti, zejména k rodině, a že mezi nimi není stanovena hranice a nelze stanovit, která z těchto povinností je důležitější.

<sup>232</sup> Restituce byla dána zákonem č. 128/1946 Sb. o neplatnosti některých majetkově-právních jednání z doby nesvobody a o nárocích z této neplatnosti a z jiných zásahů do majetku vzházejících.

<sup>233</sup> Zcela odpovídá podstatě úsilí KSČ a též části sociálních demokratů, že eventuální trestní stíhání členů národních výborů chtěli maximálně ztížit a vybojovat pro ně imunitu srovnatelnou s imunitou poslaneckou.

<sup>234</sup> Legitimitou zde rozumím to, co přesahuje horizont platných konkrétních zákonů a norem a co je ve společnosti, na základě stávajících akceptovaných hodnot a preferencí považováno za oprávněné a buď za metu hodnou usilování nebo za proces směřující k hodnotnému a všeobecně prospěšnému cíli. Domnívám se, že právě v této oblasti jsou poválečné změny československé společnosti nehlubší a nejdůležitější. Zatímco v liberálních společnostech je tato legitimita pocíťována spíše implicitně jako cosi nevyřčeného, mlčky přijímaného, ve společnostech autoritativních se musí legitimita neustále znovu potvrzovat, vyjadřuje se několika hesly, přičemž se vyžaduje, aby se k nim obyvatelstvo trvale přihlašovalo a vyjadřovalo jim svoji podporu. Druhou stranou pak je vyhledávání nepřátel a neustálý boj proti nim. Všechny tyto příznaky, dobře známé z doby po roce 1948, byly ve společenském a apolitickém životě přítomny již od roku 1945.



uchazečů. Z uvedeného je patrné, že takový průběh nevytvářel podmínky pro objektivní a nezájaté posuzování a rozhodování. Moc národních výborů v tomto směru však byla omezována fungováním Fondu národní obnovy, který mohl dát podnět ke zrušení rozhodnutí o přidělu a dohlížel na hospodaření národních správců, přičemž mohl podávat návrhy na jejich odvolání. Vzájemné vztahy se postupně komplikovaly a byly ovlivňovány výrazně politickými okolnostmi. Jestliže se totiž národní výbory stávaly baštou komunistů, měly ve Fondu národní obnovy určitý vliv nekomunistické strany a snažily se jeho prostřednictvím brzdit komunistický tlak podporující politické cíle KSČ. Osud konfiskovaného majetku se později stal předmětem jednoho z příznačných vnitropolitických konfliktů. Zatímco národní socialisté, lidovci a slovenští demokraté požadovali jeho co největší část předat do soukromého vlastnictví, komunisté a většina sociálních demokratů naopak spatřovali jeho perspektivu v začlenění do znárodněných odvětví.

Národní výbory měly nesmírný význam především v prvních poválečných měsících, kdy se staly do značné míry nositeli téměř všech podstatnějších změn, více či méně se podílely na těch procesech, které od základu měnily podobu všech součástí společenského života. Rodící se struktura národních výborů, teprve se ustalující způsoby úřadování,<sup>236</sup> výrazné oslabování byrokratického prvku správy<sup>237</sup> byly předpokladem, který usnadnil a proti standardním správním orgánům přidržujícím se tradičních formálních pravidel úředního postupu urychlil výkon činností, jež měly být částečně v zájmu státu, částečně v zájmu nejsilnější a nejaktivnější politické strany provedeny co nejrychleji.

Po ustavení parlamentu a stabilizaci poměrů, jež proběhla zčásti záměrně a zčásti spontánně, však vliv národních výborů klesal a postupně se z nich stával „běžný“ orgán státní správy, který vykonával přiměřené kompetence.<sup>238</sup> Ani poté však neustaly pokusy KSČ využívat národní výbory k prosazování svých stanovisek. Stalo se tak

---

<sup>235</sup> Právním východiskem konfiskací byl dekret prezidenta republiky č. 108/1945 Sb. z 25. 10. 1945 o konfiskaci nepřátelského majetku a o Fondech národní obnovy. Srv. K.JECH – K.KAPLAN: *Dekrety prezidenta republiky II.* ... s. 848-888.

<sup>236</sup> K tomu pro úroveň okresních ONV srv. EVA ŠMILAUEROVÁ: *Správní vývoj a diplomatika písemností okresních národních výborů 1945-1960*. Sborník archivních prací 32, 1982, s. 43-169.

<sup>237</sup> Byrokracii zde chápou jako racionální organizaci veřejné správy, jako produkt snahy o racionalizaci provozu formální organizace a jako, což je v tomto kontextu nejdůležitější, prostředek zabráňující prosadit se egoistickým cílům, ať úzce osobním či stranickým.

<sup>238</sup> Martin Kopecký: *Právní postavení obcí: základy obecního práva*, Praha 1998, s. 33 nn.. Prvek samosprávy u národních výborů byl neustále oslabován ve prospěch funkcí státní správy. V rozporu s ideou samosprávy se nižší národní výbory nacházely ve stavu podřízenosti vyšším. Navíc se neustále

například při jednání o nové ústavě, kdy komunističtí členové národních výborů iniciovali hlasování a organizovali podpisové akce ve prospěch krajského zřízení a především ústavního zakotvení takového statutu národních výborů a jejich členů, které by jim zajistilo mimořádné a privilegované postavení. Nekomunistické strany, zejména národně socialistická, ale takové výsady pro poslance národních výborů odmítly a formulovaly své připomínky nejen proti tomuto konkrétnímu pokusu, ale i vůči celé praxi uplatňované v souvislosti s národními výbory. Nesouhlasily hlavně s těmi návrhy, podle nichž měly být národní výbory vykonavateli veškeré státní moci, na plnění jejich úkolů se měl přímo podílet lid, rozpočty národních výborů by byly součástí státního rozpočtu, národní výbory by mohly tvořit nové správní orgány a jejich členové by se mohli těšit omezené imunitě. Dále vyjadřovaly potřebu výslovně zdůraznit zásadu samosprávy územních svazků, aby se neustálil výklad pokládající národní výbory za výkonné orgány ministerstva vnitra. S velkým podezřením také posuzovali možnost, že by se národní výbory mohly usnášet o podnětech a opatřeních ve veřejném zájmu i mimo meze jejich pravomoci.<sup>239</sup> Úlohu národních výborů v období zhruba do voleb v roce 1946 lze ale stěží přecenit. Ukázalo se, že byly výtečně zvoleným prostředkem úspěšného dokončení mocenského převratu započatého květnovým osvobozením.

S velmi podobným, téměř identickým cílem se budovalo odborové hnutí. Viděli jsme, že s podstatným rozšířením úlohy odborů počítaly již materiály vznikající za války v exilu i doma. Na obou místech tyto úvahy dokonce opustily teoretickou úroveň a promítly se do praktických pokusů vytvářet odborové organizace.<sup>240</sup> Zatímco se v těchto případech většinou jednalo o posílení vlivu odborů stále ještě uprostřed rámce vymezeného tradicí, projevovalo se před koncem války v ilegální odborové skupině kvalitativně jiné pojetí spatřující v budoucí jednotné odborové organizaci zbraň „všeho

---

potýkaly s těžkostmi plynoucími z nedostatku samostatných finančních zdrojů, což byl ovšem problém, který dobře znala i samospráva v období první československé republiky.

<sup>239</sup> Ústřední archiv Akademie věd ČR Praha, f. Vladimír Procházka, sign. IIIg, inv. č. 1760, kart. č. 103. Zde vidíme souhrnně formulované námitky odpůrců nového stylu veřejné správy, kteří začínali chápat jeho důsledky. Stále častěji byli konfrontováni se snadnou využitelností nově konstruovaných orgánů či dokonce s jejich manipulovatelností ve směru žádoucím pro KSČ. Nejpozději od roku 1946 se hlavní boj na vnitropolitické frontě vede mezi snahou udržovat dále revoluční poměry a odsunovat konečnou právní úpravu řady důležitých otázek, aby se tak umožnil organizování kampaní a cíleného tlaku neomezovaných jasně formulovanými předpisy a úsilím přesně opačným, které chtělo nastolit stav elementární právní jistoty. V neprospěch zastánců tohoto druhého směru hrála nejenom stávající konstelace sil, ale i konstanty české politické kultury, která měla vždy blízko právě k neformálním způsobům komunikace a rozhodování.

<sup>240</sup> JAN MĚCHÝŘ: *Úpadek společenského vlivu reformismu (1938-1948)*. In: *O reformismu v českém dělnickém hnutí*, Praha 1965, s. 308-309. V říjnu 1941 byla v Londýně založena odborová organizace. O tři roky později, v říjnu 1944 konala tamtéž svoji první konferenci, na níž se přihlásila k ideji jednotného odborového hnutí.

pracujícího lidu v nadcházejícím boji proti národním i sociálním utlačovatelům“.<sup>241</sup> Zároveň začalo její vedení zaujímat otevřeně politická a velmi radikální stanoviska. Na konci dubna 1945 vydalo prohlášení, které vedle výzev k dokončení protinacistického odboje obsahovalo požadavky na okamžité vypsání voleb do národních výborů a pokyny k přebírání moci na závodech.<sup>242</sup> Jestliže byl úkol odborového hnutí na přelomu války a míru definován jako „odstranění kapitalistického systému a vykořisťování, vybudování nového socialistického řádu“,<sup>243</sup> je jasné, že jeho poslání bylo primárně politické a že se tedy mělo stát dalším novým článkem politického systému státu, článkem, jenž z revoluce a z revolučních poměrů přímo klíčí a vyrůstá.

Přechod z ilegality do osvobozeného státu nicméně narazil na jisté potíže. Cíle odborů byly totiž ještě před skončením války formulovány sice radikálně, ale též dosti obecně, což vedlo ke sporům týkajícím se směru a rozsahu jejich dalšího působení. Panovala nejasnost, co všechno má a může být předmětem činnosti, zda základem fungování má být pevná centralizovaná organizační struktura nebo zda budou těžištěm závody.

Mezi jednotlivými koncepcemi vynikala především radikální skupina kolem Krajské odborové rady v Praze v čele s Jiřím Veltruským, která zastávala extrémní názor, že namísto KSČ, jež propadla oportunistu se mají vedení dělnického hnutí chopit odbory. Závodní rady se měly sdružovat do místních odborových rad, řídicích center budoucího povstání.<sup>244</sup> Poměrně velmi rychle však ÚRO našla své místo mezi

---

<sup>241</sup> Tato skupina původně vznikla v roce 1943 na půdě Národní odborové ústředny zaměstnanecké. Koncem roku 1944 se dostala do užšího styku s ilegální KSČ. Pod jejím vlivem byl formulován Ideový a akční program ROH, který definoval Ústřední radu odborů jako orgán boje proti nacismu a imperialistickému kapitalismu. Národní odborová ústředna zaměstnanecká je institucí, která se bohužel nachází stranou zájmu naší historiografie. Přitom by poznání její činnosti a ideového zázemí mohlo účinně přispět k poznání doposud přehlížených skrytých souvislostí (personálních i myšlenkových) mezi protektorátním obdobím a léty 1945-1948. Jako výjimky srov. LUBOMÍR LEHÁR: *Vývoj NOÚZ v prvních letech nacistické okupace*. Historie a vojenství 15, 1966, č. 4, s. 585-614; DALIBOR STÁTNIK: *Mezi odbojem a kolaborací. Případ Arno Haise*. Soudobé dějiny 8, 2001, č. 4, s. 692-717.

<sup>242</sup> Provolání ÚRO k situaci a úkolům v závěru národně osvobozovacího boje. In: *Cestou Května. Dokumenty k počátkům naší národní a demokratické revoluce*, Praha 1975, s. 77-79. Také tyto pokyny samozřejmě měly své opodstatnění v rámci boje proti Němcům, ale se znalostí dalšího vývoje lze předpokládat, že jejich pravý důvod spočíval ve snaze o ovládnutí situace již poválečné.

<sup>243</sup> KAREL RŮŽIČKA: *ROH v boji o rozšíření moci dělnické třídy (1945-1948)*, Praha 1963, s. 20

<sup>244</sup> Tamtéž, str. 45. Jiří Veltruský se svými představami o roli odborové organizace neuspěl, protože koncem května se do čela ÚRO dostali profesionální komunističtí funkcionáři, jejichž nástup byl stvrzen a završen zvolením Antonína Zápotockého předsedou. Jiří Veltruský byl představitelem myšlenkového směru, který v podmínkách poválečného Československa nemohl získat mnoho přívrženců, ale na rozdíl od většiny ostatních, stranicky profilovaných, nepostrádal teoretickou zajímavost. Jeho základem byla kritika příliš silného státního aparátu, který znemožňoval kontrolu zespoda a omezoval svobody jednotlivce. V žádném případě však nešlo o klasický liberalismus, protože jeho jádrem a cílem nebyl jednatel, ale přirozená sdružení a struktury. Z hlediska současné politické filozofie by bylo možno hovořit o komunitarismu. Základem společnosti měly být menší samosprávné celky. Jiří Veltruský pak

vykonavateli politické vůle KSČ a proti velkolepým, idealismem ovlivněným plánům se prosadila linie orientující se na denní pragmatická opatření, která měla sloužit k razantní změně poměrů. Již 12. května 1945 vydala ÚRO směrnice pro provedení voleb do závodních rad. Zajímavější než sama procedura volby byly kompetence – závodní rady měly získat oprávnění kontrolovat výrobu a správu podniku, obchodní knihy i další podnikové písemnosti. Až do vydání znárodňovacího dekretu tak vlastně odbory ovládaly závody. Na pevné kodifikaci pravomocí a vůbec politických poměrů tedy měly odbory, či ti, kdo s nimi kalkulovali ve svých plánech, jen malý zájem.<sup>245</sup>

K ovládnutí závodů náležel také podíl na dosazování národních správ na základě prezidentského dekretu z 19. května 1945.<sup>246</sup> Při ustavení téměř 10 tisíc národních správ (v přibližně 45 procentech průmyslových podniků v českých zemích) si odbory mohly vyzkoušet svoji sílu a moc. Výrazně jim napomáhala skutečnost, že podle dekretu bylo možno uvalit správu i na podniky, jejichž majitelé sice nebyli kolaboranty, ale svým asociálním chováním ohrožovali plynulý chod výroby.<sup>247</sup>

ÚRO si kromě vlivu v závodech důsledně budovala pozice i na nejvyšších úrovních. Ministerský předseda Fierlinger ihned po návratu do Prahy vyjádřil přání vlády spolupracovat s ÚRO, která se měla podílet i na rozvoji hospodářského, sociálního a kulturního života. Taková podpora pak přispěla k dosažení dalekosáhlého úspěchu, jakým bylo ovládnutí Svazu průmyslu. Jeho vedení i jednotlivé sekce musely být nově složeny, přičemž do všech orgánů měla být vyslána polovina členů odbory a polovina zaměstnavateli, avšak i oni museli být ze strany odborářů schváleni. Zmocněnci ÚRO byli dosazováni do bank a peněžních ústavů. Podobně jako národní výbory prožívala v prvním období vzestup moci a vlivu. Vrcholu pravděpodobně dosáhla v kampani za znárodnění a následně při jeho provádění. Ta může soužit jako velmi ilustrativní příklad nového způsobu prosazování politické vůle, který se vyznačoval důmyslnou kombinací tlaku zdola, tlaku nejsilnější politické strany i možností, které poskytovalo klasické byrokratické řízení na ministerstvech. Právě v tomto případě můžeme snadno pochopit mechanismus nového politického systému

---

své názory, podle nichž podstatou socialismu nesmělo být omezování, nýbrž naopak posilování individuální svobody, hlásal a propracovával v sociálně demokratickém teoretickém časopise Cíl. Po únoru 1948 odešel do zahraničí. Nadále působil v mezinárodním odborovém hnutí, pracoval ve službách OSN. Proslavil se ovšem také svými studiemi z oblasti teatrologie a estetiky.

<sup>245</sup> VÁCLAV VRABEC: *ROH a znárodnění*. In: Odbory a naše revoluce, Praha 1968, s. 140

<sup>246</sup> K. JECH – K. KAPLAN: *Dekrety prezidenta republiky II*, ... s. 216-236.

využívajícího společenské organizace, jež se staly hlavním nositelem většiny změn. Na počátku července se k ministru průmyslu dostavila delegace z 15 největších pražských strojírenských závodů, v jejímž čele stál Gustav Kliment. Odevzdala ministru petici požadující okamžité znárodnění klíčového průmyslu. O pár dní později se na stejné místo dostavili zástupci horníků z Mostecka, kteří vyzývali k okamžitému znárodnění dolů bez náhrady a dokonce varovali, že bez znárodnění nebude jejich spolupráce s vládou možná.

Od začátku srpna pak byla mobilizována kampaň za znárodnění bank, v jejímž průběhu se angažovali nejen bankovní úředníci, ale též dělníci pražských závodů. 23. srpna uspořádala ÚRO v pražské Lucerně manifestaci pražských pracujících se stejným požadavkem.<sup>248</sup> V rámci příprav konkrétních a detailních znárodnovacích ustanovení ÚRO úzce spolupracovala s KSČ a levicovou částí sociální demokracie,<sup>249</sup> která v roce 1945 jasně proklamovala revoluční socialismus, jenž měl překročit dřívější reformismus a jehož jádrem měly být rozsáhlé znárodnění a pozemková reforma. ÚRO se angažovala hlavně v přípravách znárodnění potravinářského průmyslu, kde byla potřeba co nejrychlejšího uvedení do normálně fungujícího stavu pocíťována nejnaléhavěji. Její národohospodářská komise připravila již na konci května návrh dekretu o znárodnění potravinářského průmyslu. V průběhu léta se odboráři podíleli na jednání o rozsahu znárodnění a spolu s vedením KSČ, s nímž byli ostatně personálně úzce propojeni, prosazovali překročení rozsahu stanoveného vládním programem.<sup>250</sup> Tato jejich aktivita

---

<sup>247</sup> V pozadí tohoto ustanovení zřetelně prosvítá změna společenských hodnot a atmosféry ve společnosti, která začínala být ovládána hesly, jež bylo možno naplnit podle potřeby různým obsahem a nálepkami, jimiž mohli být diskvalifikováni skuteční nebo potenciální političtí protivníci.

<sup>248</sup> K. RŮŽIČKA: *ROH v boji...*, s. 56. Další průběh akce připomíná kampaně dobře známé z pozdější doby. Vznikaly další a další rezoluce podporující okamžité znárodnění a naopak ti, kdo se stavěli proti, či spíše kladli otázku vhodného rozsahu znárodnění, byli pod různými záminkami napadáni a skandalizováni.

<sup>249</sup> KAREL KAPLAN: *Tschechoslowakische Sozialdemokratie und tschechoslowakische Kommunisten 1944-1948*. In: Dietrich Staretz – Hermann Weber (edd.): *Einheitsfront Einheitspolitik. Kommunisten und Sozialdemokratie in Ost- Westeuropa 1944-1948*, Köln 1989, s. 282. V této době v sociální demokracii levice jasně dominovala a lze říci, že právě ona byla hlavním tahounem znárodnění. Zde je rovněž nutno připomenout, že v roce 1945 se sociální demokracie hlásila k socialismu výrazněji a hlasitěji než komunisté. Konkrétní obsahová náplň tohoto pojmu ale zůstávala spíše nejasná. V prostředí sociální demokracie se také v roce 1945 ozývaly hlasy hovořící o sloučení obou levicových stran. To ovšem pro komunisty v tuto chvíli ještě nepřipadalo v úvahu. Obávali se toho, že nově vzniklá strana by mohla ztratit jasné vědomí cíle spočívajícího v radikální přestavbě společnosti, že by revoluční odhodlání mohlo být podkopáváno reformismem.

<sup>250</sup> KLEMENT GOTTWALD: *Spisy*, sv. 12, Praha 1955, s. 119. Závěrečný projev Klementa Gottwalda na konferenci vedoucích krajských funkcionářů KSČ v českých zemích.

samozejmě způsobovala konflikty s nekomunistickými stranami, které usilovaly o udržení znárodnění v rámci daném vládním programem.<sup>251</sup>

Stejně jako v případě národních výborů poklesl postupem doby poněkud také význam odborového hnutí. Na rozdíl od nich si však ponechávalo revoluční, akční charakter a proto bylo vedením KSČ využíváno v krizových situacích jako činitel usnadňující radikální řešení v duchu odpovídajícím linii KSČ. Obzvláště charakteristickým příkladem je úloha odborového hnutí v průběhu únorové krize, kdy mělo své místo v plánu komunistické ofenzivy a podílelo se (byť jeho podíl nelze přeceňovat) na jejím úspěšném završení.<sup>252</sup>

Bližší pohled na fungování a zaměření národních výborů a odborového hnutí měl sloužit k vyzvednutí a pochopení nových prvků a strukturálních odlišností, které charakterizovaly výkon státní správy, prosazování politických požadavků mimoparlamentní cestou, respekt k zárukám svobod a vůbec k hodnotě individua, postoj k politickým odpůrcům v období po roce 1945.

### **IV. 3. Hospodářské a sociální změny**

Zajímaly-li nás doposud spíše procesuální otázky a změny, zaměříme nyní svoji pozornost na některé konkrétní substanciální změny. Na stopy nových „pravidel politického provozu“ však budeme bezpochyby narážet nadále.

Československé hospodářství utrpělo válkou značné škody. V celostátním průměru postihly 45-50 procent celkové průmyslové a hospodářské kapacity, přičemž na východním Slovensku jejich výše dosáhla až 75 procent. Zvláště těžce byla válkou postížena doprava.<sup>253</sup> Kromě toho vznikly těžko vyčíslitelné škody nepřímé, jež spočívaly ve vyvážení strojů a zařízení a také v nucených změnách výrobních programů.<sup>254</sup>

Základním úkolem nově se formujících mocenských orgánů bylo pochopitelně odstranění těchto škod v ekonomické a sociální oblasti a vytvoření moderní průmyslové

---

<sup>251</sup> JAROSLAV OPAT: *O novou demokracii*, Praha 1966, s. 108-112. Národní socialisté, lidovci i slovenští demokraté požadovali (s drobnými vzájemnými odchylkami) dodržování vládního programu a omezení znárodnění jen na doly, hutě a velké závody klíčového těžkého průmyslu.

<sup>252</sup> Komunistická literatura (zejména vznikající v padesátých a sedmdesátých letech) odborové hnutí mimořádně vyzvedávala jakožto prvek charakteristický pro novou, lidovou demokracii a oceňovala jeho příspěvek k „porážce reakce“.

<sup>253</sup> Na Slovensku bylo postíženo asi 80 – 90 procent dopravních cest. V železniční dopravě zbylo asi jen 20 procent vozového parku.

<sup>254</sup> OLDŘICH BERGER: *Velké dílo. Hospodářsko - politický profil československého znárodnění*, Praha 1946, s. 26-27

společnosti.<sup>255</sup> Dosažení těchto cílů mělo probíhat dvěma, navzájem spolu souvisejícími způsoby. Jednak přestavbou vlastnických vztahů a jednak změnou forem řízení, kterou si vlastnické vztahy vyžadovaly. Přestavba vlastnických vztahů znamenala pochopitelně znárodnění. Vzhledem k tomu, že o jeho nezbytnosti neexistovaly principiální spory, proběhlo poměrně rychle a vedlo k převratným výsledkům. Na konci roku 1946 pracovalo ve znárodněných podnicích 63,8 procent osob v resortu ministerstva průmyslu a podíl na úhrnné hodnotě odbytu veškerého průmyslu činil v roce 1946 60,9 procent. V sektoru ministerstva výživy pak ve znárodněných podnicích pracovalo 28 procent osob.<sup>256</sup> Již během války byl jeden z léků na neduhy kapitalistického hospodářství spatřován v zavedení plánovitého řízení. Po válce se pak naskytla možnost uvést tyto představy v život. Přitom by se nemělo pominout, že příznivé podmínky pro tento krok vytvořil již systém válečného hospodářství. Do roku 1948 tak existovalo smíšené hospodářství nejen co do struktury vlastnictví, ale i co do způsobu řízení.<sup>257</sup> Zavádění principů plánovaného řízení došlo svého vyvrcholení ve dvouletém budovatelském plánu schváleném po volbách v roce 1946.<sup>258</sup>

Důsledky rozsáhlé znárodnovací akce se samozřejmě nevyčerpávaly převedením ohromných majetkových hodnot do rukou státu. Ve znárodněných podnicích vzniklo velké množství funkcí, jejichž obsazení bylo nesmírně důležité pro další ekonomický i politický vývoj a získalo proto velký politický význam. Nejdříve si tuto skutečnost uvědomili komunisté a sociální demokraté, takže obsazení pozic ve znárodněném průmyslu se stalo neodmyslitelnou součástí mocenského vzestupu levice. Jak bylo výše uvedeno, tlaku komunistů napomáhala aktivita odborového hnutí a jím ovládaného Svazu průmyslu, národních výborů (především průmyslových referentů ONV). Základním článkem komunistické politiky ale byly závodní organizace KSČ ve znárodněných podnicích, které se budovaly od konce války. Jejich prostřednictvím pak zaváděli jako nejdůležitější kritérium stranickou příslušnost.<sup>259</sup>

---

<sup>255</sup> KAREL KAPLAN: *Znárodnění a socialismus*, Praha 1968, s. 156.

<sup>256</sup> ANNA BEINHAUEROVÁ – KAREL SOMMER: *Mocenské pozice ve znárodněném průmyslu (1945-1948)*. In: Karel Jech (ed.): *Stránkami soudobých dějin*. Sborník statí k 65. narozeninám historika Karla Kaplana, Praha 1993, s. 62

<sup>257</sup> JIŘÍ KOSTA: *Die Eingliederung der ostmitteleuropäischen Volkswirtschaften in den sowjetischen Block*. In: Hans Lemberg (ed.): *Sowjetisches Modell und nationale Prägung. Kontinuität und Wandel in Ostmitteleuropa nach dem Zweiten Weltkrieg*, Marburg an der Lahn 1991, s. 208. Autor studie upozorňuje na to, že po válce existovaly také v západních zemích silné tendence k plánování.

<sup>258</sup> Jiří Kosta ve své studii poukazuje na spíše globální charakter plánování a na to, že nebylo rozpracováno až po směrná čísla závazná pro jednotlivé podniky.

<sup>259</sup> A. BEINHAUEROVÁ – K. SOMMER: *Mocenské pozice...* s. 64. Je zřejmé, že na úroveň produkce nemohla mít tato politizace příznivý vliv. Jen pro dokreslení: v listopadu 1945 rozeslalo vedení KSČ

Strategie sociálních demokratů byla jiná. Svých pozic v průmyslových ministerstvech se snažili využít k separátním jednáním s ostatními politickými stranami (hlavně s KSČ) a k uzavírání dohod o obsazování míst ředitelů a náměstků.<sup>260</sup>

Dvě ostatní (české) strany naprosto podcenily závažnost těchto snah a doplatily na to takřka úplnou ztrátou vlivu v celé oblasti znárodněného průmyslu.<sup>261</sup> Ztratily tím možnost mobilizovat své stoupence a v konfrontaci s protivníkem využívajícím této metody zůstávaly omezeny na tradiční formy politického střetávání – formy, které se v daném kontextu prokázaly jako naprosto neúčinné.<sup>262</sup>

Ideovým východiskem vytváření nové podoby československého hospodářství byl koncept tzv. hospodářské demokracie. Vzhledem k tomu, jak často se o něm již od války hovořilo, je překvapivé, že kromě několika stále omílaných povrchních frází, nebyl vlastně nikdy přesně definován. Jádrem byla skutečnost, že rozhodující ekonomická moc se nacházel v rukou státu. Hospodářskou demokracii vytvářely instituce trojího druhu: státní orgány hospodářského zřízení, orgány hospodářské samosprávy a orgány podnikové demokracie.<sup>263</sup> Do první skupiny patřily vedle běžných státních orgánů především vládou ustavená Hospodářská rada, která se ukázala jako příliš těžkopádná a neúčelná. Více se prosadily její původně pomocné orgány, jakými byly Státní úřad plánovací a Státní úřad statistický a později Ústřední plánovací komise, jež vznikla z komise jmenované pro přípravu dvouletky. Stát však při řízení hospodářství zdaleka nevyužíval jenom plánování, ale též měnovou, mzdovou a daňovou politiku, přidělování surovin apod.

---

přípis krajským sekretariátům, v němž požadovali zaslání politických charakteristik ředitelů znárodněných podniků.

<sup>260</sup> Tamtéž. Příkladem může být dohoda z 11. ledna 1947 o rozdělení vedoucích míst ve znárodněných pivovarech a tukových závodech. Ne vždy ovšem tyto dohody platily. Dokonce proti vůli vedení strany byla uzavřena tajná dohoda ministerstva výživy s národními socialisty o rozdělení klíčových funkcí v potravinářském průmyslu.

<sup>261</sup> Jistě nešlo pouze o obsazování funkcí, ale také o vliv, jaký se s tím spojoval. Po provedení znárodnovacího dekretu sem náležel celý potenciál báňského průmyslu, 99 procent zaměstnanců hutního a energetického průmyslu, 75 procent v chemickém průmyslu, 72 procent v kožedělném, 70 procent v cukrovarech.

<sup>262</sup> Právě zde docházíme k jádru stěží řešitelného rozporu, před kterým české nekomunistické strany v tomto období stály. Již v exilu nejenže souhlasily s komunistickými návrhy týkajícími se konkrétních politických kroků, ale přizpůsobily se i komunistickému pojetí budování politického a právního prostředí, přistoupily do značné míry i na hodnotové představy, kterými komunisté ovlivňovali českou společnost. Vstoupily s nimi ovšem na rovinu, na níž jim nemohly konkurovat. Jakmile si to začínaly uvědomovat, byly již téměř bez šancí na úspěch, protože také jejich přispěním už nebyly hodnoty charakteristické pro demokratické a parlamentní uspořádání velkou částí obyvatelstva akceptovány.

<sup>263</sup> KAREL KAPLAN: *Hospodářská demokracie v letech 1945-1948*. Československý časopis historický 14, 1966, s. 844-861



Ačkoliv tyto orgány byly do určité míry nové a specifické, těžko mohly být nositelem nějaké nové kvality. Skutečným přínosem hospodářské demokracie ale asi měly být instituce samosprávné, působící na různých úrovních. Hospodářské komory a Ústředí československého průmyslu (respektive Ústředí řemesla a Ústředí obchodu)<sup>264</sup> na centrální úrovni i představenstvo podniku a závodní rady na podnikové úrovni nebyly s to uhájit si samostatnou existenci vůči postupujícímu centralismu státních i stranických orgánů a naopak byly využívány jako nátlakový prostředek k prosazování stále dalších požadavků.<sup>265</sup>

Lze odlišit dva směry působení konceptu hospodářské demokracie. Můžeme v něm spatřovat konstrukci sestavenou za klamným účelem rozšíření a zdokonalení politické, eo ipso neúplné demokracie. V tomto smyslu přirozeně zcela selhal. Chápeme-li jej však jako heslo určené k použití v boji o přízeň obyvatelstva, tedy o moc, pak musíme konstatovat, že svůj účel nepochybně splnil.

Zastavme se nyní u některých sociálních ukazatelů české poválečné společnosti. V českých zemích žilo v roce 1945 přes 10,5 milionu obyvatel (z toho přes 7 milionů v Čechách a 3,5 milionu na Moravě a ve Slezsku). Ve druhé polovině roku 1945 začal proces osídlování pohraničí, v jehož průběhu bylo uvedeno do pohybu více než 1 milion obyvatel.

V českých zemích prakticky neexistovaly výhradně zemědělské lokality, což snižovalo politický vliv rolnictva ve společnosti. Také v celkové struktuře české společnosti klesal podíl zemědělského obyvatelstva, na stejné úrovni zůstával podíl pracovníků v průmyslu a v řemeslech a zvyšoval se podíl zaměstnanců v dopravě, obchodu a ve veřejné správě.<sup>266</sup>

Změnám ve společenské atmosféře odpovídal mimořádný vzestup společenské prestiže dělníků. V polovině roku 1947 udávalo v ČSR 1 865 000 lidí dělnické povolání. Ačkoliv téměř ze všech stran začínali slyšet, že nový režim definitivně zlepší jejich materiální a společenské postavení, ve skutečnosti se jejich ekonomická situace příliš neměnila. Úroveň jejich mezd sice dosahovala 95 procent proti úrovni roku 1937,

---

<sup>264</sup> Postavení těchto samosprávných orgánů se velmi posílilo za okupace, kdy byly prohlášeny za výlučné zástupce jednotlivých odvětví s povinným členstvím. Udržení tohoto postavení po osvobození se ale ukázalo jako nesmírně obtížné.

<sup>265</sup> Slabinou (byť pochopitelnou) řady jinak cenných prací ze šedesátých let je fakt, že v těchto institucích – ve snaze podpořit úsilí o určitou reformu utlačovatelsko-centralistického pojetí socialismu – hledali výraz decentralizace a příklad fungování určité alternativy. Domnívám se, že jde o chybnou interpretaci podmíněnou dobou svého vzniku. V daných podmínkách neměly možnost plnit takové poslání a byly jen součástí ústrojí pracujícího k určitému, nikoliv zcela neměnnému cíli.

což bylo způsobeno změnami mezd v roce 1945, kdy byly zvýšeny nejnižší mzdy a od 1. prosince 1945 se začaly vyplácet dětské přídavky, ale jelikož zároveň výrazně narůstaly životní náklady, ocitla se asi polovina dělníků v horší ekonomické situaci a asi třetina dělnických rodin měla příjmy nižší než životní náklady. Z tohoto hlediska pochopitelný tlak na zvýšení mezd se stával politickým problémem.<sup>267</sup> Přitom však úroveň výroby a produktivity práce (asi 50 procent proti roku 1937) neodpovídal ani stávající úrovni mezd. Zdárnému vývoji nenapomáhaly ani strukturální změny v řadách dělnictva, především zhoršení průměrné kvalifikace zapříčiněné více faktory.<sup>268</sup> Tyto nepříznivé ukazatele byly samozřejmě částečně způsobeny objektivními příčinami poválečné rekonstrukce, určitým euforickým amatérismem, částečně ale i naprostým zpolitizováním ekonomického života a v neposlední řadě také „oslavovací máni“, nesčetnými schůzemi, rezolucemi, kampaněmi, tedy jevy, které kritizovali i někteří odvážnější nekomunističtí žurnalisté.

Aktuálním tématem poválečného Československa byly otázky národního pojištění. Od tohoto projektu se očekávalo, že přinese určité sociální jistoty všem skupinám obyvatelstva a že změní správu pojištění, kterou by namísto dosavadního většího počtu uskutečňovala společná Sociální pojišťovna.<sup>269</sup>

Právě nezdravé zbytnění a ideologizace politiky odsouvaly řešení nazrávajících ekonomických problémů. Navzdory optimismu ze všech vyšších míst stále hláсанému se v roce 1947 začaly projevovat patrné ekonomické těžkosti. Týkaly se schodku v rozpočtu a také rostoucí pasivní bilance zahraničního obchodu. Vážnost situace se ještě více prohloubila katastrofálním suchem v létě roku 1947, které přispělo k odhalení vnitřní slabosti československého hospodářství.<sup>270</sup> Taková situace jako vždy volala po politickém řešení. Jejich koncepce pak ve druhé polovině roku 1947 velmi podstatně přispěly k polarizaci vztahů mezi politickými stranami vrcholící v únoru 1948.<sup>271</sup>

---

<sup>266</sup> KAREL KAPLAN: *Znárodnění a socialismus*, Praha 1968, s. 61-66

<sup>267</sup> Tamtéž, s. 75. V této souvislosti se opět vyjevuje zcela jiný charakter odborů v tomto období. VE mzdových záležitostech se téměř vůbec neangažovaly, kromě případů, kdy se jednalo o převážně politický problém – staly se přívěskem komunistické strany.

<sup>268</sup> LENKA KALINOVÁ – VÁCLAV BRABEC: *K některým stránkám vývoje struktury a postavení československé dělnické třídy v letech 1945-1948*. In: *Odbory a naše revoluce. Sborník studií*. Praha 1968, s. 57.

<sup>269</sup> L. KALINOVÁ: *Východiska, očekávání a realita...*, s. 45.

<sup>270</sup> J. BELDA – M. BOUČEK – Z. DEYL – M. KLIMEŠ: *Na rozhraní...* s. 142-144.

<sup>271</sup> Jednalo se zejména o konflikty týkající se zavedení milionářské dávky a platů státních a veřejných zaměstnanců. Tyto spory se s různou mírou intenzity táhly vlastně celým obdobím a dobře ilustrují objektivní i subjektivní podstatu těžkostí, s nimiž se československá společnost a její ekonomika musely vyrovnávat. Koncentrují v sobě totiž příčiny jejich vzniku a průběhu. Milionářské dávky se jakožto úderního politického hesla chopili komunisté a část sociálních demokratů. Snažili se ve veřejnosti

Chceme-li na závěr tohoto oddílků stručně shrnout jádro sociálních a ekonomických změn, které ČSR v poválečných letech prodělala, můžeme uvést následující:<sup>272</sup>

1. Společnost se výrazně nivelizovala. Řada reforem způsobila těžké oslabení nejvyšších sociálních vrstev, podnikatelů a finančníků. Zároveň reformy prostřednictvím cílených mzdových a sociálních opatření pozvedly nejnižší vrstvy obyvatelstva, kterým se navíc naskytla možnost odchodu do pohraničí a s ním spojeného sociálního vzestupu. Mzdy, které byly nadále regulované, plnily především sociální funkce a naproti tomu méně stimulovaly k výkonnosti a k vyšší produktivitě práce. Inflace a růst životních nákladů vyvolávaly tlak na zvýšení mezd. Stát prostřednictvím vyhlášek zvyšoval více nižší platy a naopak méně platy vyšší. Míra zvýšení platů se také lišila podle odvětví – některá byla platově preferována.
2. Došlo ke zjevnému zmírnění sociálních rozdílů, ale sociální diverzifikace zůstala zachována. Přispěly k tomu i nové sociální vrstvy, které vzešly z poválečných politicko-ekonomických opatření. Jde hlavně o tzv. nového středního rolníka či o dělníka ve znárodněných a nově organizovaných podnicích.
3. Stoupla prestiž a reputace dělníků, zatímco vrstva podnikatelů a vůbec majitelů ztratila váhu a respekt. Režim však nebyl schopen plnit nároky a naděje, které u dělníků a vůbec nižších sociálních vrstev vzbuzoval. Rozpor se snažil řešit pomocí neustálého mobilizování proti vnějším i vnitřním nepřítelům.<sup>273</sup>
4. Nezanedbatelnou roli v rámci struktury československé společnosti hrála silná střední vrstva, k níž lze řadit téměř polovinu všech činných osob. Ačkoliv nebyla vnitřně zcela homogenní, musela být respektována. Její

---

vytvořit dojem, že následky sucha lze odstranit pouze touto cestou a že každý, kdo tomu brání (v tisku byla zveřejněna jména ministrů, kteří proti jejímu zavedení hlasovali), je nepřitelem lidu. Zvyšování platů státních a veřejných zaměstnanců neustále požadovali především národní socialisté (v jejich řadách měli tradičně silné pozice) a přidávaly se k nim i další nekomunistické strany, naproti tomu komunisté sice takové požadavky výslovně neodmítali, ale jejich naplnění odkládali a nepovažovali je za nijak zvlášť naléhavé.

<sup>272</sup> KAREL KAPLAN: *Znárodnění a socialismus*, Praha 1968, s. 103-104

<sup>273</sup> To se rozhodně netýkalo pouze komunistů. Například národní socialista Hubert Ripka na konci července 1945 v Kostelci nad Černými lesy bouřil proti těm, „kdo nepracují a tím podlamují republiku (srv. Svobodné slovo 31. července 1945) a počátkem srpna v Náchodě prohlašoval, že „ten, kdo se ještě dnes záměrně vyhýbá práci, prohřešuje se proti vlastenecké povinnosti a nebude živen z národní zásobárny“ (srv. Svobodné slovo 7. srpna 1945).

poměr k probíhajícím změnám a také poměr protagonistů těchto změn ke středním vrstvám tvořily složitý a nejednoznačný problém.<sup>274</sup> Střední vrstvy (či alespoň jejich značná část) představovaly na jedné straně významnou oporu (zejména intelektuální) pro zastánce co nejhlubšího rozsahu všech reforem, ale na druhé straně s nimi počítali i jejich odpůrci usilující o regulaci a omezení změn.<sup>275</sup> Navíc v důsledku výše zmíněných opatření se její sociální postavení oslabovalo. To platilo zejména pro jednu její část, kterou byli státní zaměstnanci. Proto se staly předmětem silných konfliktů, které ale jejich postavení nezlepšily. Kromě politického měly také svůj „světonázorový“ rozměr, v němž šlo o to, jaké hodnoty budou dány do vínku přetvářející se společnosti, zda budou střední vrstvy s celým svým společenským podhoubím respektovány či zda budou vytrženy ze svého základu, zbaveny svých hodnot a degradovány na pouhé kolečko v soukolí stále uniformnější společnosti.

Naprosto neodmyslitelnou, nesmírně důležitou a jednou z nejhlubších poválečných změn byl komplex zemědělských reforem. Dalekosáhlé úpravy poměrů v zemědělství měly své místo ve všech koncepcích politického postupu po válce.

Je sotva náhodou, že dekret prezidenta republiky o konfiskaci a urychleném rozdělení zemědělského majetku Němců, Maďarů a zrádců z 21. června 1945 byl jedním z prvních dekretů, které zásadním způsobem změnilly vlastnické vztahy v československém hospodářství.<sup>276</sup> Fundamentálnímu významu, který byl agrárním přeměnám přisuzován, odpovídá i velký zájem na jejich maximálně rychlém provedení.<sup>277</sup> V oblasti zemědělství můžeme pozorovat stav, který existoval i v oblastech jiných – zatímco ostatní strany vymýšlely důmyslné koncepce, komunisté rychle jednali a již 25. června přiděloval ministr zemědělství první dekrety novým

---

<sup>274</sup> Je třeba připomenout, že pojem střední vrstva je mnohem širší a hlubší, než jak bývá často užíván. Nevymezuje jej totiž pouze určitá „střední“ úroveň příjmu a životní úrovně, ale je definován také prostřednictvím určitého typického průběhu života, vzdělání, politického zaměření, hodnot apod.

<sup>275</sup> Už toto konstatování dobře ukazuje, jak obtížné a nejednoznačné je vymezení pojmu střední třída.

<sup>276</sup> Tato skutečnost potvrzuje tezi, kterou jsem výše naznačil a k níž se ještě později vrátím. Válečné ohrožení samotné národní existence v životě společnosti i jednotlivců výrazně posílila nejelementárnější až snad atavistické tendence. V jejich rámci byla oživena váha rodné půdy jakožto spolehlivé základny a opory udržení a rozvíjení národního života.

<sup>277</sup> Tento zájem byl nejvíce patrný u KSČ, která v uskutečnění záměru viděla velkou příležitost politicky ovládnout venkov a obsadit pozice zakázané agrární strany. Zdědit voličstvo nejsilnější české předválečné strany však toužily i strany nekomunistické. Pokus slovenské Demokratické strany začít politicky působit i v českých zemích proto narazil na jejich společný rozhodný odpor. Vzhledem ke svému složení i zaměření by totiž právě slovenští demokraté měli velkou šanci přesvědčit bývalé stoupence agrární strany.

držitelům půdy.<sup>278</sup> Od léta 1945 probíhala základní vlna nového osídlování a na podzim pak začalo osídlování organizované. Týkalo se samozřejmě v první řadě pohraničí, kde bylo konfiskováno celkem téměř dva milióny hektarů půdy, přičemž bylo zhruba 1 300 000 hektarů zemědělské půdy. Z toho bylo 937 720 hektarů rozděleno mezi 157 525 uchazečů. Ve vnitrozemí měly konfiskace přirozeně mnohem menší rozsah – pouze 353 806 hektarů.

Z celkového konfiskovaného množství 2 400 449 hektarů půdy (z toho bylo 1 405 070 hektarů zemědělské půdy) dostal 223 404 rolníků 1 037 25 hektarů. Zbytek pak obhospodařoval stát nebo veřejné instituce a korporace.<sup>279</sup>

Pro neformální metody realizace úředních výkonů a obecné přesvědčení o spravedlnosti a nezbytnosti jejího rychlého nastolení, je příznačný způsob přidělování půdy. Bylo v rukou rolnických komisí volených uchazeči o půdu a složených ze zemědělských dělníků, bezzemků a drobných rolníků. Tyto komise navrhovaly rozsah přidělů. Je nasnadě, že takto konstituované orgány se nenechaly svazovat zdrženlivostí ani respektováním omezujících regulí.

Výsledky poválečné pozemkové reformy odpovídaly komunistickým představám. KSČ šlo zejména o posílení jejího postavení na venkově a o oslabení či rozvrácení tradiční pozemkové držby, strukturální změny znamenající snížení průměrného vlastnictví a zvýšení podílu a váhy středních a hlavně drobných rolníků. Ačkoliv reforma vedla k poklesu produktivity práce, politicky její důsledky posílily komunisty.<sup>280</sup> Národní socialisté sice také prosazovali rozdělení konfiskované půdy individuálním zájemcům, ale chtěli zvýšit výměry přidělované půdy na 30 hektarů, což by znesnadnilo dosažení výše popsaných cílů KSČ.

Teoreticky nejradikálnější byly plány sociálních demokratů. Socialismus deklarovali jako bezprostřední cíl i v zemědělství. Tato programová zásada předpokládala všeobecnou úpravu držby půdy,<sup>281</sup> ovšem konkrétní realizace úprav narážela na nejednotné představy. V rámci strany působila skupina ekonomů, která požadovala vytvoření kolektivizovaných statků, ale do programu se nakonec dostala i

---

<sup>278</sup> VLASTISLAV LACINA: *K charakteru a výsledkům demokratických agrárních přeměn v lidové demokratickém Československu*. Československý časopis historický 10, 1962, s. 317, nověji též JAN RYCHLÍK: *Pozemková reforma v českých zemích v letech 1945-1948*. In: *Zemědělství na rozcestí*, Studie Slovákého muzea 3/1998, Uherské Hradiště 1998, s. 8-10. Půda se přidělovala do výše 13 hektarů za úhradu na úrovni 1-2 sklizní se splatností do 15 let.

<sup>279</sup> V. LACINA: *K charakteru...* s. 319-320

<sup>280</sup> J. RYCHLÍK: *Pozemková reforma...* s.13.

možnost zřizovat samostatné usedlosti a střední individuální hospodářství.<sup>282</sup> Ponechává sice otevřenou možnost budovat družstevní statky, což se však setkávalo jen s malým zájmem. Na jaře 1946 pak sociální demokracie vystupuje s návrhem zásad zákona o výstavbě zemědělství, podle kterého měla být půda nad 50 hektarů zabráná, naproti tomu ale mělo být soukromé vlastnictví menší výměry zaručeno zákonem.<sup>283</sup>

Velký boj snah o vytváření nových politických, ekonomických a společenských prvků se snahami, které toto úsilí odmítaly nebo brzdily, vyvrcholil v zemědělství v letech 1946-1947. KSČ cítila, že hloubka reforem zde zaostává za průmyslem a proto zahájila politickou ofenzívu v podobě osnovy šesti zemědělských zákonů. Nejdůležitější z nich bezpochyby byla osnova zákona o revizi pozemkové reformy, který předpokládal odejmutí půdy nad 150 hektarů zemědělské a nad 250 hektarů půdy veškeré, jež byla svým vlastníkům ponechána v rozporu s programem první pozemkové reformy a v případě potřeby dokonce možnost vykoupit i půdu o menší výměře. Z našeho hlediska je podstatný rovněž zákon o zajištění zemědělského výrobního plánu. Při sledování jeho cíle, jímž byla pomoc drobným rolníkům, mohly národní výbory používat zemědělské stroje velkých sedláků pro obdělávání půdy drobných rolníků a při špatném obdělávání měly dokonce i možnost dosazovat na půdu národní správu.<sup>284</sup> Vzhledem k zásadám parlamentního uspořádání bylo velmi neobvyklé a pro nekomunistické poslance pobuřující, že ministr zemědělství osnovy vlastně nepředložil parlamentu, ale „lidu“, což znamenalo orgánům, které sloužily jako prostředek mobilizace ve prospěch komunistických cílů.

Zatímco však těsně po válce nenaráželi komunisté na větší odpor ostatních stran, byla nyní situace jiná. Jednak šly tyto návrhy nad zájmy nekomunistických stran a jednak již disponovaly promyšlenějším zemědělským programem (zejména národní socialisté).<sup>285</sup> Proto se tentokrát dokázali postavit na odpor komunistickému tlaku. Ze

---

<sup>281</sup> Program schválený na XX. Manifestačním sjezdu sociální demokracie rozšiřoval vymezení socialismu od pouhého zájmu jedné společenské vrstvy k „podmínce sociálního rozvoje vůbec“.

<sup>282</sup> *Koho volit. Programy politických stran*, Praha 1946, s. 15. Také tato hospodářství však měla pracovat podle celostátního plánu.

<sup>283</sup> VLASTISLAV LACINA: *K agrárním koncepcím sociální demokracie a národních socialistů v letech 1945-1948*. Československý časopis historický 17, 1969, s. 47.

<sup>284</sup> V. LACINA: *K charakteru a výsledkům...* s. 323-324. Dalšími osnovami byly zákony o technickohospodářských úpravách pozemků, o myslivosti, o urychleném zaknihování přidělu půdy a o zamezení drobení zemědělské půdy.

<sup>285</sup> NA Praha, Archiv ČSNS, Zemědělský odbor strany, Zásadní materiály, II-15, kart. č. 110. Program připravený pro vládní jednání v červnu 1946 se soustřeďoval hlavně na rychlé dokončení osídlování konfiskované půdy v pohraničí i ve vnitrozemí, včetně zaknihování do soukromého vlastnictví zemědělců, stanovení spravedlivých cen zemědělských výrobků, zajištění trvalé rentability a posílení zájmové, samosprávné, veřejné zemědělsko-lesnické korporace. Na praktické rovině to znamenalo

stanoviska strany k osnovám zemědělských zákonů vyplývá, že v této době již byla s to formulovat a obhajovat své priority. Z mnoha vznesených námitek se jeví jako nejdůležitější a nejzásadnější ta, že připravované osnovy vnášejí nejistotu do vlastnických poměrů a že zavádějí nevolnictví, protože zemědělci by v jejich důsledku ztratili právo volně rozhodovat o svém majetku. Toto tvrzení se opíralo o předpoklad, že osnovy připouštějí vyvlastnění svobodného zemědělského majetku a že by znamenaly takřka třetí pozemkovou reformu, že mohou tvořit právní předpoklad pro zřízení kolchozů, neboť nařizují vyhovět přáním účastníků chtějících hospodařit společně, aby jimi získané pozemky sousedily a navíc nezaručují zápis individuálního vlastnického práva do pozemkové knihy, ale zřizují společnou vložku pro celou obec.<sup>286</sup>

Ke konci roku 1946 se zemědělské záležitosti staly prvořadým politickým problémem. Komunisté rozvinuli v zájmu prosazení svých osnov zákonů kampaň nevídaných rozměrů, která za účelem splnění vlastního politického záměru spojila zákonný postup s praxí dosud neznámou, jež se vymykala respektovaným pravidlům politického boje. Znovu je ale třeba konstatovat, že oproti situaci v předcházejícím roce došlo k podstatným změnám a že mimoparlamentní aktivity zastánců osnov zákonů se setkaly s rozhodným odmítnutím a přispěly tak k vyvolání diskuse o charakteristikách přechodného a revolučního období a o podmínkách jeho ukončení. Komunisty řízené rolnické komise a národní výbory začaly zasílat do parlamentu rezoluce jednoznačně požadující přijetí zmíněných osnov zákonů. Tento postup doprovázela velká tisková kampaň, jejímž vůdčím motivem byly útoky na národně socialistickou stranu a zejména na některé její činitele dříve spojené s agrární stranou.<sup>287</sup> Ta samozřejmě všechna podobná obvinění odmítala, ale nelze si nepovšimnout, že způsob této obhajoby byl

---

zvýšení přidělů podle oblasti na 20 hektarů v pohraničí a na 50 hektarů ve vnitrozemí, možnost přidělu konfiskovaných lesů útvarům územní samosprávy, odstranění cenové disparity mezi zemědělskými a průmyslovými výrobky, opatřování stálých pracovních sil a prohloubení mechanizace. Vzhledem k dobové atmosféře nás nemůže překvapit, že se i zde hovořilo o plánovitém řízení výroby i distribuce.

<sup>286</sup> Tamtéž. Kromě těchto politicko – legislativních připomínek poukazovali národní socialisté na problémy ekonomického rázu, které by osnovy mohly vyvolat. Zde šlo o obavy z ochromení úvěrové služby v zemědělství, z prodloužení a zdražení scelování, protože by jej mohla provádět pouze družstva. Kromě toho byl za hospodářsky neodůvodněný považován zákaz dělení podniků pod určitou míru (stanovenou podle oblastí), protože se soudilo, že i na menší výměře lze vést rentabilní podnik.

<sup>287</sup> Ministr Ďuriš prohlásil na sjezdu zemědělských pracovníků o dvouletém plánu v zemědělství, že se konají ilegální porady bývalých agrárních funkcionářů, kteří se snaží obhajovat pozice „velkostatkářů, spekulantů a fabrikantů“ a přitom spolupracují i se „zahraniční reakcí“. Ministr přímo obvinil Ladislava Feierabenda a Oldřicha Suchého, že brzdí hospodářský vývoj, podněcují neklid a usilují o založení páté strany, k čemuž prý chtějí využít dobudování Jednotného svazu českých zemědělců (Viz Rudé právo 4. prosince 1946). Nešlo o nic nového a intenzita této kampaně nedosahovala stupně útoků podnikaných proti stejným osobám před volbami.

poněkud váhavý a rozpačitý.<sup>288</sup> Na svých programových zásadách pro zemědělství však národně socialistická strana prozatím trvala a proto se konflikt vyhrotil do míry, jaká byla v systému Národní fronty neobvyklá. 8. ledna 1947 totiž zemědělský výbor Ústavodárného národního shromáždění zhodnotil postup ministra ve věci hlasování o šesti zemědělských osnovách a následně byla ministrovi vyslovena nedůvěra (komunističtí členové výboru se k tomuto aktu samozřejmě nepřipojili). Šlo o velmi řídký případ, kdy se parlament dostal dál než jen k nezávazným kritickým projevům a postavil se otevřeně na odpor proti nedemokratickému postupu výkonné moci. Střet však pokračoval i nadále. Tlak trval a nekomunistické strany nakonec nedokázaly odolat. V dubnu 1947 vyhlásil ministr zemědělství tzv. Hradecký program, jenž vedle šesti osnov obsahoval další požadavky, které směřovaly k pokračující velmi podstatné přeměně podoby československého zemědělství. Nejdůležitější byl první bod programu, podle něhož se měla vykoupit půda nad 50 hektarů a také půda, na níž její majitel nepracoval.<sup>289</sup> Ačkoliv revize předválečné pozemkové reformy vzhledem k jejímu někdejšímu průběhu měla jisté věcné oprávnění, návrh KSČ sledoval zřetelné politické cíle – tedy další posílení vlastních pozic bez ohledu na ekonomické důsledky případné revize, která by v předkládané podobě vedla k roztržštění držby půdy a k podstatnému oslabení právních jistot.<sup>290</sup>

V létě 1947 národní socialisté přišli s iniciativou vycházející z tohoto požadavku, ale zároveň usilující o jeho jistou právní regulaci. Navrhovali, aby horní hranice ústavou zaručeného vlastnictví půdy byla 50 hektarů. Rozsah lesů, luk a rybníků neměl být omezován. Půda nad tuto hranici a také půda od roku 1935 trvale pronajímaná (kromě rodové půdy) měla být zabráná. Podle jejich představ měl reformu provádět zvláštní Pozemkový úřad.<sup>291</sup> Po velmi dramatickém a bouřlivém vyjednávání, doprovázeném dosud nepoznaným nátlakem v podobě velkého množství rolnických

---

<sup>288</sup> Ani v samotné národně socialistické straně totiž nepanovala ve věci přijetí a zapojení bývalých agrárních politiků jednota. S ohledem na snahu získat vliv mezi zemědělci a na venkově byla jejich přítomnost ve straně vítána, ale opatrnější část strany (nikoliv nutně prokomunistická) nepřestávala vystupovat s výhradami a hlavně po volbách se ozývalo množství hlasů, že jejich po strany nepřiznivý výsledek byl zčásti způsoben právě přílišným vyzvedáváním těchto činitelů.

<sup>289</sup> V. LACINA: *K charakteru a výsledkům ...* s. 326. Další obsažené body: zavedení jednotné zemědělské daně odstupňované ve prospěch středních a drobných rolníků, provedení mechanizace zemědělství, podpora zemědělského družstevnictví a jeho demokratizace, zavedení pojištění pro rolníky, znárodnění cukrovarů, reorganizace distribuční sítě a uzákonění Jednotného svazu českých zemědělců jakožto masové organizace rolníků.

<sup>290</sup> J. RYCHLÍK: *Pozemková reforma ...* s. 15.

<sup>291</sup> V. LACINA: *K agrárním koncepcím ...* s. 53



deputací, které přicházely do parlamentu,<sup>292</sup> byla v červenci uzákoněna revize pozemkové reformy.<sup>293</sup> I nadále však pokračovaly těžké politické střety v zemědělství spočívající v konfliktu snah o neustálé prohlubování a rozšiřování reforem s úsilím o jejich definitivní vymezení a následné ukončení. Když v lednu 1948 vláda schválila návrh zákona o nové pozemkové reformě, která měla vést k vyvlastnění veškeré půdy nad 50 hektarů, odmítl zemědělský výbor tento návrh projednávat. Tímto novým projevem své odhodlanosti vyvolala další vlnu politického nátlaku, jenž vyvrcholil sjezdem rolnických komisí koncem února v Praze.

Oblasti zemědělství jsem věnoval poněkud více pozornosti ze dvou důvodů. V zemědělství se nespatořovalo pouze jedno z odvětví národního hospodářství, ale vzhledem k tomu, že obhospodařovalo a zvelebovalo půdu, nabývalo zvláštního významu. Půda totiž byla považována za důležitý atribut národní existence, který je třeba do budoucnosti spolehlivě zajistit. Krátce po tak těžkém ohrožení národa byl tento úkol pocíťován mimořádně naléhavě. Právě v této sféře můžeme kromě toho najít zjevné potvrzení ústřední teze o neustálém stýkání dvou základních tendencí, které na tomto příkladu lze velmi dobře identifikovat a sledovat jejich východiska, záměry a metody.

#### **IV. 4. Lidová demokracie a socialismus**

Období let 1945-1948 je charakterizováno především silným, určujícím vědomím nadcházející nutné a vítané změny. Z něj pramenila nezbytnost hledání nových politických a ekonomických forem a stejně tak i nového obsahu společenského života, nového stylu a založení politiky a nových hodnot a norem. Na základě všech těchto změn se pak konstituoval nový režim, který akcentoval jiné momenty demokracie, přičemž badatele staví před těžko zodpověditelnou otázku, zda odchýlení se od zásad pluralismu neznamenal přechod k režimu jiného druhu.

Prvním podstatným rysem periody je nové založení politiky. Ačkoliv se jedná o hledisko pro zkoumání tohoto období produktivní, dosavadní bádání je opomíjelo. Do politiky pronikla abstraktní morální kritéria a běžné problémy denní politiky byly těsně promíseny s filozofickými a ideologickými doktrínami a hodnotícími soudy, což se

---

<sup>292</sup> . Tyto deputace představovaly značný politický problém, který v sobě koncentroval všechny průvodní znaky doby. Jsou velmi ilustrativní ukázkou kombinace parlamentních a mimoparlamentních metod.

<sup>293</sup> V. Lacina: *K charakteru a výsledkům...*s. 326. Revize měla vyvlastnit půdu propuštěnou v rozporu se záborovým zákonem náležejícím do komplexu norem tvořících první pozemkovou reformu a zbytkové statky nad 50 hektarů.

muselo odrazit i na formě a obsahu jejích řešení. Tento vpád ideologie (socialismu, nacionalismu) do politiky, projevující se ve vzývání uměle konstruované představy jednoty zatlačil klasický koncept politiky jakožto úsilí zaměřeného k řešení různých společenských konfliktů a otázek prostřednictvím určitých formálních pravidel.<sup>294</sup> Politika v tomto pojetí přestávala být oblastí střetávání a vyrovnávání různých zájmů a namísto toho se stala pouhým sledováním a naplňováním určené linie. Zájmy prohlášené za státní a národní musely být naplňovány a obhajovány. V prostředí vystavované jednoty se vlastně žádné legitimní konflikty nemohly vyskytovat. V opačném případě se pak jednalo nikoliv o konflikt „technický“, ale „světonázorový“, čemuž odpovídal postup proti zastánci odlišného názoru, který byl přinejmenším morálně diskvalifikován jako reakcionář či zrádce národa.<sup>295</sup>

Dalším prvkem, který při pokusu o charakteristiku tří poválečných let nesmíme pominout, je obecně sdílené přesvědčení o stálém, jednoznačném a nezvratném vývoji, o jakém si vyšším předurčení, jemuž podléhají dějiny. Po válce tento vývoj dospěl do stadia socialismu, přičemž předchozí stadia nemají žádnou trvalou šanci na návrat. Souvislost s předchozí charakteristikou je zjevná. Také tato skutečnost se podobným způsobem projevila v politice, neboť vlastnímu konání, které bylo v souladu s vývojem, skýtala vyšší posvěcení.<sup>296</sup> K tomuto způsobu uvažování přirozeně náležel eschatologický moment, který byl typický jednak pro všeobecné poválečné opojení, úlevu a optimismus a jednak též pro převládající levicové smýšlení upínající se k metě beztrždní společnosti zbavené všeho vykořisťování a odcizení. Klamu tohoto rázu však opravdu nepodléhali jen komunisté nebo atmosférou omámená mládež, ale i nekomunističtí politikové, jejichž povinností měla být spíše střízlivost.<sup>297</sup>

Velké poválečné nadšení vyvolávalo samozřejmě aktivitu, pod jejíž silou padala omezení a uvolňovaly se společenské hranice vyhloubené tradicemi. Do společenského dění a politického života byl vtažen mnohem větší počet lidí, kteří museli způsobit pád dosavadních elit i norem. Tento stav zpočátku novým držitelům moci vyhovoval, neboť

---

<sup>294</sup> EVA SCHMIDT - HARTMANN: *Koncept politické kultury a otázka kontinuity a změn v Československu 1945-1948*. In: Collegio Carolino ad honorem, Praha 1990, s. 76-77.

<sup>295</sup> MIROSLAV TEJCHMAN – PAVEL HRADEČNÝ – JOSEF KOLÁŘ – PAVEL PROKŠ – JIŘÍ VYKOUKAL: *Sovětizace východní Evropy. Země střední jihovýchodní Evropy v letech 1944-1948*, Praha 1995, s. 7-39.

<sup>296</sup> Tato teze tvoří jedno z nejdůležitějších východisek marxisticko – leninské ideologie, která byla „vědeckým“ základem politiky KSČ. S určitými obměnami ji však přijímala i řada nekomunistických politiků včetně prezidenta Beneše. Ten již od dob válečných promýšlel koncepci tzv. socializující demokracie charakterizované jako pokročilejší stadium původní individuální demokracie.

jim pomáhal snadněji dosáhnout vytčené cíle. Množství lidí, kteří se často dosti dravě dožadovali práv, nezřídka formulovaných nově, na základě nově akceptovaných hodnot, však zároveň představovalo nebezpečí živelnosti směřující až k anarchii. Propaganda však považovala právě údajně větší míru participace širokých vrstev na veřejném životě a politickém rozhodování za významný progresivní prvek. Zatímco předválečná republika dávala moc do rukou buržoazie a byrokracie, které sice zachovávaly formální demokracii, ale lid ve skutečnosti degradovaly do role statistů, po osvobození bylo nutno vytvořit podmínky k tomu, aby se co nejvíce lidí mohlo co nejintenzivněji zapojit do politiky.

Rámec tohoto kvalitativně nového veřejného života tvořily národní výbory a národní fronta. V nich nacházely prostor pro uplatnění všechny vrstvy národa, „které si svým postojem v kritických dobách národního života vybojovaly právo rozhodovat o budoucím osudu osvobozené republiky“.<sup>298</sup> Lid jakožto přirozená základna lidové demokracie tedy nebyl automaticky ztotožňován se všemi lidmi žijícími na území státu a hlásícími se k české nebo slovenské národnosti. Nestačilo mluvit česky a slovně se hlásit k velikánům národních dějin. Za součást lidu byl považován ten, kdo se mohl vykázat určitou morální kvalifikací. Ta se osvědčovala v letech bezprostředně předcházejících. Přitom bylo zvláště důležité, že pro posouzení, byla-li či nebyla zkouška složena, nehrály ani zdaleka roli jen individuální činy a postoje, ale i příslušnost k určité sociální vrstvě. Komunisté těsně po válce netvrdili, že vedoucí postavení v tomto lidu má náležet proletariátu, čímž zapůsobili na dobové pozorovatele včetně těch, kteří k nim měli názorově daleko.<sup>299</sup> Prezentovali se sice na jedné straně jako strana celonárodní, avšak na straně druhé se již nyní projevovaly v jejich ideologii, přijímané ovšem i mimo prostředí strany samotné, náznaky snah o vylučování některých vrstev z národa, či snad přesněji řečeno o jejich obvinění, že zastávají protilidové postoje a provádějí tomu odpovídající protilidovou politiku. Jelikož se zdůrazňují příbuzenské vztahy mezi fašismem a liberálním kapitalismem (fašismus jako

---

<sup>297</sup> Například Jan Masaryk v květnu 1947 v Novém Hrozenkově prohlásil, že ČSR „má všechny předpoklady stát se rájem na zemi“ (viz Lidová správa 12, 15. června 1947, str. 2)

<sup>298</sup> VLADIMÍR KOUCKÝ: *Mezník vývoje*. Rudé právo 30.10.1945, s. 1

<sup>299</sup> FERDINAND PEROUTKA: *Co se stalo*. In: Dnešek č. 10, 30.5.1946, s. 145-146. Proslulý, neobyčejným rozhledem a pronikavým úsudkem nadaný žurnalista v článku své čtenáře ujišťoval, že „KSČ je zcela jiná strana než dřív“ a že „v jejich žilách proudí nová krev malého normálního českého člověka“. Ačkoliv se na první pohled může zdát, že Peroutka propadl atmosféře doby, je také možné, že se vlastně ani nemýlil. Vždyť mohla by se KSČ posléze udržet tak dlouho u moci, kdyby zůstala sektou uvězněnou v hranicích své strnulé ideologie a kdyby neoslovila široké vrstvy národa i s jejich hodnotami a preferencemi?

vrcholná fáze kapitalismu) je především buržoazie (nikoliv ovšem primárně jako sociální vrstva, ale jako ideologická nálepka) vystavena podezření, že ve zkoušce charakteru za války neobstála a fašismu sloužila.<sup>300</sup>

Za těchto okolností byl objeven význam hesel, která měla usměrňovat aktivitu, vymezovat terén, v němž byla aktivita přípustná a žádoucí a také hranice, za nimiž se zapovídala. Hesla sloužila k mobilizaci a manipulaci mas, shromažďovala za sebou své přívržence, dodávala jim energii a vnitřní jistotu a zjednodušovala složitou realitu. Případnou námitku, že pojmy pozvednuté na tuto úroveň nezbytně podléhají vyprázdnění, lze přijmout s tím, že jejich působení by proto nebylo méně reálné. Snad nejfrekventovanějším z těchto hesel byl socialismus.

Se socialismem se pojily dvě základní otázky. Co je socialismus a jak jej lze dosáhnout? Na otázku první existovala několik odpovědí. Zastánci marxistického pojetí socialismu<sup>301</sup> hovořili o překonání liberalistické demokracie, o rozšíření, pevnějším zakotvení a modifikaci občanských práv. Demokracie podle nich přestává být nejvyšší nedotknutelnou hodnotou, ale je součástí celkového společenského kontextu, v němž má své místo a funkci. Tento kontext opouští epochu subjektu a individua a umožňuje vystoupit do popředí kolektivnímu momentu, klást důraz na kolektivní hodnoty.<sup>302</sup> Marxistický směr předpokládal změny podoby demokracie, její doplnění různými přívlastky, ustavení silných vůdčích institucí a vybudování řízeného hospodářství. Splnění těchto premis však vedlo mimo hranice pluralitně-demokratického režimu. Termín marxistický je ovšem v tomto kontextu třeba chápat spíše jen jako formální pojmenování odrážející to, jak tyto strany samy sebe chápaly. Jejich teoretické zakotvení i praktická politika se od klasického marxismu v řadě ohledů (vztah k národu a národním zájmům) vzdalovaly.

---

<sup>300</sup> CHRISTIANE BRENNER: „*Zwischen Ost und West*“. *Tschechische politische Diskurse 1945-1948*, München 2009, s. 103-104.

<sup>301</sup> Řadím do tohoto směru sociální demokraty a komunisty, byť mezi nimi existovaly v některých ohledech nemalé rozdíly. Sociální demokraté například přisuzovali větší roli intelektuálům. V praktické politice pak oproti komunistům přece jen více trvali na tradiční koncepci. psaného práva, což je přiměřelo protestovat proti některým postupům KSČ.

<sup>302</sup> V této souvislosti je ale třeba uvést ještě jednu, výše již okrajově zmíněnou tendenci. Byla spjata s radikálními odboráři a programově ji nejvíc rozpracoval Jiří Veltruský. Stávající režim označoval za státní kapitalismus založený na byrokracií a silném mocenském aparátu. Omezuje tak možnost kontroly zespoda a nakonec i svobody jednotlivce, čímž směřuje proti samé podstatě socialismu, jehož největší vymožeností je svoboda myšlení, projevu a tvorby. Vidíme tedy, že v porovnání s oficiálním zaměřením byla opět více akcentována svoboda, když socialismus byl chápán jako systém svobodných, samosprávných jedinců a jejich útvarů. Postavení do jisté míry mimo oficiální struktury umožňovalo dokonce i opatrnou kritiku SSSR kvůli případu Zoščenka a Achmatovové.

K samotnému marxismu se přitom po válce zřetelněji hlásili sociální demokraté, což se projevovalo jak v jejich radikální rétorice, tak například i v jejich úsilí o maximální rozsah znárodnění. Záhy po jisté stabilizaci poválečných poměrů se ve veřejnosti vyskytla otázka, zda dosažený stav již lze pokládat za socialismus. Zatímco někteří sociální demokraté tíhli ke kladné odpovědi na tuto otázku, komunisté byli zdrženlivější a tvrdili, že v tehdejší Československu již neexistuje kapitalismus, ale zatím ještě nebyl uskutečněn socialismus. Jeho nejdůležitější charakteristické znaky shledávali v ovládnutí nejvýznamnějších výrobních prostředků, zavedení plánovitého hospodářství založeného hlavně na výrobě, zlomení moci velkokapitálu a jejím nahrazení politickým spojenectvím všech vrstev pracujícího lidu.<sup>303</sup>

Uvnitř KSČ působily navzdory zdánlivé monolitčnosti dlouhodobě různé tendence. Rozdíly mezi nimi se přirozeně prohloubily následkem ohromného přílivu členstva po skončení války.<sup>304</sup> Kromě politických názorů hrály roli podoba válečné zkušenosti a běžné generační odlišnosti.<sup>305</sup> Do poválečného období KSČ vstupovala s novým ideovým programem, ve kterém patřilo proti dřívější době nesrovnatelně významnější místo nacionalismu, slovanství a státu. Nacionalismus a slovanství, po válce silně oživené, se staly podstatnou součástí lidově demokratické ideologie a KSČ si zručnou propagandou přisvojila právo hlásit se k nim a stát se jakýmsi arbitrem posuzujícím z tohoto hlediska všechny ostatní.

Socialismus, původně univerzalistická ideologie platná bez ohledu na národnostní rozdíly a určená k osvobození veškerého lidstva, získávala v tomto pojetí zvláštní určení pro slovanské národy, jež zase naopak po válce projevovaly mimořádnou schopnost v uskutečňování jeho idejí. Namísto formulace podrobného programu se ale KSČ po roce 1945 záměrně ztotožňovala s vládním programem. Prezentovala se tak jako strana, která je ze státotvorných důvodů ochotna vzdát se svých ideologických postulátů a vložit všechny své síly do boje za požadavky prospěšné pro celý národ a tak

---

<sup>303</sup> K tomu srov. VLADIMÍR PROCHÁZKA: *Lidová demokracie a nová ústava Československé republiky*. Nová mysl 1, 1947, s. 14.

<sup>304</sup> Toto tvrzení se pohybuje spíše na hranici hypotézy, neboť jej ve světle dosavadního stavu poznání nelze exaktně doložit. Tématu se dotkl ALEXEJ KUSÁK: *Kultura a politika v Československu 1945-1956*, Praha 1998, s. 253-258. Hovoří o několika rovinách dělení: například mezi komunisty, kteří emigrovali a kteří zůstali doma, mezi těmi, kteří válku strávili v Moskvě a naopak v Londýně, mezi zatčenými a nezatčenými, mezi někdejšími „karlínskými kluky“ a ostatními předválečnými členy strany, mezi starou garniturou a nově přicházejícími odborníky technokratického zaměření.

<sup>305</sup> K tomuto u nás dosud zatím jen málo reflektovanému tématu například MILOŠ HAVELKA: *Česká kultura a politika před různými horizonty generační zkušenosti*. In: Zbyněk Machát – Ondřej Slačálek – Milan Znoj (edd.): *Nezapomenuté historie*. Sborník k 70. narozeninám Františka Svátka, Brno 2007, s. 105-106.

přispívat k jeho sjednocení. KSČ v letech 1945-1948 odkládala někdejší předválečnou ideovou vyhraněnost a hlásila se k velice obecným heslům, která by z hlediska pravověrné ideologie sotva obstála (a také ji na mezinárodním komunistickém fóru vystavovala kritice), avšak zároveň jí získávala masovou podporu. V jistých vymezených a nepřekročitelných mantinelech usilovala o „široký rozptyl“, což sice mezi komunistickými ideology muselo být přijímáno s podezřením, ale plnilo to politický účel. Vnitrokomunistické spory se obvykle týkaly spíše symbolických témat souvisejících s minulostí, jakými byl například postoj k osobě T.G.Masaryka.<sup>306</sup>

Významné ideové podloží této komunistické politiky představovala známá koncepce komunistů jako dědiců velikých tradic českého národa. Inspirace a ovšem i legitimizace vlastní politiky se tak místo v dílech klasiků, či přesněji řešeno vedle nich, hledala i u Husa, Žižky, obrozenců, Smetany či (paradoxně osobně silně konzervativně orientovaného) Jiráska. Vyzvedávala se tak jedna linie českých dějin od husitství, přes národní obrození až po dělnické hnutí.<sup>307</sup> Dít se tak mohlo jen za cenu značných ideologických ústupků, které se přirozeně staly trnem v oku mnoha radikálů.<sup>308</sup>

Paradoxně větší pozornost než obsah pojmu socialismus přitahovala otázka, jakou cestou k němu lze dojít. Československá cesta k socialismu představovala jedno z nejméně frekventovaných témat politických i společenských diskusí ve veřejnosti. Ujišťování o tom, že Československo ke kýženému socialistickému cíli dospěje způsobem, který bude zohledňovat tradice, potřeby a charakter českého národa a české politiky. Tato specifická cesta měla procházet přes zlepšení sociálního a mocenského postavení dělníků, strukturální změny v hospodářství, zřízení nových orgánů veřejné správy a posílení vlivu masových společenských organizací.<sup>309</sup> Důraz na možnost vytyčit si vlastní cestu patřil nepochybně k taktickému arzenálu vedení KSČ. Na druhé straně nelze vyloučit, že řada (i významných) členů strany v tuto perspektivu upřímně věřila. Tím spíše, když se mohli opřít o řadu vyjádření předních komunistických činitelů různých zemí včetně samotného Stalina. V září 1946 Gottwald informoval členy ústředního výboru o svém nedávném rozhovoru se Stalinem, který mu údajně vyložil,

---

<sup>306</sup> JAROSLAV KLADIVA: *Kultura a politika (1945-1948)*, Praha 1968, s. 158-175.

<sup>307</sup> Osobě hlavního tvůrce a zastávce této koncepce Zdeňka Nejedlého se dnes nejsystematičtěji věnuje Jiří Křesťan. Srv. například JIŘÍ KŘEŠŤAN: *Poslední husita odchází. Zdeněk Nejedlý v osidlech kulturní politiky KSČ po roce 1945*. Soudobé dějiny XII, 2005, č. 1, s. 9-45.

<sup>308</sup> Viz například ARNOŠT KOLMAN: *Zaslepená generace. Paměti starého bolševika*, Brno 2005, s. 263-271.

<sup>309</sup> KAREL KAPLAN: *Československá cesta k socialismu*. In: Vlastislav Lacina (ed.): *Československá revoluce v letech 1944-1948*, Praha 1966, s. 159-164.

že socialistické hnutí není odkázáno jen na jednu možnou cestu, že naopak má před sebou mnoho cest a možností.<sup>310</sup> Zanedlouho poté zopakoval podobné ujištění závodním funkcionářům strany, kterým vysvětlil, že „ačkoliv jsme za uplynulých 16 měsíců nemluvili mnoho o socialismu, přesto jsme již na cestě k němu ušli hodný kus... Třeba si uvědomit, že prostředky, jimiž dospěl k socialismu Sovětský svaz, nejsou jedinou možností.“<sup>311</sup> Gottwald připomínal, že ani říjnová revoluce původně neusilovala o zestátnění průmyslu, ale pouze o kontrolu výroby. K radikálnějšímu opatření pak podle Gottwalda bolševickou stranu donutila až zahraniční intervence. Tím se potvrdilo, že „tvůrčí marxismus určuje vždy své názory na určitou věc podle dané situace, místa a času“. Se zostřující se mezinárodní situací se prostor pro byt' jen teoretické úvahy o specifických cestách zužoval. Na počátku roku 1948 se pak pod tímto pojmem nerozuměl žádný konkrétní obsah, ale jen možnost pokojného přechodu k pokrokovějšímu společenskému uspořádání.<sup>312</sup>

Intelektuálové blízcí KSČ sváděli se svými názorovými oponenty řadu soubojů týkajících se obecného pojetí svobody i konkrétních otázek svobody vědeckého bádání a umělecké tvorby.<sup>313</sup> Zdůvodňovali, že svoboda nesmí být absolutizována a že se vždy musí pojít s historicko-spoločenským vývojem a s pojmy pravda a dobro. V jejich pojetí přestávala být výsadní samostatnou hodnotou a měla se uplatňovat jen jako „svoboda v pravdě“. Za takových okolností pak diktatura nespočívá v pošlapání svobody, ale ve vítězství lži a protivení se objektivní pravdě. Nemůže nastat tehdy, když všichni tuto pravdu poznají a uznají.<sup>314</sup> Kromě toho odmítali pěstovat „světonázorově neutrální“ umění nebo vědu oproštěné od ideologie. Tvrdili, že nejde o zotročení umění a vědy, ale o nezbytné přijetí základního ideového východiska, které v jejich době musel přirozeně tvořit socialismus.<sup>315</sup>

Teoretickému promýšlení socialismu věnovali větší pozornost sociální demokraté. Jejich XX. sjezd v říjnu 1945 schválil jako hlavní zásady politiky strany

---

<sup>310</sup> JAROSLAV OPAT: *K metodě studia a výkladu některých problémů v období 1945-1948*. Příspěvky k dějinám KSČ 5, 1965, č. 1, s. 70-71. Podobně se vyjadřovali i komunističtí nebo socialističtí představitelé z jiných zemí (Gomulka nebo Thorez).

<sup>311</sup> Cit. dle V. PROCHÁZKA: *Lidová demokracie a nová ústava...*, s.17.

<sup>312</sup> JAROSLAV KLADIVA: *Boj o duši národa v předvečer Února 1948*. Československý časopis historický 15, 1967, s. 51-73. Autor zde připomíná projev Gustava Bareše na ústřední konferenci ideových a výchovných pracovníků.

<sup>313</sup> Ty z nich, které s nimi vedl Václav Černý jsou shrnuty v antologii: V. ČERNÝ: *Skutečnost svoboda*, Praha 1995.

<sup>314</sup> LADISLAV ŠTOLL: *Svoboda v pravdě*. In: Jan B. Kozák: *Kulturní jednotu a její program*, Praha 1947, s. 30-39.

<sup>315</sup> VÁCLAV BĚHOUNEK: *Je jedno, jaký máme -ismus?* Kulturní politika 1945, č. 4, 5.10.1945, s. 4.

vědecký socialismus a historický materialismus. Socialismus, o který usilovali, se neomezoval na určitou politickou doktrínu spjatou s jistou třídou. Chápali jej jako jedinou možnou životní formu, která tvoří vůbec podmínku další existence lidstva. Pouze socialismus byl schopen rozvíjet všechny dosud skryté a nevyužívané možnosti každého jednotlivce i lidstva.<sup>316</sup> Bylo historickou nevyhnutelností, že musí vystřídat kapitalismus.

V novém socialistickém systému měl každý jedinec podřítit své síly celku a poté být odměněn nejprve podle vykonané práce a později podle svých potřeb.<sup>317</sup> Socialismus v pojetí sociální demokracie měl překonat klasickou liberální demokracii, což ale neznamenalo, že by odvrhoval všechny její zásady. Patřily do něj kontrola vlády parlamentem a celkový dohled veřejnosti na správu. Československo mělo zůstat právním státem, přičemž ale bylo příznačné, že pod tímto pojmem bylo chápáno nejprve zabezpečení náležité životní úrovně a až poté také osobní svoboda a právní bezpečnost.<sup>318</sup> Občanská práva měla být rozšířena o práva hospodářská, upravena tak, aby nenadřazovala zájmy jednotlivce nad zájmy celku.

Na sjezdu strany v říjnu 1945 předložil ministr Laušman jedno z mála podrobnějších vymezení pojmu socialismus: „...sociální demokracie bude usilovat o to, aby v nové ústavě byl vyjádřen socialistický charakter republiky tím, že nová ústava mimo jiné zdůrazní, že hospodářská politika republiky je podřízena zájmům národního celku, že znárodnění bank a pojišťoven, energetických zdrojů, nerostného bohatství a velkého průmyslu je jednou provždy nedotknutelné, že půda smí sloužit jen hospodářským potřebám národního celku a těm, kteří ji obdělávají nebo ji potřebují k bydlení a rekreaci, ale za žádných okolností nesmí být pramenem bezpracných důchodů, že všem občanů bude zaručeno právo na práci přiměřenou jejich nejlepším schopnostem, že všem bude zajištěno právo na spravedlivou odměnu a přiměřenou životní úroveň a všem bude zajištěno právo na bezplatné vzdělání přiměřené jejich schopnostem, že každý občan bez rozdílu v případě nemoci, invalidity a stáří či jiné nezaviněné životní tísně má právo na přiměřené zaopatření a konečně, že rodina, mateřství a rozvoj rodu lidského budou jednou provždy pod ochranou zákona.“<sup>319</sup>

---

<sup>316</sup> K tomu například JIŘINA POPELOVÁ: *Socialistický světový názor*, Praha 1946.

<sup>317</sup> *Zásady politického programu Československé sociální demokracie schválené na XX. sjezdu strany 18.-21.10.1945*. In: Petr Prokš (ed.): *Politické programy Československé a Československé sociální demokratické strany dělnické 1878-1948*, Praha 1999, s. 249-254.

<sup>318</sup> *Protokol XX. manifestačního sjezdu Československé sociální demokracie*, Praha 1946. Referát ministra průmyslu Bohumila Laušmana, s. 215

<sup>319</sup> Tamtéž, s. 218-219.



V rámci sociálně demokratické strany působil vedle dvou známých a v literatuře popsaných křídel dělicích se podle jejich poměru ke KSČ, ještě jeden proud, který sice nevyňikal z hlediska politického vlivu, ale zaslouží si pozornost z hlediska politického myšlení. Reprezentovali jej zejména mladí a radikální odboráři a členové závodních rad z Prahy a středních Čech. Nejpronikavějším myslitelem tohoto kruhu byl již zmíněný Jiří Veltruský. Pojímal socialismus jako systém svobodných jedinců a jejich samosprávných útvarů. Přitom kladl důraz na přímou demokracii. Lidovou demokracii si představoval jako skutečnou vládu lidu nejlépe reprezentovaného národními výbory a hlavně závodními radami. Podle Veltruského ale takový systém v poválečném Československu nastolen doposud nebyl – místo toho zde nadále přetrvával „byrokraticko-policejní režim agrární republiky spočívající na byrokracii a silném mocenském aparátu, které dohromady tvořily určitou formu státního kapitalismu.“<sup>320</sup> Strany posuzoval podle toho, zda napomáhaly posílení vlivu volených orgánů nebo byrokracie, která v této koncepci vystupovala jako hlavní hrozba svobodného systému i svobodného člověka. Nejdůležitější konflikt doby nebyl spatřován v boji pokrokových sil s reakcí nebo dělnické třídy s buržoazií, ale ve střetu demokracie s byrokracií.

Druhým výkladem socialismu je národní směr ztělesňovaný samozřejmě zejména národně socialistickou stranou. Jeho základními prvky byly demokracie a nacionalismus. Ačkoliv i zde byla za základnu prohlášena kolektivní entita, národ, přičemž zvláště vyzvednut byl sociální moment národních tradic,<sup>321</sup> nebyl opomíjen ani jedinec a velký důraz se kladl na vymezení správného vzájemného vztahu jednotlivce a společnosti, tedy vztahu socialismu a demokracie. V tomto pojetí socialismu neměla demokracie ztrácet nic ze svého obsahu, neměla jím být popřena, nýbrž měla v něm nalézt své dovršení. V socialismu by se tak podle představ zastánců tohoto směru spojily všechny individuální svobody typické pro západní pojetí demokracie s ideou sociální spravedlnosti, jež v poválečných letech vyvstala s velkou naléhavostí.

Pravomoci státu, významně posílené v důsledku znárodnění, bylo třeba sladit s osobní podnikavostí a iniciativou. Vidíme tedy, že národní socialismus (v tomto českém pojetí) usiloval o navázání, „naroubování“ změn odpovídajících duchu doby s tradičními formami politického a ekonomického uspořádání a s tradičními hodnotami,

---

<sup>320</sup> JIŘÍ VELTRUSKÝ: *Byrokracie, demokracie a dělnická třída*, Praha 1946.

<sup>321</sup> Odpovídalo tradici vzniku a působení národně socialistické strany jakožto nositelky tohoto národního směru, že se orientovala na „malého českého člověka“, produkt národního vzestupu v 19. století.

ze kterých vyrůstaly. Podstatu tvořil pokus o spojení socialistických a nacionalistických motivů. Neopíral se pouze proletariát, ale o všechny společenské vrstvy.

Filozofické zakotvení marxismu nahrazoval v národním socialismu empirismus, jehož ambice byly přirozeně menší. Nejednalo se mu o univerzálně platnou doktrínu, která vysvětlovala a do jednoho schématu zahrnovala všechny události lidských dějin. Hledal pouze návod, jak naplnit potřeby národa, zachovat jeho hodnoty a spojit je s duchem doby, se socialismem.

Ani národní socialismus se neomezoval jen na střízlivou politickou koncepci, ale byl i věcí srdce a předmětem víry v možnost trvalého harmonického lidského soužití.<sup>322</sup> Měl se zakládat na třech pilířích, kterými byly věda, víra a mravní rozhodnutí. Východisko a rámec budování národního socialismu tvořily národ a jeho tradice, z jejichž souhrnu se vyzvedával především sociální moment. Navazovalo se na národní obrození a na koncept „malého českého člověka“. Češi se jevíli jako zvláště disponovaní pro sepětí národa a socialismu. Strana národních socialistů se zrodila na národní myšlence, jejímž obsahem v současnosti se měla stát demokracie. V českém prostředí navazovalo toto sepětí na jména Kollára, Havlíčka, Tyrše, Palackého a po vzoru Masaryka se sledovala humanitní demokracie. Socialismus v národně socialistickém pojetí se tak stával v první řadě mravním úkolem a závazkem. Jeho cílem byla „dokonalá československá socialistická společnost“.<sup>323</sup> Dalším charakteristickým rysem českého národního socialismu bylo hledání rovnováhy mezi kolektivistickými a individualistickými prvky. Navzdory silnému zájmu o národ a jeho prospěch zůstával pro národní socialisty nezbytným základním kamenem společnosti jednotlivec. Tvůrci národněsocialistického programu se proto vymezení vztahu jednotlivce a společnosti intenzivně věnovali. Neměla to být žádná abstraktní společnost, která by se stavěla nad jednotlivce, ale přirozený celek, jehož součástí se jednotlivec cítí být. Protiváhu kolektivistického marxistického socialismu měl tvořit národněsocialistický individualistický socialismus.<sup>324</sup>

S jistými výhradami lze hovořit i o existenci křesťanského směru socialismu. Vycházel z kritiky kapitalismu i socialismu. Druhý přitom považoval za ekonomické dovršení prvního proto, že místo soukromého zaváděl státní vlastnictví. Obecně

---

<sup>322</sup> FRANTIŠEK KOVÁRNA: *Socialismus a národní kultura*, Praha 1946.

<sup>323</sup> *Návrh programu Československé strany národně socialistické pro XIV. sjezd strany 27.2.-2.3.1947*. In: Josef Harna (ed.): *Politické programy českého národního socialismu 1897-1948*, Praha 1998, s. 254.

<sup>324</sup> FRANTIŠEK KOVÁRNA: *Dva socialismy*. In: Jan B.Kozák: *Kulturní jednota a její program*, Praha 1947, s. 40-47.

teoretický základ tohoto myšlenkového směru tvořila důsledná orientace na jednotlivce, který je základnou každého spravedlivého politického systému, a na přirozené svazky, do nichž se jednotlivec integruje. Posun je zřejmý: zatímco pro marxisty byl prvotní kolektiv a jednotlivcům dávali k dispozici jen zbývající prostor, národní socialisté (nejen v úzce stranickém smyslu) hledali možnosti sblížení obou principů, kladli představitelé křesťanského směru zásadní a určující důraz na jednotlivce a na všechno, do tvořilo jeho důstojnost.<sup>325</sup>

V českém politickém myšlení tohoto období ale existovalo ještě jedno pojetí socialismu, které nevyrostlo tak bezprostředně z politiky a také se tak přímo neodráželo v konkrétní politické praxi.<sup>326</sup> Mnohem více bylo spojeno s uměním, uměleckým myšlením a uměleckým kladením otázek. Ve středu zájmu stojí nsvázané individuum a to, čím je konstituováno. Z toho vyplýval úkol socialismu, který však nesměl být svazován žádnou doktrínou (ani historickým či dialektickým materialismem). Měl totiž osvobodit člověka od všech druhů omezování a utlačování. Takto chápaný socialismus byl totiž prostým důsledkem života v lidské společnosti a vnímání všech jevů, které přináší.<sup>327</sup> Těžko však najdeme přesnější vyjádření a tak se musíme spokojit s ne zcela jasnými formulacemi popisujícími socialismus jako „velikou vlnu života“ nebo „nesmírnou energii lidství“.<sup>328</sup> V centru pozornosti se nalézaly problémy umění a postavení umělce ve společnosti.<sup>329</sup>

Z hlediska našeho zájmu je důležité Chalupeckého varování, že společenský přerýv neznamená zavržení jedné a budování úplně nové kultury, protože existuje jen

---

<sup>325</sup> Je však třeba upozornit na to, že svobodný jednotlivec v tomto pojetí rozhodně nebyl, na rozdíl od liberalismu, který byl v poválečné době považován za zcela překonaný směr, konečným cílem, ale daleko spíše prostředkem. V žádném případě nešlo o to, dopřát jednotlivci svobodu omezenou „pouze“ svobodou druhého, ale umožnit mu péči o svou duši v jak zájmu jeho samého, tak i celého společenství.

<sup>326</sup> Z uvedeného by ovšem nemělo plynout, že teoretické postuláty předchozích koncepcí byly beze zbytku uskutečňovány. I zběžný pohled na politický vývoj svědčí o opaku.

<sup>327</sup> VÁCLAV ČERNÝ: *Do služeb sociálního pokroku a lidské svobody*. In: Týž: *Skutečnost svoboda*, Praha 1995, s. 53-54. Původně in: *Kultura na prahu zítřka*, Praha 1946, str. 21-22. „...Mé stanovisko ke světovému názoru vědeckého socialismu? Je prosté: jsem socialistou a domnívám se být vědeckým socialistou. Jsme si ze povinni jasností: ve vaší otázce slova ‚vědecký socialismus‘ znamenají nepochybně totéž co ‚historický materialismus‘. Nuže, mám za to, že pojem vědeckého socialismu je širší než tento. Nejsem historický materialista. Jak jsem k socialismu došel?... Stručně pověděno: stal jsem se socialistou prostě tím, že jsem žil – žil v této lidské společnosti, s otevřenými očima, neumrtveným svědomím, myslícím mozkiem a v trvalém styku s díly socialistických klasiků...“

<sup>328</sup> JINDŘICH CHALUPECKÝ: *Konec moderní doby*. Listy. Čtvrtletník pro umění a filosofii 1, 1946, s. 7-23.

<sup>329</sup> TÝŽ: *Kultura a politika*. Tamtéž, s. 468-473. Umělec byl podle Chalupeckého pověřen nést a ztvárňovat osud lidstva a proto by bylo jeho podřizování ideovým liniím nesmyslné. Umění má být posvátné místo, kde je vše dovoleno a v zájmu celé společnosti nemá být znesvěcování vnějšími zásahy. S poukazem na případ Zoščenka a Achmatovové je svoboda vědy a umění vyzvednuta nad boj proti „nepřítelům socialismu“.

jedna kultura a že neexistuje ani socialistická nebo buržoazní věda a umění, ale jen „pavěda“ a „paumění“.<sup>330</sup>

V průběhu událostí hrála nesmírně závažnou roli instrumentalizace práva. Právo (podobně jako politika) přestalo být neutrálním prostředkem vymezování pravidel a regulace konfliktů a stávalo se instrumentem pro dosažení jistých politických cílů, nástrojem v rukou určité skupiny usilující o získání dominantní moci. Právní řád už nebyl zárukou jistoty, nýbrž prostředkem politického boje a nátlaku.<sup>331</sup> Ještě závažnější ale byla skutečnost, že až na nepočtené protesty akceptovala tuto změnu i veřejnost. Ve změněné společenské atmosféře bylo považováno za legitimní omezování svobody tisku, zpochybňování soudních rozhodnutí, přesouvání závažných pravomocí náležejících zákonodárnému sboru do rukou výkonné moci. Výše jsme se již seznámili s několika příklady nového přístupu k právu, jakými bylo svěřením provádění tzv. malého retribučního dekretu národním výborům spolu s vyloučením možnosti odvolat se k Nejvyššímu správnímu soudu nebo postup ministra zemědělství při prosazování osnov zemědělských zákonů a nové pozemkové reformy. Zastánci dodržování právních zásad, kterých postupně přibývalo, ztratili oporu ve všeobecně akceptovaném a spravedlivě uplatňovaném právním řádu. Právní vědomí obyvatelstva a jeho tolerance vůči zjevným i skrytým porušováním práva rostly a oslabovala se imunita vůči indoktrinaci „novým právem“, které teprve zajistí všechny nároky pracujících a nebude sloužit jen k obhajobě nezasloužených výsad vyšších vrstev. Argumentace, která měla sloužit ke zdůvodnění práva se tak lidem dostávala stále víc „pod kůži“.

Jak daleko pokročila devastace práva a despekt vůči právním a demokratickým zásadám svědčí nad jiné komentáře následující výrok Klementa Gottwalda: „...I kdyby se nám mělo stát, což je nepravděpodobné, že bychom nedocílili tohoto příznivého výsledku, o kterém se mluvilo, a opakuji, že to pokládám za nepravděpodobné, bude i pak ještě vždy mít dělnická třída, naše strana, pracující lid v rukou dostatečné prostředky, zbraně a způsob, jakým korigovat prosté mechanické hlasování, při kterém

---

<sup>330</sup> Tamtéž.

<sup>331</sup> Příkladem, jak se podobný přístup k právu prosazoval i mezi (alespoň teoreticky) renomovanými právníky, může být pozdější akademik Václav Vaněček. Rozlišoval „mrtvé právo“, které pěstovaly poražené a mizející třídy, jímž také sloužilo, a „živé právo“, jež se rodí v myslích dnešních lidí a je v souladu s jejich potřebami a zájmy. Srov. VÁCLAV VANĚČEK: *Obrod'ne právnictví*, Praha 1946, s. 5-6.

by rozhodovaly živly reakční a sabotérské. My potom ještě vždycky máme v rukou tolik prostředků a moci, abychom si vynutili pro dělnickou třídu příznivé výsledky.<sup>332</sup>

## V. 5. Proudý skryté pod povrchem

Jak tedy na období let 1945-1948 pohlížet? Navrhuji novou perspektivu pohledu – jako na součást hlubokých přeměn společnosti počínajících již ve druhé polovině třicátých let a přes „Mnichov“, druhou republiku, válku, právě i tzv. třetí republiku a nakonec ústících do nastolení poučnorové diktatury. Od druhé poloviny třicátých let se v českém politickém a hospodářském životě, v kultuře a v celkovém společenském diskursu projevují náznaky zásadních změn. Moderní česká společnost se od poloviny 19. století rozvíjela na základě demokratického uspořádání, parlamentarismu, samosprávy, rozsáhlé sítě spolků a dobrovolných aktivit, názorového i organizačního pluralismu, respektu k individu a úsilí o celospolečenský konsensus.

Tato základna se začínala ve druhé polovině třicátých let otrásat a v následujících letech se pod vlivem vnějších i vnitřních tlaků rozpadla. Změny se přitom týkaly nejenom institucionálních pilířů společnosti, ale i její mentality. V průběhu zhruba dvaceti let se česká společnost radikálně proměnila jak vnějškově ve svých institucích a strukturách, tak i vnitřně v hodnotách, které vyznávala.

Léta 1945-1948 představovala v tomto procesu významný milník. Takto rozsáhlá transformace měla řadu příčin a nelze ji redukovat na jeden rozhodující faktor. Jednalo se o celý soubor důvodů, z nichž některé pramenily ve nitřním vývoji české společnosti, jiné v konkrétních podmínkách, za jakých vznikl a existoval československý stát, další pak ve všeobecných mezinárodních politických a hospodářských souvislostech. Mimořádně silně přitom působily hospodářská krize a krize demokracie. Pod jejich vlivem se prohlubovala kritika liberalismu, který byl obecně pokládán za systém neschopný řešit problémy soudobého světa. Metody, jejichž pomocí se stát snažil čelit dopadům krize, se nacházely jednoznačně mimo hranice liberalismu. Řadou norem zasahoval stát mnohem výrazněji než doposud do hospodářských poměrů.<sup>333</sup> Prostřednictvím svých zásahů do hospodářství státy

---

<sup>332</sup> JOSEF BELDA: *Mocensko - politické změny v ČSR po únoru 1948*. Revue dějin socialismu 9, 1969, s. 227. Citováno podle K. GOTTWALD: *Spisy XII*, Praha 1955, s. 253-254.

<sup>333</sup> Příkladem může být zavedení obilního monopolu nebo vládní nařízení č. 162 z července 1935 o dočasných omezeních v některých odvětvích podnikání.

samozřejmě proti krizi bojují často. V tomto případě ale bylo důležité, že započal trend, který potom pokračoval i nadále.

Ve třicátých letech ale narůstala i skepse vůči stávajícímu systému stran a politické reprezentace. Výše uvedené přesvědčení o tom, že klasický parlamentarismus není slučitelný s moderní politikou a s masovými politickými stranami vedl k teoretickým pokusům o jeho reformu. Stavovské koncepty, ve třicátých letech po Evropě populární, navrhuující, aby místo Senátu vznikla nová komora složená ze zástupců profesních organizací, se v Československu neuskutečnily. Jejich podobnost s poválečným PNS tvořeným vedle poslanců vysílaných stranami také zástupci společenských organizací, je ovšem zřejmá.

Společný rys všech těchto fenoménů spočívá v nedůvěře vůči jednotlivci jakožto vědomému, reflektujícímu, jednajícímu a rozhodujícímu se subjektu v politice i hospodářství a v příklonu ke konceptům, ve kterých (v různé míře a formě) hrál určující roli kolektiv. Tato tendence průběžně zesilovala v důsledku traumatu z mnichovské konference, vzniku protektorátu a posléze i po osvobození a samozřejmě také po únoru 1948. Záhy opustil rovinu pouhých, často i nevědomých náznaků a rozvinul se do podoby cílevědomé strategie obrany proti vnějšímu ohrožení. Jeho zastánci mezi politickými a kulturními elitami mu navíc opatřili symbolický rámeček. Na podzim 1938 jej tvořila hesla o národní revoluci nebo o „druhém národním obrození“.<sup>334</sup> Po květnu 1945 se pak hovořilo o „socializující demokracii a po únoru 1948 konečně o socialistické revoluci.

Národ měl být pod těmito hesly sjednocen, přičemž politika se stávala prostředkem k dosažení a udržení této jednoty. Integrace do této jednoty nebyla jen věcí individuální volby, ale morální vyspělosti a odpovědnosti vůči celku. Kdo se odmítal připojit, musel počítat s mravním odsouzením. Před válkou i po válce představovala jednota národa pouze rámeček. Důležité proto bylo, jakým obsahem bude tato forma naplněna, na jakém základě bude budována nová československá státnost. Liberální demokracie nepřicházela v úvahu, protože selhala tváří v tvář hospodářské krizi i v „Mnichově“ a navíc byla aktéry těchto „revolucí“ pokládána za cizí, mechanický a neorganický koncept, který ve jménu prázdných principů pomíjí skutečné zájmy národa. Před válkou i po válce se proto hledaly jiné modely. Výsledky tohoto hledání se v obou případech velice podobaly. Třebaže před válkou nabývaly podoby pravicově

---

<sup>334</sup> J. RATAJ: O autoritativní národní stát.... s. 15.

konzervativní a katolické a po válce naopak emancipační a levicově revoluční, obsahově se od sebe příliš nelišily. Jak na konci třicátých let, tak i ve druhé polovině následující dekády najdeme řadu shodných strukturálních prvků (omezení počtu politických stran, sjednocování veřejného života, oslabování samosprávy, posilování exekutivy, přímé působení státu v oblastech, které dosud zůstávaly mimo jeho vliv).

Za všemi těmito změnami stála zásadní revize společenských norem a hodnot, která je umožňovala a legitimizovala. Spočívala v odvratu od individuálních svobod, respektu k jedinci a otevřené společenské diskuse jako základního předpokladu rozvoje národa a státu ke kolektivistickým hodnotám. Jednotlivec má v takovém systému váhu jen jako součást společenského celku, kterému se musel podřizovat. Reprezentanti kolektivu disponovali právem tuto podřízenost vyžadovat a v opačném případě ukládat sankce. Veškerý společenský život se měl sjednocovat.<sup>335</sup> Politické boje by tak nahrazovala jednota, které byla založena částečně na dobrovolném souhlasu většiny obyvatelstva, částečně na morálním nátlaku. Národní kolektiv od svých členů vyžadoval rezignaci na vlastní partikulární ambice, přání nebo představy. Na podzim 1938 a potom v ještě výraznější míře po březnu 1939 nastala paradoxní situace, kdy se k obraně proti totalitnímu ohrožení používaly podobně totalitní metody.<sup>336</sup> Avšak metody, které měly své nesporné oprávnění ve chvílích akutního nebezpečí pro národ, se používaly i po válce. Tehdy již přirozeně pominula potřeba obrany, ale přetrvával pocit nutné ostražitosti proti všem skutečným i domnělým hrozbám. K tomu ještě navíc přistupoval socialismus, akceptovaný v této době bez přesnějšího vymezení jako všeobecně platná vize budoucnosti, který mohl být rovněž chápán jako podnět k další společenské i politické nivelizaci.

Vznikalo uspořádání, které nepočítalo s konflikty a nedisponovalo mechanismy k jejich řešení. Svoji funkci ztrácel také politický kompromis jako prostředek v procesu vytváření politické vůle – ta se totiž již neměla odvozovat od dohod a praktických

---

<sup>335</sup> Vládní prohlášení z 13.12.1938 hovoří jasně: „Nebyl by sjednocen národ, kdybychom zjednodušili jen politické stranictví. Nebyl by sjednocen, kdyby se národní energii plýtvalo ve zbytečně velkém počtu různých a vzájemně se potírajících organizací a spolků.“ Cit. dle JAN GEBHART – JAN KUKLÍK st.: *Velké dějiny Země Koruny české XVa, 1938-1945*, Praha 2006, s. 77.

<sup>336</sup> JAN TESAŘ: *Nacistická okupační politika v Protektorátě v létě 1939*. In: Týž: Traktát o „záchraně národa“. Texty z let 1967-1969 o začátku německé okupace, Praha 2006, s. 35. Tesař hovoří o „svěrázném partnerství vzájemně se doplňujících nacionálních protivníků“. Měl tím na mysli cíl maximální možné autonomie protektorátu, kterého bylo možno dosáhnout jen za cenu pevné celonárodní jednoty, soustředění se za svými vůdci a vzdání se jakékoliv vlastní nekoordinované aktivity.

zájmů, ale měla se poměřovat věčnými hodnotami postupně uskutečňovanými nezadržitelným historickým vývojem.<sup>337</sup>

Antiliberální tendence se prosazovaly také v hospodářské a sociální oblasti. I zde se odehrával vývoj počínající již ve druhé polovině třicátých let a pokračující přes válku až do osvobozeného Československa. Vznikala centralizovaná a řízená ekonomika, v níž stát citelně omezoval svobodu hospodářských subjektů. Na sklonku první republiky se jednalo o protikrizová opatření. Za druhé republiky probíhal pokus zavést do hospodářského organismu jisté regulační prvky.<sup>338</sup> Během protektorátu ale byla ustavena taková hospodářská organizace, která plně podléhala politickým a ekonomickým zájmům Německa. V jejím rámci stát pevně určoval ceny a mzdy, zřídil všeobecný přidělový systém, disponoval pracovními silami a rozmisťoval je, autoritativně řídil průmyslovou výrobu, přičemž prostřednictvím přidělování zakázek, dodávek surovin a dalších administrativních zásahů upřednostňoval odvětví důležitá pro válečné účely (tedy zejména jednotlivé druhy těžkého průmyslu). Docházelo také k silné koncentraci kapitálu a produkce, jejímž důsledkem byla i systematická germanizace. Zřizovaly se povinné organizace pro podnikatele, které působily jako převodové páky pro státní zásahy.<sup>339</sup>

Kromě germanizace přetrvaly všechny tyto rysy i v poválečném Československu – některé z nich v nezměněné podobě, jiné s určitými korekturami, které odpovídaly nové politické a společenské situaci.<sup>340</sup> Přidělový systém z doby války tak nadále určoval zásobování surovinami, palivem a energiemi.<sup>341</sup> Navíc dalekosáhlé strukturální přeměny, kterými české hospodářství během války prošlo, formovaly poválečný vývoj v této sféře. Uspadňovaly praktickou realizaci hospodářské politiky let 1945-1948 a výrazně předznamenávaly i ekonomické cíle pozdější komunistické diktatury nejen ve věci organizace, ale také výrobního zaměření. Pokud během války narostla o více než

---

<sup>337</sup> E. SCHMIDT-HARTMANN: *Demokraten in der Sackgasse...* s. 212-213.

<sup>338</sup> Například dosazování komisařů do peněžních ústavů, omezené výplaty vkladů, kontrola deviz, soupis majetkových účastí a omezení volnosti nakládat s nimi.

<sup>339</sup> Podrobně popsal podobu tohoto systému VÁCLAV PRŮCHA a kol.: *Hospodářské a sociální dějiny Československa 1918-1992, I. díl*, Brno 2004, s. 417-578.

<sup>340</sup> Nepřímo však ovlivňovala poválečný hospodářský a sociální vývoj i germanizace, která byla po osvobození dekrety prezidenta republiky přirozeně likvidována. Vytvořila totiž příznivé organizační a institucionální předpoklady pro rozsáhlé znárodnění. Jestliže říšskoněmecké koncerny kontrolovaly již v roce 1941 zhruba 90-100 procent těžby uhlí, výroby cementu nebo papíru, bylo znárodnění těchto odvětví po válce relativně snadnější, než kdyby v nich hráli větší roli čeští nebo jiní neněmečtí majitelé. Srv. V. PRŮCHA: *Hospodářské a sociální dějiny...* s. 470.

<sup>341</sup> ZDISLAV ŠULC: *Stručné dějiny ekonomických reforem v Československu (České republice) 1945-1995*, Brno 1998, s. 15.



70 procent výroba kovozpracujícího a hutního průmyslu,<sup>342</sup> mohla být tato odvětví o to snadněji a s o to větším efektem preferována po roce 1948. Znárodnění klíčového průmyslu v roce 1945 nepochybně napomohla skutečnost, že na konci války se velká část průmyslových podniků na území protektorátu nacházela ve vlastnictví koncernů, z nichž šest největších disponovalo více než 57 procenty veškerého kapitálu, který koncernům patřil.<sup>343</sup> Podobně likvidace značné části malovýroby v rámci akce „pročesávání živností“ ukazovala stejným směrem, kterým se posléze ubíral i poválečný vývoj.

Během celého tohoto období se rovněž výrazně měnila sociální struktura české společnosti. Sociální sestup hrozil zejména střední třídě a kvalifikovaným dělníkům. Naproti tomu průmyslové dělnictvo jakožto sociální vrstva zaznamenalo zřetelný početní nárůst o celých 53 procent, který se týkal hlavně vývoje v oblastech kovozpracujícího, těžebního a chemického průmyslu. Současně probíhala koncentrace dělnictva – přibývalo dělníků zaměstnaných v podnicích s více než 500 zaměstnanci. Přitom ale absolutní počet takových podniků klesal.<sup>344</sup> V zemědělství se preferovaly velkostatky, které se snadněji přizpůsobovaly požadavkům řízeného hospodářství. Jeho požadavky si dále vynucovaly nárůst úřednického aparátu, protože provoz takového systému byl náročný na pracovní síly. Vznikala tak svébytná sociální „podvrstva“, která našla obdobu po válce v úřednickém aparátu působícím ve strukturách znárodněného průmyslu.

Naproti tomu se za války snižoval počet lidí zaměstnaných v obchodu a živnostech. Oslabena byla také inteligence – zejména ta její část, která nepůsobila ve státní ani hospodářské správě. Nešlo přitom vždy jen o početní pokles. Stejně důležitý byl i nižší sociální status. Ten se začal projevovat již za druhé republiky, kdy se právě inteligenci přisuzovala hlavní odpovědnost za údajně slepou uličku, která národ dovedla až k mnichovské katastrofě. Budoucnost národa se měla spatřovat v dělnících, kteří měli být „získáni pro národ“. Oceňování lidí fyzicky pracujících a naopak podezíravost vůči inteligenci pak souzněly také s cíli, které sledovaly okupační i protektorátní orgány.

Již za války tak započal vzestup určitých odvětví a společenských vrstev (těžký průmysl, velkovýroba v zemědělství, úředníci v různých svazech, rozdělovnách, výkupních organizacích, evidenčních a kontrolních orgánech), který pak kontinuálně

---

<sup>342</sup> V. PRŮCHA: *Hospodářské a sociální dějiny...* s. 476.

<sup>343</sup> Tamtéž, s. 481.

<sup>344</sup> Tamtéž, s. 551 n.

pokračoval i po válce a na které se poválečný režim (resp. režimy) orientoval(y). Stejně tak se i odvětví a vrstvy, na které čekaly po roce 1945 sestup a degradace, ocitaly již během války v méněcenném postavení. Pokud doufaly po skončení války ve zlepšení své situace, dočkaly se zklamání.<sup>345</sup> Opatření používaná za války, se používala i později. Dokládá to dekret prezidenta republiky č. 88/1945 Sb., který přejímal praxi nuceného umístění pracovních sil uplatňovanou za války.<sup>346</sup> Podobně byl zemědělcům i po válce ukládán povinný výkup všech jejich přebytků zavedený již za války okupační správou.

Na příkladu dělnictva se zřetelně vyjevuje, jak stát (v podobě autoritativní demokracie i otevřené brutální diktatury) se je na jedné straně pomocí různých materiálních i symbolických zvýhodnění pokoušel získat, na druhé straně ale musel ze samotné své podstaty jeho zájmům škodit. Známým příkladem jsou opatření zavedená po nástupu R. Hendricha do Prahy na podzim 1941, která dělníkům zvýšila přiděly, přinesla jisté daňové úlevy a poskytla jim možnost zotavovacích akcí. Represe a teror ale přirozeně musely zasahovat i dělníky. Navíc nucené přesuny pracovních sil změnilo složení dělnických kolektivů, narušovaly jejich tradiční soudržnost a organizační formy. Tím se snižovala jejich schopnost bránit se proti manipulacím, kterým byly zejména po válce vystaveny. Směs nátlaku a sociálněpolitických privilegií totiž působila i nadále. Vedla k potlačení závodních rad jako přirozených forem dělnické samosprávy a k jejich nahrazení novými jednotnými odbory, které od počátku byly především silou napomáhající KSČ k dosahování jejich politických cílů.<sup>347</sup>

Hluboké změny probíhaly od konce třicátých let také v kulturní oblasti. Ani kultura a umění neunikly snaze státu zasahovat do veřejného života a formovat jej. Státu přitom záleželo hlavně na kontrole všech prostředků masového působení na veřejnost. Proto dohlížel nejen nad jednotlivými druhy umělecké tvorby, ale také, a to zejména, na periodický a neperiodický tisk a rozhlas. Výhodiskem tohoto úsilí bylo nové chápání role tisku a umění. Jejich úkol spočíval v informování, poučování a kulturním

---

<sup>345</sup> To platí například pro živnostníky, kteří za války trpěli množstvím předpisů omezujících jejich produkci, přiděly, pracovní síly i výchovu dorostu. Doufali, že po osvobození všechny tyto restriktce pomínou. Namísto toho byla ale prodlužována platnost příslušných protektorátních norem. K tomu srov. PAVEL MAREK: *Živnostníci a obchodníci na prahu svobody*. In: Zdenka Kokošková – Jiří Kocián – Stanislav Kokoška (edd.): *Československo na rozhraní...* s. 321.

<sup>346</sup> L. KALINOVÁ: *Východiska, očekávání a realita...* s. 68.

<sup>347</sup> PETER HEUMOS: *Die große Camouflage? Überlegungen zu Interpretationsmustern der kommunistischen Machtübernahme in der Tschechoslowakei im Februar 1948*. In: Eva Schmidt-Hartmann (ed.): *Kommunismus und Osteuropa. Konzepte, Perspektiven und Interpretationen im Wandel*, München 1994, s. 234.

povznášení národa. Stát vzhledem k tomu neměl jen právo, ale přímo povinnost kontrolovat, jak se toto poslání daří plnit. Vedení ministerstva informací, instituce v poválečném Československu nové a příznačné, uvádělo ve svém programovém prohlášení, že vydávání novin, časopisů a knih stejně jako prezentace umění se nesmí podřizovat žádným komerčním zájmům.<sup>348</sup> Naopak podléhat měly důkladné regulaci a plánování. Noviny a časopisy měly nadále vydávat jen politické strany, korporace veřejného práva nebo instituce veřejného zájmu. Až na výjimku tvořenou ojedinělými čistě vědeckými nebo uměleckými časopisy bylo právo vydávat periodický tisk odejmuto fyzickým osobám. Václav Kopecký vysvětlil smysl této změny před poslanci ÚNS následujícími radikálními slovy: „...veřejné mínění přestalo být trhem, na němž by mohl dělati obchody bohatý člověk a výdělkář, který se neštítí těžiti peníze z kupování lidských duší, z nabízení drásavých sensací a veřejného demoralizování lidí.“<sup>349</sup>

Ministerstvo informací tím ale vlastně jen pokračovalo v cestě, na níž nakročila již vláda druhé republiky. Ta sice vyjadřovala ochotu podporovat vědu a umění, avšak jen za předpokladu jejich pevného zakořenění v národní tradici a jejich schopnosti zodpovědně přispívat k rozvoji národa. Tisk, rozhlas a film jakožto nejdůležitější masová média měly být podřízeny „přísné morální, politické a kulturní odpovědnosti“.<sup>350</sup>

Kultura jako celek se měla začlenit do koncentrovaných aktivit národa a v míře mnohem silnější než v dřívějších desetiletích se musela podřídit mimokulturním, tedy společenskopolitickým potřebám a kritériím. Neměla sloužit jen uspokojování osobních ambic tvůrce nebo k estetickému potěšení exkluzivního publika. Přestávala být pouhou zálibou intelektuální menšiny, ale celonárodním statkem. Vzhledem k tomu také musela vycházet z široké národní základny a k ní se zpětně obracet. Vedle této tendence podněcované shora politiky<sup>351</sup> a kulturněpolitickými činiteli ale docházelo ke změně společenského vkusu a estetických norem, která se projevila v poptávce po klasických dílech a tématech.

---

<sup>348</sup> Národní archiv Praha, f. Ministerstvo informací, inv.č. 4, kart.č. 2.

<sup>349</sup> Tamtéž. Exposé ministra V.Kopeckého v informačním výboru ÚNS 13.11.1946.

<sup>350</sup> J. GEBHART – J. KUKLÍK: *Velké dějiny...* s. 79.

<sup>351</sup> Předseda vlády Rudolf Beran vyzýval v únoru 1939 na stránkách *Venkova* k tomu, aby se skoncovalo „s pauměním, kterého nikdy nepochopí náš lid“. Za toto „paumění“ pokládal „černošské skřeky, barové odrhovačky a barevné mazaniny“, které se v očích jeho samého a jeho názorových soupeřů nacházelo v příkrém rozporu s „radostnými obrazy české krajiny“. Cit. dle J. RATAJ: *O autoritativní národní stát...*s. 121.

S tím souvisel druhý významný a trvale působící element, který vývoj české kultury v této době ovlivňoval. Spočíval v silném příklonu k historismu a slovanství. Po Mnichovu a za války slovanství plnilo funkci psychologické posily a povzbuzení, že v kritické chvíli svých dějin se národ může opřít o svou příslušnost k slovanskému světu a o blízkost s jinými slovanskými národy.

Po válce pak získávalo slovanství jiný rozměr. Právě Slovanům totiž náležela zvláštní úloha v boji za společenské změny a za nastolení pokrokového uspořádání.<sup>352</sup> Poukazy na dějiny a na slavné pozitivní historické vzory se objevovaly v nových dílech a řídily se podle nich i ediční záměry nakladatelství. Na tomto pozadí se vyvinula konzervativní estetická norma. Ideje a myšlenkové postupy národního obrození zažívaly od konce třicátých let a potom v následující dekádě pozoruhodnou renesanci, která se odrážela jednak ve znovuoživení řady jmen upadnuvších již mezitím do zapomnění, jednak v posilování služebné role kultury – měla sloužit národu a jeho představitelům proto museli dbát, aby její obsah toto poslání naplňoval. Měli kulturu „pěstovat“ v pravém smyslu tohoto slova, což znamenalo její dobré plody podporovat, škodlivé rozpoznávat a odstraňovat je.

Po válce se této role „zahradníka“ ujalo právě ministerstvo informací. Snažilo se zajistit, aby kromě služby národu kultura také vykazovala určité morální a estetické kvality. Boj se tak vyhlašoval politicky i morálně škodlivému umění. Zatímco do roku 1945 převažoval v tomto hodnocení spíše politický aspekt, po osvobození postupovalo ministerstvo informací v první řadě podle esteticko-morálních kritérií, ačkoliv ani politická nebyla zcela odsunuta a politické zájmy zůstávaly nepochybně přítomny.<sup>353</sup> Prosadila se tak závazná estetická norma, která zahrnovala morální, ideologickou, politickou a posléze v neposlední řadě i právní dimenzi.<sup>354</sup> Podle ní se prohlížely knihovny, určovala produkce nakladatelství a dramaturgické plány divadel, rozhodovalo se o tématech, scénářích a hrdinech filmů.

Zásady a pravidla, kterými se při tomto počínání státní úřady řídily, byly přirozeně jiné za okupace<sup>355</sup> a jiné po osvobození. Rozdílů v kritériích ale byly jen

---

<sup>352</sup> JAN DOBEŠ: *Národní obrození znovu živé*. In: Milan Horký – Roman Horký (ed.): Božena Němcová. Život-dílo-doba, Česká Skalice 2006, s. 24-25.

<sup>353</sup> K tomu blíže TÝŽ: *Ministerstvo informací 1945-1948: totalitní instituce?* In: Ivo T. Budil – Tereza Zíková (ed.): *Totalitarismus IV: Interdisciplinární pohled*, Praha 2008, s. 182-183.

<sup>354</sup> MICHAL BAUER: *Ideologie a paměť. Literatura a instituce na přelomu 40. a 50. let 20. století*, Jinočany 2003, s. 11-13.

<sup>355</sup> K tomu například JIŘÍ DOLEŽAL: *Česká kultura za Protektorátu. Školství, písemnictví, kinematografie*, Praha 1996, s. 101, 112 nn.

částečné a samotný postup a východisko se fakticky nelišily: stát si v otázkách vkusu a estetiky osoboval postavení soudce a přitom nepokládal za možné, aby se kultura jako sféra veřejného života vymykala jeho vlivu a kontrole.

Právě v tom spočívá hlavní rys proměn, kterými Československo procházelo od konce třicátých let. Moc státu a kolektivu, který stát reprezentoval narůstala, zatímco autonomní prostor pro jednotlivce i pro skupiny, jež se v nových podmínkách dostávaly do postavení menšiny, se podstatně zužoval. Zároveň mizely podmínky pro vyvažování protichůdných zájmů a směrů. Místo toho vítězila tendence, v jejímž duchu se národ měl sjednocovat a v jednotě stát za svými vůdci, kteří jej provedou vnějším ohrožením. Také tímto způsobem lze interpretovat období let 1945-1948.

## V. STÁTOPRÁVNÍ A ÚSTAVNĚPRÁVNÍ SITUACE ČESKOSLOVENSKÉ REPUBLIKY V LETECH 1945-1948

### V. 1. Dekrety prezidenta republiky a diskuse o kontinuitě

Úsilí o obnovu Československa se odehrávalo na dvou rovinách. Na rovině politické bylo korunováno úspěchem a československý prezident, vláda i další orgány mohly znovu začít vykonávat moc na území státu. Zbývalo však vyřešit ještě právní stránku problému. Jeho jádro spočívalo v otázce, zda Československo, které po událostech z let 1938-1939 (Mnichovská dohoda, vyhlášení autonomie Slovenska, vytvoření Protektorátu a samostatného Slovenského státu) existovalo, uznané po různých peripetiích spojeneckými státy, *de iure* a nakonec i fakticky, představovalo z hlediska právního stejný subjekt. Tedy zda byla či nebyla přerušena právní kontinuita jeho trvání. Tato otázka neměla zdaleka jen právní význam, ale výrazně se promítala i do politického vývoje státu. Jednalo se o to, zda v důsledku zmíněných událostí a reakcí na ně byla vždy dodržena československá ústava z roku 1920. S tím souvisela i nesmírně důležitá otázka, zda okupací, vyhlášením protektorátu a slovenského státu zanikl stát československý a zda vznik slovenského státu jeho vyhlášením byl aktem právním.<sup>356</sup> Vzhledem k vnitřnímu i mezinárodnímu právu je zřejmé, že událostmi z poloviny března 1939 nenastal zánik československého státu.

V průběhu války se objevily především dva právní instituty, které budily „podezření“, že nejsou v souladu s platnou československou ústavou a staly se tak předmětem odborných i politických diskusí. Byly to dekrety prezidenta republiky a slovenské národní orgány, resp. jejich normotvorná činnost. Dekrety prezidenta republiky začaly být vydávány od roku 1940, přičemž základní právní okolnosti jejich vydávání stanovil ústavní dekret č. 2/1940. Dekretální pravomoc prezidenta republiky vykazovala podobnosti s ústavním zákonem č. 330/1938 Sb., kterým se dostalo prezidentu a vládě oprávnění měnit dekrety ústavu a ústavní zákony. Rozdíl mezi nimi (kromě několika méně podstatných konkrétních ustanovení) tkvěl hlavně v jejich účelu

---

<sup>356</sup> VÁCLAV PAVLÍČEK: *O kontinuitě s diskontinuitě*. In: Týž: *O české státnosti. Úvahy a polemiky*. 1/ Český stát a Němci, Praha 2002, s. 51. Tato poměrně obsáhlá studie je v jedné své části nejenom přehledným shrnutím celé této poválečné diskuse, ale ve svém celku i analýzou problému kontinuity a diskontinuity práva v Československu již od roku 1918 až do jeho konce a týká se tak i ústavněprávních východisek České republiky.

a směřování.<sup>357</sup> Ve vztahu k dekretům tkvělo jádro sporu v tom, zda jejich vydávání stálo od počátku mimo půdu československé ústavy nebo zda bylo možné najít a obhájit interpretaci, podle které by dekrety alespoň do jisté doby její mantinely nepřekračovaly. V debatě vykrytalizovaly zhruba tři názorové pozice:

1. Během války byla přerušena kontinuita práva i státu. S odlišným zdůvodněním to tvrdili někteří představitelé brněnské normativní školy a někteří slovenští právníci. Normativní teorii totiž splýval stát s právním řádem a proto změna právního řádu, která spočívala v některých normách pocházejících již z podzimu 1938 a pak zejména v dekretech prezidenta republiky, pro ně znamenala i přerušeni kontinuity státu. Slovenští právníci se odvolávali na existenci Slovenské národní rady jako orgánu nadaného výsostnou, originární státní mocí tak, jak to vyplývalo z jejího nařízení č. 1/1944. O slovenské problematice bude pojednáno níže. Proti tezi o kontinuitě práva vystupovali i komunističtí právníci a politici, kteří v ní pranýřovali pokus obnovit předválečné poměry a z právnických pozic napadat snahy o celkovou reformu práva a správy.<sup>358</sup>

2. Zastánci druhého pojetí odlišovali politické a právní hledisko a rovněž formální a materiální kontinuitu.<sup>359</sup> Byli přesvědčeni, že formální kontinuita byla přerušena již na podzim 1938, kdy ústavní zákony č. 299/1938 Sb. o autonomii Slovenska, č. 329/1938 Sb. o autonomii Podkarpatské Rusi a opatření Stálého výboru NS č. 253/1938 Sb. o zániku mandátů německých a polských poslanců NS vytvořily východisko pro novou ústavu.<sup>360</sup> Ačkoliv pak okupace a zřízení Protektorátu nemohly znamenat konec existence československého státu, ale jen suspendaci výkonu jeho svrchovanosti, nacházela se republika od 16.3.1939 až do července 1940 ve stavu bez ústavní vlády. Ústava byla nepoužitelná a jí předpokládaná tvorba právních norem nemožná. Ústavněprávní normotvorbu obnovil až ústavní dekret č. 2/1940 Úř.věst.čsl., který pozměnil působnost prezidenta republiky tím, že jej pověřil i výkonem zákonodárné moci. Mezi ústavou z roku 1920 a prozatímním státním zřízením

---

<sup>357</sup> J. KUDRNA: Vytváření a rekonstrukce parlamentu... s. 115-116.

<sup>358</sup> JAROMÍR DOLANSKÝ: *Právní kontinuita a nová ústava*. Právní praxe 10, 1946, s. 81.

<sup>359</sup> K tomu srov. ZDENĚK NEUBAUER: *Kontinuita a revoluce*. Právní praxe 10, 1946, s. 161-172. Neubauer definuje formální kontinuitu jako všechny změny prováděné v rámci platného právního řádu a materiální kontinuitu jako pozvolný vývoj právního řádu prostřednictvím reform. Diskontinuita ve formálním smyslu je pak vyvolána určitou událostí, která se prosadí jako nová základní norma, jako tzv. ohnisko právního řádu. Na jeho základě nastává revoluce ve formálním smyslu. Diskontinuitu v materiálním smyslu představuje náhlá změna právního řádu doprovázená politickým, sociálním a hospodářským převratem.

<sup>360</sup> JOSEF BUDNÍK: *Kontinuita státu a práva československého*. Právník 86, 1947, s. 137-152.

neexistovala podle tohoto názorového proudu formálně právní kontinuita, protože ústavní dekrety prezidenta republiky z platné ústavy nevycházely, ačkoliv z politického hlediska bylo jejich vydávání zdůvodnitelné nemožností použít příslušných ustanovení ústavy.

Významný představitel tohoto pojetí Josef Budník ale soudil, že ústava zahraničního státního zřízení nebyla ústavou nového státu nebo nového právního řádu. Uvědomoval si, že prezidentské dekrety počítaly s nepřerušenu existencí čs. státu a že proto jeho politická i právní realita zůstala za války ústavními změnami nedotčena. Význam ústavy zahraničního státního zřízení spatřoval v tom, že vytvořila nové právně logické odůvodnění právního řádu a vlastně tak nebyla podle něho důvodem vzniku nového československého práva, ale pouze norem, které neplatily před 15.10.1940, kdy byl ústavní dekret č. 2/1940 Úř.věst.čsl. vydán.<sup>361</sup> Tento dekret přerušil formálně právní kontinuitu, protože nebyl vydán podle hlavy II ústavy z roku 1920. Budník však z této premisy nevyvozoval závěr, že by „prvorepubliková“ ústava mizela zcela v propadlišti dějin. Zůstávala mu měřítkem právnosti norem vyvozujících svoji platnost právě z ní. Skutečnost vzniku nového pozitivně právního ohniska neznamena, že by byla dotčena mezinárodněprávní subjektivita československého státu. Poválečný stát pokládal za totožný se státem z doby před 29. zářím 1938.<sup>362</sup>

K této koncepci patřil také názor, podle kterého existovaly na počátku kontinuita a revoluční přístup jako dvě rovnocenné varianty, z nichž se ovšem posléze prosadila ta druhá, jak o tom svědčí ústavní dekret č. 2/1940. Přitom ale i prozatímní státní zřízení v sobě skýtalo potenciál k udržení kontinuity. Ačkoliv z pohledu poválečné doby se v něm skrývalo nové ohnisko práva, brala se při jeho tvorbě v úvahu i možnost restituce. I když prezident přebíral v roce 1940 zákonodárnou pravomoc, resp. část kompetence Národního shromáždění, stála za tím jistota, že jakmile to bude možné, obnoví se ústavní postup. Podle Zdeňka Neubauera, který takový názor zformuloval, se stejné úvahy uplatňovaly i při přípravě a vydávání ústavního dekretu č. 11/1944 Úř.věst.čsl. o obnově právního pořádku. Ve skutečnosti, že všechny prezidentské dekrety bylo nutno dodatečně schvalovat, shledával patrný prvek kontinuity. Stejně tak možný ale byl výklad opačný, který pokládal dekrety za základ poválečného práva, k němuž bylo pouze „připojeno“ právo z doby první republiky. Zřetelný příklon k revolučnímu pojetí tak Neubauer konstatuje teprve v případě slovenských národních

---

<sup>361</sup> TÝŽ: *Prozatímní státní zřízení československé republiky*, Praha 1947, s. 63-69.



orgánů. Nařízení Slovenské národní rady č. 1/1944, kterým se tato prohlásila za orgán vládní, výkonné a zákonodárné moci, znamenalo první, byť ještě nikoliv nezvratný krok v tomto směru. Až nařízení SNR z 21.4.1945, které obsahovalo zvláštní úpravu zákonodárné moci na Slovensku, definitivně stvrdilo vítězství revolučního pojetí.

Druhou oblastí, kde se vývoj překlápěl na stranu právní revoluce, byly připravované nové orgány státní moci. Za vůbec první celostátní „revoluční“ právní normu pokládal Neubauer ústavní dekret č. 18 ze 4.12.1944 o národních výborech a Prozatímním národním shromáždění, který národní výbory definoval jako orgány veřejné správy, z něhož vzejde zákonodárný sbor. Další důkaz pak nacházel v ústavním dekretu č. 47/1945 Sb. o Prozatímním národním shromáždění. To se mělo stát ústavním činitelem, který provede ratihabici prezidentských dekretů. Jenže, jak připomíná, Prozatímní národní shromáždění vůbec nebylo parlamentem podle ústavy z roku 1920. Proto byl přesvědčen, že tento dekret ústavě odporoval a rušil ji. Touto argumentací tak podporoval Budníkův názor, že novým ohniskem československého právního řádu se stal dekret č. 2/1940.<sup>363</sup> Neubauer se hlásil k normativní teorii, kterou však oproti její striktní verzi poněkud modifikoval. Rozlišoval stát v normativním smyslu, pro který je rozhodujícím prvkem norma a normový řád a který stát s právním řádem ztotožňuje, od státu v obecném smyslu, pro jehož existenci je nutná alespoň určitá míra shody norem s faktickým sociálním děním.<sup>364</sup>

Poněkud jinak argumentoval, ale k podobným výsledkům docházel také Pavel Körbel, který tvrdil, že formulace dotyčného dekretu jasně svědčila o jeho dočasnosti a o jeho nouzovém charakteru. I při jeho existenci bylo podle Körbela možno formálně právní kontinuitu udržet. V roce 1940 ještě nebylo zdaleka jisté, že k tomu nedojde. Podařilo by se to, pokud by se v dalším průběhu války postupovalo podle ústavní listiny a pokud by se po osvobození konaly volby. Odvolával se na par. 58 odst. 5 ústavy a přikláněl se k jeho širokému výkladu. V jeho interpretaci totiž nebyl-li zvolen nový prezident, zůstával ve funkci ten dosavadní. V prosinci 1942, když uplynul sedmiletý mandát prezidenta Beneše zvoleného v prosinci 1935, použily stejnou argumentaci i vláda a Státní rada. Körbel poukazoval na to, že Beneš a další političtí činitelé sice v exilu od podzimu 1938 až do července 1940 přizpůsobovali postup daným poměrům, ale stále hájili formálně právní kontinuitu a neplatnost všech důsledků Mnichova.

---

<sup>362</sup> J. BUDNÍK: *Kontinuita státu a práva...* s. 136 nn.

<sup>363</sup> Z. NEUBAUER: *Kontinuita a revoluce...* s. 170.

<sup>364</sup> TÝŽ: *Státověda...* s. 28.

Nikoliv tedy samotný dekret, ale až pozdější události, vedly k přerušení kontinuity. Bylo to především působení slovenských orgánů<sup>365</sup> a pak také fakt, že se volby nekonaly hned po osvobození a že tak akty z doby válečné nebyly legalizovány řádným ústavním orgánem.

Körbel ale na druhou stranu nepopíral, že mnichovský diktát znamenal přerušení právní kontinuity ČSR a jejího právního řádu kotvícího v zákoně č. 11/1918 Sb.. Odrazilo se to v okupaci pohraničních území a ve vyhlášení samostatného slovenského státu slovenským zemským sněmem.<sup>366</sup> Nakonec Körbel podobně jako Budník uznává, že zachování formální kontinuity za války nebylo možné (byť to nikterak nepředurčil dekret č. 2/1940) a zároveň trvá na udržení politické kontinuity československého státu.

Také sociologicko-právní analýza vývoje od Mnichova k okupaci a vzniku slovenského státu provedená Zdeňkem Peškou dospívala k závěru, že ústava z roku 1920 nemohla být v takových podmínkách uplatňována. Znovuvytvoření nejvyšších státních orgánů představovalo revoluční akt daný potřebou doby.<sup>367</sup>

3. Do debaty zasahovali také autoři obhajující přesvědčení, podle kterého ústavní dekret č. 2/1940 neznamenal přerušení formálně právní kontinuity právního řádu. Patřili k nim například C. Horáček, který z pozice odpůrce normativní teorie zdůrazňoval, že bez ohledu na úvahy o ohnisku práva a hlavně bez ohledu na politické a územní změny zůstává stát, jenž se po všech zvratech obnovil, stejný jako před nimi.<sup>368</sup> Uznával ale, že ústava z roku 1920 nebyla, resp. nemohla být dodržena a že za války vzniklo nové ústavní zřízení. Navíc jestliže nadále platí některé ústavní předpisy z doby předmnichovské, děje se tak v důsledku ústavního dekretu o obnovení právního pořádku a tedy z moci prozatímního státního zřízení.<sup>369</sup>

Dalším zastáncem názoru o nepřerušené kontinuitě československého právního řádu byl Jaroslav Pošvář. Vycházel z přesvědčení, že československý stát spočíval jako

---

<sup>365</sup> Na rozdíl od slovenských autorů ale Körbel soudil, že i nařízení SNR č. 1/1944 samo o sobě bylo s udržením formální kontinuity slučitelné.

<sup>366</sup> PAVEL KÖRBEL: *Doslov ke kontinuitě práva. Několik kritických poznámek k Budníkovi Prozatímnímu státnímu zřízení ČSR*. Právník 86, 1947, s. 281-296. Autor studie došel k závěru, že proběhly vlastně dvě revoluce a dvojí přerušení kontinuity právního řádu. Nejdříve byl podle něho porušen svobodný právní řád první republiky a poté i nátlakem vynucený právní řád tzv. druhé republiky, čímž postupně gradovala neústavnost. V rámci zahraničního státního zřízení byla ale provedena další právní revoluce, která se odlišovala tím, že probíhala v souladu s přáním lidu a byla schválena jeho ústavními činiteli.

<sup>367</sup> ZDENĚK PEŠKA: *K otázce kontinuity našeho právního řádu v letech 1938-1945*. Sborník věd právních a státních, 44-45, prosinec 1946, s. 60 nn.

<sup>368</sup> CYRIL HORÁČEK: *K problému kontinuity československého ústavního práva*. Sborník věd právních a státních 44-45, 1946, s. 49n.

<sup>369</sup> Tamtéž, s. 54.

na ohniskové normě nikoliv na ústavě z roku 1920, ale na zákonu č.11/1918 Sb.<sup>370</sup> Přitom soudil, že ústavní dekret prezidenta republiky č. 2/1940 byl v souladu s tímto zákonem, kterému byla podřazena i ústava.<sup>371</sup> Jádrem sporu byla otázka, co je ohniskem práva. Pošvář byl na rozdíl od svých odpůrců v diskusi přesvědčen o tom, že ohniskem není ústava určující způsob tvorby právních norem, ale že před ústavou je ještě norma vyšší. Dekret prezidenta republiky č. 2/1940 sice porušil ústavu, ale nikoliv onu normu, která je nad ústavou, tedy zákon č. 11/1918.<sup>372</sup> Pošvář kladl také otázku, zda pro to, aby bylo konstatováno přerušení právní kontinuity je nutné úplné nebo částečné přerušení právního řádu. Sám se domníval, že je nezbytné přerušení úplné, k čemuž ale jak známo v případě Československa nedošlo.<sup>373</sup> Kromě toho používal i argument, podle něhož se ohnisko právního řádu v posledku odvozuje od politických hledisek a proto nemohly o formální souvislosti řádu poválečného s řádem předválečným existovat pochybnosti.<sup>374</sup>

Rozhodným zastáncem kontinuity byl také Alfred Meissner. Odvolával se na celkový cíl úsilí E. Beneše a orgánů Prozatímního státního zřízení, kterým byla jednoznačně obnova státu. Dokládal, že ústavní akty probíhající mezi koncem září 1938 a březnem 1939 nebyly z hlediska existujícího práva platné a že proto nemohly být platné ani změny, k nimž došlo v jejich důsledku.<sup>375</sup>

Z hlediska mezinárodněprávního dokládal nepřerušenu existenci československého státu a tedy jeho kontinuitu i Ladislav Vošta.<sup>376</sup>

Zapomínat nelze ani na to, že účastníkem diskuse, svým významem pochopitelně tím nejpřednějším, byl sám prezident republiky E. Beneš. Ten výslovně trval na tom, že zahraniční odboj, v jehož čele stál, vycházel od svého počátku z principu právní kontinuity. Byla zastávána hlavně ve vztahu k zahraničí, aby nevznikaly pochybnosti o československé exilové vládě, aby nijak nemohl být zpochybňován nárok na obnovu státu v hranicích z doby před 30.9.1938 a aby bylo jasné, že to, co se stalo v Mnichově a i později neodpovídalo zásadám mezinárodního

---

<sup>370</sup> Na význam toho, zda se za ohnisko československého práva přijímal zákon č. 11/1918 Sb. nebo ústava přijatá v únoru 1920 upozorňuje ve výše citované studii i V. Pavlíček. Srov. V. PAVLÍČEK: *O kontinuitě a diskontinuitě*... s. 55.

<sup>371</sup> JAROSLAV POŠVÁŘ: *Kontinuita státu a práva československého*. Právník 86, 1947, s. 256n.

<sup>372</sup> Tamtéž. Pošvář upozorňoval na záměnu ústavy ve formálním smyslu a ústavy ve smyslu empirickém.

<sup>373</sup> J. POŠVÁŘ: *Kontinuita státu a práva*... s. 257.

<sup>374</sup> Cit. dle V. PAVLÍČEK: *O kontinuitě a diskontinuitě*... s. 57.

<sup>375</sup> ALFRED MEISSNER: *Právní kontinuita*. Sborník věd právních a státních 44-45, 1946, s. 15-19.

<sup>376</sup> LADISLAV VOŠTA: *O německé okupaci českých zemí za druhé světové války*. Právník 86, 1947, s. 65 nn.

ani vnitrostátního práva.<sup>377</sup> Z teze o kontinuitě vyvozoval i nutnost právní a politické obnovy demokratických ústavních institucí a respektu k právům a svobodám. Na druhé straně ale Beneš kladl důraz na to, že princip kontinuity nesmí znamenat pouhé přebírání celého systému předválečné demokracie, ale že v plném souladu s ním může a musí být přetváření a dotváření dosavadní politické demokracie k hospodářské či socializující demokracii.<sup>378</sup>

Diskuse o kontinuitě zejména ve vztahu k dekretům prezidenta republiky neměla jen čistě právní dimenzi, ale týkala se i představ o politické, hospodářské a sociální podobě osvobozeného státu. Sloužila i jako příležitost uvědomit si a potvrdit si, na jakých základech by vůbec mělo úsilí o obnovu Československa stát.<sup>379</sup>

## V. 2. Slovenské národní orgány a otázka kontinuity

Kromě prezidentských dekretů a pravomocí k jejich vydávání představovaly druhé potenciální „ohrožení“ kontinuity státu slovenské národní orgány. Na tomto místě nejde o politické okolnosti jejich ustavení ani o společensko-politické, sociální či hospodářské projevy jejich činnosti.<sup>380</sup> V daném kontextu jsou důležité jejich právní zakotvení a právní důsledky jejich působení na státoprávní a politickou kontinuitu Československa. Pominout nelze ani dopad existence SNR jakožto slovenského zákonodárského orgánu na postavení zákonodárského sboru československého. Z tohoto hlediska Slovenská národní rada poprvé vystoupila nařízením č. 1/1944 z 1.9.1944. Obsahovalo dvě sporná ustanovení. Hned v jeho prvním paragrafu SNR deklarovala, že vykonává „celou zákonodárskou, vládní a výkonnou moc na Slovensku“.<sup>381</sup>

V paragrafu následujícím je pak uvedeno, že „všetky zákony, nariadenia a opatrenia ostávajú v platnosti, pokiaľ neodporujú duchu republikánsko-demokratickému“.<sup>382</sup> Těmito paragrafy se SNR dostala do rozporu s ústavním dekretem

---

<sup>377</sup> Tento názor byl formulován například v prezidentově projevu před PNS poté, co byl tímto sborem podle č. 2 ústavního dekretu č. 47/1945 potvrzen ve své funkci. Podrobněji jej Beneš rozvedl v přednášce proslovené u příležitosti udělení čestného doktorátu Právnickou fakultou UK v prosinci 1945. Otištěna v VĚRA OLIVOVÁ: *Edvard Beneš: Přednášky na Univerzitě Karlově 1913-1948*, Praha 1998, DOPLNIT

<sup>378</sup> Upozorňuje na to například PAVEL MARŠÁLEK: *Od restituce k revoluci. K právní obnově v poválečném Československu*. In: *Československo na rozhraní dvou epoch nesvobody...* Praha 2005, s. 123.

<sup>379</sup> V. PAVLÍČEK: *O kontinuitě a diskontinuitě...* s. 54.

<sup>380</sup> K tomu například JOZEF JABLONICKÝ: *Povstanie bez legend: dvadsať kapitol o príprave a začiatku Slovenského národného povstania*, Bratislava 1990; MARTIN LACKO: *Slovenské národné povstanie*, Bratislava 2008.

<sup>381</sup> *Cesta ke Květnu...* I/1, Praha 1965, dok. č. 47.

<sup>382</sup> Tamtéž.

č. 11/1944 o obnovení právního pořádku. Ten totiž jednak SNR jako orgán zákonodárné moci (ani žádné jiné) neznal a jednak podle něj byl československý právní řád tvořen normami z doby před 29.9.1938 a normami londýnského prozatímního státního zřízení. Nařízení SNR však s platností těchto norem nepočítalo.

Mezi londýnskou vládou a SNR tak vyvstávaly významné rozdíly v tom, jak pojímaly platné právo. Vláda 24.9.1944 Slovenské národní radě v reakci na její nařízení sdělila a zdůraznila, že na území celé ČSR mají platit normy v rozsahu vymezeném ústavním dekretem z 3.8.1944 o obnovení právního pořádku.<sup>383</sup> Současně Slovenské národní radě připomněla, že by měla konat podle těchto předpisů a nemá zasahovat do ústavních záležitostí.<sup>384</sup> Slovenská národní rada ale nadvakrát 29.9. a 16.10. pojetí vlády odmítla a potvrdila svůj nárok na svrchovanou neodvozenou moc. SNR sice přijímala československou exilovou vládu za reprezentanta státu v základních zahraničněpolitických i vojenských otázkách, ale neuznávala koncepci plné obnovy Československa na rovině vnitropolitické a právní.<sup>385</sup> Na půdě Slovenské národní rady byly budovány všechny instituce důležité pro samostatný stát včetně například oddělení pro mezinárodní styky. Její vůdci pokládali za ideální uspořádání budoucího státu federaci, přičemž SNR by vystupovala jako trvalá nositelka zákonodárné i výkonné moci na Slovensku.<sup>386</sup>

Zákonodárná moc SNR se realizovala prostřednictvím nařízení. Existovaly však i další obecně závazné akty – usnesení, vyhlášky, výnosy, rozhodnutí nebo instrukce. Zákonodárnou iniciativu měli členové SNR, pověřenci a předsednictvo SNR. Návrh byl poté postoupen předsednictvu SNR a také jeho užšímu prezidiu (neformálnímu orgánu, který měl být institucionalizován nakonec neprojednaným organizačním statutem SNR). Byl-li návrh předsednictvem přijat, pokračoval k jeho legislativnímu oddělení, v opačném případě se dále neprojednával. Další zastávkou návrhu pak byla legislativní

---

<sup>383</sup> Jednalo se o jednu z nejdůležitějších norem pro podobu právní obnovy Československa. Tento dekret podrobně vymezoval, které normy budou v obnoveném státě platit a které nikoliv, popřípadě budou moci být jen dočasně používány. Po válce byl znovu publikován jako dekret č. 30/1945 Sb. O tom, zda platí i na Slovensku nebo jen v českých zemích se vedly diskuse. Dočasně ale fakticky platil jen v českých zemích. Prozatímní národní shromáždění jej nakonec v definitivní podobě schválilo jako zákon č. 12/1946 Sb. z 19.12.1945. Srov. k tomu JAN KUKLÍK ml.: *Dekrety prezidenta republiky – výraz kontinuity československého právního řádu nebo jeho revoluční změny?* In: Karel Malý – Ladislav Soukup (edd.): *Vývoj práva v Československu v letech 1945-1989*, Praha 2004, s. 137.

<sup>384</sup> LADISLAV VOJÁČEK: *Zákonodárství SNR 1944-1948*. In: K. Malý – L. Soukup (edd.): *Vývoj práva ...* s. 637-638.

<sup>385</sup> J. KUKLÍK ml.: *Dekrety prezidenta republiky – výraz kontinuity československého právního řádu nebo jeho revoluční změny?* In: K. Malý L. Soukup (edd.): *Vývoj práva...* s. 140.

<sup>386</sup> JAN RYCHLÍK: *Češi a Slováci ve 20. století. Česko-slovenské vztahy 1945-1992*, Bratislava-Praha 1998, s 11-21.

komise předsednictva SNR tvořená zástupci legislativního oddělení, pověřenectev vnitra, spravedlnosti a legislativních referentů ostatních jednotlivých pověřenectev.<sup>387</sup>

Vzhledem k nepříznivému vývoji vojenské situace povstání, byla SNR nucena vydat nařízení č. 40/1944 Zb.n.SNR o prozatímních zmocněních pro předsednictvo SNR a pro jeho členy. Prohlásila se v něm za nejvyšší orgán československé státní moci na Slovensku, který do budoucna může přenášet své pravomoci na své jednotlivé členy nebo i další osoby. Každý člen předsednictva SNR si mohl určit svého zástupce nebo nástupce.<sup>388</sup> Takřka zároveň se již od konce listopadu vytvářela Delegace SNR pro osvobozené území. Tvořili ji ti členové SNR, kteří odešli do SSSR a postupně k nim přibývali členové vyslaní do Londýna. Od 5.2.1945 fungovalo předsednictvo Delegace SNR, které vystupovalo jako předsednictvo SNR. Své první nařízení č. 1/1945 o zřízení ústředních orgánů vydala 21.2.1945. Svoji nařizovací moc vykonávalo do 9.4.1945. Jelikož v této době již SNR získala opět potřebný počet členů, mohlo již o dva dny 11.4. spatřit světlo světa první nařízení jejího obnoveného pléna.<sup>389</sup>

Na počátku března 1945 vydala SNR Stanovisko a požadavky slovenského národa. Dokument obsahoval představy SNR o politickém i právním postavení Slováků a slovenských orgánů v Československu. Žádal, aby československá vláda uznala svébytnost slovenského národa a potvrdila dosavadní nařízení SNR.<sup>390</sup> Načrtnuto v něm bylo i možné rozdělení kompetencí mezi ústřední a slovenské národní orgány. Počítal s tím, že ústřední vládě by náležela jen zahraniční politika, zahraniční obchod a obrana.<sup>391</sup>

Košický vládní program, který vzešel z moskevských jednání představitelů východního i západního exilu (SNR se jich účastnila jako samostatný subjekt), prohlásil ve své VI. kapitole SNR za nositelku státní moci na Slovensku. Vláda slíbila uzavřít se SNR podrobnou dohodu o rozdělení působnosti. SNR na druhé straně ve svém důležitém nařízení č. 30/1945 o zákonodárné moci na Slovensku provedla určitý

---

<sup>387</sup> L. VOJÁČEK: *Zákonodárství SNR...*, s. 638-639.

<sup>388</sup> Slovenský národný archív Bratislava, f. SNR 1944-1960, inv.č. 1, schůze SNR 23.10.1944.

<sup>389</sup> L. VOJÁČEK: *Zákonodárství SNR...* s. 642-643. Autor upozorňuje, že předsednictvo si i nadále ponechalo vliv na zákonodárnou činnost SNR. Disponovalo například možností zamítnout návrhy nařízení ještě před jejich projednáváním ve výborech a plénu nebo zkrátit projednávání některých návrhů.

<sup>390</sup> Vzhledem k pozdějším diskusím o ústavněprávním zakotvení SNR a o důsledcích jejich činnosti, o kterých bude pojednáno níže, je poměrně překvapivé, že SNR zde žádala, aby československá vláda potvrdila její nařízení. Prohlašovala-li se za nejvyšší představitelku státní moci na Slovensku, za orgán s primární neodvozenou mocí, pak by vlastně neměla žádat potvrzení kroků, které v rámci pro sebe nárokovanych kompetencí provedla.

ústupek a stanovila, že ji bude nadále vykonávat SNR „v duchu upřímné shody s prezidentem a vládou ČSR. Ve věcech celostátní povahy pak náležela prezidentu republiky, který ji ovšem musel realizovat v dohodě se SNR.<sup>392</sup> O tom, které věci mají celostátní povahu, měla rozhodnout dohoda vlády a předsednictva SNR. Současně s nařízením č. 30 uveřejnila SNR i usnesení o dohodě s prezidentem republiky ve věci vydání dekretu (týkala se pro nás jinak nepříliš významného dekretu měnícího některá ustanovení vojenského trestního zákona a branného zákona). Důležité je, že dohoda vznikla ještě před uzavřením tzv. první pražské dohody a znamenala, že dekrety, které by měly mít celostátní platnost, budou publikovány s výslovným uvedením „na návrh vlády a po dohodě se SNR“. Nevymezovala společné věci obsahově, ale upravovala formální stránku společných norem.

K citelnému a politicky poměrně choulostivému kompetenčnímu střetu mezi oběma centry moci došlo hned v květnu 1945 v souvislosti s přípravou a vyhlášením dekretu č. 5/1945 Sb. z 19.5. o neplatnosti některých majetkově-právních jednání z doby nesvobody a o národní správě majetkových hodnot Němců, Maďarů, zrádců a kolaborantů a některých organizací a ústavů. Slovenští představitelé odmítali přijmout celostátní normu k úpravě této problematiky a chtěli ji řešit normou vlastní. V některých zásadních otázkách se přitom vyskytly podstatné rozdíly.<sup>393</sup>

Neshoda vlády a SNR zvýraznila potřebu obecné dohody o vzájemné dělbě kompetencí. Před zahájením těchto jednání přijala SNR 26.5.1945 usnesení shrnující její představy o budoucí státoprávní podobě Československa. Přihlásila se v něm jednoznačně k federativnímu uspořádání. V čl. III. tohoto usnesení je uvedeno: „Československá republika má jedinou hlavu štátu, čs.snem a čs.vládu, slovenský snem a

---

<sup>391</sup> J. RYCHLÍK: *Češi a Slováci...1945-1992*, s. 11-21. SNR v tomto dokumentu dále požadovala, aby ze slovenských branců vznikaly slovenské jednotky a aby Slovensko zůstávalo dočasně samostatným celním územím s vlastní měnou.

<sup>392</sup> L. VOJÁČEK: *Zákonodárství SNR...* s.644.

<sup>393</sup> Znění dekretu a tyto rozdíly viz JÁN GRONSKÝ (ed.): *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa II, 1945-1960*, Praha 2006, s. 40-45. Dekret byl původně zamýšlen jako celostátní norma vydaná „k návrhu vlády a v dohodě se SNR“. Ta však s navrženou formulací nesouhlasila. Vzhledem k naléhavosti takové normy, na kterou upozornil předseda vlády prezidenta, byl nakonec dekret vydán bez zmínky o dohodě se SNR a s tím, že bude prozatím platit jen v českých zemích. Počítalo se s pozdější dohodou, která ale nakonec uzavřena nebyla. Na Slovensku za tímto účelem vzniklo nařízení SNR č. 50/1945 Zb. n. SNR z 5.6.1945. Rozdíly spočívaly v tom, že nařízení SNR zavádělo jen národní správu a nerušilo majetkoprávní převody z doby nesvobody, nezavádělo vrácení majetku, který změnil vlastníka v rámci národnostní, rasové nebo politické perzekuce (byl postaven pod národní správu) a jinak definovala příslušnost k německé nebo maďarské národnosti (namísto přihlášení se k nim při sčítání lidu po roce 1929 se zohledňovalo především používání jazyka a dále také členství v maďarských nebo německých politických stranách po 6. říjnu 1938).

slovenskou vládu, český snem a českou vládu.“<sup>394</sup> Působnost ústředního zákonodárného orgánu měla být vymezena taxativně, přičemž všechny ostatní obory veřejného života by pak spadaly do kompetence národních sněmů. Vedení SNR bylo v této době přesvědčeno, že ČSR musí mít „rovnakú ústavnoprávnu štruktúru v oboch poloviciach štátu.“<sup>395</sup>

Na přelomu května a června 1945 pak v Praze probíhalo jednání vlády s předsednictvem SNR. Počáteční představy obou partnerů se rozcházely a byly jen obtížně slučitelné. České strany naprosto odmítaly koncepci federace a naopak pro SNR nebyly přijatelné plány na tripartitické regionální rozdělení státu, které se zamlouvaly hlavně národním socialistům a lidovcům.<sup>396</sup> Výsledkem byl kompromis spočívající v asymetrickém uspořádání státoprávních poměrů a v taxativním vyjmenování „zásadních celostátních hospodářských, sociálně-kulturních a administrativně-politických věcí“, ve kterých měl vykonávat zákonodárnou pravomoc prezident republiky „k návrhu vlády a po dohodě se SNR, svými dekrety“.<sup>397</sup>

Tímto způsobem měly být vydávány celostátně platné dekrety již podle ústavního dekretu č. 3/Úř. věst. z 22.2.1945 a předpokládalo to i nařízení SNR č. 30/1945 z 21.4.1945. Existovaly ale i dekrety vydávané bez této klauzule, což se týkalo dekretů vydaných před 21.4.1945, dekrety vydané mimo území ČSR a vyhlášené podle ústavního dekretu č. 22/1945 nebo dekrety, které formálně nebyly vydané na návrh vlády po dohodě se SNR a bylo je třeba konvalidovat.<sup>398</sup> Navíc existoval problém různých možností publikace celostátních norem, což vyvolávalo poněkud nepřehledný a současně i paradoxní stav, kdy se nižší normou (vyhláškou nebo oběžníkem pověřenectva SNR pro věci vnitřní) měnil text vyšší normy (dekretu).<sup>399</sup> Nejasnosti

---

<sup>394</sup> Tamtéž, s. 46.

<sup>395</sup> Srov. *Dokumenty slovenskej národnej identity a štátnosti II.*, Bratislava 1998, s. 422. Předseda SNR Lettrich při projednávání zmíněného usnesení jasně prohlásil, že buď budou existovat v obou částech sněm a vláda a nad nimi orgány společné, nebo budou v celém státě vládnout jen jeden parlament a vláda.

<sup>396</sup> K tématu viz KAREL KAPLAN: *Pražské dohody 1945-1947: sborník dokumentů*, Praha 1992.

<sup>397</sup> Plně znění dohody viz například J. GRONSKÝ: *Komentované dokumenty...*, s. 49-52

<sup>398</sup> SNA Bratislava, f. SNR 1944-1960, inv.č. 37, kart.č. 19. Platnost některých dekretů byla při stávající praxi na Slovensku sporná. Jejich publikace ve Sbírce zákonů a nařízení neměla na Slovensku žádoucí účinnost. Za příklad může posloužit dekret č. 59/1945 Sb. z 20.7.1945, kterým se rušilo jmenování veřejných zaměstnanců z doby nesvobody. Stejnou otázku ale upravovalo i nařízení SNR č. 99/1945 o úpravě služebních poměrů státních a veřejných zaměstnanců z 13.10.1945, čímž byla platnost zmíněného dekretu na Slovensku suspendována.

<sup>399</sup> Tamtéž. V dosavadní praxi existovaly následující možnosti publikace: Dekrety publikované jen ve Sbírce zákonů a nařízení, dekrety publikované ve Sbírce a dále republikované ve Sbírce nařízení SNR s usnesením SNR o dohodě s prezidentem republiky ve věci vydání dekretu, kterým se mění a doplňují některá ustanovení, dekrety publikované ve Sbírce zákonů a republikované jako příloha vyhlášky



přetrvávající i po svolání PNS se pokusila vyřešit vláda usnesením z 19.12.1945, v němž zdůraznila, že všechny podepsané dekrety platí i na Slovensku, pokud nebyla jejich platnost výslovně omezena jen na české země. Toto usnesení mělo vnést světlo především do případů, kdy nastala zjevná kolize mezi dekretem a nařízením SNR. Prvním příkladem byl rozpor mezi ústavním dekretem č. 11/1944 z 3.8.1944 o obnově právního pořádku a nařízením č. 1/1944 z 1.9.1944.<sup>400</sup>

Slovensko na jedné straně sice dohodou fakticky získalo relativně značnou míru politické autonomie (z politických důvodů se ovšem tento termín nepoužíval), na straně druhé ale jeho představitelé se svým základním požadavkem federace neuspěli. Existovalo tak pro ně nebezpečí, že nastolený systém, jakkoliv v této podobě pro Slovensko poměrně příznivý, může být v budoucnu jednoduše změněn a míra slovenské autonomie tak oslabena. Postavení SNR určitě nenapomáhal ani čl.III dohody, podle kterého SNR měla zmocnit slovenské členy vlády, aby ji zastupovali při projednávání záležitostí spadajících do sféry celostátního zákonodárství. SNR tak učinila nařízením vydaným 5.6.1945. Svůj vliv na ně tak mohla nadále vykonávat jen zprostředkovaně, byť si vyhradila právo být informována předem o všech návrzích dekretů, které mají být vydány. Navíc slovenští ministři si museli vyžádat názor SNR, který pak pro ně měl být při jednání vlády závazný. Zplnomocnění také nemělo platit pro celostátní otázky týkající se vnitropolitické struktury republiky a pro otázky, které nebyly obsaženy ve vládním programu. SNR měla také právo rozhodnout, zda jde či nejde v konkrétních případech o takové otázky.<sup>401</sup> Od uzavření dohody tedy vykonávala SNR zákonodárnou moc ve věcech, které podle dohody nebyly celostátní. Na podzim 1945 pak SNR oddělila moc zákonodárnou od moci vládní a výkonné. Provedla to nařízením č.

---

Pověřenectva SNR pro věci vnitřní, dekrety publikované ve Sbírce zákonů a republikované jako příloha oběžníku výše uvedeného pověřenectva.

<sup>400</sup> Dále se usnesení týkalo problematiky národní správy (odlišně řešené dekretem. 5/1945 o neplatnosti některých majetkoprávních úkonů z doby nesvobody a o národní správě majetkových hodnot Němců, Maďarů, zrádců a kolaborantů a nařízením SNR č. 56/1945 o národní správě), lidového soudnictví (dekrety č. 16/1945 o potrestání nacistických zločinců, zrádců a jejich pomahačů a o mimořádných lidových soudech, a 17/1945 o Národním soudu a naproti tomu nařízením SNR č. 33/1945), konfiskace nepřátelského majetku (dekret č. 108/1945 a nařízení SNR č. 104/1945 o konfiskaci a urychleném rozdělení zemědělského majetku Němců, Maďarů, zrádců a kolaborantů), vysokých škol (podle dohody ministerstva školství a pověřenectva školství se za společné považovaly zásadní věci usměrnění výchovy, jednotný legislativní postup při zřizování nebo přemístování vysokých škol se neuplatňoval – některé vysoké školy se proto zřizovaly cestou nařízení SNR, jiné dekretem prezidenta republiky po dohodě se SNR), služebního poměru státních zaměstnanců (vláda a SNR chápaly věc rozdílně – spor se vedl o to, zda šlo o úpravu personálních nebo pragmatikálních a platových otázek).

<sup>401</sup> SNA Bratislava, f. SNR 1944-1960, inv.č. 2, schůze pléna SNR 5.6.1945. K tomuto nařízení poskytl následně zajímavý výklad Gustáv Husák. SNR podle něho vykonávala vlastně dvě funkce – jednak byla

111/1945, podle kterého stáli v čele SNR jeden předseda a čtyři místopředsedové tvořící společně předsednictvo (dosud měla dva předsedy a šest místopředsedů). Vedení sboru pověřenců představoval jeho předseda, kterého zastupoval k tomu určený pověřenec. Důležité ale bylo, že předsednictvo SNR ztratilo své čelné postavení ve Sboru pověřenců.<sup>402</sup>

Zřejmě právě ve snaze posílit své postavení, zatím jen potenciálně ohrožené, začal legislativní odbor Úřadu předsednictva SNR pracovat na novém návrhu vymezení zákonodárné, vládní a výkonné moci SNR. Vycházel z toho, že společné věci by byly ještě jednou potvrzeny cestou dekretu prezidenta republiky. Pro legislativní úpravu slovenských záležitostí by pak měla SNR vydávat zákony. Prezidentské dekrety by na Slovensku platily za nově definovaných podmínek (muselo by to v nich být výslovně uvedeno, musely by být podepsány členem československé vlády, kterého by k takovému podpisu zmocnila SNR, byly by uveřejněny v Zákoníku SNR) a SNR by zřejmě získala i možnost modifikovat jejich znění.<sup>403</sup>

V podmínkách roku 1945 ale byla první pražská dohoda z hlediska míry slovenské autonomie maximem možného a jakákoliv případná změna byla reálná jen ve směru k jejímu zužování. To se potvrdilo už při ustavování PNS. Dekret č. 47/1945 Sb. o PNS totiž hned na svém počátku jasně deklaruje, že PNS má zákonodárnou pravomoc na celém území státu.<sup>404</sup> Tím se samozřejmě dostávalo do potenciálního rozporu se SNR, která disponovala zákonodárnou pravomocí na Slovensku a podle dosavadních norem měla mít podíl i na zákonodárství celostátním. Právě ten ale vznikem PNS ztratila. SNR si uvědomovala, že je možná interpretace, podle níž zákonodárnou pravomoc na území ČSR nemůže vykonávat vůbec nikdo jiný než PNS, tedy ani SNR na Slovensku. Ta by se navíc v duchu tohoto výkladu vzdala své zákonodárné kompetence sama, protože dekret byl vydán po dohodě s ní. SNR se ale hlásila k interpretaci odlišné. Tvrdila, že takový závěr by výslovně porušoval ustanovení části VI. svého programu, v němž byli Slováci uznáni za samobytný národ. Vláda jako orgán, který ústavní dekret o PNS připravovala, by nemohla vlastní program popírat. Podle SNR tak mělo PNS vykonávat zákonodárnou pravomoc na celém území ČSR jen ve věcech společných tak, jak byly vymezeny první pražskou dohodou. SNR také

---

jediným zákonodárným sborem ve slovenských věcech a jednak byla vzhledem ke svým pravomocem v celostátním zákonodárství také částí zákonodárného sboru ČSR (byť ten v této době ještě neexistoval).

<sup>402</sup> SNA Bratislava, f. SNR 1944-1960, inv.č. 37, kart.č. 19. Výklad vývoje pravomocí SNR.

<sup>403</sup> L. VOJÁČEK: *Zákonodárství SNR...* s. 645.

<sup>404</sup> Pouze při projednávání záležitostí týkajících se Slovenska byl ustanoven zákaz majorizace.

prosazovala takové chápání článku II odst. 2 ústavního dekretu o PNS hovořícího o tom, že PNS vykonává přiměřeně moc národního shromáždění podle ústavy a jiných zákonů. Navíc připomínala, že již sama vydávala nařízení, která měla povahu ústavních zákonů (šlo o nařízení č. 1/1944 a č. 30/1945). Vzhledem k tomu bylo zřejmé, že čl. II odst. 2 pražské dohody nebyl časově omezen jen na dobu vydávání dekretů. Takovému pojetí odpovídala i stávající praxe, kdy PNS vydávalo zákony s celostátní platností i zákony s platností omezenou jen na české země a stejně postupovaly i legislativní odbory jednotlivých ministerstev. Pravomoci SNR a Sboru pověřenců se tedy svoláním PNS neměly změnit.<sup>405</sup> V řadách poslanců PNS a nepochybně ovšem i české veřejnosti ale byla rozšířena představa pojmající PNS jako celostátní zákonodárný orgán. Odrazila se v rezoluci ústavně právního výboru PNS, která vyzývala vládu, aby veškeré osnovy zákonů přijímala pokud možno tak, jako by šlo o zákony platné na celém území státu, byť by přitom měla přihlížet i k právnímu stavu na Slovensku.<sup>406</sup>

V souvislosti s řešením tohoto problému se sice uvažovalo o možnostech, že by PNS v plné sestavě jednalo jen o společných záležitostech a o ostatních by rozhodovalo jen 200 poslanců zvolených v českých zemích, nebo že by případně vznikl ještě další zákonodárný orgán jen pro české země.<sup>407</sup>

Úřad předsednictva vlády ve svém pojednání z 6.11.1945 upozorňoval na to, že nařízením SNR z 1.9.1944 vznikl druhý zdroj zákonodárné moci a že až do svolání PNS se nepodařilo nastolit normativní ani faktický soulad mezi oběma centry zákonodárné moci. Dohoda z 2.6.1945 (tzv. první pražské dohoda) byla označena jen za politický dokument, který nemohl nahradit normu, jež by jednotně upravila výkon zákonodárné moci v celém státě, v českých zemích i na Slovensku. ÚPV poukazoval na to, že i po uzavření dohody vládl zmatek a SNR svojí samostatnou normou upravovala celostátní záležitosti. A protože podle názoru autorů elaborátu situaci plně nevyřešil ani ústavní dekret č. 47 o PNS, podali výše zmíněný návrh s dvojitým možným řešením problému.

Ministerstvo vnitra obavy i návrhy ÚPV 14.11.1945 v zásadě odmítlo. Vedoucí jeho legislativního odboru vyjádřil přesvědčení, že vedle ústavního dekretu o PNS nemůže existovat žádná další norma stejného oboru a že česká veřejnost nebude mít nic

---

<sup>405</sup> SNA Bratislava, f. SNR 1944-1960, inv.č. 37, kart.č. 19. Výklad vývoje pravomocí SNR.

<sup>406</sup> NA Praha, f. Klement Gottwald, a.j. 1494, sv. 140, zápis z 25. schůze vlády 25.1.1946. Vláda rezoluci vzala na vědomí.

<sup>407</sup> Tyto možnosti byly obsaženy a analyzovány v elaborátu legislativního a slovenského odboru Úřadu předsednictva vlády pro předsedu vlády. Srov. J. GRONSKÝ: *Komentované dokumenty...* s. 147-148., Také J. RYCHLÍK: *Češi a Slováci... 1945-1992*, s. 35.

proti tomu, aby PNS v celé své sestavě rozhodovalo i o zákonech platných jen v českých zemích.

ÚPV ale sestavil 27.11.1945 další pojednání, ve kterém trval na podstatě svých námitek. Dával k uvážení, že na jedné straně slovenští poslanci PNS budou schvalovat i zákony platné jen v českých zemích, zatímco SNR bude svá nařízení projednávat a schvalovat bez účasti PNS, vlády i prezidenta, a že kromě toho slovenští ministři a úředníci v ústředních úřadech budou mít podíl na přípravě norem pro české země a naproti tomu normy platné jen pro Slovensko by „česká strana“ mohl ovlivnit jen prostřednictvím podpisu prezidenta. ÚPV proto navrhoval zřídit komisi k prozkoumání tohoto problému. Nic z toho však uskutečněno nebylo a vzhledem k názorům mezi českou veřejností ani v dané situaci uskutečněno být nemohlo. PNS tak vydávalo zákony platné pro celou ČSR bez toho, že by jejich podobu mohla SNR ovlivnit.

Vláda si však dobře uvědomovala, že současný nepřehledný a neurčitý stav představuje značné politické i právní riziko. Předsednictvo vlády proto 19.12.1945 uložilo úřadu předsednictva vlády, aby vypracovalo přehled stávající situace a dosavadních ústavněprávních porad a prací týkajících se vzájemného vztahu mezi vládou, PNS a slovenskými orgány. Vznikl referát politického, slovenského a legislativního odboru, jehož hlavním motivem je zdůvodňování nutnosti úplné a přesné normativní úpravy této problematiky. Podle autorů dosud narážely snahy o vydání takové normy na překážky. Shledávali je hlavně ve skutečnosti, že ústava platí jen částečně a řada jejích ustanovení není aplikovatelná a že na Slovensku se v důsledku SNP a slovenských orgánů revoluční cestou ustavil zvláštní právní řád odlišný od řádu spočívajícího na normách z doby před 29.9.1938. Ačkoliv se postupně objevovaly snahy o určitou koordinaci obou řádů, zatím nedospěly k žádoucímu výsledku, kterým by byla celostátní norma důsledně se vyrovnávající s existencí různých právních řádů. Jejím hlavním úkolem by byla integrace norem z doby předmnichovské, z prozatímního státního zřízení, z přechodného období (od osvobození po svolání PNS) a revolučních ústavněprávních norem slovenských, jež by se vtělily do celostátního právního řádu. Elaborát ujišťoval, že PNS by vzhledem k čl. 2 ústavního dekretu č. 47/1945 Sb. oprávnění k vydání takové normy nescházela.<sup>408</sup>

Na jaře 1946 se problematika postavení slovenských orgánů a jejich poměru k orgánům ústředním znovu dostala do centra pozornosti. Stalo se tak jednak kvůli

---

<sup>408</sup> SNA Bratislava, f. SNR 1944-1960, inv.č. 37, kart.č. 19.

přípravě zákona o Ústavodárném národním shromáždění (o něm bude podrobně pojednáno níže) a jednak kvůli potřebě upravit detailněji upravit pravomoci prezidenta republiky na Slovensku a vůbec vzájemný poměr celostátních a slovenských orgánů a norem. Stav nastolený pražskou dohodou zřejmě narážel na hranice svých možností a začaly se ozývat hlasy poukazující na její porušování a na nutnost celou problematiku více projasnit.

Do začínajících jednání vlády a SNR, která probíhala od počátku března 1946 v Praze, promluvila velice výrazně Kancelář prezidenta republiky. Dopis jejího přednosty Jaromíra Smutného Úřadu předsednictva vlády upozorňuje, že tyto porady by měly vést k tomu, aby se SNR jasně postavila na výlučný základ československého právního pořádku.<sup>409</sup> Tím dával nepřímě najevo, že tomu tak dosud nebylo. Podle kancléře Smutného se dohoda z června předchozího roku nenaplnuje, neboť SNR vydává předpisy náležející do působnosti celostátní zákonodárné moci, nerespektují se dekrety prezidenta republiky a zákony platné pro celý stát. Kromě toho ale dokonce tvrdil, že stále více se nedodrжуje ani par. 2 nařízení SNR č. 1/1944 a že vzniká dojem, jako by právní soustava SNR byla pokračováním právní soustavy slovenského státu.<sup>410</sup> Kancelář prezidenta republiky proto vyzývala, aby byl při jednání zjištěn „pravý úmysl SNR s jejím vlastním nařízením č. 1/1944“ a aby toto nařízení bylo nahrazeno dekretem prezidenta republiky č. 30/1945, kterým byl republikován ústavní dekret o obnově právního pořádku. Dopis vyvolal přirozeně nesouhlasnou reakci předsednictva SNR, které 20.3.1946 uložilo úřadu předsednictva, aby požádalo prezidenta a vládu o sdělení, zda s jeho zněním souhlasí. Podle jeho názoru byl obsah dopisu v rozporu s košickým vládním programem, platným právem i politickým stavem na Slovensku.<sup>411</sup>

Vůči názorům formulovaným v dopise Kanceláře prezidenta republiky a odrážejícím názory většiny české odborné i politické veřejnosti, stála v opozici subkomise Komise pro přípravu ústavněprávního postavení Slovenska v rámci obnovené ČSR. Také ona podobně jako například úřad předsednictva vlády prosazovala vydání normy, která by upravila ústavněprávní stav státu. Podle jejích představ ale měla být zachována dosavadní pravomoc SNR a sboru pověřenců až do schválení nové

---

<sup>409</sup> Tamtéž.

<sup>410</sup> Toto poměrně závažné obvinění opíral Smutný o skutečnost, že pověřenectvo vnitra připravilo osnovu nařízení sboru pověřenců o omezení osobních svobod Slováků na základě zákona slovenského státu č. 50/1944, který ovšem odporoval republikánsko-demokratickému duchu a proto by podle nař. SNR č. 1/1944 neměl platit.

<sup>411</sup> SNA Bratislava, f. SNR 1944-1960, inv.č. 22, kart.č. 3, Předsednictvo SNR 20.3.1946.

ústavy. Za touto její snahou stála obava, že zákonodárná činnost SNR bude klesat nebo že už dokonce klesá. Mělo to být způsobeno tím, že v pražské dohodě při konkrétním výčtu společných záležitostí vypadlo u některých bodů slovo zásadní a tím vzniklo ze slovenského pohledu nebezpečí, že do společných věcí se bude postupně zahrnovat jakákoliv úprava takových záležitostí a že SNR v nich ztratí veškerou pravomoc.<sup>412</sup> Jakkoliv ústřední orgány k posilování vlastních kompetencí tíhly, jednalo se v tomto případě spíše o přehnané obavy, protože před volbami neplynula tato snaha primárně z politických motivů, ale spíše z přirozené tendence každé instituce rozšiřovat své pole působnosti a své hájemství.

Subkomise přitom zaujala stanovisko, podle něhož bylo nařízení SNR č. 1/1944 revoluční normou vydanou činitelem, který se ujal výkonu veškeré státní moci na Slovensku a který také vydaná nařízení uvedl do života, zajistil jejich uznávání a dodržování. Tím byly splněny všechny předpoklady platnosti vzniku revoluční normy, kterou tak bylo třeba pokládat za nové ohnisko právního pořádku. Platnost této normy se neodvozovala z československé ústavy a Československo v ní ani nebylo zmiňováno. Subkomise se samozřejmě musela vyrovnávat s existencí PNS a jeho eventuálním nárokem na výkon zákonodárné moci na celém území státu. Přikláněla se k názoru SNR hájenému již od roku 1945. Podle jejího přesvědčení se ústavní dekret o PNS musel chápat v souvislosti s nařízením SNR č. 30/1945 tak, že PNS byla svěřena zákonodárná moc pro celé území ČSR jen ve věcech celostátní povahy. Jelikož nařízení SNR č. 1/1944 a 30/1945 považovala subkomise za ohniska právního pořádku, trvala také na tom, že pod formulací odst. 2 č. 2 ústavního dekretu o PNS, podle níž má PNS přiměřeně podle ústavy a jiných zákonů vykonávat pravomoc národního shromáždění, je třeba rozumět právě i obě zmíněná nařízení SNR. V jiných věcech, než v těch, které mají celostátní povahu, tak zůstávala zákonodárná moc i po vydání ústavního dekretu o PNS, v rukou SNR. Jediná změna spočívala v tom, že v celostátních záležitostech disponovalo zákonodárnou pravomocí PNS, které ji provádělo bez dohody se SNR.

Subkomise připravovala návrh zákona o PNS a dočasné úpravě nařizovací moci SNR a vládní a výkonné moci sboru pověřenců, jeho členů a jednotlivých pověřenectev. Představovala si, že PNS by ústavní dekret č. 47/1945 znovu schválilo jako zákon s určitými změnami. Kromě toho, že by potvrdil výše zmíněnou interpretaci působnosti PNS, obsahoval by také ustanovení o jednotlivých sporných otázkách, kde existovaly

---

<sup>412</sup> SNA Bratislava, f. SNR, 1944-1960, inv.č. 37, kart. č. 19.

rozdíly v tom, jak je řešily dekrety a nařízení SNR. Rozpor měl být obvykle odstraněn tím způsobem, že ke sporným dekretům by se přidala formulace omezující jejich platnost jen na české země popřípadě prohlašující, že dekret, pokud je v rozporu s nařízením SNR, na Slovensku neplatí. Nakonec by se do zákona měl dostat i obecný článek, podle kterého by i všechny ostatní ústavní dekrety, dekrety a vládní nařízení uveřejněné ve Sbírce zákonů na Slovensku neplatily, jestliže by určitou materii upravovaly jinak, než tak činily právní normy vydávané SNR a sborem pověřenců. Nezbytným předpokladem platnosti veškerých norem na Slovensku by pak bylo i bezodkladné uveřejnění ve Sbírce nařízení SNR ve slovenském jazyce.<sup>413</sup>

Ústavní zákon o Ústavodárném národním shromáždění z 11.4.1946 ve svém čl. 1 dával SNR právo vydávat na Slovensku nařízení v dosavadním rozsahu, který, jak bylo uvedeno v následujícím paragrafu, měl odpovídat dohodě z 2.6.1945.<sup>414</sup> Pro tuto záležitost podstatné výňatky z ní byly publikovány jako příloha vyhlášky ministerstva vnitra č. 66/1946 Sb. z 18.4.1946 vydané k provedení opatření podle ústavního zákona o ÚNS. Ústavodárnému národnímu shromáždění byla samozřejmě vyhrazena pravomoc upravit tuto otázku jinak, avšak pro schválení ústavního zákona týkajícího se ústavně právního postavení Slovenska byl nutný souhlas většiny přítomných členů ÚNS zvolených na Slovensku.

Ve stejný den jako byl schválen ústavní zákon o ÚNS, tedy 11.4.1946 byla uzavřena i dohoda vlády a SNR známá jako tzv. druhá pražská dohoda.<sup>415</sup> Jak již bylo výše uvedeno, týkala se hlavně postavení prezidenta republiky na Slovensku, dále některých otázek soudnictví, plánování, statistické služby a také platnosti ustanovení dekretu č. 5/1945 o národní správě. Prezidentovi dohoda přiznala i na Slovensku pravomoci hlavy státu, které dosud náležely předsednictvu SNR (udělování milostí a řádů, jmenování vysokoškolských profesorů). Pro výkonnou i zákonodárnou moc slovenských orgánů bylo důležité, že pověřenectva a předsednictvo SNR měly se svými pražskými partnery projednávat návrhy nařízení SNR ještě dříve, než budou předloženy Sboru pověřenců. Do konečné podoby dohody se ale nedostal požadavek vlády, aby ministerstva pražské vlády fungovala jako poslední instance nad pověřenectvy. K projednávání případných nesrovnalostí měl vzniknout při předsednictvu vlády

---

<sup>413</sup> SNA Bratislava, f. SNR 1944-1960, inv.č. 37,kart.č. 19.

<sup>414</sup> Text ústavního zákona viz J. GRONSKÝ: *Komentované dokumenty...*, s. 176-178.

<sup>415</sup> Tamtéž, s. 197-200.

koordináční orgán, který však do voleb ustaven nebyl a po volbách se celá tato oblast řešila již jiným způsobem.

Z hlediska zákonodárné moci stojí za zmínku část posledního článku dohody. Podle něj platila dál první pražská dohoda s jedinou úpravou spočívající v tom, že v jejím čl. II má stát místo dekretů prezidenta republiky zákony PNS. V souvislosti s tím se ale naskytla (spíše teoretická) otázka, zda i pro zákony platí to, co platilo v první pražské dohodě pro dekreta: „...na návrh československé vlády a po dohodě se SNR“. Zda tedy dohoda se SNR byla nedílnou součástí tvorby dekretů a jako takovou ji tedy s dekreta zákony PNS kompletně nahrazují, nebo zda ustanovení o dohodě lze od dekretů oddělit a použít i pro zákony.<sup>416</sup> Ústavodárnou praxí ale ovládal dekret č. 47/1945 o PNS, který podíl SNR na celostátním zákonodárství jak víme vylučoval.

Fungování a kompetence slovenských národních orgánů vůči orgánům celostátním upravovala před rokem 1948 naposled dohoda stran sdružených v Národní frontě ze dne 27.6.1946, tzv. třetí pražská dohoda. Do její podoby se promítl především výsledek voleb na Slovensku a snaha českých stran, zejména komunistů, co nejvíce posílit moc ústředních orgánů na Slovensku a naopak oslabit postavení SNR a sboru pověřenců ovládaných vítěznou Demokratickou stranou. KSČ jako celostátně nejsilnější strana začala téměř okamžitě po volbách vyvíjet tlak na své partnery a kampaň ve veřejnosti, které měly vytvořit atmosféru příhodnou pro posílení centralismu, ve které se nejrůznějšími metodami zpochybňovala státní spolehlivost a věrnost Demokratické strany, údajně pokračovatelky HSLŠ plné bývalých ľudáků. Šířilo se přesvědčení, že právě centralismus je jedinou zárukou jednoty státu. Již na zasedání ÚV KSČ 30.5.1946 Gottwald vyjádřil ochotu jít touto cestou „i kdyby mělo jít o to, že porušíme formálně nacionální práva či nějaké sliby nebo závazky“.<sup>417</sup> Slovenským demokratům se měly uložit konkrétní podmínky pro jejich vstup do vlády a vlastně i pro jejich setrvání v Národní frontě, které bylo nezbytným předpokladem samotné jejich další existence. Uvažovalo se i přímo o jejich vyloučení z Národní fronty, což by znamenalo zákaz strany. Z politických důvodů se ale takový postup nejevil vhodný.

Na schůzi české Národní fronty 12.6.1946 se návrh konkrétního řešení této otázky projednával. O dva dny později se konala společná schůze české a slovenské Národní fronty, která měla Demokratickou stranu přinutit k politické dohodě. Podle ní

---

<sup>416</sup> L. VOJÁČEK: *Zákonodárství SNR...* s. 646.

<sup>417</sup> Cit. dle ELO RÁKOŠ – ŠTEFAN RUDOHRADESKÝ: *Slovenské národné orgány 1943-1968*, Bratislava 1973, s. 119.



by vláda získala v taxativně vyjmenovaných případech právo pozastavit nařízení SNR nebo vyhlášku pověřenců a dotyčnou záležitost upravit celostátní normou. Předseda Sboru pověřenců by byl jmenován vládou ze slovenských členů vlády a měl pak jmenovat další pověřence. Sbor jako celek by byl podřízen vládě a jednotliví pověřenci i příslušným resortním ministrům, kteří by mohli na Slovensku působit i přímo.

Slovenští demokraté se zpočátku bránili a poukazovali na rozpor předloženého návrhu s Košickým vládním programem. Zároveň si ale uvědomovali, že v dané situaci nemohou jakoukoliv dohodu odmítat a předložili protinávrh. Předpokládal, že by spory o celostátní charakter řešil ústavněprávní výbor ÚNS, ministři by svoji výkonnou moc realizovali jen prostřednictvím pověřenectev, Sbor pověřenců by byl jmenován prezidentem republiky na návrh předsednictva SNR a jeho předseda by nebyl vybírán z členů vlády.

Dohoda ve svém konečném znění<sup>418</sup> sice potvrzovala, že SNR vykonává zákonodárnou moc na Slovensku v rozsahu stávajících zákonů, zejména ústavního zákona č. 65/1946 Sb. o ÚNS ve věcech, které nebyly tzv. první pražskou dohodou vyhrazeny pro ústřední zákonodárný orgán. Návrhy všech takových nařízení ale musely být minimálně dva týdny před schůzí SNR předloženy vládě. Ta měla na své schůzi rozhodnout, zda osnova nepatřila podle první pražské dohody mezi společné věci.<sup>419</sup> Jestliže by vláda shledala, že záležitost nenáleží do kompetence SNR nebo že obsah návrhu je v rozporu s vládním programem nebo jiným platným zákonem, SNR ji nemohla projednávat. SNR mohla proti takovému rozhodnutí vznést námitky a v takovém případě měl být svolán rozhodčí sbor složený z předsedy ÚNS, předsednictva vlády a předsedy SNR. SNR musela také vládě znovu předložit všechny případné změny návrhů, které vláda již předtím schválila. Při úřadu předsednictva vlády měla dále vzniknout odborná unifikační komise právníků, která by přezkoumala všechny předpisy vydané po osvobození SNR a jejím předsednictvem. Tato komise mohla vládě v případě potřeby předložit návrhy na příslušné celostátní zákony, na rozšíření platnosti norem vydaných pro české země nebo na nařízení SNR. Pokud by se

---

<sup>418</sup> Viz J. GRONSKÝ: *Komentované dokumenty...*s.211-215. Za zmínku stojí, že zatímco tzv. první a druhou pražskou dohodu uzavřely vláda a předsednictvo SNR, subjekty této dohody byly politické strany sdružené v Národní frontě. Posléze ji ovšem jak vláda, tak i plénum SNR schválily.

<sup>419</sup> Vláda musela na tuto schůzi pozvat své slovenské členy se speciálním upozorněním na to, že se bude projednávat tato záležitost. Mohla se také rozhodnout věc neprojednávat a když se do dvou týdnů nevyjádřila, SNR mohla návrh projednat.

vláda na základě takového návrhu rozhodla, že SNR má příslušné nařízení vydat, byla tato povinna tak učinit ve stanovené lhůtě.<sup>420</sup>

Kromě článku věnovaného moci zákonodárné obsahovala dohoda ještě články týkající se moci výkonné, kontroly státního hospodářství, jmenování státních zaměstnanců a obnovy složení SNR a národních výborů na Slovensku podle výsledků voleb.<sup>421</sup>

Demokratická strana se pochopitelně přijetí takového řešení bránila. Ústy svých nejvyšších představitelů, zejména J.Lettricha a J.Ursínyho poukazovala na Košický vládní program a na zásadu „rovný s rovným“, které tato dohoda porušovala.<sup>422</sup> Na výše zmíněné schůzi české a slovenské NF ale nebyli ve stavu, kdy by si mohli dovolit dohodu odmítnout. Navíc museli prosadit její schválení i v plénu SNR. Jejich zásadní argument při projednávání dohody na tomto fóru zněl tak, že na uznání slovenské národní svébytnosti a rovnoprávnosti národů ve společném státu se nic nemění, že uzavřená dohoda má jen rámcový charakter a je provizorním opatřením platným pouze do přijetí nové ústavy, jejíž podobu nijak nepředjímá.<sup>423</sup> Do ní by byla včleněna jen tehdy, pokud se mezitím v praxi osvědčí. V opačném případě si SNR nárokovala „volnou ruku při hledání lepších způsobů řešení“.<sup>424</sup> Při projednávání dohody v plénu se poslanci SNR ocitli v situaci, kdy sice mohli vyjádřit svůj nesouhlas, ale realitu změnit nemohli. Námitky, že dohoda porušila ústavní zákon č. 65/1946 o ÚNS, který SNR uznal jako nositelku zákonodárné moci na Slovensku a nyní její pravomoci omezuje jiným způsobem, než že by se jich sama zřekla nebo že by ji stanoveným postupem změnila příslušná norma, sice nepostrádaly věcnou oprávněnost, chyběla jim ale politická síla.<sup>425</sup>

---

<sup>420</sup> Tato unifikační komise měla nahradit koordinační orgán při úřadu předsednictva vlády, se kterým počítala tzv. druhá pražská dohoda.

<sup>421</sup> Z hlediska politického i právního nejvýznamnější z těchto dalších článků byla jistě změna postavení Sboru pověřenců. Ten sice zůstal orgánem výkonné moci v rámci normotvorné pravomoci SNR a též výkonným orgánem vlády ve věcech, kdy tato měla výkonnou moc. Ministři ale získali také oprávnění k výkonu své pravomoci na Slovensku přímo orgány svého úřadu s vědomím pověřence. Předsedu Sboru pověřenců a pověřence jmenovalo předsednictvo SNR po předchozím schválení vládou. Vláda měla pravomoc zastavit výkon rozhodnutí Sboru. Pověřenec odpovídal příslušnému ministrovi, musel dodržovat jeho rozhodnutí a směrnice, podával mu zprávy o činnosti svého úřadu. Vyhlášky, výnosy a vnitřní směrnice pověřence si mohl ke ministru vyhradit ke schvalování.

<sup>422</sup> Blíže k tomu KATARÍNA ZAVACKÁ: *Slovenská národní rada v letech 1944-1948*. In: K.Malý – L.Soukup (edd.): *Vývoj práva...* s. 619-620.

<sup>423</sup> NATÁLIA ROLKOVÁ: *Politické zápasy v pléne Slovenskej národnej rady (máj 1946-február 1948)*. In: Ondrej Podolec (ed.): *Február 1948 a Slovensko*, Bratislava 2008, s. 275.

<sup>424</sup> SNA Bratislava, f. SNR 1946, Stenografický zápis z 19. schůze pléna 16.7.1946, s. 6.

<sup>425</sup> SNA Bratislava, f. SNR 1944-1960, inv.č. 4, plénum SNR 16.7.1946. Velice radikálně proti dohodě vystupoval například poslanec Demokratické strany Škodáček, který poukazoval na neobvyklou

Tzv. třetí pražská dohoda znamenala nejvýraznější zásah do státoprávního uspořádání poměru Čechů a Slováků, resp. ústřední moci a slovenských národních orgánů od jejich ustavení ještě v době války. Vytvořila stav, který později stvrdila Ústava 9. května. Kromě jiných důsledků také definitivně eliminovala podíl SNR na celostátním zákonodárství, mizející již od počátku působení PNS, a navíc podstatně oslabil zákonodárnou moc SNR na Slovensku samém. Již krátce po jejím uzavření vypukl kompetenční spor mezi SNR a vládou, který výstižně ukazuje na charakteristické rysy vzájemného poměru sil mezi nimi v podobě vytvořené třetí pražskou dohodou. Hned v červenci 1946 vláda vyslovila souhlas s osnovami SNR s formulacemi, že tak činí výjimečně a bez prejudice do budoucna. Vláda se na své schůzi 3.9.1946 usnesla na tom, že výjimečně (sic!) nemá námitky proti tomu, aby SNR projednala osnovy změn některých svých nařízení (o zřizování ústředních úřadů, o zatímním jednacím řádu SNR, o obnově SNR na podkladě výsledků voleb do ÚNS). Přitom si ovšem vymínila, že tím neprejudikuje do budoucna změnu zásadního stanoviska, podle kterého jde o věci celostátní povahy (konkrétně o věci ústavy a organizace vnitřní správy), které mohou být k úpravě SNR ponechány jen výjimečně.

Na toto usnesení reagovalo předsednictvo SNR 14.9.1946 vyjádřením, že nemůže souhlasit s tím, aby se pravomoci SNR vázaly na výjimečné schvalování osnov jejích nařízení ani s vyhlašováním stanovisek vlády „bez prejudice“ do budoucna. Takové poznámky neměly podle názoru předsednictva SNR žádný podklad v pozitivním právu ani v politických dohodách. Aktuálně platná dohoda z června 1946 hovořila o tom, že osnovy nařízení SNR se vládě předkládají výhradně za účelem zjištění, zda neupravují věc celostátní povahy, neřeší otázku v rozporu se zákonem nebo s programem vlády. SNR odmítala smířit se s praxí, podle níž by vláda prozatím „strpěla“, aby jí výjimečně, cestou jakési milosti a čistě podle uvážení vlády byla poskytnuta možnost vydávat nařízení, přičemž by se předpokládalo, že později to již možné nebude. Vedení SNR připomínalo, že pokud by si nemohla bez výhrad a prejudice ani schválit vlastní jednacím řád, neměla by vlastně žádné reálné pravomoci a její existence by ztratila oprávnění. Po volbách začínalo být zřejmé, že ústřední instituce pokládají slovenské orgány za nebezpečí potenciálně ohrožující jednotu státu a proto soudí, že je třeba je jasně podřídit vládě, omezit jejich působnost a co nejvíce se přiblížit

---

skutečnost, že dohoda řešila poměr mezi orgány výkonné a zákonodárné moci a SNR postavila zcela do područí vlády. Její postavení podle dohody připodobnil k bývalému zemskému (krajinskému) zastupitelstvu.

předválečnému právnímu stavu. K tomu účelu využívaly extenzivního výkladu uzavřených dohod. Předsednictvo SNR proto hrozilo, že pokud bude taková situace nadále trvat, nebude se samo cítit těmito dohodami vázáno.<sup>426</sup>

Zanedlouho se pak vyskytl další problém. Ukázalo se, že zákonodárná činnost SNR naráží na velké technicko-organizační těžkosti plynoucí z nejasnosti, zda v dané chvíli platí současně článek II dohody z 11.4.1946 i článek I dohody z 28.6.1946 nebo zda platí jen posledně jmenovaný. Podle ministerstev i legislativního odboru úřadu předsednictva vlády platí oba uvedené články a proto měla všechna nařízení SNR jít nejdříve podle dohody z 11.4. do příslušných resortních ministerstev k posouzení, zda neřeší celostátní otázky a pokud nebyly vzneseny námitky, nařízení se projednala v legislativním sboru ve výborech SNR a potom by měly být podle dohody z 28.6. znovu poslány do vlády za stejným účelem, za jakým vlastně již byly předtím poslány na ministerstva. Za takových poměrně absurdních okolností SNR prosazovala, aby platila pouze dohoda z 28.6. (třetí pražská dohoda) a aby její příslušný článek nahradil článek z dohody předchozí. Předsednictvo proto přijalo 14.10.1946 usnesení navrhuující postup, podle kterého měla v budoucnosti vznikat nařízení SNR. Návrh nařízení ve znění pro jednání SNR spolu se zprávami výboru a úřadu předsednictva SNR měl tento úřad zaslat v celkem 15 výtiscích na úřad předsednictva vlády tak, aby interval mezi doručením návrhu a termínem schůze SNR nepřesahoval dva týdny. Ve dvou exemplářích by pak byl návrh doručen také do kanceláře prezidenta republiky, tajemníkovi předsedy vlády a tajemníkům náměstka předsedy vlády a některým dalším institucím.<sup>427</sup> Zprávu o předloženém návrhu měl vládě podat ten její člen, který byl podle obsahu návrhu příslušný a tomuto ministerstvu sdělila ostatní ministerstva své případné námitky. Vláda by do dvou týdnů ode dne, kdy návrh došel na úřad předsednictva vlády měla reagovat. Při záporném rozhodnutí by musela uvést důvody. Jestliže by se předsednictvo SNR v případě záporného rozhodnutí vlády usneslo, že věc se postoupí rozhodčímu sboru, poslal by úřad předsednictva SNR návrh ve znění, jak byl předložen vládě spolu s usnesením předsednictva SNR na úřad předsednictva vlády, pokud by rozhodčí sbor námitkám SNR nevyhověl, věc by přestala být předmětem dalšího legislativního jednání.<sup>428</sup>

---

<sup>426</sup> SNA Bratislava, f. SNR 1944-1960, inv.č. 234, kart.č. 266.

<sup>427</sup> Byly to generální sekretariát Hospodářské rady, Nejvyšší účetní kontrolní úřad, Nejvyšší cenový úřad, Státní úřad statistický, Státní úřad plánovací, Prezidium Nejvyššího správního soudu, prezidium Rady osídlovacího úřadu, Fond národní obnovy.

<sup>428</sup> SNA Bratislava, f. SNR 1944-1960, inv.č. 234, karta 266. Schůze předsednictva SNR 12.10.1946.

SNR a Sbor pověřenců představovaly z politického hlediska nesporně v obnovované ČSR nový prvek – politický systém předválečného státu je neznal. Vedla ale jejich existence i k přerušení právní kontinuity ČSR? Odpovědi na tuto otázku se přirozeně hledaly již v prvních poválečných letech a navzájem se od sebe lišily. Hlavní dělicí linie procházela mezi „českým“ a „slovenským“ pohledem na faktickou existenci slovenských orgánů.<sup>429</sup>

Slovenští právníci, resp. jejich publikačně aktivní reprezentanti hájili od počátku názor pokládající nařízení SNR č. 1/1944 za novou ohniskovou normu, která na Slovensku přerušila formální kontinuitu s předválečnou ČSR. Tvrdili, že tímto nařízením vznikl zvláštní právní pořádek platný jen na Slovensku.<sup>430</sup> SNR přitom počítala s tím, že obdobný systém se ustaví v celé ČSR a slovenský právní pořádek se do něj včlení. Podle této interpretace existovaly od roku 1944 dvě československé právní kontinuity a dva právní řády. SNR se přitom ovšem v první fázi své existence nepokládala za československý orgán (což rozhodně neznamenalo, že by Československo odmítala) a především nechtěla řešit česko-slovenskou otázku. Tento stav se změnil až nařízením č. 30 z 21.4.1945. Od 1.9.1944 do tohoto dne tak SNR vytvářela slovenský právní řád.<sup>431</sup> Nařízení č. 30 z 21.4.1945 bylo prvním pokusem o jejich spojení. Vytvářelo totiž možnost, že některé normy budou součástí obou řádů.<sup>432</sup> I nadále tak ale existovaly v československém státě dva právní řády.<sup>433</sup> Jejich platnost byla územně ohraničená. Vedle sebe působily dva zákonodárné subjekty – nejprve SNR a prezident s vládou, později SNR a PNS, které vydávalo normy náležející formálně do obou řádů. Tím měl ústavní dekret č. 47/1945 o PNS respektovat nařízení SNR č. 30/1945.

Tuto skutečnost potvrdil i elaborát Úřadu předsednictva vlády (jeho politického, legislativního a slovenského odboru) z 19.12.1945. Jeho autoři přiznali, že na Slovensku

---

<sup>429</sup> Označení „český pohled“ a „slovenský pohled“ je přirozeně zjednodušující a nevyplývá nutně z národnosti konkrétního autora. Spíše lze hovořit o tom, který názor převládal v české a který ve slovenské odborné i laické veřejnosti. Jistá souvislost s národností pozorovatele je ovšem nesporná.

<sup>430</sup> ŠTEFAN LUBY: *Kontinuita*. Právny obzor 29, 1946, č. 7-8, s. 213. Štefan Luby patřil k neaktivnějším účastníkům diskusí a slovenská právní historie na jeho teze stále navazuje. Zajímavé je, že ačkoliv celkovým vyzněním svého odborného působení byl právním teoretikem spíše sociologicky orientovaným, v této diskusi argumentoval v duchu zásad normativní teorie.

<sup>431</sup> JOZEF BEŇA: *Vývoj slovenského právního poriadku*, Banská Bystrica 2001, s. 134. Podle jiných interpretací ale samostatný slovenský právní řád existoval až do dne schválení ústavního zákona č. 65/1946 o Ústavodárném národním shromáždění z dubna 1946.

<sup>432</sup> ŠTEFAN LUBY: *Obnova práva*. Právny obzor 28-29, 1945-1946, s. 12.

<sup>433</sup> MILOSLAV TAKÁČ: *Znovuvýstavba československého právního poriadku*. In: Právny obzor 29, 1946, č. 3-4, s. 59-68. Autor byl přesvědčen o tom, že trvalé spojení obou právních řádů umožní až budoucí nová ústava.

se cestou revoluce vytvořila odlišná ústavně právní úprava, která byla zpočátku plně samostatná a nezávislá. Teprve vytvoření první poválečné vlády a jejího Košického vládního programu stejně jako návrat prezidenta republiky znamenaly snahu o koordinaci stávajících právních úprav. Elaborát kriticky uznával, že doposud toto úsilí nebylo korunováno uspokojivými výsledky. Autoři tohoto poměrně pozoruhodného textu byli přesvědčeni o tom, že řešení vzájemných ústavně právních vztahů je možné jen prostřednictvím celostátní normy, která by unifikovala normy pocházející z doby před 29.9.1938, normy prozatímního státního zřízení, z přechodného období mezi osvobozením a ustavením PNS a konečně i slovenské „ústavně právní revoluční“ normy. Ty by se vtělily do celostátního právního řádu.

Na nutnosti účinné koordinace těchto dvou řádů a jejich následného co nejrychlejšího sjednocení se shodovali autoři tohoto elaborátu se slovenskými právníky. Otázkou ale bylo, zda základnou pro toto sjednocení může být ústavní dekret č. 11/1944 o obnovení právního pořádku, resp. rozšíření jeho platnosti na Slovensko. Slovenští právníci dávali ovšem jednoznačně přednost tomu, aby ke sjednocení došlo v rámci nového ústavně právního uspořádání československého státu. K jeho vybudování ale bylo nezbytné politické rozhodnutí o poměru obou národů.<sup>434</sup>

Úřad předsednictva vlády naléhavě navrhoval, aby se nečekalo až na vydání nové ústavy a aby tedy ještě předtím byly ústavně právní poměry republiky postaveny na pevné základy, což mělo v tomto směru znamenat především jasné vymezení místa slovenských orgánů v ústavním systému.<sup>435</sup>

Podle slovenských právníků provedla SNR svým nařízením č. 1/1944 akt namířený proti právnímu pořádku slovenského státu i právnímu pořádku československému včetně ústavního dekretu č. 11/1944 o obnově právního pořádku. Zmíněným nařízením vznikla nová právní soustava. Nebylo v něm sice výslovně uvedeno, jaký nový právní pořádek zakládá, ale z pozdějšího vývoje vyplynulo, že šlo o

---

<sup>434</sup> Š. LUBY: *Obnova práva...* s. 11.

<sup>435</sup> SNA Bratislava, f. UP-SNR 1944-1960, inv.č. 37, kart.č. 19, referát Úřadu předsednictva vlády o dosavadních poradách a pracích v záležitosti vztahu vlády a SNR. Autoři ale poukazovali na řadu dalších otázek, o kterých bylo podle jejich názoru třeba rozhodnout. Patřily mezi ně kompetence prezidenta, postavení vlády a její poměr ke Sboru pověřenců, úprava zákonodárné moci (hlavně její dělba mezi PNS a SNR) a organizace dalších ústředních státních orgánů. Přitom stojí za zmínku, že v tomto odborně a věcně pojatém textu se uvažuje i o tom, že vedle SNR a Sboru pověřenců by mohly existovat i český zákonodárný a výkonný orgán.

právní pořádek československý platný na Slovensku. V ČSR tak měly existovat dva právní pořádky.<sup>436</sup>

Vytvářel se tak prostor pro jednotné symetrické uspořádání založený na jedné státní suverenitě, jednom československém právním pořádku a současně na dvou národních suverénních útvarech a dvou národních právních pořádcích.<sup>437</sup>

Na české straně převládala neochota akceptovat nařízení SNR č. 1/1944 za ohnisko práva. Někteří takový postup odmítali spíše z odborných právních důvodů. Poukazovali na to, že by tak nastal z právního hlediska nepřehledný a zmatený stav.<sup>438</sup> Jiní se obávali, že vítězství takové právní koncepce by mělo pro jednotu a budoucnost státu negativní politické důsledky a že by nutně vedlo k samostatnému slovenskému státu.<sup>439</sup> Někteří slovenští autoři sice vyčítali českým účastníkům diskuse trvání na formální kontinuitě s předválečnou ČSR, výše jsme ale viděli, že taková kritika nebyla oprávněná. Většina českých právníků uznávala přerušení kontinuity, ale jeho důvod neviděli v existenci slovenských orgánů, nýbrž spíše v dekretech prezidenta republiky. Jak již víme, jediné ohnisko práva bylo spatřováno v dekretu č. 2/1940, který stál nad normotvorbou SNR, jež se v tomto kontextu jevila jako regionální orgán státní správy. V jeho kompetenci nebylo vydávání nařízení s mocí zákona.<sup>440</sup> Názory Lubyho a Takáče formulované v diskusi o kontinuitě byly odmítány s odůvodněním, že zakládají znovu zvláštní slovenský stát a zvláštní slovenské právo.<sup>441</sup> Š. Luby se této kritice soustavně bránil. Zdůrazňoval rozdíl mezi kontinuitou státu, kterou nezpochybňoval a kontinuitou práva, která podle něho nebyla udržitelná. Trvale hájil názor, podle kterého oba existující právní řády byly československé. Rozdíl mezi nimi tkvěl jen v tom, z jaké normy vycházely – z dekretu prezidenta republiky č. 2/1940 vycházel právní řád platný v českých zemích, z nařízení SNR č. 1/1944 právní řád platný na Slovensku.<sup>442</sup>

---

<sup>436</sup> V diskusi k nařízení SNR o pověření slovenských členů vlády pro obstarávání určitých otázek celostátního zákonodárných aktů prezidenta republiky vyjádřil tento názor například Gustáv Husák. Viz poznámka č. Podobě také Š. LUBY: *Obnova práva...*, s. 11-12.

<sup>437</sup> J. BEŇA: *Vývoj slovenského...* s. 212-213.

<sup>438</sup> Například KONSTANTIN GREIF: *Kde je ohnisko obnoveného československého státu?* Časopis pro právní a státní vědu 27, 1946, s. 47 nn.

<sup>440</sup> JOSEF BUDNÍK: *Prozatímní státní zřízení Čs. Republiky*, Praha 1947, s. 86.

<sup>441</sup> JOSEF HOFFMANN: „Československý“ a „slovenský“ právní řád. *Právník* 85, 1946, s. 293-299. Někteří slovenští právníci jak v době diskusí, tak i v současnosti se nad tímto konstatováním svých oponentů pozastavují a rozhořčují. Přitom sami Luby a Takáč a dnes i Jozef Beňa o zvláštním slovenském právním řádu mluví. Rozdíl spočívá v tom, že zatímco oni věřili v možnost integrovat jej do právního řád československého a mezi nimi neviděli tedy nepřeklenutelné rozpory, pro české právníky skutečnost právního řádu jednotného státu existenci dvou právních řádů v jednom rámci nepřipouštěla.

<sup>442</sup> ŠTEFAN LUBY: *Československý a „slovenský“ právní poriadok*. *Právní obzor* 30, 1947, s. 141.

Kancelář prezidenta republiky navrhovala ve svém výše zmíněném dopise pokládat celý spor spíše za jazykový problém a za důsledek nejasných formulací v nařízení SNR č. 1/1944. Připouštěla, že jeho první paragraf realitě obnovovaného Československa nemusí odporovat, naproti tomu trvala na zrušení druhého paragrafu vymežujícího, které normy na Slovensku platí a opomíjejícího, jak již víme, normy prozatímního čs. státního zřízení.<sup>443</sup> Ten bylo podle KPR možno interpretovat třemi způsoby: jako vypovězení kontinuity s československým právním řádem, jako vypovězení kontinuity s právní soustavou slovenského státu nebo jako postavení obou soustav na jednu úroveň, přičemž by byly obě recipovány, nic by se nevyovídalo a budoval by se vlastně nový stát. Pokud by se SNR hlásila ke kontinuitě s československým právním pořádkem, muselo by to znamenat, že právní soustava slovenského státu právním pořádkem nebyla. Jestliže by ale tato byla za právní pořádek uznána, platila by ex tunc a jeho část odporující republikánsko-demokratickému duchu by byla zrušena až nařízením SNR č. 1/1944 z 1.9.1944. To by ovšem mělo mimo jiné za následek, že by ustavení slovenského státu bylo právně platné a žaloba proti jeho představitelům za činy páchané alespoň do 1.9.1944 by byla problematická. Kancelář prezidenta republiky trvala na tom, že slovenský stát a jeho orgány (sněm, vláda, prezident) právně neexistovaly a jeho představitelé byli politickými zločinci, kteří svévolně vykonávali státní moc.<sup>444</sup> Dovožovala dále, že výraz par. 2 nař. SNR č. 1/1944 „republikánsko-demokratický duch“ se mohl vztahovat jen na československý právní řád, protože právní soustava slovenského státu jej vůbec neměla a taková charakteristika jí byla zcela cizí. Vzhledem k tomu věta hovořící o tom, že „zákony, nařízení a opatření zůstávají v platnosti, pokud neodporují republikánsko-demokratickému duchu“ se mohla vztahovat jen na normy slovenského státu, protože normy československé mu odporovat ze své podstaty nemohly.

Podle Kanceláře prezidenta republiky se tak bylo možno domnívat, že platnost československých právních předpisů byla pro SNR takovou samozřejmostí, že se o ní ani výslovně nezmiňovala. Slova „zůstávají v platnosti“ byla zřejmě převzata ze zákona

---

<sup>443</sup> SNA Bratislava, f. ÚP SNR, sign. K-42, inv.č. 62, kart.č. 52. Dopis kancléře Jaromíra Smutného Úřadu předsednictva vlády z 1.3.1946.

<sup>444</sup> Dopis poukazoval na to, že ústavní zákon č. 299/1938 o slovenské autonomii byl vydán ve zglajchšaltovaném ovzduší, kdy český národ a ani pokroková část národa slovenského nemohly otevřeně vyjadřovat své názory a že dokonce i sami představitelé tehdejší slovenské autonomie zákon porušovali (například tím, že znemožnili, aby se volby do slovenského sněmu konaly podle zásad poměrného zastoupení). Tak vlastně zákon o autonomii sami zrušili, podobně jako například sami Němci zrušili mnichovskou dohodu.



č. 11/1918, neboť bez předpisů slovenského státu se nebylo možno zcela obejít a SNR tak o nich ve skutečnosti nechtěla říci nic jiného, než co uváděl ústavní dekret o právní obnově o protektorátních předpisech, že totiž jsou použitelné, pokud neodporují ústavě a demokratickým zásadám. Kancelář prezidenta republiky tak shledávala hlavní problém nařízení, resp. jeho paragrafu č. 2 v tom, že SNR použila nevhodný výraz o právní soustavě slovenského státu, když i ji zahrnula mezi dosavadní zákony, které mají zůstat v platnosti. Ve světle této interpretace pak dospívala k závěru, že par. 2 citovaného nařízení nevyjadřoval právní stav ani politickou vůli slovenského národa a může být bez problémů nahrazen dekretem prezidenta republiky č. 30/1945.<sup>445</sup>

Existence tohoto paragrafu nastolovala ožehavou otázku, jaký postoj vlastně zastávala SNR vůči samostatnému slovenskému státu. Ačkoliv jej z mezinárodně právního hlediska neuznávala, z důvodů vnitropolitických a ústavních nemohla jeho fakticitu popírat. Do jisté míry na něj byla ochotna i navazovat.<sup>446</sup> Na konci září 1944 SNR ve svém usnesení formulovala stanovisko, podle kterého vlastně nebylo možné na dosavadní předchozí vývoj nenavazovat. Přiznávala ale, že forma tohoto navazování bude v českých zemích a na Slovensku odlišná.

Do kontextu těchto diskusí patřily i spory o povahu slovenských národních orgánů – zda ztělesňovaly národně státní moc nebo zda byly jen regionálními orgány československé státní moci. Přijmeme-li tezi o nařízení SNR č. 1/1944 jako novém ohnisku práva, pak samozřejmě musíme SNR pokládat za orgán původní slovenské moci a státnosti. Postavení Slovenska v rámci obnoveného státu odpovídalo spojení autonomie s prvky federace. Toto konstatování platilo do přijetí ústavního zákona č. 65/1946 Sb. o Ústavodárném národním shromáždění z 18.4.1946, který začlenil SNR do soustavy československých ústavních a státních orgánů. Tento zákon znamenal uzavření slovenského právního pořádku. Spor se však vedl o to, zda popíral samostatné slovenské právní ohnisko a samostatný slovenský právní řád.<sup>447</sup> Slovenští doboví i současní autoři byli naproti tomu přesvědčeni, že tento trval a byl tvořen normami

---

<sup>445</sup> SNA Bratislava, f. SNR 1944-1960, inv.č. 37, kart.č. 19.

<sup>446</sup> J. BEŇA: *Vývoj slovenského...* s. 136. SNR připouštěla platnost těch stávajících právních norem (tedy i norem vydaných orgány slovenského státu), které podle par. 2 nař. SNR č. 1/1944 neodporovaly republikánskému zřízení a demokratickému duchu. Naproti tomu ústavní dekret prezidenta republiky o obnově právního pořádku prohlašoval, že normy vydané v době nesvobody nejsou součástí československého právního řádu, avšak některé z nich, které se nepříčily ústavě, mohly být dočasně používány.

<sup>447</sup> Viz například JOSEF HOFFMANN – KAREL DRDACKÝ: *Ústavodárné národní shromáždění a řád volení do něho*, Praha 1946, s. 15

vydanými SNR od 1.9.1944 do 17.4.1946. Další normotvorba SNR pak již byla součástí československého právního pořádku platného na Slovensku.

## VI. Příprava parlamentu a jeho svolání v roce 1945

Jak již bylo výše uvedeno, postavení parlamentu v politickém systému meziválečného Československa trvale sláblo. Nejenom, že mohl jen stále obtížněji prosazovat faktické naplňování svých vlastních kompetencí, ale navíc o ně postupně cestou změn zákonů přicházel. Rovnováha jednotlivých odvětví moci se již od třicátých let vychylovala ve prospěch moci výkonné. Parlament byl během dramatických událostí druhé poloviny této dekády odstaven zcela na vedlejší kolej a do řešení složitých politických problémů téměř nezasahoval.

Tzv. prozatímní státní zřízení ustavené za války v Londýně tomuto posilování výkonné moci pochopitelně nahrávalo. Vysoce specifické okolnosti jeho fungování znemožňovaly ustavení řádného zákonodárského sboru. Pro celkový respekt, který přední českoslovenští exiloví politikové chovali k instituci parlamentu je příznačné, že jeho svolání se v obnovené ČSR sice automaticky předpokládalo, ale podrobnostem byla věnována jen minimální pozornost. Velké množství jiných otázek bylo považováno za pro budoucnost důležitější než utvoření, struktura a působení parlamentu. Základem nového systému orgánů měly být národní výbory. Již v předchozí kapitole jsem se pokusil ukázat, že v představách zastánců radikálních ústavních a politických změn hrály významnou roli jakožto nositelé a vykonavatelé těchto změn, jakožto základní a nepominutelný prvek nového uspořádání. Parlament z tohoto hlediska představoval pouze instituci sekundárního významu a je přirozené, že první určující normou pro jeho vznik byl ústavní dekret č. 18/1944 Úř. věst.čsl. o národních výborech a Prozatímním národním shromáždění ze 4. prosince 1944. Tento dekret obsahoval jen velmi obecné ustanovení hovořící o tom, že z národních výborů vzejde na základě voleb Prozatímní národní shromáždění jako prozatímní zákonodárský orgán, jemuž bude odpovědna vláda.<sup>448</sup>

Otázky zákonodárné moci, jejího formování, složení a postavení v politickém systému nebyly při jednáních o podobě nové ČSR a o programu vlády pravděpodobně předmětem konfliktů. Košický vládní program proto obsahuje pouze bližší rozvedení ústavního dekretu ze 4. prosince 1944. Hovoří o tom, že vláda považuje své poslání za časově ohraničené a že po osvobození ostatních částí republiky bude ve smyslu

---

<sup>448</sup> K.JECH – K.KAPLAN (edd.): *Dekrety... I.*, s. 123-147. Způsob, který byl pro ustanovení Prozatímního národního shromáždění, přispíval k dalšímu posílení vlivu národních výborů.

příslušného dekretu na podkladě národních výborů zvoleno Prozatímní národní shromáždění, které až do řádné volby potvrdí ve funkci prezidenta a společně s novou vládou v co nejkratší lhůtě připraví a provede všeobecné, tajné a přímé volby do Ústavodárného národního shromáždění.<sup>449</sup>

Opomíjet nelze skutečnost, že na Slovensku zákonodárny sbor existoval a k prosazování svých úkolů se hlásil. Slovenská národní rada vydala 1. září 1944 nařízení, podle kterého na Slovensku vykonávala celou zákonodárnou, vládní a výkonnou moc.<sup>450</sup> Tímto aktem si počínala jako svrchovaný orgán svrchovaného státu, jehož později zvolení zástupci se teprve později mohou rozhodnout, že část této suverenity postoupí vyššímu společnému celku.<sup>451</sup> Nařízení ale obsahovalo ještě další důležité ustanovení. Výslovně totiž uvádělo, že na Slovensku platily všechny zákony a opatření „pokud neodporuj duchu republikánsko-demokratickému“. V důsledku toho SNR nepřijímala předpisy prozatímního státního zřízení. Tím se dostala do rozporu s ústavním dekretem prezidenta republiky o obnově právního pořádku č. 11/1944 Úř.věst.. Vláda pod dojmem tohoto kroku Slovenské národní radě 24.9.1944 připomněla, že na území celé Československé republiky má platit právo z doby první republiky i dekrety prezidenta republiky. Slovenská národní rada ale tuto tezi zakrátko hned dvakrát odmítla (usneseními z 29.9. a 16.10.) a znovu zdůraznila platnost svého usnesení z 1.9.1944.<sup>452</sup> Vzhledem k vývoji vojenské situace na Slovensku na podzim 1944 a v zimě 1944-1945 převzal veškerou působnost SNR jakožto zákonodárného, výkonného a vládního orgánu předsednictvo Delegace SNR. 21. dubna 1945 vydala SNR další nařízení, v němž deklarovala, že vykonává zákonodárnou moc na Slovensku „v upřímné shodě s prezidentem a vládou ČSR“ a zákonodárnou moc ve věcech celostátní povahy prezident republiky po dohodě se SNR.<sup>453</sup> Existence tohoto mocenského centra, přijímaného českými politiky s větší či menší podezíravostí, přirozeně komplikovala poměry a napomáhala vytvoření pocitu primární potřeby posilování ústřední výkonné moci.

V období na přelomu války a míru se neobvyklý způsob sestavování parlamentu přijímal bez velkých pochybností. Přikláněli se k němu představitelé všech politických

---

<sup>449</sup> *Cestou Května...* s. 27-28.

<sup>450</sup> *Cesta ke Květnu I/1...* dok. č. 47. Nařízení vychází z Deklarace SNR o převzetí moci z téhož dne.

<sup>451</sup> VLADIMÍR GONĚC: *Postavení práva, problémy spravedlnosti, decentralizace, samosprávy a federalismu*. In: *Česko-slovenská historická ročenka 1996*, Brno 1996, s. 161.

<sup>452</sup> L. VOJÁČEK: *Zákonodárství SNR...* In: K.Malý – L. Soukup (edd.): *Vývoj práva...* s. 636-638.

<sup>453</sup> *Cestou Května...* s. 65-66. Celostátní povaha věci mohla být určité věci přiznána jen po dohodě vlády ČSR a předsednictva SNR.

stran, nejen komunistické. Na začátku května 1945 tak ve vládě připustil ministr spravedlnosti Jaroslav Stránský, že v souvislosti s potřebou zjednodušení voleb do národních výborů prostřednictvím dohody politických stran o jednotné kandidátní listině by uplatnění stejné metody přicházelo v úvahu i pro volby do Prozatímního národního shromáždění, přičemž politická soutěž by se konala až při volbách do definitivního parlamentu.<sup>454</sup>

Teprve během léta 1945, kdy začínal fungovat nový systém a kdy se začínaly objevovat problémy a nepříjemnosti, které s sebou přinášel, nabývala otázka řádného parlamentu, jenž by kontroloval a omezoval výkonnou moc a všechny její složky, značnou naléhavost. Obrovská moc koncentrovaná v rukou různých nestandardně utvářených a působících orgánů, nejasnost jejich kompetencí a odpovědnosti, jež velmi usnadňovala zneužití této moci, vyvolávala obavy a vedla zastánce legálních právních postupů a procesů k úsilí o urychlené svolání parlamentu.<sup>455</sup> Vedle znepokojení ze způsobu vládnutí bez parlamentu vzbuzoval pochybnosti též plánovaný způsob jeho ustavení.<sup>456</sup> Odpovědní představitelé si pod dojmem řady kampaní, uměle vyvolávaných ve jménu jednoty, uvědomovali potřebu co nejrychlejšího vypsání voleb. Jaroslav Stránský již oproti svému květnovému vyjádření plédoval pro regulérní soutěž politických programů.<sup>457</sup> Národně socialistické stranické orgány na různých úrovních začaly vyzývat vedení své strany a její ministry, aby se plnou vahou svého vlivu zasazovaly o co nejrychlejší provedení všech příprav ke zpracování volebních seznamů a potažmo k řádným volbám na základě všeobecného, tajného, přímého a poměrného hlasovacího práva. Nejednalo se přitom pouze o ojedinělé a nevýznamné hlasy. Například zemský sekretariát strany v Brně ve svém stanovisku z konce července 1945 podrobil návrh na nepřímé volby prostřednictvím delegátů národních výborů ostré

---

<sup>454</sup> NA Praha, ÚV KSČ, f. Kl. Gottwald, a.j. 1494, sv. 137, zápis ze schůze vlády 3. května 1945. Je ovšem nutno podotknout, že ministr Stránský trval na provedení voleb podle československého volebního řádu (tedy jako voleb tajných, rovných a poměrných) a odmítal konání voleb na schůzích.

<sup>455</sup> Jednalo se ale převážně „pouze“ o publicisty (například Helenu Koželuhovou) a i v případech, že na toto téma hovořili politikové, zůstávalo jejich vyjádření spíše na teoretické rovině a jejich politickou aktivitu příliš neovlivňovalo.

<sup>456</sup> HELENA KOŽELUHOVÁ: *Lid je zdrojem moci ve státě*. Obzory 1945, č. 3. Prozatímní národní shromáždění mělo podle Koželuhové vzniknout na základě přímých, všeobecných, tajných a rovných voleb, které by odpovídaly stávajícímu volebnímu řádu.

<sup>457</sup> Projev Jaroslava Stránského v Brandýse nad Orlicí 3. září 1945 (viz Svobodné slovo 4. září 1945). Stránský sice nadále akceptoval budoucí existenci Prozatímního národního shromáždění, pochopil však nutnost jeho rychlého nahrazení řádně zvoleným sborem. Pokud by se volby neměly konat do konce roku, byl by další odklad přijatelný jen v řádu týdnů.

kritice a prohlásil jej za nepřijatelný. Podle dosavadních zkušeností by totiž na nominačních sjezdech získávali většinu komunisté.<sup>458</sup>

Vznikající pochybnosti ale nikterak nemohly ovlivnit již dohodnutý proces legislativní i praktické přípravy svolání Prozatímního národního shromáždění. Probíhala poněkud komplikovaně, protože se na ní zároveň pracovalo na dvou místech. Legislativní odbor úřadu předsednictva vlády vypracoval podle příkazu předsedy vlády 29.července 1945 nástin ústavního dekretu prezidenta republiky o způsobu vzniku, složení a působnosti Prozatímního národního shromáždění. Předpokládal, že PNS převezme působnost obou sněmoven bývalého Národního shromáždění v rozsahu ústavy z roku 1920 a že jeho volební období bude trvat do ustavení nového zákonodárného sboru vzešlého z voleb. Tento materiál také počítal s tím, že dekret bude obsahovat i ustanovení o způsobu sestavení PNS prostřednictvím delegátů národních výborů a správních komisí na zemských sjezdech. Nástin byl 31. července odevzdán náměstkovi předsedy vlády Gottwaldovi, ministru vnitra a legislativnímu odboru jeho ministerstva. O den později jej pak dostal do ruky i sám předseda vlády. Současně však vznikala návrh dekretu také v ministerstvu vnitra. Jeho autoři počítali s tím, že do dekretu zařadí rovněž pasáže o reorganizaci nebo potvrzení okresních národních výborů a o volbě zemských národních výborů a Slovenské národní rady. Kromě toho návrh ministerstva vnitra zaváděl i existenci Stálého výboru PNS, který by zajišťoval nutnou kontinuitu mimo zasedání nebo v době, kdy by byla činnost parlamentu ukončena po jeho rozpuštění ještě před tím, než by bylo ustaveno nové. Zejména mezi orgány, které se na přípravě normy nejvíce podílely, tedy ministerstvem vnitra a úřadem předsednictva vlády se diskutovalo o tom, zda v dekretu má být také výslovně zmíněna pravomoc PNS provést ratihabici dekretů prezidenta republiky tak, jak ji předpokládal dekret č. 2/1940 o prozatímním výkonu moci zákonodárné a ústavní dekret č. 11/1944 o obnově právního pořádku. Úřad předsednictva vlády dále namítal, že v dekretu obsaženou formulaci, podle níž by PNS mělo potvrdit prezidenta republiky,

---

<sup>458</sup> NA Praha, Archiv ČSNS, f. Poslanecký klub, č.j. 5952/45, kart. č. 417. Stanovisko Zemského sekretariátu Československé strany národně socialistické v Brně. Moravští národní socialisté, zvláště v Brně tradičně silní, se nechtěli smířit ani s požadavkem na zastoupení odborových, družstevních, zemědělských, kulturních, mládežnických aj. organizací, neboť se obávali, že by se porušila parita politických stran a že by se organizace, jež mají být ze své podstaty nepolitické, zpolitizovaly. Podobný názor formulovali na své okresní konferenci i národní socialisté z Prahy XIII (srv. Tamtéž, , č.j. 005595/45, kart. č. 417).

československý právní řád nezná a že by se proto mělo přesněji stanovit, o co se jedná.<sup>459</sup>

Ministerstvo vnitra rozeslalo 2. srpna osnovu do připomínkového řízení. Schůze zástupců NF, která mimo jiné projednávala i tuto věc, se sešla 6. srpna. V osnově byly provedeny nové úpravy a poté byla ministrem vnitra Václavem Noskem předložena vládě. Ta následujícího dne osnovu dekretu o Prozatímním národním shromáždění schválila se změnami, které vyplynuly z debaty. Mezi nimi stojí za zmínku zejména doporučení Klementa Gottwalda, aby se vyhovělo požadavku zástupců Slovenska, kteří pro sebe reklamovali 100 členů.<sup>460</sup> Současně vláda ale prozatím odmítla jednat o vládním nařízení o volbě PNS a k tomuto účelu zřídila komisi (ve složení Klement Gottwald, Václav Majer a Adolf Procházka), která měla osnovu tohoto nařízení zkoumat. Při jeho přípravě se jako nejdůležitější ukázala otázka nutnosti a možnosti předběžné dohody politických stran a společenských organizací.

Někteří nekomunističtí představitelé se obávali (nikoliv bezdůvodně) především toho, že na půdě společenských organizací budou muset čelit snaze o jejich jednostranné zaměření. Jejich obavy potvrdil sám Gottwald, který v diskusi při schůzi vlády prohlásil, že dohoda o paritě je možná u politických stran, ale u společenských organizací a zájmových svazů jde o to, aby jejich vyslaní zástupci odpovídali složení členstva a jeho vůli. Na toto téma se vzápětí rozhořel spor, ve kterém nekomunističtí ministři trvali na nutnosti celkové dohody, zatímco jejich komunističtí kolegové chtěli omezit paritu na celkový počet poslanců (a neuplatňovat ji u každé jednotlivé organizace), zdůvodňovali, proč je například u odborové organizace parita nemožná a označovali snahy vztáhnout dohodu politických stran i na zájmové svazy a společenské organizace za nemravné. Ministr Stránský naproti tomu namítal, že představenstva těchto subjektů nebyla volena a proto jim nelze přiznat rozhodující vliv na jmenování kandidátů do PNS. Sociální demokrat Majer pokládal celkovou dohodu za nezbytný předpoklad voleb a vysvětloval, že zástupci svazů a organizací musí mít pro výkon svého mandátu důvěru politických stran.<sup>461</sup>

---

<sup>459</sup> NA Praha, f. ÚPV, běžná spisovna, sign. Č. 832/15, kart.č. 851.

<sup>460</sup> NA Praha, ÚV KSČ, f. Kl. Gottwald, a.j. 1494, sv. 137. Zápis ze schůze vlády 7. srpna 1945. Gottwaldova iniciativa je dalším dokladem taktiky jeho strany, která se v roce 1945 snažila vzbudit dojem podpory slovenských národních požadavků. Zastoupení českých a slovenských poslanců v poměru 2:1 naráželo na určitý nesouhlas především v národně socialistickém tisku (viz například Svobodný zítřek 1945, č. 1), který takové uspořádání označoval za porušení zásady rovnoprávnosti, která by měla bránit diskriminaci obou národů.

<sup>461</sup> NA Praha, ÚV KSČ, f. Klement Gottwald, a.j. 1494, sv. 137, zápis ze schůze vlády 14.8.1945.

Konečná podoba dekretu byla poměrně stručná. Hovořila o tom, že do doby, než se sejde Národní shromáždění zvolené podle všeobecného, rovného, tajného a přímého hlasovacího práva a podle zásady poměrného zastoupení vykonává zákonodárnou moc na celém území Československé republiky Prozatímní národní shromáždění. Mělo jednu sněmovnu o 300 členech a sídlilo v Praze. Volit poslance PNS měly osoby, které dosáhly 18 let a právo být volen osoby starší 21 let. Další náležitosti volebního práva mělo stanovit příslušné vládní nařízení. PNS příslušely jednak potvrzení faktu, že prezident republiky zůstává ve své funkci až do nové volby podle par. 58 ústavy<sup>462</sup> a jednak výkon pravomocí národního shromáždění přiměřeně podle ústavy a jiných zákonů. Možnost měnit ústavu mělo PNS jen v nezbytných případech a upravovat ústavně právní postavení Slovenska mělo jen za přítomnosti nadpoloviční většiny přítomných členů PNS zvolených na Slovensku. Pro PNS platilo v přiměřeném rozsahu ustanovení ústavy a jiných zákonů o národním shromáždění a jeho jednacím řádu, resp. jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Podobně se také na poslance PNS vztahovaly předpisy ústavy a jiných zákonů o členech poslanecké sněmovny Národního shromáždění.<sup>463</sup> Dekret byl vydán 25. srpna 1945 a v tentýž den poslal úřad předsednictva vlády ministerstvu vnitra žádost, aby byl zařazen do částky Sbírky zákonů a nařízení, který měla vyjít 27. srpna společně s vládními nařízeními o volbě PNS a o prvních volbách do ONV a ZNV.<sup>464</sup>

Větší kontroverze vyvolala diskuse o vládním nařízení o volbě Prozatímního národního shromáždění, v níž šlo o jednotlivé důležité detaily voleb. Jak bylo výše uvedeno, vláda 7. srpna vytvořila pro přípravu nařízení speciální komisi. Komise si vyžádala posudek i od úřadu předsednictva vlády, který kromě jiného navrhoval, aby o stížnostech na volby do PNS nerozhodovala vláda, ale ministr vnitra ve shodě s ostatními členy vlády. Poukazoval na argument, podle něhož by rozhodování vlády v této záležitosti mohlo být přezkoumáváno nejvyšším správním soudem, což „politicky v tomto případě nelze doporučiti“.<sup>465</sup> Předmět sporů ale tvořily hlavně otázky, zda má být závazná předběžná dohoda politických stran či zda je možno se spokojit s domněnkou, že naprostá dohoda je nezbytným předpokladem provedení voleb touto metodou. Zástupci nekomunistických stran zdůrazňovali nutnost dohody také z toho

---

<sup>462</sup> Pro potvrzení prezidenta republiky byla nezbytná přítomnost nadpoloviční většiny všech členů PNS a hlasy tří pětin z přítomných poslanců.

<sup>463</sup> Srov. J. GRONSKÝ: *Komentované dokumenty...* s. 113-115.

<sup>464</sup> Sbírka zákonů a nařízení 1945 (Doba svobody), částka 23, s. 79-80, 80-84.

<sup>465</sup> NA Praha, f. ÚPV, běžná spisovna, sign.č. 832/16, kart.č. 851.



důvodu, že závažnou roli při volbách měly hrát národní výbory, v nichž zásada parity nebyla mnohdy dodržena.

Ústředním bodem debaty byla parita zástupců společenských organizací. Vzhledem k úloze, jakou hrály v plánech KSČ, nepřekvapuje skutečnost, že komunističtí ministři zpochybňovali možnost uplatnění parity v tomto případě a výběr jejich zástupců chtěli přenechat členstvu těchto organizací. Naproti tomu ministři ostatních stran trvali na dodržení principu parity s odůvodněním, že jde o politickou volbu a že jelikož sama vedení těchto svazů a organizací neprošla řádnou volbou, nelze jim přiznat předpokládaný zásadní vliv na jmenování kandidátů. Navrhovali přitom, aby se zachovala celková parita u zástupců všech společenských organizací s možností vzájemných kompenzací.<sup>466</sup> Ačkoliv se nakonec podařilo dohody o paritě i v tomto ohledu dosáhnout, ke sporům týkajícím se zejména zastoupení odborů přesto docházelo.<sup>467</sup>

Vláda nakonec schválila osnovu vládního nařízení o volbě do PNS na podkladě textu vypracovaného komisí ministrů se změnami a doplňky, na kterých se usnesla, 14. srpna 1945. Nařízení vycházelo z celkové dohody o volbách a svolání PNS. V ní kromě již výše zmíněných skutečností (působnost a počet členů) najdeme i ustanovení o lhůtách, do kdy měly proběhnout volby delegátů na jednotlivých úrovních. Základem byl všemi stranami přijatý způsob sestavení PNS. Mělo být zvoleno a svoláno na podkladě národních výborů. Místní národní výbory měly zvolit delegáty na okresní konferenci, na kterých pak byli obdobně zvoleni delegáti na zemský sjezd. Zemské sjezdy nakonec volily poslance PNS. Kromě toho sjezdy v Praze a Brně volily také zemské národní výbory, sjezd v Bratislavě Slovenskou národní radu. Původní dohoda obsahovala i konkrétní ustanovení o tom, na kolik obyvatel má připadnout jeden delegát. Na místní úrovni to bylo 150 obyvatel, na okresní úrovni 1500. Zmíněná shromáždění musela proběhnout do 9. září na místní a okresní úrovni, do 23. září na zemské úrovni. Později byly konkrétní počty a lhůty upraveny. Dohoda totiž původně

---

<sup>466</sup> Tamtéž, zápis ze schůze vlády 14. srpna 1945. Ministr Procházka výslovně litoval, že se při sestavování nepostupovalo podle politického klíče tak, jako u Revolučního národního shromáždění v roce 1918. Popsaná debata ve vládě výstižně ilustruje dvojí přístup k řešení nejzávažnějších ústavně právních problémů.

<sup>467</sup> NA Praha, Archiv ČSNS, f. poslanecký klub, dopis ÚRO z 5. října 1945, č.j. 15 676, kart. č. 417. Vedení odborové organizace ovládané komunisty se snažilo nekomunistickým politickým stranám vnútit na jejich kandidátky lidi, kteří z různých důvodů podléhali jeho vlivu a pro tyto strany nebyli přijatelní. V tomto konkrétním případě se ÚRO odvolávala na dohodu s reprezentanty národně socialistické strany, podle níž měli na kandidátce strany zastupovat ÚRO František Koltán a Otakar Wünsch. Předsednictvo strany ale existenci takové dohody odmítalo a místo F. Koltána prosazovalo Ladislava Velenského.

počítala s tím, že PNS se sejde do konce září, což ale nakonec z technických důvodů nebylo možno uskutečnit.

Etapa legislativních příprav byla ukončena 21. srpna 1945, kdy vláda schválila lhůty pro provedení jednotlivých stupňů voleb v zemích České a Moravskoslezské. Volitelé místních národních výborů, popřípadě místních správních komisí měli být zvoleni do 16. září, okresní shromáždění volitelů se měla konat do 30. září 1945 a ke shromáždění delegátů pro konečnou volbu poslanců mělo dojít 14. října 1945.<sup>468</sup> V ten den se uskutečnily zemské sjezdy v Praze a Brně, které nejprve volil členy příslušných zemských národních výborů a potom 200 poslanců PNS z českých zemí. Volba probíhala aklamací podle jednotné kandidátky stejné v Praze i Brně. Oba sjezdy zvolily předsedu (v Praze jím byl Ladislav Kopřiva, v Brně František Loubal) a nad jeho průběhem dohlíželi zmocněnci politických stran.<sup>469</sup> Zástupci slovenských národních výborů se sešli již 28. srpna 1945 v Banské Bystrici. Úkolem jejich shromáždění byly kromě volby slovenských poslanců PNS, bilance dosavadní činnosti SNR a volba jejich nových členů. Jednání slovenského sjezdu delegátů NV bylo dramatičtější než v českých zemích. Při volbě poslanců PNS totiž vystoupil zástupce Svazu vojáků SNP s požadavkem, aby do poslaneckých lavic bylo vysláno alespoň deset členů této organizace. Po zamítnutí této žádosti se zase začal projevovat nesouhlas zejména některých komunistických delegátů s podobou navržené kandidátky. Nárokovali si totiž většinu. Své spolustraníky uklidnil Viliam Široký, který sice připustil možné námitky proti jednotlivým osobám, ale zároveň upozornil na to, že všechny prošly stanoveným procesem a že z politického hlediska je v této době hlavně nutné manifestovat jednotu národa.<sup>470</sup>

Počty obyvatel nutných na jednoho delegáta byly zvýšeny na 200 pro místní volby a na 2000 (na Slovensku 4000) pro okresní volby.<sup>471</sup> Pokud se všechny politické strany zastoupené v místním národním výboru (případně v místní správní komisi) dohodly na společném návrhu kandidátů, mohl prohlásit předseda MNV (MSK) všechny osoby uvedené v návrhu za zvolené. Jestliže by k takové dohodě nedošlo, musela proběhnout volba volitelů, u níž byla předepsána přítomnost více než dvou třetin členů MNV (MSK). Podobně se předpokládala i možnost dohody politických stran

---

<sup>468</sup> NA Praha, ÚV KSČ, f. Kl. Gottwald, a.j. 1494, sv. 137, zápis ze schůze vlády 21. srpna 1945.

<sup>469</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f. PNS, Volby do PNS, inv.č. 1048, kart.č. 49.

<sup>470</sup> Tamtéž, inv.č. 1055, kart.č. 49.

<sup>471</sup> Počet obyvatel slovenské národnosti, který byl rozhodující pro stanovení počtu volitelů a delegátů, se odvozoval od výsledků sčítání lidu v roce 1930.

zastoupených ve sboru v rámci okresu zvolených volitelů na společném návrhu kandidátů. Potom se volba zástupců okresu konala aklamací. V opačném případě se měl při volbě použít příslušný par. 56 zákona o volbách zemských a okresních zastupitelstev. Také na zemských shromážděních volitelů se počítalo s předložením jednotné kandidátní listiny všech politických stran, jejichž zástupci náleželi do sboru delegátů příslušného obvodu. Pokud by kandidátních listin vzniklo více, konalo by se hlasování prostřednictvím lístků.

Volitelé a delegáti museli kromě výše zmíněných věkových podmínek splnit ještě podmínku bezúhonnosti, národní, státní a demokratické spolehlivosti. Přitom se muselo jednat o občany ČSR, české, slovenské nebo jiné slovanské národnosti. Projevila se tak všeobecně přijímaná zásada, podle níž se musela poválečná ČSR stát národním státem. Národnostní hledisko tak jasně dominovalo nad hlediskem politické rovnoprávnosti. Toto ustanovení vytvářelo dvě kategorie státních občanů a nelogicky i nespravedlivě byli postiženi i ti občané neslovanských národností, kteří v době ohrožení zachovali věrnost státu.<sup>472</sup> Volitelé měli mít bydliště v dotyčné obci, delegáti v dotyčném obvodu. Oproti předválečné praxi mohli být voleni vojáci v činné službě i příslušníci Sboru národní bezpečnosti. Pro poslance PNS platily téměř stejné podmínky – rozdíly spočívaly jen ve věku (pasivní volební právo bylo omezeno věkovou hranicí 21 let) a v tom, že museli být ke dni 28. září 1938 státními občany Československé republiky.<sup>473</sup> V průběhu října 1945 se ve vládě ještě diskutovalo o některých technických záležitostech souvisejících se svoláním parlamentu.<sup>474</sup>

Za zmínku stojí připomínka ministerstva národní obrany, které v polovině října upozornilo Úřad předsednictva vlády na to, že v důsledku snížení věkové hranice pro pasivní volební právo na 21 let se do národního shromáždění mohou dostat osoby, které ještě nesplnily brannou povinnost vyplývající z par. 127 ústavy. Navíc podle branného zákona tvořilo splnění branné povinnosti předpoklad pro zastávání státních a jiných veřejných úřadů a občanských volitelských hodností a proto osoby, které se proti branné povinnosti provinily (resp. ji nesplnily), nemohou volitelské občanské hodnosti zastávat. Ministerstvo se současně stavělo proti tomu, aby se pro poslance PNS schvalovala výjimka a aby jejím prostřednictvím byli zproštěni branné povinnosti,

---

<sup>472</sup> J. KUDRNA: *Vytváření a rekonstrukce...* s.135-136.

<sup>473</sup> J.GRONSKÝ: *Komentované dokumenty...* s. 116-120.

<sup>474</sup> NA Praha, ÚV KSČ, f. Kl. Gottwald, a.j. 1494, sv. 137, zápis ze schůze vlády 11. října 1945. Vláda tehdy mj. projednávala navýšení rozpočtu pro Národní shromáždění na rok 1946 a potíže při vyklízení sousedních budov.

neboť se jednalo o občanskou povinnost uloženou ústavou. Nesouhlasilo ani s odkladem na dobu poslaneckého mandátu, protože poslanci mohli být opětovně voleni a tak by se mohlo naplnění jejich povinnosti odsouvat. Úřad předsednictva vlády odpověděl s poukazem na to, že ustanovení ústavy v této věci jsou velmi obecná a mají praktický význam jen za předpokladu existence prováděcích předpisů. Normy ukládající služební a odvodní povinnost pokládal za druhotné a proto soudil, že je lze nahradit jinými zákony při zachování rámcových ustanovení ústavy.<sup>475</sup>

---

<sup>475</sup> NA Praha, f. ÚPV, inv.č. 1442/7, kart.č. 1027.

## VII. SÍDLO PARLAMENTU A JEHO ZAMĚSTNANCI

Součástí příprav bylo také jednání o budově, v níž by Prozatímní národní shromáždění sídlilo. Po vzniku Československa se národní shromáždění usídlilo v budově Rudolfinum. Toto řešení bylo chápáno jako provizorní, neboť neskýtala pro parlamentní účely ideální prostory. Navíc nový stát chtěl i ze symbolických důvodů vybudovat novou budovu parlamentu, která by ztělesňovala oživenou a prohloubenou státnost. O její stavbě bylo rozhodnuto u příležitosti 10. výročí vzniku ČSR. Konala se ideová soutěž, která vedla k rozhodnutí umístit stavbu na západní části Letenské pláň. Posléze byl vybrán projekt architekta Štěpánka, který se ale nakonec z různých důvodů nerealizoval.<sup>476</sup> Jediným konkrétním výsledkem snah o novou budovu parlamentu v první československé republice bylo zakoupení soukromých pozemků na Letenské pláni.

Po osvobození se přirozeně znovu vynořila otázka, kde najde budoucí obnovený parlament své místo. Budovy předválečné Poslanecké sněmovny a Senátu (Rudolfinum a budova historického zemského sněmu) byly hned v prvních dnech po svržení okupačního režimu zajištěny členy Revolučního národního výboru složeného ze zaměstnanců obou bývalých sněmoven.<sup>477</sup>

Většina zaměstnanců parlamentu během války vystoupila ze státní služby. Po oficiálním rozpuštění národního shromáždění v březnu 1939 byli jeho zaměstnanci a budovy převedeni pod Národní souručenství. Na příkaz státního tajemníka K. H. Franka měla být budova poslanecké sněmovny vyklizena k 30. červnu 1940, přičemž zbývající zaměstnanci byli přeloženi do budovy bývalého Senátu. Lhůtu k vyklizení se dařilo prodlužovat tak, aby se zajistilo uchování politické knihovny a archivu národního shromáždění. Fakticky sněmovní kancelář zanikla k 1. lednu 1942.<sup>478</sup> Lidé, kteří v ní

---

<sup>476</sup> V podmínkách hospodářské krize třicátých let nebyla stavba navzdory svému nespornému symbolickému významu příliš populární ve veřejném mínění. V něm převládal názor, že by nebylo hospodárné opustit po relativně krátké době nákladně rekonstruované Rudolfinum a navíc vynakládat další velké prostředky na novostavbu. Proti záměru postavit parlament na Letné dále logicky protestovali také zástupci sportovních klubů, jejichž stadiony se nedaleko odtud nacházely. Námitky vznášeli i ochránci památek, kteří se obávali, že plánovaná mohutná stavba by znehodnotila panoráma Hradčan.

<sup>477</sup> Členy tohoto orgánu byli kromě jiných někteří významní a vlivní parlamentní úředníci dr. Jan Řiha, dr. František Soukup a dr. Vladimír Záděra.

<sup>478</sup> V budově Rudolfinum během války sídlily Deutsche Philharmonischer Orchester, Kunsthistorisches Institut der Prager Deutscher Universität, Geographische Sammlungen, Prager Streichquartett, Prager Deutsche Musikgesellschaft, Hausmusik, Hochschulinstitut für Musik)

ještě v této době pracovali, byli posláni do výslužby. Nadále se ale scházel jejich ilegální výbor, který se snažil zejména dohlížet na osud sněmovního majetku.

Po osvobození byla hned 18.5.1945 ustavena závodní rada Mezi její úkoly patřilo zkoumání národní a státní spolehlivosti stávajících, povolávaných bývalých i přijímaných nových zaměstnanců sněmovny. Podle pokynů veřejnozaměstnanecké složky ÚRO byla zvolena závodní vyšetřující komise. Tvořili ji ředitel sněmovního archivu dr. František Soukup, vrchní kancelářská oficiálka Anna Mikotová, podúředník Karel Novák a zřizenci Vojtěch Uher a Jaroslav Vlastibor.<sup>479</sup> Komise měla prověřovat mezi zaměstnanci sněmovny sporné případy, které jí předala závodní rada. Přijetí zaměstnanců, kteří podle jejího názoru za války dobrovolně vstoupili do německých služeb, nedoporučovala.<sup>480</sup> Protějšek zaměstnanců, kteří nebyli shledáni jako vhodní pro návrat k práci ve sněmovně, tvořila Skupina osvobozených politických vězňů ustavená v prosinci 1945, která se kromě jiného starala o to, aby se odměny rozdělovaly i podle toho, kdo byl za války z politických důvodů vězněn.<sup>481</sup>

Zřetelným příznakem nastupujících poměrů, kdy se předmětem zkoumání očistných komisí nestávala pouze hlediska národní, ale též sociálně-politické spolehlivosti, se stal případ Jana Václavíka. Ten byl komisí vzhledem ke stížnostem na nedostatečné sociální cítění přeřazen z funkce vedoucího zřízenecké služby a pověřen vedením adaptačních, dislokačních a zařizovacích prací. Závodní rada se nadále věnovala především otázkám souvisejícím s vlastním výkonem služby zaměstnanců. Musela ale řešit i stížnosti, mezi nimiž zaujímá pozoruhodné a příznačné místo podnět člena moravskoslezského ZNV Viktora Linharta, který navštívil 5.3.1946 jednání PNS a na galerii byl přítom uveden zřízencem, jenž návštěvníkům podle stěžovatele řekl, že „před týdnem náčelník Sokola poslanec Hřebík setřel poslance Zápotockého“ a že Hřebík je „skvělý řečník“, jehož projevy jsou lepší než když mluví „ten starý vůl“ Nejedlý. Na základě podnětu Viktora Linharta vznesl 8.3.1946 poslanecký klub KSČ stížnost, kterou 12.3.1946 projednala závodní rada. Provinivšímu se zřízenci Josefu Votrubovi nařídila omluvit se, uložila mu přísnou důtku a přeložila jej k jinému výkonu služby.<sup>482</sup>

---

<sup>479</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f. Kancelář Národního shromáždění, inv.č. 65, kart.č. 5. Na složení vyšetřující komise se výrazně projevuje počínající tendence směrem ke společenské nivelizaci, kdy se v orgánu rozhodujícím o osudu zaměstnanců dává poměrně výrazný podíl zřízencům.

<sup>480</sup> Tamtéž. Jednalo se například Josefa Prchala nebo Josefa Martínka, který údajně dobrovolně pracoval v Německé filharmonii.

<sup>481</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f. PNS, inv.č. 1033, kart.č. 48.

<sup>482</sup> Tamtéž.

Na počátku září vyzvalo ministerstvo vnitra sněmovní kancelář k podání přehledu systemizovaných míst, aby si ministerstvo mohlo udělat obraz o tom, kolik pracovních sil si bude činnost kanceláře vyžadovat. Hned následující den kancelář žádosti vyhověla. Informovala ministerstvo o tom, kolik pracovních míst měla v roce 1938 a kolik jich již po skončení války obsadila. Sněmovní kancelář se skládala z 10 oddělení, která měla mít podle organizačního řádu celkem 209 zaměstnanců, přičemž prozatím bylo do služby povoláno 112 lidí.<sup>483</sup>

Předseda Národního shromáždění měl mít podle platného jednacího řádu k dispozici stráž, kterou mu opatrovalo předsednictvo v dohodě s ministerstvem vnitra. Kancelář PNS proto v rámci příprav na svolání zákonodárního sboru požádala ministerstvo vnitra, aby se postupovalo stejně jako u bývalé Poslanecké sněmovny a Senátu a aby tedy policejní ředitelství v Praze dávalo mužstvo ke každé schůzi pléna podle potřeby. Stráž tedy neměla být trvalá.<sup>484</sup> Ministerstvo vnitra s tímto návrhem vyslovilo souhlas 9.10.1945. Ředitelství Národní bezpečnosti určilo k výkonu sněmovní stráže 50 příslušníků neuniformované a 50 příslušníků uniformované stráže SNB.<sup>485</sup> Sama budova Rudolfiny byla od 15.9.1945 hlídána zaměstnanci, které v této činnosti po dvou měsících vystřídala od 15.11.1945.

Vedoucí zaměstnanci byli na svá místa definitivně jmenováni v prosinci 1945. Tajemníkem PNS (s účinností od 11.9.1945) se stal Josef Madar, jeho prvním náměstkem Vladimír Záděra a druhým náměstkem Karel Ramajzl. Ředitelem Těsnopisecké a zpravodajské služby byl jmenován Miloslav Kohák a jeho zástupcem Václav Osvald. Do čela Archivu NS byl postaven František Soukup.<sup>486</sup>

---

<sup>483</sup> Tamtéž, f. PNS, Kancelář PNS, inv.č. 978, kart.č. 45. V sekretariátu byla v roce 1938 systemizována 4 místa v Poslanecké sněmovně a 3 v Senátu. Tři zaměstnanci ze sekretariátu PS (dr. Jan Říha, dr. Vladimír Záděra a dr. Karel Ramajzl) již byli povoláni do služby, v pomocných úřadech již bylo ze systemizovaných 27 míst obsazeno 13, v hospodářském úřadu ze čtyř míst obsazena tři, v inspektorátu budov ze tří míst obsazeno jedno, mezi podúředníky a zřizenci ze 131 obsazeno (resp. vázáno) 83, v archivu ze dvou míst obsazeno jedno, v knihovně z pěti míst obsazena tři, v těsnopisecké a zpravodajské službě ze 13 míst dosud nebyl povolán nikdo, neboť toho, dokud Národní shromáždění nezahájilo činnost, nebylo třeba, mezi tlumočníky z pěti míst obsazeno (resp. vázáno) jedno, v parlamentní úsporné a kontrolní komisi ze dvou míst zatím nepovolán nikdo. Již na konci září ale byla podána žádost, splněná k 1.10.1945, o povolání tří bývalých úředníků těsnopisecké a zpravodajské služby. Jedním z nich byl i dr. Miloslav Kohák, který se stal vedoucím této služby. Těsně před zahájením činnosti PNS pak sdělil sněmovní kanceláři, že PNS bude potřebovat deset stenografů (sedm českých a tři slovenské), pět redaktorů a devět písařek, čímž by byl výrazně překročen původně systemizovaný počet 13 míst.

<sup>484</sup> Tamtéž, f. PNS, inv.č. 948, Bezpečnostní a ochranná opatření, kart.č. 44. Dopis kanceláře PNS ministerstvu vnitra 25.9.1945.

<sup>485</sup> Tamtéž, řízením služby byl pověřen policejní rada Josef Jakubec, který tuto funkci vykonával již v letech 1930-1934.

<sup>486</sup> Tamtéž, f. PNS, inv.č. 66, kart.č. 10, schůze předsednictva PNS 11.12.1945.

O zajištění budovy byl 12. května informován ministr vnitra Nosek, který nařídil objekty pro veřejnost prozatím uzavřít a parlamentní zaměstnance informoval o tom, že národní shromáždění by mělo být zvoleno do dvou měsíců a že do té doby bude nutno provést nezbytné úpravy. Při osobním setkání s delegací zaměstnanců o tři dny později 15. května již ale výhled na svolání nového poválečného parlamentu prodloužil na 4-6 měsíců.<sup>487</sup> Osobně pak budovu Poslanecké sněmovny ministr Nosek navštívil 18. května. Shromážděným zaměstnancům oznámil, že se počítá se stavbou nového parlamentu a že do té doby budou parlamentnímu účelu sloužit budovy bývalé Poslanecké sněmovny, tedy Rudolfinum a některé přilehlé prostory. Svě posluchače upozornil, že zjednodušení politického života, kterého se bude účastnit omezený počet politických stran se odrazí i v parlamentním provozu.

Vzhledem k výsledkům jednání s ministrem Noskem začala sněmovní kancelář, která obnovila svoji činnost, neprodleně jednat s příslušnými orgány (hlavně s ministerstvem dopravy a techniky a ministerstvem školství a národní osvěty) o vyklizení všech dotčených prostor. Jednalo se kromě Rudolfinu o bývalé akademické gymnázium a část budovy Filozofické fakulty UK, které měly být určeny pro parlamentní výbory a kluby. Brzy se ale vyskytly překážky spočívající především v neochotě institucí využívajících tyto budovy ustoupit potřebám národního shromáždění. Ministerstvo školství a národní osvěty sdělilo sněmovní kanceláři 6. června, že uplatňuje nárok na všechny místnosti užívané dříve v budově filozofické fakulty národním shromážděním. Navzdory tomu přicházeli zástupci sněmovní kanceláře na jednání k ministru Noskovi 4. června s relativním optimismem a předložili mu memorandum o stavu příprav, ze kterého vyplývalo, že zařízení předsednických prostor a sněmovní kanceláře je hotové a že podle příslibu Národní galerie, konzervatoře a České filharmonie budou jejich místnosti vyklizeny do 30. června. Zmiňovali se dále o nutnosti získat zpět vybavení, které si vypůjčily po ukončení činnosti sněmovní kanceláře protektorátní orgány.<sup>488</sup> K rychlé obnově činnosti sněmovního aparátu mělo přispět i nařízení ministra vnitra z 11.6.1945, podle kterého měl být v činnost uveden sněmovní hospodářský úřad s pokladnou a účtárnou. K realizaci tohoto nařízení byl zmocněn ředitel sněmovní kanceláře dr. Jan Říha se

---

<sup>487</sup> Tamtéž, f. PNS, kancelář PNS, inv.č. 970, kart.č. 45.

<sup>488</sup> Již 24. května poslala sněmovní kancelář žádosti o vrácení veškerého sněmovního inventáře převedeného za války do jiných úřadů. Jednalo se v této souvislosti o Prezidium ministerské rady, ministerstvo financí, Technicko-hospodářskou ústřednu při ministerstvu dopravy, ministerstvo školství, ministerstvo vnitra, Archiv ministerstva vnitra a Svaz zemědělství a lesnictví.



svými zástupci dr. Vladimírem Záděrou a dr. Karlem Ramajzlem. Ministerstvo financí mělo pokladně poskytovat příslušné dotace na činnost kanceláře. O výdajích kanceláře by rozhodovala vláda zastoupená ministrem vnitra. Do státního rozpočtu měla být zařazena zvláštní kapitola pro výdaje a příjmy sněmovny.

Jako složitější se jevílo zařizování prostor pro kluby a výbory, pro které bylo třeba zajistit 30-42 místností včetně čtyř velkých zasedacích síní, dále různých služeb (pošta, prodejna tabáku, lázně) a služební byty.

Ministr Nosek však již na tomto setkání své partnery pravděpodobně nepříjemně překvapil tím, že začal hovořit o možných jiných budovách pro národní shromáždění. Kromě jiných (například Žofína) se zmínil také o budově bývalé Peněžní burzy. Vedení sněmovní kanceláře vyzval, aby objekty prohlédli a posoudili, zda by vyhovovaly parlamentním potřebám.<sup>489</sup> Mezitím se totiž prosadilo přesvědčení obhajované například Zdeňkem Nejedlým, že Rudolfinum musí být vráceno uměleckým účelům. Na schůzi vlády 7.6.1945 se na toto téma rozvinula diskuse, ve které právě Nejedlý upozorňoval na to, že již v roce 1920 byl dán slib vrácení Rudolfinu hudebníkům. Sám ministr Nosek připouštěl, že Rudolfinum se po válce vrátí ke svému poslání koncertní síně. Současně již hovořil o tom, že dokonce byly hledány jiné budovy, ale ukázaly se jako nevhodné. Možnost opětového využití Rudolfinu označil za nanejvýš dočasné řešení. Přesun parlamentu podporoval i ministr Ripka, naproti tomu ministr Hála se klonil k dočasnému umístění Národního shromáždění v Rudolfinu jakožto ke znamení kontinuity s předválečným Československem.

Výsledkem diskuse bylo rozhodnutí ustavit komisi, jejímiž členy se stali místopředseda vlády Jožka David a ministři František Hála, Zdeněk Nejedlý a Vavro Šrobár. Úkolem komise bylo zkoumat možnosti vhodné budovy.<sup>490</sup> Za budoucí sídlo zákonodárnyho sboru byla nakonec zvolena budova bývalé Peněžní burzy.<sup>491</sup> O její návštěvě podal vládě informaci premiér Fierlinger. Tato změna preferencí se promítla do rozhodnutí vlády z 10. července. Podle něho se měly v Rudolfinu konat jen

---

<sup>489</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f. Spisy, Budova, inv.č. 44, kart.č. 5.

<sup>490</sup> NA Praha, ÚV KSČ, f. Klement Gottwald, a.j.1494, sv. 137, schůze vlády 7.6.1945.

<sup>491</sup> Na jejím místě se původně nacházela tzv. Theatergarten, která patřila k německému divadlu a v níž se konaly zahradní koncerty. V roce 1927 koupila pozemek burzovní komora pro svoji novou budovu. První soutěž na její stavbu nevedla k žádnému rozhodnutí, protože všechny předložené projekty byly moc drahé. V roce 1934 byla proto vypsána druhá soutěž a na jejím základě se v letech 1936-1938 realizoval návrh architekta Rösslera. Na části pozemku vznikl obytný dům jako samostatný objekt. Za okupace byla burza vystěhována a do uprázdněné budovy přesídlila opera z německého Duisburgu, která ji využívala pro správu, zkušebny a dílny na dekorace (představení se konala v německém divadle). Na konci války pak operu vystřídal vojenský lazaret.

ustavující schůze a několik málo dalších do té doby, než budou ukončeny adaptace bývalé Peněžní burzy. Za provedení úprav Peněžní burzy odpovídala vládní komise v čele s náměstkem předsedy vlády Jožkou Davidem. Úřední místnosti předsednictva a kanceláře měly prozatím zůstat v Rudolfinu. Usnesení přijala vláda poměrem hlasů 10:5 (proti hlasovali ministři Nosek, Procházka, Hála, místopředseda vlády Ursíny a státní tajemník Lichner). Z toho důvodů byly také zastaveny přípravy na příslušné adaptace v Rudolfinu, přestože ihned po válce byl vyzván k vypracování projektu prozatímní úpravy Rudolfinu architekt Antonín Parkmann.<sup>492</sup> Jeho projekt byl schválen, přičemž s dokončením se počítalo symbolicky k 28. říjnu 1945. V době, kdy začaly být vybírány firmy pro úpravy v Rudolfinu, došlo ke změně plánu, s níž architekt Parkmann přirozeně nesouhlasil. Snažil se proto přesvědčit odpovědné představitele, že budova Peněžní burzy je pro parlamentní účely nevhodná, že náklady na její přestavbu budou vyšší než u Rudolfinu a že se práce v roce 1945 nestihnou. Ve chvíli, kdy trvalé umístění parlamentu v Rudolfinu bylo nereálné politicky a jeho přemístění do Peněžní burzy se jevilo sporné ekonomicky, poukazoval na svůj dřívější plán vybudování nové zasedací síně v bloku budov kolem bývalého Senátu. V srpnu 1945 jej předložil prezidentu republiky a v prosinci předsedovi PNS.<sup>493</sup>

Po definitivním rozhodnutí o odchodu parlamentu z Rudolfinu byla svolána schůze meziministerské komise, která měla stanovit hlavní úkoly, jež bude třeba v souvislosti s přesunem provést. Zástupci vlády, některých ministerstev a sněmovní kanceláře se tak 14. července dohodli, že přestavbu Peněžní burzy (jejíž součástí musela být i dezinfekce vzhledem k tomu, že budova za války mimo jiné sloužila i jako lazaret), domu k ní přilehlého a domu bývalé Elektry provede v součinnosti s kanceláří sněmovny ministerstvo dopravy, které také bude jednat s majiteli zabraných sousedních domů. Do nové parlamentní budovy se přirozeně mělo přemístit i zařízení obou bývalých sněmoven. Vládě komise navrhla, aby za účelem ubytování poslanců zahájila jednání s hotelem Wilson<sup>494</sup> a aby dále rozhodla o umístění lavic ministrů a sochy TGM

---

<sup>492</sup> . Architekt Parkmann byl již v roce 1934 pověřen předsednictvem Senátu vypracovat návrhy adaptace a přístavby budovy Senátu. V přípravných pracích pokračoval i za války, kdy se věnoval projektu nové zasedací síně parlamentu.

<sup>493</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f. Spisy, Budova, inv.č. 43, kart.č. 5.

<sup>494</sup> Tamtéž, f. Spisy, Budova, inv.č. 47, kart.č. 5. O pronájmu hotelu Wilson pak jednalo s jeho majitelem R. Sochořem ministerstvo vnitřního obchodu. Byla uzavřena dohoda na ročním nájemném ve výši 3 400 000 Kč s tím, že stát bude hradit každý měsíc jednu dvanáctinu této částky a že bude mít v hotelu své vlastní zaměstnance. Podle smlouvy podepsané na tři roky měl stát k dispozici v hotelu 95 pokojů (38 dvoulůžkových a 57 jednolůžkových). Kromě poslanců v hotelu mohli bydlet i vládní činitelé. Srov. Tamtéž, f. PNS, Poslanci-Ubytování, inv.č. 1010, kart.č. 47 Vláda pak dodatečně schválila smlouvu

do průčelí zasedací síně, aby stanovila počet bloků zasedacích lavic a konečně aby potvrdila deponování knihovny a archivu parlamentu v budově bývalého senátu tak, jak to předpokládalo již její vlastní usnesení ze 4. června. Na základě toho ministerstvo vnitra přidělilo 11. srpna archivu a knihovně národního shromáždění v této budově místnosti. Ministerstvo zdravotnictví, jemuž historické sídlo českého sněmu v této době sloužilo, s tím ovšem nesouhlasilo a proti rozhodnutí ministerstva vnitra podalo 21. srpna protest. Parlamentnímu archivu a knihovně tak akutně hrozilo, že je nebude kde uložit, protože na svých stávajících místech (archiv v Praze ve Zlaté uličce a v klášteře v Ročově u Slaného, knihovna ve Zlaté Koruně) nebudou moci dlouho zůstat. Svůj účel navíc mohly obě instituce plnit pouze v Praze. V prosinci 1945 pak již předsednictvo PNS žádalo vládu, aby se věci zabývala, protože ministerstvo zdravotnictví prostory v budově bývalého senátu neuvolnilo a jiné se získat nepodařilo.

Na podněty meziministerské komise vláda odpověděla 26. července. Usnesla se na tom, že ministři budou sedět jako dřív proti poslancům, že se vytvoří sedm samostatných bloků lavic pro jednotlivé poslanecké kluby stran a pro poslance-odborníky (v říjnu se pak ale rozhodlo, že bloků bude jen šest), že socha T.G.Masaryka se ze Senátu z technických důvodů stěhovat nebude, ale do parlamentní zasedací síně se umístí jiná.<sup>495</sup>

Sněmovní kancelář musela během léta 1945 akceptovat kromě opuštění Rudolfiny také rozhodnutí o vyklizení dříve parlamentem užívané části budovy FF a bývalého akademického gymnázia. O to více ale potřebovala místnosti v Rudolfinu, které podle vládního usnesení měla dočasně užívat. I o ně ale musela svádět boj s Českou filharmonií a konzervatoří. Na počátku září se tak odmítla žádost České filharmonie, aby se vzdala prostor koncertní síně a přilehlých místností, protože za ně neměla žádnou náhradu. Předsedovi vlády si pak 25. září stěžovala, že pokud filharmonie a konzervatoř zaberou v Rudolfinu místnosti, národní shromáždění po svém ustavení nebude moci plnit své úkoly a navíc nebude ani možno zajistit v budově bezpečnost, protože současně se zasedáním by v ní probíhala i výuka. O umístění kanceláří poslaneckých klubů v bezprostřední blízkosti Rudolfiny důrazně žádali generální sekretáři politických stran 5.10.1945. Upozorňovali, že jinak by byla činnost parlamentu ohrožena. Navíc připomínali, že slovenské strany neměly v Praze jiného

---

s vedením hotelu 13.11.1945. Srov. NA Praha, f. Klement Gottwald, a.j. 1494, sv. 139, zápis 2. schůze vlády 13.11.1945.

<sup>495</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f. Spisy, Budova, inv.č. 47, kart.č. 5.

sídla než právě úřední místnosti svých poslaneckých klubů.<sup>496</sup> Ministerstvo vnitra odpovědělo návrhem vládě, aby po dobu užívání Rudolfinu byly prostory poslaneckých klubů umístěny v budově Na rejdišti 1, kde měla státní konzervatoř pro účely poslaneckých klubů okamžitě vyklidit 12 místností.<sup>497</sup> Až v průběhu listopadu se konflikt podařilo vyřešit. PNS získalo celé jedno patro budovy bývalého Akademického gymnázia a navíc se konzervatoři nepodařilo prosadit svůj požadavek, aby vyučovala ve třech místnostech v přízemí Rudolfinu.<sup>498</sup> Vláda nakonec nařídila ministerstvu školství a osvěty, aby konzervatoř vzhledem k prodlužujícímu se pobytu parlamentu v Rudolfinu umístila do objektu v Trojanově ulici. Prostory pro kluby měly být hotovy do 10.12.

Perspektiva stěhování z monumentálního Rudolfinu netěšila zaměstnance sněmovny a obtížně se s ní smiřovali i později zvolení poslanci. Nebyla vynechána jediná příležitost zdůrazňovat, jak nevhodná je budova Peněžní burzy pro parlamentní potřeby zejména proto, že nedisponuje dostatečně rozsáhlými kapacitami pro zázemí parlamentu – pro jednání výborů a klubů. V různých memorandech se tato skutečnost sdělovala ministrům a v listopadu 1945 o tom předsednictvo PNS přesvědčovalo i prezidenta republiky. Poslanci hledali u hlavy státu porozumění pro svoji představu, aby Rudolfinum bylo národnímu shromáždění ponecháno do doby, než bude postavena nová budova. Poslanci trvale odmítali „mezistěhování“ do Peněžní burzy s tím, že s ohledem na plánovanou novostavbu jde o zbytečné plýtvání veřejnými financemi. Delegation poslanců přesvědčovala prezidenta, že budova bývalé burzy je pro parlamentní práce nevhodná, protože postrádá místnosti pro kluby i výbory a bude si tak vyžadovat spolu s okolními objekty nákladnou adaptaci. Prezident spatřoval nejlepší místo pro nové sídlo zákonodárnyho orgánu vedle Kramářovy vily - vznikla by tak linie od Hradu jako sídla prezidenta, přes Kramářovu vilu jako sídlo vlády až k sídlu parlamentu. Svě partnery v rozhovoru ale nepotěšil konstatováním, že i na přechodnou dobu by národní shromáždění mělo Rudolfinum opustit a dočasně se přemístit do bývalé burzy.<sup>499</sup> Stesky neustaly ani po přestěhování do nové budovy. Ještě v září 1946 předsednictvo ÚNS znovu konstatovalo, že tento objekt je pro parlamentní účely vzhledem k dislokaci místností, akustickým poměrům i jeho okolí nevhodný. Proto se vedení ÚNS rozhodlo,

---

<sup>496</sup> Tamtéž, f. PNS, Kluby PNS, inv.č. 1077, kart.č. 51.

<sup>497</sup> Tamtéž.

<sup>498</sup> Takovému umístění školy, tedy veřejně přístupné instituce, do budovy, kde zasedá parlament by samozřejmě bránily především bezpečnostní důvody.

<sup>499</sup> NA Praha, f. Kl. Gottwald, sv.54, a.j. 886-889, kart.č. 54. Zpráva o setkání předsednictva PNS s prezidentem republiky 22.11.1945.

že investice do budovy se omezí na nejnižší nutnou míru (hlavně na dokončení knihovny a garáží) a že se nadále budou posilovat vyhlídky na postavení nové parlamentní budovy.

Ekonomické důvody ale pravděpodobně nebyly jediným motivem rozhodnutí o přesunu parlamentu do budovy Peněžní burzy ani protestů proti němu. Rudolfinu je monumentální stavba spjatá s uměním, což jí dodává vznešenost, jejíž odlesk zasahoval i v něm sídlící parlament a tak posiloval jeho vážnost a důstojnost. Vytvářel se tím dojem parlamentu jako významného mocenského centra minimálně rovnocenného s vládou a spolu s ní ztělesňujícího stát. Z tohoto hlediska pak lze chápat rozhodnutí vlády, která nejprve se setrváním parlamentu v Rudolfinu souhlasila a zakrátko svůj názor změnila a posvětila jeho odchod, jako její snahu potlačit na symbolické úrovni význam parlamentu a tak zdůraznit význam svůj. Zatímco dříve parlament sídlil v „chrámu umění“, nyní byl přemístěn do někdejšího „chrámu peněz“. V očích české veřejnosti se takový přesun neměl a nemohl jevit jako pouhá technická záležitost, ale jako symbolická událost, která implikuje pokles váhy parlamentu.

Ačkoliv od září 1945 již probíhalo vyklízení budovy Peněžní burzy a na podzim započala adaptace, snažili se příznivci umístění parlamentu v Rudolfinu ještě i v této době bojovat za to, aby v něm zákonodárci trvale (resp. do postavení nové budovy) zůstali a všemožně se snažili vyvolat dojem, že stále ještě není rozhodnuto s konečnou platností.<sup>500</sup> Stavební práce, byť provázené řadou stížností, nicméně pokračovaly dál.

V budově Peněžní burzy se nacházely v přízemí velký sál o rozloze 700 m<sup>2</sup>, dva sály po 215 m<sup>2</sup>, dva sály po 150 m<sup>2</sup>, dvě přísálí po 35 m<sup>2</sup> a jedna místnost o 30 m<sup>2</sup>, v prvním patře dvě kanceláře o 20 m<sup>2</sup> a jedna o 60 m<sup>2</sup>, jeden byt 1+1 a jeden byt 4+1, ve druhém patře deset kanceláří po 16 m<sup>2</sup>, dvě po 44 m<sup>2</sup> a dva sály po 90 m<sup>2</sup>. Nevýhody budovy pro umístění parlamentu byly spatřovány v tom, že ležela na frekventovaném místě vzdálená od většiny ústředních úřadů, ve špatné akustice sálu, v nedostatečném vytápění a osvětlení, v nedostatku místa pro předsednickou tribunu, v malém počtu kanceláří a v chybějících prostorech pro kluby a část výborů. Jelikož ty bylo nutno hledat mimo budovu, přicházelo v úvahu vlastně jen jediné řešení: použít přílehlý obytný dům Peněžní burzy s dvěma obchody v přízemí a pěti byty v patrech, ve kterých

---

<sup>500</sup> Například na poradě předsednictva PNS a ministerského komitétu o stavbě nového parlamentu 29. listopadu 1945, o níž ještě bude níže pojednáno, se předseda PNS David vyjádřil v tom smyslu, že o stěhování parlamentu do Burzy ještě není rozhodnuto. A sdělení sněmovní kanceláře vedoucímu stavby v Peněžní burze o definitivním rozdělení místností pro národní shromáždění nijak neprejudikuje souhlas PNS s přestěhováním. Srov. Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f. Spisy, Budova, inv.č. 47, kart.č. 5

bydleli soukromí nájemníci, a dům Elektry na třídě maršála Stalina 1, v jehož přízemí sloužily veřejnosti restaurace a kavárna a v patrech sídlily Ústřední svaz řemesel a Pražská městská živelní pojišťovna. Kromě zmíněné nutné rekonstrukce topení a osvětlení bylo třeba v těchto objektech provést řadu dalších úprav. Obytný dům měl být spojen s hlavní budovou a menší místnosti přestavěny na zasedací sály výborů a klubů. Zřízena nebo opravena musela být telefonní a signální zařízení. Rekonstrukce čekala i na kanalizaci a vodovod. Jak bývá u takových akcí obvyklé i v dnešní době, náklady na stavební úpravy stouply a nakonec dosáhly výše 13 521 000 Kč.

Ačkoliv v létě 1945 se počítalo s tím, že PNS v Rudolfinu absolvuje pouze ustavující a nanejvýš ještě několik dalších schůzí, rekonstrukce budovy Peněžní burzy pokračovala ještě na jaře. Předsednictvo PNS vyslechlo 26.3.1946 dispozici vlády, podle které mělo být Rudolfinum vyklizeno do 15.4. Usneslo se vykonat následující den inspekci rekonstruované budovy. Zároveň vyjadřovali jeho členové nespokojenost s tím, že rozhodnutí o stěhování bylo přijato bez konzultace s PNS. Vedle již tradičních stížností na neúčelnost a nehospodárnost přesunu si ale dobře uvědomovali, že vzhledem k veřejnému mínění a částkám na přestavbu vynaloženým, mu již nelze zabránit.<sup>501</sup> Až 10.dubna 1946 mohl oznámit tajemník PNS Madar, že práce v Peněžní burze jsou dokončeny, že přestěhování je možné a že by v zájmu státu i PNS samotného měly proběhnout co nejrychleji.<sup>502</sup> Ačkoliv v následné debatě se znovu hovořilo o tom, že nová budova se svým stylem (vyjadřujícím její původní určení) i polohou (v rušném centru města, blízko hlučné křižovatky) nehodí pro parlament demokratického státu, stěhování bylo v tuto chvíli pochopitelně již naprosto neodvratné. Zanedlouho poté byl schválen zasedací pořádek poslanců v nové budově, který byl tvořen celkem sedmi bloky.<sup>503</sup> Celá záležitost ale ještě ani zdaleka nedospěla ke svému konci. Oficiálně měla adaptace budov pro potřeby národního shromáždění skončit k 15. dubnu 1946. Při předávání ale byla zjištěna řada nedostatků přímo ovlivňujících parlamentní jednání: nevyhovovala podoba zasedacího sálu, nezlepšila se akustika a nedostatečně fungovalo zesilovací zařízení. Podle dohody se stavebníky měly být odstraněny během

---

<sup>501</sup> Tamtéž, f. PNS, inv.č. 91, kart.č. 10, schůze předsednictva PNS 26.3.1946.

<sup>502</sup> Tamtéž, schůze předsednictva PNS 10.dubna 1946.

<sup>503</sup> Tamtéž, schůze předsednictva PNS 12.dubna 1946. V prvním bloku mělo sedět 40 poslanců Demokratické strany, 4 poslanci Strany slobody a dva poslanci stojící mimo kluby, ve druhém 44 poslanců KSS a tři nezařazení poslanci, ve třetím 49 poslanců KSČ, ve čtvrtém 44 poslanců sociální demokracie a tři poslanci KSČ, v pátém 40 poslanců národně socialistických a šest sociálnědemokratických, v šestém 36 poslanců ČSL a deset poslanců národně socialistických a v sedmém bloku pět poslanců Ukrajinské národní rady a třináct poslanců ČSL.

parlamentních prázdnin. Kromě nich zbývalo dokončit mnoho dalších technických problémů. Ještě v říjnu 1946 si tajemník tehdy již Ústavodárného národního shromáždění stěžoval ministerstvu techniky, že ještě stále nebyly vyřešeny a že na některých se dokonce ani nezačalo pracovat.

Koncem dubna 1946 se předsednictvo PNS zabývalo již první schůzí v nové budově. Symbolicky měla tvořit součást květnových oslav prvního výročí osvobození. Byla naplánována na 7.5. a do jejího průběhu byly zakomponovány projevy předsedy PNS, zástupců všech politických stran a ukrajinské frakce. Přitom se předsednictvo PNS rozhodlo apelovat na to, aby mluvili vedoucí představitelé stran, kteří měli zdůrazňovat jednak význam května 1945 a jednak význam parlamentu pro budoucí vývoj země.

Současně s adaptací Peněžní burzy a snahou některých udržet národní shromáždění v Rudolfínu, začaly na podzim 1945 první přípravy na výstavbu nového sídla zákonodárného sboru ČSR. O jeho potřebě se od osvobození nepochybovalo. Porada všech činitelů příslušných k výstavbě se v úřadu předsednictva vlády konala 5. listopadu 1945. Byla zvolena komise odborníků, v jejímž čele stál šéf sektoru veřejné služby technické v ministerstvu dopravy ing. Novák. Komise měla v nejkratší možné době stanovit podmínky ideové soutěže, aby se nejpozději za rok mohla stavba zahájit. Jádrem celého podniku byla teze, podle níž měla nová budova parlamentu na Letné vytvořit novou dominantu města odpovídající „současné revoluční době“.<sup>504</sup> Koncem listopadu se vládní komise sešla s předsednictvem PNS na výše již zmíněné schůzce. Z ní vzešlo doporučení pro vládu vypsát veřejnou ideovou soutěž na budovu národního shromáždění, které by mělo jednu komoru a zhruba 300 poslanců. Objekt se měl nacházet na Letné. Vláda tento úkol splnila 30. listopadu. Nejdůležitějším tématem zajímavé debaty byla poznámka ministra Pietora, který se oprávněně tázal na to, proč se již v té chvíli plánovalo jednokomorové národní shromáždění, když by o tom měla definitivně rozhodnout až ÚNS při práci na nové ústavě.

Soutěž měla připravit komise řízená předsedou vlády a tvořená předsedou PNS, ministry vnitra, financí a dopravy, předsedou Nejvyššího účetního kontrolního úřadu, zástupci Kanceláře prezidenta republiky, úřadu předsednictva vlády, zemského národního výboru v Čechách, ústředního národního výboru v Praze, předsedou státní regulační komise pro hl. město Prahu a okolí a předsedou plánovacího úřadu. Kromě úředníků najdeme v řadách členů komise i skutečné odborníky a proslulé architekty,

---

<sup>504</sup> NA Praha, f. ÚPV, běžná spisovna, inv.č. 245/6, kart.č. 138.

jako například Pavla Janáka, který zastupoval Kancelář prezidenta republiky. Komise měla zajistit veřejnou ideovou soutěž na projekt a později dohlížet nad vypracováním projektu pro novou budovu národního shromáždění na Letné. Vláda zároveň pro soutěž uvolnila určité finanční částky. Pro výdaje na soutěž (hlavně na ceny) se mělo uvolnit 1 500 000 Kč a dalších 500 000 Kč pak na další výdaje (honoráře pro porotu a znalce).<sup>505</sup> Tyto částky potom byly v březnu roku 1946 zvýšeny o dalších 500 000 Kčs.<sup>506</sup>

V prosinci 1945 byla ustavena užší komise odborníků, která byla pověřena vypracováním podkladů pro veřejnou soutěž. Ta byla vyhlášena 31. března 1946. Obsahovala některá konkrétní ustanovení, podle nichž měla být budova umístěna na Letné, kde by tvořila dominantní objekt, což se mělo zohledňovat při eventuální výstavbě dalších budov, s nimiž se na tomto místě počítalo (Národní galerie, Ústav TGM). Přesná poloha pak záležela na uvážení soutěžících a zastavěná plocha měla být co nejmenší, aby Letná zůstala zachována v celku.

Těmto jednotlivým zveřejněným podmínkám ideové soutěže předcházela text nazvaný Parlament a národ, jehož autorem byl úředník těsnopisecké a zpravodajské služby PNS dr. Miloslav Kohák. Jedná se o pozoruhodnou stať, která názorně dokládá, jaké ideové a symbolické významy byly v poválečné ČSR s parlamentem spojovány.<sup>507</sup> Příprava stavby nové budovy národního shromáždění znamenala pokračování toho, jak se na architektonické rovině projevovalo společensko-politické vzepětí národa z 19. století. Nový parlament měl představovat dovršení národního vývoje. Co začalo stavbou Národního divadla a důkazem vzestupu kulturního, pokračovalo stavbou Národního muzea a důkazem vzestupu vědeckého, bylo by završeno vybudováním parlamentu jakožto důkazu vzestupu a posílení politického. Společný rys českého umění a demokracie byl nalézán v tom, že jejich vrcholné projevy jsou majetkem celého národa a každý jeho jednotlivý příslušník si je bere za své. Úkol nové stavby proto měl spočívat v manifestaci „stejného bohatství národního obsahu, ve formách tak podmanivých, jako se to podařilo staviteli Národního divadla“. Jelikož však tradice

---

<sup>505</sup> NA Praha, f. Klement Gottwald, a.j. 1494, sv. 139, zápis z 9. schůze vlády 30.11.1945.

<sup>506</sup> Tamtéž, sv. 141, zápis ze 45. schůze vlády 26.3.1946.

<sup>507</sup> Vzhledem ke svému názorovému přesvědčení, které Miloslav Kohák již v této době a pak i později zřetelně projevoval, jde především o pohled reprezentanta určité části československé společnosti. Domnívám se však, že části převažující, kterou v této době ještě nebylo možné jednoduše spojit s konkrétními politickými stranami nebo naopak z ní členy jiných stran vylučovat. Byl to názor, který bychom našli i mezi tehdejšími členy KSČ, jejíž vedení pochopitelně parlament považovalo za pouhý



československého parlamentarismu nestačila zakotvit a ustálit se, nedokáže prozatím stvořit formy a představy, které by architekti měli naplňovat. O to větší význam ale M.Kohák vypisované soutěži připisoval, protože k ustavení těchto doposud absentujících symbolů měla přispět. Nejde tedy pouze o porovnávání schopností architektů, ani o postavení jedné, byť sebevýznamnější budovy, nýbrž o posílení československé demokracie a tak vlastně i o upevnění existence státu a jeho dvou národů, neboť ta je s demokracií nerozlučně spjata. Tento ideový rámec soutěže na postavení nové parlamentní budovy názorně ukazuje blízké sepětí hodnot vyznávaných po roce 1945 s hodnotami, formami a měřítky 19. století – od nich se odvozovaly a úsilí let poválečných se jevílo jako snad definitivní završení národního obrození.

Lhůta pro podávání soutěžních návrhů byla nejprve stanovena na 28. října 1946, posléze prodloužena do 15. ledna 1947. V září 1946 byla jmenována porota, jejímž předsedou se stal ministr techniky Jan Kopecký a v níž národní shromáždění zastupovali místopředsedkyně Anežka Hodinová-Spurná, místopředseda Alois Petr, poslanci Laco Novomeský, Styk, tajemník národního shromáždění Josef Madar a jeho zástupce Vladimír Záděra. Porota dokončila svoji práci 15. května 1947. Rozhodla neudělit první cenu a udělit tři nejvyšší ceny pro návrhy architektů Čermáka a Paula, prof. Frágnera a ak.sochaře Makovského a konečně architektů Víška, Grunta a Zavřela. Současně navrhla vypsání užší soutěže mezi nejvýše oceněnými projekty a revidovat stavební program a připomínky k provozu podle poznatků, které doposud vyplynuly ze soutěže.

Ministerská komise, jež byla mezitím doplněna a v jejímž čele stanul místopředseda vlády Petr Zenkl (v březnu 1948, když již nebyl ve vládě, jej nahradil Bohumil Laušman) rozvažovala mezi dvěma možnými variantami dalšího postupu. Mohla podle doporučení poroty vypsání užší soutěže podle revidovaného a redukováného stavebního programu jako přímé pokračování dřívější veřejné soutěže nebo vypsání soutěže úplně novou s novými podmínkami. Vláda se nakonec v prosinci 1947 rozhodla pro určitý kompromis, přičemž ve skutečnosti se začala připravovat spíše nová soutěž. Počítalo se totiž s tím, že se začne znovu s ideovým podkladem. Komise pro přípravu nové ideové soutěže se měla poprvé sejít 20. února 1948. V zásadně změněné situaci po únoru 1948 ale otázka nové parlamentní budovy rychle ztrácela význam. Pozornost a

---

jeden z možných nástrojů k posilování svého vlivu a přisuzovalo mu tak toliko instrumentální, nikoliv substanciální hodnotu.

prostředky se přesouvaly jinam. Posléze se uskutečnila fundamentální přestavba stávajícího sídla parlamentu v bývalé Peněžní burze do sporné a dodnes známé podoby.

## VIII. Jednací řád parlamentu a jeho organizace

### VIII. 1. Jednací řády z doby první republiky

Parlamentní jednací řád je soubor předpisů pro řízení jednání parlamentu a jeho součástí (předsednictva, výborů, komisí, klubů a úřadů). Upravují organizaci a kompetenci parlamentních orgánů, práva a povinnosti poslanců, právo parlamentu na zákonodárnou iniciativu, postup, jakým mají být projednávány zákonné předlohy (v plénu i ve výborech), pravidla pro řízení schůze, disciplinární otázky, právo na podávání interpelací, normy zajišťující svobodu slova při schůzích a jejich veřejnost.<sup>508</sup> Na dodržování jednacích řádů měl dohlížet předseda parlamentu.<sup>509</sup> Jednací řády dávají parlamentu několik okruhů působnosti. Kromě zákonodárné činnosti jde o kontrolní kompetence. Podle par. 52 ústavy mohli poslanci interpelovat předsedu a jednotlivé členy vlády ve věcech jejich působnosti, přezkoumávat správní úkony vlády, ustavovat výbory, kterým musela ministerstva a další státní výkonné orgány poskytovat potřebné informace, schvalovat adresy a rezoluce. Parlament se podle ústavy také těšil určité autonomii spočívající jednak v oprávnění volit předsednictvo a další funkcionáře a jednak právě v úpravě svých vnitřních poměrů prostřednictvím jednacích řádů. K tomu ovšem přistupovaly ještě některé zvláštní funkce. Pokud totiž bylo třeba podat žalobu proti vládě respektive prezidentovi, mohl parlament fungovat i jako soudní orgán.<sup>510</sup>

Jednací řád také výslovně vymezoval okruhy témat, při jejichž projednávání mělo platit zvláštní řízení.<sup>511</sup>

První jednací řád ještě pro Revoluční národní shromáždění byl vydán již 14. listopadu 1918.<sup>512</sup> Definitivní ústava ve svém par. 37 hovořila o tom, že jednací řády

---

<sup>508</sup> Slovník veřejného práva československého sv. II, Brno 1932, s. 85-95. Autorem hesla o parlamentních jednacích řádech byl Jan Říha, předválečný činitel v kanceláři Národního shromáždění, po válce uspořádal publikaci o zákonech a nařízeních o volbě ÚNS. O povaze parlamentních jednacích řádů byl veden teoretický spor soustřeďující se na otázky, zda jsou jednací řády objektivním právem, zda se jedná o normy původní nebo odvozené.

<sup>509</sup> Lišily se otázky právních teoretiků na to, zda a do jaké míry mohly orgány zákon podepisující kontrolovat dodržování jednacího řádu při schvalování zákona.

<sup>510</sup> Prezident mohl být stíhán pouze pro velezradu, případný trest mohl spočívat jen ve ztrátě úřadu a způsobilosti k jeho eventuálnímu budoucímu znovunabytí. Předseda vlády a její členové mohli být obžalováni tehdy, pokud by úmyslně nebo z hrubé nedbalosti porušili v oboru své působnosti ústavní a jiné zákony.

<sup>511</sup> Par. 18 jednacího řádu. Speciální pravidla (tzn. jednací řád) měla platit při projednávání zpráv a podnětů prezidenta republiky, návrhů a prohlášení vlády, osnov zákonů, návrh předsedy a poslanců, zpráv výborů, dotazů, petic, voleb a eventuálních žalob.

mají být do budoucna upraveny zákonem. Pro obě tehdejší sněmovny pak byly vydány jednací řády jakožto zákony č. 325/1920 Sb. a 326/1920 Sb. Ačkoliv byly původně považovány za dočasné, platily nadále již bez podstatných změn. Některé jejich části přitom bylo možno měnit prostým usnesením sněmovny, zatímco jiné pouze zákony. Je však třeba podotknout, že základní zásady jednání a organizace vnitřních poměrů Národního shromáždění byly částečně upraveny i v ústavě.<sup>513</sup> Jako vzor a podklad sloužily výše zmíněný jednací řád Revolučního národního shromáždění a jednací řády francouzských sněmoven, anglického a amerického parlamentu.

Nejdůležitější složku jednacího řádu tvořilo vymezení práv a povinností poslanců. Ti byli povinni účastnit se všech prací a jednání.<sup>514</sup> Neomluvené neúčasti se trestaly finančními postihy, jež podle délky absence mohla dosáhnout až výše půlročního platu. Uvažovalo se i o tom, zda by se trestem mohla stát ztráta mandátu, což ale nakonec bylo odmítnuto s tím, že toto náleželo výhradně do kompetence volebního soudu. V meziválečném Československu svolával obě sněmovny prezident republiky v březnu k jarnímu a v říjnu k podzimnímu řádnému zasedání. Prezident přesně stanovoval i den, v němž mělo být zasedání zahájeno.<sup>515</sup> Za mimořádných okolností od roku 1945 se však již parlamentní práce neodvíjely v tomto pravidelném rytmu, ale jedna schůze svolávaná předsedou Prozatímního národního shromáždění následovala druhou.

Ustavující schůzi nově zvoleného zákonodárského shromáždění svolával a řídil předseda vlády. V jejím průběhu měli poslanci vykonat poslanecký slib, který byl pod ztrátou mandátu bezvýhradný, a provést volby sněmovních orgánů (předsedy,

---

<sup>512</sup> Zákon č. 36/1918 Sb. byl vydán současně s prozatímní ústavou. Byl zpracován podle vzoru zemského sněmu Království českého a říšské rady. Se třemi novelizacemi platil pro celé funkční období Revolučního národního shromáždění do parlamentních voleb v roce 1920.

<sup>513</sup> Par. 6, 7 se věnovaly sídlu a příslušnosti zákonodárského sboru., par. 18 neslučitelnosti parlamentního mandátu, par. 22 formuloval poslanecký slib, par. 23-25 hovořily o osobní poslanecké imunitě, par. 26 omezoval svědeckou povinnost poslanců, par. 28-31 stanovoval pravidla svolávání, odročování a uzavírání parlamentních zasedání a rozpuštění parlamentu, par. 35 a 37 uváděly zásady parlamentní autonomie, par. 32 obsahoval podmínky způsobilosti Národního shromáždění k usnášení, par. 36 zaručoval veřejnost parlamentního jednání, par. 41 dával právo zákonodárné iniciativy, par. 49-51 upravovaly formální náležitosti vzniku zákona, par. 42 a 45 řešily vzájemný poměr a styk dvou tehdejších sněmoven, par. 46, 75-79 poměr parlamentu k vládě, par. 47, 48, 51, 56, 57 poměr parlamentu k prezidentu republiky, par. 52 upravoval právo interpelací a parlamentních rezolucí, par. 53 kontrolu státní administrativy a státního hospodářství, podle par. 54 se zřizoval Stálý výbor zastupující v době mezi zasedáními nebo po rozpuštění sněmovny a před zvolením nové, většinu jejích pravomocí -vyjma volby prezidenta a jeho náměstka, změn ústavy, ukládání trvalých finančních břemen občanům, trvalého zatěžování státních financí nebo zcizování státního majetku, rozšiřování branné povinnosti a vypovězení války.

<sup>514</sup> Pokud byla důvodem neúčasti nemoc, musela být, trvala-li déle než 7 dní, doložena lékařským potvrzením. Dovolenu do 7 dnů poskytoval předseda parlamentu, delší plénum.

místopředsedů) a jejich orgánů pomocných (zapisovatelů a pořadatelů). Předseda Národního shromáždění zajišťoval vnější reprezentaci. V pořadí státních představitelů se nacházel hned za prezidentem republiky. Dohlížel na dodržování řádu a pořádku ve schůzích a budovách. Podřízeny mu byly sněmovní orgány a úřady. Řídil schůze a jejich jednání, upravoval a řídil hlasování, vyhlašoval jejich výsledky a dohlížel nad zachováváním jednacího řádu. Předsednictvo Národního shromáždění podávalo závazný výklad jednacího řádu, mohlo odnímat plat poslancům, kteří neplnili svoje povinnosti, organizovalo sněmovní úřady, vydávalo služební řád pro sněmovní zaměstnance, stanovovalo pořad schůzí, v rámci parlamentního rozpočtu povolovalo výdaje, určovalo způsob uveřejňování zpráv o parlamentním jednání, rozhodovalo o tisku návrhů, o vyloučení některých projevů ze sněmovních tiskovin.<sup>516</sup>

Místopředsedové parlamentu zastupovali předsedu na jeho příkaz ve všech jeho právech a povinnostech. Jejich pořadí stanovovalo předsednictvo.

Tajemník Národního shromáždění vykonával příkazy předsedy a předsednictva, odpovídal za správný chod administrativy a sněmovních úřadů, spolupodepisoval sněmovní listiny a ověřoval slib, zápisy z jednání a výsledky hlasování.

Důležitou součástí parlamentního života a provozu byly kluby – organizační sdružení poslanců Národního shromáždění zvolených na stejné kandidátní listině nebo za program téže politické strany. Každý poslanec nemusel být členem nějakého poslaneckého klubu a také klub nemusel vždy odpovídat politické straně, ačkoliv zpravidla tomu právě tak bylo. Členství v klubu ovšem bylo výlučné. Kluby měly významná oprávnění spočívající v tom, že při některých parlamentních aktech (například při volbě výborů) vystupovaly jako celek zastupovaný svým předsedou. Předsedové klubu odevzdali při volbě výborů, která probíhala vždy na základě poměrného zastoupení, hlas za všechny (i nepřítomné) členy a hospitanty klubu. Uprázdňené místo obsazovali předsedové příslušných klubů náhradníky a změnu ohlásili před plénem. Klub mohl být ustaven nebo trvat při minimálním počtu 4 poslanců.

---

<sup>515</sup> Pokud prezident z nějakého důvodu zasedání nesvolal, mohli tak učinit předsedové sněmoven.

<sup>516</sup> Mělo k tomu dojít, pokud by tyto projevy urážely mravnost, obsahovaly velezrádná tvrzení nebo ohrožovaly bezpečnost státu. Takové rozhodnutí také znamenalo, že tyto projevy byly zbaveny tiskové imunity.

Zákonnou iniciativou disponovala vláda a určitý počet poslanců. Naproti tomu právo přímé iniciativy neměl prezident.<sup>517</sup> Navrhovatelé a podporovatelé museli návrh zákona podepsat. Jejich podpisy byly odvolatelné po dobu, kdy byly odvolatelné samy návrhy.<sup>518</sup> Podané návrhy se v plénu rozdávaly tiskem a předsednictvo je poté přikazovalo výborům. Vládní návrhy se předávaly přímo příslušným odborným výborům, poslanecké návrhy se dostávaly nejdříve před iniciativní výbor, jehož jednání přitom někdy nahrazovalo první čtení.<sup>519</sup> Do 30 dnů pak iniciativní výbor rozhodl o přijetí nebo odmítnutí návrhu. Proti odmítnutí bylo možno odvolat se k plénu. Plénum mohlo výborům uložit k projednání přikázaných návrhů lhůtu, při jejímž nedodržení by se návrh projednával v plénu bez zprávy výboru.

Výbory se zřizovaly buď na základě zákonů (rozpočtový, imunitní, stálý, inkompatibilní) nebo usnesení pléna Národního shromáždění. Při jejich jednání platila až na výjimky stejná pravidla jako pro jednání pléna. Ustavující schůze výborů svolával předseda Národního shromáždění, další pak předseda výboru. Pro zahájení jednání i hlasování byla nutná fyzická přítomnost alespoň jedné třetiny členů výboru. K přijetí usnesení stačil souhlas prosté většiny hlasujících. Předseda výboru hlasoval, ale nederimoval, takže při rovnosti hlasů jeho hlas nerozhodoval a návrh byl zamítnut. Výborová usnesení předkládal zpravodaj s předsedou v tištěné zprávě plénu. Zpravodaj hájil usnesení ve výboru a byl povinen pro něj i v plénu hlasovat. Ve svém vystoupení měl obhajovat názor parlamentní většiny, nikoliv pouze své politické strany. Mohl se však vyslovovat pro případné pozměňovací návrhy. Menšina ve výboru (minimálně jedna pětina jeho členů) mohla podat menšinovou zprávu. Na výborovém jednání měli kromě jeho členů pouze členové vlády nebo její zástupci právo ujímat se slova a podávat návrhy, ostatní poslanci se mohli účastnit jen jako posluchači. Výbor mohl k projednávání určité záležitosti přizvat se souhlasem předsedy Národního shromáždění znalce, kterým ovšem nesměli být poslanci.<sup>520</sup> Byl také oprávněn k tomu, aby si k jednání povolal svědky, pro jejichž obeslání a výslech platila ustanovení trestního

---

<sup>517</sup> Podle par. 64 ústavy a par. 18 jednacího řádu mohl prezident sněmovnám „dávati podněty“ k projednávání určitých norem.

<sup>518</sup> Návrhy zákonů s finančním dosahem měly být opatřeny rozpočtem a návrhem úhrady nákladů.

<sup>519</sup> Při prvním čtení byly projednávány hlavní zásady návrhu, zkoumány formální a věcné způsobilosti k projednávání příslušným odborným výborem.

<sup>520</sup> Tento akt se ovšem neobešel vždy bez diskusí. Jako příklad může sloužit situace v ústavním výboru Ústavodárného národního shromáždění, který si chtěl v zájmu splnění svého obtížného úkolu přizvat experty na ústavní právo. Komunističtí poslanci se obávali toho, že práce na nové ústavě budou ovlivňovány omezenými odbornickými hledisky ignorujícími „skutečné potřeby lidu“, které profesori

řádu. Povolání svědkové tak měli státoobčanskou povinnost svědčit. Pokud mezi výbory došlo k neshodám, měla být podle jednacího řádu vytvořena společná komise, která po dohodovacím řízení mohla podat společnou zprávu. Změna výboru příslušného k projednání určitého návrhu byla možná jen na žádost výboru, jemuž byla věc původně přidělena.

Postavení a možnosti výborů ovlivňovala rozhodujícím způsobem zásada, podle níž výbory jen podávaly zprávu (popřípadě posudek či návrh), ale nemohly meritorně rozhodovat, tedy návrh zamítnout. Výjimku tvořily pouze petice.

Plenární schůze Národního shromáždění byly ve smyslu par. 37 jednacího řádu zásadně veřejné. Její dobu a pořad si stanovovalo samo na návrh předsednictva. Zahajovat se mohla za jakéhokoliv počtu přítomných. Projednávání předloh začínalo vždy výkladem zpravodaje, po němž následovala rozprava. Ta se mohla rozdělit na rozpravu všeobecnou a podrobnou. V průběhu rozpravy uděloval předseda slovo podle řečnických přihlášek. Dodržovalo se střídání řečníků vystupujících pro návrh a proti návrhu. Druhý řečník ze stejného klubu mohl vystoupit až když promluvili všichni přihlášení první řečníci všech klubů. Přitom toto pravidlo mívalo přednost před pravidlem výše uvedeným. Jeden poslanec mohl k jednomu tématu mluvit nejvýše dvakrát. Maximální délka projevů sice mohla být na návrh předsedy omezena na 30 minut v obecné a 120 minut v podrobné rozpravě, ale jednací řád neumožňoval odejmout při překročení tohoto limitu slovo. Členové a zástupci vlády měli právo mluvit kdykoliv a bez omezení. Na návrh určitého počtu poslanců dokonce mohli být k prohlášení vyzváni, čemuž oni museli vyhovět. Rozprava mohla být po vystoupení minimálně čtyř řečníků na návrh jakéhokoli poslance ukončena. Končit měla doslovem zpravodaje. Zatímco poslanci podávali v rozpravě věcné návrhy, členové vlády je mohli podávat jen ve výborech.<sup>521</sup> Formální návrhy (na odročení či vrácení věci do výboru) mohl předkládat kdykoliv každý člen Národního shromáždění a rozhodovalo se o nich bez rozpravy z bez odůvodňování. Pro přijetí usnesení byla zpravidla nutná přítomnost alespoň jedné třetiny poslanců a souhlas prosté většiny. Při rovnosti hlasů byl návrh zamítnut.

Ústava předepisovala kvalifikovanou většinu potřebnou pro některá závažnější usnesení, jakými byly vypovězení války, změna ústavních zákonů, obžaloba prezidenta

---

právnických fakult nedokážou, na rozdíl od poslanců, poznat a splnit. Nakonec však byli odborní poradci přece jen povoláni.

republiky a vlády, vyslovení nedůvěry vládě nebo přehlasování prezidentových připomínek.

Podle jednacího řádu bylo možné hlasovat nejdříve o zásadách návrhu a pokud by nebyly přijaty, návrh by padl. Na základě rozhodnutí předsedy nebo v případech stanovených ústavou a jednacím řádem se mohlo hlasovat podle jmen.

Osnovy zákonů a mezinárodní smlouvy schválené v prvním čtení byly po minimálně 24 hodinách projednávány ve druhém čtení. Ještě i v tomto stadiu bylo přípustné vrátit návrh do výborů. Vláda mohla do této doby svůj návrh eventuálně odvolat. Naléhavé osnovy se projednávaly ve zkráceném řízení.<sup>522</sup> V takovém případě byla příslušnému výboru stanovena neprodlužitelná lhůta, ve výboru i plénu měla tato věc přednost a určily se také pevné lhůty pro řečníky a pro projednávání jednotlivých etap. Druhé čtení mohlo následovat bezprostředně po prvním. Pro některé předlohy ovšem byly stanoveny hranice, pod něž jejich projednávání nebylo možno krátit.

Neodmyslitelnou složkou činnosti každého svobodného parlamentu je kontrola výkonné moci. Národní shromáždění ji vykonávalo jednak prostřednictvím netištěných dotazů pokládaných jednotlivými poslanci nebo tištěnými interpelacemi podávanými určitým počtem poslanců. Interpelovaný člen vlády musel odpovědět do dvou měsíců. V plénu se interpelace projednávala pouze tehdy, pokud byla označena za naléhavou a Národní shromáždění se usneslo na rozpravě, v níž byl interpelovaný povinen ústně odpovědět. Pak končila hlasováním o tom, zda bude prohlášení schváleno.<sup>523</sup>

Mimořádným a nejzřetelnějším projevem kontrolní pravomoci parlamentu vůči výkonné moci je vyslovení nedůvěry vládě. Návrh na provedení tohoto aktu muselo podepsat alespoň 100 poslanců a v plénu se měl projednávat na základě zprávy iniciativního výboru, kterou musel vyhotovit do 8 dnů. O případné nedůvěře mohla rozhodnout nadpoloviční většina za přítomnosti více než poloviny celkového počtu poslanců.

Jednací řád nestanovoval formální odpovědnost jednotlivých sněmovních funkcionářů. Výjimku tvořili jen předseda a předsedové výborů, kteří museli do 14 dnů odpovědět na dotaz každého poslance.

---

<sup>521</sup> Věcné návrhy, které byly kromě výborových návrhů podkladem usnesení, se dělily na pozměňovací, doplňovací a vedlejší.

<sup>522</sup> Tento stav naléhavosti mohl být vyhlášen na ústní návrh předsedy Národního shromáždění, na písemný návrh vlády nebo dvou pětin poslanců.

<sup>523</sup> Na základě zvláštního usnesení se mohla konat rozprava i o tištěných odpovědích vlády na prostou interpelaci.



Do jednacího řádu patřily také disciplinární předpisy. Předsedající mohl podle par. 50 volat poslance „k pořádku“ nebo „k věci“. Osobní urážky se trestaly na žádost poškozeného důtkou, kterou na základě výroku imunitního výboru vyslovovalo plénum. Po větších přestupcích<sup>524</sup> přicházelo v úvahu jako forma trestu i vyloučení z 1-10 schůzí, případně ztráta měsíčního platu (v případě, že poslanec vzdoroval předsedovi parlamentu). Po poslancově odchodu však musela jeho vyloučení ještě schválit sněmovna. Předseda Národního shromáždění měl disciplinární pravomoci nad všemi účastníky jednání – nejenom nad poslanci, ale také nad členy vlády i posluchači na galeriích.

## VIII. 2. Nový jednací řád z roku 1947

Jednací řád platný pro Poslaneckou sněmovnu Národního shromáždění se všemi jeho novelizacemi převzalo i PNS a ÚNS. Ústavní zákon č. 65/1946 o ÚNS ve svém čl. 8 obsahoval ustanovení, že pravidla jeho jednání stejně jako jeho styku s vládou a dalšími orgány stanoví zákon o jednacím řádu ÚNS. Dokud by se tak nestalo a tento zákon by nestanovil jinak, měla přiměřeně platit ustanovení ústavy a jednacího řádu poslanecké sněmovny. Ústavněprávní výbor PNS počítal s tím, že ÚNS si jednací řád schválí co nejdříve. Příprava ale trvala déle než se čekalo a návrh jednacího řádu byl poslanci Štětkou, Langrem, Vičánkem, Štefánkem, Hladkým a Šoltészem (tedy zástupci všech největších stran v právním výboru) předložen teprve v dubnu 1947. Byl přikázán právnímu výboru, který jej projednal v červnu 1947. Hned na počátku července byl schválen v plenární schůzi.

Nový jednací řád svojí strukturou i zněním úzce navazoval na jednací řád dosavadní. Vzhledem k tomu, že dosud nebyla přijata nová ústava a jednací řád přirozeně s ústavou těsně souvisí, neexistovala ani jiná možnost. Úplně nový jednací řád měl být schválen právě až v době platnosti nové ústavy. Navzdory tomu bylo rozhodnuto, že doba si vyžaduje nový, resp. dočasný jednací řád. V něm se měly hlavně odrazit nové ústavní a politické poměry – jedna komora a národní charakter státu.<sup>525</sup> Zpravodaj právního výboru sice ve své zprávě před plénem hovořil o tom, že jednací řád také usiluje o „zvýšení váhy parlamentu a utvrzení jeho autonomie“, avšak tento cíl byl v podmínkách lidové demokracie a zostřujících se vnitropolitických rozporů dosažitelný jen velmi obtížně.

---

<sup>524</sup> Například urážka předsedy, odpor vůči jeho nařízením, maření jednání

Nový jednací řád<sup>526</sup> měnil ustanovení týkající se povinnosti poslanců. Podle nové úpravy stačilo ke ztrátě mandátu ve výboru, pokud se poslanec nezúčastnil bez platné omluvy dvou následujících schůzí výboru. Zákonodárci se touto cestou snažili zvýšit význam výborů, na něž se přesouvala stále větší tíha parlamentních prací. Změna spočívala také v tom, že nově zvolená sněmovna se mohla na základě návrhu vlády nebo iniciativního výboru usnést, že bude pokračovat v projednávání návrhu zákona, který byl předložen již rozpuštěné sněmovně. Řízení ustavující schůze nebylo svěřeno jako dosud předsedovi vlády, ale nejstaršímu členu sněmovny. Tím se měla také zdůraznit kontinuita mezi jednotlivými sněmovnami. Volby provedené v ustavující schůzi již nadále neměly být prozatímní a neměly se tedy po měsíci opakovat.<sup>527</sup>

O přikazování vládních návrhů výborům rozhodovalo předsednictvo, čímž se mělo projednávání návrhů urychlit. Samostatné návrhy poslanců ale přikazoval předseda ÚNS iniciativnímu výboru. Pravomoc předsednictva byla však mnohem širší. Patřilo do ní rozhodování o závazném výkladu jednacího řádu, ukládání důtky poslancům neplnícím své povinnosti ve výborech a rozhodování o všech dalších následcích nedbalosti, organizace kanceláře sněmovny, stanovování doby a pořadu jednání schůzí ÚNS, pokud je neurčilo samo plénum, rozhodování o výdajích v rámci rozpočtu sněmovny, o rozdělení místností v budově sněmovny, o pravidlech pro přístup veřejnosti, o tisku návrhů, o peticích, o zřízení sněmovní stráže, o vyloučení některých projevů, které obsahovaly úklady o republiku, hrozbu pro bezpečnost státu nebo urážky, o lhůtách. Důležitou kompetencí v rukou předsednictva bylo také povolení předběžné rozpravy o vládních návrzích buď na základě žádosti vlády nebo prostým rozhodnutím předsednictva. Měla se pak konat na některé z pěti nejbližších schůzí pléna sněmovny. Vláda mohla své návrhy odvolat dříve než by sněmovna zahájila hlasování o návrhu. Podle dosavadní úpravy měla vláda možnost vzít svůj návrh zpět před druhým čtením. Nový jednací řád ale druhé čtení úplně odstraňoval. V praxi sněmovny se totiž ukazovalo jako zbytečné, neboť se pravidelně konalo hned po čtení prvním.

Nový jednací řád věnoval větší pozornost klubům. K jeho vytvoření bylo třeba pěti poslanců. Předsednictvo klubu oznamovalo předsednictvu ÚNS ustavení klubu, jména jeho členů a složení jeho předsednictva. Pro úhradu nákladů poslaneckých klubů se poskytovaly státní příspěvky z rozpočtu sněmovny ve výši 15 procent z úhrnu

---

<sup>525</sup> [www.psp.cz](http://www.psp.cz) ÚNS, Stenoprotokoly, 63. schůze ÚNS 3.7.1947.

<sup>526</sup> URL [www.psp.cz](http://www.psp.cz) ÚNS, Tisky, tisk 537.

poslaneckých platů všech členů klubu. Členství v klubu vznikalo a zanikalo oznámením předsednictva klubu. Právo klub zastupovat měli předseda popř. místopředseda. Podle potřeby (nejméně však jednou za dva měsíce) mohli být předsedové klubů přibíráni ke schůzím předsednictva ÚNS s poradním hlasem. Jednací řád také vymezil předměty jednání ÚNS. Na prvním místě vzhledem k jejímu významu jmenoval návrh ústavy a s ní souvisejících zákonů, které předkládal ústavní výbor, dále mělo jít o zprávy a podněty prezidenta republiky, návrhy a prohlášení vlády, návrhy předsedy ÚNS a poslanců, zprávy výborů, dotazy a příslušné volby.

Zásadně důležitou součástí parlamentního života samozřejmě měly nadále zůstat výbory. Jednací řád výslovně nařizoval zvolit výbory Stálý, ověřovací, inkompatibilní, imunitní, pro kontrolu provádění dvouletého plánu a parlamentní úsporné a kontrolní komise. Nutnost jejich ustavení vyplývala z příslušných ustanovení speciálních zákonů. Jako obligatorní dále charakterizoval také výbory rozpočtový a iniciativní a především vzhledem k hlavnímu úkolu sněmovny také výbor ústavní. Na návrh vlády, předsedy nebo 21 poslanců mohl být určitý výbor prohlášen za permanentní. Jednací řád nově ukládal, že zápis o každé schůzi výboru musí pořádit úředník kanceláře ÚNS. Stalo se tak zřejmě na základě zkušeností s některými dramatickými a různě interpretovanými schůzemi výborů. Provádění zápisu úředníkem sněmovny ale neznamenal, že by ze schůzí výborů měly být automaticky pořizovány těsnopisecké záznamy. Na tom, že by se tak případně mělo stát, se výbor musel speciálně usnést a musel k tomu také získat souhlas předsedy ÚNS.

Schůzím výborů a jejich jednání se mohli účastnit předseda sněmovny, členové vlády, předseda Nejvyššího účetního kontrolního úřadu (ti všichni se mohli ujímat se tam kdykoliv slova a přednášet i návrhy) a šlo-li o věci jejich působnosti v celostátním měřítku pak také se souhlasem příslušného ministra i pověřenci. Přítomní při jednání výboru, pokud se tento neusnesl, že je to jednání důvěrné, mohli být také poslanci-nečlenové výboru, úředníci vyslaní Kanceláří prezidenta republiky, pověřeni úředníci kanceláře ÚNS a nově také tajemníci klubů pověřeni jejich předsednictvem.<sup>528</sup> Se souhlasem předsedy ÚNS mohly výbory zvat ke svým poradám i jiné osoby jako znalce s poradním hlasem. Takové usnesení bylo možno přijmout bez rozpravy pouze prostým hlasováním. Výbor dále mohl svým usnesením zmocnit předsedu nebo zpravodaje, aby

---

<sup>527</sup> Tato ustanovení byla do jednacího řádu vložena pro případ, že by stávající ÚNS bylo rozpuštěno a musely by do něj být vypsány nové volby.

k podání svědectví o věci veřejného významu, kterou výbor vyšetřoval, povolali k výslechu svědky. Pro podrobnosti tohoto práva platila příslušná ustanovení trestního řádu. Jednací řád nedovoloval, aby se konaly současně dvě nebo více výborových schůzí. Předsednictvo (v něm konkrétně místopředseda ÚNS A. Petr nebo místopředsedkyně A. Hodinová-Spurná) rozhodovalo v případě rozporu o konání schůzí podle jejich závažnosti.<sup>529</sup>

Volbu do výboru poslanci museli přijmout s výjimkou případu, kdy by již byli členem minimálně dvou výborů jiných. Výbory mohly jednat za přítomnosti alespoň jedné třetiny členů a usnášely se prostou většinou přítomných včetně předsedajícího. Své usnesení mohly výbory odvolat dokud zpráva o něm nebyla předložena sněmovně. K odvolání bylo ovšem třeba jednomyslného souhlasu schůze nebo minimálně tolika hlasů, kterými bylo přijato usnesení předchozí. Nesouhlasila-li menšina výboru (čítající ovšem alespoň jednu pětinu všech jeho členů) s odhlasovanou zprávou, mohla vytvořit zvláštní zprávu. Tato menšina však neměla nárok na svého zpravodaje. Jestliže byl návrh přikázán dvěma výborům, mohly o něm jednat současně, mohly zřídit společnou komisi a mohly se dohodnout i na společné zprávě. V opačném případě podával každý výbor zprávu svoji. Nově jednací řád stanovoval lhůty dané výborům k projednání a podání zprávy. Lhůty mohlo určit předsednictvo ÚNS, v naléhavých případech i vláda nebo dvě pětiny všech poslanců ÚNS – nesměly ale být kratší než sedm dnů. Pokud zpráva nebyla podána v určené lhůtě a ta nebyla prodloužena, mohla být záležitost zařazena na pořad jednání pléna i bez výborové zprávy.

Pro určité případy mohly výbory volit i vlastní vyšetřovací komise, avšak musely k tomu mít zvláštní usnesení sněmovny.<sup>530</sup>

Výbory, ve kterých spočívalo těžiště parlamentní práce se dostávaly poměrně často do konfliktů s jinými orgány, především ministerstvy a vládou. Tyto střety byly do jisté míry motivovány technicky, neboť plynuly z přirozeně protikladných zájmů mezi vládou, která tíhla k pozdnímu dodávání návrhů, a parlamentem (v tomto případě tedy výbory), který naopak pochopitelně vyžadoval, aby byly doručovány co nejdříve. S postupující dobou ale vystupovaly stále více do popředí i politické důvody těchto konfliktů. Zjevné byly hlavně v případě zemědělského, bezpečnostního nebo imunitního výboru.

---

<sup>528</sup> V některých výslovně uvedených záležitostech (jednání o ústavě, o rozpočtu, o daňových věcech a o povolení branců nesměla být přítomnost poslanců-nečlenů výboru znemožněna.

<sup>529</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f. ÚNS, kart.č. 23, 31. schůze předsednictva ÚNS 16.1.1947.

Již v lednu 1946 se předsednictvo PNS zabývalo na jedné straně výtkami na adresu výborů, že pracují pomalu a málo a na straně druhé stížnostmi výborů, že vláda posílá osnovy pozdě.<sup>531</sup> Za pár dnů se pak k tomuto tématu dokonce svolala schůze předsednictva PNS s předsedy výborů. Předseda PNS J. David vznesl apel na výbory, aby jejich práce byla rychlejší a kritizoval skutečnost, že někdy se výbory ve stanovené době ani nesešly. Předsedové výborů se samozřejmě kritice bránili a poukazovali na to, že často nedostávají od vlády vyžádané materiály, že se někdy musí čekat na projednání v ostatních výborech, kterým byla věc přikázána.<sup>532</sup>

Novou aktuálnost získala tato záležitost po volbách. V září 1946 vznesl osidlovací výbor protest proti krátkým lhůtám, které vláda dává k projednání předkládaných osnov. Požádal o podporu předsednictvo ÚNS, které se usneslo na tom, že jen ve výjimečných případech je možné, aby lhůty výborům stanovovala vláda. V principu totiž předsednictvo spatřovalo v takovém postupu oslabování vážnosti parlamentu, což nechtělo připustit.<sup>533</sup>

Prudký konflikt zemědělského výboru s ministerstvem zemědělství na přelomu let 1946 a 1947, jemuž je věnována podrobnější pozornost na jiném místě této práce, vnesl do této problematiky značný politický rozměr. Začaly se objevovat politicky motivované stížnosti na snahy výborů o autonomní vystupování a rozhodování a na jejich nechuť podřizovat se dohodám uzavřeným ve vládě nebo Národní frontě. Doprovázeny byly poukazy na jednací řád a spočívaly v tvrzení, že (některé) výbory jej porušují a přivlastňují si práva, která jim nenáleží – například si dojednávají schůzku s prezidentem republiky bez vědomí předsednictva ÚNS, vydávají vlastní komuniké bez toho, že by je nesdělily předsednictvu nebo si bez souhlasu předsedy ÚNS zvou na své schůze experty.<sup>534</sup>

Na sklonku roku 1947 si pak poslanecký klub KSČ stěžoval předsednictvu ÚNS na to, že v rozporu s jednacím řádem dochází ke svolávání společných schůzí dvou výborů se společným programem, z nichž potom obvykle vyjde i společné usnesení. Jednací řád přitom dovoľoval jen současné projednávání určité záležitosti ve více

---

<sup>530</sup> Tamtéž, f. ÚNS, kart.č. 23, 50. schůze předsednictva ÚNS, 10.6.1947.

<sup>531</sup> Tamtéž, f. PNS, inv.č. 75, kart.č. 10, schůze předsednictva PNS 10.1.1946.

<sup>532</sup> Tamtéž, 23. schůze předsednictva PNS 16.1.1946.

<sup>533</sup> Tamtéž, f. ÚNS, kart.č. 23, 8. schůze předsednictva ÚNS 12.9.1946.

<sup>534</sup> NA Praha, f. Klub poslanců KSČ, a.j. 12, kart.č. 1. Experti, jejich role a vliv při jednání výborů se periodicky stávala předmětem kritiky pocházející zejména od komunistických poslanců nebo novin. Nejvíce do popředí se tato otázka dostala v souvislosti s ústavním výborem a přípravou ústavy. Došlo

výborech, které mohly teoreticky zvolit společnou komisi s paritním zastoupením. Společná usnesení dvou výborů byla také v příkrém rozporu s jednacím řádem, který připouštěl jen samostatná výborová usnesení.<sup>535</sup> KSČ v této době, kdy se od ní začínala viditelně odvracet sociální demokracie, se obávala politické porážky ve výborech i plénu ÚNS a snažila se možnosti parlamentních orgánů cílevědomě omezovat. Zcela zřetelně se to projevilo v kritice živnostensko-obchodního výboru za to, že na svoji schůzi pouštěl osoby, které nebyly poslanci, některé z nich i aktivně zasahovaly do jednání a na konci schůze pak poslanec Děd předložil mimo stanovený program rezoluci. Poslanecký klub KSČ pokládal takovou výborovou schůzi za zmatečnou a žádal předsednictvo, aby tuto skutečnost dotyčnému výboru potvrdilo a aby do budoucna zabránilo opakování podobných prohrů proti jednacímu řádu.<sup>536</sup>

Nedocházelo však pouze ke konfliktům mezi výbory a vládou. V některých případech se „soupeřem“ výborů stalo předsednictvo NS. Například na podzim 1947 nesouhlasili představitelé imunitního výboru s postupem předsednictva ve věci své zprávy o poslanci Jánú Daxnerovi, která byla zásahem předsednictva vyřazena z programu pléna a zařazena nebyla ani na plenární schůzi následující. Tato skutečnost se pak stala podnětem ke stížnosti poslance Krajiny na to, že předsednictvo ÚNS příliš zasahovalo do merita jednání výborů. Současně hrozil, že při pokračování této praxe vyvodí národně socialistický klub důsledky.

Plenární schůze ÚNS byly veřejné. Výjimečně mohlo být na návrh předsedy vlády nebo jejího člena sněmovnou usneseno, že se bude konat důvěrná schůze. Jí se mohli účastnit členové vlády a předseda Nejvyššího účetního kontrolního úřadu, případně se souhlasem sněmovny i jejich zástupci.

Jednací řád dále upravoval program schůzí ÚNS. Mohla být zahájena za přítomnosti alespoň třiceti poslanců. Na začátku se měla oznámit sdělení předsednictva, vlády a sněmovních výborů, návrhy a jejich přidělení, došlé zprávy a dotazy. Při důležitějších nebo obsáhlejších zprávách mohl předseda rozdělit rozpravu na povšechnou a podrobnou, přičemž v obou měl slovo nejprve dostat zpravodaj. V dalších částech rozpravy mohl mluvit jen ten poslanec, kterému udělil slovo předsedající schůze. Při pracích na textu jednacích řádů se dlouho uvažovalo o tom, zda se má ponechat tradiční zákaz číst parlamentní projevy. Nakonec tento zákaz zůstal zachován

---

k tomu v únoru 1947 a nepochybně přitom působila i čerstvá zkušenost se samostatným vystupováním zemědělského výboru. O celé věci ještě bude níže podrobně pojednáno.

<sup>535</sup> Tamtéž, f. Klub poslanců KSČ, a.j. 19, kart.č. 4.

s odůvodněním, že se tím zajistí vyšší úroveň plenárních jednání. Neplatil ovšem pro projevy předsedy, předsedů nebo zpravodajů výborů, členů vlády a předsedy Nejvyššího účetního kontrolního úřadu, pro stručná prohlášení přednesená jménem klubů a pro citace s uvedením pramene. Povoleno bylo používat poznámky. Jen podle uvážení předsedy schůze mohly být pronášeny projevy k jednacímu řádu, osobní a věcné poznámky, jejichž délka nesměla přesahovat pět minut. Po řeči zpravodaje měl předseda udělovat slovo podle pořadí přihlášených, ale zároveň musel dbát na tom, aby bezprostředně po zpravodaji mluvil řečník proti návrhu (byl-li takový) a aby se i v dalším průběhu rozpravy střídali poslanci návrh nebo zprávu podporující a naopak kritizující. K jednomu tématu bylo dovoleno mluvit nanejvýš dvakrát.

Členové vlády, předseda Nejvyššího účetního kontrolního úřadu nebo jimi vyslaní zástupci se mohli účastnit schůzí. Nově přitom bylo ustanoveno, že jen členové vlády se mohou ujímat slova kdykoliv i vícekrát a také po skončení rozpravy. Předseda Nejvyššího účetního kontrolního úřadu mohl hovořit také vícekrát, ale jen v oboru jeho působnosti. Sněmovna kromě toho mohla na základě písemného návrhu minimálně 21 poslanců vyzvat prostým usnesením určitého člena vlády nebo jiného orgánu státní správy, aby se dostavil na schůzi ÚNS a tam podal příslušnou zprávu nebo vysvětlení.

Pokud se řečník ve svém projevu odchyloval od projednávané věci, předseda schůze jej mohl volat k věci, pokud porušoval jednací řád, hovořil neslušně nebo urážlivě, volal jej předseda schůze k pořádku. Poslanci, který byl během své řeči třikrát volán k věci nebo k pořádku, mohl předseda slovo odejmout. Jestliže poslanec při výkonu mandátu nebo konkrétně při jednání sněmovny urazí poslance ÚNS nebo jiné osoby, mohl uražený písemně požádat předsedu sněmovny, aby se proti provinilému poslanci zahájilo kárné řízení. Předseda takovou žádost přikázal imunitnímu výboru, který měl vyslechnout všechny zúčastněné strany i případné svědky a předložit předsedovi ÚNS písemnou zprávu. Při zvláště hrubém chování, zejména když poslanec urazil prezidenta republiky, předsedu nebo předsednictvo sněmovny, vládu nebo její členy, nerespektoval-li nařízení nebo opatření předsedy, mohl být vyloučen ze stávající schůze a případně až na šest schůzí dalších. V případě násilnosti pak mohl být poslanec vyloučen ze schůzí na dobu jednoho až tří měsíců. Po dobu vyloučení poslanec nepobíral plat a neměl přístup do zasedací síně ani do výborových místností.

---

<sup>536</sup> Tamtéž.

Nebylo-li speciálním zákonem stanoveno jinak, bylo ÚNS způsobilé usnášet se za přítomnosti alespoň třetiny všech poslanců a ke schválení usnesení bylo třeba nadpoloviční většiny přítomných. Pro některé výslovně uvedené akty (změna ústavy, vyhlášení války, vyslovení nedůvěry vládě) byly požadavky nastaveny přísněji. Zvláštní pravidla platila také pro schválení případného ústavního zákona týkajícího se ústavně právního postavení Slovenska – v tomto případě se musely odděleně počítat hlasy poslanců zvolených na Slovensku a návrh musela podpořit většina z nich přítomných.

Po skončení rozpravy nařídil předseda hlasování. Provádělo se zvednutím ruky nebo povstáním. Jednací řád výslovně taxativně uváděl případy, kdy se hlasovalo podle jmen. Tato situace nastávala, když se znovu hlasovalo o zákonu, který vrátil prezident republiky s připomínkami, o vyslovení nedůvěry vládě nebo pokud tak rozhodl předseda ÚNS. Hlasování po jménech probíhalo prostřednictvím tištěných hlasovacích lístků se jménem poslance a slovy „ano“ a „ne“.

Při volbách nebo hlasováních o návrzích na jmenování bylo třeba získat prostou většinu hlasů. Pokud ji žádný z navržených kandidátů nezískal, muselo se konat druhé kolo hlasování, do něhož bylo zahrnuto dvakrát tolik jmen, než kolik jich mělo být voleno. Při rovnosti hlasů v obou kolech rozhodne los.

Výbory se měly volit podle zásad poměrného zastoupení. Přestal-li být poslanec členem výboru, náhradníka jmenuje předseda, popř. místopředseda klubu, jehož členem poslanec byl.

Členové vlády mohli vystoupit před plénem ÚNS s prohlášeními, která nebyla na denním pořadu. Sněmovna měla možnost se usnést, že hned nebo na některé následující schůzi zahájí k takovému prohlášení rozpravu.

Vláda samozřejmě mohla podat návrh na vyslovení důvěry. Takový návrh nebyl přikázán žádnému výboru a jednalo se o něm bez výborových zpráv. Poslanci mohli podat návrh na vyslovení nedůvěry – podepsat jej muselo minimálně 100 poslanců. Byl přikázán iniciativnímu výboru, který o něm musel podat do osmi dnů zprávu.

Výrazně byla v novém jednacím řádu změněna část zabývající se dotazy a interpelacemi. Pozornost, která byla tomuto tématu věnována, svědčí o snaze poslanců posílit své postavení vůči vládě a před veřejností poukázat na svoji kontrolní funkci a nezastupitelnost. Národní shromáždění se, zejména podle poslanců nekomunistických stran mělo pokoušet hrát roli jisté opozice, která v systému lidové demokracie v poválečném Československu neexistovala. Do určité míry mělo toto úsilí nadstranický charakter, v jednotlivých stranách ale mělo různou povahu, pojila se s ním různá



očekávání a bylo míněno různě vážně. Hlavně národní socialisté, lidovci a slovenští demokraté skutečně hledali možnosti, jak alespoň částečně eliminovat rostoucí moc KSČ v exekutivních orgánech. Komunisté naopak chtěli spíše začlenit ÚNS do soustavy institucí, které ovládali a které v duchu jejich rozvinuté propagandy představovaly kvalitativně nový prvek demokracie v tom, jak se navzájem kontrolovaly a jak je především všechny kontroluje lid. Sociální demokraté akcentovali národní shromáždění jako demokratický orgán, který sice má nezastupitelné místo ve veřejném a politickém životě, ale musí být neustále rozvíjen, aby neustrnul v podobě pocházející z doby klasického parlamentarismu.

V jednacím řádu byly stanoveny tři formy dotazování vlády nebo jejího člena: stručné dotazy, písemné dotazy, naléhavé interpelace. Pro stručné dotazy se v parlamentní praxi objevil nový instrument, kterým byl k tomuto účelu pravidelně vyhrazený čas – zpravidla to mělo být v první plenární schůzi v měsíci. Dotaz se měl podat písemně předem v kanceláři ÚNS. Nesměl být delší než 200 slov. Předsednictvo ÚNS mělo rozhodnout, jestli dotaz připustí pro ústní odpověď.<sup>537</sup> O důvodech pro toto omezování se mezi poslanci vedla diskuse. Klub poslanců Demokratické strany navrhoval, aby přicházelo v úvahu jen z důvodů čistě technických a týkalo se jen rozsahu a trvání přednesu. V žádném případě nemělo být možné z důvodů obsahových.<sup>538</sup> Prosadilo se ale pojetí, které umožňovalo nepřipustit dotaz i z jiných důvodů. V kladném případě pak muselo určit dobu schůze, ve které měla být podána odpověď. V určené schůzi musel dotázaný buď odpovědět nebo odpověď odepřít s udáním důvodu. Jestliže odpověď odepřel, mohl dotazující se poslanec položit doplňující otázku, na kterou měl ale nejdéle dvě minuty. Na ni mohl dotazovaný odpovědět hned nebo na nejbližší schůzi vyhrazené ústním dotazům. Mohl si vybrat i odpověď písemnou, kterou musel vyhotovit do 15 dnů. Dotazovaný také mohl požádat předsedu, aby schůzi, na níž bude podávat odpověď, prohlásil za důvěrnou. Zveřejňovat v tisku dotazy ještě před jejich zodpovězením bylo zakázáno.

Písemné dotazy se podávaly prostřednictvím kanceláře ÚNS a musely být zodpovězeny buď stejnou cestou písemně do jednoho měsíce nebo ústně na schůzi

---

<sup>537</sup> Šlo o dotazy, které obsahovaly urážky nebo osobní útoky, na které již byla poskytnuta vyčerpávající odpověď, které se tázaly na věci, jež se staly již předmětem jiného jednání ÚNS nebo jeho výboru, které se týkaly abstraktních právních otázek nebo měly hypotetický charakter a konečně dotazy týkající se povahy nebo chování osob s výjimkou těch, které by se vztahovaly k jejich úřednímu nebo veřejnému působení.

<sup>538</sup> NA Praha, ÚV KSČ, f. Kl. Gottwald, sv. 54, a.j. 886, kart.č. 54.

k tomu určené. Pokud se u dotazu k podpisům tazatelů připojí podpisy dalších 30 poslanců, může být výslovně s nutným uvedeném důvodů označen jako naléhavá interpelace. Na ni musí dotázaný písemnou nebo ústní formou odpovědět do 14 dnů. Na nejbližší schůzi po dodání odpovědi (nebo po 14 dnech, pokud odpověď nebyla dodána), mohl zástupce tazatelů navrhnout, aby se předmět interpelace stal tématem jednání plenární schůze ÚNS.

Právě lhůty určené pro odpovědi na jednotlivé formy dotazování se staly předmětem sporů mezi stranami a institucemi. Zatímco slovenští demokraté požadovali, aby se na naléhavé dotazy (byly by kromě tazatele podepsány dalšími 50 poslanci) muselo odpovídat do tří dnů, úřad předsednictva vlády v zájmu ministerstev prosazoval, aby se původně plánované lhůty prodloužily. Kritizovaly navrhované ustanovení, podle něhož by dotazovaný nově neměl mít možnost odepřít odpověď a lhůty by byly stanoveny u dotazu na 15 a interpelací na 30 dnů. Politický odbor ÚPV poukazoval na to, že by šlo o nelogické ustanovení, neboť dotaz by byl závažnějším instrumentem parlamentní kontroly než interpelace navzdory tomu, že dotaz mohl podat jediný poslanec, zatímco interpelaci větší počet. Původní verze jednacního řádu počítala také s tím, že lhůty pro odpověď na interpelace se zkrátí ze tří měsíců na 30 dnů. Úřad předsednictva vlády s tím souhlasil v případě jednoduchých interpelací, ale upozorňoval na to, že tuto lhůtu nebude možné dodržet, protože vypracování odpovědi nepůjde bez šetření a že tak interpelovaný bude často schopen podat pouze „odpověď dilatorní“, která odkáže na probíhající šetření a konečná odpověď bude moci být podána až poté, co bude šetření ukončeno. Stejně tak se úřad předsednictva vlády bránil původně navrhovanému zkrácení lhůty pro naléhavé interpelace ze 14 na sedm dnů – podle něho to bylo možné jen v případě interpelací podaných jednoho člena vlády, nikoliv u interpelací podaných na vládu jako celek.<sup>539</sup> Problém interpelací a odpovědí na ně poznamenával vztah mezi parlamentem a vládou hned od obnovy parlamentního života v poválečném Československu. Do počátku roku 1946, tedy za zhruba dva měsíce existence PNS se nahromadilo 47 podaných a dosud nezodpovězených interpelací.<sup>540</sup> Vláda nechtěla, aby byly interpelace podávány na ni jako na celek a preferovala interpelace vznášené na jednotlivé ministry. Doporučovala členům svého předsednictva (de facto předsedům politických stran) působit ve svých klubech na poslance, aby se interpelace podávaly jen resortním ministrům. Interpelace týkající se obecných

---

<sup>539</sup> NA Praha, f. Úřad předsednictva vlády, sign. 1413/13, kart.č. 1157.

politických otázek se měly podávat předsedovi vlády. Přes něj a přes úřad předsednictva vlády se také měly zasílat odpovědi.<sup>541</sup>

Otázka lhůt ale nebyla aktuální jen v průběhu příprav nového jednacího řádu. Různé organizační problémy se řešily již dříve. V listopadu 1946 se sešli parlamentní referenti jednotlivých ministerstev<sup>542</sup> na poradě, která projednávala správný postup při odpovídání na interpelace. Byla-li podána na více ministerstev, která se na odpovědi nemohla shodnout, měla se věc rovnou předat úřadu předsednictva vlády, který zařídil, aby se věc dostala na pořad jednání vlády. I ministerstvo, které samo interpelované nebylo, ale přitom mělo na věci zájem, mohlo sdělit své připomínky interpelovanému ministerstvu.

Z právního hlediska ne zcela jasné bylo, jak mají ministerstva reagovat na rezoluce národního shromáždění. Úřad předsednictva vlády je pokládal za jeho projevená přání a navrhoval, aby ministerstva sdělila, co v dané záležitosti provedla nebo co případně i na základě rezoluce podniknout hodlá.

Úřad předsednictva vlády opakovaně projednával s ministerstvy problém posouvání lhůt pro odpovědi. Důvody takových žádostí nebyly buď uváděny vůbec nebo byly podle něj nepoužitelné. Úřad si uvědomoval, že se tím i snižuje význam parlamentu ve veřejném a politickém životě. Připravil proto usnesení pro vládu, které bylo nakonec přijato koncem května 1947 a které vyzývalo všechna ministerstva, aby hned po doručení interpelací zahájila práce na jejím vyřizování.<sup>543</sup> Předsednictvo ÚNS samozřejmě přijímalo tento trend s nelibostí. Upozorňovalo vládu, že jednací řád možnost posouvání lhůt nedává.<sup>544</sup> Vzhledem k těmto skutečnostem se nesouhlas úřadu předsednictva vlády s dalším zkracováním lhůt, jak je předpokládal původní návrh jednacího řádu, jeví jako pochopitelný. Věcné oprávnění měla proto i skutečnost, že konečná verze nového jednacího řádu nešla v tomto směru tak daleko – u naléhavých interpelací zůstala v platnosti lhůta 14 dnů. Otázkou ovšem zůstává, nakolik byl odpor k zkracování lhůt motivován skutečně jen technickými důvody a nakolik snahou orgánů výkonné moci bránit se kontrole ze strany moci zákonodárné.

---

<sup>540</sup> NA Praha, f. Klement Gottwald, a.j. 1494, sv. 139, zápis z 22. schůze vlády 11.1.1946.

<sup>541</sup> Tamtéž, zápis z 21. schůze vlády 8.1.1946.

<sup>542</sup> Všechna ministerstva i úřad předsednictva vlády jmenovala z řad svých úředníků parlamentního referenta. Jejich úkol spočíval v zajišťování veškerého styku příslušné instituce s parlamentem, který ovšem formálně musel jít přes úřad předsednictva vlády.

<sup>543</sup> NA Praha, f. Úřad předsednictva vlády, sign.č. 1413/12, kart.č. 1157.

<sup>544</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f. ÚNS, kart.č. 23, schůze předsednictva ÚNS 29.5.1947.

Každý poslanec se dále mohl písemně dotázat předsedy ÚNS nebo předsedy výboru na jejich opatření. Dotázaný musel ve sněmovně odpovědět do sedmi dnů.

Jednací řád obsahoval také ustanovení, která měla bránit narušování sněmovního nebo výborového jednání. Na schůze ÚNS nebo výborů neměl přístup nikdo kromě poslanců a osob, jejichž povolání plynulo z jejich úředního postavení. ÚNS nepřijímalo ústní žádosti ani deputace. Deputace vyslané k poslancům nesměly vstoupit do budovy ÚNS, pokud čítaly více než deset osob. Ve dnech zasedání pléna nebo výborů ÚNS se v okruhu jednoho kilometru od místa zasedání nesměly konat žádné veřejné schůze ani průvody.

## IX. Právní postavení členů Národního shromáždění

### IX. 1. Poslanecká imunita

Poslanci Národního shromáždění samozřejmě užívali poslaneckou imunitu. Imunita je měla chránit jen před stíháním proti nim samým. Proto při stíhání proti třetí osobě musel být poslanec nápomocen kromě případů, kdy by se tak mohlo vrhnout podezření na samotného poslance a tak by byl ohrožen svobodný výkon jeho mandátu. Imunita začínala platit po publikaci výsledku voleb v úředním listu nebo po publikaci vyhlášky o povolání náhradníka. Zanikala všeobecně rozpuštěním sněmovny nebo individuálně odepřením slibu, vzdáním se mandátu, neověřením volby volebním soudem<sup>545</sup>, zbavením mandátu volebním soudem nebo ztrátou mandátu pro inkompatibilitu. Imunita se vztahovala na jakékoliv trestní nebo disciplinární stíhání podle trestního řádu, i pro řízení policejní důchodkové nebo disciplinární. Mohla se uplatnit v každé fázi řízení a nepřipustný byl i výslech poslance na úřadě stejně tak jako jeho příležitostné dotazování. Ústava vylučovala jakékoliv trestní nebo disciplinární stíhání poslanců Národního shromáždění, avšak nechránila je žalobami podle soukromého práva ani před exekucním řízením. Imunita nezabavovala poslance povinnosti vyhovět všeobecným bezpečnostním opatřením a nedávala jim oprávnění procházet policejním kordónem nebo se zdržovat na místech, kam byl zakázán vstup.

Trestní stíhání poslance zákon umožňoval jen v případě, že jej k němu vydalo plénum národního shromáždění. Výjimky z tohoto pravidla představovaly situace, kdy byl poslanec odpovědným redaktorem, neboť v tomto postavení se na něj imunita nevztahovala.<sup>546</sup> Stíhán mohl být také pokud byl dopaden při trestném činu samém – pak mohl být zatčen bez souhlasu sněmovny.<sup>547</sup> Poslanci měli právo odepřít svědectví o věcech, které jim byly svěřeny jakožto členům sněmovny (i v době, kdy už jimi nebyli). To se netýkalo pouze případů, kdy byli sváděni ke zneužití mandátu.

---

<sup>545</sup> Volební soud ovšem nebyl po válce obnoven. Podle ústavního zákona č. 65/1946 Sb. o ÚNS jeho funkce převzaly příslušné výbory Národního shromáždění. K tomu podrobněji viz níže.

<sup>546</sup> Jako názorná ukázka této skutečnosti může sloužit poslanec za KSČ Vladimír Koucký, který jakožto odpovědný redaktor Rudého práva čelil během funkčního období PNS třinácti návrhům na zahájení přípravného šetření kvůli článkům v Rudém právu. Návrhy většinou podávaly osoby, které byly na stránkách komunistického deníku obviněny z kolaborantství.

<sup>547</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f. PNS, Imunity, inv.č. 1101, kart.č. 51. Takové zatčení poslance ale připadalo v úvahu jen v těsné časové a místní souvislosti s trestným činem, který musel být očividný.

První žádost o souhlas s trestním stíháním poslance podal okresní soud ve Spišské Sobotě 8. listopadu 1945. Týkala se poslance Oskara Jeleňa pro přestupek urážky na cti. Imunitní výbor ale 13. prosince 1945 navrhl zmíněného poslance nevydat s odůvodněním, že neporušený výkon jeho mandátu je důležitější než toto stíhání.<sup>548</sup>

Žalobce okresního lidového soudu v Prešově podal 23. ledna 1946 souhlas s trestním stíháním poslance Pavla Pláňovského pro zločin kolaborantství. O žádosti jednalo 20. února i předsednictvo PNS, které rozhodlo dříve než se bude o žádosti rozhodovat poslat dotaz žalobci, zda má ke své žádosti souhlas příslušného soudu. Do věci se vložila i místní organizace Demokratické strany v Prešově, který poukazoval na to, že žádost je vzhledem k tomu, kdo je jejím autorem bezpředmětná a že by o ní imunitní výbor ani neměl jednat. Podle prešovských demokratů byl žalobce JUDr. Pavol Királ místopředsedou místní organizace KSS a jeho žádost byla motivována politicky. V dubnu nakonec státní zastupitelství v Prešově sdělilo předsednictvu PNS, že ve věci se postupovalo formálně nesprávně a vzalo žádost z 23. ledna zpět.

Okresní soud v Litoměřicích požádal 23. února 1946 o souhlas s trestním stíháním poslance Štěpána Bendy.<sup>549</sup> Ačkoliv byla žádost postoupena imunitnímu výboru 5. března, do konce funkčního období PNS o ní nebylo rozhodnuto a proto kancelář národního shromáždění sdělila okresnímu soudu, že Štěpán Benda byl mezitím znovu zvolen poslancem a proto je nutné obnovit žádost o souhlas s trestním stíháním. Stejně dopadly i žádosti o souhlas s trestním stíháním poslanců Kad'ourka z 26. února, Ďuriše z 5. března, Tesly z 25. dubna, Sedláka z 8. května a Hořínka z 16. května.<sup>550</sup>

Zvláštní kapitolu v imunitních řízeních PNS tvoří případ poslance Petera Zařka. Jednalo se o významného slovenského národohospodáře a podnikatele, který se zpočátku začlenil do režimních struktur slovenského státu, ale později přešel k opozici a od ledna 1944 byl členem Slovenské národní rady. Jeho nejednoznačná minulost jej dostihla na podzim 1945. Jakožto představitel Demokratické strany byl zvolen do PNS, ale 10. prosince 1945 podal Národní soud v Bratislavě žádost o souhlas s jeho trestním stíháním pro trestný čin podle nař. SNR č. 33/1945 Sb.. Předsednictvo PNS projednalo zprávu o případu hned 13.12.1945 a rozhodlo se akceptovat názor imunitního výboru. Později ještě žádost projednal ústavněprávní výbor a dospěl k závěru, že poslanceká

---

<sup>548</sup> Tamtéž, f. PNS, Imunity, inv.č. 1102, kart.č. 51.

<sup>549</sup> Tamtéž.

<sup>550</sup> Tamtéž.

imunita platí po řádném zvolení a že proto ke stíhání je nutné oficiální vydání.<sup>551</sup> Bylo to jak z politického, tak i z lidského hlediska nepochybně nejtěžší rozhodování imunitního výboru PNS, který nakonec 30. ledna 1946 Petera Zařka k trestnímu stíhání vydal. V krátkých dějinách PNS šlo o jediný případ, kdy jeho imunitní výbor takto rozhodl – žádný jiný poslanec PNS nebyl k trestnímu stíhání vydán.

Speciální záležitost pak představoval případ poslance Jozefa Horvátha, který byl 8. ledna 1946 při příjezdu na Wilsonovo nádraží do Prahy podroben prohlídce zavazadel. Tajemník PNS proti takovému postupu vůči poslanci vznesl 10. ledna stížnost na ministerstvo vnitra, které však vzápětí odpovědělo, že prohlídku neprováděly orgány SNB, ale cenového a zásobovacího odboru Magistrátu hl. města Prahy. Stížnost tedy byla postoupena tam a po urgencích přišla odpověď až koncem března 1946. Magistrát tajemníkovi PNS sdělil, že sice podle jeho názoru se imunita na tyto prohlídky nevztahuje, ale že navzdory tomu uložil kontrolním orgánům, aby zavazadla osob s poslaneckou legitimací neprohlížely.

Ústavodárné národní shromáždění postupovalo po velkou většinu doby své existence v letech 1946-1947 ve věcech poslanecké imunity podobně. Odmítnuty byly následující žádosti o vydání poslanců:

Aloise Hořinka z 16. července 1946 pro pomluvu, které se měl dopustit kritikou SNB a jeho představitelů, a z 27. listopadu 1946 za to, že nezajistil předepsanou dodávku sena a slámy pro vojenskou posádku v Olomouci

Mirko Sedláka ze 17. července 1946 pro nactiutrhání okresního soudce a referenta ONV v Písku.<sup>552</sup>

Václava Tichého z 30. července 1946 pro urážku na cti, když označil úředníka MNV v Ústí nad Labem za udavače

Františka Kaďůrka z 2. srpna 1946 pro urážku na cti, když prohlásil, že stát na firmu Bařa po zestátnění doplácí 20 milionů Kč týdně.<sup>553</sup>

Alexeje Čepičky z 3. srpna 1946 pro urážku na cti, když dva žalobce označil za kolaboranty

Štěpána Bendy z 15. října 1946 pro urážku na cti, když správce rolnicko-vinařské školy v Litoměřicích dr. Vladimíra Šťastného trvale označoval za kariéristu a zloděje

---

<sup>551</sup> Tamtéž, inv.č. 79, kart.č. 10. Zápis ze schůze předsednictva PNS 23.1.1946.

<sup>552</sup> Tamtéž, f. ÚNS, Imunity, inv.č. 1123, kart.č. 105. Zde také materiály ke všem dalším imunitním případům.

Jozefa Horvátha z 20. listopadu 1946 pro rušení shromáždění svolaného podle zákona, když rušil schůzi KSS

Josefa Hanzela z 21. ledna 1947 pro utržení na cti, když urazil člena rady ONV v Žilině

Aloise Rozehnal z 4. února 1947 pro přestupek proti bezpečnosti těla, když zavinil dopravní nehodu

Milana Poláka z 15. února 1947 pro přestupek podle par. 1-3 zák. č. 108/1933 Sb.

Bohuslava Dečiho z 26. února 1947 pro přestupek na cti, když na schůzi národně socialistické strany ve Svobodě nad Úpou 22. listopadu 1946 řekl: „...kolem ministra Noska je několik vagabundů...“. Žalobu podali tajemníci ministra Noska Otto Adamec a Gríša Spurný.

Bohumila Klíchy z 5. března 1947 pro přestupek o ochraně cti, když mezitím zemřelého žalobce označil za kolaboranta

Stanislava Broje z 28. dubna 1947 pro přestupek proti bezpečnosti cti.<sup>554</sup>

Josefa Zuzanačka z 28. dubna 1947 pro urážku a pomluvu, když byl podezřelý z autorství letáku, který některé představitele ČSL a ČSNS označoval za „kolaboranty, lidi bojující proti revolučním vymoženostem a usilující o zvrát poměrů“

Pavla Sajala z 3. května 1947 pro urážku na cti

Bohdana Chudoby z 5. května 1947 pro přestupek proti bezpečnosti cti, když žalobu podal pro poslancovy veřejné výroky ministr informací Václav Kopecký

Jána Daxnera z 20. května 1947 pro trestné činy podle par. 3 a 5 nař. SNR č. 33/1945 Sb.

Josefa Krosnáře z 22. května 1947 pro porušení zákona na ochranu cti, když žalobu podal místopředseda vlády Zenkl kvůli Krosnářovu vyjádření, že Zenkl na pražské radnici nedbal blaha lidu, hleděl si svých zájmů a že „hrozil tu jen pendrek a žebračky“.

Eduarda Fuska z 4. července pro přestupek proti bezpečnosti cti

Františka Mráze z 30. července 1947 pro porušení zákona o ochraně cti, když v dubnu 1947 prohlásil, že „ONV v Hodoníně jest vyložená zlodějna“.

---

<sup>553</sup> Žalobu na poslance Kadůrka podali národní správci firmy Baťa Jaroslav Nehyba a Ivan Holý.

<sup>554</sup> Ačkoliv stejně jako v jiných případech i v tomto imunitní výbor navrhoval poslance nevydat, sám poslanec Broj vyjádřil přání, aby byl vydán, v čemž mu plénum vyhovělo.



Josefa Hrona z 1. září 1947 pro urážku na cti, když o žalobci prohlásil, že je „velezrádce“

Štěpána Ješe z 23. září 1947 pro urážku na cti článkem Nová goebbelsovština (Svobodné slovo, 10. září 1947), když žalobu podal jako zástupce Rudého práva Vojtěch Dolejší.

Jana Novotného z 11. října 1947 pro urážku na cti

Jozefa Lettricha z 25. října 1947 pro přečiny spáchané tiskem

Václava Kopeckého z 4. listopadu 1947 na základě soukromé žaloby dr. Otto Kopeckého.

Antonína Podzimka z 21. listopadu 1947 pro přestupek na ochranu cti

Václava Paška z 4. prosince 1947 pro urážku na cti na základě žaloby místopředsedy vlády Petra Zenkla.

Poslanec Jaroslav Jura Sosnar se projednávání své záležitosti vyhnul rezignací na mandát. Poté, co 22.1.1948 požádal Krajský soud v Olomouci o jeho vydání vzhledem k podezření, že se podílel na tajném ukrývání a přechovávání zbraní a byl zapojen do příprav atentátu na tři ministry z podzimu 1947, vzdal se o tři dny později svého mandátu.

V těchto případech tedy bez ohledu na politickou příslušnost protagonistů imunitní výbor i plénum ÚNS postupovaly podle liberálních zásad. Možnost vyslovit vlastní názor a vykonávat poslanecký mandát byla považována za důležitější než ochrana osobní cti. Na druhé straně je ale zřejmé, že ve výše jmenovaných kauzách většinou nešlo o vážné věci a že skutečně závažné politické záležitosti se předmětem imunitního řízení v parlamentu nestávaly. Urážlivá vyjádření pronesená na různých schůzích nebo obsažená v článcích nehrála z hlediska celkového vývoje státu důležitou roli. Veřejnou diskusi se v ČSR podařilo ovládnout jinými prostředky. K tomuto účelu se neutilizovaly striktně právní postupy, ale spíše různé formy politického nátlaku a manipulace.

Naprosto mimořádnou imunitní záležitostí v době „předúnorové“ byl politicky nesmírně závažný a citlivý případ poslanců Demokratické strany Jána Kempného a Miloše Bugára. O jejich vydání požádal 29.9.1947 Krajský soud v Bratislavě ÚNS pro zločiny podle zákona č. 320/1940 Sl.z.. Byli obviněni z toho, že se stýkali s představiteli slovenské luďácké emigrace, že byli seznámeni s jejich zrádnými záměry a že je

neoznámili.<sup>555</sup> Na návrh imunitního výboru plénum ÚNS 16.10.1947 oba vydalo ke stíhání a přitom schválilo i doprovodnou rezoluci, ve které vyzývali ministra spravedlnosti, aby trestní řízení urychlil a podal do jednoho měsíce zprávu o stavu řízení.<sup>556</sup>

Krátkou dobu po únoru 1948 ale bylo pro dovršení porážky politických protivníků a pro jejich veřejnou degradaci užito i možnosti odejmutí poslanecké imunity. Plénum ÚNS tak 18.3.1948 rozhodlo vydat k trestnímu stíhání poslance Fedora Hodžu<sup>557</sup>, Jána Ursínyho<sup>558</sup>, Aloise Čížka<sup>559</sup>, Otu Horu<sup>560</sup>, Vladimíra Krajínu<sup>561</sup> a Bohumila Dečiho<sup>562</sup>. Poslanec Štěpán Benda byl k trestnímu stíhání vydán 16.4.1948. Výčet obvinění vznesených na počátku března 1948 jasně ukazuje, že v této době již nešlo o poměrně banální osobní pŕtky, ale o nesmírně závažné případy, které mohly a pokud obvinění neodešli do zahraničí, i měly pro ně těžké následky.

Na vždy se ale v této době striktně postupovalo stanoveným způsobem. Do kanceláře ÚNS docházela často hlášení pro předsednictvo o zadržení poslanců, která sloužila zároveň i jako žádost o vydání k trestnímu stíhání. Tak byl například 1.3.1948 zadržen poslanec František Zvěřina (za pobuřování na veřejných schůzích, propagaci Selských jízd a urážky SNB) nebo 22.3. poslanec Stanislav Broj.

V jiných případech, kdy byli poslanci dopadeni „při činu“, byla předsednictvu ÚNS předložena jen žádost o prodloužení jejich vazby (například poslanci František Hála nebo Jaroslav Vyškovský). Podle zprávy Oblastní úřadovny StB Praha

---

<sup>555</sup> Byli zařazeni do případu, v němž hlavní roli hrál tiskový tajemník místopředsedy vlády Ursínyho Otto Obuch. K tomu podrobně srov. JOZEF JABLONICKÝ: *Podoby násilia*, Bratislava 2000.

<sup>556</sup> [www.psp.cz](http://www.psp.cz) ÚNS, Stenoprotokoly, 77.schůze ÚNS 16.10.1948. Je ovšem nutno dodat, že oba zmínění poslanci o své vydání sami požádali.

<sup>557</sup> Krajský soud trestní podal žádost o jeho vydání 2.3.1948 pro aktivní účast na poradách o likvidaci stop po protistátním spiknutí. Byl obviněn podle příslušných paragrafů trestního zákona i zákona na ochranu republiky.

<sup>558</sup> Krajský soud trestní podal žádost o jeho vydání 4.3. z obdobných důvodů (navázal prostřednictvím svého tajemníka Otto Obucha styk s bývalým ministrem zahraničí slovenského státu a jedním z vůdců tzv. luďácké emigrace Ferdinandem Ďurčanským, vyzradil Obuchovi obsah tajného zasedání vlády 17.4.1947 a ničil nebo ukrýval materiál s důkazy proti Obuchovi) a podle stejných norem.

<sup>559</sup> Krajský soud trestní podal žádost o jeho vydání 4.3.1948 pro zločiny podle zákona na ochranu republiky. Měl získávat utajené údaje o SNB a armádě a některé z nich zveřejňovat v tisku a na schůzích měl „pobuřovat občanstvo proti činnosti ministerstva vnitra, SNB a jeho složkám.

<sup>560</sup> Krajský soud trestní podal žádost o jeho vydání 4.3.1948 pro zločiny dle zákona na ochranu republiky. Podle obvinění měl organizovat zpravodajskou síť v SNB, získané údaje zveřejňovat v tisku, pořádat veřejné projevy proti ministerstvu vnitra a SNB, sestavovat ozbrojenou skupinu a ve spojení s cizí mocí konat úklady proti republice.

<sup>561</sup> Krajský soud trestní podal žádost o jeho vydání 4.3.1948 pro zločiny podle zákona na ochranu republiky. Obvinění mu kladlo za vinu, že se podílel na přípravách k ozbrojenému povstání proti čs. státu.

<sup>562</sup> Krajský soud trestní podal žádost o jeho vydání 4.3.1948 pro zločin dle zákona na ochranu republiky. Kromě pobuřování proti státu a jeho představitelům měl být jedním z vedoucích činitelů protistátní skupiny v národně socialistické straně a byl podezřelý z úkladů o republiku.

předsednictvu ÚNS byl 4.5.1948 dopaden při pokusu překročit státní hranici poslanec Josef Lesák. Plénum ÚNS pak hned o dva dny později vyslovalo souhlas s další vazbou. Jindy musel tajemník ÚNS odpovídat na dotazy bezpečnostních orgánů (zejména Státní bezpečnosti) nebo státního zastupitelství, zda někteří jednotliví poslanci dosud vykonávají (resp. zda neztratili) mandát. Týkalo se to poslanců Bohdana Chudoby, Stanislava Broje, Jaromíry Žáčkové-Batkové, Štěpána Bendy nebo Josefa Ševčíka.<sup>563</sup>

Během jara 1948 zřetelně narůstala perzekuce nekomunistických poslanců. V průběhu dubna a května byla ÚNS adresována řada žádostí o vydání různých poslanců k trestnímu stíhání. Zřejmě nikoliv náhodou končily tyto žádosti obvykle sdělením, že dotyčný přestal být k 5.6.1948 poslancem. ÚNS již po 16.4.1948 poslance k trestnímu stíhání většinou až na výjimky (například poslanec Josef Lesák) nevydávalo a pouze se čekalo, až poslanec ztratí imunitu a stane se z něj „běžná“ soukromá osoba. V některých případech vývoj událostí skutečně nasvědčuje záměrnému čekání na uplynutí mandátu, v jiných případech by se potřebné procedury z časových důvodů stihnout nedaly. Důvodem pro stíhání bylo buď zadržení při pokusu o přechod hranic, podezření, že dotyčný poslanec již hranice překročil nebo nejčastěji shromážděná veřejná vyjádření z doby před 25.2. o představitelích komunistické strany nebo o ministerstvech, v jejichž čele stál komunist. Tímto způsobem byly řešeny záležitosti poslanců Antonína Bartoše<sup>564</sup>, Stanislava Broje<sup>565</sup>, Jana Novotného<sup>566</sup>, Bohdana Chudoby<sup>567</sup>, Jindřicha Nermutě<sup>568</sup>, Adolfa Procházky<sup>569</sup>, Mirko Sedláka<sup>570</sup>, Františka Uhlíře<sup>571</sup> a Bohumila Dečího.<sup>572</sup> Jak již bylo naznačeno, zvláštním způsobem se vyvíjela kauza poslance Josefa Lesáka. O jeho vydání nejprve plénum ÚNS 6.5. rozhodlo, aby se

---

<sup>563</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f. Kancelář Národního shromáždění, Imunity, inv.č. 10, kart.č. 1.

<sup>564</sup> 21.1.1948 na něj byla podána soukromá žaloba, 31.1.1948 požádal Okresní soud ve Slavkově o jeho vydání. 23.6.1948 odpověděla kancelář NS, že dotyčný není poslancem. Kromě toho o jeho vydání požádal ještě 13.5.1948 Okresní soud v Břeclavi.

<sup>565</sup> 24.3. požádal o jeho vydání Krajský soud v Plzni, 23.6. odpověděla kancelář NS, že dotyčný není poslancem.

<sup>566</sup> 3.5.1948 požádal o jeho vydání Krajský soud trestní v Praze, 8.6.1948 sdělila kancelář NS, že dotyčný není poslancem.

<sup>567</sup> 2.5.1948 požádal o jeho vydání Krajský soud trestní v Brně, 8.6.1948 sdělila kancelář NS, že dotyčný není poslancem.

<sup>568</sup> 12.5. požádal o jeho vydání Krajský soud v Chrudimi, 8.6.1948 sdělila kancelář NS, že dotyčný již není poslancem.

<sup>569</sup> 13.5.1948 požádal o jeho vydání Krajský soud trestní v Praze, 8.6.1948 sdělila kancelář NS, že dotyčný není poslancem.

<sup>570</sup> 14.5.1948 požádal o jeho vydání Krajský soud v Českých Budějovicích, 8.6. 1948 sdělila kancelář NS, že dotyčný již není poslancem.

<sup>571</sup> Bezpečnostní referent ONV v Prachaticích požádal o jeho vydání 4.6.1948, 16.6.1948 kancelář NS sdělila, že dotyčný již není poslancem.

vzápětí dovědělo, že již dva dny předtím byla žádost Krajského soudu v Chrudimi o stíhání vzata zpět.

Mimořádných rozměrů nabýval případ poslance Jozefa Staška. Vzhledem k přibývajícím obviněním různého druhu se řešil téměř po celé volební období ÚNS. Již 15.8.1946 požádal vojenský prokurátor v Bratislavě o souhlas se stíháním jmenovaného poslance pro porušení služebních předpisů, krádež a podvod. Na návrh imunitního výboru jej plénum ÚNS 3.10.1946 ke stíhání vydalo.<sup>573</sup> Koncem ledna 1947 se ale na tajemníka ÚNS J.Madara obrátil poslanec Jozef Baláž, který jej upozornil na to, že poslanec Staško je již více než 6 měsíců ve vazbě krajského soudu v Bratislavě a že trestní řízení proti němu dosud neskončilo. Poslanec Baláž žádal kancelář ÚNS o zjištění, proč se řízení protažovalo. Ministerstvo spravedlnosti odpovědělo na následný dotaz 22.3.1947 a sdělilo, že poslanec Staško je ve vazbě podle par. 10 nař. SNR č. 33/1945 Sb.nař.SNR a je obžalován u Okresního lidového soudu v Bratislavě. ÚNS začalo i samo zjišťovat, u jakého soudu se vede řízení proti poslanci Staškovi. Okresní lidový soud v Bratislavě sdělil 2.6.1947, že řízení dosud neskončilo. Teprve ale 8.7.1947 požádal tento soud v Bratislavě o vydání poslance Staška k trestnímu stíhání podle uvedeného nařízení SNR.<sup>574</sup> Také této žádosti bylo plénum ÚNS 16.10.1947 na návrh imunitního výboru vyhověno.

V říjnu téhož roku podal u tajemníka ÚNS Madara jménem poslance Staška jeho poslanecký kolega Michal Zibrín, jakožto jeho advokát, protest. Týkal se skutečnosti, že řízení proti poslanci Staškovi již skončilo zproštěním viny a že ačkoliv nadále tedy nesporně musí platit jeho imunita, byl 30.9. poslanec Staško v Bratislavě znovu zatčen a v jeho bytě byla provedena domovní prohlídka, při níž byly zabaveny různé věci. Poslanec Zibrín proto naléhavě žádal předsednictvo ÚNS o vyšetření a nápravu.<sup>575</sup> O několik dní později se k tajemníku Madarovi dostavil sám poslanec Staško, který oznámil, že byl vyslýchán orgány OBZ a že hned 30.9. byl propuštěn. Ministerstvo vnitra pak tajemníkovi ÚNS Madarovi v odpověď na stížnost sdělilo, že poslaneckou imunitu uznává. Zadržení poslance Staška vysvětlovalo tím, že dotyčný se nemohl

---

<sup>572</sup> 4.6.1948 požádal Krajský soud trestní v Praze o jeho vydání, 16.6.1948 sdělila kancelář NS, že dotyčný již není poslancem.

<sup>573</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f. ÚNS, Imunity, inv.č. 1123, kart.č. 105.

<sup>574</sup> Tamtéž. Poslanec Staško se jich měl dopustit tím, že v letech 1939-1941 ve Francii před tamními Slováky vychvaloval slovenský stát a jeho představitele, že po svém návratu z Francie na Slovensko v roce 1941 vyzrazoval informace o československém zahraničním odboji a že tak způsobil uvěznění několika lidí.

<sup>575</sup> Tamtéž, f. Kancelář Národního shromáždění, Imunity, inv.č. 10, kart.č. 1.

prokázat poslaneckou legitimací a že podřízené orgány ministerstva neznaly dobře judikaturu, podle které imunita vzniká právoplatným zveřejněním výsledků voleb.

Záležitost tím ale zdaleka nekončila. 19.11.1947 totiž dostal tajemník ÚNS Madar dálnopis pověřenectva vnitra se zprávou, že poslanec Staško byl 6.11. pro podezření z úkladů o republiku a ze styku s protistátně zaměřenými osobami znovu zatčen.<sup>576</sup> Současně pověřenectvo vnitra žádalo, aby ÚNS souhlasilo s další vazbou. Madar na to sdělil ministerstvu vnitra, že ÚNS se o zatčení Staška dozvědělo až po 13 dnech a že proto do stanovené lhůty 14 dnů již o věci nemůže rozhodnout. Podle ústavy by tak měla vazba skončit. Kromě toho upozornil, že paragraf, který byl v této záležitosti použit, se vztahuje výlučně na případy, kdy je poslanec dopaden a zatčen při činu.<sup>577</sup> Jak již ale bylo výše uvedeno, plénum ÚNS již na základě žádosti z července 1947 rozhodlo 16.10.1947 o novém vydání poslance Staška k trestnímu stíhání. 18.12.1947 pak stejně rozhodlo i o žádosti pověřenectva vnitra z 6.11.1947.<sup>578</sup>

Nepřehlédnutelný případ z hlediska uplatňování poslanecké imunity tvořily spory předsedy Nejvyššího kontrolního dvora v Bratislavě Fedora Thurza s poslanci KSS Bacílkem a Valem. Oba zmínění poslanci různými způsoby (článek v novinách, vystoupení plenární schůzi ÚNS) útočili na Fedora Thurza a označovali jej za podvodníka. Na článek Jozefa Vala z května 1946<sup>579</sup> reagoval Thurzo žádostí státnímu zastupitelství v Košicích o zahájení trestního řízení proti poslanci Valovi. V prosinci 1947 sdělil Thurzo Krajskému soudu v Košicích, že již více než rok čeká na zprávu o ukončení vyšetřování a o požádání imunitního výboru ÚNS o vydání poslance Vala. Teprve v lednu 1948 tak košické státní zastupitelství podalo předsednictvu ÚNS žádost o zrušení imunity poslance Vala.<sup>580</sup> Mezitím ale na Thurza zaútočil také další poslanec KSS Karol Bacílek. Ten v plenární schůzi ÚNS 14.12.1946 prohlásil, že „v čele Najvyššieho kontrolného dvora sedí človek, príslušník DS, ktorý bol obvinený verejne z pokusu o podvod“. Na to reagoval hned o dva dny později předseda Nejvyššího účetního kontrolního úřadu dr. Friedmann výzvou F.Turzovi, aby sdělil, jak hodlá postupovat pro obhajobu cti své osoby a vážnosti úřadu. Ten i pod tlakem svého nadřízeného podal 19.12.1946 státnímu zastupitelství v Praze žádost o zahájení

---

<sup>576</sup> Jako příklad takových osob byli konkrétně uvedeni Ján Kempný, Miloš Bugár a Pavol Čarnogurský.

<sup>577</sup> Tamtéž, f. Kancelář Národního shromáždění, Imunity, inv.č. 10, kart.č. 1.

<sup>578</sup> Tamtéž, f. ÚNS, Imunity, inv.č. 1123, kart.č. 105.

<sup>579</sup> JOZEF VALO: *Slušný volebný boj a „Demokrat“*. Východoslovenská pravda, 25.5.1946

<sup>580</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f. Kancelář Národního shromáždění, Imunity, inv.č. 10, kart.č. 1.

trestního řízení proti poslanci Bacílkovi.<sup>581</sup> Zřejmě i vlivem předsedy Nejvyššího účetního kontrolního úřadu Friedmanna vyzval tajemník ÚNS Madar poslance Bacílka 10.1.1947 k tomu, aby svá tvrzení z 14.12.1946 doložil. Když nereagoval, byl znovu vyzván 5.2.1947. Nakonec se k tajemníkovi ÚNS Madarovi dostavil 15.2.1947, přičemž vyjádřil přesvědčení o správnosti svého obvinění, které podpořil pozoruhodným důkazem, podle kterého byla ve Východoslovenské Pravdě odmítnuta žádost Fedora Thurza o otisknutí opravy. Trestní řízení proti Bacílkovi bylo ale 11.2.1947 odloženo a Thurzovi bylo doporučeno podat soukromou žalobu. Když ale Thurzo 22.3.1947 informoval svého nadřízeného Friedmanna o vývoji kauzy, uvedl kromě jiného, že podle expertů na trestní právo je v tomto případě soukromá žaloba nemožná a že jediná možnost dalšího postupu je požádat předsednictvo ÚNS o zahájení kárného řízení s poslancem Bacílkem z toho důvodu, že nedbá při výkonu svého mandátu odpovědnosti.

## **IX. 2. Příjmy poslanců a jejich zaměstnanecký status**

Nároky na poslancecké náhrady byly stanoveny zákonem. V říjnu 1945 se připravoval dekret prezidenta republiky o platech členů PNS.<sup>582</sup> Vzhledem k naléhavosti věci se upustilo od připomínkového řízení. Když však 10.10. došla do kanceláře osnova dekretu, kancelář ihned protestovala, neboť u předsedy NS předpokládala plat výrazně nižší než byl plat ministra, ačkoliv před válkou pobírali stejný plat. Mezitím ale podle dekretu prezidenta republiky z 22.8.1945 č.57/1945 Sb. se plat ministrů zvýšil o 80 tisíc Kčs (ministrů zahraničí, zahraničního obchodu a informací dokonce o 100 tisíc). Za ministrem Noskem byla okamžitě vyslána delegace s požadavkem, aby se odpovídajícím způsobem o 80 tisíc Kčs zvýšil i plat předsedy NS. Podle dekretu náležel poslancům PNS plat 12 000 Kč počínaje prvním dnem měsíce, ve kterém vykonali poslancecký slib. Oproti měsíčnímu platu dostávali předseda a místopředsedové Národního shromáždění navíc určité funkční požitky.<sup>583</sup> Předseda dostával ročně činovní přídavek 100 000 Kčs a reprezentační přídavek 56 000 Kč ročně, které se vyplácely v měsíčních dávkách. Navíc ještě měl nárok na stálý povoz a služební byt na

---

<sup>581</sup> Tamtéž.

<sup>582</sup> NA Praha, f. ÚPV, sign. 832/14, kart.č. 851. Dekret valorizoval částky přiznávané poslancům podle zákona č. 115/Sb. z 18.3.1921, podle kterého měli poslanci plat 5 000 K, místopředsedové sněmoven příplatek ve výši 20 procent a funkční přídavek 1000 K a předsedové sněmoven měli služební požitky jako členové vlády (kromě reprezentačních přídaveků) – 100 000 K ročně s přiděleným stálým povozem na státní útraty.

náklady státu. Místopředsedové se museli spokojit s ročním příplatkem 2400 Kč a činovním přídatkem 2000 Kč měsíčně. Požitky členů Národního shromáždění nepodléhaly poplatkům, byly vyňaty z exekuce a platila se z nich pouze důchodová daň. Za jistou sumu měli navíc poslanci právo používat vlaky všech druhů a tříd, autobusy a dokonce i dopravní lodě až do konce kalendářního roku, v němž přestali být členy Národního shromáždění.

Předsednictvo NS rozhodlo 22.11.1945 zastavit podle par. 4 dekretu prezidenta republiky č. 57/1945 z 25.8.1945 vyplácení poslaneckých náhrad ministrům, kteří byli současně poslanci. Zároveň byli požádáni, aby vrátili již obdržené platy za říjen a listopad. O těchto krocích byl informován Úřad předsednictva vlády, který ale odpověděl, že vláda o vzneseném požadavku nejednala a že PNS se v této věci má obrátit přímo na jednotlivé ministry, kterých se týkala. Předsednictvo PNS tak učinilo 28.11.1945.<sup>584</sup>

Vláda v říjnu 1945 rozhodla zařadit do státního rozpočtu pro rok 1946 novou položku v kapitole Národního shromáždění. Jednalo se o částku 5 000 000 Kč na úhradu věcných a osobních nákladů poslaneckých klubů. Měla být rozdělena mezi jednotlivé kluby poměrně podle počtu členů. Předsednictvo PNS rozhodlo 28.11.1945 o rozdělení částky tak, že poslanecký klub KSČ dostal 213 926 Kčs, kluby národních socialistů a sociálních demokratů stejnou částku 209 731 Kčs, klub ČSL 205 537 Kčs, KSS 197 148 Kčs, DS 192 953 Kčs a Ukrajinské národní rady 20 974 Kčs.<sup>585</sup> Pravidla pro vyplácení částek poslaneckým klubům pak předsednictvo PNS schválilo 11.12.1945. Podle těchto zásad dostávaly kluby vybavení svých kanceláří (nábytek, koberce apod.) od Národního shromáždění, kancelářské potřeby si platily z částky, kterou dostaly, otop, světlo a telefony mělo platit Národní shromáždění s tím, že za to dostane fixní náhradu, tajemníky a další personál si kluby platily samy.<sup>586</sup>

---

<sup>583</sup> Předseda Národního shromáždění měl služební požitky stejné jako členové vlády.

<sup>584</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f PNS, inv.č. 990, Náležitosti poslanců, kart.č. 46. Předsednictvo PNS se k této záležitosti vrátilo na své poradě 26.3.1946, kdy konstatovalo, že zmíněné žádosti dosud nevyhověli členové vlády Clementis, Pietor, Lichner a Šoltész.

<sup>585</sup> Tamtéž, f. PNS, inv.č. 1076, Kluby poslanců PNS, kart.č. 51.

<sup>586</sup> Tamtéž. Částky za nábytek, otop a osvětlení ale kluby musely refundovat patnácti procenty z částky jim přidělené. Tato část se jim strhávala hned při výplatě.

PNS mělo mít postavení odpovídající ministerstvům nejen pokud se týkalo platů, ale také přidělů. Kancelář PNS proto žádala ministerstvo vnitra a financí o přiděly tabákových výrobků na úrovni přidělů pro zaměstnance ministerstev.<sup>587</sup>

Státní zaměstnanci mezi poslanci byli po dobu výkonu mandátu na dovolené.<sup>588</sup> Placenými státními zaměstnanci se členové Národního shromáždění mohli stát nejdříve rok po skončení mandátu. Tento předpis se ovšem nevztahoval na ministry, kteří byli státními zaměstnanci již před zvolením do Národního shromáždění a pokud zůstávali ve stejném oboru služby. Koncem dubna 1946 ale schválila vláda na návrh ministra vnitra osnovu ústavního zákona o ustanovování členů PNS placenými státními zaměstnanci. Podle tohoto zákona neplatil odstavec 3 paragrafu 20 ústavní listiny (obsahoval právě výše zmíněné ustanovení) pro členy PNS, ačkoliv podle čl. 3 ústavního dekretu o PNS pro ně platit měl. Důvodem pro změnu postupu byly těžkosti, které uplatňování tohoto omezení v praxi působilo a které plynuly ze specifické poválečné situace. Mezi poslanci PNS byla řada lidí, kteří měli být jmenováni vysokoškolskými profesory nebo byli přijati do státní služby v zahraničí a v tuto chvíli je bylo třeba platově a služebně zařadit. Vláda proto dospěla k závěru, že uplatňování uvedeného ustanovení v těchto případech by neodpovídalo původnímu úmyslu zákonodárce, kterým byla snaha zabránit zneužívání svého postavení k získání místa ve státní službě. Dotyčné osoby by naopak byly podle názoru vlády poškozeny.<sup>589</sup>

V roce 1946 se řešila otázka právního postavení poslanců, kteří byli zaměstnanci znárodněných podniků. Po volbách požádal klub poslanců KSČ předsednictvo ÚNS o vydání směrnic, které by upravily vztah mezi poslaneckou funkcí a postavením zaměstnance. Sám přitom doporučoval řešit věc analogicky k par. 20 ústavy tak, aby členům národního shromáždění volbou nevznikla újma, nebyl porušen jeho zaměstnanecký poměr, měl nárok na dovolenou, časový postup a na příslušné výhody z veřejného pojištění.<sup>590</sup> Kancelář ÚNS předala podnět úřadu předsednictva vlády, které jej posléze doručilo ministerstvům průmyslu, spravedlnosti a sociální péče. Úřad předsednictva vlády návrh v dané podobě odmítl s odůvodněním, že zaměstnanci

---

<sup>587</sup> Tamtéž, f. PNS, Kancelář PNS, inv.č. 980, kart.č. 45, dopis sněmovní kanceláře ministerstvu vnitra z 12.10.1945.

<sup>588</sup> Výjimku z tohoto pravidla představovali vysokoškolští profesori, kteří na po tuto dobu na dovolenou jít nemuseli.

<sup>589</sup> NA Praha, f. Klement Gottwald, a.j. 1494, sv. 140, zápis z 54. schůze vlády 30.4.1946. Při přípravě zákona se diskutovalo o variantě, že jeho účinnost by byla stanovena zvláště pro jednotlivé poslance podle doby nabytí mandátu. To ale odmítl přednosta legislativního odboru úřadu předsednictva vlády a po jeho zásahu byla schválena jednotná účinnost ode dne, kdy v platnost vstoupil ústavní dekret o PNS.



národních podniků nejsou státními ani jinými veřejnými zaměstnanci, nacházejí se v soukromoprávním zaměstnaneckém poměru a jejich mzdové, platové a pracovní předpisy se musí řešit podle předpisů platných pro příslušné odvětví. Ustanovení par. 20 ústavy se na ně proto nemělo vztahovat. Podobně i ministerstvo spravedlnosti ve svém stanovisku odmítlo uplatňovat zmíněné ustanovení ústavy pro zaměstnance národních podniků. Trvalo na tom, že jejich pracovní a platové poměry se řídí předpisy platnými pro soukromoprávní poměr. Současně vyjadřovalo nesouhlas s tím, aby se postavení těchto poslanců-zaměstnanců upravovalo speciální normou, která by platila jen pro ně a nikoliv pro ostatní soukromé zaměstnance. Za správné nepovažovalo ani ukládat národním nebo soukromým podnikům povinnost, podle níž by musely platit zaměstnanci plat po celou dobu mandátu. Na rozdíl od resortu spravedlnosti ministerstvo sociální péče bylo přesvědčeno o potřebě normativně stanovit pracovněprávní poměr uvedených zaměstnanců. Nešlo podle jeho názoru o ochranu před omezováním práv – k pokusům o to nedocházelo a navíc tehdy již nebylo možno jednostranně rozvázat pracovní poměr bez předchozího souhlasu okresního úřadu ochrany práce. Cestou zákona se ale mělo řešit započítání doby mandátu do let v zaměstnání, započtení do platu a platového postupu, do doby rozhodné pro vznik nároku na dovolenou. Ani toto ministerstvo ale nesouhlasilo s tím, aby byl poslanci zachováván plat z dřívějšího zaměstnání, neboť ten měl být poskytován jen za vykonanou práci.

Vzhledem k nesouhlasu oslovených institucí tak nebyl požadavek klubu poslanců KSČ přijat. V této souvislosti stojí za povšimnutí, že takový námět předložil právě tento klub. Naznačuje to, o jaké prostředí se opíral a odkud jeho členové přicházeli.

Členové Národního shromáždění museli v první schůzi pléna, jíž se zúčastnili, vykonat poslanecký slib. Byli povinni podílet se nepřetržitě na všech jednáních a sněmovních pracích. Svůj mandát museli zásadně vykonávat osobně. Od nikoho nesměli přijímat žádné příkazy, které by byly beztak právně neúčinné. Naproti tomu však udělení a přijetí takového příkazu nemělo být trestné.<sup>591</sup> Podle par. 22 ústavy nesměl instrukce poslancům dávat vůbec nikdo, tedy ani poslanecký klub nebo orgány politické strany. Ustanovení tohoto paragrafu se ovšem ocitalo v přímém a sotva

---

<sup>590</sup> NA Praha, f. ÚPV, sign. 1413/3/1, kart.č. 1156.

řešitelném rozporu s praxí.<sup>592</sup> Prohlubovala jej i skutečnost, že tento zákaz přijímat příkazy se dal sotva sloučit se zásadou poměrného zastoupení a s vázanými kandidátními listinami.

### IX. 3. Poslanecké reversy

S výkonem poslaneckého mandátu bezprostředně souvisela otázka poslaneckých reversů a vztahu poslanců k vedení politických stran. Reversy se staly symbolem moci politických stran, které měly možnost zařídít, aby poslanci, kteří se s nimi rozešli, byli neprodleně zbaveni svého mandátu. Proto k základní ideové výbavě poválečné republiky patřilo ujišťování, že politické strany o část své moci a vlivu přijdou, že již nebudou ovládat stát a že občané budou mít možnost ovlivňovat veřejný a politický život i jinými cestami než jen skrze politické strany. Ačkoliv k tomu do jisté míry skutečně došlo, zůstaly strany subjektem, který politické dění přirozeně nadále formoval. O některé své důležité a již z první republiky „zažité“ pravomoci stran nepřišly ani po osvobození. Nadále například měly právo neměnně stanovit pořadí kandidátů na kandidátních listinách, které tak stále zůstávaly vázané. Velice zajímavá pak z hlediska dobových požadavků na omezení moci stran je právě otázka, jak poválečný právní řád upravoval možnosti stran zajišťovat si loajalitu a poslušnost poslanců prostřednictvím pověstných poslaneckých reversů.

Podle par. 13 zákona o volebním soudu č. 125/1920 ve smyslu jeho novely č. 145/1924 volební soud rozhodoval o ztrátě mandátu člena národního shromáždění proto, že „přestal býti z důvodů nízkých a nečestných příslušníkem strany, z jejíž kandidátní listiny byl zvolen“. Již v samotném prvním československém parlamentu, tzv. Revolučním národním shromáždění existujícím od listopadu 1918 do voleb v roce 1920 vznikla tradice pojmání poslaneckého mandátu jako primárního vlastnictví strany. V tomto nevoleném sboru, jehož podobu zcela určily politické strany, bylo zřejmé, že poslanci nebyli voleni lidmi, za svoji funkci vděčily stranám a mandát proti nim mohli jen těžko uhájit. Tento sbor byl chápán jako shromáždění delegátů politických stran,

---

<sup>591</sup> V tom se československá praxe lišila od stavu v Rakousku-Uhersku (resp. Předlitavsku), kde se jednalo o trestný čin a proti autorovi a příjemci takové instrukce bylo možno zahájit i politické trestní řízení.

<sup>592</sup> Velice silné postavení politických stran ovládajících veřejný a politický život bylo a je považováno za jeden z nejzávažnějších nedostatků politické a ústavní reality první československé republiky. Podřízenost parlamentu vedení politických stran, jež se stávala předmětem kritiky odborníků již ve třicátých letech, pokračovala bez podstatnějších změn i po druhé světové válce. Poslanec ztrácel mandát, pokud „přestal býti z důvodů nízkých nebo nečestných příslušníkem strany“.

které mohly plně rozhodovat o jeho složení – své zástupce mohly vysílat a odvolávat čistě podle vlastního uvážení. Tato skutečnost se poprvé plně projevila ve známém sporu o sociálně demokratické poslance Modráčka a Hudce, kteří v roce 1919 vystoupili ze sociální demokracie.

Prozatímní ústava nedefinovala přesně, za jakých okolností může být poslanec zbaven mandátu. Vzhledem k výše zmíněnému převládajícímu přesvědčení byli poslanci Modráček a Hudec navzdory pokusům jiných stran, zejména československých (národních) socialistů o jejich udržení v poslaneckých lavicích, tlakem sociální demokracie mandátu zbaveni. Vedení strany poslance odvolalo a jmenovalo na jejich místa náhradníky. Opíralo se o rozhodnutí ústavního výboru, který interpretoval ústavu tak, že podobně jako vysílaly výkonné výbory stran své zástupce do Národního výboru a měly tak právo je i odvolávat, zůstala jim tato pravomoc i u Národního shromáždění. Posloužil k tomu i proslulý revers, v němž poslanci potvrdili, že mandát dostali od strany a zavázali se, že jej vrátí, jakmile by o tom strana rozhodla a požadovala to od nich.<sup>593</sup> Reversy se pak staly via facti pevnou součástí parlamentního provozu a politické kultury první republiky, ačkoliv mnozí ústavní odborníci poukazovali na skutečnost, že se nejedná o právní, nýbrž nanejvýš o soukromý a mravní závazek. Případ poslanců Modráčka a Hudce se odehrál ještě v době platnosti prozatímní ústavy a tedy v režimu určitého právního provizoria.

Definitivně byla tradice naprosté převahy stran nad jednotlivými poslanci a moci stranických vedení nad mandáty stvrzena rozhodnutím volebního soudu v roce 1921. Ani definitivní československá ústava z roku 1920 nevnesla do problematiky, kdy a za jakých všech okolností pozbývá poslanec mandátu žádoucí jasno. O to více tedy záleželo právě na postoji tohoto orgánu a na linii, kterou stanovil a posléze sledoval. Jestliže v prvním případě tohoto druhu, který posuzoval, mohl shledat splnění dvou podmínek pro odebrání mandátu – konec členství ve straně a skutečnost, že se tak stalo z důvodů nízkých a nečestných, později mu stačil jako důvod ke ztrátě mandátu pouhý rozchod se stranou. Poprvé se tak stalo v kauze skupiny B.Vrbenského, proti jejímž příslušníkům byla k volebnímu soudu vznesena žaloba za účelem zbavení mandátu obsahující pouze politické motivy. Volební soud rozhodl těsnou většinou o odebrání mandátu žalovaným poslancům pro porušení reversu, přičemž však ústava takový

---

<sup>593</sup> . Podrobně k tomuto případu FERDINAND PEROUTKA: *Budování státu II*, Praha 1991, s. 591-596.

důvod neznala, takže volební soud tímto krokem vlastně doplnil ústavu.<sup>594</sup> V odůvodnění svého rozsudku volební soud vycházel z teze, že smlouva dvou stran má stejnou právní sílu a účinnost jako zákon, jestliže samozřejmě zákon takovou smlouvu výslovně nevyklučuje. Přitom v podmínkách definovaných československým volebním právem a zejména skutečností, že se volí vázané kandidátní listiny, uzavírá s voliči smlouvu strana, jež tyto listiny předkládá a nikoliv jednotliví poslanci, kteří na ni jsou uvedeni. Voliči proto volí strany a strany tak nabývají mandátu. Poté jej propůjčí určité osobě. Z toho by mělo plynout, že jakmile poslanec stranu, jež mu mandát půjčila, opustí, přijde o něj. Zákon ale stanovil podmínky poněkud přísnější a přesněji určil, za jakých okolností se tak může stát. Tedy nikoliv každé opuštění strany, ale jen to, u kterého lze doložit, že proběhlo z nízkých a nečestných pohnutek, mělo se stát důvodem pro odejmutí mandátu. Jádrem argumentace volebního soudu pak ale spočívá v tvrzení, že poslanec sám se může tohoto ustanovení, jež bylo do zákona vneseno v jeho prospěch, vzdát a může na sebe uvalit úpravu přísnější, než je obsažena v zákonu. Soukromou úmluvou, tedy reversy, se může zavázat, že se bude řídit programem a zásadami strany a že mandát vrátí straně vždy, když se s ní politicky rozejde a když k tomu jejím vedením bude vyzván. Revers měl v takovém případě podle volebního soudu povahu právního závazku, jehož plnění soud může posuzovat a jehož nesplnění může být považováno za důvod odebrání mandátu.

Toto rozhodnutí volebního soudu založilo stav v budoucnu platný a jevílo se politickým stranám oprávněně jako zásadně důležité pro jejich další působení. Měly tedy velký zájem na tom, aby tento rozsudek nebyl omezen na jednotlivý případ, ale aby se stal vzorem pro budoucí posuzování všech obdobných případů. Proto spatřil světlo světa v roce 1924 pozoruhodný zákon, podle kterého by případná změna názoru volebního soudu na tuto problematiku musela být provedena při jeho jednání, kterému by bylo přítomno všech dvanáct jeho přisedících, neboť jejich plný počet byl přítomen i při rozhodnutí o mandátu B. Vrbenského a jeho druhů. Za takových okolností mohly strany, které přisedící vysílaly, přirozeně snadno znemožnit případné přijetí odlišného rozhodnutí.<sup>595</sup>

---

<sup>594</sup> Tamtéž IV, s. 1754.

<sup>595</sup> Tamtéž, s. 1759. Autor uvádí argumenty uváděné v právníkové diskusi, která se na toto téma rozproutila. V ní se za rozhodnutí volebního soudu postavil prof. Weyr. Ten sice na jedné straně kritizoval jeho argumentaci založenou na porušení reversu, protože reversy obsahovaly závazky poslanců dodržovat příkazy, což ústava v par. 22 výslovně zapovídala a soukromá úmluva, již reversy byly, podle Weyra nemohla měnit nebo popírat platnost ustanovení ústavy. Na straně druhé ale Weyr konstatoval, že zmíněný paragraf ústavy není v souladu s duchem ustanovení volebního řádu a pokládal jej proto za

Koncem roku 1924 volební soud v důležitém nálezu č. 509 podpořil linii svého rozhodování argumentem, že dohoda kandidáta nebo poslance se stranou o vzdání se mandátu v případě opuštění strany není v rozporu s ústavou, protože její dotyčný paragraf 22 se týká toliko výkonu mandátu, nikoliv podmínek, za kterých se skládá.

Nové okolnosti po válce pak vnesly do právní a politické úpravy těchto poměrů některé změny. Ústavní zákon č. 65/1946 Sb. o ÚNS především zrušil volební soud (nezrušil však zcela zákon o volebním soudu). Některé jeho pravomoci přešly na samo ÚNS. Výslovně však nebylo uvedeno, na koho by mělo přejít rozhodování o ztrátě mandátu v případě, že poslanec opustí stranu z důvodů nízkých a nečestných. Důvodová zpráva vlády k tomuto ústavnímu zákonu předpokládala, že praxe bývalého volebního soudu v této záležitosti nebude obnovena, podřízenost poslanců vedení jejich stran se uvolní a podstata mandátu bude spatřována jinde.<sup>596</sup> Výše popsany postup volebního soudu, který potvrzoval odebrání mandátu s odůvodněním, že došlo k porušení reversu, se již neměl používat. Předpokládalo se, že v podmínkách lidové demokracie, kdy neexistovaly koalice a opozice v dřívějším smyslu slova, se bude politika formovat podle nových zásad. Vznikala nová situace oproštěná od každodenních politických konfliktů a stranám proto již nemuselo tolik záležet na každém hlasu a tak ani nepotřebovaly důkladně dohlížet nad všemi svými poslanci a jejich hlasováním. Ustanovení zákona o volebním soudu byla modifikována pozitivní formulací ústavního zákona o ÚNS a výslovným zněním vládní důvodové zprávy k němu.<sup>597</sup> Podle nich měly být reversy v podobě praktikované před válkou nezákonné. Žádný poslanec již neměl pozbyť mandátu ani v případě, kdy by strana, za níž kandidoval a již zastupoval v národním shromáždění, disponovala jeho prohlášením, že se bude vždy řídit jejím programem a stanovami, nikdy nebude porušovat závazky vůči ní a že se jí dává plně k dispozici. Počítalo se s tím, že verifikační výbor ÚNS by se mohl podobnou kauzou zabývat jen tehdy, pokud by se nezvratně prokázalo, že by poslancův odchod ze strany byl motivován jednoznačně nečestně, například obchodními machinacemi nebo osobním ziskem.

---

„zřejmý poklesek“ zákonodárců. V takovém rozporu Weyr navrhoval postupovat podle ducha, nikoliv podle litery ústavy. Svůj závěr opíral o přesvědčení, že zákaz přijímat příkazy patří do většinového volebního systému a odporuje podstatě systému poměrného. Názorovými oponenty Weyra se stali Jaroslav Stránský a také Karel Engliš, kteří se nemohli smířit s tezí, že by mandát patřil straně.

<sup>596</sup> JAN ŘÍHA (ed.): *Zákony a nařízení o volbě Národního shromáždění*, Praha 1946, s. 109-110.

<sup>597</sup> Srv. [www.psp.cz](http://www.psp.cz) PNS, Tisky, tisk 312.

Realita se ale vyvíjela jinak, než teoretické předpoklady. Institut reversů byl v politickém životě tak hluboko zakořeněn, že se s nimi strany obtížně loučily. Poslanecký klub KSČ doporučoval v září 1946 ústřednímu výboru strany, aby svým poslancům dal k podpisu reversy a tak jim připomněl jejich povinnosti vůči voličům i straně. Ubezpečoval, že reversy by neodporovaly zákonu o ÚNS a že jejich možnost z jeho textu lze právně odvodit. Za tímto účelem byl vypracován i právní rozbor, který výslovně polemizoval s důvodovou zprávou vlády. Kromě názoru, že taková zpráva není pro výklad zákona rozhodující, poukazovali jeho autoři (nejsou výslovně uvedeni, ale kontext ukazuje na právní poradce poslaneckého klubu KSČ – v takovém případě by bylo pravděpodobné, že by autorem, případně spoluautorem mohl být Bedřich Rattinger) na to, že důvodová zpráva hovoří jen o vystoupení, nikoliv o vyloučení ze strany a že v žádné normě o ÚNS není výslovně konstatován zánik rozhodování o ztrátě mandátu pro opuštění strany z důvodů nízkých a nečestných. Podle elaborátu mělo toto rozhodování po zrušení volebního soudu přejít na ověřovací výbor.<sup>598</sup> Umožnit odvolávání poslanců bylo údajně nezbytné i z toho důvodu, že Košický vládní program jakožto „ideologický základ našeho státního zřízení a výraz vůle našeho lidu“ uznával možnost odvolávat členy národních výborů a vzhledem k charakteru nového systému samosprávy, do něhož vedle národních výborů mělo patřit i národní shromáždění, by logicky měla tato „právní vymoženost“ platit i pro jeho poslance.

Naléhání poslaneckého klubu KSČ, jehož vedení si od případných reversů zřejmě slibovalo snazší ovládnutí členů, ale nebylo vyslyšeno a KSČ od svých poslanců reversy nepožadovala.<sup>599</sup> Stejně tak si počínali i národní socialisté a slovenští demokraté. Naproti tomu příslušnou dohodu se svými poslanci, tedy revers, uzavřely strana lidová a sociálně demokratická. Vedení ČSL přitom použilo poněkud odlišný typ reversu, v němž poslanec ještě před volbou podepsal prohlášení, že se vzdává mandátu. Uplatnilo jej v případě nejznámějšího použití reversu v poválečném Československu, krátce po volbách proti své čerstvě zvolené poslankyni a současně i ostré kritičce Heleně Koželuhové. Jejich spor vyvrcholil tím, že na jí podepsaném reversu bylo doplněno datum 12.6.1946 a s tím zahájil tento dokument „pout“ po institucích, na

---

<sup>598</sup> NA Praha, f. Klub poslanců KSČ, 15/1, Korespondence s ÚV KSČ, kart.č. 3.

<sup>599</sup> Ota Hora byl ovšem přesvědčen o opak. Ve svých pamětech tvrdí, že národní socialisté byli jedinou stranou, která reversy nepoužívala. Na základě průběhu první volby předsedy ÚNS 18.6.1948 dokládal, že reversy podepisovali poslanci KSČ, KSS a sociální demokracie. Poukazoval i na případ Heleny Koželuhové, donucené vzdát se mandátu právě podepsaným reversem. Srov. OTA HORA: *Svědectví o puči: z bojů proti komunizaci Československa*, Praha 1991, s. 245-247.

jejímž konci bylo povolání náhradníka na místo zavržené „disidentky“. Helena Koželuhová se ale nechtěla vzdát snadno. Požádala totiž verifikační výbor ÚNS o verifikaci svého mandátu. K tomu mělo podle ústavního zákona o ÚNS dojít nejdéle do šesti měsíců od ustavení ÚNS. V žádosti poukazovala na to, že její rezignace na mandát neproběhla řádným způsobem.<sup>600</sup> Předsednictvo ÚNS se usneslo postoupit žádost Heleny Koželuhové verifikačnímu výboru. Přidalo k tomu ovšem vlastní stanovisko, podle něhož šlo v daném případě o právně jednoznačnou záležitost, kdy se zvolený poslanec nedostavil ke složení poslaneckého slibu, což muselo mít podle ústavy (Hlava II, par. 22, odst. 3) za následek ztrátu mandátu. Naproti tomu povolaný náhradník poslanec Herl slib složil a verifikační výbor jeho mandát uznal. Předsednictvo ÚNS bylo vzhledem k tomu přesvědčeno, že tím verifikační výbor implicitně negativně rozhodl o mandátu a rezignaci Heleny Koželuhové.<sup>601</sup>

Verifikační výbor nakonec rozhodl tak, že přijal názor předsednictva ÚNS a uznal, že Helena Koželuhová pozbyla mandátu v souladu s platnými právními předpisy.<sup>602</sup> Následovala potom ještě stížnost H. Koželuhové k Nejvyššímu správnímu soudu proti rozhodnutí verifikačního výboru. Ve veřejném mínění ale existovaly na otázku poslaneckých reversů různé názory. Zejména mimo úzce stranické struktury se poukazovalo na značná rizika jejich opětného zavádění. Nešlo přitom ani zdaleka jen o to, že to byla praxe z právního hlediska velmi problematická.<sup>603</sup> Ozývaly se i hlasy odkazující na její vážné důsledky v nejširším smyslu slova politické. Soustředovala by neúměrně velkou moc do rukou předsedů a nejužšího vedení politických stran a značně by snižovala autoritu i symbolické postavení národního shromáždění, které ve světle reversů, k jejichž podpisu jsou jeho poslanci nuceni, musí být pokládáno za sbor snadno odvolatelných pomocníků či loutek představitelů stran. Důležitým motivem v debatě přítomným bylo tvrzení odpůrců reversů, že rozpory mezi poslancem a stranou nemohou být považovány za věc státní autority a že jejich výsledky by měly být

---

<sup>600</sup> Z právního hlediska byla situace kolem ověřování a odebírání mandátů v této době nepřehledná. Volební soud, který tyto kompetence vykonával během první československé republiky, byl zrušen. Ověřovací řízení bylo sice podle nové úpravy svěřeno do pravomoci ÚNS, avšak dotyčnou normou, tedy ústavním zákonem o ÚNS, nebyly stanoveny jeho obsah a formální postup. Nebylo proto jasné, zda ÚNS a jeho verifikační výbor budou moci používat obdobná ustanovení zákona o volebním soudu nebo zda se v těchto věcech bude moci opírat o svůj jednací řád.

<sup>601</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f. ÚNS, kart.č. 23, 29. schůze předsednictva ÚNS 19.12.1946.

<sup>602</sup> Tamtéž, 32. schůze předsednictva ÚNS 30.1.1947.

<sup>603</sup> VÁCLAV DRTINA: *Poslanecké reversy a ústava*. Svobodné noviny 10.7.1947. Autor, který byl právníkem, upozorňoval na to, že důvody stanoviska verifikačního výboru jsou nepřesvědčivé a že nebylo dostatečně přihlédnuto k par. 22 ústavy, který poslancům zakazoval přijímat při výkonu mandátu příkazy od jiných osob.

prenechány voličům a neměly by se rozhodovat zásahem nějaké instituce – že tedy mají mít spíše povahu politickou a nikoliv juristickou.<sup>604</sup>

#### IX. 4. Zvláštní oprávnění poslanců

Poslanci Národního shromáždění se neměli obracet k veřejným úřadům za účelem podpory ve prospěch třetích osob (zejména příslušníků své politické strany), pokud by takové zákroky u úřadů nepatřily k jejich povolání (například advokáti).<sup>605</sup>

Členů zákonodárního sboru, respektive jejich ochrany se týkala také některá ustanovení zákona na ochranu republiky. Jeho zpřísněnou sazbou se měly trestat nejen útoky na jejich život, ale i veškeré násilné útoky a také hrubá neslušnost vůči nim.

V době působení ÚNS po schválení dvouletého plánu se objevila další důležitá otázka související s právním postavením poslanců ÚNS. Předsednictvo výboru pro kontrolu provádění dvouletého plánu totiž požádalo předsednictvo ÚNS o vydání zvláštních legitimací pro členy tohoto výboru, které by je opravňovaly ke vstupu do důležitých závodů. Samo předsednictvo nechtělo tuto žádost samo rozhodnout a obrátilo se o posudek na úřad předsednictva vlády. Ten k tomu v polovině května 1947 vypracoval elaborát konstatující, že právo vstupovat do závodů není spojeno s poslaneckým mandátem. Vláda měla pouze povinnost pravidelně ÚNS, resp. jeho příslušný výbor informovat o plnění dvouletého plánu, z čehož ale pro poslance nevyplývala zvláštní práva. Platit nadále měla současná právní úprava, podle níž mohli poslanci vstupovat jen do podniků, jejichž vlastníky, vedení, oprávněný držitel nebo správce s tím bude souhlasit.<sup>606</sup> Předsednictvo ÚNS se posléze přiklonilo k názoru, že vhodnější než právně sporné legitimace umožňující vstup do podniků budou speciální pověření pro jednotlivé kontroly, která by se udělovala vždy na základě usnesení výboru.<sup>607</sup> S tím souhlasil i posudek tajemníka ÚNS, který vycházel z přesvědčení, že zřízení výboru pro kontrolu provádění dvouletého plánu neznamenal derogaci zákonů k ochraně domovní svobody nebo státního tajemství a že tedy výbor, dokud by nebyl schválen zvláštní zákon v tomto smyslu, může uskutečňovat své kontroly jen v rámci zákonů platných. Doporučoval proto, aby se výbor usnesl na kontrole, oznámil své usnesení předsednictvu ÚNS s návrhem na zřízení vyšetřovací komise. Při běžných

---

<sup>604</sup> ZDENĚK PEŠKA: *Poslanecké reversy*. Národní osvobození 16.7.1947.

<sup>605</sup> Na první pohled je ovšem zřejmé, že v konkrétních případech bylo rozlišení mezi soukromým a veřejným zájmem obtížné.

<sup>606</sup> NA Praha, f. ÚPV, inv.č. 232, sign.č. 120, kart.č. 1.

<sup>607</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f. ÚNS, kart.č. 23, 49. schůze předsednictva ÚNS 4.6.1947.



kontrolách by se musel o souhlas žádat vlastník, ve speciálních případech příslušné ministerstvo.<sup>608</sup>

Nešlo však jen o vstup do podniků. Poslanci samozřejmě měli zájem vstupovat pokud možno bez omezení do úředních budov. Přitom ale nebylo jasné, za jakých podmínek tak mohou činit. Předsednictvo ÚNS jednalo koncem května 1947 o osobních dokladech a průkazech poslanců a konstatovalo, že některé ústřední úřady vydávaly poslancům zvláštní průkazy sloužící ke vstupu do budovy. ÚNS však naproti tomu trvalo na zásadě, že k tomu musí stačit poslanecká legitimace. Z hlediska parlamentu se jevilo důležité respektovat toto pravidlo, podle něhož příslušná práva poslancům plynula již ze samotné jejich funkce a jejího symbolu, kterým byla poslanecká legitimace. Předsednictvo ÚNS nechtělo přistoupit na to, že by práva poslanců musel potvrzovat ještě jiný subjekt.<sup>609</sup> Požádalo proto úřad předsednictva vlády, aby upozornil všechna ministerstva, že mají upustit od vydávání jakýchkoliv speciálních průkazů a informovat všechny své zaměstnance o právu poslanců vstupovat bez dalšího do všech úředních prostor.<sup>610</sup> Úřad předsednictva vlády tak učinil a drtivá většina ústředních orgánů státní správy s tím vyslovila souhlas – jen ministerstvo spravedlnosti poukázalo na skutečnost, že poslanecká legitimace nemůže opravňovat ke vstupu do prostor vyhrazených pro vyšetřování a trestní vazbu.<sup>611</sup>

Vyskytl se ale i odlišný pohled. Obsáhleji se k této problematice vyjádřilo ministerstvo vnitra. Přitom se neomezovalo jen na vstup do budov, ale věnovalo se obecnějším okolnostem, za jakých se poslanci obrací na státní orgány a jak jsou zde přijímáni.<sup>612</sup> Elaborát ministerstva vnitra vycházel z otázky, v čem spočívá výkon poslaneckého mandátu. Připomínal, že par. 22 odst. 2 ústavy platí pro poslance a ukládá jim zákaz obracet se na veřejné úřady na podporu soukromých zájmů stran.<sup>613</sup> Mělo se

<sup>608</sup> Tamtéž, 50. schůze předsednictva ÚNS 10.6.1947.

<sup>609</sup> Tamtéž, 48. schůze předsednictva ÚNS 29.5.1947.

<sup>610</sup> Například ministerstvo vnitra doručilo do parlamentu zvláštní legitimace pro členy bezpečnostního výboru, které je měly opravňovat ke vstupu do všech prostor SNB. Předsednictvo ÚNS se ale vzhledem ke svému celkovému názoru na tuto problematiku usneslo tyto legitimace poslancům z bezpečnostního výboru nevydat. Srov. Tamtéž, schůze předsednictva ÚNS 11.6.1947.

<sup>611</sup> NA Praha, f. Úřad předsednictva vlády, sign. 1413/7, kart.č. 1157.

<sup>612</sup> Tamtéž. Ministerstvo vnitra tím vlastně reagovalo také na starší podnět předsednictva ÚNS a předsedů poslaneckých klubů. Již v lednu 1947 si totiž stěžovaly na to, že někteří úředníci státních úřadů nepřijímají poslance způsobem, který by odpovídal vážnosti člena národního shromáždění. Již tehdy požádaly úřad předsednictva vlády o připomínku pro všechny ústřední úřady, aby se poslancům poskytovaly požadované informace, pokud šlo o věci související s výkonem poslaneckého mandátu, rychle a ochotně

<sup>613</sup> Sankci za porušení tohoto zákazu částečně řešil zákon č. 144/1924 o inkompatibilitě, který byl přejet i do ústavního zákona č. 65/1946 Sb. o ÚNS. Jeho par. 7 hovoří o tom, že s členstvím v národním shromáždění není slučitelné „zvláště kvalifikované jednání“, kterým se rozumí „zakročení ve prospěch

tak zamezovat nátlaku na státní úřady a obtěžování poslanců kvůli intervencím. Ústava ani jiné zákony však neposkytovaly návod ke stanovení hranic mezi osobním či stranickým zájmem na straně jedné a veřejný zájmem na straně druhé, v němž poslanci zakročovat mohli. Z celkového tónu vyjádření lze usuzovat, že ministerstvo vnitra nebylo nakloněno soukromým iniciativám poslanců při shánění informací. Odvolávalo se na ústavu a jednací řád národního shromáždění, které přiznávaly právo požadovat od ministerstev konkrétní informace a dávat vyslýchat jako svědky i veřejné úředníky výslovně jen parlamentním výborům a parlamentní kontrolní a úsporné komisi, která mohla vyžadovat i potřebné doklady od subjektů podřízených její kontrole. Na druhé straně ale ministerstvo zcela neupíralo ani jednotlivým poslancům právo opatřovat si informace od úřadů a orgánů veřejné správy, zejména pokud by to bylo nezbytné pro výkon jejich oprávnění pokládat dotazy a interpelace. Důležitou otázkou podle ministerstva vnitra ale zůstává, zda jsou úřady povinny sdělovat poslancům všechny požadované informace včetně důvěrných nebo tajných. Není jistě náhodou, že tuto otázku tematizovalo právě ministerstvo vnitra a že na ni dává negativní odpověď. Opíralo se o fakt, že i člen vlády má možnost odmítnout odpověď na interpelaci nebo dotaz v případě, že by se jednalo o opatření nebo záležitost tajné povahy. Proto nepokládalo za možné, aby si takové informace poslanci sháněli jinak – u orgánů resortu, za který je ministr odpovědný. Proto by ministru mělo zůstat oprávnění vyhradit si odpověď na dotazy poslanců pro sebe a v tomto smyslu také instruovat své podřízené.

---

třetí osoby s úmyslem opatřiti někomu jinému nebo sobě zvláštní a nepřiměřené výhody“. Důvodová zpráva k tomu pak ovšem připojuje vysvětlení, že zákon nemá bránit poslancům v tom, aby dohlíželi nad správným chodem státní správy v mezích zákonných předpisů.

## X. Složení Národního shromáždění

Poslanecký sbor Prozatímního a Ústavodárného národního shromáždění představoval nesporně významnou část politické elity obnovené ČSR. Jednalo se zjevně o velmi různorodý soubor lidí nejrůznějšího původu, vzdělání a profese, který nelze postihnout pomocí jednotného kritéria, jež by jeho existenci a složení vysvětlovalo. Jediným pojátkem je fakt, že tato skupina lidí měla určitý vliv na formování politiky a tvorbu politických rozhodnutí.<sup>614</sup> Sociální profil obou zákonodárných těles fungujících v letech 1945-1948 může přispět k poznání toho, jak po válce vznikala politická elita a jaké požadavky na ni kladla poválečná společnost.<sup>615</sup>

Jako prostředek nám ke splnění tohoto záměru může posloužit srovnání sociálního a profesního složení obou parlamentů let 1945-1948 s Revolučním národním shromážděním ustaveným po první světové válce. V obou případech totiž došlo k hlubokým státoprávním a politickým změnám, u nichž by se mohl předpokládat výrazný zásah do kontinuity procesu tvorby politických elit.

Při bližším pohledu na poslanecké sbory Národního shromáždění po obou světových válkách je zřejmé, že klasická kritéria politických elit, tedy původ, vzdělání, majetek a prestiž jednoznačně ztrácejí svoji sílu. To lze považovat jednak za součást obecného vývoje směřujícího k diverzifikaci elit, k masové společnosti, v níž se rozšiřuje vrstva politicky angažovaných, ale zároveň snadno manipulovatelných a intelektuálně stále méně samostatných lidí, jednak za jev specificky český a československý. V průběhu českých a československých dějin neexistovaly podmínky pro vznik zvláštní „politické třídy“, která by na základě předpokladů během staletí vytvořených (například původ z určitého okruhu rodin, absolvování příslušných středních škol a univerzit apod.) byla předurčena nastoupit politickou kariéru. Je přitom vysoce pravděpodobné, že stane-li se někdo politikem touto cestou, jeho kariéra pak probíhá „standardizovaným“ způsobem, tedy krok za krokem od nižších k vyšším funkcím. V takovém prostředí pak vzniká úrodná půda pro názorovou stabilitu a vypočitatelnost, což se dalo jen těžko očekávat tam, kde se před lidmi již ve velmi mladém věku otevíraly možnosti strmé kariéry.

---

<sup>614</sup> Výše zmíněné funkcionalistické chápání pojmu elita nás vede k nastolení otázky, jak silný byl tento vliv, do jaké míry si parlament v poválečných letech dokázal vydobýt a obhájit „politickou samostatnost“.

Již během druhé světové války převládal v úvahách rozhodujících politických činitelů názor, že orgány znovuoobnovené ČSR budou muset být obsazeny novými lidmi, kteří nebudou zatíženi dřívějším stranickým systémem a tak budou schopni dostát nárokům nového lidově demokratického uspořádání. Diskuse tohoto druhu se ale týkaly především úlohy a složení národních výborů,<sup>616</sup> zatímco Prozatímní národní shromáždění zůstávalo poněkud ve stínu.

V Prozatímním národním shromáždění zasedalo (stejně jako později v Ústavodárném národním shromáždění) 300 poslanců. Mezi nimi se nacházelo 197 Čechů, 97 Slováků, 5 Ukrajinců a 1 Polák. 240 poslanců bylo zvoleno za 6 povolených politických stran, 32 poslanců za české všenárodní zájmové organizace – 10 za Ústřední radu odborů,<sup>617</sup> 8 za Jednotný svaz českých zemědělců,<sup>618</sup> 2 za Ústřední svaz obchodu,<sup>619</sup> 2 za Ústřední svaz řemesel,<sup>620</sup> 4 za Ústřední radu družstev,<sup>621</sup> 3 za Ústřední národní tělovýchovný výbor,<sup>622</sup> a 3 za Svaz české mládeže.<sup>623</sup> 8 poslanců zastupovalo v parlamentních lavicích jiné významné složky českého veřejného života.<sup>624</sup> Slovenské zájmové organizace vyslaly do PNS 12 zástupců.<sup>625</sup> 3 poslanci zastupovali slovenské kulturní a vědecké pracovníky. Ukrajinské obyvatelstvo na Slovensku reprezentovalo 5 poslanců.<sup>626</sup> V lavicích PNS zasedalo 5 poslanců, kteří nepatřili k žádné politické straně.<sup>627</sup>

---

<sup>615</sup> Zajímá-li nás více to, co elita dělá, jak postupuje a funguje, rozhodně to neznamená, že by bylo prospěšné opomíjet problém jejího ustavování. Pouze je třeba si uvědomovat, že se tento proces řídí historicko-kulturními, nikoliv transcendentálně-morálními motivy a principy.

<sup>616</sup> *Cesta k Květnu... I-1*, Praha 1965, s. 94-97, 101-103. Mám na mysli například spor ve Státní radě v únoru a březnu 1944. Na projev exilového ministra vnitra Juraje Slávika o přípravě osnovy dekretu o národních výborech reagovali komunističtí členové Státní rady J. Valo a V. Nosek. Ti protestovali proti pojetí zejména místních a okresních národních výborů jakožto přechodných orgánů, které by měly být později nahrazeny původním systémem státní správy.

<sup>617</sup> Antonín Zápotocký, Josef Jura, František Jungmann, Evžen Erban, Václav Cipro, Josef Kubát, Otakar Wunsch, Antonín Vandrovec, Emil Vojanec, Jan Sova

<sup>618</sup> Josef Nepomucký, Jaroslav Ledl, Jaromír Kafka, Josef Mička, Václav Mikuláš, Stanislav Novák, František Novotný, Josef Peňáz.

<sup>619</sup> Eduard Fusek, Jan Děd

<sup>620</sup> Pavel Sajal, Jaroslav Mráček

<sup>621</sup> Antonín Zmrhal, Jaroslav Lindauer, František Jedlička, Josef Novák

<sup>622</sup> Antonín Hřebík, Vojtěch Pavlásek, Leopold Veverka

<sup>623</sup> Miroslav Pich-Tůma, Jiří Hájek, Čestmír Adam

<sup>624</sup> Zdeněk Nejedlý, Jan Bělehrádek, František Halas, Ferdinand Peroutka, Vladimír Klecanda, Václav Chytil, Vladimír Červenka, Jaroslav Řehulka

<sup>625</sup> Po čtyřech odborové ústředie Slovenska a Jednotný zväz slovenských roľníkov, po dvoch Zväz slovenskej mládeže a Zväz slovenských žien.

<sup>626</sup> V této době se již s ohledem na sovětského spojence a jeho zájmy přestával užívat pojem Rusíni a hovořilo se o ukrajinském obyvatelstvu na Slovensku.

<sup>627</sup> Byli to Mikuláš Ferjenčík, František Halas, Gabriel Michalič, Ferdinand Peroutka a Peter Židovský.

Zejména poslanci nominovaní Ústřední radou odborů, bez ohledu na to, na jak kandidátce byli zvoleni, projevovali značnou náchylnost ke komunistickému pojetí úlohy odborového hnutí, ve svých stranách vesměs patřili k levicovým křídům a častou soužili jako prostředek komunistické taktiky vůči ostatním stranám.<sup>628</sup> Komunistický vliv převažoval mezi zástupci Svazu české mládeže. A také Jednotný svaz českých zemědělců vyslal spíše levicově orientované reprezentanty.<sup>629</sup>

V Prozatímním národním shromáždění zasedalo 20 žen. 41 poslanců mělo již zkušenosti z působení v Poslanecké sněmovně nebo Senátu předválečného Národního shromáždění. 17 poslanců náleželo za války ke Státní radě v Londýně.<sup>630</sup> Nejdále „sloužícími“ poslanci byli Jan Šrámek (již v roce 1906 byl zvolen do zemského sněmu) a Fráňa Zemínová.<sup>631</sup>

Mezi poslanci bylo 112 katolíků, 88 evangelíků a.v., 11 členů Československé církve husitské, 9 Českobratrské církve evangelické, 6 řeckých katolíků, 1 metodista a 123 poslanců bylo bez vyznání.<sup>632</sup>

Věkový průměr poslanců Prozatímního národního shromáždění byl 43,5 roku. Pro vývoj politických elit v ČSR je příznačné, že průměrný věk Národního shromáždění z roku 1935 byl 46 let a u parlamentu vzešlého z předcházejících voleb v roce 1929 dokonce 52 let. Zde je ovšem třeba vzít v úvahu existenci Senátu, který vzhledem k vysoké hranici pasivního volebního práva věkový průměr zvyšoval.

Sociální struktura poslaneckého sboru Prozatímního (a stejně tak Ústavodárného) národního shromáždění může sloužit jako jeden z nejdůležitějších ukazatelů změn ve složení politických elit v ČSR po druhé světové válce. Pro výraznou změnu samozřejmě existovaly objektivní podmínky. Již v posledních letech před válkou lze mezi českou politickou elitou pozorovat náznaky střídání v personálním obsazení

---

<sup>628</sup> KAREL KAPLAN: *Pět kapitol o Únoru*, Brno 1997, s. 13. Autor uvádí zprávu komunistického funkcionáře do Moskvy z června 1945, v níž hovoří o tom, že KSČ je ve spojení s vůdcem železničářských odborů Otakarem Wünschem, který prý chtěl vstoupit do KSČ, ale po vzájemné konzultaci nakonec zůstal v národně socialistické straně.

<sup>629</sup> Poslanec Josef Nepomucký patřil k nejvýznamnějším představitelům KSČ v oblasti zemědělství. I na půdě Národního shromáždění vehementně prosazoval komunistickou linii postupně se prohlubujících proměn vlastnické struktury československého zemědělství a účastnil se bouřlivých debat v zemědělském výboru i v plénu. Předseda zemědělského odboru národně socialistické strany Václav Mikuláš náležel v rámci strany k té části, která projevovala ochotu k hledání kompromisů s KSČ. Jakožto starší funkcionář strany (již v předválečné době byl členem ústředního výkonného výboru a od roku 1923 i poslancem) pohlížel kriticky na růst vlivu nově přichozích politiků, v první řadě bývalých členů agrární strany. Viz L. K. FEIERABEND: *Politické vzpomínky III*, Brno 1996, s.301.

<sup>630</sup> VLADÍŘ ZÁDĚRA: *10 let parlamentní retrospektivy 1935-1945*, Praha 1948, s. 48-49.

<sup>631</sup> *Statistika Národního shromáždění*. Svobodné noviny 15. listopadu 1945.

<sup>632</sup> Tamtéž.

důležitých funkcí.<sup>633</sup> Za války navíc utrpěla značné ztráty, které si posléze vynutily nástup nových lidí.<sup>634</sup> Kromě toho v poválečné společnosti došlo k velmi výrazné proměně politických i mravních hodnot. Vládlo obecné přesvědčení o naprosté nemožnosti navázat na dřívější poměry. Neexistovaly žádné pochybnosti o tom, že dosavadní liberální systém zcela selhal, že nedokázal splnit ani nejzákladnější lidské potřeby (život v míru) a že proto musí uvolnit místo novému, dokonalejšímu a pokrokovějšímu systému politického uspořádání, veřejné správy a hospodářství. Zároveň fungovala masivní propagandistická kampaň, která tvrdila, že ČSR je na předním místě tohoto světového vývoje. Potřeba zásadních politických i personálních změn byla nesporně autenticky pocíťována, ale současně byla promyšleným a cíleným úsilím dále podněcována. Úrodná půda pro nástup nových politických elit tedy byla připravena.

Okamžitě po ukončení války musely strany především obsadit významné funkce ve svém aparátu. Nejvyšší špičky většinou přicházely z exilu nebo z koncentračních táborů a o jejich vstupu do vedení zpravidla nebylo pochyb. Především nekomunistické strany měly větší problémy s budováním nižšího aparátu. Sestavování kandidátních listin do Prozatímního národního shromáždění ve druhé polovině léta a v počínajícím podzimu 1945 ale znamenalo první vážnou prověrku personálních zdrojů jednotlivých stran. Podrobnější zkoumání tohoto procesu nám může ukázat, jak vypadala základna, z níž se měli rekrutovat noví příslušníci politické elity, kteří by odpovídali tehdy kladeným nárokům na politiky. Ti už neměli být představiteli omezených stranických zájmů, ale reprezentanty vůle jednotného národa, kteří mají jednat v souladu s obecným vývojem postupujícím směrem od individualismu a liberalismu ke kolektivismu a socialismu.<sup>635</sup>

V situaci několika málo měsíců po válce bylo hledání desítek spolehlivých osob vhodných k vykonávání poslaneckého mandátu jistě nesnadným problémem. Chyběly pevné normy, kritéria výběru a předpoklady vzestupu. Za těchto podmínek je přirozené,

---

<sup>633</sup> Na tuto skutečnost upozorňuje ve svých pracích František Svátek. Jde však zatím spíše o hypotézu, která si vyžaduje hlubší a přesnější potvrzení.

<sup>634</sup> RALF GEBEL: *Pronásledování poslanců a senátorů ČSR v letech Protektorátu Čechy a Morava*. In: *Moderní dějiny I.*, Praha 1993, s. 253-291. Během války přišlo o život 29 členů posledního předválečného Národního shromáždění. Byli buď popraveni nebo zemřeli v nesporné souvislosti s válečnými událostmi. Smrt tří dalších krátce po válce byla též bezprostředním důsledkem prožitých válečných útrap. Celkem bylo v průběhu války různým způsobem perzekuováno 157 členů Národního shromáždění z roku 1938.

<sup>635</sup> Viz projev Edvarda Beneše 15. prosince 1945 při udělení čestného doktorátu Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Prezident vyjádřil obecně sdílené přesvědčení, že liberální společnost je teoreticky i

že kandidáti byli v první řadě hledáni ve vlastních zdrojích, tedy ve stranickém aparátu. V Prozatímním národním shromáždění proto nalzáme 67 vyšších a 43 nižších stranických funkcionářů (KSČ 19 a 13, národní socialisté 10 a 3, lidovci 7 a 10, sociální demokraté 11 a 8, KSS také 11 a 8, Demokratická strana 9 a 1), v Ústavodárném národním shromáždění 58 vyšších a 59 nižších (KSČ 20 a 36, národní socialisté 13 a 5, lidovci 6 a 8, sociální demokraté 7 a 7, KSS 5 a 3 a Demokratická strana měla 7 vyšších funkcionářů). Vedle toho se již před válkou nacházelo 26 poslanců Prozatímního národního shromáždění ve vyšších a dokonce 70 v nižších stranických funkcích (KSČ 7 a 20, národní socialisté 5 a 8, lidovci 4 a 11, sociální demokraté 6 a 12, KSS 2 a 10, Demokratická strana 2 a 9).<sup>636</sup> Z poslanců Ústavodárného národního shromáždění zastávalo před válkou 20 vyšší a 44 nižší stranické funkce (KSČ 5 a 21, národní socialisté 8 a 11, lidovci 3 a 5, sociální demokraté 2 a 6, KSS 1 a 1, Demokratická strana 1 a 3).

Tak silná provázanost poslaneckého sboru se stranickými aparáty se samozřejmě musela odrážet i v činnosti parlamentu a v oslabení možnosti jeho samostatné politické existence. Dokresluje přesun moci a váhy ve prospěch nevolených orgánů. Těžištěm politiky se místo veřejného fóra stává skrytý a veřejné kontrole sotva podléhající stranický sekretariát.<sup>637</sup> Zdá se, že v tomto ohledu existuje zjevná kontinuita mezi předválečnou a poválečnou pozicí parlamentu v politickém systému. Na druhé straně však v prvním Národním shromáždění ustaveném po 28. říjnu 1918 vykonávalo mandát pouze 17 stranických funkcionářů.<sup>638</sup> Jestliže ale po válce neexistovala legální politická opozice, hledaly se spontánně možnosti jejího neformálního projevu a Národní shromáždění tuto funkci nejednou převzalo. V žádném případě však nemělo síly ani prostředky k tomu, aby se otevřeně a do důsledků postavilo na účinný odpor výkonné moci a vedení politických stran.

---

prakticky překonána a že diskusi je možno vést jen o tom, zda má být nahrazena přelomem přerušujícím právní kontinuitu, či postupným budováním nového uspořádání dodržujícím kontinuitu.

<sup>636</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, kartotéka poslanců. Jedná se o údaje, které o sobě poskytovali sami poslanci. Z toho důvodu jistě nejsou v řadě ohledů (například účast v odboji) zcela spolehlivé. Jako vyšší stranické funkcionáře chápu nejužší vedení stran (předsedy, místopředsedy, tajemníky) a členy nejvyšších stranických grémií. Nižšími funkcionáři rozumím krajské, okresní a místní představitele a rovněž členy kolektivních orgánů na těchto úrovních.

<sup>637</sup> Je však otázkou, zda v situaci ostré mocensko-politické konfrontace tomu vůbec mohlo být jinak. Stav připomínající „studenou občanskou válku“ si totiž vyžadoval akceschopnost jednotlivých táborů, kterou, bez ohledu na to, jak se jim skutečně dařilo, mohly bezpochyby lépe zajišťovat hierarchicky organizované aparáty stran.

<sup>638</sup> M. NAVRÁTIL: *Almanach...* s. 11

Další zdroj moci, jehož personální obsazení se významně krylo s parlamentem, tvořil státní aparát. V Prozatímním národním shromáždění zasedalo 50 vyšších a 5 nižších státních úředníků (v KSČ 7 a 2, národní socialisté 5 a 1, lidovci 4a 2, sociální demokraté měli ve svém poslaneckém klubu 7 vyšších státních úředníků, KSS 8 a Demokratická strana 19).<sup>639</sup> Po volbách tyto počty ještě vzrostly na 53 a 12 (KSČ 11 a 4, národní socialisté 8 a 3, lidovci také 8 a 3, sociální demokraté 7 a 1, KSS 7 vyšších státních úředníků, Demokratická strana 12 a 1).<sup>640</sup> Působili pochopitelně v intencích výkonné moci a tak dále oslabovali možnosti parlamentu hrát výraznější politickou roli. Porovnáním s počtem státních úředníků v Revolučním národním shromáždění z let 1918-1920, kde jich bylo 28 (z toho 15 ministrů)<sup>641</sup> zjistíme vysoký stupeň propojenosti zákonodárného sboru s úřednickým aparátem a vidíme zřetelnou souvislost s očekávanými kladenými na Národní shromáždění, které mělo konečně překonat škodlivé rozdělení zákonodárné a výkonné moci. Výmluvným projevem této tendence je seznam, který v prosinci 1946 poslal tajemník Národního shromáždění J. Madar předsedovi vlády K. Gottwaldovi. Na jeho žádost totiž obsahoval seznam poslanců, kteří byli zároveň státními úředníky.<sup>642</sup> Zásada nepolitičnosti státních úředníků byla interpretována jako reakční a protilidová. Jejich neutralita měla být nahrazena sledováním konkrétních stranickopolitických cílů a napomáháním k jejich uskutečnění.

Vysoký podíl stranických a státních byrokratů ukazuje, že se Národní shromáždění nacházelo v silném vleku stran a státních institucí. Tvrzení o novém charakteru zastupitelských orgánů, které konečně budou odrážet „vůli a zájmy lidu“ se jeví jako pouhá součást ideologické propagandy. Národní shromáždění tak bylo začleňováno do systému státních orgánů, institucí a myšlení směřujícího k realizaci určitého programu a k vytváření přesvědčení o jeho nevyhnutelnosti a prospěšnosti.

Tuto tezi potvrzuje fakt, že další největší skupinou, z níž vzházeli poslanci Prozatímního národního shromáždění, byli funkcionáři národních výborů. Viděli jsme již, že národním výborům se při obnovování ČSR věnovala velká pozornost. Zejména

---

<sup>639</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, kartotéka poslanců. Mezi vyšší státní úředníky řadím ministry, státní tajemníky a vysoké úředníky na ministerstvech a jiných centrálních úřadech, mezi nižší potom hlavně řadové úředníky těchto institucí a dále úředníky finanční správy.

<sup>640</sup> Tamtéž.

<sup>641</sup> M. NAVRÁTIL: *Almanach...* s. 11

<sup>642</sup> NA Praha, ÚV KSČ, f. 100/24, a. j. 889, sv. 54. Dopis tajemníka NS J. Madara K. Gottwaldovi 16. prosince 1946. Tajemník Madar dále sliboval, že sporné případy budou vyšetřeny. Z tohoto zjišťování vzešel závěr, že státním úředníkem je 12 poslanců KSČ a Demokratické strany, 11 národních socialistů, 10 poslanců za Československou stranu lidovou, 8 poslanců sociálnědemokratických, 3 poslanci zvolení na kandidátce KSS a 1 poslanec ze Strany slobody.



v prvním poválečném období získaly rozsáhlé kompetence, které z nich činily důležitou instituci a následně i předmět politických a publicistických střetů.<sup>643</sup> Mezi poslanci Prozatímního národního shromáždění nacházíme 66 funkcionářů národních výborů všech stupňů (KSČ 11, národní socialisté 8, lidovci 22, sociální demokraté 7, KSS 10, slovenští demokraté 8).<sup>644</sup> V Ústavodárném národním shromáždění působilo dokonce 91 poslanců pocházejících z prostředí národních výborů (KSČ 39, národní socialisté 12, lidovci 19, sociální demokraté 12, KSS 3, slovenští demokraté 5, 1 ze Strany slobody). Jelikož moc, které se národním výborům dostalo, vyjadřovala mimořádnost situace charakterizované neuspořádaností právních poměrů, vzájemnou nevyjasněností kompetencí a odvratem od pevného, psaného práva, je zřejmé, že tato skupina ve své většině neměla přílišný zájem na nastolení režimu právní jistoty a proto od ní nebylo možno očekávat působení ve prospěch stabilizujícího poslání parlamentu.

Totéž lze říci i o poslancích přicházejících z řad odborových funkcionářů. Odborové hnutí od svého vzniku v květnu 1945 jednoznačně sledovalo politiku KSČ, která je zcela ovládala a v jejíž strategii mu náleželo důležité místo. Je přitom příznačné, že i řada poslanců jiných stran kandidovaných odbory projevovala vůči komunistům značnou povolnost. Mezi poslanci Prozatímního národního shromáždění se nacházelo 20 vyšších (KSČ 7, národní socialisté a lidovci po dvou sociální demokraté 4, KSS 4, Demokratická strana 1) a 6 nižších odborových činitelů (5 sociálních demokratů a 1 lidovec).<sup>645</sup> Po volbách tento počet klesl a do Ústavodárného národního shromáždění vstoupilo již pouze 12 vyšších (sedm komunistů, dva sociální demokraté, dva lidovci a jeden národní socialista) a 5 nižších (tři komunisté, jeden národní socialista a jeden sociální demokrat) odborových funkcionářů. V ustálenějších poměrech už neexistovala taková potřeba hledat kádrové rezervy v odborech a bylo možno je ponechávat v instituci, která měla výrazný podíl na odstraňování klasického pluralitního parlamentního uspořádání a na jeho nahrazování systémem spojujícím rozhodování v úzkých špičkových grémiích s vytvářením kontrolovaného nátlaku zdola charakterizovaného „spontánními“ projevy vůle lidu.

---

<sup>643</sup> Ustavování a činnost národních výborů se často stávaly předmětem kritiky nekomunistického tisku. Znepokojení vzbuzovaly i kompetence národních výborů jakožto nevolených orgánů vznikajících za mimořádných okolností při posuzování provinění proti národní cti.

<sup>644</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, kartotéka poslanců.

<sup>645</sup> Tamtéž. Mezi vyšší jsou zařazeni členové Ústřední rady odborů a funkcionáři na krajské úrovni. V kategorii nižších se nacházejí hlavně funkcionáři v jednotlivých podnicích.

Revoluční odborové hnutí bylo nejvýraznějším zástupcem početnější skupiny společenských organizací, které všechny, byť v menší míře, patřily do soukolí napomáhajícího k vytvoření nového mechanismu tvorby politické vůle, nového, světonázorového pojetí politiky a také nového způsobu řešení politických konfliktů. Jedná se o Svaz české mládeže, Jednotný svaz českých zemědělců, Svaz československo-sovětského přátelství, Svaz osvobozených politických vězňů, Svaz partyzánů aj. V Prozatímním národním shromáždění jich působilo 25 (10 komunistů, 4 národní socialisté, 3 lidovci a sociální demokraté, 4 členové KSS a 1 slovenský demokrat) a v Ústavodárném národním shromáždění 29 (10 komunistů, 7 lidovců, 5 národních socialistů, 3 sociální demokraté, dva členové KSS a dva slovenští demokraté) funkcionářů těchto organizací.

Víme-li, že státní orgány, národní výbory, odbory a další společenské organizace nebyly nikterak politicky neutrální, ale že se ocitaly ve vleku politických stran, zejména největší, nejsilnější a nejaktivnější z nich a známe-li dále počet funkcionářů politických stran a zmíněných institucí mezi poslanci PNS a ÚNS, je zřejmé, že se parlament nemohl stát samostatnou politickou veličinou s vlastním programem a posláním odpovídajícím zásadám klasického parlamentarismu.

Mezi výše popisované politické profese patří také novináři. Je příznakem změny významu tisku pro stranicko-politickou propagandu (objevily se nové, účinnější prostředky) a vztahu mezi tiskem a vedením politických stran, že zatímco v roce 1918 se do Revolučního národního shromáždění dostalo 40 redaktorů,<sup>646</sup> do taktéž nevoleného Prozatímního národního shromáždění<sup>647</sup> bylo nominováno pouze 15 redaktorů (dva komunisté, 4 národní socialisté, 7 sociálních demokratů a dva slovenští demokraté). Stejný počet novinářů byl zvolen i do Ústavodárného národního shromáždění (tři komunisté, čtyři národní socialisté, jeden lidovec, 5 sociálních demokratů a dva slovenští demokraté).<sup>648</sup> V obou případech se nejvíce zástupců této profese nacházelo mezi poslanci sociální demokracie, což svědčí o tom, že zaznamenávala jen malý přírůstek nových členů a že se nejvíce musela spolehnout na původní stranické kádry. Posun potvrzuje též zjištění, že před válkou vykonávalo toto

---

<sup>646</sup> M. NAVRÁTIL: *Almanach...* s. 11.

<sup>647</sup> Nutno dodat, že tzv. Revoluční národní shromáždění nebylo sice voleno, ale ustavilo se na základě výsledků posledních předválečných voleb konaných v roce 1911.

<sup>648</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, kartotéka poslanců. Tento velmi výrazný úbytek byl samozřejmě částečně způsoben také obecnou situací tisku, který se po okupačních omezeních musel obnovovat.

povolání 19 poslanců Prozatímního a 25 poslanců Ústavodárného národního shromáždění.<sup>649</sup>

Další povolání zastoupená mezi poslanci Prozatímního a Ústavodárného národního shromáždění již neimplikují v první řadě politické působení, ačkoliv jejich vzájemné proporce o politickém profilu obou zákonodárných sborů jistě mnohé vypovídají. V Prozatímním národním shromáždění vykonávalo poslanecký mandát 28 rolníků (šest komunistů, dva národní socialisté, devět lidovců, čtyři sociální demokraté, dva slovenští komunisté, pět slovenských demokratů) a v Ústavodárném národním shromáždění dokonce 43 (osm komunistů, devět národních socialistů, třináct lidovců, 5 sociálních demokratů, tři členové KSS a pět slovenských demokratů).<sup>650</sup> Tato poměrně vysoká a rostoucí čísla ukazují na stupňující se boj o zemědělce a na snahu všech stran získat do svých řad jejich co největší množství a posílit tak svůj vliv na venkově. Zároveň z nich vyplývá, že mezeru vzniklou zákazem obnovy agrární strany se vedle národních socialistů a komunistů velmi usilovně pokoušela zaplnit i lidová strana, což je nepochybným důsledkem předválečného stavu, kdy byla právě ona největším konkurentem agrární strany.

Ve světle všeobecně hláсанé ideologie tzv. hospodářské demokracie působí jen zdánlivě paradoxně skutečnost, že v obou zde analyzovaných sborech najdeme pouze 19, resp. 18 dělníků (mezi komunisty jich bylo 6 resp. 7, mezi národními socialisty 4 resp. 6, mezi lidovci 4 resp. 3, mezi sociálními demokraty 2 resp. 1, za KSS 3 resp. 1).<sup>651</sup> Hospodářská demokracie totiž neznamenala rozšíření tzv. politické demokracie ve smyslu rozšíření její základny, ale její rozšíření o další instituce a jiné formy fungování.

Proměnu kritérií konstituujících politické elity zřetelně ilustrují poklesy počtu zástupců profesí typických pro tradiční elity utvářející se na základě původu, majetku a společenské prestiže. Naprosto nejvýraznější je tento proces u advokátů, kterých po roce 1945 náleželo do parlamentu (Prozatímního i Ústavodárného národního shromáždění) jen dvanáct (pět resp. čtyři národní socialisté, jeden resp. tři lidovci, jeden resp. dva sociální demokraté, pět, resp. tři slovenští demokraté). Naproti tomu v roce 1918 jich bylo 34.<sup>652</sup> Pozorovat jej však můžeme také u vysokoškolských profesorů nebo

---

<sup>649</sup> Tamtéž.

<sup>650</sup> Tamtéž. Oproti parlamentu z let 1918-1820 se počet rolníků téměř nezměnil – do Revolučního národního shromáždění vstoupilo celkem 39 rolníků.

<sup>651</sup> Tamtéž..

<sup>652</sup> Tamtéž. Tato profesní skupina zřejmě doplácela na vysokou míru své předválečné politické angažovanosti ve stranách, jejichž obnova nebyla v roce 1945 povolena, v první řadě v národní demokracii.

katolických kněží. Zatímco v roce 1918 zasedalo v parlamentu 13 vysokoškolských profesorů, 16 katolických kněží a 6 evangelických farářů,<sup>653</sup> bylo v roce 1945 do Prozatímního národního shromáždění dosazeno 9 vysokoškolských profesorů (čtyři z řad národních socialistů, tři lidovci, jeden sociální demokrat a jeden člen KSS), 6 katolických kněží (pět z Československé strany lidové, a jeden ze slovenské Demokratické strany) a jeden evangelický farář (poslanec za Demokratickou stranu). Výrazný posun ve prospěch lidí spjatých s politickými funkcemi a se stranickým aparátem (státní úředníci, funkcionáři politických stran, činitelé samosprávy) na kandidátkách pro volby do Ústavodárného národního shromáždění se projevil dalším úbytkem představitelů těchto povolání. Zvoleno bylo už jen šest vysokoškolských profesorů (jeden za KSČ, po dvou za národní socialisty a lidovce a jeden sociální demokrat) a pět katolických kněží (všichni za stranu lidovou).<sup>654</sup>

Naproti tomu takřka beze změny zůstalo zastoupení dalšího tradičního zdroje české, hlavně společenské elity. V Prozatímním národním shromáždění nacházíme 11 učitelů a 8 středoškolských profesorů (po jednom za KSČ, za národní socialisty dva učitelé a žádný středoškolský profesor, za lidovce šest učitelů a čtyři středoškolští profesori, po jednom za sociální demokraty a KSS, slovenští demokraté měli jednoho středoškolského profesora), v Ústavodárném národním shromáždění 12 učitelů a 10 středoškolských profesorů (dva profesori za KSČ, tři učitelé za národní socialisty, čtyři učitelé a dva profesori za lidovce, tři učitelé a dva profesori za sociální demokraty, jeden středoškolský profesor za KSS, jeden učitel a tři profesori za slovenské demokraty).<sup>655</sup>

Mezi členy obou zákonodárných sborů se nalézají skupina 25 resp. 21 poslanců, kteří své povolání označili bez bližšího určení jako úředník (tři resp. 7 poslanců KSČ, šest resp. pět národních socialistů, tři resp. dva lidovci, osm resp. dva sociální demokraté, vždy jeden za KSS a čtyři resp. tři slovenští demokraté).<sup>656</sup> Pravděpodobně se jedná hlavně o úředníky v soukromých firmách a v nemocenském pojišťovníctví.

---

<sup>653</sup> M. NAVRÁTIL: *Almanach...* s. 11.

<sup>654</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, kartotéka poslanců. V případě kněží je třeba vzít v úvahu celkový pokles významu náboženství a prestiže církve zejména v české společnosti. Podíl Slováků na počtu kněží v parlamentu byl rozhodně vyšší než celkový podíl slovenských poslanců. Nejvyšší církevní představitelé navíc i pod vlivem tehdy nedávných neblahých zkušeností pohlíželi s rostoucí nechutí na politickou angažovanost duchovních.

<sup>655</sup> Tamtéž. Přesně stejný počet zástupců obou profesí patřil do Revolučního národního shromáždění v letech 1918-1920.

<sup>656</sup> Tamtéž.

Zmínit je třeba též další profese, jejichž zástupci po válce vykonávali funkci poslance, přičemž však jejich počet byl nízký a pro vyvozování dalekosáhlejších závěrů nedostatečný. Jde o šest resp. sedm vyšších činitelů v hospodářské sféře,<sup>657</sup> pět resp. čtyři funkcionáře družstevního hnutí, pět resp. dva spisovatele, dva resp. jednoho architekta nebo stavitele, dva resp. šest železničářů, dva resp. tři řemeslníky, dva národní správce, jednoho nakladatele, dva resp. tři důstojníky a jednoho příslušníka SNB.<sup>658</sup>

Z bližšího pohledu na sociální a profesní strukturu poslaneckého sboru Prozatímního a Ústavodárného národního shromáždění vyplývají dva podstatné závěry.

Vysoké procento poslanců vycházelo z institucí a organizací, jejichž výrazný mocenský vzestup po druhé světové válce představoval nový prvek ve fungování tehdejšího politického systému. U některých šlo pouze o kvantitativní nárůst vlivu (například u politických stran), u jiných o vznik naprosto nové kvality (národní výbory, některé společenské organizace). Docházelo tedy k propojování parlamentu, tradiční instituce politické, pluralitní a zastupitelské demokracie s institucemi, které vytvářely kolektivní vůli směřující k uskutečnění radikálních přeměn a v některých projevech připomínaly spíše tzv. přímou demokracii.

V porovnání se složením parlamentu ve státech, které neprodělaly tak hluboké zásahy do politických, hospodářských, vlastnických a sociálních struktur spojených přirozeně s prudkým posílením státu, pozorujeme u Prozatímního i Ústavodárného národního shromáždění výrazný úbytek samostatných, svobodných povolání. Kromě toho lze konstatovat rapidní úbytek povolání typických pro tradiční elity. Týká se to především advokátů, ale došlo k němu i u dalších profesí tohoto druhu. Jejich místa zaujali lidé vykonávající závislá povolání, byrokraté, kteří ke své hlavní činnosti ještě přidali vykonávání poslaneckého mandátu, přičemž tyto oba obory propojovali a tím dále oslabovali charakter parlamentu jako nezávislého zákonodárného orgánu představujícího jedno z oddělených odvětví moci.

Pro složení poválečného parlamentu má vedle věkové, sociální, profesní a náboženské struktury poslaneckého sboru význam ještě jedno kritérium. Době těsně po skončení války kladla přirozeně velký důraz na to, jak se veřejně činní lidé chovali během okupace. Krátce po ustavení PNS tak požádal tajemník PNS generální sekretáře

---

<sup>657</sup> Hlavně představitelé jednotlivých odvětví znárodněného průmyslu a zájmových organizací pro oblasti hospodářství.

politických stran o zaslání seznamu bývalých politických vězňů v jednotlivých poslaneckých klubech. Z nich se mělo posléze založit Volné sdružení osvobozených politických vězňů.<sup>659</sup> Mezi poslanci se samozřejmě očista neprováděla a ani by nebylo politicky záhodno ji ve větším měřítku dělat.<sup>660</sup> Pohled na obsazení parlamentních funkcí nepotvrzuje, že by příslušnost ke skupině bývalých politických vězňů napomáhala ke kariéernímu vzestupu. Plnila však jiné poslání. Spolu s aktivní účastí v odboji, s níž přirozeně úzce souvisela, tvořila základní stavební kámen budování nových politických elit poválečné ČSR. V poválečné společnosti hrály odboj a přínařezitost k politickým vězňům roli integračního prvku a určitého morálního tmelu. Do funkcí se měli dostávat ti, kteří se mohli touto položkou ve svých životopisech vykázat. Přesvědčivě se to projevilo například v dopise ÚRO politickým stranám, kde bylo uvedeno, že zásadní přednost při výběru kandidátů zastupujících odborů v PNS mají mít persekvovaní odbojoví pracovníci věznění v koncentračních táborech a mladí odbojáři.<sup>661</sup>

---

<sup>658</sup> Kandidování a vůbec politická aktivita důstojníků byla umožněna teprve po válce a propagandisticky byla využívána jako jeden z projevů zdokonalení demokracie.

<sup>659</sup> Archiv Parlamentu ČR, f. PNS, Účastníci odboje, inv.č. 1034, kart.č. 48. Z klubu KSČ tam patřili poslanci a poslankyně Jaromír Dolanský, Rudolf Bureš, Jarmila Petrusková-Gerlichová, Evžen Holuša, Josef Janouš, Augustin Kliment, Karel Kubín, Jaroslav Mráček, František Mráz, Jindřich Pešák, Bedřich Procházka, Jura Sosnar, Gustav Souček, Rudolf Svoboda, Betyna Škrlantová, Josef Tesla, Jan Vodička, Helena Zimáková-Zemanová a Antonín Zápotocký, tedy celkem 19 poslanců. Z klubu sociální demokracie poslanci a poslankyně František Tymeš, Oldřich John, Josef Straňák, Zdeněk Peška, František Hatina, Jaroslav Pavlán, Jan Černo, Vladimír Görner, Josef Veverka, Jaroslav Hladký, Čeněk Vašek, Mirko Sedlák, Jan Novotný, Stanislav Maleček, Bohuslav Kratochvíl, Ladislav Skaunic, Ladislav Cígler, František Kaplan, Pravoslav Nosek, Antonín Trubecký, Vladimír Podborský, Václav Konopa a Blažej Vilím, tedy celkem 23 poslanců. Z klubu národních socialistů poslanci a poslankyně Petr Zenkl, Gustav Burian, Josef Caňkář, Alois Čížek, Ladislav Hobza, Milada Horáková, Antonín Hřebík, František Jedlička, Štěpán Ješ, Štěpán Kobylka, Vladimír Krajina, František Langr, Gustav Loubal, Alois Neumann, Ferdinand Peroutka, Augustin Šíp, Vladimír Tichota, Josef Ulrich, Antonín Vandrovec, Otakar Wünsch a Jaromíra Žáčková-Batková, tedy celkem 21 poslanců. Z klubu strany lidové poslanci a poslankyně Štěpán Benda, Alois Janáček, Cyril Charvát, Josef Limpouch, Josef Vičánek, Bedřich Kostelka, Bohumil Rolek, Vilém Pavlík, Josef Plojhar a Alois Petr, tedy celkem 10 poslanců. Klub poslanců Ukrajinské národní rady měl dva poslance – Petera Babeje a Petera Židovského. Nejvíce bývalých politických vězňů najdeme mezi poslanci KSS. Byli to poslanci a poslankyně: Karol Bacílek, Štefan Bašťovanský, Ludevít Benada, František Čáp, Ján Čech, Vojtech Daubner, Ferdinand Dvorin, Julius Ďuriš, Michal Falt'an, Ladislav Holdoš, Gustáv Husák, Oskar Jelen, Peter Jilemnický, Ondrej Klokoč, František Kubač, Štefan Kušik, Jozef Lietava, Jan Mazur, Laco Novomeský, Ján Oliva, Štefan Ondruška, Andrej Pavlík, Ján Púll, Peter Strechaj, J. Svitok, Viliam Široký, J. Šolc, M. Valachovič a František Zupka, celkem tedy 29 poslanců.

<sup>660</sup> Výjimkami, které potvrzují toto pravidlo, jsou případy poslanců Jozefa Zaťka a Jozefa Staška. Není jistě náhodou, že se jednalo o poslance slovenské. Vzhledem k existenci slovenského státu je totiž hranice mezi kolaborací a odbojem ve slovenské společnosti ještě méně zřetelná než v české, kde rozdělení rolí v důsledku delší okupace cizí mocí bylo přece jen *zřetelnější*, byť rozhodně ne vždy jednoznačné.

<sup>661</sup> NA Praha, Archiv ČSNS, f. Poslanecký klub, kart.č. 417. Vedení ÚRO v tomto dopise zároveň uznávalo, že ačkoliv se bude jednat o jejich kandidáty, dohodne se o nich s jednotlivými politickými stranami.

Přirozeně postupně přestávalo jít o to, kdo skutečně v odboji působil, co v něm dělal, kdo a proč byl za války vězněn. Mravní význam odboje a věznění je naprosto nezpochybnitelný a všem, kteří tím či oním prošli, náleží nesporná úcta. Potřeby společnosti i touha jednotlivců po kariéře ale po válce postupně vytvářely stav, kdy se z odboje i věznění stávala do jisté míry jen nálepka a prázdné označení.

## XI. Činnost Prozatímního národního shromáždění

### XI. 1. Proměny postavení zákonodárského sboru v roce 1945

Po definitivním schválení harmonogramu tvorby parlamentu začalo ve všech stranách období horečné aktivity při sestavování kandidátek, kdy se střetávaly zájmy jednotlivých regionů, profesních a jiných skupin, široké členské základny a vedení.

Vidíme-li působit v československé realitě těchto let nad jednotlivými politickými stranami dva základní, ve své podstatě protikladné proudy, musejí být patrné i na příkladu Prozatímního národního shromáždění. Projevily se již v debatě o podmínkách jeho vzniku na půdě vlády a lze je odhalit i v očekáváních, jež byla se zahájením činnosti parlamentu spojována.

Na jedné straně odpůrci tradiční legality chtěli z parlamentu učinit další instrument v rámci komplexu institucí a organizací, promyšleně budovaného za účelem vytváření či podpory společenské poptávky po změnách a jejich realizace. V tomto smyslu očekávali od parlamentu především bezproblémové schválení všech zásahů do politických poměrů, hospodářské a společenské struktury, které se doposud opíraly pouze o dekrety prezidenta republiky. Současně chtěli zákonodárský proces v co největší možné míře vyjmout zpod kontroly vlády, neboť se obávali toho, že ve strukturách ministerstev stále působí vliv a postupy „reakční“ vysoké státní byrokracie. Proto požadovali, aby k vytváření zákonů byl více využíván „lidový živel“ představovaný například Ústřední radou odborů nebo Jednotným svazem českých zemědělců.<sup>662</sup>

Národní shromáždění z tohoto hlediska nepředstavovalo nezávislý zákonodárský orgán v podobě jednoho odděleného odvětví státní moci. Takový pohled na parlament se považoval za překonaný. V podmínkách poválečného Československa náležela národnímu shromáždění jiná role – mělo tvořit vrcholný orgán lidové samosprávy a tedy nejvyšší článek soustavy národních výborů. Budovaná nová soustava veřejné správy vytvářela podle představ a hesel tehdejší propagandy pokrokový typ správy spočívající v překonání dlouhodobé dvojkolejnosti mezi státní správou a samosprávou. Ačkoliv ve skutečnosti v novém systému záhy převážily prvky státní správy, projevy

---

<sup>662</sup> Ústřední archiv AV ČR Praha, f. Vladimír Procházka, sign. III g, inv.č. 1795 kart. 109. Memorandum Bedřicha Rattíngera Úkol národního shromáždění v lidově demokratické republice. Jedná se o pozoruhodný text autora důležitého i pro běžný parlamentní provoz, neboť vykonával funkci tajemníka



zejména komunistů a jejich spojenců hovořily o kvalitativně nové podobě samosprávy, která předčí starou samosprávu předválečnou. Neměla totiž zůstat omezena na lokální úroveň a neměly jí být svěřeny jen otázky místního významu. Nepatřily do ní tak jen národní výbory, ale právě také národní shromáždění. Národní výbory a národní shromáždění tak tvořily jeden systém.<sup>663</sup>

Zákonodárná moc v Československu tak měla vstoupit na vývojově vyšší stupeň. Její složení by již neovlivňovaly jen politické strany a jejich vůdci a nevycházelo by tak z neprůhledných politických dohod a obchodů, které by sloužily jen jejich aktérům. Lid by získal možnost podílet se na jejím formování prostřednictvím společenských organizací. Vytvářela by se mnohem demokratičtější způsobem a „demokraticky“ by také bylo podrobena kontrole zdola. Jako příklad tohoto nového způsobu sestavování a fungování zákonodárných orgánů může samozřejmě sloužit PNS.

Na existenci tohoto politicko-ideového proudu pak nic podstatného nemění ani skutečnost, že ÚNS se utvářelo jiným, „klasičtější“ způsobem a že alespoň formálně vznikalo čistě prostřednictvím politických stran. I tehdy totiž měly nestranické subjekty působící v politice zajištěn vliv na jeho fungování. Na vytváření a profilování národního shromáždění (hlavně PNS) se názorně vyjevuje konflikt mezi „zákony“ (tedy pozitivními právními předpisy schvalovanými stanoveným a závazným způsobem) a „democracií“ (tedy obtížněji uchopitelným „duchem doby“, který se vyvíjí rychleji než psané právo a formuluje požadavky, jež jsou s ním v rozporu, případně jdou za jeho hranice), o kterém v této době často hovořili komunističtí politikové a intelektuálové. Z tohoto hlediska pak sice bylo možno přiznat, že konkrétní cesta vzniku PNS není v souladu s obvyklým chápáním demokracie. Příliš na tom ale nezáleželo, protože šlo o něco jiného - o to, že slouží blahu lidu a proto ve skutečnosti neznamenal omezení, ale naopak prohloubení demokracie.<sup>664</sup> Veřejnost byla přesvědčována, že „volby“ do PNS, byť nikoliv všeobecné, tajné ani přímé, přesto byly demokratičtější než všechny volby konané dříve. Skrze národní výbory docházela totiž vůle národa svého vyjádření tím nejautentičtější možným způsobem.<sup>665</sup> Navíc se s jejich podobou pojily i další pozitivní stránky. Odpadla předvolební kampaň a volby tak přinesly „velký důkaz naší

---

poslaneckého klubu KSČ, po únoru 1948 také tajemníka Akčního výboru parlamentní NF a v letech 1949-1954 náměstka generálního tajemníka Národního shromáždění.

<sup>663</sup> JOSEF DUBSKÝ: *Národní výbory. První skutečná vláda lidu pro lid*, Praha 1946, s.41.

<sup>664</sup> JAROMÍR DOLANSKÝ: *První parlament lidové demokracie*. Rudé právo č. 146, 28.10.1945, s. 3

<sup>665</sup> BOHUMIL LAUŠMAN: *Prozatímní národní shromáždění*, Praha 1945, s. 9

ukázněnosti a pevné vůle“ a svědčily o „novém duchu nejen mezi stranami, ale i ve stranách“.<sup>666</sup>

Ve světle této argumentace se naskytá zásadní otázka, kdo je zprostředkovatelem oné vůle lidu, kde a jak se tato projevuje. Zatímco klasická parlamentní demokracie svěřuje tuto výsadu především parlamentu a kromě případného referenda se dívá s krajní nedůvěrou na jakékoliv jiné subjekty, které si ji eventuálně nárokují a na jakékoliv jiné způsoby, kterými se vůle lidu údajně vyjevuje, lidová demokracie v poválečném Československu nacházela vedle parlamentu ještě jiné orgány se stejnou nebo dokonce i silnější legitimitou. Parlament už nemá mít výlučné postavení orgánu s nejsilnější a nijak nezpochybnitelnou legitimitou. Objevují se jeho „konkurenti“, kteří vystupují s podobným nárokem. V budoucnu by již neměl kontrolu nad výkonnou mocí vykonávat výhradně parlament. Naopak i on sám (spolu s vládou) by měl být kontrolován lidem. Tato kontrola by měla být vykonávána především prostřednictvím národních výborů. Z tohoto hlediska pak samozřejmě musela být potírána představa, podle níž ustavení PNS ukončí přechodné poválečné poměry a přispěje k mocenskému ústupu národních výborů. Národní výbory a PNS se neměly stavět proti sobě, ale naopak ruku v ruce se měly podílet na spoluutváření nového politického systému.<sup>667</sup> Národnímu shromáždění se přiděloval úkol společně s národními výbory strážit lidovou demokracii a plnění Košického vládního programu. Nebylo tak „jen“ článkem v politickém systému a jednou částí rovnováhy moci, ale důležitou zbraní v boji proti reakci.

V souvislosti s tím se prosazovalo také spojení zákonodárné, výkonné a soudní moci, přičemž ovšem sami zastánci tohoto pojetí přiznávali, že PNS zůstává ještě zcela v duchu staré ústavy a překonané dělby jednotlivých druhů moci. Změnu tohoto stavu si slibovali až od nové ústavy. Je ovšem zajímavé, že zanedlouho vycházela ze stejného prostředí (KSČ, prokomunistické sdělovací prostředky a prokomunistická část veřejnosti) naopak varování před oslabováním moci vlády a snahou právě na její úkor posilovat váhu parlamentu.

Naproti tomu obránci právního postupu usilovali o to, aby Prozatímní národní shromáždění vykonávalo kompetence pro parlament obvyklé a vedle legislativní funkce připomínali zejména jeho funkci kontrolní, která měla spočívat v účinném dohledu nad

---

<sup>666</sup> NA Praha, f. Úřad předsednictva vlády, inv.č. 219, zástupci vlády na sjezdech volitelů 14.10.1945., kart.č. 1. Projev předsedy zemského národního výboru v Brně prof. Františka Loubala při volbě 14.10.1945.

bující výkonnou mocí.<sup>668</sup> Mělo posloužit k vybudování pluralismu moci, k posílení vědomí odpovědnosti a naopak oslabení pocitu všemohoucnosti u vlády a jí podřízených institucí.<sup>669</sup> V tomto prostředí se urychlené dokončování nesmírně důležitých zákonných opatření těsně před zahájením činnosti parlamentu nemohlo setkat se souhlasem.<sup>670</sup> Svolání PNS vyvolávalo v tomto směru naděje na obnovení ústavního pořádku a bylo interpretováno jako znovunastolení právního stavu, konec „právní anarchie“ a „revolučního chaosu“.<sup>671</sup>

S uspokojením nad tím, že se konečně sešel zákonodárny orgán, se ale zároveň začínaly množit i hlasy netrpělivě volající po skutečných volbách. Zejména v tiskových orgánech lidovců (Obzory) a národních socialistů vycházela řada článků přímo či nepřímo poukazujících na to, že v mnoha evropských zemích se volby již konaly.<sup>672</sup> Oč déle se volby odkládaly, o to nápadnější byl rozpor mezi neustálým odvoláváním se na vůli lidu a skutečností, že tato vůle se dosud nemohla projevit obvyklým způsobem. Vedoucí představitelé a publicisté nekomunistických stran doufali, že volby jim pomohou změnit poměry, které se utvářely od války a byly charakteristické všestrannou mocensko-politickou ofenzívou komunistů. Kromě toho od voleb očekávali definitivní uklidnění společenské situace.<sup>673</sup> Se svoláním parlamentu nebo s volbami se tak spojovala naděje, že znemožní vládě přijímat dalekosáhlá opatření a rozhodnutí bez konzultací a kontroly a že již rovněž nebude tak snadné legitimizovat různé požadavky vyhovující jedné straně odvoláváním se na údajnou vůli lidu nebo je podporovat cíleně vytvářeným nátlakem zdola. Tato víra se opírala o předpoklad, že parlament i v poválečné době bude všeobecně pokládán a uznáván za plně legitimní a jediný výraz vůle lidu. Zejména v době působení ÚNS se ale ukázalo, že v tehdejších podmínkách parlament může být konfrontován s mimoparlamentními akcemi a pokusy o ovlivňování jeho jednání a rozhodování, jež by byly v systému klasické parlamentní demokracie považovány za nepřijatelné.

---

<sup>667</sup> CH. BRENNER: „*Zwischen Ost und West*“... s. 103.

<sup>668</sup> *Revoluční parlament 1945*, Praha 1945. Brožura poslaneckého klubu Československé strany národně socialistické. Ačkoliv hovoříme o dvou protikladných směrech, je tato brožura důkazem vzájemného prolínání obou tendencí v praxi. I zde totiž najdeme požadavky, aby byl parlament bezprostředním výrazem vůle lidu a aby nestrpěl obhajobu protilidových zájmů.

<sup>669</sup> Ilustrativním příkladem může být dekret o potrestání některých provinění proti národní cti a okolnosti jeho uplatňování. Ozývaly se hlasy požadující, aby se tento dekret stal předmětem důkladné sněmovní rozpravy a aby byl eventuálně změněn nebo nahrazen jiným zákonem. Viz LADISLAV GUT: *At promluví sněmovna*, Svobodné slovo 21. listopadu 1945.

<sup>670</sup> *Situace před svoláním Prozatímního národního shromáždění*. Obzory 1945, č. 9, s. 129

<sup>671</sup> IVO DUCHÁČEK: *Návrat k ústavnímu pořádku*. Lidová demokracie 16.10.1945, s. 1.

<sup>672</sup> *Kdy budou volby?* Obzory 27.10.1945, č. 10, s. 145.

V hlavních úkolech nicméně vládla shoda. Prozatímní národní shromáždění mělo co nejdříve připravit volby do Ústavodárného národního shromáždění, projednat (popřípadě revidovat) dekrety prezidenta republiky, potvrdit ve funkci prezidenta republiky Edvarda Beneše (podle čl. 2 ústavního dekretu prezidenta republiky z 25. srpna 1945 č. 47 Sb.) a projednat rozpočet na rok 1946.<sup>674</sup> Ještě krátce před ustavením PNS se ale objevila otázka, zda by nebylo z hlediska práva a standardů právního státu vhodnější přesunout rozhodování o některých důležitých záležitostech až na řádně volené zákonodárné shromáždění. Podle představ ministrů za ČSL, kteří nejvíce prosazovali tento názor, by se to týkalo například zákona o Zakarpatské Ukrajině. Takové normy by mohly být v PNS projednány, ale posléze by je ještě potvrdil volený parlament. Zejména komunističtí ministři, ale i většina zástupců ostatních stran ale odmítali jakékoliv náznaky vnějšího oslabování nebo zpochybňování legitimacy PNS a vláda 9.11.1945 definitivně rozhodla o tom, že zákony schválené v PNS budou tímto právoplatné a nebude je třeba nikdy později znovu potvrzovat.<sup>675</sup>

Stejně důležité jako dohoda o konkrétním průběhu ustavování PNS a jeho aktuálních kompetencích ovšem je i ideové pozadí, na němž tato událost probíhala. Ačkoliv jak bylo výše popsáno, svolání PNS budilo v různých stranách a skupinách odlišná očekávání, existoval i obecně sdílený (až na ojedinělé výjimky) souhlas se symbolikou, kterou PNS ztělesňovalo. Přes hranice politických stran a různých koncepcí totiž vládlo přesvědčení, že PNS již způsobem svého vzniku, složením a nepochybně i budoucí činností bude odrazem celkových změn, k nimž v poválečném Československu docházelo.

Jejich jádrem byl ústup od politického i hospodářského liberalismu a individualismu a příklon ke kolektivním až kolektivistickým hodnotám, hledání nových cest politické, hospodářské i sociální organizace založené na tehdy populárních představách o sblížení západního „kapitalismu“ se sovětským socialismem a využití pozitivních prvků z obou těchto zdrojů. PNS jako orgán, který na jedné straně formálně zůstával parlamentem s většinou svých klasických funkcí, ale na straně druhé se hlavně ve způsobu jeho vzniku i ve složení projevovala řada nových charakteristických znaků

---

<sup>673</sup> CH. BRENNER: „*Zwischen Ost und West*“ ..., s. 108-109.

<sup>674</sup> *Revoluční parlament 1945*, Praha 1945. Brožura poslaneckého klubu Československé strany národně socialistické. Ani tento materiál strany, která nezamýšlela provádět žádné radikální změny parlamentního uspořádání se ale nevyhnula dobovým floskulím o tom, že parlament musí být „bezprostředním výrazem vůle lidu“ a proto na jeho půdě nesmějí být „zastupovány zájmy protilidové“.

<sup>675</sup> NA Praha, ÚV KSČ, f. Kl. Gottwald, a.j. 1494, sv. 138,, zápis ze schůze vlády 9.11.1945.

(poslanci nezastupovali jen politické strany, klesal v něm podíl příslušníků tradičních společenských elit) se jevil jako zvláště vhodný symbol hlubokých změn, kterými stát i společnost procházely. Výstižně toto postavení a tuto úlohu vystihl nastupující předseda PNS Jožka David při zahájení jeho činnosti: „Budeme uvažovat o reformě svého parlamentu, jak jsme po ní volali už před válkou. Při tom se musíme učit jak na Západě, tak i na Východě. Tak jak je náš politický a hospodářský systém něčím nám zcela vlastním – je projevem synthesy západního politického liberalismu s východním hospodářským socialismem, tak také náš parlament musí být obrazem snah po této synthese a musí být především obrazem demokracie československé.“<sup>676</sup> PNS tedy mělo symbolizovat zvláštní kvalitu specifického československého politického systému. Sloužilo jako charakteristický znak lidové demokracie a jako určitá směrovka naznačující z hlediska formálního i obsahového, kam se bude ubírat další politický a společenský vývoj.

## **XI. 2. Ustavení Prozatímního národního shromáždění a jeho první kroky**

Po legislativních a politických přípravách se v průběhu října 1945 jednalo o konkrétní podobě, jakou dostane počátek fungování prvního poválečného zákonodárného orgánu. Rozhodovalo se o účasti prezidenta na slavnostní zahajovací schůzi a o přednesení jeho poselství, o tom, zda má Prozatímní národní shromáždění znovu volit prezidenta republiky či pouze potvrdit jeho volbu. Nakonec se prosadil návrh Gottwalda, aby se 28. října konala krátká ustavující schůze a na ní ve stejný den navazovala další slavnostní schůze, jež by potvrdila prezidenta republiky ve funkci, na kterou by se prezident dostavil a přednesl by své poselství.<sup>677</sup> Na poradě zástupců Úřadu předsednictva vlády, ministerstva vnitra a kanceláře národního shromáždění byla schválena konkrétní podoba usnesení, kterým mělo PNS potvrdit prezidenta republiky ve funkci: „Prozatímní národní shromáždění potvrzuje podle čl. 2 ústavního dekretu prezidenta republiky z 25.8.1945 č. 47 o PNS, že prezident republiky dr. Edvard Beneš,

---

<sup>676</sup> Cit. dle MICHAL PEHR: *Prozatímní národní shromáždění 1945-1946: Podivný parlament*. In: Jiří Georgiev – Jan Kysela: *Kapitoly z dějin stavovského a parlamentního zřízení*, Praha 2004, s. 175.

<sup>677</sup> NA Praha, ÚV KSČ, f. K1. Gottwald, a.j. 1494, sv. 138, zápis ze schůze vlády 8. října 1945. Pro tutéž schůzi se uvažovalo i o projevu předsedy vlády, jenž však byl posléze přesunut na pozdější dobu.

řádně zvolený Národním shromážděním dne 18.12.1935 zůstává podle par. 58 odst. 5 ústavní listiny ve své funkci až do nové volby prezidenta republiky.<sup>678</sup>

K posledním dnům před svoláním PNS patřily také plány, jakým způsobem bude zajištěno zpravodajství z jeho činnosti a celková propagace. Bylo rozhodnuto navázat na dřívější praxi a obnovit pravidelné zpravodajství prostřednictvím vydávané Korespondence Národního shromáždění určené pro ČTK, tisk a rozhlas. Obnovit se mělo také Sdružení parlamentních zpravodajů zahrnující u PNS akreditované redaktory sdělovacích prostředků. Přenos z ustavující schůze měl přenášet rozhlas a k vydání novin z 30.10.1945 bylo nutno přidat minimálně dvě stránky, aby zpravodajství mohlo být dostatečně obsáhlé a význam události byl náležitě zdůrazněn. Navíc poselství prezidenta republiky a všechny další důležité projevy měly být vydány ve zvláštní brožuře.

PNS pak i nadále vyvíjelo publikační činnost. V prvních měsících roku 1946 vydalo i v cizojazyčných mutacích publikaci Národní shromáždění zahajuje. Po dokončení příslušných legislativních příprav pak byla zveřejněna zvláštní publikace obsahující oficiální text zákonů o Ústavodárném národním shromáždění a o volbě do něho. Autorem byl bývalý tajemník národního shromáždění Jan Říha. Jako pokračování někdejších Ročenek NS měla být vydána též bilance veškerých prací PNS, jejímž autorem byl ředitel Archivu NS František Soukup.

V souvislosti s vývojem zákonodárné moci po válce se naskytá otázka, nakolik bylo nutné použít pro úpravu tak závažných otázek, jako například znárodnění nebo retribuce dekretů prezidenta republiky a zda nebylo možné předložit je až zákonodárnému sboru. Vláda se o tom zmiňovala i ve svém prohlášení pro PNS. Na svoji obranu proti eventuálním výtkám v něm uvedla, že se podle ústavního dekretu prezidenta republiky o výkonu moci zákonodárné v přechodném období snažila, aby nejnaléhavější osnovy z nejdůležitějších úseků státního života byly připraveny co nejrychleji. Na druhé straně ale nechtěla omezovat PNS a proto v některých případech nedoporučila prezidentu, aby je vydával jako dekrety, neboť byla přesvědčena, že

---

<sup>678</sup> Úřad předsednictva vlády chtěl původně k připojit ještě odůvodnění, podle kterého na podzim 1942 nemohla být splněna ustanovení ústavy a zákona o volbě prezidenta republiky o tom, kdy a kdo má svolat schůzi národního shromáždění k nové volbě prezidenta. Vzhledem k tomu zůstal dr. Edvard Beneš ve funkci podle par. 58 odst. 5 ústavy. V tomto smyslu se usnesla vláda 3.12.1942 a následujícího dne s tím souhlasila i Státní rada.

vzhledem k jejich mimořádnému významu by měly být vyhrazeny národnímu shromáždění.<sup>679</sup>

Vše se posléze odehrálo přesně ve stanoveném pořadí. Na první schůzi Prozatímního národního shromáždění zazněl krátký projev ministerského předsedy, poslanci složili slib a byli zvoleni předseda a místopředsedové.<sup>680</sup> Předsedou se stal poslanec za národně socialistickou stranu Josef (většinou nazývaný Jožka) David.<sup>681</sup> Mezi místopředsedy pak měly mít podle vzájemných dohod zastoupení všechny ostatní strany. Za Demokratickou stranu byl místopředsedou zvolen Andrej Cvinček.<sup>682</sup> Komunistická strana Slovenska vyslala do místopředsednické funkce Alberta Roberta Gottiera.<sup>683</sup> Místopředsedkyní Prozatímního národního shromáždění za KSČ se stala její významná a dlouholetá funkcionářka Anežka Hodinová-Spurná.<sup>684</sup> Československou stranu lidovou reprezentoval mezi místopředsedy poslanec Alois Petr.<sup>685</sup> Posledním

---

<sup>679</sup> NA Praha, f. ÚPV, sign. 845/1, kart.č. 874. Z připojeného seznamu vyplývá, že národnímu shromáždění sice skutečně byly přenechány předlohy důležité, ale svým významem se většinou sotva mohly měřit se zásadními otázkami, které řešily dekrety.

<sup>680</sup> [www.psp.cz](http://www.psp.cz) PNS, Stenoprotokoly, 1. schůze PNS 28. října 1945.

<sup>681</sup> Jožka David se narodil 17. prosince 1884 v Kylešovicích (zemřel 21. dubna 1968). Desítky let působil v různých stranických funkcích a orgánech. Již před vznikem Československa pracoval ve Slezsku jako redaktor stranických časopisů. Za první světové války byl zajat a později vstoupil do legií. Právě příslušnost k legiím potom kromě jeho příslušnosti stranické určovala jeho další politickou dráhu. Od roku 1921 zasedal v Národním shromáždění. V roce 1939 jako poměrně významný politický činitel odešel do zahraničí a přes Jugoslávii, Řecko a Palestinu se dostal do Londýna. Vzhledem ke svým dlouholetým parlamentním zkušenostem se stal přirozeně členem Státní rady. Do vlasti se vrátil jako náměstek předsedy vlády. Dohody politických stran mu ale nakonec „přidělily“ místo předsedy Prozatímního národního shromáždění.

<sup>682</sup> Andrej Cvinček se narodil 27. listopadu 1880 v Olešné v okrese Čadca (zemřel 16. května 1949). Po středoškolských studiích v Žilině, Nitře a Ostřihomi studoval teologii v Budapešti. V roce 1904 byl vysvěcen na kněze. Jeho církevní kariéra vyvrcholila hodností kanovníka v Nitře. Cvinček patřil mezi katolíky, kteří se přimkli k Demokratické straně ještě před podpisem tzv. dubnové dohody, jež politicky angažovaným, ale nezkompromitovaným katolíkům zajišťovala výrazné zastoupení ve vedoucích stranických orgánech i na volební kandidátce.

<sup>683</sup> A. R. Gottier se narodil 29. dubna 1897 v Čiernem Balogu. Vyučil se strojním zámečnickem a byl členem KSČ. Za války se zapojil do ilegálního hnutí a účastnil se také Slovenského národního povstání. Po osvobození se stal členem Revolučního národního výboru v Brezne nad Hronom, kde později vykonával i funkci předsedy Okresního národního výboru.

<sup>684</sup> A. Hodinová-Spurná se narodila 12. ledna 1895 v Doubravici v okrese Zábřeh (zemřela 1. dubna 1963). Za KSČ kandidovala již v roce 1927 do pražského zastupitelstva. Od roku 1929 pak zastupovala KSČ v poslaneckých lavicích Národního shromáždění. Za druhé světové války patřila ke komunistické skupině působící v Londýně. Byla i členkou Státní rady. Po návratu do Československa zastávala kromě poslancekého mandátu různé funkce v ženském a mírovém hnutí, čímž dokládala jejich sepětí s komunistickou stranou a jejími zájmy.

<sup>685</sup> A. Petr se narodil 26. prosince 1889 v Tužíně v okrese Jičín (zemřel 14. prosince 1951 v Praze). Byl dlouholetým funkcionářem křesťanských odborů v ČSR – mj. předsedou všeodborového sdružení křesťanských dělníků v Čechách a místopředsedou říšské odborové rady křesťanských odborových organizací v ČSR. Vydával také měsíčník Nový svět a týdeník Český západ. I vzhledem ke své odborové minulosti náležel v rámci ČSL k levicovému křídlu a měl blízko i ke KSČ. To se plně projevilo v době únorové krize, kdy vstoupil jako ministr dopravy do vlády tzv. obrozené Národní fronty. Patřil tedy k těm lidoveckým funkcionářům, kteří stranu dovedli do naprosto poniženého postavení v politickém systému nového režimu.

místopředsedou (podle abecedy, nikoliv podle důležitosti) byl sociální demokrat František Tymeš.<sup>686</sup>

V PNS byly kromě šesti politických stran a Ukrajinské národní rady zastoupeny také všénárodní společenské zájmové organizace. Jejich výše popsané zastoupení vnášelo do poválečného systému prvky korporativismu (a dávaly částečně vzpomenout na zmíněné návrhy na reformu parlamentu z třicátých let), které se ale nenaplnily. Subjekty, jež byly jeho potenciálním nositelem ale zůstaly ve stínu politických stran a i své zástupce si vlastně vybíraly ve shodě s nimi.<sup>687</sup>

Tři poslanci byli vybráni z řad slovenských kulturních a vědeckých pracovníků. Pět poslanců (kromě již zmíněných Peroutky a Halase také Mikuláš Ferjenčík, Gabriel Michalič a Peter Židovský) nepatřilo k žádné politické straně.<sup>688</sup> Parita politických stran, původní zásada, na níž se měl československý parlamentarismus obnovovat, nebyla ovšem nakonec ve skutečnosti úplná. Počet 50 poslanců, který by paritě odpovídal, měli pouze národní socialisté a sociální demokraté. Zatímco KSČ disponovala 51 poslanci, ČSL vysílala pouze 49 poslanců, KSS 47 a Demokratická strana jen 46.

Ve stejný den odpoledne se konala další schůze, jejímž ústředním bodem bylo potvrzení prezidenta republiky podle čl. 2 ústavního dekretu prezidenta republiky z 25. srpna 1946.<sup>689</sup> Historické rekapitulaci a právní obhajobě svého postupu se prezident věnoval i ve svém projevu, který před poslanci pronesl. Svoji abdikaci v roce 1938 prohlásil za právně neplatnou a ačkoliv připustil možnost různých právnických výkladů, vyjádřil jistotu, že tento postup má politickou podporu velké většiny národa. Poté přešel

---

<sup>686</sup> F. Tymeš se narodil 14. října 1895 v Lipníku v okrese Mladá Boleslav (zemřel 2. října 1968 v Praze). Již od roku 1910 byl členem sociální demokracie. V době první československé republiky pracoval jako stranický tajemník a redaktor. Za druhé světové války byl jakožto známý politický činitel vězněn. Po osvobození se v rámci výměny generací dostal do nejvyšších stranických a posléze i státních funkcí. Působil jako místopředseda sociální demokracie, od června 1946 do listopadu 1947 také místopředseda Ústavodárného národního shromáždění. Po brněnském sjezdu strany v listopadu 1947 se dokonce stal místopředsedou vlády. Ačkoliv v rámci strany nepatřil k silně prokomunisticky orientovanému křídlu, jak o tom svědčí fakt, že právě po zmíněném důležitém sjezdu, kde byla Fierlingerova skupina zbavena vlivu, se za sociální demokracii dostal až do vlády a naopak v nové Gottwaldově vládě jmenované 25. února 1948 jej už nenajdeme, vstoupil po sloučení do KSČ a také v nových podmínkách se mu podařilo udržet poměrně vysoké postavení. Byl zvolen členem předsednictva Národního shromáždění a dokonce i členem ÚVKŠČ.

<sup>687</sup> J. KUDRNA: *Vytváření a rekonstrukce parlamentu...* s.143.

<sup>688</sup> V. ZÁDĚRA: *10 let parlamentní retrospektivy...* s. 48-49.

<sup>689</sup> Na potvrzení volby výslovně trval sám prezident. Celá otázka souvisela s širším problémem právní kontinuity obnoveného státu. Prosadilo se stanovisko kontinuity, tedy názor, že prezidentova volba z roku 1935 nepřestala platit, že v roce 1942 byla vzhledem k tehdy panujícím okolnostem právoplatně prodloužena a že ústava z roku 1920 tedy byla dodržena. Viz k tomu blíže příslušná kapitola této práce věnovaná státoprávní a ústavní situaci ČSR v letech 1945-1948.



k současným úkolům, kterým připisoval hluboký dějinně filozofický smysl, neboť v duchu soudobého uvažování v nich viděl nejen běžné politické reformy, ale úsilí o vytvoření nové demokracie a dokonce i nového člověka.<sup>690</sup>

Některé konkrétní pasáže prezidentova projevu pak vyvolaly námitky, jež dokazují přesun politické váhy ve prospěch vlády nejen vůči parlamentu, ale též vůči prezidentovi. Několik ministrů kritizovalo určitá prezidentova vyjádření a žádalo na ministerském předsedovi vysvětlení, zda s ním prezident projev předem konzultoval.<sup>691</sup> Problémy vzájemné spolupráce, koordinace aktivit začaly být pocíťovány poměrně velmi brzy a představitelé parlamentu si stěžovali na nedostatečný zájem vlády.<sup>692</sup> Později se pak objevily podněty, aby se vláda a předsednictvo PNS dohodly na jisté formě spolupráce, která by umožnila alespoň koordinované svolávání schůzí.<sup>693</sup>

Následujícího dne se konala první schůze předsednictva PNS, která schválila program plenární schůze 30.10.1945, jmenovala úředního lékaře NS, stanovila služební vozy pro předsedu a místopředsedy a věnovala se také otázkám zaměstnanců.<sup>694</sup>

30. října vystoupil v Prozatímním národním shromáždění předseda vlády Zdeněk Fierlinger. Provedl bilanci činnosti vlády, přičemž za její nejvýznamnější kroky označil úpravu poměru mezi Čechy a Slováky, vybudování systému nové lidové správy, prosazení a zahájení odsunu německého obyvatelstva, realizaci procesu osídlování, zabezpečení účasti pracujících na hospodářském životě a ustavení politického systému jednotné Národní fronty.<sup>695</sup>

Počáteční období činnosti Prozatímního národního shromáždění, charakterizované slavnostními schůzemi a projevy, bylo zakončeno přednesením vládního programu. Předseda vlády v zásadě zopakoval hlavní teze ze svého předchozího vystoupení. Pozornost si ale bezpochyby zaslouží Fierlingerova zmínka, že vláda cítí povinnost usilovat o to, aby skončil „přechodný kvas“, jež je typický pro

---

<sup>690</sup> [www.psp.cz](http://www.psp.cz) PNS, Stenoprotokoly, 2. schůze PNS 28. října 1945

<sup>691</sup> NA Praha, ÚV KSČ, f. Kl. Gottwald, a.j. 1494, sv. 138, zápis ze schůze vlády 29. října 1945. Státní tajemník na ministerstvu zahraničí Vlado Clementis nebyl spokojen s formulací, podle níž ČSR považovala konfiskovaný majetek nepřátel za zálohu na reparační požadavky, neboť byl přesvědčen o tom, že neodpovídala přesně stanovisku vlády a navíc hrozila ztížením postavení československé delegace na konferenci o reparacích. Ministr zemědělství Julius Ďuriš pak kritizoval i pasáž o pozemkové reformě.

<sup>692</sup> Tamtéž, zápis ze schůze vlády 29. listopadu 1945. Výtky tohoto znění přinesl ze zasedání předsednictva sněmovny státní tajemník na ministerstvu národní obrany Ján Lichner.

<sup>693</sup> Tamtéž, sv. 141, zápis ze 40. schůze vlády 12.3.1946. Podnět dal předseda Nejvyššího účetního kontrolního úřadu J. Friedmann, který si stěžoval na to, že v jeden den se často konají schůze vlády i PNS, kterých se musí ministři nebo představitelé jiných ústředních státních orgánů účastnit.

<sup>694</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f. PNS, inv.č. 55, schůze předsednictva PNS 29.10.1945.

<sup>695</sup> [www.psp.cz](http://www.psp.cz) PNS, Stenoprotokoly, 3. schůze PNS 30. října 1945

období velkých společenských přeměn. Vláda prostřednictvím svého předsedy vyslovovala odhodlání napomáhat obnovení „tradiční úcty československého lidu k platným zákonům“.<sup>696</sup> Je naprosto zjevné, že takové ujištění mělo pouze propagandistický charakter a že je vláda a zejména někteří její členové rozhodně nenaplnovali a jeho naplňování ani neměli v úmyslu.

Po vládním programovém prohlášení pochopitelně následovala obšírná debata. Skutečnost, že v jejím průběhu byla největší pozornost věnována otázkám vlády a dodržování zákona a právní jistoty, je potvrzením jejich mimořádné závažnosti, které si byli dobře vědomi i sami současníci. Debata o programovém prohlášení byla prvním ostrým názorovým střetem na půdě Prozatímního národního shromáždění. Ačkoliv se všichni poslanci shodovali v ocenění mírové konsolidace a ztotožňovali se s podstatou provedených a prováděných strukturálních změn, vyvstala mezi nimi řada vážných rozporů, přičemž již tentokrát bylo možno vést hranici mezi komunistickými a částí sociálně demokratických poslanců a drtivou většinou poslanců ostatních stran, kteří se snažili obhajovat dodržování alespoň nejelementárnějších zásad politického boje, spravedlnosti a právního postupu vůči obviněným. Programovému prohlášení vytýkali hlavně nedostatečný zájem o tuto problematiku, o tvorbu právně čistých zákonů, které by nedovolovaly neurčitý a mnohoznačný výklad, o postup bezpečnostních orgánů. Vyslovovali se pro upevňování právní jistoty a proti dalšímu zvyšování kompetencí správních orgánů navrhovali naopak posilování samosprávy. V zájmu udržování ekonomické a sociální kontinuity kritizovali demagogické útoky proti vyšším majetkovým vrstvám a s ním související zpochybňování legálnosti nabytí majetku a dokonce i jeho samotné existence. Nekomunističtí poslanci rovněž upozorňovali na nutnost upřednostňování odbornosti před politickými kritérii ve znárodněném průmyslu.<sup>697</sup>

Komunističtí poslanci reagovali na kritiku (či spíše náznaky kritiky) směřující převážně na hlavu komunistického ministra vnitra Václava Noska, velmi popuzeně. Bez ohledu na její intenzitu šlo totiž o první veřejně formulované a konkrétní projevy kritiky pocházející od aktivních a významných, byť nikoliv špičkových politiků. Zajímavé svědectví o atmosféře, v níž debata probíhala, podává národně socialistický poslanec Ota Hora. Přednesení jeho vůči ministerstvu vnitra kritického projevu se snažili komunisté neúspěšně zabránit nejprve zákulisním varováním, později dokonce tím, že

---

<sup>696</sup> Tamtéž, 5. schůze PNS, 9. listopadu 1945

řídící schůze poslankyně A. Hodinová-Spurná mu odmítala dát slovo.<sup>698</sup> Komunisté odpověděli požadavky na neustávající přísné trestání kolaborantů a na zveřejňování osob intervenujících za zrádce. Otvírali tedy témata, která se v jejich rukou mohla snadno stát instrumentem k potírání politických protivníků. Neustále vyvolávali pocit ohrožení ze strany opět se aktivujících představitelů „reakce“, kteří se podle tohoto schématu měli snažit o zmaření „výdobytků národní a demokratické revoluce“. V souvislosti s tím trvali na kádrových zásadách pro obsazování vysokých funkcí, kam se neměli dostávat lidé nesouhlasící se základními zásadami nového uspořádání, například se znárodněním.<sup>699</sup>

Již v tuto dobu, na konci roku 1945 vidíme skutečnost, která bude patrná a bude se vracet po celé období 1945-1948. Parlamentní půda sloužila k podrobnějšímu propracování pozic v propukajících politických konfliktech. Vzhledem k tomu, že nebyla místem bezprostřední tvorby politiky, místem, kde byla přijímána nejdůležitější politická rozhodnutí, dovozovala formulaci dosti vyhraněných stanovisek. Nebyla totiž tolik vázána nutností alespoň slovně zdůrazňovat ochotu ke kompromisu. V tomto smyslu tedy tvořila jakýsi prostor, kde se mohlo vybijet napětí hromadící se uvnitř uzavřeného a svázaného systému.

Podobnou roli sehrálo Prozatímní národní shromáždění také v debatách o prohlášeních ministra vnitra Václava Noska a ministra spravedlnosti Prokopa Drtiny. Samy resorty ministrů, jejichž prohlášení našlo takovou odezvu (pozitivní i negativní) jen znovu ukazuje závažnost právních a bezpečnostních otázek.

Ministr vnitra vystoupil se zprávou o činnosti resortu a jeho následných úkolech 31. ledna 1946. Podstatnou součást projevu tvořily přípravy voleb do Ústavodárného národního shromáždění. Ministr informoval o pracích na zákonech o úpravě stálých voličských seznamů a zákona o řádu volení do Ústavodárného národního shromáždění.<sup>700</sup> Kromě toho hovořil o osnově zákona o národní bezpečnosti, který se měl stát právním podkladem pro organizování jednotného Sboru národní bezpečnosti a ministerstva vnitra.<sup>701</sup>

---

<sup>697</sup> Tamtéž, viz schůze PNS 6-11

<sup>698</sup> OTA HORA: *Svědectví o puči: z bojů proti komunistické Československa*, Praha 1991, s. 161-163.

<sup>699</sup> [www.psp.cz](http://www.psp.cz) PNS, Stenoprotokoly, 6.-11. schůze PNS.

<sup>700</sup> Tamtéž, 27. schůze 31. ledna 1946

<sup>701</sup> Ústřední archiv Akademie věd ČR, f. Vladimír Procházka, sign. IIIg, inv. č. 1760, kart. 103. Nosek charakterizoval i další úkoly a záměry. Mělo dojít ke zrušení použitelnosti předpisů z doby nesvobody, rozdělení působnosti mezi jednotlivá ministerstva, úpravu občanství manželů a nezletilých dětí ve smíšených manželstvích, přiznání československého občanství reemigrantům, nabývání a pozbývání

V debatě o prohlášení prezentovali nekomunističtí poslanci ostře formulovanou kritiku poměrů v bezpečnostní a zpravodajské službě, které podle nich neodpovídaly standardnímu demokratickému státu. Předmětem kritiky byla hlavně skutečnost, že za stávající situace se považuje za běžné užívání hrubě nátlakových prostředků a že se vytváří prostor pro denunce. Naznačovali vznikající dojem, že se řádné volby neoprávněně odkládají. Jejich provedení přitom pokládali za nejlepší prostředek k získání důvěry obyvatelstva, kterou podle nich ohrožovaly mnohé přehmaty zpolitizované správy a také ohromný nárůst byrokracie.<sup>702</sup> Doc. Vladimír Krajina dokonce oznámil, že poslanci národně socialistické strany se na protest proti politice ministerstva vnitra vzdávají svých vystoupení.

Toto gesto, které v míře dosud nepoznané symbolizovalo závažné politické rozpory, vyvolalo velmi bouřlivou reakci komunistických poslanců. Postupovala obvyklým směrem skandalizace politických soupeřů označovaných za ochránce „reakce“ a kolaborantů. Vyzývali k dalšímu přísnému trestání zbavenému „falešné sentimentality“. Nacházíme již tradiční zneužívání procesu retribuice k podněcování sociálních ataků. Na rozdíl od nekomunistických představitelů požadujících ukončení akce „očisty“ trvali komunisté na jejím dalším provádění v závodech a úřadech.<sup>703</sup>

Obsah a forma, ve které se odehrávala, učinily z debaty i téma jednání vlády a staly se tak příležitostí, na níž se výmluvně ukázal vztah vlády, parlamentu a vedení politických stran v této době. Ministr zahraničního obchodu H. Ripka totiž vystoupil 12.2. na schůzi vlády se zprávou, že někteří poslanci jeho národně socialistické strany chtěli v rozpravě přednést vážné stížnosti a hovořit o důležitých věcech. O jejich záměru s nimi diskutovali ministři za národně socialistickou stranu, kteří je nakonec přiměli k tomu, aby se svého vystoupení vzdali vzhledem k tomu, že by v dané době nebylo vhodné. Materiál, o který se v nich chtěli opírat, měli prostřednictvím „svých“ ministrů předložit přímo vládě a za to jim bylo slíbeno, že se jím bude zabývat předsednictvo vlády nebo zvláštní ministerská komise. Vláda vzala Ripkovo oznámení na vědomí.

Ještě na stejné schůzi se ale na toto téma rozproudila diskuse znovu. Ministr Nosek si totiž stěžoval na vystoupení poslance Krajiny, který přednesl prohlášení svého

---

občanství, organizační a jednací řád pro národní výbory, úpravu služebních a platových poměrů veřejných zaměstnanců, což znamenalo zřizování čistících komisí a zrušení jmenování z doby nesvobody.

<sup>702</sup> [www.psp.cz](http://www.psp.cz) PNS, Stenoprotokoly, 28.-29. schůze PNS. Doposud se ozývaly hlasy upozorňující na určité nedostatky ve fungování nového systému lidové správy jen zřídka. Také v tomto ohledu tedy parlament přispěl alespoň k pojmenování problémů.

<sup>703</sup> Tamtéž. Pro zlepšení podmínek trestání navrhoval poslanec Štekl odstranit mezeru mezi horní sazbou tzv. malého a dolní sazbou tzv. velkého retribučního dekretu.

národně socialistického klubu. Nosek označil tento projev za „demonstraci“, která vyvolávala dojem, že národně socialističtí poslanci mají jakési tajné informace, jež nemohou být prezentovány na veřejnosti. Pokládal „takový postup strany vládní za nemožný“. Národní socialisté se hájili tím, že právě vzhledem ke své odpovědnosti a loajálnosti vůči vládě i konkrétně ministru Noskovi, nechtěli mluvit veřejně o závažných věcech, které by podle nich mohly navíc poškodit pověst ČSR v zahraničí. Komunisté odpověděli protestem proti tomu, aby byli obviňováni podřízení ministra Noska a tím de facto i ministr sám. Již v tuto chvíli v jejich vyjádřeních probleskovaly později široce rozvíjené motivy podezření, že parlament slouží jako fórum pro kritiku vůči vládě. Předmětem sporu se pak stala otázka, zda se má odložit hlasování o Noskově zprávě do té doby, dokud se problémem nebude zabývat předsednictvo vlády. Národně socialistickým ministrům se nakonec podařilo prosadit takto formulované usnesení, ale zanedlouho celá věc ztratila na své naléhavosti a stala se jednou z mnoha „obětí“ celkové tendence ke konsensu a neochoty vstoupit do skutečně zásadního konfliktu.<sup>704</sup>

Konfliktní průběh debaty byl ještě vyostřen příspěvky, které se vztahovaly k událostem v Brně dne 6. února 1946. Ačkoliv se zde v první řadě neangažovaly bezpečnostní orgány, ale dělníci ze Zbrojovky aktivizovaní odborovou organizací, byla úzká souvislost s bezpečnostně – právní problematikou zjevná. Zatímco nekomunističtí řečníci charakterizovali tento incident jako další důkaz narušování demokratických práv občanů, interpretovali jej komunisté jako nové potvrzení nebezpečí hrozícího lidově demokratickému režimu.<sup>705</sup>

Prudký ráz debaty vedl předsednictvo PNS k úvahám o opatřeních, které by ji zklidnily a stanovily jí určité hranice. V první řadě se jednalo o možnost časově omezit jednotlivé diskusní příspěvky. Ačkoliv poslanec Krajina, jak bylo výše uvedeno, jeden z aktivních účastníků debaty, bojoval proti tomu, aby se taková omezení zaváděla, bylo nakonec doporučeno, aby se každému klubu poskytla celková doba dvou hodin, po kterou mohli jeho členové ke zprávě ministra vnitra diskutovat.<sup>706</sup> V budoucnu pak při dalších podobných příležitostech, kdy se dala očekávat vzrušená a zdlouhavá rozprava, uplatňovalo předsednictvo PNS praxi omezování délky příspěvků – pro debatu o návrhu

---

<sup>704</sup> NA Praha, f. Kl. Gottwald, a.j.1494, sv. 140, zápis ze 30. schůze vlády 12.2.1946.

<sup>705</sup> Zajímavé svědectví o poměrně dramatických brněnských událostech z února 1946 podává ZDENEK SLOUKA: *Jdi po skryté stopě. Lidské kroky politickou krajinou exilu*, Praha 2009, s. 181-193.

<sup>706</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f. PNS, inv.č. 81, kart.č. 10. Zápis ze schůze předsednictva PNS 12.2.1946.

zákona o státním rozpočtu byl stanoven limit osmi minut pro jednoho řečníka, resp. na každého poslance. Zároveň se rozhodlo, že listina přihlášených bude závazná a nebude možno v ní provádět žádné změny.<sup>707</sup>

Ministr spravedlnosti Prokop Drtina vystoupil se svým prohlášením 20. února 1946. Věnoval se především působení retribučního soudnictví (tedy Národního soudu a mimořádných lidových soudů). Úvodem rekapituloval tvorbu právních předpisů, o něž se retribuční soudnictví opíralo.<sup>708</sup> Poté podal přehled činnosti soudů od jejího zahájení do 31. prosince 1945. Ministr se ve svém vystoupení musel zmínit i o problémech plynoucích z neujasněnosti právního řádu jak z hlediska jeho obsahu, tak i vztahu obyvatel k němu, tedy právního vědomí.<sup>709</sup> V následující debatě se plně projevila postupně stále intenzivnější snaha komunistů napadat soudnictví, vytýkat mu ochranu zprvu hlavně zrádců a kolaborantů, později spíše „vykořisťovatelů“.<sup>710</sup>

### XI. 3. Příprava voleb

Od samého počátku byla jedním z deklarovaných úkolů Prozatímního národního shromáždění příprava a zajištění voleb do Ústavodárného národního shromáždění. Viděli jsme již, že se plnění tohoto úkolu stalo na počátku roku 1946 příčinou politických sporů. Nekomunističtí představitelé se tehdy začínali obávat toho, že komunisté na odpovědných místech provedení voleb odkládají a že jejich výsledky komunistům znemožní posilovat nejrůznějšími skrytými cestami svůj vliv. Není snadné jednoznačně tvrdit, že komunisté realizaci voleb bránili, ovšem iniciativa, kterou v tomto směru vyvíjeli mohla být nepochybně větší.<sup>711</sup> Na druhé straně ale ani nekomunističtí politikové a žurnalisté, kromě řady projevů o nezbytnosti voleb, příliš konkrétních činů pro jejich uspořádání neudělali.

<sup>707</sup> Tamtéž. Zápis ze schůze předsednictva PNS 26.3.1946.

<sup>708</sup> Ministr Drtina poznamenal, že tyto předpisy byly téměř celé vypracovány ještě v emigraci. Doma byly doplněny již jen o detaily spočívající v rozšíření platnosti i na udavače a také ve skutečnosti, že soudci z lidu mohli přehlasovat soudce z povolání i při rozhodování o trestu smrti. Vidíme tedy, že podstata „domácích“ dodatků směřovala k posílení prvků tzv. „nového“ či „živého“ práva. Viz VLADIMÍR GONĚC: *Postavení práva, problémy spravedlnosti, decentralizace, samosprávy a federalismu*. In: Československá historická ročenka 1996, Brno 1996, s. 161)

<sup>709</sup> [www.psp.cz](http://www.psp.cz) PNS, Stenoprotokoly, 32. schůze PNS 20. února 1946

<sup>710</sup> Tamtéž, 34. schůze PNS 27. února 1946. Představitelé KSČ a jí příznivě nakloněných sdělovacích prostředků kritizovali přílišné lpění převážné většiny soudců na tradičním, psaném právu a nedostatečné zohledňování nové společenské a politické situace a nových metod tvorby právních předpisů a zejména jejich uplatňování.

<sup>711</sup> . Obava, že výsledky voleb skutečně omezí široký manévrovací prostor mnoha státních orgánů i společenských organizací kontrolovaných komunisty a jejich možnost veřejně i neveřejně pracovat ve prospěch strany, pravděpodobně existovala.

Nutným předpokladem voleb, v době poválečné zvláště nezbytným, bylo přirozeně sestavení řádných voličských seznamů.<sup>712</sup> Východiskem pro splnění tohoto úkolu byla příprava zákona o úpravě stálých seznamů voličských.<sup>713</sup> Jednotlivá ustanovení zákona přinášela proti dosavadnímu stavu značné změny. Seznamy měly být sestavovány, namísto dosavadního půl roku, na tři roky s tím, že po prvním i druhém roce v nich vždy budou provedeny nutné změny a že v případě potřeby mohly být opravy a doplňky prováděny i mimo pravidelné termíny. Důležité bylo hlavně zjednodušení různých omezení výkonu volebního práva. Zrušena byla podmínka bydlení po určitou dobu před vyložením seznamu v příslušném obvodu.<sup>714</sup> Tuto změnu si vynutily tehdejší okolnosti, neboť vzhledem k rozsáhlým přesunům obyvatelstva při osídlování by tuto podmínku značná část voličů nesplnila. Sjednotila se věková hranice pro volbu do parlamentu i národních výborů na 18 let a v neposlední řadě byl povolen zápis vojáků a aktivních členů Sboru národní bezpečnosti do voličských seznamů.<sup>715</sup> Do voličských seznamů naproti tomu nebyly zapsány a volebního tedy byly zbaveny osoby nezpůsobilé k právním úkonům, zbavené volebního práva výrokem trestního soudu, osoby nacházející se v donucovací pracovně, odsouzené podle dekretu č. 138/1945 Sb. (tzv. malého retribučního dekretu) a osoby s jinou překážkou pro výkon volebního práva (například pro trestní řízení pro podezření z trestného činu podle retribučních dekretů). Zjednodušovalo se i řízení při sestavování voličských seznamů a rozhodování o námitkách, které místo zvláštních orgánů nyní náleželo do kompetence místních a okresních národních výborů. Zákonodárci odmítli návrh, aby bylo možno voličské seznamy doplňovat ještě před samotnou volbou, neboť by to podle jejich názoru volební řízení příliš zatěžovalo a prodlužovalo.<sup>716</sup>

Osnovu zákona připravilo ministerstvo vnitra, které ji 6.2.1946 předložilo předsednictvu vlády a o dva dny později se stala předmětem jednání vlády. Předsednictvo vlády provedlo v předloze určité změny – například vojáci měli být

---

<sup>712</sup> Vzhledem k nepřehledné poválečné situaci, kdy se mnoho lidí nenacházelo ve svých domovech a o jejich osudu nebylo nic známo, se jistě nejednalo o jednoduchý úkol.

<sup>713</sup> Stálé voličské seznamy byly v Československu zavedeny zákonem č. 663/1919 Sb. z 19.12.1919, který byl poté několikrát novelizován – přímo hned v lednu 1920, nepřímo prostřednictvím zákona č. 56/1927 Sb. o úpravě volebního práva příslušníků branné moci a četnictva. Změnu tohoto zákona pak přineslo vládní nařízení ze 16.11.1938.

<sup>714</sup> Dosud existovala podmínka bydlení nejméně jeden rok v příslušném obvodu před vyložením voličských seznamů pro volby do zemských a okresních zastupitelstev a tři měsíce pro volby ostatní.

<sup>715</sup> [www.psp.cz](http://www.psp.cz) PNS, Stenoprotokoly, 27. schůze PNS 31. ledna 1946. Nově upravené voličské seznamy měly místo zvláštních orgánů sestavovat místní a okresní národní výbory a měly být sestavovány na delší dobu, přičemž by se jednou za rok doplňovaly a opravovaly.

zapisování do seznamů v obcích, kde vykonávali svoji službu, nikoliv, jak se počítalo původně, v místě bydliště před nástupem služby.<sup>717</sup>

Ústavněprávní výbor PNS podal zprávu o vládním návrhu zákona 20.2.1946 a osnova byla přijata hned následujícího dne jako zákon č. 28/1946 Sb.<sup>718</sup> Plénum při projednávání ještě učinilo několik změn – především zamítlo sestavování zvláštních voličských seznamů pro vojáky a příslušníky SNB, které původně navrhovala vláda s představou, že každá jednotka nebo útvar budou samostatným volebním obvodem. Zákon předepisoval, aby se v každé obci zřídily stále voličské seznamy podle ustanovení tohoto zákona. Zápis do těchto seznamů byl nezbytnou podmínkou pro výkon volebního práva do národního shromáždění a později i do národních výborů. Jelikož ale byl oddělen výkon volebního práva od tohoto práva samotného, nešlo ztotožňovat zápis do voličského seznamu s oprávněností volit. Až na výjimky uvedené na příslušném místě mohl volič volit jen v té obci, kde byl zapsán do voličského seznamu. Seznamy se sestavovaly podle politických obcí, přičemž ve větších obcích se jich mohlo sestavovat i víc podle jednotlivých volebních obvodů. Naproti tomu ale nebylo možno sestavovat jeden seznam pro více než jednu obec. Do seznamů měli být zapisováni státní občané ČSR české, slovenské nebo jiné slovanské národnosti, kteří v den vyložení seznamů dovršili 18. rok věku, pokud měli v příslušné obci trvalé bydliště a nebyli ze zápisu výslovně vyloučeni. Zvláštní poznámka se v seznamech měla učinit u těch, kteří v den vyložení seznamu měli v obci bydliště po dobu kratší než tři měsíce. Kromě státních občanů mohli být do seznamů zapisovány i osoby, na které bylo podle příslušných dekretů prezidenta republiky třeba pohlížet jako na státní občany ČSR.<sup>719</sup>

Jako kritéria pro určení národnosti zákon uváděl úřední hlášení národnosti při posledních sčítáních lidu nebo i v jiných tomu odpovídajících situacích, policejní hlášení pobytu, přihlášky o potravinové listky, přihlášky do škol, mateřský jazyk a používání jazyka v osobním i veřejném životě. Ten, kdo se v roce 1930 hlásil k národnosti židovské a po válce se přiznával k české, slovenské nebo jiné slovanské

---

<sup>716</sup> JAN ŘÍHA: *Zákony a nařízení o volbě Národního shromáždění*, Publikace Národního shromáždění, sv. 2, Praha 1946, s. 12.

<sup>717</sup> NA Praha f. Klement Gottwald, a.j. 1494, sv. 140, zápis z 29. schůze vlády 8.2.1946.

<sup>718</sup> Sbirka zákonů a nařízení 1946, částka 11, s. 177-184.

<sup>719</sup> Takovými osobami se rozuměly například cizí manželky vojáků a příslušníků zahraničního odboje, u nichž se předpokládalo, že se přizpůsobí československému prostředí a zvolí si národní příslušnost podle svého manžela. Na základě své žádosti mohly být do voličských seznamů zapsány, pokud jejich manžel



národnosti a proti českému nebo slovenskému národu se nijak neprovinil, mohl být také do voličských seznamů zapsán.<sup>720</sup> Podrobně stanovovala kritéria pro posuzování státního občanství a národnosti směrnice ministra vnitra z 28.2.1946. Státní občanství přiznávala i těm Čechům, Slovákům a příslušníkům jiných slovanských národností, kteří se v době zvýšeného ohrožení republiky pod donucením přihlásili k německé nebo maďarské národnosti a okresní národní výbor jim vydal osvědčení o národní spolehlivosti, stejně tak i Čechům, Slovákům a jiným Slovanům, kteří se přistěhovali ze zahraničí získali obdobné osvědčení ministerstva vnitra, Čechům nebo Slovákům, kteří měli k 29.6.1945 trvalé bydliště nebo domovské právo v některé obci na Zakarpatské Ukrajině a také vojákům ruské nebo ukrajinské národnosti (i s jejich rodinnými příslušníky), kteří v československé armádě bojovali proti Německu.

Za doklady o československém občanství měly být považovány osvědčení vydané okresními národními výbory nebo ministerstvem vnitra, dekret o ustanovení ve státní službě nebo jiné listiny, které předpokládaly existenci státního občanství nebo československý pas, jehož vystavení ale automaticky neznamenovalo nabytí československého státního občanství.<sup>721</sup> Vyhláška rozlišovala mezi státními občany a osobami, které se považovaly za československé státní příslušníky a jejichž žádosti o udělení státního občanství nebo o přijetí opce doposud nebyla právoplatně vyřízena, popřípadě byla schválena jen okresními národními výbory a nikoliv ministerstvem vnitra. Dokud žádost nebo opce nebyly zamítnuty, měly být zapsány do seznamů. V případě zamítnutí ale zápis proveden být nemohl.

Ze zápisu do voličských seznamů byli vyloučeni lidé, kteří byli zbaveni výrokem soudu svéprávnosti, kteří rozsudkem trestního soudu ztratili volební právo nebo lidé v donucovací pracovně. Tuto ztrátu volebního práva mohl soud stanovit jako vedlejší trest ze zákona,<sup>722</sup> podle jiných zákonných ustanovení nebo pokud mohla být vyslovena podle volného uvážení soudu, byl-li čin spáchán z nízkých a nečestných

---

byl české, slovenské nebo jiné slovanské národnosti a ony samy nebyly národnosti německé nebo maďarské.

<sup>720</sup> Židé trávající na své židovské národnosti měli být pokládáni za Neslovany. Pozbytí státního občanství bylo možno obecně propuštěním ze státního svazku, u žen také provdáním. Přitom samo nabytí cizího státního občanství ještě nemuselo znamenat ztrátu občanství československého.

<sup>721</sup> J. ŘÍHA: *Zákony a nařízení o volbě ...* s. 20.

<sup>722</sup> Tamtéž, s. 23. Takový případ nastával, pokud šlo o činy spadající pod dekret prezidenta republiky č. 138/1945 Sb., pod zákon č. 131/1936 Sb. a zákon č. 50/1923 Sb.. Dekrety prezidenta republiky č. 16/1945 Sb., č. 17/1945 Sb. a nařízení SNR č. 33/1945 Zb. nar. SNR předpokládaly výrok o ztrátě volebního práva jako vedlejší trest.

pohnutek.<sup>723</sup> Do voličských seznamů se tedy nezapisovali lidé, proti kterým bylo zahájeno přípravné soudní vyšetřování pro trestný čin podle dekretu prezidenta republiky č. 16/1945 Sb. z 19.6.1945 ve znění zákona č. 22/1946 Sb. z 24.1.1946, podle dekretu prezidenta republiky č. 17/1945 Sb. z 19.6.1945, podle nařízení SNR č. 33/1945 z 15.5.1945, pokud na ně byla uvalena soudní vyšetřovací vazba.<sup>724</sup> Oznámení ovšem muselo být podáno nebo vyšetřování zahájeno do 15.2.1946.<sup>725</sup>

Toto ustanovení bylo předmětem kritiky ve vládě i v části veřejnosti. V té souvislosti se objevoval i názor, že zákon by měl mít charakter zákona ústavního, neboť mění paragraf 18 ústavy, podle kterého si jsou všichni státní občané před zákonem plně rovni a mají stejná občanská i politická práva. Pochybnosti vzbuzovala i skutečnost, že trestán je nejen ten, kdo již byl odsouzen, ale i ten, proti komu byla jen uvalena soudní vyšetřovací vazba a jehož vina tedy ještě nebyla prokázána.<sup>726</sup> Dále byl zápis odepřen lidem právoplatně odsouzeným pro trestné činy podle dekretu prezidenta republiky č. 138/1945 Sb. z 27.10.1945 nebo podle zmíněného nařízení SNR č. 33. Takto byla vymezena kategorie lidí sice nezapsaných do voličských seznamů, ale nikoliv vyloučených a zbavených volebního práva. Tyto osoby zůstávaly subjektem aktivního volebního práva. V seznamech tak u nich byla učiněna poznámka, že u nich existuje překážka výkonu volebního práva.<sup>727</sup>

Zákon ovšem umožňoval okresním národním výborům přidávat do seznamů tuto poznámku ještě i z jiných důvodů. Speciální komise ONV o tom musela rozhodnout souhlasem minimálně dvou třetin svých členů. Tato možnost se týkala hlavně funkcionářů nebo členů některých organizací, sborů a skupin, které výslovně uvádělo vládní nařízení č. 36/1946 Sb. z 1.3.1946.<sup>728</sup>

---

<sup>723</sup> Tamtéž, s. 23-24. O těchto přitěžujících okolnostech rozhodovala porota, o trestu pak soud.

<sup>724</sup> Tamtéž, s. 77. Jednalo se o mimořádné opatření odrážející specifické poměry. Sami autoři přiznávali, že neodpovídá obvyklým normám. Výčet trestných činů podle dekretu č. 16/1945 Sb. zahrnoval mj. úklady o republiku a jejich přípravu, ohrožení bezpečnosti republiky, vyzrazení státního tajemství, násilí proti ústavním činitelům, členství v některých organizacích, organizaci a podporu fašistických hnutí, schvalování nebo obhajobu nepřátelské vlády, rozvracení osvobozovacího hnutí v zahraničí, vědomé poškozování zájmů republiky, zavinění konfiskace majetku, zneužití tísňe k obohacení nebo zločiny (včetně vraždy, loupeže, zabití, omezování osobní svobody, únosu dětí) páchané v zájmu nepřátelského režimu a vlády). Podle dekretu č. 17/1945 Sb. bylo možno prohlásit za nečestné činy, které nebyly trestné, ale neslučovaly se s postojem věrného občana ČSR.

<sup>725</sup> Tamtéž, s. 79. Tento termín do zákona vložil ústavněprávní výbor PNS, který se tím snažil zamezit případným účelovým oznámením podávaným jen z toho důvodu, aby se dotčným osobám znemožnilo volit.

<sup>726</sup> NA Praha, f. Kl. Gottwald, a.j. 1495, sv. č. 140. Zápis ze schůze vlády 8.2.1946.

<sup>727</sup> J. ŘÍHA: *Zákony a nařízení o volbě ...*, s. 78.

<sup>728</sup> Sbírká zákonů a nařízení 1946, částka 17, s. 247-248. Při přípravě tohoto vládního nařízení vláda narazila na problémy zejména ve vymezení osob, kterým se mohla stanovit překážka výkonu volebního

Oprávnění okresních národních výborů provádět takové kroky nebylo přijato bez pochybností. Nesouhlas s nimi vyjadřovali již národně socialističtí a lidovečtí ministři ve vládě. Ministr školství Jaroslav Stránský se obával, zda bude zajištěna spravedlnost rozhodování ONV a požadoval, aby příslušný návrh schvalovala kvalifikovaná většina. Jeho kolega ministr zdravotnictví Procházka poukazoval na ta místa osnova, která porušovala demokratické zásady. Nesouhlasil s formulací o „veřejném zájmu“, který údajně vyžaduje, aby určitá osoba nevykonávala volební právo. Byl přesvědčen o tom, že na základě takového ustanovení budou ONV o těchto věcech rozhodovat podle svého volného uvážení. Navrch ovšem měla v této době již argumentace ministra informací V. Kopeckého, který právě v tom, že o věci budou rozhodovat národní výbory spatřoval nejjistější záruku demokratičnosti, neboť národní výbory „reprezentovaly vůli lidu“.<sup>729</sup> Pochybnosti, které se na vládní úrovni objevily a byly potlačeny, se zanedlouho znovu vrátily na půdě parlamentu.

Na schůzi vlády 19.2.1946 si ministr vnitra V.Nosek stěžoval na to, že při projednávání zákona v PNS nastaly potíže s některými národně socialistickými a lidoveckými poslanci, kteří nesouhlasili s tím, aby k takovému opatření stačil souhlas dvou třetin členů komise, ale aby rozhodnutí muselo být jednomyslné. Nosek žádal své vládní kolegy ze zmíněných stran, aby své poslance informovali o dohodě ve vládě a tak je přesvědčili o nutnosti zákon schválit v této podobě. Jde o další názornou ukázkou reálného poměru sil mezi vládou a parlamentem.<sup>730</sup> Zároveň se ale na tomto příkladě i ukazuje, jakou úlohu parlament v této době hrál a jakou roli mu určovala buď záměrně zvolená taktika nekomunistických stran nebo případně „objektivní“ tlak okolností,

---

práva na Slovensku. Někteří slovenští členové vlády žádali o provedení změn v nařízení. Jejich podněty se ovšem navzájem neslučovaly. Zatímco ministr Šoltész se vyslovil proti tomu, aby z volebního práva byli vyloučeni jen arizátoři, kteří byli členy HSLS nebo Hlinkových gard a chtěl tak podobu nařízení spíše zpřísnit, prosazoval naopak místopředseda vlády Ursíny, aby se u členů Hlinkovy mládeže nařízení týkalo jen těch funkcionářů, kteří se aktivně exponovali a aby se tak okruh postižených zúžil. Ačkoliv v diskusi podporu ostatních slovenských kolegů nezískal (ministři Šoltész a Ďuriš namítali, že původně se mělo nařízení vztahovat na všechny členy strany, pak se omezilo jen na funkcionáře a případným další omezením by téměř ztratilo smysl), nakonec se do usnesení a potažmo i do samotného nařízení dostala formulace postihující všechny funkcionáře Hlinkových gard a aktivně se projevivší funkcionáře Hlinkovy mládeže a HSLS. Srov. NA Praha, f. KL. Gottwald, a.j. 1494, sv. 141, zápis ze schůze vlády 1.3.1946. Dále mohl být na Slovensku touto cestou pozastaven výkon volebního práva u členů slovenských sněmů a vlád od 6.10.1938, diplomatů slovenského státu, příslušníků všech orgánů ÚŠB a gestapa, dozorců koncentračních a pracovních táborů, členů HSLS nebo HG, kteří arizovali živnosti nebo podniky. V českých zemích tak mohly okresní národní výbory stanovit překážku volebního práva u všech členů protektorátních vlád, u aktivních členů Vlajky, Svatoplukových gard, ANO, Akce Národopisná Morava, Národní obce fašistické, Kuratoria pro výchovu mládeže, u vlivných funkcionářů České ligy proti bolševismu, Svazu pro spolupráci s Němci, Národní odborové ústředny zaměstnancké, Svazu zemědělství a lesnictví nebo Veřejné osvětové služby.

<sup>729</sup> NA Praha, f. KL. Gottwald, a.j. 1494, sv. 140, zápis z 29. schůze vlády 8.2.1946.

kterému tyto strany byly vystaveny a jemuž se musely podřizovat. Jestliže neměly politickou sílu na prosazení svých požadavků ve vládě, pokusily se prostřednictvím svých poslanců v parlamentních orgánech změnit vládní osnovy nebo z nich alespoň učinit předmět diskuse v plénu NS i ve veřejnosti.

Ztráta volebního práva pomíjela nebylo-li stanoveno jinak, po třech letech při odsouzení za zločin a po jednom roce při odsouzení za přečin nebo přestupek – dekret č. 16/1945 Sb. připouštěl i doživotní ztrátu volebního práva. Výroky trestních soudů v těchto záležitostech byly pro orgány rozhodující o zápisu do stálých voličských seznamů závazné a tyto je nemohly přezkoumávat. Důležitá a pro dobu příznačná změna spočívala v tom, že ze zápisu již nemohly být vyloučeny osoby, na jejichž majetek byl vyhlášen konkurs nebo se na jejich návrh konalo vyrovnávací řízení.<sup>731</sup> Stát tím dával najevo, že pro přiznání základních občanských práv jsou důležitější politická a národnostní kritéria, často převáděná na rovinu trestněprávní, než určité majetkové problémy, které dříve člověka svým způsobem diskvalifikovaly. Pro integraci do společnosti po válce tedy nehrála tak velkou roli schopnost spravovat majetek, ale především „národní a státní spolehlivost“.

Pokud byla ztráta volebního práva stanovena rozsudkem z doby nesvobody, přestávala platit a takové rozhodnutí neznemožňovalo zápis do voličských seznamů. Příslušný okresní národní výbor ale mohl dospět k závěru, že čin byl spáchán z důvodů „mravně, národně nebo sociálně zavrženíhodných“ a dotyčná osoba pak mohla být ze seznamů vyškrtnuta. Odvolací komise okresních národních výborů také musely posuzovat, zda trvá důvod odnětí volebního práva, pokud byla obsahem rozsudků z doby ještě dřívější. Přitom vzhledem k zásadě kontinuity československé republiky platila zásada, že rozsudky z doby nesvobody obecně neplatí, ale ve výjimečných případech mohl ONV ztrátu volebního práva potvrdit, naopak rozsudky z doby před 30.9.1938 obecně platily, avšak ONV mělo kompetenci rozhodnout o jeho změně v tomto ohledu.<sup>732</sup>

Proti voličským seznamům, zejména proti neoprávněnému zápisu nebo odepření zápisu bylo možno podat u příslušného místního národního výboru v době jejich vyložení písemné námitky. Oprávnění k jejich vznesení měl ten, kdo byl zapsán ve

---

<sup>730</sup> NA Praha, f. Kl. Gottwald, a.j. 1494, sv. 140. Zápis ze schůze vlády 19.2.1946.

<sup>731</sup> J. ŘÍHA: *Zákony a nařízení o volbě ...*, s. 24.

<sup>732</sup> Tamtéž, s. 84. V nových politických poměrech a ve změněné společenské atmosféře některé trestné činy z doby první československé republiky vůbec nebyly považovány za delikty nebo se změnilo společenské nazírání na jejich nebezpečnost.

voličském seznamu téže obce nebo jiné obce v obvodu jednoho okresního národního výboru, dále každý, kdo se domáhal jen vlastního zápisu.<sup>733</sup> K vyřizování námitek zřizovaly místní národní výbory reklamační komise s rovnoměrným zastoupením všech politických stran činných v dané zemi. Měly tak mít nanejvýš čtyři členy a stejný počet náhradníků. Členem reklamační komise se mohl stát člověk, který mohl být zapsán do stálých voličských seznamů. Jedna reklamační komise mohla být vytvořena až pro pět volebních obvodů. Rozhodnout o námitce musela komise do 15 dnů od jejího podání. Proti usnesení reklamační komise se pak bylo možno odvolat do pěti dnů k nadřazenému národnímu výboru. Odvolací komise u okresních nebo zemských národních výborů (popřípadě u pověřenectva vnitra) měly být zřizovány zhruba pro obvod s 20 000 osobami ve voličských seznamech. Pro členství v nich platily stejné podmínky jako pro místní reklamační komise. Odvolací komise měly do osmi dnů rozhodnout s konečnou platností.<sup>734</sup> Existovaly ale ještě mimořádné opravné prostředky. Bylo možno požadovat obnovu řízení (za určitých přesně vymezených podmínek) nebo se odvolat k nejvyššímu správnímu soudu. Jelikož volební soud byl zrušen, stal se podle ústavy i podle tohoto zákona mimořádnou instancí právě nejvyšší správní soud, příslušný v případech podezření, že někdo byl podle svého názoru poškozen rozhodnutím správního úřadu. Rozhodnutí odvolací komise se týkala jen existence nebo neexistence práva na zápis do voličského seznamu. Neměla tedy právní závaznost pro postup jiných orgánů v jiných záležitostech.<sup>735</sup>

Reklamační komise neměly zcela jasný právní statut – nebyla patrné, zda se jednalo o zákonného a obligatorního pověřence místního národního výboru nebo pouze o jeho pomocný orgán. Otázka byla důležitá vzhledem k tomu, čím jménem byla vydávána její rozhodnutí.

Podání řádné a samostatné námítky (hromadné námítky se odmítaly) tvořilo základní a nezbytný předpoklad pro škrtnutí osoby z voličského seznamu. Důkazní břemeno přitom leželo na tom, kdo námitku podával.

Seznamy se měl doplňovat každý rok do 15.1. prvního a druhého roku po sestavení. Místní národní výbor byl povinen sledovat všechny změny, k nimž

---

<sup>733</sup> Tamtéž, s. 41. Osoba, proti jejímuž zápisu byla námitka podána, musela o tom být neprodleně do 24 hodin informována a mohla se k ní během pěti dnů písemně vyjádřit.

<sup>734</sup> Tamtéž, s. 42. Jestliže příslušný národní výbor ve stanovených lhůtách nerozhodl, přecházela rozhodovací pravomoc automaticky na národní výbor nadřazený – tedy na okresní nebo zemský národní výbor v českých zemích, na Slovensku případně na pověřenectvo vnitra.

<sup>735</sup> Tamtéž, s. 56.

docházelo. Musely jim v tom pomáhat všechny veřejné úřady a orgány včetně úřadů národní bezpečnosti, které měly umožnit nahlížení do hlášení pobytu osob v obci. Sestavené voličské seznamy se stávaly podkladem pro volby konané mezi 16.3. roku, kdy se sestavily a 15.3. roku následujícího. Ve změněné variantě pak vždy mezi těmito daty v dalších letech. Poprvé tak měly být vyloženy seznamy sestavené podle tohoto zákona k 16.3.1946. Poté bylo vymezeno 15 dnů do 31.3.1946 pro podání námitek, lhůta od 1.4. do 15.4. pro jejich posouzení. Do 23.4.1946 místní národní výbory musely vyložit voličské seznamy s přijatými námitkami, odvoláními a vyjádřeními nadřízených národních výborů. Ty měly do osmi dnů, tedy nejpozději do 1.5.1946 rozhodnout o odvoláních. Stejnopisy prvních voličských seznamů musely být uzavřeny do 6.5.1946.

V dubnu pak byly schváleny ústavní zákon o Ústavodárném národním shromáždění a zákon o volbě do něj. Zákon o volbě do ÚNS se začal připravovat již na podzim roku 1945. Ministerstvo vnitra rozeslalo 3.11.1945 na všechna ministerstva a do Kanceláře prezidenta republiky dotazník obsahující celkem 17 otázek.<sup>736</sup> K otázkám ministerstvo vnitra připojilo i svůj pohled a tomu odpovídající návrh řešení. Jednalo se o následující okruhy problémů:

1. Počet komor – ministerstvo vnitra soudilo, že senát se neosvědčil, protože zbytečně legislativní proces komplikoval a navíc se na jeho provoz musely vynakládat značné finanční prostředky.
2. Věková hranice pro aktivní a pasivní volební právo – ministerstvo navrhovalo ponechat ji tak, jak platila pro volby do PNS, tedy 18 a 21 let.
3. Přiznání nebo odepření volebního práva Němcům a Maďarům (tím byli samozřejmě míněni ti z nich, kterým bylo přiznáno československé státní občanství) – ministerstvo navrhovalo neformulovat zásadu tak, že by se někomu právo odnímalo, ale naopak, že se přiznává jen občanům slovanské národnosti. Od takového řešení si slibovalo, že bude lépe působit navenek, především do zahraničí a že také povede k lepší asimilaci.
4. Kdo bude z volebního práva vyloučen – vzhledem k dosud neukončenému retribučnímu řízení doporučovalo ministerstvo ustavovat čestné tribunály, které by byly oprávněny rozhodovat o prozatímní ztrátě volebního práva a o revizi výroku o jeho ztrátě u osob, proti kterým bylo vedeno řízení u

---

<sup>736</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f. PNS, Volby do ÚNS, inv.č. 1057, kart.č. 49.

mimořádných lidových soudů, okresních národních výborů, očistných komisí, stavovských organizací nebo závodních rad.

5. Podmínky volebního práva – ministerstvo doporučovalo zrušit podmínku určité doby bydlení v obci, protože v důsledku obecně známých okolností docházelo k velkým přesunům obyvatelstva. Z toho důvodu se mu jevilo jako dostatečné mít bydliště v obci v den vyložení voličských seznamů (viz výše).
6. Počet poslanců – ministerstvo navrhovalo 300 stejně jako u PNS
7. Inkompatibilita poslanecké funkce – podle ministerstva by nebylo vhodné zavádět inkompatibilitu s členstvím v SNR a v zemských národních výborech
8. Způsob vytváření volebních krajů – ministerstvo navrhovalo jen tři – Čechy, Moravu a Slezsko, Slovensko
9. Rozdělování mandátů mezi kraje – přitom se nemělo zvýhodňovat Slovensko
10. Oprávnění k podávání kandidátních listin – ze dvou možností, které představovalo oprávnění jen pro politické strany nebo také pro zájmové organizace doporučovalo ministerstvo spíše variantu druhou. V té souvislosti navrhovalo, že by volič mohl odevzdávat dvě kandidátky – jednu politickou s uvedenou politickou stranou a druhou s kandidátkou zájmové organizace
11. Možnost škrtat na kandidátkách – ministerstvo se obávalo, že zamítnutí této možnosti by vyvolalo kritiku a jelikož se stejně příliš nevyužívalo, bylo pro poskytnutí této možnosti
12. Přípustnost sdružování stran – v tom spatřovalo ministerstvo politický problém a proto v tomto bodě nedávalo jasné doporučení
13. Úhrada nákladů na rozmnožování kandidátních listin – dosud se o ně rovným dílem dělily stát a politické strany. Protože ale počet stran byl v poválečné ČSR omezen, měly se náklady přenést plně na stát
14. Délka volebního období – ministerstvo navrhovalo maximálně jeden rok
15. Stanovení kvalifikované většiny – ústava ji předepisovala vzhledem k vysokému počtu národnostních menšin třípětinovou, v nové situaci považovalo ministerstvo za vhodné zavést kvalifikovanou většinu dvoutřetinovou
16. Postavení slovenských poslanců – podle ministerstva mělo platit stejné ustanovení jako doposud u PNS, kde ve věcech týkajících se

ústavněprávního postavení Slovenska byl nutný souhlas většiny přítomných slovenských poslanců. Ministerstvo připouštělo i možnost, že by se tento požadavek rozšířil na veškeré změny ústavy.

17. Úkoly Ústavodárneho národného shromáždění – ministerstvo je spatřovalo ve vypracování nové ústavy a v plnění ostatních běžných funkcí parlamentu

Odpovědi oslovených orgánů podávají celkem zajímavý přehled názorů na uvedené otázky, ačkoliv není vždy jasné, nakolik vyjadřují mínění příslušného ministra nebo spíše úředníků v nich působících. Ve věci počtu komor většinou souhlasily se zavedením jednokomorového systému. Důvody byly spatřovány jednak v tom, že Senát se v meziválečném Československu prezentoval jako menší vydání poslanecké sněmovny, a jednak v přesvědčení, že ve státě jako ČSR nemá druhá komora smysl, neboť své opodstatnění má jen ve svazových státech s více národnostmi. Objevila se ale i obhajoba senátu – jako instituce s odbornou a kontrolní funkcí posilující stabilitu právního řádu (ministerstvo dopravy).

Velice zajímavé je, že všechny odpovědi navrhuji vyšší hranice pro výkon volebního práva. Ve velké většině odlišné představy vlády zejména u pasivního volebního práva - bylo navrhováno přiznávat je až od 23 nebo 24 let. Pokud byl vyjadřován nesouhlas i s aktivním volebním právem, bylo doporučováno posunout jeho hranici na 21 let. Rozdílné byly také názory na otázku, zda má být volební právo poskytováno jen československým občanům slovanské národnosti. Zatímco ministerstvo informací a Kancelář prezidenta republiky s takovým omezením volebního práva souhlasily,<sup>737</sup> ministerstva práce a sociální péče, zdravotnictví a výživy se přikláněla k tomu, aby bylo přiznáno všem československým státním občanům bez ohledu na národnost. Hlavně ministerstvo zdravotnictví, kde se nesporně projevoval vliv ministra Adolfa Procházky, který i v jiných záležitostech obhajoval zásady právního státu, formulovalo tento názor velice rozhodně, byť zároveň nabádalo, aby se občanství udělovalo opatrně. Podobně i ministerstvo výživy zaujalo stanovisko, že Němci a Maďaři, kteří se zapojili do odboje, nesmí být kráceni ve svých občanských právech, což již za války několikrát zdůraznili prezident i vláda.

Sporný bod představovala také otázka dalších důvodů pro odejmutí volebního práva. Některá ministerstva (zejména, ovšem nikoliv pouze) komunisty ovládaná souhlasila s dočasným rozšířením důvodů pro dočasné odejmutí volebního práva lidem,



proti kterým bylo zahájeno řízení u mimořádných lidových soudů, okresních národních výborů nebo očistných komisí a se zřizováním čestných tribunálů, jež by v takových případech rozhodovaly. S tím souhlasila i Kancelář prezidenta republiky, která ve většině důležitých otázek tíhla snad překvapivě k radikálním postupům, jež porušovaly nebo oslabovaly zásady vlády práva a respektu k občanským právům. V tomto konkrétním případě došla k závěru, že stávající možnosti odnímání volebního práva nestačí, protože může-li je odebrat jen soud, pak bude hrozit nebezpečí, že volební právo zůstane i kolaborantům, pokud by nebyli odsouzeni do dne voleb. Také KPR tak vystupovala pro ustavení čestných tribunálů. Naproti tomu ministerstva zahraničního obchodu, dopravy a zdravotnictví soudila, že stávající předpisy pro odejmutí volebního práva postačí, že je není třeba rozšiřovat a výslovně se stavěla proti tomu, aby důvodem pro ně bylo pouhé zahájení řízení. Většina respondentů chtěla poskytnout právo na předkládání kandidátních listin pouze politickým stranám. Pouze ministerstvo informací připouštělo i možnost kandidatur zájmových odborných organizací. Ostatní instituce poukazovaly na to, že rozšíření práva kandidovat i na zájmové organizace by šlo dále než vládní nařízení č. 48/1945 Sb. o volbě PNS, podle kterého měly politické strany na své kandidátky přijímat osoby těmito institucemi navržené (ministerstvo zahraničního obchodu), porušovalo by zásadu přímého volebního práva a zásadu, že politické strany jsou hlavním nositelem politického dění (ministerstvo zdravotnictví) a politické vůle (Kancelář prezidenta republiky).<sup>738</sup> Ministerstvo národní obrany se připojovalo k návrhu ministerstva vnitra. Sice se také klonilo spíše jen ke kandidátkám politických stran, ale nezavrhovalo ani eventualitu, že by volič odevzdával dva volební lístky – jeden pro kandidáty stran, druhý pro společenské organizace. Upozorňovalo ale na skutečnost, že jelikož většina členů těchto organizací je politicky organizována nebo alespoň orientována, nepřímou by jejich mandáty stejně připadly politickým stranám.<sup>739</sup>

Také v otázce volných či vázaných kandidátních listin se setkáváme s různými názory, které však v tomto případě nejsou viditelně ovlivněny politickou orientací svých zastánců. Zatímco ministerstvo informací, zdravotnictví (která se jinak shodla jen v málo věcech), zemědělství i výživy stejně jako Kancelář prezidenta republiky odmítaly škrtání v kandidátních listinách, ministerstvo zahraničního obchodu by akceptovalo možnost měnit pořadí u většího počtu kandidátů (za alternativu k tomu ale

---

<sup>737</sup> Kancelář prezidenta republiky s odůvodněním, že pokud by volební právo získali i Němci a Maďaři, došlo by k „nedůstojnému“ soupeření politických stran o jejich hlasy

<sup>738</sup> NA Praha, f. ÚPV, sign. 1443/4, kart.č. 1207.

pokládalo jen přízně vázané listiny), ministerstvo dopravy se jednoznačně vyslovovalo pro volné kandidátní listiny, protože jinak se podle jeho názoru z voleb stává mechanický nástroj, kde volič svoji vůli nemůže uplatnit a o všem podstatném rozhodují jen sekretariáty politických stran. Ohledně délky volebního období se navrhovaly varianty jednoho nebo jednoho a půl roku.

Praktický dopad většiny odpovědí byl minimální a jejich význam skutečně spočívá spíše v tom, že poskytuje přehled názorů ministrů a vysokých ministerských úředníků na zmíněné ústavněprávní a politické problémy. Veřejný život poválečného Československa ovládala myšlenka, že zásadní vadou politického systému první republiky byla příliš velká moc politických stran a že ve svém životním zájmu se této hrozbě musí obnovený stát bránit. Toto konstatování, do značné míry nepochybně správné, bylo ovšem současně zneužíváno k ospravedlňování některých problematických politických změn a opatření. Vzhledem k tomu nebyla atmosféra v Československu příznivá k převzetí předválečného volebního řádu. Na druhé straně ale byl ponechán poměrný volební systém.<sup>740</sup>

Osnovy zákonů o Ústavodárném národním shromáždění a o volbě do něj předložilo ministerstvo vnitra v polovině března 1946. Příložené důvodové zprávy se odvolávaly na ústavní dekret 47/1945 Sb. o PNS, který obsahoval ustanovení o tom, že Ústavodárné národní shromáždění se zvolí podle všeobecného, rovného, přímého a tajného hlasovacího práva a podle zásady poměrného zastoupení. Zákony navazovaly na novou organizaci veřejné správy, což se projevovalo zejména v utváření a jednání orgánů provádějících volební řízení, tedy volebních výborů, které organizačně částečně kopírovaly strukturu národních výborů. Hlavní úkol ÚNS byl samozřejmě shledáván ve vypracování ústavy. S dokončenou ústavou mělo rovněž funkční období ÚNS, stanovené nakonec na dva roky, skončit. Z věcného hlediska nemělo být při plnění tohoto zadání nijak omezeno, z hlediska formálního pak jen dosavadními normami. V duchu politické linie započaté již v PNS mělo i ÚNS mít jednu komoru. Úřad předsednictva vlády sdělil své připomínky 20.3.1946 a o dva dny později vypracoval jeho legislativní odbor referát k zákonu o volbě ÚNS, 26.3.1946 pak k zákonu o ÚNS.

SNR si 22.3.1946 stěžovala, že pro krátkost času nemohla osnovu prostudovat a podat k ní kompletní vyjádření. Vzhledem k její důležitosti ji předsednictvo SNR chtělo

---

<sup>739</sup> Tamtéž, sign. 1710/2, kart.č. 1298.

<sup>740</sup> EVA BROKLOVÁ: *Volební zákony pro volby 1946*. In: Karel Jech (ed.): *Stránkami soudobých dějin*, Praha 1993, s. 76-92.

předložit slovenské Národní frontě a proto dávalo k uvážení, zda by osnova neměla být stažena z programu vlády, dokud nebude k dispozici stanovisko SNR. K zákonu o ÚNS sdělila SNR své připomínky nejprve telefonicky a později i písemně. V písemném elaborátu SNR především protestovala proti článku IX zákona. Jednalo se o to, zda pro eventuální změny ústavněprávního postavení Slovenska musí hlasovat určitý počet pouze přítomných nebo všech zvolených slovenských poslanců. V původní verzi byl k takovým osnovám nutný souhlas většiny přítomných poslanců ÚNS ze Slovenska. Z toho požadovalo předsednictvo SNR vyškrtnout slovo „přítomných“. Nová osnova ale přinesla zásadně pozměněný text hovořící o tom, že usnesení ÚNS o nové ústavě a o ústavněprávním postavení Slovenska nejsou platná, pokud se proti nim vyslovila dvoutřetinová většina všech členů ÚNS zvolených na Slovensku. SNR namítala, že k tomuto znění se její předsednictvo ani žádný jiný slovenský odpovědný orgán nemohl vyjádřit a že je navíc v rozporu s čl. 2 ústavního dekretu prezidenta republiky č. 47/1945 o PNS, který obsahuje ustanovení o tom, že v těchto věcech je nutný „souhlas většiny přítomných členů PNS ze Slovenska“. Předsednictvo SNR proto vyzvalo vládu, aby se vrátila k původnímu textu čl. IX osnovy pouze s tím, že bude vyškrtnuto slovo „přítomných“.<sup>741</sup>

Na parlamentní úrovni, na půdě Národní fronty i v tisku se velmi bouřlivě a rozsáhle diskutovalo o možnosti prázdných nebo tzv. bílých lístků, které se paradoxně staly snad nejtěžším problémem spojeným s legislativní přípravou voleb do Ústavodárného národního shromáždění.<sup>742</sup> Již od prvního jednání vedení Národní fronty bylo jasné, že v tomto ohledu bude sotva možné dojít ke shodě. Od počátku se profilyvaly dva zcela protikladné pohledy na tuto eventualitu – podle komunistů a sociálních demokratů měla přispět k posílení legitimacy poválečného státu (specifickým způsobem umožní vyjádřit své přesvědčení i těm občanům, kteří nesympatizují se žádnou z existujících stran), zatímco podle ostatních stran by se tím porušily zásady, na kterých systém stojí a způsobila by se nestabilita. Poté, co se neshodli vedoucí představitelé stran v Národní frontě, bylo rozhodnutí v této záležitosti přenecháno bojovému hlasování v plénu Prozatímního národního shromáždění, k němuž tak došlo v takto vyhrocené podobě poprvé.

---

<sup>741</sup> NA Praha, f. ÚPV, sign. 1710/5, kart.č. 1298.

<sup>742</sup> JAN DOBEŠ: *Die Rolle des Parlaments in den Transformationsprozessen der tschechoslowakischen Geschichte*. Bohemia 47, 2006-2007, Heft 2, s. 340.

Celé záležitosti určitě není možné upírat reálný politický význam, ale tak závažný předmět ostrých konfliktů z něj učinil nepřesný odhad politických stran a zvláštní, vzájemnými názorovými přestřelkami vypjatá atmosféra. Ve sporu šlo o hlasy určitého počtu voličů, kteří podle předpokladů nesouhlasili s žádnou z povolených politických stran. Jelikož se věřilo, že pokud nebudou mít jinou možnost, dají svůj hlas některé nekomunistické straně (hlavně národním socialistům, lidovcům nebo slovenským demokratům), prosazovali komunisté ve snaze tomu zabránit institut tzv. prázdných, resp. bílých lístků. Střetávali se přitom s prudkým odporem ostatních stran (s výjimkou převážné části sociálních demokratů). Vládní návrh zákona obsahujícího ustanovení o prázdných lístcích podpořil s drobnými změnami<sup>743</sup> i ústavně právní výbor. V debatě se ale poslanci národně socialistické, lidové a slovenské Demokratické strany houževnatě bránili. Upozorňovali na absurdnost situace, kdy by voliči mohli hlasovat pro nikoho. Varovali také před tím, že se tak ve společnosti posílí negativistické nálady, zatímco v zájmu státu by mělo být, aby občané byli aktivně zapojováni do pozitivního programu budování. Vznášeli otázku, co se stane, pokud by bílý lístek odevzdal větší počet voličů v rádech desítek procent – co by to znamenalo pro politický život a systém státu, bylo-li by možné, aby se tak velkému množství lidí vlastně odejmula možnost přímo a pozitivně se pro někoho vyslovit a někoho podpořit. Komunističtí poslanci naopak nutnost a prospěšnost bílých lístků hájili, protože se v nich údajně projevovala kvalita soudobé československé demokracie. Tvrdili, že by nešlo o demokratický systém, pokud by lidé museli volit a museli odevzdat hlasy jen pro povolené strany. Poslanec Koucký dokonce přirovnával případné volby bez možnosti bílých lístků k hitlerovským plebiscitům. Zavedení bílých lístků pokládali za věc pro demokracii zásadní. Ve skutečnosti sledovaly obě strany sporu především vlastní politické zájmy. Komunisté si od nich slibovali oslabení konkurence, národní socialisté a slovenští demokraté (v menší míře i lidovci, kteří se ovšem v této záležitosti tak silně neangažovali) se obávali, že jim odeberou potenciální voliče.<sup>744</sup>

---

<sup>743</sup> [www.psp.cz](http://www.psp.cz) PNS, Stenoprotokoly, 46. schůze PNS 10. dubna 1946. Oproti vládní osnově navrhoval ústavně právní výbor rozdělování mandátů na kraje podle počtu platných hlasů a především zmenšení rozsahu nevolitelnosti. Zatímco vláda chtěla odejmout pasivní volební právo osobám, proti kterým vyslovila příslušná komise ONV překážku výkonu volebního práva pro podezření z trestného činu proti národu a státu. Ústavně právní výbor sice považoval tyto okolnosti za dostatečné pro dočasné odejmutí aktivního volebního práva, nikoliv ale volebního práva pasivního.

<sup>744</sup> MICHAL PEHR: *Bílé lístky*. Střed. Časopis pro mezioborová studia střední Evropy 19. a 20. století 1, 2009, s. 97.

Před hlasováním o zákonu o volbě ÚNS podali poslanci Burian, Řehulka, Kočvara a druhové pozměňovací návrh na zrušení prázdných lístků. Poměrem hlasů 155:131 ale byl zamítnut.<sup>745</sup> Konečný výsledek voleb však možnost odevzdání prázdných lístků ovlivnila jen minimálně.<sup>746</sup>

Vydání obou ústavních zákonů pak doprovázela ještě drobná kontroverze mezi úřadem předsednictva vlády a Kanceláří prezidenta republiky. Jak vysvítá ze stížnosti Kanceláře prezidenta republiky zaslané na úřad předsednictva vlády 24.4.1946, byly schválené zákony 15.4.1946 doručeny na KPR se žádostí, aby byly předloženy prezidentovi k podpisu. To se stalo ještě téhož dne, ovšem prezident rozhodl, že si texty obou zákonů před podpisem prostuduje. Než je ale stačil skutečně podepsat, byly oba zákony vyhlášeny údajně s podpisem prezidenta republiky ve 32. částce Sbírký zákonů a nařízení. Ve skutečnosti je přitom prezident podepsal až později.<sup>747</sup> Na stížnost odpověděl úřad předsednictva vlády vysvětlením, že dal příkaz k uveřejnění obou zákonů po telefonickém rozhovoru referentů obou úřadů, v jehož průběhu údajně referent KPR potvrdil, že prezident podepsal oba dekrety 16.4.1946. Připomínal, že dosud stačilo k vydání publikačního příkazu telefonické sdělení KPR, přičemž obvykle se čekalo i na písemné potvrzení, ale v naléhavých případech, mezi které patří i tato záležitost, se bylo možno bez něho obejít.

Podle ústavního zákona o ÚNS měl tento sbor vykonávat zákonodárnou moc pro celou ČSR s tou výhradou, že v dosavadním rozsahu bude i nadále vydávat na Slovensku nařízení SNR. Tento rozsah měl odpovídat dohodě vlády a SNR z 2.6.1945 (první pražské dohodě).<sup>748</sup> Vypracování ústavy mělo samo o sobě spíš jen deklaratorní a manifestační význam, ústavněprávní váha takového konstatování byla menší. ÚNS náležela veškerá zákonodárná, správní, kontrolní a autonomní funkce, kterými disponovalo PNS i předválečné národní shromáždění podle čs. ústavy z roku 1920. Ústavní zákon o ÚNS ústavu jen částečně suspendoval, úplně rušil pouze par. 19 ústavy pojednávající o volebním soudu. Věci zásadně celostátní povahy, ve kterých ÚNS mělo zákonodárnou pravomoc se týkaly ústavy a státních hranic, základních práv a svobod,

---

<sup>745</sup> [www.psp.cz](http://www.psp.cz) PNS, Stenoprotokoly, 47. schůze PNS 11. dubna 1946. Při následném hlasování o osnově v té podobě, jak ji doporučil ústavně právní výbor, souhlasilo 154 poslanců a ostatní se zdrželi hlasování.

<sup>746</sup> Stojí jistě za pozornost, že navzdory mohutnému propagandistickému soustrojí produkujícího neustále oslavujícího hluboké společenské, politické a hospodářské reformy a úsilí o vybudování nového pokrokového režimu se všechny politické strany obávaly toho, že v Československu žije nezanedbatelné množství lidí, kteří tyto změny odmítají a nejsou ochotni je, v žádné jejich variantě, ve volbách podpořit.

<sup>747</sup> NA Praha, f. ÚPV, sign. 832/16/1, kart.č. 851.

vnitřní bezpečnosti, národní obrany, zahraniční politiky, zahraničního obchodu, financí, zásadní úpravy peněžnictví a pojišťovnictví, státního rozpočtu, závěrečných účtů, státního dluhu, cel, spotřebních daní, finančních monopolů, daní z hospodářského styku, státního občanství, vystěhovalectví, přistěhovalectví, zásadních otázek organizace školství, národní osvěty, dopravy, pošt, telekomunikací, patentů, ochrany vzorků, měr, vah, mapování, zásadních otázek hospodářství, zásobování, výživy, státních podniků, ústavů a zařízení, unifikace práva, administrativního a soudního řízení, soudní organizace, platových a pragmatikálních záležitostí státních a veřejných zaměstnanců, sociálního pojištění a sociální politiky, zásadní úpravy veřejného zdravotnictví a dalších záležitostí, o kterých bude případně uzavřena vzájemná dohoda.

Ostatní funkce ÚNS zůstávaly beze změn v případě, že nebyly v nových podmínkách irelevantní, neboť vycházely z existence dvou komor. K příslušným změnám tedy došlo v záležitostech vypovězení války, schvalování rozpočtu, účetní uzávěrky, interpelací vlády, schvalování mezinárodních smluv, kontroly státního hospodářství a dluhu, volby parlamentních orgánů a funkcionářů, stanovení jednacího řádu, rozhodování o poslanecké imunitě a inkompatibilitě a verifikace mandátu. Obžaloba a soud nad prezidentem a členy vlády bylo ovšem možné jen ve dvoukomorovém systému a v daných podmínkách nepřicházely v úvahu. Zákonná úprava těchto záležitostí si nezbytně vyžadovala novou ústavu.

Ústavodárné národní shromáždění podle tohoto zákona měla tvořit jedna komora s 300 poslanci. Jeho sídlem byla Praha, ale v případě nutnosti bylo možné je svolat i na jiné místo. Volební právo měli všichni státní občané ČSR české, slovenské nebo jiné slovanské národnosti starší 18 let, kteří vyhovovali ostatním podmínkám zákona o volbě ÚNS. Voleni mohli být titíž občané odlišující se pouze věkovou hranicí, která v tomto případě byla stanovena na 21 let. Odejmutí volebního práva státním příslušníkům neslovanských národností plynulo z národního, slovanského charakteru státu, který byl od osvobození trvale zdůrazňován a vyznáván.<sup>749</sup> Toto opatření mělo napomáhat k tomu, aby Němci, Maďaři a případně i Židé, kterým bylo státní občanství přiznáno, se přihlásili také k české nebo slovenské národnosti.

Funkční období ÚNS bylo stanoveno do sejití zákonodárského sboru zvoleného podle nové ústavy. Maximálně mělo trvat dva roky. Ačkoliv se původně počítalo spíše

---

<sup>748</sup> Ta byla (resp. výtah z ní) dodatečně publikována ve vyhlášce ministerstva vnitra z 18.4.1946 č. 66/46 Sb.

<sup>749</sup> J. ŘÍHA: *Zákony a nařízení o volbě ...s. 99-100.*

s ještě kratší dobou, nakonec bylo dvouleté období posouzeno jako dostatečné k tomu, aby se nemuselo s prací na ústavě příliš spěchat, ale aby se zároveň ani příliš neprotahovala. Po dvou letech působnost ÚNS automaticky zanikala. Pro případ, že by ústava do té doby přece jen nevznikla, existovala možnost rozpuštění ÚNS podle článku 7, čímž by se jeho funkce prodloužila na další dva roky.<sup>750</sup>

Práva prezidenta republiky vůči ÚNS zůstávala nezměněna. Při rozpuštění bylo nutno vypsát do šesti týdnů nové volby. Ministerstvo vnitra, ÚPV i ústavněprávní výbor vycházely z přesvědčení, že ÚNS bude rozpuštěno jen v krajním případě, pokud by bylo naprosto zřejmé, že není schopno ústavu vypracovat. ÚNS si volil Stálý výbor, jenž měl mít 24 členů a stejný počet náhradníků. Pro jeho pravomoci platila příslušná ustanovení ústavy kromě pasáží týkajících se Senátu. Stálý výbor měl působit od rozpuštění ÚNS nebo po skončení jeho působnosti až do ustavení nového zákonodárského sboru, v době odročení nebo ukončení zasedání. V těchto dobách mohl provádět neodkladná opatření, ke kterým by jinak bylo třeba zákona. Členové a náhradníci Stálého výboru se volili na jeden rok a nesměl se jím stát člen vlády. Působnost Stálého výboru se vztahovala na všechny zákonodárné a správní kompetence národního shromáždění kromě volby prezidenta a jeho náměstka, změny ústavních zákonů a příslušnosti úřadů, ukládání nových trvalých finančních povinností občanům, rozšiřování branné povinnosti, zcizování státního majetku a souhlasu s vypovězením války. Opatření Stálého výboru měla prozatímní platnost zákona, takže musela být vyhlášena ve Sbírce zákonů a nařízení a musel je podepsat prezident republiky. Pokud by je posléze neschválilo ÚNS, platnosti by pozbyla.

Jelikož do této doby nebyl přijat nový jednací řád, mělo se i ÚNS řídit stávajícím jednacím řádem pro národní shromáždění (pro poslaneckou sněmovnu), případně ústavou nebo dalšími předpisy platnými pro národní shromáždění. Některé záležitosti dosud upravované jednacím řádem přitom měly být nově řízeny jen usnesením ÚNS. Zákon měl určovat hlavně styk NS s vládou a jinými orgány tak, aby se zachoval paragraf 37 ústavy. Odpadala by naproti tomu ustanovení ústavy o NS obsažená v paragrafech 29, 31, 34, 38, 41, 42, 67 a 69.

V politicky poměrně ožehavém problému náležitostí nutných ke změně ústavněprávního postavení Slovenska byla nakonec přijata varianta pro SNR nejméně příznivá. K ústavnímu zákonu týkajícímu se této záležitosti byl nutný souhlas většiny

---

<sup>750</sup> Tamtéž, s. 102.

pouze přítomných členů ÚNS zvolených na Slovensku. Stalo se tak s odvoláním na ústavní dekret č. 47/1945 o PNS, takže byla převzata současná platná úprava. Slovenskou reprezentaci přitom zřejmě nemohlo uklidnit veřejně vyjádřené očekávání, že předlohy takových zákonů budou předem projednávány se zástupci Slovenska a že toto ustanovení bude jen pojistkou proti případné libovůli. Zákonodárci si uvědomovali, že z politického hlediska by nebylo vhodné připustit v těchto věcech bojovné hlasování bez předběžné dohody.<sup>751</sup> Pro Slovensko nevýhodně byl stanoven i způsob rozdělení mandátů mezi jednotlivé části státu. Slovenská národní fronta se sice 25.2.1946 dohodla na tom, že generální sekretariáty KSS i DS budou shromažďovat statistický materiál, který měl sloužit k obhajobě odpovídajícího zastoupení Slováků v budoucím národním shromáždění. Účastníci porady se domnívali, že Slovákům by mělo náležet asi 85 mandátů.<sup>752</sup> Protože ale slovenské strany nepostupovaly v tomto ohledu jednotně, bylo přijato jiné řešení. Spočívalo v tom, že počet mandátů pro poslance zvolené na Slovensku se neměl řídit počtem obyvatel, ale počtem voličů zapsaných ve voličských seznamech. Omezení platná pro tento zápis postihla Slovensko relativně více než české země.<sup>753</sup> Schválená metoda, podle níž se počet mandátů stanovoval, vedla nakonec k tomu, že české země mělo v ÚNS zastupovat 231 poslanců a Slovensko jen 69 poslanců. Přitom podle počtu obyvatel by mělo Slovensko mít o 17-18 poslanců více.<sup>754</sup>

Platnost volby jednotlivých poslanců ověřovalo samo ÚNS, kterému náleželo také rozhodování o inkompatibilitě. Za tím účelem si volilo ověřovací a inkompatibilní výbory. Ověření muselo proběhnout do šesti měsíců od ustavení ÚNS nebo od složení slibu náhradníka. Tato ustanovení znamenala definitivní konec volebního soudu, jehož pravomoci přecházely na zmíněné výbory. Neplatilo to však o celé jeho působnosti. Nejasné zůstávalo, jaká instituce převezme rozhodování o stížnostech do reklamačního řízení podle zákona o stálých voličských seznamech. Měl to patrně být Nejvyšší správní soud, do jehož působnosti by se tak dostaly stížnosti proti výsledku voleb a rozhodování o ztrátě mandátu pokud volič ztratil volitelnost nebo přestal být členem strany z důvodů nízkých a nečestných. Tento přechod kompetencí s sebou ale přinášel jisté problémy. Volební výbory by totiž musely být považovány za správní úřady. Potíž spočívala

---

<sup>751</sup> Tamtéž, s. 107.

<sup>752</sup> SNA Bratislava, f. ÚV SNR, inv.č. 116, kart.č. 114.

<sup>753</sup> Vládní nařízení z 1.3.1946, které doplňovalo zákon o úpravě stálých seznamů voličských, vymezovalo poměrně dlouhou řadu případů, ve kterých byly osoby politicky exponované v době slovenského státu zbaveny volebního práva.

<sup>754</sup> ROBERT LETZ: *Slovensko v rokoch 1945-1948. Na ceste ku komunistickéj totalite*, Bratislava 1994, s. 38-39.



v tom, že tyto volební výbory byly složeny ad hoc ze zástupců politických stran, které by ale současně fungovaly eventuálně jako poškozená procesní strana. Nutným předpokladem pro to, aby se tato věc dostala k Nejvyššímu správnímu soudu by pak musel být důkaz, že strany byly rozhodnutí správního úřadu (v tomto případě tedy volebního výboru) poškozeny ve svých právech a nejen ve svých zájmech.

V nové zákonné úpravě dále nebylo zcela zřejmé, zda jsou oprávněné stížnosti proti výsledkům voleb pro nezákonný postup ve volebním řízení, pro nevolitelnost zvoleného v době konání volby, pro neuznání volitelnosti úřadem nebo výborem. Otázkou také zůstávalo, kdo a podle jakých předpisů by o takových stížnostech rozhodoval. Vládní důvodová zpráva hovořila o tom, že garantem ústavního postupu při kontrole zákonného provedení voleb je prezident republiky. Toto své postavení mohl uplatňovat prostřednictvím rozpuštění nově zvoleného národního shromáždění a vypsaní nových voleb. Také v tomto případě se ale obecně mělo za to, že vzhledem k tomu, o jak vážný krok by se jednalo, využije prezident tohoto oprávnění jen z velmi vážných ústavních a politických důvodů a nikoliv kvůli méně závažným nesrovnalostem ve volebním řízení nebo jeho výsledku. Z toho tedy plyne, že tato garance nezajišťuje všechna zákonná práva související s průběhem voleb. V prostředí ÚNS již neměl platit jev příznačný pro dobu meziválečnou a negativně hodnocený jakožto příznak nadměrné moci politických stran. Nepočítalo se s tím, že by se rozhodovalo o ztrátě mandátu pro opuštění strany „z důvodů nízkých a nečestných“. Tím se měl podstatně uvolnit vztah mezi stranou a její poslancem a v plné šíři se obnovil zákaz imperativního mandátu. Podkopána byla též konstrukce volebního soudu o závaznosti a žalovatelnosti poslaneckých reversů.<sup>755</sup> Také rozhodování o inkompatibilitě se nyní nacházelo výhradně v rukou ÚNS. Podle zákona o inkompatibilitě č. 144/1924 Sb. se tyto případy projednávaly ve dvou instancích, které tvořily inkompatibilitní výbor a posléze volební soud. Jeho zrušení ale znamenalo, že toto řízení bude svěřeno samotnému ÚNS. Protože ale nepřicházelo v úvahu, aby je vykonávalo plénum a aby tedy plénum ÚNS nahradilo volební soud, musela být i druhá etapa inkompatibilitního řízení svěřena ověřovacímu výboru.

Na poslance ÚNS se vztahovala v přiměřené míře ustanovení ústavní listiny a jiných zákonů o členech národního shromáždění a PNS, pokud nebylo výslovně

---

<sup>755</sup> J. ŘÍHA: *Zákony a nařízení o volbě ...* s. 109-110. Nepřípustnost reversů a tedy i odvolatelnosti poslanců pak byla i v budoucnu potvrzována, dokonce i v době po únoru 1948. K této problematice srov. ještě kapitolu Právní postavení členů NS

zákonem stanoveno jinak. Platily pro ně paragrafy týkající se dovolené v úřadě, rezignace, zákazu imperativního mandátu, intervencí a slibu, imunity, odepření svědectví a náhrady. Poslanci ÚNS se mohli stát placenými státními zaměstnanci i během výkonu svého mandátu i hned po jeho vypršení, neboť přestával platit paragraf 20 ústavy o státních zaměstnancích.

Funkce poslance ÚNS ovšem nebyla slučitelná s funkcemi prezidenta republiky, guvernéra Národní banky, členů jeho revidujícího výboru a členů bankovní rady.<sup>756</sup>

Zákon o volbě ÚNS přinášel významnou změnu v rozdělování mandátů jednotlivým volebním krajům a potažmo i zemím. Počet poslanců volených v krajích určoval ústřední volební výbor. Zrušeno bylo vzhledem k rozsáhlým migracím obyvatelstva pevné rozdělení podle zákona a namísto toho se zavedlo dělení podle počtu voličů zapsaných ve voličských seznamech. Mandáty pro země se řídily stavem voličských seznamů k 12.5.1946, rozdělení na kraje se odkládalo až na dobu po volbách před sčítáním hlasů. Počet krajů se zvýšil proti předválečným 22 na nových 28.<sup>757</sup> Místní národní výbory musely do 7.5.1946 předložit zprávu o počtu voličů zapsaných k tomuto datu ve stálých voličských seznamech, do 10.5. musely ONV předložit přehled za obvod správních okresů a do 12.5. ZNV (pověřenectvo vnitra) za země. Ústřední volební výbor zjistil počet osob zapsaných ve voličských seznamech v celé ČSR. Toto číslo se poté dělilo 300 a výsledek této operace v podobě celého čísla představoval státní mandátové číslo. Kolikrát bylo toto číslo obsaženo v součtu všech osob zapsaných ve voličských seznamech v příslušné zemi, tolik poslanců mělo být v této zemi zvoleno.

K provádění voleb se ustavovaly volební výbory na úrovni obvodů, krajů a zemí. Obvodní volební výbor musel dohlížet nad průběhem voleb v každé volební místnosti. Členem těchto výborů se mohl stát každý občan, který splnil podmínky volebního práva, nebylo mu odejmuto, nebyl postižen překážkou výkonu volebního práva a nebyl sám kandidátem. Nemusel přitom bydlet v obci, kde dotyčný volební výbor působil. Členové a náhradníci obvodních a krajských volebních výborů skládali slib do rukou příslušného dohlédacího orgánu, členové a náhradníci ústředního volebního výboru

---

<sup>756</sup> Tamtéž, s. 110.

<sup>757</sup> Přehled volebních krajů: 1. – sídlo krajského volebního výboru v Praze, 2. Mladá Boleslav, 3. Mladá Boleslav, 4. Praha-venkov-jih, 5. Plzeň, 6. Karlovy Vary, 7. Ústí nad Labem, 8. Liberec, 9. Hradec Králové, 10. Pardubice, 11. Havlíčkův Brod, 12. Tábor, 13. České Budějovice, 14. Jihlava, 15. Brno, 16. Olomouc, 17. Zlín, 18. Moravská Ostrava, 19. Opava, 20. Bratislava, 21. Trnava, 22. Trenčín, 23. Nitra, 24. Žilina, 25. Liptovský Sv. Mikuláš, 26. Banská Bystrica, 27. Prešov, 28. Košice. Srv. Tamtéž, s. 166-170.

ministru vnitra.<sup>758</sup> Obvodní a krajský volební výbor byly usnášeníschopné při přítomnosti nadpoloviční většiny členů a pro rozhodnutí byla nutná nadpoloviční většina hlasů. U ústředního volebního výboru pak byla nutná přítomnost alespoň devíti jeho členů. Ve volebních výborech zasedali vždy dva zástupci politických stran působících v daném obvodu, kraji nebo zemi. Každý člen musel mít i náhradníka. Členy obvodních volebních výborů za jednotlivé strany jmenoval zmocněnec volební strany a dva týdny před volbami jejich jména ohlásil dohlédacímu orgánu, členy krajských volebních výborů předsednictvo politické strany a 26 dnů před volbami ohlásí jejich jména ministru (pověřenectvu) vnitra. Členy a náhradníky ústředního volebního výboru jmenoval ministr vnitra na návrh předsednictev jednotlivých stran.

Zatímco volební komise byly orgány národních výborů a měly postavení správních orgánů, volební výbory představovaly autonomní orgány politických stran. Dohlížecí pravomoc nad volebními výbory měly okresní národní výbory (nad místními), zemské národní výbory (nad krajskými) a ministerstvo vnitra (nad zemskými). Domáhat se jejich zákroku bylo možné prostřednictvím tzv. dohlédací stížnosti, která ovšem neměla statut opravného prostředku a na její vyřízení tak podavatel neměl nárok. Jestliže volební výbory nevykonávaly svoji působnost, jejich oprávnění přecházelo na dohlédací orgány. Obvodní volební výbor mohl na návrh strany, která podala v příslušném kraji platnou kandidátní listinu, připustit dva voliče zmocněné místní nebo okresní organizací strany jako důvěrníky. Ti mohli být přítomni celým volbám, avšak pouze jako pozorovatelé. Jejich zásahy připadaly v úvahu jen v naprosto výjimečných případech, jakými byly námitky při pochybách o totožnosti voliče, o kterých musel rozhodnout obvodní volební výbor. Tyto námitky mohli vedle členů obvodního volebního výboru podávat právě i důvěrníci stran (a také zástupci dohlédacích orgánů).<sup>759</sup>

Právo volit poslance ÚNS měly všechny osoby splňující podmínky pro zápis do stálých voličských seznamů. Tento zápis tvořil základní podmínku volebního práva. Volit nesměli ti, kteří byli ze zápisu výslovně vyloučeni nebo u koho byla ve voličském seznamu poznamenána překážka výkonu volebního práva. Odlišovaly se pozitivní podmínky výkonu volebního práva a negativní vylučovací důvody pro nezapsání do seznamu nebo překážky volebního práva. Praktické dopady na výkon volby a právo na něj toto rozlišení sice nemělo, ale rozdíl spočíval v tom, na kom leželo v těchto

---

<sup>758</sup> Tamtéž, s. 119-122.

případech důkazní břemeno. Pozitivní podmínky volebního práva musel prokazovat ten, kdo se ho dožadoval, negativní naopak ten, kdo je jinému upíral.

Poslancem ÚNS se mohl stát občan ČSR české, slovenské nebo jiné slovanské národnosti, který v den volby dosáhl 21 let věku a nebyl vyloučen z práva volit tím, že by byl vyloučen ze zápisu do stálých voličských seznamů. Důležitou změnu shledáváme v tom, že podmínkou volitelnosti přestávaly být déle trvající státní občanství, stálé bydliště v obci na území ČSR a dokonce i aktivní volební právo – volitelný byl občan, který byl sice zapsaným voličem, ale u jeho jména stála poznámka překážky volebního práva. Rušeny byly také případy neslučitelnosti poslaneckého mandátu s určitými veřejnými funkcemi. Volitelnosti nebránilo ani to, pokud státní občan, kterému bylo československé státní občanství nově uděleno, nedoložil propuštění z dosavadního státního svazku.<sup>760</sup>

Každý oprávněný volič měl povinnost volit. Výjimku tvořili občané, kteří byli starší 70 let, kteří se v důsledku nemoci nebo tělesné vady nemohli dostavit do volební místnosti, měli neodkladné povinnosti nebo byli v den volby od jejího místa vzdáleni minimálně 100 kilometrů. Volební povinnost byla převzata z první republiky a vyplývala z přesvědčení, že demokracie není jen mechanismus ustavení a rozdělení moci, ale také prostředek výchovy a povznesení obyvatelstva.<sup>761</sup> Po válce zůstávalo toto pojetí demokracie v české společnosti pevně zakořeněno s tím rozdílem, že tato výchova měla mít zřetelný obsah a neměla směřovat pouze k obecným občanským ctnostem.

Kandidátní listiny mohly podávat jen politické strany, které k 30.4.1946 vyvíjely v příslušné zemi činnost. Nikdo tedy nemohl kandidovat, pokud jej nenavrhlá politická strana. Předsednictva politických stran je musela nejpozději 16 dnů před volbou předložit předsedovi krajského volebního výboru. Krajská kandidátka mohla čítat maximálně 30 osob.<sup>762</sup>

Politické strany se tím, že předkládaly kandidátky, stávaly významným ústavním činitelem a oporou státu. Navzdory tomu jim chyběl přesný právní základ, který

---

<sup>759</sup> Tamtéž, s. 126.

<sup>760</sup> Tamtéž, s. 129.

<sup>761</sup> J. KUDRNA: *Vytváření a rekonstrukce parlamentu...* s. 140.

<sup>762</sup> J. ŘÍHA: *Zákony a nařízení o volbě...* s. 132-133. Kandidátní listiny musely obsahovat určité náležitosti: označení strany, jméno, příjmení, zaměstnání a bydliště kandidátů, označení zmocněnce strany a jeho dvou náhradníků. Ke kandidátce bylo třeba připojit písemné vlastnoručně podepsané prohlášení všech kandidátů o jejich národnosti a o tom, že s kandidaturou souhlasí a že nevědí o tom, že by byli navrženi v jiném kraji nebo na jiné kandidátní listině.

neplynul z ústavy ani z jiných zákonů. Již od dvacátých let se vedly debaty, v čem spočívá organizace politických stran a jaké je jejich právní postavení. Všeobecná úprava této problematiky dlouhodobě narážela na právní i politické problémy. Stát proto mohl provádět regulaci jen v té míře, která byla nezbytná z hlediska státního zájmu. Omezoval se vlastně na doporučení, aby za politické strany při úředních úkonech vystupovaly fyzické osoby jakožto jejich reprezentanti. Ani judikatura soudních orgánů se nedokázala dopracovat k jednoznačnému postoji. Nález nejvyššího správního soudu z 28.6.1927 konstatoval, že navzdory určitým signálům naznačujícím, že politické strany získávají charakter právnické osoby (měla některé majetkoprávní závazky), plně jim přiznán být nemohl. Dospěl k závěru, podle kterého jsou strany jen fakticky existující útvary, které mají jen ta práva a ty závazky, jež přímo stanoví zákon. Ve všech ostatních vztazích se proto nemohly stát subjektem práv a závazků. Jiný názor ale zastával volební soud. Ten již v roce 1923 vyložil, že strana vstupuje do právního poměru ke svým voličům, kteří jí dávají své hlasy a strana se tak stává jejich držitelkou. Z této pozice o nich může vést jednání s reprezentanty voličů (poslanci) a uzavírat smlouvy veřejnoprávního rázu. Z nich plynou právní a žalovatelné nároky. Strana tedy z tohoto pohledu je subjektem práv a závazků, což podle volebního soudu potvrzovaly i volební řády, které počítaly s majetkem stran, organizací, trvalostí a procesní způsobilostí.<sup>763</sup>

Poprvé se stát pokusil legislativně upravit některé otázky související s politickými stranami zákonem č. 201/1933 o zastavování činnosti a rozpouštění politických stran. Jejich právní postavení, podmínky a charakter jejich organizace a reprezentace ale neřešil. Na podzim 1938, tedy již v době nesvobody, bylo vydáno vládní nařízení č. 355/1938 Sb. o politických stranách. Platilo jen pro české země a navíc podle ústavního dekretu prezidenta republiky č. 30/1945 Sb. o obnovení právního pořádku nebylo zahrnuto do československého právního řádu a bylo prohlášeno za nepoužitelné. Nic se tak neměnilo na stavu existujícím již před zářím 1938.<sup>764</sup> Tím více byla pocíťována potřeba zákona, který by stanovil náležitosti při vzniku a zániku, organizaci a působnost politických stran.

Zákon o volbě ÚNS poskytoval práva podávat kandidátní listinu politickým stranám vyvíjejícím činnost v dané zemi. Vzhledem k stávajícímu právnímu stavu bylo

---

<sup>763</sup> Tamtéž, s. 134.

<sup>764</sup> K této problematice srov. JAKUB RÁKOSNÍK: *Vývoj právní úpravy politických stran v českých zemích v letech 1860-1938*, Právnická fakulta – diplomová práce, Praha 2005

zřejmé, že se jedná o strany, jejichž činnost nebyla zakázána a neporušovala zákony. Blíže se však zákon nevěnoval tomu, za jakých podmínek strana vzniká a co to vůbec znamená, že „vyvíjí činnost“. Rozpor mezi silným faktickým a slabým právním postavením stran vynikal o to víc, že při sestavování kandidátek a výběru kandidátů byly strany zcela suverénní a žádný orgán včetně soudu nemohl jejich kroky a rozhodnutí v tomto směru přezkoumávat. Zákon vymezil pouze tři podmínky, jejichž splnění politickými stranami bylo pro platnost kandidátky nezbytné: řádné označení stran (v něm stranám nenáležela naprostá svoboda, neboť volební orgány mohly zasáhnout a vynutit si nebo případně provést změnu, aby označení bylo přesné a nemátlo voliče), kandidátů v očíslovaném pořadí a zmocněnce a dvou náhradníků strany.

Trestní sankce se vztahovala pouze na vědomou kandidaturu na více kandidátních listinách. Naopak k ní nevedlo chybné prohlášení o volitelnosti a národnosti.

Volby probíhaly v neděli od 8.00 hod., přičemž konečnou hodinu určil dohlédací orgán. V obcích, kde bylo zapsáno méně než 500 volitelů musely volby trvat minimálně šest hodin a v ostatních obcích alespoň osm hodin.

Jestliže vznikla pochybnost o totožnosti voliče, o jeho připuštění k odevzdání lístku rozhodoval obvodní volební výbor. Námitky v této věci podávali členové příslušného obvodního volebního výboru, jak bylo výše uvedeno, důvěrníci stran a také zástupci dohlédacích orgánů. V tomto ohledu se jednalo o výjimku z jinak platné zásady nezměnitelnosti voličských seznamů. Vyvrácení námitek přitom leželo na voliči samotném.

Volič při volbách mohl odevzdat kandidátní listinu kterékoli strany, přičemž škrty nebo jakékoliv jiné změny na ní zůstávaly bez účinku. Poválečné Československo tedy převzalo z praxe první republiky kritizované vázané kandidátní listiny. Druhou voličovou možností bylo odevzdání prázdného, tzv. bílého lístku. Jejich počet se musel uvést v zápisu o volbě. Po skončení hlasování se provádělo srovnání počtu obálek se záznamy ve voličských seznamech. Vylučovaly se neplatné lístky a přirozeně se zjišťovaly počty lístků pro jednotlivé volební strany. Ve prospěch volební strany se započítával i lístek se škrty a změnami. Za neplatné se naproti tomu pokládaly lístky, které nebyly na tiskopise vydaném krajským volebním výborem. Neplatný byl též hlas voliče, který dal do jedné obálky více hlasovacích lístků nebo hlasoval pro neplatnou

kandidátní listinu. Nacházely-li se v jedné obálce kandidátní listina strany i prázdný lístek, počítal se takový hlas ve prospěch strany.<sup>765</sup>

Ústřední volební výbor přezkoumával zprávy a zápisy od krajských volebních výborů, z nichž zjišťovaly počet všech odevzdaných platných hlasů. Celkový počet hlasů v každé zemi se dělil počtem mandátů, který na onu zemi připadal. Výsledkem této operace bylo zemské mandátové číslo. Počet hlasů v každém kraji se dělil zemským mandátovým číslem a celé číslo ve výsledku pak dávalo počet mandátů v příslušném kraji. Neobsazené mandáty náležející zemi přiděloval ústřední volební výbor tomu kraji, který vykázal největší zbytek – v případě rovnosti zbytků rozhodoval los. Základ pro výpočet mandátového čísla tvořil počet platných hlasů pro jednotlivé strany. Nezapočítávaly se tedy do nich odevzdané prázdné lístky. Pro stanovení počtu mandátů se však užíval počet všech platných hlasů v kraji včetně prázdných lístků. Součet platných hlasů pro všechny strany ve volebním kraji se dělil počtem mandátů pro daný kraj. Celé číslo ve výsledku znamenalo volební číslo. Tímto volebním číslem se dělil počet hlasů odevzdaných pro každou volební stranu. Na základě této operace pak přiděloval ústřední volební výbor stranám počty mandátů – dostávaly jich tolik, kolikrát bylo volební číslo obsaženo v součtu hlasů pro danou stranu. Mandáty přidělované straně se dělily podle pořadí na kandidátce.

Mandáty touto cestou neobsazené přiděloval ústřední volební výbor ve druhém skrutiniu zvlášť pro každou zemi. Před zahájením druhého skrutinia odevzdali členové ústředního volebního výboru jeho předsedovi kandidátní listiny zvlášť pro každou zemi, na kterých se nacházela jména kandidátů z některých volebních krajů nezvolených v prvním skrutiniu. Ústřední volební výbor sečetl zbytky hlasů z každé země a rozdělil je počtem mandátů, které se měly obsadit navýšeným o číslo 1. Celé číslo jako výsledek představovalo zemské volební číslo. Poté se každé straně v jednotlivých zemích přidělil určitý počet mandátů podle toho, kolikrát bylo zemské volební číslo obsaženo v součtu zbytku hlasů pro stranu v dané zemi. Obsadilo se tak o jeden mandát víc, než by odpovídalo skutečným počtům – přebývající mandát se odečetl straně, která vykázala nejmenší zbytek dělení při druhém skrutiniu.<sup>766</sup> Jestliže nastala rovnost zbytků, podle kterých se mandáty v této fázi přidělovaly, připadl mandát straně, která měla větší součet zbytků ve druhém skrutiniu, dalšími případnými kritérii byly počet hlasů získaných v dané zemi nebo nakonec los.

---

<sup>765</sup> Tamtéž, s. 150-151.

Je zřejmé, že neobsazené mandáty se nacházely v rukou ústředního volebního výboru, který jimi disponoval, neboť druhé skrutinium nebylo pokládáno za volby.

V případě uprázdnění mandátu nastupoval do poslaneckého křesla náhradník za stejnou stranu ze stejného volebního kraje podle pořadí na kandidátní listině. Pokud takový nebyl, nastupoval náhradník strany z kandidátní listiny pro druhé skrutinium. Neexistoval-li vůbec žádný náhradník ze stejné strany, zůstával mandát uprázdněn až do konce volebního období. Náhradník musel nutně být členem strany. Jestliže členství pozbyl, přestal být náhradníkem. V tomto ohledu tedy tkvěl významný rozdíl mezi poslancem a náhradníkem. Vzhledem k tomu, že mandát byl veřejný, zůstával poslanci i v tom okamžiku, pokud se tento „odpoutal“ od své strany. O povolání náhradníka rozhodovalo ministerstvo vnitra, které mu také vydávalo osvědčení. Proto bylo také možné podat proti tomuto rozhodnutí stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. Podnět k povolání náhradníka podávalo nejčastěji předsednictvo Národního shromáždění, obecně tak ale mohl učinit orgán, který se o uprázdnění mandátu dověděl.

Došlo-li ke ztrátě volitelnosti poslance ÚNS po volbě, mohlo ÚNS rozhodnout o ztrátě mandátu dvoutřetinovou většinou všech členů na návrh minimálně dvou třetin členů ověřovacího výboru. Rozhodnutí mělo být přijato do šesti týdnů od oznámení této skutečnosti ministerstvem vnitra. Pro jednání ověřovacího výboru o těchto záležitostech platily předpisy týkající se původně volebního soudu, který tak byl do určité míry nahrazen. Mandát tak nebylo možné pozbyt pouhou ztrátou volitelnosti, ale teprve usnesením ÚNS. Zákon nevyklučoval výslovně ani možnost obnovy mandátu.

Zákon obsahoval i trestní ustanovení upravující tresty za protiprávní jednání související s výkonem a průběhem voleb. Za přečin trestaný vězením od jednoho do šesti měsíců se pokládalo odejmutí hlasovacího lístku voliči bez jeho výslovného souhlasu nebo škrtnání v nich, změny ve stálých voličských seznamech, které se neopíraly o zákonné normy, vydání nestejných hlasovacích obálek obvodnímu volebnímu výboru, porušení zákazu prodeje a podávání alkoholických nápojů v den voleb, odepření přijetí kandidátní listiny předsedou krajského volebního výboru nebo osobou k tomu určenou a také rozmnožení a dodání nesprávných kandidátních listin předsedou krajského volebního výboru, popřípadě osobou k tomu určenou. Přestupkem, za který hrozilo vězení do tří měsíců nebo pokuta do 50 tisíc Kč, byla snaha vykonávat volební právo ve více obcích, odepření vydat hlasovací lístek oprávněné osobě,

---

<sup>766</sup> Tamtéž, s. 155.



odmítnutí pracovního volna k výkonu volebního práva, protiprávní zabránění v nahlížení do voličských seznamů, úmyslné nedodržení lhůt stanovených zákonem a porušení povinnosti včas vyložit voličské seznamy.

#### **XI. 4. Ratihabice dekretů prezidenta republiky**

Jednou z důležitých povinností PNS bylo schválení dekretů prezidenta republiky. O nutnosti takového aktu neexistovaly pochybnosti. Trvalo ale určitou dobu, než byl nalezen obecně přijatelný způsob, jak schválení provést.<sup>767</sup> Ústavní dekret č. 11/1944 z 3.8.1944 byl recipován vyhláškou ministra vnitra z 27.7.1945. Ústavní dekret prezidenta republiky z 23.6.1945 č. 22/Sb. dával vládě zmocnění, aby rozhodla, které dekrety a vládní nařízení dále platí. Tyto normy měly být publikovány ve Sbírce zákonů a nařízení. Vláda vyhlásila, že to platí o třech dekrettech – o obnovení právního pořádku, o národních výborech a PNS a o ženách ve vojenské službě.

Celkově měl dekrety podle čl. 5 ústavního dekretu o obnově právního pořádku z 3.8.1944 ratihabovat „příslušný ústavní činitel“. Bylo ovšem předmětem sporů mezi právníky a částečně i politiky, zda za něj lze považovat PNS. V pozoruhodném referátu na schůzi předsednictva PNS s předsedy klubů předložil zástupce tajemníka PNS Vladimír Záděra k diskusi otázku, jestli dekrety z období od 5.4.1945 do 28.10.1945 byly vydávány vždy jen v „nezbytných případech“, jak předpokládal par. 2 dekretu o dočasném výkonu moci zákonodárné z 15.10.1940. Podle něho o tom měl opět rozhodnout „příslušný ústavní činitel“.<sup>768</sup>

Na půdě ústavněprávního výboru PNS vznikla zvláštní subkomise pro ratihabici, které poslanec Zdeněk Peška počátkem prosince 1945 přednesl první návrh ústavního zákona o dodatečném schválení dekretů prezidenta republiky a některých nařízení vlády. Vycházel přitom z přesvědčení, že je nutno schválit předpisy o ratihabici ve formě rámcového ústavního zákona, na jehož základě by PNS přijímalo podle návrhu vlády usnesení k jednotlivým dekretům nebo skupině dekretů, které by doporučovalo schválit nebo neschválit. Taková usnesení PNS by byla publikována ve Sbírce zákonů a nařízení.

---

<sup>767</sup> Této problematice se týkal také ústavní dekret prezidenta republiky č. 22/1945 Sb. o vyhlášení právních předpisů vydaných mimo území Československa. Tato norma nařizovala, aby ústavní dekrety a vládní nařízení publikovaná v Úředním věstníku čsl. byla, pokud by se tak nestalo již dříve, republikována ve Sbírce zákonů a nařízení.

<sup>768</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f. PNS, Ratihabice, inv.č. 1018, č.j. P 1362/1945, kart.č. 47.

Jeho názorovým oponentem se při debatě v subkomisi stal odborový přednosta ministerstva vnitra dr. Hoffmann, který prosazoval, aby ratihabice proběhla podle ústavy a prostřednictvím zákona. Členové subkomise nakonec jednomyslně doporučili k přijetí návrh poslance Pešky.

Již o týden později, poté, co se touto otázkou zabývalo i předsednictvo vlády, ale subkomise projednala nový návrh. Podle něho měly být aktuálně platné dekrety (celkem 98 dekretů vydaných do ustavení PNS) prohlášeny za zákon. S tím ovšem souvisela i jen zdánlivě formální otázka, zda dekrety budou v PNS schváleny jako jeden celek, po částech nebo zvlášť. Předsednictvo Národní fronty v lednu 1946 doporučilo první uvedenou možnost, tedy schvalování dekretů en bloc. Ozývaly se sice výhrady k takovému postupu, které byly motivovány často i protikladnými důvody, avšak nebyly natolik silné, aby mohly tento trend zastavit. Podle jedněch odpůrců nemělo PNS k takovému opatření, vzhledem ke způsobu, jakým bylo ustaveno, oprávnění. Toto přesvědčení zastával například ministr Adolf Procházka. Jiní naopak argumentovali potřebou zachovat důstojnost PNS a předložit mu proto dekrety jednotlivě. Za poslanecký klub národních socialistů vyjádřila toto stanovisko na schůzi předsednictva PNS spolu s předsedy poslaneckých klubů 10.1.1946 Fráňa Zemínová.<sup>769</sup> Doporučením Národní fronty se v zásadě řídila i vláda, která počátkem února 1946 předložila návrh ústavního zákona. Ve své původní verzi prohlašoval 98 dekretů vydaných na osvobozeném území za zákon. Z dekretů „londýnských“ se výslovně vztahoval na ústavní dekrety o obnovení právního pořádku, o národních výborech a PNS, na dekrety o UNRRA a týkajících se vojenství.

V průběhu ledna a února 1946 narůstala (částečně jistě autentická, částečně i podněcovaná) netrpělivost veřejnosti s prodlužujícím se procesem schvalování dekretů. Dekrety prezidenta republiky byly důležité jako právní normy, které měly tvořit součást právního řádu. Zároveň ale měly i značný symbolický význam, neboť kodifikovaly poválečné revoluční změny prováděné ovšem ve zvláštním spojení s kontinuitou ztělesňovanou osobou prezidenta Beneše. Do parlamentu docházely petice požadující co nejrychlejší potvrzení dekretů.<sup>770</sup> Vládní návrh ústavního zákona v této věci se do PNS dostal v polovině února 1946. Ústavněprávní výbor a i plénum PNS ale vládní návrh v několika bodech podstatně upravily. Dekrety byly explicitně prohlášeny za zákon od

---

<sup>769</sup> Tamtéž, f. PNS, inv.č.75, kart.č.10, zápis ze schůze předsednictva PNS 10.1.1946. Zemínová navrhovala, aby vcelku byly projednány čtyři socializační dekrety a aby pak ostatní již byly projednávány a schvalovány jednotlivě.

samého počátku a ratihabice se měla výslovně týkat i ústavního dekretu č. 2 o prozatímním výkonu moci zákonodárné z 15.10.1940.<sup>771</sup> V poslední únorový den roku 1946 PNS tento návrh přijalo.

Za dva týdny ale vyjádřila zásadní výhrady ke schválené verzi Kancelář prezidenta republiky. V dopise předsedovi vlády ocenil kancléř Jaromír Smutný, že za zákon byl prohlášen i dekret č. 2 z 15.10.1940. Pokládal to za důležité jak z hlediska právního, tak i politického. Problém však spatřoval v tom, že podle odst. 2 čl. 1 zákona o ratihabici měly být veškeré dekrety vydané na základě uvedeného dekretu od počátku za zákon, avšak nikoliv sám dekret č. 2 o prozatímním výkonu moci zákonodárné. Ten by se stal zákonem až 28.2.1946, ačkoliv v této době již fakticky neplatil, protože zákonodárná moc byla vykonávána jiným způsobem. Smutný ovšem jménem prezidenta soudil, že z právních i politických důvodů je nutné, aby také tento dekret byl od počátku považován za zákon. Proto navrhoval nápravné opatření, které by spočívalo buď ve změně formulace odst. 2 nebo v jeho úplném nahrazení.<sup>772</sup> Smutného žádost zanedlouho podpořil v dopise předsedovi PNS i předseda vlády. Vyložil, že vláda původně úmyslně nepřiznávala povahu zákona dekretům č. 1/1940 a 2/1940, který se jí jevil jako ohnisko poválečného právního řádu a proto dospěla k závěru, že jej není třeba dodatečně schvalovat. Poté, co PNS provedlo změny a za zákon prohlásilo i tyto dekrety již podle Fierlingera nebylo důvodu, aby dekret č. 2/1940 nebyl prohlášen za zákon od samého počátku a aby nesmyslně platil v roce 1946, když jeho faktická platnost byla z povahy věci omezena na dobu prozatímního státního zřízení.<sup>773</sup>

PNS požadavek prezidentské kanceláře, podpořený i Úřadem předsednictva vlády, přijalo a 28.3.1946 definitivně schválilo ústavní zákon č. 57/1946 Sb., jenž všechny dekrety prohlásil za zákon (resp. ústavní zákon). Vedoucí představitelé PNS však upozorňovali na to, že jde o výjimečnou a dosud bezprecedentní záležitost, která ale neporušovala ústavu ani jednacích řád sněmovny. Dekrety tímto zákonem schválené, měly být publikovány ve Sbírce zákonů a nařízení. Již předtím ale byly za zákon prohlášeny ústavní dekret č. 11 z 3.8.1944 o obnovení právního pořádku (zákon č. 12/1946 z 19.12.1945), retribuční dekret č. 16/1945 z 19.6.1945 (zákon č. 22/1946

---

<sup>770</sup> Tamtéž, f. PNS, inv.č. 83, kart.č. 10, zápis ze schůze předsednictva PNS 19.2.1946.

<sup>771</sup> J. KUKLÍK ml.: *Dekrety prezidenta republiky*...In: K. Malý – L. Soukup: *Vývoj práva*... s.183.

<sup>772</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f. PNS, Ratihabice, inv.č. 1018, kart.č. 47. Dopis kancléře Jaromíra Smutného předsedovi vlády z 13.3.1946.

<sup>773</sup> Tamtéž, dopis předsedy vlády předsedovi PNS z 18.3.1946.

z 24.1.1946) a dekret č. 124 z 27.10.1944 o některých opatřeních ve věcech knihovních (zákon č. 60/1946 z 28.2.1946).

## **XI. 5. Postavení PNS v politickém systému, politickém životě a vztah s ostatními státními orgány**

Zabýváme-li se Prozatímním národním shromážděním, je třeba pokusit se o postavení jeho místa v politickém systému a charakterizovat je z hlediska vnějších vztahů. Zjistili jsme již, že na půdě Prozatímního národního shromáždění zaznívala kritika jednotlivých porušení občanských práv a svobod, ale také kritika všímající si některých obecněji založených nedostatků ve fungování státních orgánů. Parlament tak poskytoval možnost lépe poznat tendence, procesy i některé události odehrávající se mimo hlavní vývojový proud. Kromě toho je ale důležité položit si otázku, zda se Prozatímní národní shromáždění podílelo i na řešení každodenních politických problémů, zda mělo sílu tvořit vedle vlády a hlavně Národní fronty další mocenské centrum, které by mohlo samostatně předkládat plnohodnotné alternativy vůči jejich návrhům, či zda v tomto směru bylo jen přívěskem bez vlastní politické vůle určeným k právnímu posvěcení dohod uzavřených jinde, jež ve své podstatě nemohly být změněny.

Průběh projednávání zákona o volbě do Ústavodárného národního shromáždění již v tomto směru mnohé naznačil. K podobnému střetu parlamentu s vládou došlo ve věci zákona o stavební obnově. Vláda se při prvním projednávání osnovy dohodla na dělbu kompetencí mezi ministerstvy ochrany práce a sociální péče, které mělo poskytovat státní záruky nebo státní příspěvek u obytných staveb, a ministerstvo dopravy, jež mělo po dohodě s jinými zúčastněnými ministerstvy rozhodovat v ostatních případech. Ministr Šoltész, do jehož pravomoci tak přešla významná část agendy, si ale počátkem dubna 1946 stěžoval na to, že při jednání v technicko-dopravním výboru Prozatímního národního shromáždění bylo rozdělení kompetencí odmítnuto.<sup>774</sup> Nakonec i v souladu s ministrem dopravy generálem Hasalem žádal celou vládu o zásah proti tomuto z hlediska vlády nežádoucímu projevu samostatnosti Prozatímního národního shromáždění. Výsledkem bylo usnesení vlády, která uložila svým členům, pokud ve vládě zastupovali strany Národní fronty, aby informovali své

---

<sup>774</sup> NA Praha, ÚV KSČ, f. Kl. Gottwald, a. j. 1494, sv. 140, zápis ze schůze vlády 2. dubna 1946. Jedná se o další příklad komunistické taktiky získávat alespoň částečně do kompetence svých ministrů důležité záležitosti.

poslanecké kluby, že při jednání o osnově již došlo k dohodě o rozdělení kompetencí schválené všemi stranami Národní fronty a že je nutné, aby byla respektována i v Prozatímním národním shromáždění.<sup>775</sup> O týden později pak vláda své usnesení opakovala a pověřila předsednictvo vlády, aby upozornilo předsednictvo Prozatímního národního shromáždění na nutnost brzkého ukončení jednání.<sup>776</sup> Technicko-dopravní výbor však bez ohledu na tento nátlak trval na svých výhradách vůči vládnímu návrhu a na omezení kompetencí ministerstva ochrany práce a sociální péče. Nakonec ale podobně jako při projednávání zákona o volbě do Ústavodárného národního shromáždění byla plénum schválena vládní verze zákona.<sup>777</sup>

Zatímco ve věci zákona o stavební obnově se jednalo o problémy rázu převážně věcného (zmíněné politické aspekty však rozhodně nelze přehlížet), bylo jádro dalšího konfliktu mezi mocí zákonodárnou a výkonnou do značné míry politické. Dotýkalo se zároveň tendencí otevřeně i skrytě ovlivňujících politickou praxi i politickou kulturu v ČSR. V březnu 1946 sdělil premiér Fierlinger vládě, že rozpočtový výbor PNS připravuje zákon o parlamentní úsporné a kontrolní komisi. Vzhledem k námitkám legislativního odboru ÚPV navrhl, aby se vláda poslaneckou osnovou zabývala důkladně později.<sup>778</sup> Došlo k tomu hned na další schůzi. Přednosta legislativního odboru ÚPV P. Körbel informoval vládu o tom, že se jedná o obnovu instituce zřízené již podle zákona č. 205/1932. Počítalo se s tím, že komise by měla povahu stálého výboru a trvala by tedy i po rozpuštění toho národního shromáždění, které ji ustavilo. To by však podle názoru ÚPV znamenalo změnu ústavy a řečník proto kladl otázku, zda by k takovému kroku mělo PNS podle ústavního dekretu č. 47/1945 Sb. oprávnění. Nový prvek v návrhu představovalo právo komise kontrolovat i národní podniky a podniky pod národní správou.

Takový záměr shledala vláda jako příliš dalekosáhlý. Národní podniky a podniky pod národní správou byly podle názoru jejich členů (zejména resortně příslušného ministra průmyslu Laušmana) kontrolovány dostatečně orgány výkonné moci a další kontroly by údajně mohly narušovat jejich provoz a výrobu. Vláda se na

---

<sup>775</sup> Tamtéž.

<sup>776</sup> Tamtéž, schůze vlády 9. dubna 1946

<sup>777</sup> [www.psp.cz](http://www.psp.cz) PNS, Stenoprotokoly, 48. schůze PNS 12. dubna 1946. Změny navrhované výborem byly ještě rozsáhlejší. Jelikož chtěl především upevnit univerzální platnost zákona, mělo být ke každému jednotlivému paragrafu připojeno příslušné ustanovení týkající se Slovenska a jednotné řízení a kontrola obnovy pro celé území měla náležet ministerstvu dopravy, resp. jeho složce nazývané veřejná správa technická, jež by své kompetence na Slovensku vykonávalo po dohodě s příslušným pověřenectvem.

<sup>778</sup> NA Praha, ÚV KSČ, f. Kl. Gottwald, a.j. 1494, sv. 141, zápis ze 44. schůze vlády 22.3.1946.

základě těchto námitek rozhodla, že s obnovou komise bude souhlasit jen pokud by její působnost odpovídala výše zmíněnému zákonu z roku 1932.<sup>779</sup> Přestože poté ministerský předseda tlumočil námitky vlády činitelům Prozatímního národního shromáždění, jednalo se i nadále o zákonu na širší bázi. Někteří členové vlády (hlavně ministři Stránský a Pietor) se sice pokoušeli obhajovat Prozatímní národní shromáždění a poukazovali na jeho zákonné pravomoci, ale i oni posléze akceptovali věcnou oprávněnost stanoviska vlády. Ta se nakonec usnesla uložit svým členům zastupujícím politické strany, aby upozornili poslanecké kluby na názor vlády.<sup>780</sup> Parlamentní úsporná komise tak nakonec během funkčního období PNS vůbec nebyla zřízena.

Vztah mezi parlamentem a vládou se z velké části odehrával a odehrává v podobě interpelací a dotazů poslanců na členy vlády. Způsob, jakým se k interpelacím a dotazům, jejichž prostřednictvím parlament vykonává významný díl své kompetence staví vláda, svědčí o uvědomělosti jednotlivých aktérů každodenního politického provozu i o vyspělosti politické kultury dané země. PNS a později i ÚNS musely v tomto ohledu čelit neustávajícím těžkostem. Již na počátku roku 1946 předsednictvo PNS upozorňovalo vládu, aby více dbala na odpovědi na interpelace.<sup>781</sup> Vláda reagovala velice rychle a uložila svým členům, aby urychleně vyřizovali interpelace a také aby byli pokud možno přítomni při projednávání předložených osnov, což bylo dalším předmětem stížností ze strany PNS.<sup>782</sup> V březnu si tak stěžovalo, že při zahájení rozpravy o rozpočtu nebyl přítomen žádný člen vlády.<sup>783</sup>

Jelikož ale v této souvislosti i nadále vznikaly nejasnosti a docházelo ke sporům, stanovil posléze Úřad předsednictva vlády závazná pravidla pro odpovědi na interpelace a dotazy. Měly mít podle nich vždy formu vládního projevu, který ve stručné a nepolemické formě bude obsahovat všechny šetřením zjištěné skutečnosti a který vyčerpá všechny body dotazu či interpelace. Při vypracovávání odpovědi se mělo dbát na jednotnou odpovědnost vlády vůči parlamentu. Proto se odpovědi musely ve svém

---

<sup>779</sup> Tamtéž, zápis ze 45. schůze vlády 26.3.1946.

<sup>780</sup> NA Praha, ÚV KSČ, f. Kl. Gottwald, a. j. 1494, sv. 141, zápis ze schůze vlády 9. dubna 1946. Ačkoliv z dnešního hlediska se může jevit ambice parlamentu kontrolovat národní podniky poněkud problematicky, měla tehdy, při neexistenci jiných kontrolních mechanismů, svůj nepopiratelný význam. Víme-li, jak významné pozice v orgánech znárodněného průmyslu zaujali sociální demokraté a komunisté, musí nás zarazet lehkost, s jakou se špičkoví nekomunističtí politikové vzdali zbraně, s jejíž pomocí by mohli stoupající ekonomicko-politický vliv svých politických rivalů alespoň částečně omezit.

<sup>781</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f. PNS, inv.č. 75, kart.č. 10. Zápis ze schůze předsednictva PNS 10.1.1946.

<sup>782</sup> NA Praha, ÚV KSČ, f. Kl. Gottwald, a. j. 1494, sv. 141, zápis ze schůze vlády 11.1.1946.

<sup>783</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f. PNS, inv.č. 89, kart.č. 10. Zápis ze schůze předsednictva PNS 26.3.1946.

obsahu řídit obecným stanoviskem vlády a nesměly hájit pouze dílčí zájmy nebo hlediska příslušného resortu. Zvláště pak bylo nutno vyhýbat se jakýmkoliv náznakům nesouladu mezi jednotlivými ministerstvy. Byla-li interpelace nebo dotaz adresovány na jednoho ministra, měla být odpověď nejpozději dva týdny před uplynutím lhůty stanovené jednacím řádem v čistopise s podpisem ministra zaslána na Úřad předsednictva vlády, který ji předal kanceláři Národního shromáždění. Pokud byla interpelace nebo dotaz položeny více ministerstvům mělo ministerstvo jmenované jako první zahájit šetření, získat stanoviska ostatních uvedených ministerstev a podpisy příslušných ministrů a pak odpověď zase odevzdat Úřadu předsednictva vlády. Ten se ujímal věci v tom případě, pokud byla interpelace nebo dotaz vzneseny na celou vládu.<sup>784</sup> Uvedené zásady maximálně omezovaly eventuální přímou korespondenci mezi ministerstvy a sněmovní kanceláři – jako prostředník měl sloužit Úřad předsednictva vlády.

Prozatímní národní shromáždění se mělo ve svém jednání řídit ústavním dekretem prezidenta republiky č. 47/1945, ústavou a jednacím řádem platným pro poslaneckou sněmovnu Národního shromáždění. Zmíněný ústavní dekret ovšem nevyřešil všechny otázky související s působností PNS. Proto byl v lednu 1946 podán iniciativní návrh skupiny poslanců, v jejichž čele stál poslanec Zdeněk Peška. Upravoval a měnil některá ustanovení ústavy a dalších norem týkajících se Národního shromáždění. Návrh především vylučoval možnost odročení PNS a blíže upravoval možnost jeho rozpuštění. Počítal s možností, že by mohlo být rozpuštěno po vypsání voleb do ÚNS a pokud by se tak nestalo, pokračovalo by v činnosti až do zvolení ÚNS. Dalším podstatným bodem návrhu byla ustanovení dotýkající se Stálého výboru.<sup>785</sup> Tento orgán nebyl doposud zvolen, neboť vzhledem k tomu, že třetinu jeho členů volil senát, nebylo jasné, jak by k tomu mělo dojít. Poslanec Peška se svými druhy proto navrhoval, aby Stálý výbor opět s 24 členy volilo PNS a aby v době, kdy by PNS bylo rozpuštěno nebo svoji činnost ukončilo, činil neodkladná opatření, i když by k nim jinak bylo třeba zákona. Podle tohoto návrhu měla pro působnost Stálého výboru a její určitá omezení platit příslušná ustanovení ústavy (par. 54) a jiných zákonů.<sup>786</sup>

Návrh byl 10.1.1946 přikázán iniciativnímu výboru. Na pořad pléna se ovšem nedostal a přijat jak pro krátkost času, tak i z obsahových důvodů, nebyl. Předložený

---

<sup>784</sup> NA Praha, f. Ministerstvo informací, inv.č. 11, kart.č. 2. Zásady odpovídání na interpelace.

<sup>785</sup> Stálý výbor byl podle ústavy z roku 1920 společným orgánem obou tehdejších sněmoven. Měl celkem 24 členů – 16 poslanců volených poslaneckou sněmovnou a 8 senátorů volených senátem.

návrh byl výsledkem delších prací, v jejichž průběhu se uvažovalo i o jiných opatřeních, která měla změnit některá ustanovení ústavy o národním shromáždění. Jedním z nich byla možnost PNS přehlasovat prezidentovo vrácení zákona tím, že by se pro to při hlasování podle jmen vyslovily tři pětiny všech poslanců. Podnětem k zájmu o tuto otázku byla další nejasnost, která se ohledně PNS vyskytovala. Ústava ve svém paragrafu 48 upravovala přehlasování prezidentova nesouhlasu – mohlo se tak stát buď nadpoloviční většinou všech členů obou komor nebo třipětinovou většinou pouze poslanecké sněmovny. V této souvislosti se pak naskýkala otázka, co platí pro PNS. Mělo sice být nástupcem obou komor, ale podle č. 3 ústavního dekretu č. 47/1945 se na ně vztahují ustanovení o poslanecké sněmovně. Proto chtěl poslanec Peška výslovně zakotvit, že pro přehlasování je v PNS nutná třipětinová většina obdobně jako v poslanecké sněmovně.<sup>787</sup>

Další změnou, která se stala předmětem diskusí, bylo eventuální rozšíření působnosti Stálého výboru, který by vykonával veškeré pravomoci PNS kromě volby prezidenta a jeho náměstka. Jelikož by ale postavení Stálého výboru bylo shledáváno jako příliš silné, idea se neprosadila a jak bylo výše uvedeno, v předloženém návrhu byla ponechána omezení Stálého výboru v rozsahu, jak je vymezila ústava. Poslanec Peška ale dával k úvaze i řadu jiných změn. Například žádal, aby byly na stejnou úroveň postaveny vládní i poslanecké návrhy tím, že by i o iniciativních návrzích poslanců byla připuštěna předběžná rozprava a tak by byl vlastně odstraněn iniciativní výbor. Poslanci jiné slovanské než české nebo slovenské národnosti měli získat možnost pronést projev ve svém jazyce (v něm by byl zapsán i v těsnopiseckém záznamu) a případně by v tomto jazyce mohly být koncipovány i návrhy, dotazy a interpelace.<sup>788</sup>

K parlamentní práci, zejména k přípravě a posuzování osnov ve výborech patří i spolupráce s experty z různých oborů. S jejich zapojením se naskýtá otázka, do jaké míry mají a mohou nevolení odborníci ovlivňovat činnost voleného orgánu zástupců lidu a nakolik se politické zájmy mají a mohou měnit podle odborných hledisek (a ovšem i naopak nakolik se mohou odborná kritéria měnit pod vahou politických zájmů).

---

<sup>786</sup> [www.psp.cz](http://www.psp.cz) PNS, Tisky, tisk 93.

<sup>787</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f. PNS, inv.č. 1044, kart.č. 48.

<sup>788</sup> NA Praha, f. Klub poslanců KSČ, a.j. 11, kart.č. 1. Předběžné návrhy poslance Pešky nově upravovaly ještě mnoho dalších záležitostí – na žádost většiny poslanců se by se musely konat nové volby předsednictva PNS, zrušeno by bylo ustanovení o tom, že poslanci nesmějí své projevy číst, všechny pomocné úřady PNS by byly soustředěny pod vedení sněmovní kanceláře, změnily by se náležitosti nutné pro obžalobu prezidenta republiky, předsedy a členů vlády a PNS by dostalo možnost na návrh předsedy rozhodovat při pochybnostech o věcné oprávněnosti interpelace podle závažnosti a naléhavosti případu.



V poválečném Československu vzhledem k tehdejšímu pojetí politiky jakožto všeobecně sdíleného společného cíle morální povahy nabývala tato otázka zvláštní naléhavosti. Svůj odraz našla v činnosti Prozatímního i později Ústavodárného národního shromáždění. Na jaře 1946 se problematika podílu expertů na činnosti parlamentních orgánů stala předmětem diskusí a úvah hlavně v souvislosti s přípravou zákona o beztrestnosti jednání souvisejících s bojem o znovunabytí svobody Čechů a Slováků.<sup>789</sup> Ústavně právní výbor PNS se totiž 14.3.1946 rozhodl přizvat k projednávání této normy jakožto znalce profesora trestního práva PF UK Vladimíra Solnaře, ačkoliv subkomise tohoto výboru se již předcházejícího dne na znění návrhu dohodla. Po vystoupeních na subkomisi i plénu výboru byl prof. Solnař vyzván, aby vypracoval dobrozdání, které odevzdal 2.4.1946.<sup>790</sup> Výbory PNS si podle sdělení předsednictva PNS předsedům výborů z 26.2.1946 mohly ke svým poradám za určitých podmínek zvat znalce.<sup>791</sup> V tomto případě s tím ale klub KSČ vyslovil nesouhlas. Zdůvodňoval jej nejen tím, že se tak oddalovalo schválení zákona, kterého je naléhavě třeba. Z hlediska postavení parlamentu a jeho poměru k expertním posudkům jako takovým jsou důležitější následující slova: „...mimoparlamentní právníci znalci podle našeho přesvědčení nemohou nijak rozhodovat o tom, co vyžaduje zájem revoluce“. Komunističtí zákonodárci tak stavěli (svůj) politický pohled zcela nad neutrální „technokratické“ posouzení problému. Při projednávání právně politických záležitostí docházelo k tomuto střetu častěji. KSČ, jí ovládané sdělovací prostředky a jí oddaná nebo příznivě nakloněná část veřejnosti takové situace vždy interpretovaly jako konflikt mezi zdravým politickým cítěním lidu, který instinktivně ví, co odpovídá jeho životním zájmům, a reakcí, jež se pravidelně zaštiťuje údajně objektivními stanovisky ve

---

<sup>789</sup> Srov. [www.psp.cz](http://www.psp.cz) PNS, Tisky, tisk č. 158. Jde o jednu z nejkontroverznějších norem vydaných v ČSR po druhé světové válce a upravujících problematiku nedávné minulosti. Dodnes je často kritiky poválečného československého zákonodárství a vůbec celého vnitropolitického uváděna jako příklad vítězství národních a politických kritérií nad zásadami práva, spravedlnosti a lidskosti. Přitom se ovšem její vydání mnohdy klade za vinu prezidentu Benešovi, neboť bývá nesprávně považována za dekret prezidenta republiky. Ve skutečnosti se ovšem jednalo o zákon PNS č. 115/1946 Sb. o právnosti jednání souvisejících s bojem o znovunabytí svobody Čechů a Slováků.

<sup>790</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f. PNS. Znalci ve výborech PNS, inv.č. 1075, kart.č. 50. Ve svém posudku prof. Solnař uvedl, že jednání, kterého se dotýčný zákon měl týkat, představovalo v době nesvobody náhražku veřejné moci a zákon tak má pro tuto dobu deklaratorní význam, avšak pro dobu od konce války (resp. od konce doby nesvobody) do 28.10.1945 má konstitutivní význam. Dále navrhoval, aby byla použita jasná formulace, podle níž předmětné jednání by nejenom nebylo trestné, ale bylo by „právné“. Kládl totiž důraz na to, aby bylo zřejmé, že se nejedná o amnestii. Prof. Solnař se vyslovoval pro časové omezení normy a upozorňoval na to, že při jeho absenci by bylo nutné jinak formulované omezení.

<sup>791</sup> Tamtéž. Mohlo se tak podle par. 28 jednacího řádu stávat jen se souhlasem předsedy PNS, který navíc musel být o každém přizvání experta s poradním hlasem předem informován.

skutečnosti však sloužícími jen k udržení její moci a k likvidaci revolučních výdobytků jako znárodnění nebo národní výbory.

Prozatímní národní shromáždění působilo v období, kdy objektivní i subjektivní podmínky posilovaly prioritní postavení vlády jakožto nejvyšší představitelky soustavy výkonné moci. V prostředí uzavřeného politického systému, který ze samé své podstaty nemohl splňovat všechna kritéria požadovaná obvykle od svobodného, pluralitního a parlamentního režimu a kde dokonce nechyběly hlasy požadující spojení tří základních odvětví moci,<sup>792</sup> nebylo Prozatímní národní shromáždění s to dosáhnout postavení rovnocenného s vládou. Přesto se objevovaly náznaky pokusů využít parlamentní půdy k tomu, aby si poslanci stejných stran, jejíž ministři ve vládě, byť po diskusi, souhlasili s většinovým stanoviskem, často dovolili otevřenější a kritičtější vyjádření. Příkladem mohou být například zmíněné rozpravy ke zprávám ministrů Noska a Drtiny, které se týkaly otázek pokládaných obecně za mimořádně důležité. Představitelé KSČ, která se ve vládě již v této době prosazovala nejvíce, třebaže na realizaci řady svých programových požadavků takticky příliš nenaléhala, si těchto možností parlamentu byli vědomí. Varovali proto své členy, že političtí soupeři strany se snaží přenášet své útoky z vlády do parlamentu, což mělo klást zvláštní nároky na samostatnost a akceschopnost poslaneckého klubu KSČ.<sup>793</sup>

Role parlamentu byla též ovlivňována existencí dvou oddělených proudů, jejichž protikladnost nespočívala v odlišném řešení politických problémů, ale v odlišném založení politiky, jejího obsahu, cílů a metod vedoucích k jeho dosažení. Při tak radikální rozdílnosti je přirozené, že i s parlamentem se spojovaly protikladné

---

<sup>792</sup> Ústřední archiv AV ČR, f. Vladimír Procházka, sign. IIIg, inv. č. 1795, kart. 109. Bedřich Rattinger: Úkol Národního shromáždění v lidové demokratické republice (elaborát pocházející asi z dubna 1946). Text obsahuje radikální odůvodnění komunistických ústavně právních představ. Nový parlament se měl oprostít od ducha staré ústavy, který ohrožuje „vymoženosti revoluce“ a stát se vrcholným orgánem lidové samosprávy představované soustavou národních výborů. Oproti Prozatímnímu národnímu shromáždění, charakterizovanému jako pokračovatel formálního demokratického parlamentarismu, neměla být moc nového národního shromáždění omezována instituty typickými právě pro ono zavrhané pojetí demokracie. Naopak bylo při tvorbě práva třeba více využívat prvky vymykající se strnulé, právně puritánské tradici a umožňující aktivování nových mechanismů, jež by odpovídaly změně politické, ekonomické i kulturní situaci (Ústřední rada odborů, Jednotný svaz českých zemědělců, Svaz průmyslu). B. Rattinger nedůvěřoval byrokratické složce výkonné moci a proto navrhoval jakýsi způsob parlamentní diktatury, zvláštní spojení parlamentarismu s korporativismem, prvku přímé demokracie se silným postavením mocenského centra, kterým se měl stát parlament.

<sup>793</sup> NA Praha, f. Klub poslanců KSČ, a.j.20, kart.č. 4. Materiál sekretariátu náměstka předsedy vlády K.Gottwalda pro klub poslanců KSČ z 23.2.1946. Text obsahoval poznámky ke vzájemné koordinaci mezi oběma instancemi. Vyzýval hlavně k lepší informovanosti tak, aby klub dostával všechny osnovy přicházející do vlády a naopak aby klub oznamoval, kdy budou jednotlivé návrhy projednávat příslušné výbory. Na nedostatky v tomto směru si ovšem poslanci nejen komunistické strany stěžovali opakovaně i po volbách v ÚNS.

představy, které ve svém důsledku musely podlamovat možnosti jeho řádného fungování.

## XII. Činnost Ústavodárného národního shromáždění

### XII. 1. Volby v roce 1946

Ústavodárné národní shromáždění vzniklo na základě voleb, které se uskutečnily 26.5.1946. Parlamentní volby a ustavení skutečně voleného zákonodárného orgánu byly pokládány za jeden z nejdůležitějších milníků v procesu poválečné obnovy Československa. Jejím konečným zvršením pak mělo být schválení nové ústavy.

Charakteristický rys systému lidové demokracie, kterému jsme již věnovali pozornost, spočíval v omezeném počtu politických stran a v neexistenci opozice.<sup>794</sup> Všechny povolené strany byly vládní a tvořily specifickou koalici. S případným vznikem strany nové musely všechny stávající souhlasit. Kromě toho působnost stran byla vždy omezena buď jen na české země nebo jen na Slovensko. Z čistě formálního a institucionálního hlediska tuto zásadu neporušovala ani jinak do očí bijící skutečnost, že existovaly dvě komunistické strany. Případný pokus stran rozšířit svoji činnost a členskou základnu z jedné části státu do druhého, by rovněž musel být schválen. Jak dokládá osud opakovaných snah Demokratické strany o působení v českých zemích, našly se různé důvody pro jejich zamítnutí.<sup>795</sup>

Jestliže se v takovém systému konají volby, pak logicky vznikají jisté pochybnosti nad tím, do jaké míry mohou být svobodné a demokratické. Příčiny těchto pochybností již byly nastíněny na jiném místě. Podílely-li se všechny strany na výkonu moci (byť samozřejmě v různé míře), nepřekvapí, že jejich předvolební boj musel probíhat ve zvláštní podobě a podle zvláštních pravidel. Jejich vyjádřením byla dohoda uzavřená na půdě Národní fronty 25.3.1946. Strany se v ní zavázaly, že ve snaze zaujmout voliče a získat jejich hlasy nebudou útočit na zásady obsažené v Košickém vládním programu a že předmětem předvolebních diskusí neučiní ta opatření, která byla od skončení války uskutečněna a byla pokládána za konstitutivní znaky obnoveného státu a základ „národní a demokratické revoluce“. Mimo stranické polemiky tak musely zůstat znárodnění, kroky podniknuté proti Němcům, Maďarům a kolaborantům,

---

<sup>794</sup> JIŘÍ KOCIAN: *Politický systém v letech 1945-1948*. In: Jiří Malíř – Pavel Marek a kol.: *Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861-2004*, II.díl: *Období 1938-2004*, Brno 2005, s.1125 nn. Zde také dále základní přehledy k vývoji jednotlivých politických stran s výběrovou bibliografií – o straně národně socialistické (Jiří Kocian), o ČSL (Miloš Trapl), o sociální demokracii (Pavla Vošahlíková) a o slovenských stranách (Michal Barnovský).

ustavení národních výborů, nová podoba státoprávního postavení Slovenska, spolenectví se SSSR a jeho politika.<sup>796</sup> Kromě toho se všechny politické strany již předem přihlásily k pokračování společné vlády Národní fronty a tedy k pokračování systému bez opozice i po volbách. Tím se ale stíraly rozdíly mezi stranami, na nichž se tyto případně mohly profilovat a vlastně se i snižoval význam voleb, které měly rozhodnout „jen“ o poměru sil v již předem definovaném mocenském rámci.<sup>797</sup> O tom, kdo do něho bude patřit, nerozhodovali voliči, ale dohoda stran uzavřená již před volbami. O zvláštním charakteru předvolební atmosféry v Československu svědčí například vnitrostranický materiál slovenské Demokratické strany. Ačkoliv z nekomunistických stran se vůči komunistům vymezovala obvykle nejzřetelněji, zhruba dva týdny před volbami upozorňovala své funkcionáře a členy, že „tyto první volby nejsou hlasováním pro politické strany. Tyto volby jsou velkým plebiscitem, velkým lidovým hlasováním o tom, zda (míněno lid – pozn.aut.) chce, aby v ČSR byly obnoveny demokratické instituce, demokratický způsob života a vlády...Proto volby nerozhodnou jen o vítězství jedné nebo druhé strany, ale rozhodují o vítězství dvou světových názorů, dvou úplně rozdílných ideologií, o vítězství dvou koncepcí“.<sup>798</sup>

Důležitější než ideové a koncepční rozdíly mezi stranami tak tedy byly společné cíle a hodnoty, které měly všechny strany společně sledovat a vyznávat. Vzhledem k poválečné situaci v obou částech státu měla tato výzva jisté nesporné oprávnění. Prosazení demokratických institucí, demokratické politické kultury a celkově pluralitního ovzduší svým významem skutečně přesahuje obvyklé politické rozdíly. Situace v Československu ale byla odlišná. Podobné výzvy totiž sloužily k zastírání skutečnosti, že existovaly strany, které navzdory opačným proklamacím demokratické instituce cíleně podkopávaly. Nezáměrně manipulovaly s voliči, v nichž upevňovaly přesvědčení, že pokud všechny strany sledují společný záměr, pak je třeba volit tu, která jej sleduje nerozhodněji a s největším odhodláním. A jako taková se dlouhodobě a poměrně úspěšně prezentovala KSČ. Ani dohoda o podobě předvolebního boje nezabránila ostrým střetům v jeho průběhu. Týkaly se hlavně bezpečnostních otázek (obsazování funkcí důležitých pro tuto problematiku, využívání bezpečnostních orgánů

---

<sup>795</sup> Podrobněji k tomu například MICHAL BARNOVSKÝ: *Na ceste k monopolu moci. Mocenskopolitické zápasy na Slovensku v rokoch 1945-1948*, Bratislava 1993, s. 63-64.

<sup>796</sup> *Volební soutěž v duchu košického programu*. Rudé právo 27.3.1946.

<sup>797</sup> LIBOR VYKOUPIIL: *Volby v květnu 1946*. In: Z. Kokošková – J. Kocian – S. Kokoška: *Československo na rozhraní...* s. 171.

<sup>798</sup> SNA Bratislava, f. Ján Ursíny, inv.č. 4, kart.č. 50.

k oslabování politických konkurentů) a zapojování příslušníků předválečných, v současné době již nepovolených stran do existujících stran. Nejvýraznějším příkladem byli bývalí agrárníci (mezi nimi na čelném místě L. Feierabend) vstupující do národně socialistické strany a pokoušející se ovlivnit její zemědělskou politiku i celkovou orientaci zřetelně směrem doprava.<sup>799</sup>

Na druhé straně ale samozřejmě nelze volby zcela bagatelizovat, neboť i v poněkud nestandardních podmínkách lidové demokracie měly jejich výsledky zásadní vliv na budoucí vývoj státu. Otázku, zda by tento vývoj mohl být jiný v případě, že by zvítězily nekomunistické síly, musíme v kontextu této práce ponechat stranou. Volby nepochybně ovlivnily i výše popsané změny volebního práva. Některým kategoriím občanů bylo odejmuto, jiným naopak nově poskytnuto. Volebního práva byli zbaveni občané neslovanské národnosti a lidé obvinění z některých trestných činů. Zvláštní dopad mohla mít možnost uplatnit pro ztrátu volebního práva obvinění podle dekretu prezidenta republiky o trestání některých provinění proti národní cti. Při vznášení těchto obvinění hrály zásadní roli národní výbory, které nebyly neutrálním správním orgánem, ale institucí ovládanou převážně komunisty. Je doloženo, že ještě v květnu 1946, těsně před volbami, bylo rozesláno kolem 20 tisíc obsílek o zahájení vyšetřování podle zmíněného dekretu. Kdo obvinění převzal, nemohl volební právo vykonat.<sup>800</sup> Existuje pozoruhodný nepoměr mezi počtem voličů ve voličských seznamech a počtem odevzdaných platných hlasů ve volbách. V českých zemích činil tento rozdíl 351 645 (což znamenalo zhruba 6 %) hlasů, na Slovensku 132 728 (zhruba 7,6%) hlasů. Mezi důvody tohoto rozporu, které ovšem můžeme dnes jen sotva přesně konstatovat, pravděpodobně hrál do jisté (bohužel exaktně nezjistitelné) míře i fakt, že držitelé části z výše uvedeného počtu hlasů ztratili volební právo v posledních dnech před volbami (mezi 7.5.1946, kdy musely být voličské seznamy vyloženy a 26.5.1946, dnem konání voleb) právě v důsledku obvinění.<sup>801</sup> Platný zákon přitom hovořil o tom, že volebního práva bude zbaven jen ten, kdo byl před vyšetřovací komisí národního výboru postaven do 15.2.1946.

---

<sup>799</sup> Vstup bývalých agrárníků se ovšem v národně socialistické straně nesetkával se všeobecným souhlasem. Část tradičních národních socialistů (například předseda PNS J. David nebo předseda zemědělsko-lesnického odboru strany V. Mikuláš) vznášeli různě motivované námitky. Navíc proti Feierabendovi se rozběhla mimořádně ostrá negativní kampaň v komunistickém tisku – KSČ cítila šanci morálně svého soupeře diskvalifikovat poukazem na to, že přijímá člověka, který kolaboroval s Němci, byl členem protektorátní vlády a šlo mu jen o osobní prospěch.

<sup>800</sup> VÁCLAV VEBER: *Osudové únorové dny 1948*, Praha 2008, s. 46.

<sup>801</sup> R. LETZ: *Slovensko v letech 1945-1948...* s. 39.

Naproti tomu volební právo získali příslušníci ozbrojených sborů (armády a SNB). V důsledku snížení hranice aktivního volebního práva přišli v roce 1946 k urnám poprvé voliči ze 14 ročníků. Tvořili více než jednu čtvrtinu všech zapsaných voličů, celkem 2 113 000 osob. Z toho zhruba jedna čtvrtina, 513 tisíc osob, byla ve věku 18-20 let.<sup>802</sup> Dopady těchto změn nelze přesně kvantifikovat. Je ovšem zřejmé, že mladí voliči, mezi kterými radikální plány na smetení všeho starého a vytvoření nového světa nacházely přirozeně silný ohlas, logicky tíhli ke komunistům. Podobně dokázali komunisté ve svůj prospěch využít i poválečné pozemkové reformy. Byli si dobře vědomi symbolického významu dekretů na půdu, které co nejrychleji rozdávali, resp. rozdávalo jimi kontrolované ministerstvo zemědělství. Významnou roli v politických plánech KSČ hrálo i osídlování pohraničí, které také probíhalo v její režii a zajistilo jí mezi osídlenci mimořádně silnou podporu dosahující v některých částech až 96 procent.<sup>803</sup> Ve dvou třetinách politických okresů (v 16 z celkových 24), ve kterých v roce 1935 absolutně zvítězila Henleinova SdP, dosáhla po jedenácti letech absolutního vítězství KSČ. Také v dalších sedmi okresech získala největší počet hlasů.<sup>804</sup>

Výsledek voleb na Slovensku nepochybně výrazně ovlivnila politická dohoda vedení Demokratické strany se zbývajícími nezkompromitovanými představiteli politického katolicismu. Byla uzavřena poté, co z různých důvodů ztroskotaly plány na založení nové Křesťansko-republikánské strany, která měla politicky zastupovat slovenské katolíky. Mezi lidmi novou stranu připravujícími nakonec převážilo přesvědčení, že pro splnění jejich politických zájmů bude výhodnější domluvit se s vedením Demokratické strany než zakládat novou stranu.<sup>805</sup> Tato tzv. dubnová dohoda rozdělila místa na kandidátkách a ve vedoucích orgánech strany podle konfesní příslušnosti. Ve všech orgánech strany, organizacích a institucích, které strana ovládala,

---

<sup>802</sup> E. BROKLOVÁ: *Volební zákony pro volby 1946...* s. 76-92. Z velké části se jednalo o demograficky silné ročníky pocházející z dvacátých let.

<sup>803</sup> HELENA NOSKOVÁ: *Pohraničí a poválečné migrace v Československu pod tlakem politické moci*. In: Ivo T. Budil – Tereza Zíková (ed.): *Totalitarismus IV: Interdisciplinární pohled*, Praha 2008, s. 170. K problematice osídlování pohraničí existuje dnes již početná literatura, kterou mimo jiné shrnuje ZDENĚK R. NEŠPOE: *České migrace 19. a 20. století a jejich dosavadní studium*. *Soudobé dějiny* 12, 2005, č. 2, s. 245-284, k poválečnému osídlování s. 262-263. Souhrnně k poválečnému osídlování FRANTIŠEK ČAPKA – LUBOMÍR SLEZÁK – JOSEF VACULÍK: *Nové osídlení pohraničí v českých zemích po druhé světové válce*, Brno 2005. Významný příspěvek k volbám v jednom konkrétním pohraniční regionu a k příčinám vítězství KSČ podal také VOLKER ZIMMERANN: *Die Wahlen müssen schon vorher entschieden werden. Das erste Nachkriegsjahr im Bezirk Ústí nad Labem und der Wahlsieg der Kommunistischen Partei der Tschechoslowakei (1945-1946)*. *Bohemia. Zeitschrift für Geschichte und Kultur der böhmischen Länder* 43, 2002, s. 1-32.

<sup>804</sup> L. VYKOUPILOV: *Volby v květnu 1946...* In: Z. Kokošková – J. Kocian – S. Kokoška: *československo na rozhraní...* s. 173. Jiná strana než KSČ, konkrétně lidová, zvítězila jen v politickém okrese Hlučín.

<sup>805</sup> M. BARNOVSKÝ: *Na cestě k monopolu moci...* s. 73-81.

se měly rozdělit pozice v poměru 7:3 ve prospěch katolíků.<sup>806</sup> Kandidátní listiny měly být složeny v poměru 2:1. Na silně religiózním Slovensku, kde náboženství hrálo v politice výraznou roli, měla taková dohoda dalekosáhlý dopad. V jejím důsledku Demokratická strana definitivně přestala být stranou sdružující evangelíky a prudce zvýšila své volební šance, což se nakonec potvrdilo.<sup>807</sup>

Význam dohody potvrzuje i zájem politických konkurentů, který vyvolávala ještě dlouho po svém uzavření. V listopadu 1947, v době, kdy se hledaly prostředky, jak Demokratickou stranu politicky kompromitovat, zkoumala se z tohoto hlediska právě i dubnová dohoda. Předseda vlády Gottwald nařídil přednostovi právního odboru úřadu předsednictva vlády dr. Körbelovi, aby vypracoval právní a politický posudek této dohody. Výsledný elaborát, na němž se podílel také přednosta politického odboru ÚPV dr. Bernášek konstatoval, že nejde o právní dohodu, která by zakládala povinnosti a práva stran a kterých by bylo možno se případně domáhat u soudu. Považoval ji za politický dokument upravující vnitřní poměry strany a postup při sestavování kandidátních listin. Dr. Körbel, který jak víme se i ve svých právně teoretických a ústavněprávních odborných textech zabýval problematikou kontinuity a postavení slovenských orgánů, upozorňoval na to, že z právního hlediska by mělo velmi problematické důsledky ustanovení dohody o poměru 7:3 při obsazování funkcí v hospodářských, finančních a zájmových organizacích pod vlivem Demokratické strany, pokud by se tím rozuměly také národní podniky. Za přímé porušení ústavy (jejího par. 128, odst. 2) pak Körbel pokládal tu část dohody, podle níž by se tento poměr měl dodržovat i při obsazování míst ve státních úřadech a institucích. Uskutečnění tohoto požadavku by totiž nebylo v souladu se zásadou, že náboženství, víra ani vyznání nesmějí být na překážku přístupu do veřejné služby, úřadů a k hodnostem. Navíc pokud by se tímto hlediskem příslušníci Demokratické strany, kteří stáli v čele státních úřadů a tak rozhodovali o obsazování funkcí, řídili, s velkou pravděpodobností by porušovali par. 73 ústavy, který jim předepisoval postupovat při výkonu svých pravomocí „svědomitě a nestranně“.<sup>808</sup>

Vítězem voleb v českých zemích a i v celém Československu se stala KSČ. Získala v českých zemích celkem 40, 17 % (2 205 697) hlasů. Pro národní socialisty hlasovalo 23,66 % voličů, což znamenalo 1 298 980 hlasů. Československá strana

---

<sup>806</sup> Tamtéž, s. 80.

<sup>807</sup> Svého výlučného konfesně evangelického rázu se ovšem Demokratická strana snažila zbavit již dříve. Na svou kandidátku do PNS dosadila kanovníka Andreje Cvinčeka a Jozefa Kempného.



lidová dosáhla 20,24 % (1 111 009) hlasů. Nejslabší stranou v českých zemích se stala sociální demokracie, kterou podpořilo 15,58 % (855 538) voličů. Na Slovensku zvítězila Demokratická strana se ziskem 61,43 % (988 275) hlasů. KSS skončila na druhém místě s poměrně značným odstupem. Na svoji stranu přitáhla 30,48 % (490 257) voličů. Další dvě malé nedlouho před volbami založené strany získaly jen nepatrnou podporu. Stranu slobody volilo 4,2 % (67 575) voličů. Strana práce získala pouze 3,11 % (49 983) hlasů. Výsledky voleb na Slovensku byly a dodnes jsou často 'pociťovány jako překvapení.<sup>809</sup> Při pohledu na volby konané před válkou se ale ukazuje, že podpora levicových stran (KSS a Strana práce) zůstala zhruba na stejné úrovni stejně jako zisky stran středových a pravicových, které v roce 1946 zastupovala především DS. Volební zisk KSS v roce 1946 byl více než dvojnásobný v porovnání s rokem 1935. Proto mohl být její výsledek chápán jako neúspěch jen vzhledem k výraznému vítězství KSČ v českých zemích. Při uvážení specifických slovenských podmínek tedy nelze počet hlasů pro KSS pokládat za její nezdar.<sup>810</sup>

Počet sporných bílých lístků, o něž se na parlamentní půdě svedla prudká debata, nepřesáhl v Čechách ani na Slovensku 1 % z odevzdaných hlasovacích lístků.

Strany, které ve volbách neuspěly, samozřejmě hledaly příčiny nezdaru, což vyvolalo vnitřní spory. V řadách národních socialistů se objevila kritika postoje předsedy ÚNS J. Davida pro jeho nevýraznou, vůči komunistům málo důraznou politiku a také pro jeho agitaci proti předsedovi strany P. Zenklovi.<sup>811</sup> Na schůzi bývalých a (staro)nových poslanců strany na počátku června řada přítomných označila Davida za hlavního viníka neúspěšného volebního výsledku.<sup>812</sup> Také angažování bývalých agrárníků vedlo k úvahám o tom, zda jeho důsledky stranu oslabily nebo zda jí naopak pomohly a příčinou neúspěchu byla spíše neochota pokračovat ve směru, který s nimi strana nastupovala.<sup>813</sup>

Vážnou vnitrostranickou krizi způsobily volby ve straně lidové. Poslankyně a novinářka Helena Koželuhová již dříve energicky vystupovala s kritikou řady jevů

---

<sup>808</sup> NA Praha, f. ÚPV, sign.č. 816/39, kart.č. 842.

<sup>809</sup> K volbám také srov. JIŘÍ SLÁMA – KAREL KAPLAN: *Parlamentní volby v Československu v letech 1935, 1946 a 1948*, Praha 1991.

<sup>810</sup> VIERA HLAVOVÁ: *Parlamentné volby na Slovensku v roku 1946*. In: Michal Barnovský – Edita Ivaničková (edd.): *Prvé povojnové voľby v strednej a juhovýchodnej Európe*, Bratislava 1998, s. 87.

<sup>811</sup> Celkově k vývoji strany po volbách srov. JIŘÍ KOCIAN: *Československá strana národně socialistická po volbách v roce 1946*. In: *Acta contemporanea. K pětadesátinám Viléma Prečana*, Praha 1998, s. 132-146.

<sup>812</sup> JIŘÍ KOCIAN: *Volby v českých zemích v roce 1946*. In: Michal Barnovský – Edita Ivaničková (ed.): *Prvé povojnové voľby v strednej a juhovýchodnej Európe*, Bratislava 1998, s. 123-124.

v politickém a společenském životě státu, které, jak se obávala, posilovaly moc komunistů a naopak podkopávaly odhodlání a možnosti ostatních stran jim čelit. Na chabý volební zisk strany (v porovnání s výsledky dosahovanými před válkou byl úspěšný, ale v dané chvíli byl mnohem důležitější nepoměr mezi očekáváním a realitou) reagovala požadavkem na změnu vedení strany, kterému vytýkala neschopnost zřetelně se vymezit proti komunistům a hájit skutečnou křesťanskou politiku založenou na zásadách a institucích právního státu. Vedení ztělesňované především Janem Šrámkem a Františkem Hálou ale své pozice udrželo a svoji kritičku, která mu byla již dříve nepohodlná a která mu komplikovala jeho postavení v Národní frontě, vyloučilo 8.6.1946 ze strany. Následkem toho pak byla Helena Koželuhová vzhledem k reversu podepsanému před volbami zbavena i poslaneckého mandátu.<sup>814</sup>

Volby také zahájily proces postupné změny orientace v sociální demokracii. Skutečnost, že z českých stran získala nejméně hlasů v podmínkách, které jí měly zdánlivě vyhovovat, posilovala mezi jejími členy přesvědčení, že do budoucna strana musí sledovat samostatnou politiku a nezavdávat žádnou příčinu k podezření, že mezi ní a KSČ neexistují žádné podstatné rozdíly. Tento proces vyvrcholil na XXI. sjezdu sociální demokracie v listopadu 1947 v Brně, na kterém získali silnější vliv představitelé křídla stavějícího se rezervovaně ke zvlášť úzké spolupráci s komunisty.<sup>815</sup> Na druhé straně ale právě tento posun v sociální demokracii urychlil přípravy vedení KSČ na rozhodující mocenský střet.

Volební výsledky přinesly KSČ 93 poslaneckých mandátů, národním socialistům 55, lidovcům 47, slovenským demokratům 43, sociálním demokratům 36, slovenským komunistům 21, Straně slobody 3 a Straně práce 2 mandáty.

## **XII. 2. Ustavení Ústavodárného národního shromáždění a jeho první kroky**

První schůze ÚNS se konala 18.6.1946. Kromě slibu poslanců měli být v jejím průběhu zvoleni předseda a místopředsedové. Na rozdíl od situace po ustavení PNS ale tentokrát volba předsedy neproběhla hladce. Protože nedošlo k dohodě politických stran o obsazení této funkce (vázalo se na složení vlády), předložily svého kandidáta i KSČ (s

---

<sup>813</sup> Tamtéž, s. 121-122.

<sup>814</sup> MILAN DRÁPALA: *Zavržení liberalismu v Čechách a Helena Koželuhová. K ideologickému profilu poválečné republiky 1945-1948.* Soudobé dějiny 6, 1999, č. 1, s. 39.

odůvodněním, že tak činí s právem vítěze voleb) a nakonec také sociální demokracie. Národní socialisté při jednání o vládě totiž požadovali pro svoji stranu ministerstvo národní obrany nebo zahraničí. Pro KSČ ale tento požadavek nebyl přijatelný s odůvodněním, že se stávající ministři těchto resortů Ludvík Svoboda a Jan Masaryk těší důvěře veřejnosti i spojenců (a samozřejmě proto, že vyhovovali jí samé). Navíc za takových okolností odmítli podpořit národně socialistického kandidáta J. Davida na funkci předsedu ÚNS. Sociální demokraté v této chvíli vyjádřili ochotu následovat KSČ, slovenští demokraté naopak stáli za národními socialisty. Za takového stavu se objevila možnost kandidatury poslance ČSL Aloise Petra, který by mohl získat podporu KSČ v případě, že by byl postaven jako společný kandidát Národní fronty. To by pochopitelně znamenalo rezignaci národních socialistů na svého kandidáta. Poté, co tito oznámili, že budou trvat na J. Davidovi, KSČ se definitivně rozhodla vyslat kandidáta vlastního.

Do voleb se tak postavili celkem tři kandidáti – vedle dosavadního předsedy parlamentu Jožky Davida také Antonín Zápotocký a sociální demokrat František Tymeš. V prvním kole získal J. David 143 hlasů, A. Zápotocký 115 a F. Tymeš 38. Podle par. 61 jednacího řádu bylo k volbě třeba zisku prosté většiny poslaneckých hlasů. Proto se muselo přikročit k užší volbě podle par. 62 jednacího řádu. Do ní postoupili dva kandidáti s nejvyšším počtem hlasů, což byli J. David a A. Zápotocký. Z 296 odevzdaných lístků dosáhl A. Zápotocký celkem 153 hlasů, neboť se k němu přiklonili sociální demokraté, resp. ti poslanci, kteří v prvním kole volili F. Tymeše. J. Davida podpořilo jen 142 poslanců. Předsedou ÚNS se tak stal komunistický kandidát A. Zápotocký. Ve svém krátkém nástupním projevu popsal hlavní úkoly ÚNS: volbu prezidenta republiky a vypracování nové ústavy. Jako plně legitimní orgán vzešlý z prvních historických voleb mělo „vyvodit důsledky z období před Mnichovem a vyjádřit všechny změny, které nastaly v sociálním a hospodářském životě státu“. Nová ústava podle A. Zápotockého zajistí „československému lidu výsledky jeho práce, bojů a práv daných mu zahraničním i domácím odbojem i vítěznou národní revolucí“. V lidové demokracii musel zákonodárny sbor odvozovat svoji legitimitu z toho, že je „výrazem vůle lidu“. Kromě toho měl provádět důslednou kontrolu výkonné moci a administrativy.<sup>816</sup>

---

<sup>815</sup> *Zpráva o činnosti Československé sociální demokracie k XXI. řádnému sjezdu v Brně 14.-16.XI. 1947*, s. XXXI.

<sup>816</sup> [www.psp.cz](http://www.psp.cz) ÚNS, Stenoprotokoly, 1. schůze ÚNS 18.6.1946 .

Poté následovala volba místopředsedů. Před ní se podařilo vytvořit společnou kandidátku všech stran, která navrhovala, aby se místopředsedy ÚNS stali poslanci Langr, Petr, Böhm, Tymeš a Šoltész. Vzhledem k tomu byli tito kandidáti zvoleni jednomyslně.

Následujícího dne ÚNS jednomyslně zvolilo prezidentem republiky znovu Edvarda Beneše, který vzápětí složil prezidentskou přísahu.

Další povinností související se zahájením činnosti ÚNS bylo rozhodnutí, kolik výborů má být ustaveno, které to budou a jak bude vypadat jejich obsazení. Schůze předsedů a místopředsedů poslaneckých klubů 26.6.1946 se usnesla, že vznikne celkem 20 výborů a navíc podle ústavy také Stálý výbor. Sloučit se přitom podle návrhu poslanců Hály a Hladkého měly dosavadní výbory obchodní a živnostenský (vznikl tak výbor živnostensko-obchodní). Pro výbory, u kterých se předpokládalo vzhledem k dobovým okolnostem mimořádné pracovní zatížení, se počítalo s 36 členy. To se týkalo výborů ústavně-právního, sociálně-politického a rozpočtového. Zemědělský výbor měl dostat 30 členů. Největšímu množství výborů se přidělovalo 24 členů - brannému, kulturnímu, osídlovacímu, živnostensko-obchodnímu, průmyslovému, dopravnímu, bezpečnostnímu, zahraničnímu, zásobovacímu, zdravotnickému a technickému. Inkompatibilní výbor měl mít ze zákona 20 členů a 40 náhradníků. Výbory imunitní a informační měly mít 18 členů a iniciativní a verifikační po dvanácti členech.

Paragraf 63 jednacího řádu stanovoval, že místa ve výborech se měla rozdělovat podle zásady poměrného zastoupení. Určil také klíč, podle kterého by ve dvanáctičlenných výborech měli komunisté 4 zástupce, národní socialisté, lidovci a demokraté po dvou, sociální demokraté a slovenští komunisté po jednom zástupci. Ve výborech s 18 členy by komunistům náleželo šest míst, národním socialistům, lidovcům a demokratům po třech, sociálním demokratům dvě a slovenští komunisté jednoho. Ve výborech s 24 členy měli mít komunisté sedm míst, národní socialisté, lidovci a demokraté po čtyřech, sociální demokraté tři a slovenští komunisté dva. Třicetičlenný zemědělský výbor se skládal z devíti poslanců komunistických, šesti národně socialistických, pěti lidoveckých, čtyř demokratických a sociálně demokratických a dvou poslanců KSS. Největší výbory o 36 členech měly mít jedenáct zástupců KSČ, šest národně socialistických, po pěti lidoveckých, demokratických a sociálně demokratických, tři z KSS a jednoho ze Strany slobody. Dohoda dále stanovovala, že KSČ obsadí svými poslanci šest výborů, národní socialisté čtyři výbory, lidovci,

demokraté a sociální demokraté po třech a jeden výbor měl mít předsedu z řad KSS.<sup>817</sup> Konkrétní obsazování ale bylo ponecháno až na dobu po ustavení vlády.

Na počátku července se pak k problematice výborů vrátila schůze předsedů a tajemníků poslaneckých klubů. V jejím průběhu se rozproutila komplikovaná debata o rozdělení výborů do skupin podle jejich důležitosti – v rámci těchto skupin by se pak strany dohadovaly o obsazení jednotlivých výborů. Mezi nejdůležitější byly zařazeny výbory ústavně-právní, zahraniční, kulturní, zemědělský, rozpočtový, branný a sociálně-politický. Po ztroskotání jiných metod se nakonec strany dohodly, že KSČ získá předsednickou pozici ve výborech ústavně-právním a branném, národní socialisté ve výboru sociálně-politickém, lidovci v zahraničním, sociální demokraté v rozpočtovém, demokraté v zemědělském, KSS v kulturním. Později se slovenští demokraté a sociální demokraté dohodli na výměně.

Z výborů druhé skupiny měla funkce předsedy náležet KSČ ve výborech bezpečnostní, informačním, osídlovacím a verifikačním, národním socialistům v zásobovacím, technickém a inkompatibilním, lidovcům v průmyslovém a zdravotnickém, demokratům v dopravním a imunitním a sociálním demokratům v živnostensko-obchodním a iniciativním. Sociální demokraté se později se slovenskými demokraty dohodli na výměně živnostensko-obchodního výboru za dopravní. V inkompatibilním výboru se dvacet míst mělo rozdělit tak že komunisté získají šest, národní socialisté čtyři, lidovci, demokraté a sociální demokraté po třech a KSS jednoho.<sup>818</sup>

Jelikož KSČ byla se způsobem jednání a s jeho výsledky nespokojena, schůze byla přerušena ke konzultacím klubů se stranickými orgány. Pokračovala následujícího dne, kdy došlo ještě k několika dalším výměnám. KSS získala předsedu v sociálně-politickém výboru, kterého se vzdali národní socialisté za výbory kulturní a bezpečnostní. KSČ souhlasila s tím, že za předsednictví ve výboru inkompatibilním ztratí toto ve výboru bezpečnostním.<sup>819</sup> Tato výměna ukazuje, že v podmínkách ÚNS vzhledem k výše popsaným změnám (zrušení volebního soudu) narůstal význam inkompatibilního výboru a hlavně problematiky, která se mohla dostat na pořad jeho jednání do té míry, že se rovnal (téměř) bezpečnostnímu výboru.

---

<sup>817</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f. Kancelář Národního shromáždění, inv.č. 54, kart.č. 4

<sup>818</sup> Tamtéž., schůze předsedů a tajemníků klubů 2.7.1946.

<sup>819</sup> Tamtéž., schůze předsedů a tajemníků klubů 3.7.1946

Později si ještě politický vývoj vynutil vznik dalších výborů. V listopadu 1946 byl zvolen a zanedlouho ustaven výbor pro kontrolu provádění dvouletého plánu, do jehož čela se dostal národně socialistický poslanec J.Nedoma. Pozice prvního místopředsedy v ní náležela KSS, druhého místopředsedy KSČ a třetího místopředsedy ČSL.<sup>820</sup> Ve stejný měsíc vznikl právní výbor, jehož předsedou se stal komunistický poslanec A.Gregor. Podle zákona č. 197/1946 Sb. ze 17.10.1946 byl taktéž v listopadu zvolen ústavní výbor, který měl 36 členů a za předsedu si vybral sociálně demokratického poslance O. Johna. Vznik tohoto výboru souvisel s definitivním rozhodnutím svěřit práci na ústavě ÚNS, čemuž budeme věnovat později podrobnější pozornost. V únoru 1947 zahájila činnost parlamentní kontrolní a úsporná komise v čele s lidoveckým poslancem J.Vičánkem.

K podstatné proměně složení i struktury výborů došlo za zcela nové situace v březnu 1948. Vrátime se k tomu v příslušné kapitole.

Později byly stanoveny a schváleny základní zásady organizace parlamentních prací. Plenární schůze se měly konat vždy každý druhý týden, přičemž pochopitelně existovala možnost uskutečnit je v případě potřeby i častěji. Zasedání výborů se konala ve dnech, kdy se plénum nescházelo. V jednom dni se mohlo konat nanejvýš pět výborových schůzí. Veškerá korespondence výborů s úřady se musela odehrávat toliko prostřednictvím kanceláře ÚNS. Stenografové mohli působit ve výborech jen ve výjimečných případech se souhlasem předsednictva ÚNS, což později muselo samo předsednictvo vícekrát připomínat. Obvykle měli svoji povinnosti plnit poslanci zvolení za zapisovatele výboru. Zprávy z výborových schůzí a jejich komuniké mohla být zveřejňována jen se souhlasem sekretariátu. K úředním cestám představitelů výborů bylo nutné ohlášení předsednictvu, které je muselo výslovně povolit.<sup>821</sup>

Výbory navržené při jednáních počátkem července 1946 byly zvoleny na plenární schůzi ÚNS 8.7.1946. Ta potom pokračovala vládním prohlášením, které přednesl předseda vlády Klement Gottwald. Poté, co byla jeho vláda 2.7. prezidentem jmenována, předstoupila před ÚNS, aby jeho poslance seznámila se svými plány a preferencemi. Z hlediska posluchačů bylo jistě důležité Gottwaldovo sdělení, že vláda považuje za svou povinnost navrhnout ÚNS novou ústavu, která bude muset vycházet z odkazu boje proti okupantům a také z toho, co se zatím podařilo v osvobozeném Československu vykonat. Stojí za povšimnutí, že na prvním místě mezi tím, co nová

---

<sup>820</sup> Tamtéž, 20. schůze předsednictva ÚNS 6.11.1946.

ústava měla zajistit, uvedl definitivní zakotvení národních výborů, rozšíření jejich pravomocí, posílení jejich legitimacy prostřednictvím všeobecných, přímých, rovných a tajných voleb do nich a samozřejmě odstranění „policejně byrokratického systému státní správy“. Dále měla ústava potvrdit stav dosažený znárodněním, aby konečně zmizely veškeré naděje na případné vracení tohoto majetku „hrstce velkokapitalistů“. Od ústavy také očekával kodifikaci řady důležitých a tehdy populárních lidských a především sociálních práv, jako práva na práci, na spravedlivou odměnu za ni, na vzdělání, odpočinek a zaopatření v případě nemožnosti pracovat, rovnoprávnosti žen, svobody náboženství, tisku, projevu, shromažďování, vědeckého bádání a umělecké tvorby. Ústava měla konečně vyjádřit, že Československo je národním státem Čechů a Slováků a že jejich poměr se musí upravit podle zásady rovnoprávnosti a s respektem k národní svébytnosti Slováků. Na druhé straně se ale nesměly tolerovat žádné separatistické, protičeské a protistátní projevy bez ohledu na to, na jaké půdě a v jakém orgánu se odehrávají.<sup>822</sup>

Odhodlání vlády vypracovat novou ústavu se zhmotnilo v jejím usnesení z 27.8.1946, podle kterého jí tento úkol ukládal tzv. budovatelský program schválený Národní frontou a stranami v ní sdruženými.<sup>823</sup> Vláda přitom počítala se vznikem poradního orgánu pro ústavní práce, který by byl složen ze dvou sborů. Politický poradní sbor by tvořili zástupci politických stran a právnícký odborníci na ústavní právo. Jednání se ovšem měli účastnit i zástupci vědeckých, zájmových a odborných korporací, což odpovídalo tehdy často rozvíjeným úvahám o nutném rozšíření základny pro tvorbu politické vůle. Parlamentu a politice v užším smyslu slova již v tomto ohledu nemělo náležet výlučné postavení.

V této době si ještě vláda nepřipouštěla navenek žádné pochybnosti o tom, že právě ona je povolána k vypracování ústavy. Zástupci KSČ i národních socialistů se shodovali na tom, že má jít o výlučný úkol vlády a že ve fázi příprav není žádný prostor pro eventuální spolupráci s ÚNS. Ministr J. Stránský sice přiznával, že teoreticky může vlastní návrh ústavy předložit i ÚNS, pokládal to ale za nepravděpodobné a soudil, že poslanci vlastně přivítají, když budou tohoto úkolu zproštěni. Drobné spory se nakonec ve vládě svedly jen o to, kdo by měl stát v čele právního poradního sboru. Národní socialisté chtěli do jeho čela prosadit ministra Drtinu, ale ministr vnitra Nosek si své

---

<sup>821</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f. ÚNS, kart.č. 23. 30. schůze předsednictva ÚNS 16.1.1947.

<sup>822</sup> [www.psp.cz](http://www.psp.cz) ÚNS, Stenoprotokoly, 3. schůze ÚNS 8.7.1946.

<sup>823</sup> NA Praha, ÚV KSČ, f. Klement Gottwald, a.j. 1494., sv. 141, schůze vlády 27.8.1946.

formálně vedoucí postavení při plánovaných ústavních pracích vzít nenechal a KSČ souhlasila jen s tím, že se bude moci nechat ministrem spravedlnosti (případně ovšem i jiným členem vlády) v případě svého zaneprázdnění zastupovat.<sup>824</sup>

Pro rozpravu o prohlášení předsedy vlády byla jednotlivým poslaneckým klubům stanovena časová lhůta, která obnášela v minutách počet členů klubu násobený dvěma – minimálně však 60 minut. Na poslance mimo kluby připadalo dohromady 20 minut. Ačkoliv není cílem této práce rekapitulace parlamentních debat a řečnických soubojů, stojí za zmínku, že v rozpravě k vládnímu prohlášení se objevily důležité motivy, které byly charakteristické pro chápání role parlamentu ve veřejné životě obecně a v politické systému zvlášť. Týkaly se hlavně nové ústavy a podílu parlamentu na jejím vypracování. Poslanec Chytil (ČSL) se ve svém příspěvku zaměřil na otázku, kdo by měl být do prací na nové ústavě zapojen a z jakých zdrojů vůbec má ústava vyrůstat. Dotkl se tím tématu, které se zadlouho stalo předmětem konfliktu mezi stranami. Vyjádřil přesvědčení, že ústava není jen „dílem demokratické politické dohody“, ale též „dílem odborných intelektuálních úvah“. Ústavu nepokládal pouze za těžký politický úkol, ale také za úkol kulturní, protože byla svědectvím o velikosti národní kultury. Vzhledem k tomu se mu jevilo jako nutné, aby na ústavě spolupracovali zástupci české a slovenské politiky s reprezentanty české a slovenské vědy. V tomto smyslu měla ústava být plodem spolupráce všech složek národa, který se neměl redukovat na jeho volené zástupce politické. Proto poslanec Chytil podal jménem svého poslaneckého klubu žádost ministerstvu vnitra, aby vyhlásilo v této věci anketu a dalo tak podnět ke vzniku odborné komise. Spojoval s tím i víru, že odborné argumenty pomohou vyřešit i případné politické rozpory. Nebylo také náhodou, že z problémů, o kterých měla ústava pojednávat, věnoval největší pozornost občanským právům a svobodám. Varoval před tím, aby se z nich stala jen prázdná hesla, která by ztratila reálný obsah.<sup>825</sup>

Rudolf Slánský naopak za poslanecký klub KSČ Chytilovy představy o zapojení mimopolitických (míněno v této souvislosti expertních) kruhů do přípravy ústavy zatím ještě nepřímou, ale přesto zřetelně odmítl. Spatřoval v nich pro KSČ nepřijatelné „pokusy korigovat vůli lidu“, která se nezměnitelně projevila ve volbách. Komunistům přitom nešlo o to, aby obhájili právo ÚNS vypracovat ústavu, ale o to, aby zabránili

---

<sup>824</sup> [www.psp.cz](http://www.psp.cz) ÚNS, Stenoprotokoly, 3. schůze ÚNS 8.7.1946. Z vystoupení ministra Laušmana na této schůzi je však, zejména se znalostí pozdějšího vývoje, možné usuzovat, že sociální demokraté již přinejmenším uvažovali o možnosti přenést přípravu ústavy na ÚNS.



vlivu expertů, z jejich pohledu „reakčních profesorů“ na ústavu. Konkrétně ve vztahu k nové ústavě se ale zmínil jen o potřebě decentralizace, pod kterou KSČ chápala zrušení zemí a zavedení krajského zřízení.<sup>826</sup>

Postavení ÚNS a jeho působnosti věnoval velkou pozornost zástupce sociální demokracie v rozpravě, poslanec John. Jasně trval na tom, aby příprava ústavy byla provedena parlamentem. V této souvislosti ovšem poukázal na to, že parlament a parlamentarismus nepožívají v Československu takového respektu, jaký by jim měl náležet. Tento stav by proto mělo změnit pověření pro ÚNS, aby se ujal práce na nové ústavě a aby ji tedy nejenom schvalovalo. Navrhoval ustavit zvláštní komisi složenou vedle poslanců ÚNS také ze zástupců vlády a Národní fronty. Členové komise by studovali problematiku a rozhodovali by o podobě návrhu ústavy před tím, než by byl předložen ke konečnému schválení. Míru demokratičnosti státu spojoval s tím, jestli parlamentu budou skutečně poskytnuta všechna práva, která mu v demokratickém státě náleží.<sup>827</sup>

Ještě dříve, než se poslanci rozešli na prázdniny, čekala je nová volba předsednictva ÚNS. Po vyřešení politických sporů byl podán společný návrh, aby se předsedou ÚNS stal znovu Jožka David. Za daných okolností nemohlo překvapit, že z odevzdaných 239 hlasovacích lístků získal hlasy 234 poslanců. Jelikož tento počet přesahoval prostou většinu, byl podle par. 61 jednacího řádu J. David zvolen předsedou ÚNS. Poté následovala podobně připravená volba místopředsedů, za které byli navrženi poslanci Anežka Hodinová-Spurná, Alois Petr, Emanuel Böhm, František Tymeš a Jozef Šoltész. Pro tuto společnou kandidátní listinu pak bylo odevzdáno 227 hlasů, proti ní žádný.

Otázka nové ústavy nabyla na naléhavosti po parlamentních prázdninách. Předseda vlády Klement Gottwald předstoupil před poslance 12.9.1946, aby je informoval o aktuální práci a úkolech vlády. V tom oddíle svého projevu, který byl věnován ústavě, považoval za nutné reagovat na názory, že vláda svým rozhodnutím chopit se ústavodárné iniciativy porušuje práva ÚNS a oslabuje jeho postavení. Odpovídal na ně argumentem, že jestliže vláda může přicházet s iniciativními návrhy v běžných zákonodárných věcech, tím větší je její povinnost při předložení nové ústavy. Poslancům premiér sdělil, že vláda zřídila za tímto účelem dvě komise: politickou a

---

<sup>825</sup> Tamtéž, 5. schůze ÚNS 10.7.1946.

<sup>826</sup> Tamtéž.

<sup>827</sup> Tamtéž

právníckou. Tím chtěla zajistit, aby se ústavodárných prací aktivně účastnili vedle politiků také další představitelé veřejného života.<sup>828</sup> Ujišťování o respektu vlády vůči ÚNS bylo v tuto chvíli o to akutnější, že jejich vzájemné vztahy se poněkud komplikovaly. Jádrem vzájemných třenic spočívalo právě v počínajících snahách ÚNS o jistou emancipaci a samostatnost vůči vládě. Její členové přijímali podobné iniciativy nelibě – chtěli parlamentu svěřovat jen to, co bylo nezbytné a celkově na jeho schopnosti pohlíželi se silnou skepsí. Vzhledem k procedurám jeho jednání musel přirozeně svojí rychlostí a operativností za vládou zaostávat. Místopředseda vlády Z.Fierlinger vyjádřil tento náhled výmluvně v jednom svém tehdejší projevu, v němž parlamentu přisoudil nepříliš lichotivá adjektiva „dýchavičný“ a „neschopný“.<sup>829</sup>

V rozpravě, která byla zahájena 18.9.1946 pak zástupce sociální demokracie (tentokrát poslanec Vilém Bernard) znovu apeloval na respekt k postavení a právům parlamentu, což opět označil za nezbytnou podmínku demokracie. Právě tím odůvodnil požadavek, který za svoji stranu předložil a v němž žádal, aby ÚNS vypracovalo novou ústavu. Trval na tom, že je to jeho právo i povinnost a že jen takové řešení odpovídá zásadám demokracie. Těžiště všech prací spojených s ústavou mělo zůstat na půdě ÚNS s tím, že by se na nich v přiměřené míře prostřednictvím zástupců ústředních úřadů podílela i vláda a také ústavněprávní experti. Bernard dále odmítl názor, že pokud sociální demokracie hlasovala pro vládní prohlášení z 8.7.1946, v němž se hovořilo o tom že vlastní návrh nové ústavy předloží vláda, neměla by nyní požadovat jiný způsob a reklamovat toto právo pro ÚNS. Takovou úvahu nepřijímal a přitom se odvolával na ústavní zákon o ÚNS a výslovné ustanovení v něm obsažené, podle něhož ÚNS přísluší dát republice novou ústavu. Ústavní zákon je závazný pro parlament i vládu, ale podle názoru V.Bernarda měla v takové situaci ustoupit a přizpůsobit se nárokům parlamentu vláda. Pokud by se nová ústava měla tvořit podle vládní předlohy, znamenalo by to ohrožení samotných základů československého parlamentarismu.

Poslanec Bernard pak ale ve svém projevu ještě pokračoval obecnějším zamyšlením nad soudobým parlamentarismem a nad vztahem své strany a celého sociálnědemokratického myšlenkového hnutí k němu. Jeho příspěvek se tak stal z tohoto hlediska jedním z nejzajímavějších, které byly na půdě PNS i ÚNS proneseny. Zdůraznil totiž, že práva parlamentu obhajuje jako stoupenec demokracie a socialismu a že tedy zásady parlamentarismu nejsou se socialismem v rozporu. Přiznával sice tak, jak

---

<sup>828</sup> [www.psp.cz](http://www.psp.cz) Těšnopisecké zprávy o schůzích ÚNS, 9. schůze ÚNS 12.9.1946.

bylo obvyklé již před válkou a jak se tvrdilo i po válce, že parlamentarismus je vynálezem překonaného věku liberalismu. Neponechával žádné pochybnosti o tom, že se všemi jeho zbytky zejména v hospodářském životě, je třeba radikálně skoncovat. Vzápětí ale varoval před tím, aby se tento legitimní cíl nezvrhl v odstraňování „vymožeností a institucí politické demokracie“. Tvrdil naopak, že „tím dokonalejší socialistický řád se nám podaří vybudovat, čím důsledněji a rozhodněji budeme dbát, aby demokratické instituce byly v našich nových poměrech zachovány. Navíc se o všech věcech, které se tak těsně dotýkají zájmů „lidu“, mělo jednat způsobem, jenž by zaručil maximální možnou míru veřejnosti a to podle Bernarda platilo právě pro parlamentní projednávání.<sup>830</sup>

Vzápětí na projev poslance Bernarda odpověděl komunistický poslanec Kliment. Znovu zdůraznil, že schválení vládního prohlášení bylo politickým závazkem, který je „kampaní“ požadující svěřeni ústavodární iniciativy ÚNS a její odnětí vládě, porušován. Navíc by jednání ústavněprávního výboru o nové ústavě za daných okolností znamenalo i porušení formálních předpisů jednacího řádu ÚNS.

Záležitost se dostala i na schůzi předsednictva ÚNS, které se sešlo téhož dne. Předseda J. David na ní informoval přítomné, že podle slibu, který mu dal předseda vlády, vláda znovu projedná, kdo vypracuje a předloží návrh nové ústavy.<sup>831</sup>

Následujícího dne se konala schůze vedení Národní fronty, která měla projednat zásadní otázky týkající se přípravy nové ústavy. Gottwald, ačkoliv se nezdržel kritiky požadavku na revizi schválení vládního prohlášení, hned na úvod navrhl, aby Národní fronta doporučila vládě nepokračovat v ústavních pracích a požádat ÚNS, aby se tohoto úkolu chopilo.

V následné diskusi se ukázalo, že pro to, aby ústavu vypracovalo ÚNS, je vlastně jen sociální demokracie, která připomínala, že požadavek ÚNS je v souladu s Košickým vládním programem a odpovídá také tomu, jak se agitovalo před volbami. Jeden z jejích zástupců na jednání, náměstek předsedy vlády Fierlinger, přitom dával jasně najevo, že on sám byl ve vedení strany přehlasován. Další místopředsedové vlády Šrámek a Zenkl trvali na původním vládním stanovisku a zdůvodňovali, proč ústavu musí předložit vláda a naopak to nemůže udělat ÚNS. Upozorňovali, že není správné

---

<sup>829</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f. ÚNS, kart.č. 23, 9. schůze předsednictva ÚNS 12.9.1946.

<sup>830</sup> [www.psp.cz](http://www.psp.cz) ÚNS, Stenoprotokoly, 11. schůze ÚNS 18.9.1946. Za povšimnutí stojí, jak se tam, kde by se mohl používat termín občané, používal v této době pojem lid, přičemž rozdíl mezi oběma pojmy je zjevný.

<sup>831</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f. ÚNS, kart.č. 23, 11. schůze předsednictva ÚNS.

vyvozovat z názvu ÚNS jeho oprávnění vytvářet ústavu. S tím souhlasil i ministr Stránský, který poukazoval na to, že každý zákon, a tedy i ústavu, mohla navrhnout vláda nebo skupiny poslanců k tomu oprávněné, nikoliv parlament jako celek. Uvědomoval si ale, že z politického hlediska bude vhodnější nechat parlament dohodnout se na svém iniciativním návrhu. Vláda měla počkat, zda se mu to podaří a teprve až by bylo jasné, že to nedokáže, předložit návrh svůj. Přes různé další zákruty diskuse, kdy se řešilo, co přesně vlastně parlament od vlády žádá a zda by to neměl vyjádřit písemně, zda vláda případně poskytne své experty k dispozici parlamentu a zda vláda má ve svém usnesení ponechat formulaci, že ponechává všechny ústavní práce ÚNS (to odmítali národní socialisté Krajina a Zenkl) skončila schůze s tím závěrem, že předseda vlády v příští schůzi předloží návrh vládě na usnesení podle svého návrhu pro tuto schůzi.<sup>832</sup> Mezitím se na nový úkol připravovaly i parlamentní orgány. Předseda ÚNS J. David se snažil zažehnat případný spor a tvrdil, že diskuse o tom, kdo předloží návrh ústavy, nebyla bojem mezi vládou a parlamentem. V předsednictvu ÚNS se na přelomu září a října již diskutovalo o formě nadcházejících ústavních prací. V této souvislosti bylo třeba řešit dva okruhy otázek:

- kdo se přípravy ústavy v ÚNS chopí, tedy zda subkomise stávajícího ústavněprávního výboru nebo zvláštní ústavní výbor pověřený výlučně pracemi na ústavě,
- jak práce zahájit, zda použít iniciativní výbor a posléze záležitost postoupit do výboru ústavně právního, jak se při iniciativním návrhu podle jednacího řádu postupovat má, nebo zda iniciativní výbor obejít, přičemž pak by se do jednacího řádu musela vložit klauzule, že výbory jsou zmocněny předkládat své návrhy plénu i bez iniciativního výboru. Kromě toho se ještě naskýkala eventualita, že by vznikla rezoluce s potřebným počtem podpisů, která by vyzvala ústavně právní výbor k zahájení prací na nové ústavě.

Odpovědi na první uvedenou otázku se samozřejmě lišily podle stranické příslušnosti. Zatímco sociální demokraté, slovenští demokraté a lidovci se klonili ke vzniku nového zvláštního ústavního výboru, komunisté dávali přednost stávajícímu ústavně právnímu výboru, který by byl případně rozšířen. Nad druhou otázkou se shoda

---

<sup>832</sup> KAREL KAPLAN (ed.): *Příprava nové ústavy*, Praha 1993, s. 19-23.

hledala ještě obtížněji. Komunističtí poslanci obhajovali změnu jednacího řádu, sociální demokraté a národní socialisté zase preferovali spíše cestu usnesení sněmovny.<sup>833</sup>

Vláda splnila to, co jejím jménem slíbil na schůzi Národní fronty 19.9.1946 Kl. Gottwald a souhlasila s tím, aby se ústavní práce svěřila ÚNS. Usnesla se, že bude respektovat přání ÚNS, přenechá mu ústavní práce a zruší svá dřívější usnesení v této věci z července a srpna 1946. Premiér a jeho strana (spolu s ostatními přívrženci původního plánu) si uvědomovali, že otázka autorství ústavy není natolik závažná, aby stála za konflikt s postupně se rozšiřující frontou odpůrců. Gottwald oficiálně požádal zákonodárny sbor o zahájení příslušných prací ve svém prohlášení z 2.10.1946.

Debaty o tom, jaký způsobem se měl tohoto úkolu zhostit, pak dále pokračovaly. Nakonec dospěly částečně k jiným závěrům, než se zdálo ještě před několika dny. Podle platného jednacího řádu (par. 22, odst. 2) sice bylo možno zřídit sněmovní výbor prostým usnesením, avšak takový výbor nemohl iniciativně přikročit k vytvoření návrhu zákona, ale mohl pouze projednávat již vypracované návrhy, které obsahovaly přesnou formulaci toho, na čem se má parlament usnést. Stávající jednací řád připouštěl podle par. 18 a 19 jen dvě možnosti, jak mohl sněmovní výbor projednávat návrh zákona – jako návrh vlády nebo jako samostatný iniciativní návrh podepsaný minimálně 21 poslanci, který by musel být přednostně projednán iniciativním výborem. Neposkytoval tedy žádný prostor pro to, aby jakýkoliv výbor ÚNS (již existující nebo případně nově vzniklý) iniciativně sám zahájil práce na návrhu jakéhokoliv zákona včetně ústavy. Jevilo se jako nezbytné, aby poslanci-členové nového výboru mohli postupovat iniciativně, zpracovávat jednotlivé návrhy, přihlížet k nim a přitom nemuset všechno předem předkládat iniciativnímu výboru. Takové řešení by znamenalo změnu jednacího řádu (jeho paragrafů 19 a 23) a ÚNS by se tak mohlo pustit do ústavodárných prací pouze tehdy, pokud by byl jednací řád novelizován. Existovala i možnost, že by se k tomu přikročilo v rámci práce na úplně novém jednacím řádu. Jelikož se ale dalo očekávat, že vytváření nového jednacího řádu bude složitý dlouhotrvající proces, který by zahájení tvorby ústavy nepříjemně oddaloval, objevila se jiná eventualita. Spočívala ve vydání zvláštního zákona, jíž by se dosud neexistující pravomoc ÚNS konstituovala. Zástupci poslaneckých klubů se proto sešli, aby se pokusili formulovat stručný zákon, který by umožnil speciálnímu ústavnímu výboru chopit se iniciativy bez nutnosti měnit

---

<sup>833</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f. ÚNS, kart.č. 23, 12. schůze předsednictva ÚNS.

jednací řád.<sup>834</sup> Poslanci Procházka, John, Burian, Řehulka, Kočvara a Púll tak společně předložili návrh na vydání zákona o ústavním výboru ÚNS. Zákon konstatoval, že ÚNS přísluší podle čl. 1 ústavního zákona č. 65/1946 Sb. právo vypracovat novou ústavu ČSR a že za tímto účelem si zvolí zvláštní ústavní výbor, který bude mít 36 členů zvolených podle zásady poměrného zastoupení.<sup>835</sup> Tomuto výboru se zákonem ukládá, aby vypracoval návrh nové ústavy ČSR a zákonů s ústavou souvisejících. Jinak pro něj měla platit přiměřeně ustanovení jednacího řádu. Tento text byl předložen 3.10.1946. Iniciativní výbor jej 9.10.1946 přikázal ústavněprávnímu výboru a hned následujícího dne tento výbor plénu doporučil návrh schválit. Plénum ÚNS pak zákon schválilo na své 16. schůzi 17.10.1946.

Ústavní výbor byl zvolen 7.11.1946. Nejprve ale musel být zrušen výbor ústavněprávní a na jeho místo nastoupily dva výbory nové – ústavní a právní. V ústavním výboru byly strany zastoupeny podle stejného poměru a při stejném počtu členů jako v dosavadním ústavněprávním výboru.<sup>836</sup> Předsednickou pozici získali sociální demokraté, prvního místopředsedu slovenští demokraté, druhého místopředsedu národní socialisté, třetího místopředsedu lidovci. Zástupce KSČ měl obsadit funkci zpravodaje o ústavě. Vzápětí pak byl zvolen právní výbor, jehož význam samozřejmě poněkud poklesl, což se projevilo i v nižším počtu 24 členů. Právnímu výboru byly přikázány všechny osnovy, které ústavněprávní výbor do svého zrušení nestihl projednat.<sup>837</sup> Jeho složení a rozložení funkcí v něm bylo stejné jako dosud v ústavněprávním výboru.

Zástupci všech stran se shodli na tom, že se budou společně snažit o to, aby nová ústava mohla být přijata jednomyslně. Po vyřešení otázky výboru zbývalo ještě rozhodnout, zda na ústavě bude trvale pracovat celý výbor nebo jen jeho určitá část. V předsednictvu nakonec převážil názor, že bude vhodnější vytvořit paritně složenou

---

<sup>834</sup> NA Praha, f. Kl. Gottwald, sv. 54, a.j. 886, kart.č. 54.

<sup>835</sup> Jeho členy byli zvoleni za KSČ poslanci Čepička, Gregor, Hložek, Jura, Janouš, Krajčír, Musil, Procházka, Smrkovský a Škrlantová, za národní socialisty poslanci Burian, Firt, Horáková, Krajina, Langr, Šíp a Vítovec, za lidovce poslanci Chytil, Klimek, Novák, Rozehnal a Řehulka, za slovenské demokraty poslanci Bugár, Fraštacký, Kočvara, Špánik a Zibrín, za KSS poslanci Frlička, Holdoš, Szabo, Šmidke a Šoltész.

<sup>836</sup> [www.psp.cz](http://www.psp.cz) ÚNS, Stenoprotokoly, 20. schůze ÚNS 7.11.1946. V ústavním výboru zasedalo 11 komunistů (poslanci a poslankyně Čepička, Gregor, Hložek, Jura, Janouš, Krajčír, Musil, V. Procházka, Smrkovský, Škrlantová a Vítovec), šest národních socialistů (Langr, Burian, Šíp, Horáková, Krajina, Firt), pět lidovců (Řehulka, Rozehnal, Chytil, Novák, J. Klimek), pět slovenských demokratů (Kočvara, Zibrín, Bugár, Špánik, Fraštacký), čtyři sociální demokraté (John, Bernard, Tymeš, Bělehrádek), tři poslanci za KSS (Šoltész, Šmidke, Holdoš), po jednom za Stranu práce (Frlička) a Stranu slobody (Šabo).

<sup>837</sup> Tamtéž. Členem právního výboru se stalo sedm komunistů, po čtyřech zástupcích v něm měli národní socialisté, lidovci a slovenští demokraté, tři sociální demokraté a dva poslanci za KSS.

subkomisi nového výboru, která by se na poradách probírala základní zásady ústavy a „hrubé“ znění by se pak předkládalo plénu výboru.<sup>838</sup>

### **XII. 3. Ústavodárné národní shromáždění a vláda: parlament jako náhražka opozice?**

Střet vlády a parlamentu ve věci autorství nové ústavy neprobíhal na povrchu nijak mimořádně dramaticky. Nevyvolal otevřené konflikty, ale pouze umírněnou a spíše skrytou polemiku. Rozvinula se sice i jistá propagandistická kampaň, která ale ve srovnání s jinými (například proti Feierabendovi, rozsudku nad protektorátní vládou nebo „boje“ za zemědělské zákony) nenabyla příliš prudké podoby. Jejimi hlavními motivy byly výtky na adresu těch kruhů, které chtěly ústavu vložit do rukou parlamentu, že porušují přijaté politické závazky, vnášejí zmatek do uskutečňování budovatelského programu a neklidu do celé společnosti.<sup>839</sup> Protagonisté především polemizovali s názorem, že svojí aktivitou vláda postupuje neústavně, porušuje práva ÚNS a ohrožuje váhu parlamentu a parlamentarismu.

Vláda pod vedením KSČ se na první pohled vzdala své významné kompetence relativně snadno a bez většího odporu. Sami vedoucí představitelé KSČ ale chápali toto politické vítězství parlamentu jako výstražné varování. Uvědomili si, že parlamentní půda neskýtá pro prosazování jejich programu tak výhodné podmínky jako vláda a že v zájmu jejich strany musí být zamezit tomu, aby se další významné kompetence přesouvaly z vlády ve prospěch ÚNS. Naléhavě proto upozorňovali i své poslance na to, že jejich soupeři se snaží přenášet těžiště moci z vlády do parlamentu tak, aby se ve vládě jen usnášely „papírové zákony“ a skutečné rozhodování by probíhalo v parlamentu.

Nedlouho po „boji o ústavu“ se sešel poslanecký klub KSČ na důležité schůzce, v jejímž průběhu byly vyjádřeny myšlenky zásadního významu pro pochopení nejen taktiky této strany, ale vůbec významu parlamentu v poválečném Československu let 1945-1948. Václav Kopecký poslancům vysvětloval, že základ moci jejich strany tkví ve vládě a obecně v exekutivě, nikoliv primárně v parlamentu. To sice neznamenal, že by v dané chvíli zákonodárny sbor neměl pro KSČ žádný význam, ale nesměl to být orgán klasické parlamentní demokracie s nedotknutelnou legitimitou na svých výšinách zcela oddělený od ostatních institucí. Jak již bylo výše uvedeno, měl být neustále

---

<sup>838</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f. ÚNS, kart.č. 23, 14. schůze předsednictva ÚNS 2.10.1946.

konfrontován s dohledem „lidu“ a jeho moc měla být vyrovnávána jinými, stejně legitimními instancemi. Vliv strany v parlamentu se již neměl uplatňovat pouze cestou obvyklých procedur (návrhy zákonů, interpelace, projevy), byť se jich vedení KSČ nijak nezříkalo. Využíván musel být nový prostředek spočívající v tom, aby byl parlament postaven pod tlak lidu – zde ležela podle Kopeckého podstata „celého umění parlamentního, celé režie parlamentní“.<sup>840</sup> Bylo třeba mobilizovat masy, aby se otupilo ostří útoků z parlamentního prostředí na ministry (míněno samozřejmě především komunistické), které by mohly vést až k otevřené roztržce mezi parlamentem, nebo některým jeho orgánem, a vládou nebo některým jejím členem.

Ve stejném duchu se vyjadřoval také R. Slánský. I on viděl ve vývoji od voleb snahu vyvolat konflikt mezi zákonodárnou a výkonnou mocí a pokus přenášet rozhodující vliv do poslaneckých lavic. Stěžoval si na to, že ÚNS kritizuje vládní předlohy zákonů a přijímá usnesení proti ministrům, čímž podle jeho názoru snižovalo autoritu vlády. Formuloval pozoruhodný argument, že před válkou parlament vládě poslušně sloužil, ale po válce se chce realizovat v boji proti ní. Zatímco tedy dříve, v první republice tvořily společně soustavu vzájemně spolupracujících orgánů, které společně prováděly politiku zaměřenou proti skutečné levici a tehdejší poslanci v tom útok na svoji nezávislost nespatořovali, po válce chce reakce postavit parlament pod hesly dělby moci proti vládě a tak bránit uskutečňování jejího programu údajně jenom proto, že v čele vlády stojí komunista a komunisté obsadili i většinu nejdůležitějších resortů. O to důležitější je, jak Slánský na poslance apeloval, aby se i v parlamentu (plénech i výborech) vedl „boj proti reakci“. Měl spočívat v odhalování „státu nepřátelských záměrů a činů reakčních křídel nekomunistických stran“ a také ve vznášení konkrétních obvinění. Poslanci KSČ se měli soustředit na jednotlivé obory nekomunistických ministrů a podrobovat je ostré kritice.

Tato výzva se v následujícím roce setkala s odezvou především ve vztahu k ministrům Drtinovi (ten byl ovšem vzhledem ke svému resortu a hlavně kvůli retribucím předmětem řady útoků již dříve) a Majerovi, který „doplácel“ na postupující diferenciaci uvnitř sociální demokracie a v této souvislosti na skutečnost, že se stával vůdčím představitelem sílicího nekomunistického křídla strany). Vnitrostranické poměry a silný „světonázorový“ charakter KSČ se promítaly i do činnosti poslaneckého klubu. Ačkoliv v projevech stranických špiček bylo možno nacházet vůči klubu kritické

---

<sup>839</sup> Ústřední archiv Akademie věd ČR, f. Vladimír Procházka, sign. IIIg, inv.č. 1761, kart.č.104.



ostny, u svých politických soupeřů vzbuzoval z určitého pohledu respekt. Oceňována byla jeho ukázněnost, pravidelná účast na schůzích a připravenost (měli poznámky k jednotlivým projednávaným bodům), což jim pomáhalo v četných řečnických bitvách. Určitá část poslaneckého klubu byla zbavena svých povinností v krajích a věnovala se výhradně parlamentní práci. K tomu patřila i péče o zlepšení odborných znalostí a informovanosti komunistických poslanců. Touto cestou se měly zvýšit jejich šance ve snaze, aby své návrhy nemohli prosazovat dva jejich hlavní protivníci – poslanci ostatních stran a byrokratický aparát jednotlivých ministerstev.<sup>841</sup>

Poslanci KSČ měli k plnění svých úkolů využívat i pomoci zdola, od mobilizovaných mas. Pouze cestou jejich vzájemné spolupráce mohla být posilována pravá demokracie, v níž se ke slovu dostanou lidé prostřednictvím rezolucí či deputací, proti demokracii vnější, reprezentované toliko parlamentem, který zajat vlastními procedurami a formalitami, přehlíží vůli lidu a dává prostor protilidovým záměrům.<sup>842</sup>

Svémi slovy Kopecký a Slánský předjímal situaci, která nastala zanedlouho a k níž se ovšem již v té době viditelně schylovalo. Na přelomu let 1946-1947 vypukl konflikt mezi většinou poslanců zemědělského výboru a ministerstvem zemědělství v čele s Juliem Ďurišem. Jednalo se nepochybně o nejvážnější střetnutí vlády a parlamentu během funkčního období obou prvních poválečných parlamentů. Jeho důvody spočívaly jak v již zmíněném významu zemědělství pro tehdejší politiku a společnost,<sup>843</sup> tak i v osobě ministra Ďuriše, který náležel k radikálnímu křídlu KSČ a svými názory i stylem budil mezi politickými konkurenty silný odpor.

První náznak později trvalých sporů se objevil již počátkem října 1946, kdy národně socialistický poslanec Novák v debatě k prohlášení předsedy vlády prohlásil, že ministerstvo zemědělství vzbuzuje obavy z kolektivizace a zřizování kolchozů.<sup>844</sup> Následujícího dne pak o projevu poslance Nováka informovalo Svobodné slovo.

Ministr Ďuriš na nejbližším zasedání vlády reagoval ostrým protestem a neobvyklým požadavkem, aby vláda vydala prohlášení s výslovným odsouzením

---

<sup>840</sup> NA Praha, ÚV KSČ, f. Klub poslanců KSČ, a.j. 2, kart.č. 1, schůze klubu 19.12.1946.

<sup>841</sup> Tamtéž, a.j. 12, kart.č. 1. Organizace práce sekretariátu klubu poslanců KSČ.

<sup>842</sup> Tamtéž. Referát Rudolfa Slánského: Politická situace a postup naší strany.

<sup>843</sup> Vyplýval z toho, že v zemědělství pracovalo více lidí než dnes, zemědělská půda byla chápána jako jeden ze základních atributů národní existence, která navíc nedávno prošla těžkým ohrožením a v neposlední řadě také z toho, že v zemědělství docházelo k rozsáhlým majetkovým přesunům a k půdě se dostávaly vrstvy dosud nemajetné, což mělo významný politický dopad.

<sup>844</sup> [www.psp.cz](http://www.psp.cz) ÚNS, Stenoprotokoly, 13. schůze ÚNS 2.10.1946.

inkriminovaných výroků.<sup>845</sup> Podle svého tvrzení v ÚNS jasně prohlásil, že „sovchozy a kolchozy u nás nebudou“ a proto uvedený poslanec i tiskový orgán národně socialistické strany porušili usnesení vlády z 20.9.1946 a prohlášení Národní fronty z 27.9.1946. O celé věci se strhla ve vládě živá debata, která kromě charakteristiky názorů a do jisté míry i psychického ustrojení zúčastněných osobností, ilustrovala i poměr vlády jako kolektivního orgánu sdružujícího vedoucí představitele stran k parlamentu i jeho jednotlivým poslancům. Další komunističtí ministři a také sociální demokrat Laušman uváděli jiné příklady národně socialistických útoků. Naproti tomu národně socialističtí ministři namítali, že jde o podobnou kontroverzi, jakých je mezi tiskem jedné strany a politiky stran druhých víc. Poukázali ovšem především na jádro celé věci – na skutečnost, že šlo o řádný parlamentní projev poslance, který za něj zodpovídá a ministr Ďuriš měl možnost na něj odpovědět přímo v ÚNS a eventuální nepravdivá tvrzení vyvrátit. Nastolili otázku, proč by vláda měla kvůli parlamentní kritice jednoho svého ministra vydávat zvláštní prohlášení.<sup>846</sup> Místopředseda vlády Šrámek nakonec předložil kompromisní řešení. Také sice nesouhlasil s vládním prohlášením, ale současně apeloval na kolegy, že musí být schopni přimět svůj tisk, aby otiskl to, na čem je vedení strany zájem – v tomto případě tedy aby Svobodné slovo otisklo ministrovu odpověď v ÚNS. V tomto smyslu tak bylo nakonec koncipováno i vládní usnesení. Vláda vyslovila souhlas s tím, aby ministr Ďuriš v některé z nejbližších schůzí ÚNS reagoval na výtky poslance Nováka a zástupcům národně socialistické strany ve vládě bylo uloženo, aby zařídili, že Svobodné slovo uveřejní zprávu o ministrově odpovědi.<sup>847</sup> Do této míry se jednalo o pro tehdejší dobu celkem běžnou politickou hádku.

Mnohem závažnější ale byla záležitost osnov šesti zemědělských zákonů, které na podzim 1946 připravilo ministerstvo zemědělství.<sup>848</sup> Kromě toho, že je vyslalo na obvyklou legislativní pouť, předložilo je totiž také k posouzení tzv. zemědělské veřejnosti. Výsledkem pak byly „spontánní“ rezoluce zemědělců docházející do parlamentu a požadující co nejrychlejší přijetí zákonů. Poprvé byla použita taktika

---

<sup>845</sup> NA Praha, ÚV KSČ, f. Kl. Gottwald, a.j. 1494, zápis ze schůze vlády 4.10.1946.

<sup>846</sup> Tamtéž. Gottwald v průběhu debaty navrhol, že vláda by mohla zmocnit ministra Ďuriše, aby v ÚNS vyvrátil obvinění pronesená na jeho adresu. Tomu ale takové řešení nestačilo, neboť mu vedle toho šlo i o zprávu ve Svobodném slově a obecně o způsob, jakým by se o celé záležitosti referovalo.

<sup>847</sup> Tamtéž.

<sup>848</sup> Byly to návrhy zákonů o zaknihování přidělů zkonfiskovaného a jiného zemědělského majetku, o zajištění zemědělského výrobního plánu, o úpravě dělení zemědělských podniků a zamezení drobení

cíleného nátlaku zdola na parlament přímo při jeho zákonodárné činnosti. V praxi se tak uskutečňovala ideová koncepce pokládající národní shromáždění nikoliv za instituci neutrálně fungujícího parlamentního systému, ale za orgán kvalitativně vyšší formy demokracie. Lid na něj dohlíží nejen prostřednictvím voleb, nýbrž také pomocí jiných nástrojů. Z hlediska teorie lze takový nátlak pokládat za pokus nahradit parlamentní demokracii demokracií plebiscitní. Tento postup ministerstva vyvolal prudký svár s nekomunistickou částí zemědělského výboru, kam přirozeně rezoluce především docházely. Docházelo k rozhořčenému vzájemnému obviňování na jedné straně z vyvolávání neklidu na venkově a na straně druhé z oddalování přijetí potřebných zákonů, bránění skutečným přeměnám venkova a odporu k přidělování půdy drobným zemědělcům.<sup>849</sup> Nekomunističtí poslanci byli pobouřeni jak obsahem zákonů, tak přirozeně i způsobem, jakým byly prezentovány. Vyjadřovali obavu, že zákony v předložené podobě budou sloužit jako skrytý podklad pro připravované vyvlastňování.<sup>850</sup> Kromě těchto zákonů ovšem poslanci kritizovali i personální politiku ministerstva a také jeho zřejmou snahu zvýhodňovat různými cestami (ceny, daně) jen některé majetkové vrstvy zemědělců. Situaci nikterak neuklidňovalo ani arogantní vystupování ministra Ďuriše.

Po řadě týdnů stupňování napětí nakonec nastalo vyvrcholení konfliktu na schůzi zemědělského výboru 8.1.1947. Na jejím počátku ministr Ďuriš vystoupil s výkladem k šesti osnovám zemědělských zákonů. Přitom ostře napadl členy bývalé agrární strany mezi poslanci výboru. Zákony hájil argumentem, že se za ně postavila vůle lidu a že tak vlastně již byly přijaty tím nejdemokratičtějšíм možným způsobem. Implicitně tak naznačoval, že vzhledem k tomu parlamentu nezbyvá nic jiného než zákony schválit v předložené podobě. Čekala však na něj rozhořčená kritika poslanců všech ostatních stran. Jejimi hlavními motivy byly nesouhlas s obcházením a nahrazováním parlamentu a jeho rozhodování, odsouzení nátlaku na ÚNS a diskriminace někdejších agrárníků, obviňování aparátu KSČ ze skrytého řízení kampaně. Na závěr schůze byla poměrem hlasů 16:9 schválena rezoluce, podle níž zemědělský výbor zjistil věcné i formální chyby ministerstva zemědělství. Postup ministerstva zemědělství byl prohlášen za neústavní a odporující československé

---

půdy, o myslivosti, o technicko-hospodářských úpravách pozemků, tzv. scelovací zákon a konečně zákon o revizi pozemkové reformy.

<sup>849</sup> [www.psp.cz](http://www.psp.cz) ÚNS, Stenoprotokoly, 30. schůze ÚNS 18.12.1946, projev poslance Tuly.

<sup>850</sup> Například přidělovaná půda se měla zaknihovávat bez označení parcel a katastrálních čísel, což minimálně vytvářelo dojem, že toho vzhledem k pozdější kolektivizaci ani nebude třeba.

parlamentní tradici, neboť osnovy rozeslalo bez toho, že by je předložilo ústředním orgánům zemědělských organizací a dalo by je na vědomí vládě a zemědělskému výboru ÚNS. Výbor nakonec vyslovil vůči ministru Ďurišovi nedůvěru.<sup>851</sup> Tento krok ale neměl žádné právní důsledky, neboť jednací řád národního shromáždění možnost výboru vyjádřit nedůvěru jednotlivému členu vlády neznal. Z hlediska politického samozřejmě takový akt měl velký symbolický význam, který se však nemohl v podmínkách stávajícího politického systému projevit.

Situaci se muselo zabývat i vedení ÚNS. Předsednictvo si nechalo vypracovat zprávu od tajemníka J. Madara, která hovořila o tom, že žádný parlamentní orgán se nemůže dostat do konfliktu pouze s jedním členem vlády, ale případně vždy jen s vládou jako celkem. Po stránce ústavněprávní tím záležitost mohla být vyřízena, neboť vzhledem k politické situaci nepřicházelo vyslovení nedůvěry vládě v úvahu. Předsednictvo se ale snažilo i o politické řešení kauzy.

Na jeho půdě se přirozeně objevily dva protichůdné názory. Předseda ÚNS David oproti zvyklostem nečekaně radikálně kritizoval postup ministra zemědělství jako nesprávný i netaktický. Pokládal za nepřijatelné, aby se ministr se svými zákonodárnými iniciativami obracel přímo na vesnice a nechával tam o nich hlasovat, neboť v tom spatřoval porušení zákona i parlamentních tradic. Navrhoval proto, aby se předsednictvo ÚNS připojilo k rezoluci zemědělského výboru a v toto smyslu poslalo i dopis předsedovi vlády.

Naproti tomu komunističtí zástupci argumentovali, že ministr zemědělství nepostupoval protiústavně a návrh dopisu odmítali. Pozoruhodné bylo především vystoupení místopředsedkyně ÚNS A. Hodinové-Spurné, která prohlásila, že parlamentní zvyklosti je třeba měnit a že ministerstvo zemědělství má právo přispívat k vytváření nové parlamentní praxe. V podobném smyslu vyznívala i reakce poslaneckého klubu KSČ, který obvinil zemědělský výbor z porušení jednacího řádu, neboť výborové rezoluce se měly postupovat příslušným ministrům nebo celé vládě. Naopak samozřejmě podpořil postup ministerstva zemědělství, na kterém shledával jako nejdůležitější, že odpovídal zásadám lidové demokracie, Košického vládního programu a prohlášení vlády z 8.7.1946. Svoji obhajobu ministerstva zemědělství završil

---

<sup>851</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f. ÚNS, Zemědělský výbor, schůze 8.1.1947.

poslanecký klub KSČ tvrzením, že ústava „platí jen potud, pokud neodporuje duchu naší revoluce a Košického vládního programu.“<sup>852</sup>

Předsednictvo ÚNS nakonec schválilo zdánlivě kompromisní návrh dalšího místopředsedy ÚNS F.Tymeše, který spočíval v tom, že předsednictvo, resp. jeho delegace navštíví předsedu vlády, předá mu rezoluci zemědělského výboru (bez toho, že by se k ní ovšem samo přihlásilo) a vyzve vládu, aby sama rozhodla, jestli ministr může takto postupovat.<sup>853</sup> Parlament v této bitvě podnikl jisté nadějně kroky směrem k obhajování samostatné politické existence vůči výkonné moci. Protože ale ve vedení nekomunistických stran stále ještě převažovala vůle hledat dohodu, nemohl se tento naznačený potenciál dále rozvinout. O promarněné šanci posílit své postavení svědčí i schválený postup předsednictva ve sporu zemědělského výboru s ministerstvem zemědělství. Snahu ÚNS podpořila i část veřejného mínění, která v postupu ÚNS, resp. zemědělského výboru spatřovala ochranu demokratických svobod a oceňovala, že nechce schvalovat všechno, co se mu předloží.<sup>854</sup>

Spor parlamentu s ministerstvem zemědělství tím ale nekončil. V dubnu 1947 předložilo ministerstvo zmíněné zákony v komplexní podobě jako tzv. Hradecký program. Jeho nejdůležitější část představoval návrh na revizi pozemkové reformy, který směřoval k nucenému výkupu půdy nad 50 hektarů a dokonce k výkupu veškeré půdy těch majitelů, kteří na ní sami nehospodařili. Příprava tohoto zákona byla velice komplikovaná. V připomínkovém řízení se setkávala s vážnými námitkami řady úřadů. Dlouho nemohla být nalezena shoda a ministr Ďuriš předložil v červnu nedohodnutou osnovu vládě.<sup>855</sup>

Celý tento program byl slavnostně vyhlášen a prosazován s nasazením masivních propagandistických prostředků. Spolupůsobením ministerstva a Jednotného svazu českých zemědělců byl vytvářen tlak, kterému se nekomunistické strany nemohly a ani nechtěly otevřeně postavit. Byly tak částečně vmanipulovány do politicky složité situace, do níž se ovšem dostaly i svoji vlastní vinou. Stále existoval silný zájem o půdu a z politického hlediska by pro ně mohlo mít vážné negativní následky, pokud by byly

---

<sup>852</sup> NA Praha, ÚV KSČ, f. Klub poslanců KSČ, a.j. 13, kart.č. 2. Poslanci odmítali i výtku, že ministerstvo zemědělství neposlalo osnovy zákona prostřednictvím předsednictva zemědělského výboru jeho členům a že tím porušilo tradici československého parlamentarismu. Podle poslaneckého lubu KSČ taková tradice nikdy neexistovala a kromě toho zemědělské veřejnosti údajně nebyly předloženy osnovy zákonů, ale pouze jejich hlavní zásady.

<sup>853</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f. ÚNS, kart.č. 23, 30. schůze předsednictva ÚNS 16.1.1947.

<sup>854</sup> *Vláda a parlament*. Svobodný zítěk 16.1.1947.

<sup>855</sup> NA Praha, ÚV KSČ, f. Kl. Gottwald, a.j. 1494, sv. 144, zápis z 92.schůze vlády 20.6.1947.

označeny za překážku jeho naplnění. Součástí propagandy za přijetí Hradeckého programu byly kromě dlouhé řady článků, petic a veřejných projevů také dopisy ministerstva zemědělství předsednictvu ÚNS z konce června 1947, které obsahovaly kritiku práce parlamentu, konkrétně „nedostatečné pracovní tempo výborů“ (míněn byl samozřejmě především výbor zemědělský). KSČ mezi svými příznivci šířila názor, že zemědělský výbor ovládla „pátá kolona“ bývalých agrárních poslanců, kteří záměrně sabotují práci celého ÚNS. Ministerstvo zemědělství žádalo, aby předsednictvo napomohlo k rychlému projednání vládního návrhu některých zemědělských zákonů. Předsednictvo se ovšem usneslo nebrat dopis na vědomí a upozornit ministerstvo na nevhodnost takového postupu.

V takové situaci se konalo důležité zasedání zemědělského výboru ÚNS 1.7.1947. Jednalo hlavně o navrhované možnosti úplného výkupu půdy, kterou národní socialisté, lidovci i slovenští demokraté odmítali, a také o případných cenách výkupu, jež se nekomunistickým členům výboru zdály naprosto nevýhodné pro dosavadní majitele. Jelikož se výbor nedokázal shodnout, záležitost byla přenesena na půdu pléna, kam se dostala v celkově vzrušené době silícího politického napětí v červenci 1947.<sup>856</sup> Zemědělský výbor ÚNS přitom nadále představoval poměrně významný faktor usilující o postavení bariéry proti rozpínající se výkonné moci. Na svoji schůzi 8.7.1947 pozval ministra vnitra V.Noska, aby vysvětlil zásah orgánů SNB proti pokusu o obnovení Selské jízdy.

Vystoupení ministra vnitra k tomuto tématu může sloužit jako další příklad konfliktů práva a politických zájmů, tak typických pro tuto dobu. Odvolával se na jednání Národní fronty z března 1947, které vyslovilo nesouhlas s tím, aby se zakládaly jezdecké organizace rolníků působící mimo Svaz brannosti nebo Jednotný svaz českých zemědělců. Na námitku poslanců, že Nejvyšší správní soud fungování Ústředí selských jízd povolil, odpověděl, že toto rozhodnutí je právně pochybené, odporuje Košickému vládnímu programu a proto je nemůže pokládat za směrodatné ani definitivní. Vzhledem k tomu ohlásil i záměr předložit vládě návrh usnesení s výzvou Nejvyššímu správnímu soudu, aby své původní rozhodnutí v této věci revidoval a aby za tímto účelem svolal rozšířený senát.

---

<sup>856</sup> Téměř současně s tím se projednávaly i další důležité osnovy o úpravě vztahů v cukrovarnickém průmyslu a o jednotné organizaci rolníků. Před velmi krátkou dobou probíhala v plénu také nesmírně vzrušená a dramatická rozprava ke zprávě ministra spravedlnosti Prokopa Drtiny o výsledcích retribučního soudnictví. Navíc právě v těchto dnech byla aktuální i otázka československé (ne)účasti na Marshallově plánu. Situaci dále vyhrcoval i incident při přípravě setkání Selských jízd v Nechanicích.

Zákon o revizi pozemkové reformy byl schválen v kompromisní podobě, kdy komunisté, kteří v této věci ztratili podporu sociální demokracie, museli ustoupit z požadavku na dělení i půdy pod 50 hektarů a naopak národním socialistům a lidovcům se nepodařilo prosadit svůj návrh na parcelaci státní půdy.<sup>857</sup>

Stejně důležité jako obsah schválené normy ale byly i okolnosti, za kterých se projednávala. Charakterizovaly je hlavně zástup deputací rolníků a „rolníků“, kteří přicházeli do parlamentu a na poslancích požadovali urychlené přijetí zákona o revizi pozemkové reformy. Zatímco zástupci nekomunistických stran si stěžovali na nepřipustné ovlivňování parlamentního jednání, ohrožování nezávislosti zákonodárné moci a odkazovali na jednací řád, podle kterého do budovy parlamentu nesměly přicházet deputace čítající více než deset lidí,<sup>858</sup> komunisté naopak za pomoci své intenzivně pracující propagandy tvrdili, že jde o zcela legitimní způsob vyjádření názorů a že voliči mají právo sdělit svým poslancům své přání. Navíc obviňovali své politické protivníky ze zesměšňování členů deputací.<sup>859</sup> Ti ovšem kontrovali tvrzením, že deputace podněcuje Národní pozemkový fond a že jejich členy často vůbec nejsou skuteční rolníci.<sup>860</sup>

Použití deputací zemědělců pro nátlak na poslance a spory, které tento doposud neznámý takticko-politický manévr vyvolal, názorně ukazují, jaké místo měl parlament v plánech jednotlivých bloků a jaké byly jeho možnosti ve specifických podmínkách lidové demokracie. Národně socialistický klub odsoudil akce deputací a za zvláště znepokojující označil fakt, že se jich účastnili i členové vlády a že tito mluvili na schůzích delegací, které byly v prostorách ÚNS svolány. Komunisté ale trvali rozhodně na tom, že příchod deputací do parlamentu byl přirozeným projevem demokracie a že tlumočily vůli zemědělského lidu.<sup>861</sup> Patřilo k jejich obvyklé argumentaci, že tato vůle neměla být nijak stranicky profilovaná a že ji měli sdílet skuteční zemědělci náležející ke všem politickým stranám. Sami komunisté ji ovšem znali ze všech nejlépe a proto

---

<sup>857</sup> KSC ovšem dosáhla toho, že do revize byly zahrnuty i lesy, rybníky a pastviny náležející ke zbytkovým statkům. Naproti tomu se jim nepodařilo prosadit takovou výši náhrad, která by poškozovala dosavadní majitele zabírané půdy a zvýhodňovala nové nabyvatele. Spokojena nemohla být ani s tím, že za účelem provádění revize měla být zřízena revizní komise složená ze zástupců politických stran. Na druhé straně ale přesto zůstal značný vliv ministerstvu zemědělství.

<sup>858</sup> Poslanecký klub ČSL předložil předsednictvu ÚNS žádost o opatření, které mělo znemožnit pořádání schůzí návštěvníky budovy. Nepodařilo se mu ovšem na půdě předsednictva svoji žádost prosadit.

<sup>859</sup> JAN DOBEŠ: *Zemědělské otázky v Prozatímním a Ústavodárném národním shromáždění*. In: *Zemědělství na rozcestí 1945-1948*, Studie Slovákého muzea 3/1998, Uherské Hradiště 1998, s.107.

<sup>860</sup> Například v deputaci z Rychnova nad Kněžnou byli podle Svobodného slova truhlář, penzionovaný železničář, strojník, hostinský a textilní zaměstnanec. Viz Svobodné slovo 12.7.1947.

mohli své partnery varovat, že buď se věc vyřeší legální cestou zákona, který bude oné vůli zemědělského lidu odpovídat, nebo si „lid“ pomůže sám, protože jeho „hlad po půdě je živelný a nedá se zastavit“.<sup>862</sup> KSČ chápala, že parlament se stává prostředkem v záměrech některých stran, jak případně zvrátit nebo korigovat kroky provedené ve vládě. Za daného stavu se jednalo o sice pochopitelnou taktiku, která se však ve veřejném mínění mohla obrátit proti jejím protagonistům. Nekomunistické strany se samy dostávaly do postavení, v němž jim mohla KSČ vytýkat nevěrohodnost a nespolehlivost, neboť jejich ministři ve vládě osnovy schválili a přitom dovolili vlastním poslancům, aby proti nim v parlamentních orgánech bojovali. Proti těmto námitkám, které nesporně měly svoji logiku, nepůsobily příliš přesvědčivě odpovědi národní socialistů, že pokud vládní osnovy narážejí v ÚNS na problémy, měla by to vláda pokládat za signál, aby se nad svým postupem celkově zamyslela a změnila jej.

Překvapující rozdíl v poměru sil mezi vládou a ÚNS při neexistenci opozice neušel pozornosti ani ve veřejnosti. Vysvětlován byl skutečností, že zatímco ve vládě má KSČ v rukou téměř všechny klíčové resorty a sociálně demokratičtí ministři v ní hlasují téměř vždy se svými kolegy z KSČ, v parlamentu má každý hlas stejnou váhu a navíc poslanci zvolení za sociální demokracii projevují stále silnější snahu po samostatnosti.<sup>863</sup>

O tom, že se v případě deputací rozhodně nejednalo o spontánní projevy občanského postoje svědčí zpráva poslaneckého klubu zemědělskému oddělení KSČ z poloviny června 1947, ve které se hovoří o první vlně delegací zemědělců v zemědělském výboru. Podle poslaneckého klubu prozatím plnily svůj účel a proto se plánovaly další podobné návštěvy – do parlamentu by mělo přijít až několik set lidí. Vedení poslaneckého klubu ale upozorňovalo na to, že pro správný průběh bude nutné, aby bylo o chystaných delegacích předem informováno a aby tak mohlo jejich členům přesně sdělit, co mají a mohou vzhledem k zásadám parlamentní práce a současné politické situaci požadovat. Mělo se tak předejít opakování pro organizátory těchto akcí

---

<sup>861</sup> Jak tvrdili „...každý poslanec či ministr, který má čisté svědomí a chce vyhověti přáním zemědělského lidu, může s deputacemi klidně jednati a nemusí se obávat žádného teroru.

<sup>862</sup> NA Praha, ÚV KSČ, f. Kl. Gottwald, a.j.1494, sv. 144, zápis z 92. schůze vlády, zde konkrétně diskusní příspěvek ministra V. Kopeckého.

<sup>863</sup> *Vláda a parlament*. Svobodný zítěfek 16.1.1947.



nepříjemné chvíle, kdy delegace žádala urychlené projednání norem, které vláda ještě do ÚNS ani nedešlala.<sup>864</sup>

Konečnému výsledku předcházela velice vyhrčená a často až vášnivá debata, ve které zdaleka nešlo jen o otázky zemědělské. V létě 1947 začínala konečná fáze mocenského boje v Československu vrcholícího posléze v únoru 1948. Její projevy jsou patrné i na parlamentní půdě, kde se množily podobné konflikty. Dosavadní převažující snahu hledat kompromisní řešení, která samozřejmě nemohla zcela zmizet, doprovázelo ve stále větší míře odhodlání prosadit vlastní návrhy a koncepce. K tomu přistupovalo i úsilí porazit konkurenty v debatě, profilovat se před veřejností jako jediný skutečný obhájce jejích zájmů a vyhrát tak bitvu o veřejné mínění. Parlamentní diskuse se často odchylovaly od původního tématu a ať šlo formálně o cokoli, stále častěji se stáčela k obviňování ze zneužívání SNB nebo naopak soudů a také k chování a hříchům jednotlivců i celých stran z doby války a okupace.

Obě strany konfliktu si v této době uvědomovaly (potenciální) význam parlamentu. Strany, které neměly převahu ve vládě, se snažily prostřednictvím parlamentních postupů a orgánů v rámci možného měnit návrhy, které vládou prošly a ony jim tam nebyly schopny zabránit (viz právě zákon o revizi pozemkové reformy). Komunisté naopak takový postup jak na veřejnosti, tak i na interní rovině ostře kritizovali. Varovali před tím, aby se z ÚNS nestalo místo, „kde pomocí starých koaličních a kuloárových praktik měl by být zvrácen lidově demokratický režim“.<sup>865</sup> Rozhodně se chtěli bránit tomu, aby z parlamentních lavic vycházely útoky proti „Národní frontě, Gottwaldově vládě, proti lidovědemokratickému řádu vůbec“. Chápali, jak silně by byly jejich vlastní politické cíle ohroženy, pokud by se ve veřejném mínění prosadilo přesvědčení, že iniciativní návrhy, které podávaly ostatní parlamentní strany a které zasahovaly do věcí na vládě již projednaných, jsou výrazem síly parlamentu, jeho pozitivní schopnosti formovat politický život a přispívat tak ke kvalitě demokracie. KSC se svojí propagandistickou mašinérií se tak ocitla v rozporuplném postavení. Na jedné straně musela pokusy o jisté osamostatňování parlamentu potlačovat, na straně druhé ale nemohla riskovat vznik dojmu, že chce ÚNS zcela vyřadit z rozhodování a že neuznává jeho ústavně dané kompetence. Ujišťovala proto, že práva parlamentu nepopírá. Současně však pokládala za nutné hlásat, že „poslanci nesmí jednat proti

---

<sup>864</sup> NA Praha, ÚV KSC, f. Klub poslanců KSC, a.j. 15/2, zemědělské oddělení, kart.č. 3. Poslanecký klub také navrhoval, aby delegace přicházely do ÚNS v malém počtu, protože podle jednacího řádu měly do budovy parlamentu přístup jen skupiny nanejvýš desetičlenné.

zájmům lidu, proti volebnímu programu, porušovat sliby, které dali voličům před volbami“.<sup>866</sup> Usilovala také o prosazení zásady, podle níž by dohoda zástupců stran ve vládě nebo Národní frontě byla závazná i pro parlament. Znovu se tak objevuje výše zmíněná teze, podle níž existuje vedle parlamentu jako sboru čerpajícího svoji legitimitu z relativně svobodných voleb ještě další zdroj legitimacy – zájmy a vůle lidu. Jestliže se tyto dva způsoby legitimizace moci a rozhodování dostanou do rozporu, přednost musel dostat onen druhý. Autentický výraz vůle lidu byl důležitější než parlamentní procedury.

V krystalické čistotě se na příkladu tohoto konfliktu vyjevuje síla nového pojetí politiky a nového způsobu prosazování politického programu. Názorně se ukazovalo, že ve vzájemném střetu se prostředky masové mobilizace opírající se o historicko-ideologickou legitimitu (náprava křivd, zlomení moci velkostatkářů, „agrárnických velmožů“, kteří národ ve chvílích jeho největšího ohrožení zrazovali) prosazují účinněji než tradiční lpění na formální dělbě moci, na právním postupu a dodržování paragrafů jednacího řádu. Toto konstatování platí tím spíš, že sami obhájci těchto zásad svým celkovým působením přispívali k jejich oslabování a k podkopávání respektu vůči nim.

Střety zemědělského výboru ÚNS s ministerstvem zemědělství ale v létě 1947 ještě neskončily. Znovu se rozvinuly na přelomu let 1947 a 1948 kvůli osnově zákona o přidělu půdy rolníkům. Návrh by znamenal novou pozemkovou reformu – umožňoval parcelaci veškeré půdy nad 50 hektarů a znovu se vracel k populistické tezi, že zabavena musí být půda všech vlastníků, kteří na ní nehospodaří.<sup>867</sup> Návrh zákona byl navzdory negativnímu stanovisku mnoha ústředních orgánů státní správy schválen ve vládě a došel do ÚNS. Vedení Národní fronty na svém zasedání v prosinci 1947 sice návrh podpořilo a počítalo s tím, že jej ÚNS přijme. Pochopitelně byl přikázán zemědělskému výboru, který jej však vzhledem k jeho dosavadnímu postoji nikoliv překvapivě, nepřijal. V únoru 1948 se rozhodl o něm vůbec nejednat. Pro většinu jeho členů (poté, co v důsledku změn ve své straně přestali sociálnědemokratičtí poslanci být automatickými spojenci svých komunistických kolegů) byla nepřijatelná jak jeho východiska (hlavně narušení principu nedotknutelnosti soukromého vlastnictví), tak i hlavní body. Poslanecké kluby KSČ a KSS se snažily na půdě předsednictva prosadit závažné stanovisko, které mělo ovlivnit způsob práce parlamentu. Na základě

---

<sup>865</sup> NA Praha, ÚV KSČ, f. Klub poslanců KSČ, a.j. 10, kart.č. 1. Zpráva o činnosti klubu poslanců KSČ.

<sup>866</sup> Tamtéž.

<sup>867</sup> J. RYCHLÍK: Pozemková reforma.... In: Zemědělství na rozcestí... s. 16.

opakované stížností na pomalé projednávání některých osnov (scelovacího zákona, zákona o úpravě trvalého vlastnictví k půdě) apelovaly především na to, aby parlamentní orgány (míněno především výbory) dodržovaly usnesení Národní fronty, aby předsednictvo připomínalo předsedům výborů jejich povinnosti a stanovovalo pevné lhůty pro projednání důležitých osnov. Na návrh svolat předsedy klubů a výborů a s nimi celou tuto záležitost probrat, odpověděli zástupci KSČ a KSS naléháním, že o ní musí rozhodnout samo předsednictvo ÚNS. Kromě toho předložili návrh usnesení obsahující jejich hlavní požadavky:

1. Prioritu při stanovování programu jednání měly mít vládní osnovy
2. Výbory je třeba pokládat jednoznačně za pomocné orgány sněmovny, které musí plnit plán určený jim předsednictvem
3. Předsednictvo musí vystupovat jako „strážce Národní fronty v parlamentu“ – musí dohlížet na to, aby se dodržovalo to, na čem se Národní fronta dohodne
4. Pro konkrétní výše zmíněné zemědělské zákony měla být stanovena pevná lhůta
5. Je nutno celkově vyřešit problém zemědělského výboru – ten v očích předkladatelů ztělesňoval prohřešky, na něž poukazovali v předchozích bodech memoranda.<sup>868</sup>

Předsednictvo ÚNS ovšem návrh KSČ a KSS okamžitě nepřijalo. Dohodlo se na tom, že předložené náměty uváží a v nejbližší době svolá poradou s předsedy klubů a příslušných výborů. Vzhledem k celkovému vývoji však k tomu již nedošlo

Naposled doslova v posledních dnech existence alespoň částečného a omezeného názorového a institucionálního pluralismu se zemědělský výbor vzepřel mocenskému nátlaku a pokusil se obhajovat zásady dělby moci.

„Problém“ zemědělského výboru nahlížený poslanci KSČ byl pochopitelně rychle odstraněn v únoru 1948. Ve zcela nových podmínkách daných radikální vyřešením mocenského patu se osnova zákona dostala na pořad jednání výboru a posléze pléna znovu. K ní přibýly i další zemědělské zákony včetně novely zákona o revizi pozemkové reformy. V březnu 1948 v podstatně proměněném složení již zemědělský výbor ÚNS předložené normy schvaloval hladce.<sup>869</sup>

Vnější přímé ovlivňování činnosti a rozhodování parlamentních orgánů a nátlak na ně se ale neomezoval jen na zemědělský výbor. V říjnu 1947 docházely deputace

---

<sup>868</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f. ÚNS, kart.č. 23, 119. schůze předsednictva ÚNS 19.2.1948.

také na schůze imunitního výboru, který jednal o případech poslanců Demokratické strany obviněných ze spolupráce s bývalými luďáky. Členové těchto delegací přesvědčovali poslance o tom, jak mají rozhodovat. Jiný poslanec za DS Štefan Kočvara informoval o tomto incidentu předsednictvo ÚNS a žádal o zajištění klidu a bezpečnosti pro výbory a nedotknutelnosti poslaneckých klubů - zmíněné deputace totiž přicházely i do klubových místností DS. V diskusi následující po vznesené stížnosti byl formulován i názor, že pokud předsednictvo podobným excesům v budoucnu nezabrání, kluby si budou bezpečnost zajišťovat samy.

Dalším potenciálním důvodem bojů mezi vládou a parlamentem se mohly stát formální kontrolní pravomoci ÚNS vůči vládě. Pokusem o jejich institucionalizaci bylo ustavení parlamentní kontrolní a úsporné komise.<sup>870</sup> Již na jaře 1946 byl předložen poslanecký návrh na její zřízení, který však, jak již bylo výše uvedeno, nebyl přijat.<sup>871</sup> Zatímco v tomto případě zaujala k jeho připravované podobě negativní postoj vláda, byla to na podzim roku 1946 (tedy zhruba po půl roce) právě ona, která se chopila zákonodárné iniciativy v tomto směru. Výsledkem byl její návrh zákona o parlamentní úsporné a kontrolní komisi předložený 6.12.1946. Vycházel z vládního prohlášení<sup>872</sup> a vládního usnesení, které již v červenci uložilo ministerstvu vnitra vypracovat osnovu příslušného zákona. Její záměr v ÚNS narazil na příznivou odezvu a zákon č. 244/1946 Sb. o parlamentní kontrolní a úsporné komisi byl přijat ještě před koncem roku 1946. Předkladatelé věřili a v tomto smyslu také hovořili při schvalování zákona, že parlamentní kontrolní a úsporná komise bude především dohlížet na to, aby jednotlivé resorty státní správy nesledovaly jen vlastní zájmy a aby za jejich účelem nevynakládaly příliš velké výdaje ze státního rozpočtu. Vzbuzovala se naděje, že parlament

---

<sup>869</sup> Tamtéž, f. ÚNS, Zemědělský výbor, schůze 12.-15.3.1948.

<sup>870</sup> Tato instituce se v československém právním řádu objevila již v meziválečném období. Poprvé vznikla na základě návrhu K. Kramáře již v srpnu roku 1921 (zákon č. 301/1921 Sb.). Zanikla pak poté, co se podařilo vyřešit nejnaléhavější ekonomické problémy země. Když ale na počátku třicátých let Československo znovu upadlo do hospodářské krize, byla koncem roku 1932 parlamentní kontrolní a úsporná komise znovu vytvořena (zákon č. 205/1932 Sb.). Měla 24 členů a stejný počet náhradníků. Zvolila si ze svých členů vyšetřovací výbor a zaměřovala se hlavně na dodržování schválených výdajů státního rozpočtu.

<sup>871</sup> [www.psp.cz](http://www.psp.cz). PNS, Tisky, tisk č. 321. Jednalo se o návrh poslanců zastupujících všechny strany. Jejich iniciativa vycházela z toho, že rozpočtový výbor PNS měl na schválení státního rozpočtu na rok 1946 jen velmi málo času, což u nedovolilo, aby všechny části návrhu patřičně prozkoumal a případně i doplnil. Vzhledem k naléhavosti návrhu jej přijal beze změn. Jelikož ale chtěl splnit všechny své povinnosti, navrhl ustavit parlamentní kontrolní a úspornou komisi, jež by bděla především nad státním hospodařením a nad dodržováním schváleného rozpočtu.

<sup>872</sup> Vládní prohlášení z 8.7.1946 slibovalo, že veškeré hospodaření státní správy i znárodněného sektoru bude podrobena „stálé, účinné, racionální kontrole, jež bude podléhat nejvyššímu orgánu lidové demokratickému, národnímu shromáždění“.

prostřednictvím této komise přijme roli odpovědného hospodáře a bude bránit překračování reálných finančních možností státu. Podle těchto představ by tvořil překážku případných snah výkonné moci zavazovat se v zájmu vlastní popularity k neúnosným výdajům.<sup>873</sup> Za vznikem komise tedy stálo očekávání, že parlament jako určitá „rada moudrých“, kteří vidí objektivně potřeby státu, bude bránit výstřelkům, k nimž jsou sváděni ti, kteří disponují přímou výkonnou mocí.

Zákon dával komisi, která se posléze ustavila v únoru 1947 (měla 16 členů a 16 náhradníků volených z poslanců národního shromáždění podle zásady poměrného zastoupení), poměrně rozsáhlé kompetence. Získala právo dohlížet na úspornost a řádné hospodaření státu, svazků územní samosprávy, orgánů zájmové samosprávy, sociálních pojišťoven, stavovských organizací, organizací zaměstnavatelů i zaměstnanců, národních podniků, podniků pod národní správou a také všech ústavů, fondů a dalších zařízení, které výše zmíněné subjekty spravovaly, dotovaly, kapitálově či jinak hospodářsky se na nich podílely nebo se za ně zaručily.<sup>874</sup> Ve vztahu k hospodaření státu se činnost komise neměla týkat těch prostředků, které nepodléhaly dozoru nejvyššího účetního kontrolního úřadu. Byla permanentním orgánem, takže její činnost se nepřerušovala dekretem prezidenta, který prohlásil zasedání národního shromáždění za skončené. Mohla požádat ministerstvo financí a nejvyšší účetní kontrolní úřad, aby na její schůze vyslaly své zástupce. Dále mohla v rozsahu své působnosti vyzvat nejvyšší účetní a kontrolní úřad ke sdělení výsledků jeho vlastního šetření nebo dozoru. Subjekty, které podléhaly dozoru parlamentní kontrolní a úsporné komise, musely na její požádání sdělit všechny údaje a předložit doklady. Splnění těchto povinností bylo možno vymáhat příslušnými dozorčími prostředky nebo případně politickou exekucí.

---

<sup>873</sup> [www.psp.cz](http://www.psp.cz) ÚNS, Stenoprotokoly, 30. schůze ÚNS 18.12.1946, projev zpravodaje právního výboru poslance Štěpána.

<sup>874</sup> O rozsahu působnosti, na němž vlastně ztroskotal původní záměr zřídit parlamentní kontrolní a úspornou komisi, se opět vedly diskuse. Na rozdíl od jara se při přípravě zákona na sklonku roku 1946 většina stran klonila k tomu, aby komise mohla kontrolovat i národní podniky a podniky pod národní správou. Převažovalo stanovisko, podle kterého národní podniky spravovaly veřejný majetek a proto byla jejich veřejná kontrola oprávněná. K tomu přistupoval ještě argument kladoucí důraz na to, že zavedení takové kontroly by bylo i politicky vhodné a působilo by dobře na veřejnost. Pouze sociální demokraté tihli stejně jako dříve k tomu, aby do působnosti komise národní podniky a podniky pod národní správou nepatřily. Ministr Laušman upozorňoval na to, že národní podniky již kontroluje Nejvyšší účetní a kontrolní úřad a další kontroly by narušovaly jejich vedení a fungování. Jeho ministerský i stranický kolega Majer zase tvrdil, že podniky pod národní správou veřejným majetkem vůbec nejsou a podle obsahu znárodnovacích dekretů a svých statutů by kontrolovány neměly být ani národní podniky, neboť nešlo o běžné státní podniky se zvláštními předpisy o hospodaření, ale o podniky provozované podle normálních obchodních zásad a zvyklostí. Srov. NA Praha, ÚV KSČ, f. Kl. Gottwald, a.j. 1494, sv. 142, zápis ze 45. schůze vlády 6.12.1946.

Reálný význam a dopad činnosti komise naprosto neodpovídal jejím kompetencím ani ambicím. Není ovšem snadné dopátrat se důvodů toho, proč se je nepodařilo naplnit. Nejvýznamnější problém spočíval v tom, že tak jak bylo v této době obvyklé i v jiných případech, očekávání spojovaná s komisí se navzájem podstatně lišila. Ačkoliv všechny strany její vznik ostentativně vítaly, jejich představy o skutečné činnosti komise byly různé. Zatímco národní socialisté, lidovci a slovenští demokraté spatřovali úkol komise v boji proti plýtvání veřejnými prostředky všeho druhu na všech úrovních, komunisté jistě nikoliv náhodou zdůrazňovali, že komise musí s vládou spolupracovat, sledovat stejný zájem a že tedy mezi nimi nesmí docházet k rozporům. Výslovně varovali před tím, aby se z komise nestávala druhá vláda.<sup>875</sup>

Od počátku tedy bylo zřejmé, že práce komise bude výrazně poznamenána politickými zájmy a hrozilo nebezpečí, dalším vývojem potvrzené, že ji silící politické rozpory budou paralyzovat. Ani předsednictvo vzhledem ke svému politickému složení nedokázalo vůči komisi zaujmout jasný postoj. Nebylo schopno ji v případném střetu výslovně podpořit a spíše než co jiného mu záleželo na tom, aby respektovala jeho formální pravomoci. Výslovně proto trvalo na tom, aby veškerá korespondence komise se odehrávala jeho prostřednictvím a protestovalo proti tomu, pokud se tak podle jeho názoru nedělo.<sup>876</sup> Kromě toho jí byl pro alespoň relativně nezávislou kontrolní činnost vyměřen příliš krátký čas – jeden rok je nepochybně málo na to, aby jakákoliv instituce našla patřičný způsob práce, aby si osvojila mechanismy, zjistila, čeho je skutečně nutné si všimnout. V tomto případě by bylo zvláště důležité zjistit, na jakou část z výše pospaných rozsáhlých kompetencí by se měla především soustředit.

Druhou formou kontroly a dohledu národního shromáždění nad výkonnou mocí (v tomto případě hlavně nad vládou) byly dotazy a interpelace. Výše již bylo uvedeno, že nový jednací řád vnesl do tohoto institutu změny. Podle nového řádu se ÚNS začalo řídit na podzim 1947. V září připomněl tajemník ÚNS J. Madar zásady pro stručné dotazy a ústní odpovědi. Novinka spočívala především v tom, že pro dotazy a odpovědi byla vyhrazena vždy první plenární schůze v měsíci. V příštím měsíci měly být zodpovězeny jen ty dotazy, které byly předloženy v předepsané formě (v délce 200 slov) kanceláři národního shromáždění nejpozději do 10. dne předchozího měsíce. Dotazy položené později se mohly dostat na pořad jednání až v dalším měsíci.<sup>877</sup>

---

<sup>875</sup> [www.psp.cz](http://www.psp.cz) ÚNS, Stenoprotokoly, 30. schůze ÚNS 18.12.1946, projev poslance Janouše.

<sup>876</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f. ÚNS, kart. č. 23, 108. schůze předsednictva ÚNS 22.1.1948.

<sup>877</sup> Tamtéž, 65. schůze předsednictva ÚNS 10.9.1947.

Jednací řád hovořil o tom, že pokládání a zodpovídání ústních dotazů nebude podléhat jen technickým kritériím času, ale i kritériím obsahovým. Předsednictvo mělo právo vybrat ty dotazy, které budou připuštěny k ústní odpovědi. Podle původní představy předkladatelů jednacího řádu se měly vyřazovat jen dotazy obsahující osobní urážky, dotazy jinde již zodpovězené, týkající se abstraktních otázek nebo povahy či chování osob. Praxe se však vyvíjela poněkud jinak.

V předsednictvu PNS, jehož členové si na podzim 1947 rozdělili kompetence, dostala posuzování dotazů na starost místopředsdkyně ÚNS A. Hodinová-Spurná.<sup>878</sup> Na základě jejích návrhů potom o dalším osudu dotazu definitivně rozhodovalo předsednictvo. Nesporně i pod jejím vlivem se z došlých dotazů vybíralo podle poněkud jiných hledisek, než předpokládal jednací řád. V říjnu 1947 informovala své kolegy, že z 56 došlých dotazů vybrala (ve spolupráci s tajemníkem ÚNS Madarem) 22 dotazů vzhledem jejich závažnosti tak, aby byly zastoupeny všechny kluby.<sup>879</sup> V lednu 1948 pak například navrhovala vzhledem k mezinárodní situaci nepřipustit dotaz poslance Demokratické strany Linczényiho o situaci slovenského obyvatelstva žijícího ve sporných oblastech Oravy a Spiše.<sup>880</sup> V posledních týdnech před zásadní únorovou změnou se pak otázka dotazů stala důležitým předmětem parlamentních jednání. Na 16.2. byla dokonce svolána zvláštní porada předsednictva o poslaneckých dotazech. Místopředsdkyně ÚNS Hodinová-Spurná na ní informovala o tom, že v dané době se sešlo celkem 71 dotazů a navrhovala opět mezi nimi vybírat, některé nepřipustit a jiné projednat jako písemné.<sup>881</sup> V určitých případech pak prosazovala, aby se s dotyčnými poslanci jednalo a na základě ujištění, že dotazovaný ministr odpoví, se od nich získal slib, že dotaz stáhnou.<sup>882</sup> Na druhé straně nelze zastírat, že množství dotazů a interpelací bylo položeno a zodpovězeno. Snaha snižovat váhu parlamentu proti výkonné moci ale byla zjevná. Přitom je důležité, že vycházela i z poslaneckých řad. Tato skutečnost nesporně bránila tomu, aby národní shromáždění zaujalo v politickém systému poválečného Československa místo, které mu odpovídalo podle ústavy.

---

<sup>878</sup> Tamtéž, 63. schůze předsednictva ÚNS 1.9.1947.

<sup>879</sup> Tamtéž, 83. schůze předsednictva ÚNS 16.10.1947.

<sup>880</sup> Tamtéž, 107. schůze předsednictva ÚNS 21.1.1948. Předsednictvo pak poslanci Linczényimu doporučilo obrátit se na ministerstvo zahraničních věcí, aby požádalo polskou vládu o vysvětlení.

<sup>881</sup> Tamtéž, 117. schůze předsednictva ÚNS 16.2.1948.

<sup>882</sup> Tamtéž. Jednalo se například o dotazy poslance Hatiny na ministra informací položené proto, že podle svého názoru poslanec Hatina nedostal uspokojivé odpovědi v rozpočtové debatě. Místopředsdkyně ÚNS Hodinová-Spurná ujišťovala, že ministr odpoví a poslanec dotazy stáhne. O tři dny později ovšem poslanec Hatina dal najevo, že na dotazech trvá, protože odpovědi ministra se týkaly jiných věcí.

## XII. 4. Ústavodárné národní shromáždění jako řečnické kolbiště

Ústavodárné národní shromáždění poskytovalo prostor pro obsáhlé a významné debaty o zprávách jednotlivých ministrů. Týkalo se to hlavně ministrů, jejichž resorty, resp. jejich úkoly vyvolávaly kontroverze a dělily společnost. K nim patřili hlavně ministři spravedlnosti, zemědělství, výživy nebo vnitra. V těchto debatách se ovšem odrážely nejenom problémy související s jmenovanými resorty, ale i politické otázky celospolečenské relevance. Parlamentní půda se jevila jako vhodné místo pro prezentaci stranických stanovisek, která bylo možno formulovat poněkud volněji než ve vládě. Současně se objevovaly i názory vůči vládě nebo jiným stranám velice kritické. Parlament tak nahrazoval chybějící opozici.

Příležitostí k tomu, aby se ÚNS chopilo takové funkce, se stala například debata o prohlášení ministra spravedlnosti Prokopa Drtiny k výsledkům retribučního soudnictví.<sup>883</sup> Zpráva k problematice, která přitahovala od počátku velkou pozornost a ve které se zrcadlily základní politicko-právní problémy poválečného Československa, byla přednesena 29.5.1947. Rozprava k ní pak proběhla ve dnech 10.-11.6. a počtem zapojených poslanců, stejně jako svojí délkou a dramatičností se nesporně řadí k nejnámějším událostem v dějinách ÚNS i celého československého předúnorového parlamentarismu. Poslanci národně socialistické strany i dalších stran nekomunistických v ní celkově hájili ministra Drtinu i jeho podřízené. Soustředovali se hlavně na tři motivy:

1. Retribuci líčili jako pokračování linie a rozhodnutí přijatých již za války, jako naplnění slibů, že kdo se proviní, bude po zásluze potrestán.
2. Zamýšleli se nad tím, k čemu měla retribuce sloužit. Sami byli přesvědčeni, že pouze k potrestání viníků a nikoliv k politickému boji, k potírání politických protivníků nebo určitých ideových směrů. Chápali totiž, že v takové případě by se nesoudilo podle skutečné viny, ale podle politické nebo třídní příslušnosti, čímž by se porušily zásady právního státu.<sup>884</sup>
3. Trvale museli odrážet verbální útoky, podle kterých chránili kolaboranty a bránili skutečně důslednému provedení retribuce.

---

<sup>883</sup> [www.psp.cz](http://www.psp.cz) ÚNS, Stenoprotokoly, 55. schůze ÚNS 29.5.1947. Projev ministra spravedlnosti Prokopa Drtiny.

<sup>884</sup> [www.psp.cz](http://www.psp.cz) Těsnopisecké zprávy o schůzích ÚNS, 56. schůze ÚNS 10.6.1947, projev poslance Langra.



Poslanci ČSL vystupovali v podobném duchu. Na rozdíl od svých národně socialistických kolegů ale přece jenom více upozorňovali na jisté nedostatky retribučního soudnictví, které ovšem nekladli příliš za vinu ministru Drtinovi, ale spíše samotným jeho základům vtěleným do příslušného dekretu prezidenta republiky.<sup>885</sup> Větší důraz kladli také na nebezpečí rozdělení národa na „horlivce“ a umírněné, přičemž sami vyzvedávali především rizika spojená s oním „horlivým“ postojem.

Projevy komunistických poslanců v této debatě představují názornou ukázkou instrumentalizace práva a politiky. Nejsilnější straně, která dominovala ve vládě, posloužila retribuce i jako určité alibi před svými příznivci, ale hlavně jako prostředek jejich další mobilizace. Ve svých vystoupeních (stejně jako i v článcích uveřejňovaných v Rudém právu i dalších sdělovacích prostředcích) totiž vykreslovali působivý obraz, v němž se jakákoliv kritika přisnosti retribuce nebo poukazy na právní problematičnost některých procesů či rozhodnutí jevíly jako útoky na celý poválečný stát a jeho základy. Také komunisté používali historické motivy spočívající v tvrzení, že retribuce je vlastně pokračováním odboje, že tvoří závazek vůči hrdinům, kteří se konce války nedožili a že proto kdokoliv retribuici napadá, zpochybňuje nebo kritizuje, útočí tím především na odkaz odboje. K tomu ještě přidávali osobní útoky na ministra Drtinu a jeho mravní integritu, když naznačovali, že to, co ve věci retribuce dělá jako ministr spravedlnosti se naprosto liší od toho, co říkal ve svých rozhlasových projevech z války jako Pavel Svátý.<sup>886</sup> Historické paralely však měly ještě obecnější rozměr – retribuce z něj vycházela jako poučení z minulosti, kdy národu hrozilo největší nebezpečí od zrádců působících uvnitř.

Z hlediska poměru k právu a institucím a vztahu práva a politiky jsou ale nejzajímavější ty části projevů komunistických poslanců, v nichž varovali před stíráním jasných rozdílů mezi věrností národu a zradou národa pomocí „právních kliček“ a

---

<sup>885</sup> Tamtéž, projev poslance Rozehnal. Jednalo se zejména o nedostatek skutkových podstat zločinů, které retribučnímu soudnictví podléhaly, což potom podle lidoveckého právního experta Rozehnal v praxi vedlo k nepřipustným analogiím. Dekretům vytýkal také to, že trestní sazby byly paušálně stanoveny nad pět let a že se přesně nevymezil pojem zvláště přitěžujících okolností.

<sup>886</sup> PROKOP DRTINA: *Československo můj osud, sv. II, kniha 2*, Praha 1992, s. 312-316. Ostře se tohoto tématu chopil zejména poslanec KSČ Steiner, který se odvolával na Drtinův projev československým vojákům pronesený těsně před začátkem dukelské operace. V něm sliboval pověšení zrádců a nemilosrdné potrestání kolaborantů včetně těch, kteří si z opatrnosti „ohřívají dvě želízka“. Podle Steina to ovšem nesplnil a tak pošpinil památku vojáků, kteří poté na Dukle padli. Drtina samozřejmě nemohl ponechat takové výtky bez odpovědi a z hlediska politického i mravního se je pokusil vyvrátit. Ve své reakci se opět dotkl rozdílného vztahu k právu a jeho uplatňování, když se přihlásil k pokud možno neutrálnímu a od politických zájmů oproštěnému působení práva a přiznal. S odvoláním na velmi zajímavý projev poslance V. Beneše proslovený v této debatě přiznal, že raději by chyboval z přílišného milosrdenství, než z krutosti a pomstyctivosti.

zdůvodňovali, že v retribuci nesmí jít jen o formální trestání, ale také a zejména o „rozbití protinárodní reakční ideologie“.<sup>887</sup> Nad právními kritérii tedy měla mít převahu kritéria politická. KSČ litovala toho, že se místo dokazování konkrétních škod, které jednotliví obvinění způsobili, neposuzovalo více to, jaký obecně morální dopad mělo jejich působení na národ tím, že ve svých funkcích sloužili okupantům.<sup>888</sup> Předmětem kritiky se příznačně stávala i vysoká ministerská byrokracie, na níž komunisté mohli dokumentovat postup, který jim byl dlouhodobě trnem v oku. Formálním pravidlům, na jejichž dodržování trvala, dávala přednost před politickým zájmem, kterým bylo co nejpřísnější trestání co největšího počtu obviněných. Místo toho docházelo prostřednictvím pozitivisticky chápaného práva k jejich častému propouštění a osvobození.

Podobně jako byly váha a kompetence parlamentu jako ústavního zákonodárského orgánu snižovány tím, že byl postaven na stejnou úroveň jako orgány jiné, například národní výbory, byl i respekt k právu podkopáván důrazem kladeným na kontrast mezi ním a morálně politickými hodnotami, které musely mít navrch a jimž se psané formální právo muselo podřídít. Kritika pokládaná z „vyšších důvodů“ za oprávněnou tak byla stavěna nad soudcovskou nezávislost. Psaní tisku, které odporovalo platným předpisům a stalo se tak předmětem stížností ministra Drtiny i nekomunistických poslanců, se vysvětlovalo jeho legitimní snahou bojovat proti ochráncům kolaborantů – tento záměr musel mít přednost před dodržováním formálních norem.<sup>889</sup>

Debata o zprávě ministra spravedlnosti, stejně jako rozpravy další, o nichž ještě bude níže pojednáno, nesloužila primárně k analýze problému, kterým se původní prohlášení ministra zabývalo, ale k prezentaci vlastních stanovisek, k vymezení

---

<sup>887</sup> [www.psp.cz](http://www.psp.cz) Těsnopisecké zprávy o schůzích ÚNS, 56. schůze ÚNS 10.6.1947, projev poslance Gregora.

<sup>888</sup> Tamtéž. Tato myšlenka má nepochybně své oprávnění. I když řada Čechů, kteří během okupace působili v různých a různě vysokých funkcích, mohla prokázat, že nejenom nikomu přímo neublížila, ale třeba i mnoha lidem konkrétně pomohla, sotva to něco změnilo na skutečnosti, že svým setrváváním ve funkci do jisté míry posilovala legitimitu okupačního režimu. KSČ ovšem používáním tohoto argumentu nešlo o otevřené „vyrovnání se s minulostí a jejími palčivými mravními dilematy“, ale zcela zřetelně o politický prospěch a o morální zostuzení svých konkurentů.

<sup>889</sup> Takovou argumentaci nesporně ulehčovala skutečnost, že se v tomto případě jednalo o ustanovení říšského zákoníku z roku 1863. Podle nich bylo zakázáno uveřejnit usnesení o obžalobě nebo obžalovací spis dříve, než byla obžaloba přednesena v hlavním přelíčení. Stejně tak se dopustil trestného činu ten, kdo by v probíhajícím trestním řízení rozebíral váhu důkazů, pronášel domněnky o tom, jak řízení dopadne nebo by mělo dopadnout. Bylo naprosto zřejmé, že takového jednání se tisk, zejména komunistický a s komunisty sympatizující, v řadě procesů (například v silně sledovaném procesu s členy bývalé protektorátní vlády) dopouštěl zcela běžně.

vlastních názorových pozic vůči ostatní stranám, k přesvědčení voličů a příznivců, že jejich strana nepřestává bojovat. Parlamentní půda se v těchto případech měnila v bitevní pole, na nichž se odehrávaly drobnější střety obvykle předcházející velké a rozhodující bitvě. Strany při nich usilovaly o poziční výhody, ale bojový plamen se zatím nerozhořel naplno a po chvíli, kdy se zdálo, že by se tak mohlo stát, zeslábl a nadále jen doutnal. O tom svědčí i skutečnost, že navzdory dramatickému průběhu a vážným obviněním rozprava skončila jednotným přijetím ministrovy zprávy.

Po parlamentních prázdninách v roce 1947 se podobná situace opakovala ještě několikrát. V září přednesli před plénem ÚNS své zprávy ministři výživy Václav Majer a zemědělství Julius Ďuriš. Podnětem k jejich vystoupení bylo katastrofální sucho a následná neúroda, které toho roku přitížily již tak zkoušenému národnímu hospodářství, působily zásobovací obtíže a přirozeně také zhoršily hospodářské poměry zemědělců. Problémy zemědělské politiky, již dříve poměrně hluboké, získaly tímto novou naléhavost.

Předmětem debaty v parlamentu se staly jednak příčiny krize a jednak způsoby, jak zmírnit její následky. Přitom ovšem jednotlivými příspěvky stále procházely i otázky vztahu mezi ústavně danými kompetencemi státních orgánů (hlavně parlamentu) a „zájmem lidu“ formulovaným v různých neformálních strukturách. Nekomunističtí poslanci, zejména národní socialisté a lidovci upozorňovali na to, že současné problémy zemědělců a zemědělství nezpůsobilo jenom sucho, ale také špatná politika příslušného resortního ministerstva. Podle jejich názoru si přivlastnilo příliš velkou moc, která mu umožňuje například rozdělovat peníze zemědělcům, ačkoliv by to měl dělat Jednotný svaz českých zemědělců.<sup>890</sup> Vytýkali ministerstvu, že jeho dosavadní postup představoval permanentní revoluci a že upřednostňovalo své politické zájmy (resp. zájmy KSČ) na získání vesnice před zajištěním potravin.<sup>891</sup> Současně se poslanci vyslovovali také pro to, aby parlament důsledněji a účinněji kontroloval zemědělskou politiku a zemědělskou část dvouletého plánu.<sup>892</sup>

Komunisté naproti tomu vycházeli z přesvědčení, že hlavní příčinou potíží je skutečně sucho, jehož dopady jsou ovšem zhoršovány rozvratnickou činností

---

<sup>890</sup> [www.psp.cz](http://www.psp.cz) ÚNS, Stenoprotokoly. 71. schůze ÚNS 17.9.1947, projev poslance S. Broje.

<sup>891</sup> Tamtéž, 72. schůze ÚNS 18.9.1947, projev poslance Č. Torna. Jeden z trvale nejostřejších kritiků ministra zemědělství poukazyval na činnost rolnických komisí podléhajících stranickým hlediskům, na špatné nastavení parcelace a ceny, na politické rozdělování vesnice, nedostatek pracovních sil, nízké mzdy zemědělských dělníků nebo na odklady ze zaknihování přídelů v pohraničí.

<sup>892</sup> Tamtéž, 71. schůze ÚNS 17.9.1947, projev poslance O. Smejkal.

zneužívající počasí k politickým útokům. Využívali příležitosti k napadání velkých zemědělců, hlavně držitelů zbytkových statků. Jejich existence a působení byly vydávány za faktor krizi prohlubující. Vyzývali k jednotě veškerého pracujícího lidu a oceňovali pomoc SSSR. Pokud se debata pohybovala v obecně politické úrovni, spočívala tedy ve vzájemném obviňování z odpovědnosti za krizi a zanedbávání obecných zájmů národa a státu. Dotkla-li se odborných otázek, které měly ovšem také svůj politický rozměr a nebylo možno je od politiky oddělit, soustředovala se hlavně na to, kde se najdou prostředky na pomoc zemědělcům. Zatímco nekomunisté navrhovali příplatky k cenám některých plodin nebo dotace ze státního rozpočtu, obhajovali komunisté tezi, podle níž si mimořádná pomoc vyžadovala mimořádnou dávku.<sup>893</sup> Tu bylo možno podle nich požadovat jen od zvlášť majetných lidí. Na program dne se tak dostávala tzv. milionářská dávka, která se pak během podzimu 1947 stala jedním z nejakutnějších politických problémů. Spory se vedly také o to, do jaké míry se podařilo zacelit mezery po odsunutých Němcích a kolik půdy (zejména v pohraničí) zůstávalo neoseto.

V diskusi o prohlášení ministrů Majera a Ďuriše hrálo úlohu ustanovení jednacího řádu, které zakazovalo poslancům číst své projevy. Předsedající schůzi na ně několikrát upozorňovali obecně, posléze pak některé poslance i konkrétně. Hmatatelný výsledek ale toto napomínání nemělo. Na všech stranách chyběla vůle k tomu, aby se dodržování jednacího řádu vynutilo. Jestliže by zákaz čtení projevů byl dodržován, uvedené debaty by nepochybně musely být výrazně kratší. Tak dlouhé projevy, které v jejich průběhu zaznívaly, by řada poslanců spatra nebyla schopna pronášet. Tím by se právě naplnil smysl dotyčného ustanovení. Jednací řád se přitom obcházel častým citováním konkrétních faktických údajů, pro něž bylo používání poznámek dovoleno. Projevy poslanců tak byly mnohdy zahlceny detailními informacemi, které ovšem v debatě sotva mohly nalézt uplatnění.

Obdobný průběh jako výše uvedené debaty měla i rozprava o prohlášení ministra průmyslu Bohumila Laušmana. Týkala se hlavně znárodněného průmyslu – jeho efektivity, politizace jeho řídicích orgánů (stranického obsazení rozhodujících funkcí) nebo poměru k soukromému sektoru. Tyto otázky tematizovali samozřejmě hlavně poslanci národně socialistické, lidové a demokratické strany. Naproti tomu komunisté se opírali opět převážně o politická hesla vydávající znárodnění za pokračování bojů

---

<sup>893</sup> Tamtéž, projev poslance K. Václavů.

z doby války, neboť zlomilo moc těch kruhů, které národ dovedly k Mnichovu a protektorátu a nasměrovalo stát na cestu k socialismu.<sup>894</sup> Ve věci fungování znárodněných podniků se objevovaly výzvy, že by měly být kontrolovány parlamentem. V některých případech byly formulovány se záměrem posílit kontrolní pravomoci ÚNS a zabránit dalšímu podřizování znárodněného sektoru jistým stranám (především sociálně demokratické a komunistické). V jiných za nimi stála spíše prázdná hesla, jejichž pomocí mělo být otupeno ostří kritiky vznášené ve zvláštní míře proti některým mimořádně problematickým podnikům.<sup>895</sup>

Rozsáhlá a rovněž značně prudká debata k vládnímu návrhu dvou zákonů o mimořádné dávce z majetku a zdanění některých předmětů přinesla znovu četné kontroverze. Svým obsahem a stylem odpovídala atmosféře stupňujícího se vnitropolitického napětí. KSČ jakožto síla, která předložení a přijetí obou norem nejvíce prosazovala, hájila tezi, že prostředky na pomoc zemědělcům nelze brát ze státního rozpočtu a tak o ně připravit ostatní pracující vrstvy, ale že je třeba vzít je od těch, kteří mimořádné zatížení nejméně pocítí. V mohutné propagandistické kampani na půdě parlamentu i ve sdělovacích prostředcích opět mobilizovala své členy a příznivce a vystupovala jako rozhodný zastávce zájmů národa proti úzké vrstvě „milionářů“. O nich se přitom tvrdilo, že většinou jde o lidi, kteří zbohatli po válce prostřednictvím šmeliny, černých dodávek a podvodů. Názorové oponenti KSČ z jiných stran naproti tomu zpochybňovali počty milionářů uváděné komunisty a tak i výši očekávatelných výnosů z jejich zdanění. Proti záměru se stavěli také z toho důvodu, že nadále prodlužoval stav právní nejistoty a permanentní revoluce, s nímž již dávno chtěli skoncovat. V záměru viděli snahu oslabovat respekt k soukromému vlastnictví. Mělo-li by dojít ke schválení nových daní, pak byli spíše pro zatížení příjmů než majetků.

Vzhledem k vypjaté diskusi, v níž byly formulovány zásadní názory odrážející hluboké ideové a hodnotové rozdíly mezi dvěma hlavními tábory, je poněkud překvapující, že oba vládní návrhy byly nakonec v ÚNS poměrně hladce přijaty. Z hlediska běžného parlamentního provozu pak stojí za zmínku, že v debatě poslanci

---

<sup>894</sup> Tamtéž, 80. schůze ÚNS 29.10.1947, projev poslance A. Klimenta.

<sup>895</sup> Tamtéž, 81. schůze ÚNS 30.10.1947, projev poslance I. Holého. Komunistický poslanec JUDr. Ivan Holý, který působil jako ředitel n.p.Baťa vyzýval, aby ÚNS kontrolovalo zvláště pečlivě tento podnik. Ten se v této době stával častěji předmětem ostrých politických kontroverzí, které byly úzce spjaty právě s postavou jeho ředitele. Jedna z neprudších schůzí ÚNS, která se konala 11.7.1947, se při projednávání tématu naprosto vzdáleného zlínské továrně, dotkla právě poměrů v ní. Ředitel a poslanec Holý byl obviněn z organizování teroru proti svým skutečným nebo domnělým nepřátelům. Přirozeně se pak situace ve Zlíně stala i jedním z témat debaty o prohlášení ministra Laušmana.

KSČ kritizovali své konkurenty za to, že využívají parlamentní půdu k útokům proti předloženým návrhům a jejich konkrétním ustanovením. Své eventuální kritické připomínky měli podle nich uplatnit ve výboru nebo subkomisi.

Projednávání těchto osnov znovu obnažilo některé problémy ve vztahu vlády a parlamentu. Šlo o to, že někteří poslanci ÚNS pocítovali okolnosti, za jakých jim byly zmíněné návrhy vládou doručeny, za nepřipustný nátlak a snižování váhy parlamentu. Podle původních požadavků měly být dva dny po schválení vládou předloženy rozpočtovému výboru a po dalších dvou dnech hned plénu ÚNS. Rozpočtový výbor si pak sice na projednání návrhů vymohl týdenní lhůtu, ale nepřímého nátlaku ze strany vlády i manipulovaného veřejného mínění se tím nevyhnul.<sup>896</sup>

Naprosto zřetelné stopy prudce se zhoršující situace a blížícího se zásadního konfliktu nesla pak rozprava o návrhu rozpočtu na rok 1948 a o prohlášení ministra financí. Ve vztahu k našemu tématu je důležitá zejména její obecná část. V jejím průběhu dávali nekomunističtí poslanci najevo své obavy z množících se příznaků oslabování demokratického parlamentního systému a jeho postupné demontáže. Vystupovali proti mocenským ambicím ÚRO a proti snahám zavádět vedle vlády, parlamentu a politických stran je tvořících jiné subjekty politické moci. Zdůrazňovali, že politické strany a jejich poslanci získali ve volební soutěži programů od občanů pověření k hájení jejich zájmů i zájmů státu. Trvali na oprávnění stran rozhodovat o politických věcech. Rozhodněji než kdykoliv předtím odmítali, že by je v této úloze mohly nahrazovat nebo i jen doplňovat ÚRO, ústřední svazy nebo komory – instituce, které podle tvrzení svých vedoucích představitelů bojovaly za zájmy určité skupiny. Zazněl i pozoruhodný postřeh, že pokud by legitimaci k politickým rozhodováním získaly tyto subjekty, změnilo by se Československo z parlamentní demokracie ve stavovský stát.<sup>897</sup>

Důležitý byl také zájem věnovaný Národní frontě. Zkušenosti, které s ní nabyli, je vedly k varování před tím, aby se z Národní fronty nestalo svébytné mocenské centrum, které tajně rozhoduje a k přijetí svých rozhodnutí pak donutí ostatní orgány. Národní frontu uznávali jako poradu zástupců politických stran scházející se k předběžnému projednání konkrétních otázek. Neakceptovali ale její posun na místo, kde by zastupovala parlament, vládu nebo i soudy. Trvali na tom, že nemůže nahrazovat ústavní orgány, neboť konečné rozhodování v zákonodárných záležitostech mělo patřit

---

<sup>896</sup> Tamtéž, 82. schůze ÚNS 31.10.1947, projev poslance P. Sajala.

jen národnímu shromáždění. Měla-li by Národní fronta začít plnit takové úkoly, znamenalo by to podle nich likvidaci demokracie v ČSR.<sup>898</sup>

Komunisté v debatě již s výhledem do blízké budoucnosti opět hovořili o zrádcích lidu, kteří narušují jeho jednotu v základních otázkách, porušují sliby skládané za války a v revolučním období a ovlivňují některé politické strany směrem k ústavní krizi, svržení vlády a jejímu nahrazení vládou úřednickou. V této souvislosti se KSČ naprosto jednoznačně hlásila k „politické“ vládě, která bude mít za sebou parlament a odmítala jakékoli úvahy o jejím, byť i jen dočasné nahrazení vládou „reakční byrokracie“.<sup>899</sup> Současně však nenechávali své posluchače (či čtenáře) na pochybách, že v jejich představách není dostačující, aby si lid prostřednictvím poslanců formálně schvaloval zákony. Za stejně důležité pokládali jejich uskutečňování. Přijímání i realizace zákonů spolu úzce souvisely a proto také orgány moci zákonodárné i výkonné měly být soustředěny do jednoho systému: „...musíme vytvořit jednotnou nedílnou státní moc a státní správu, která by zdola, od národních výborů až po parlament, vládu a prezidenta tvořila jeden pevný, nedílný celek.“<sup>900</sup>

Ve zbývajících týdnech do února 1948 se ÚNS stávalo jevištěm řady dalších bitev, které stále více ochromovaly jeho činnost a akceschopnost. V lednu 1948 vystoupil ministr Drtina s odpovědí na poslanecký dotaz a informoval o vyšetřování pokusu o atentát na tři ministry vlády ze září předcházejícího roku. Informoval o nálezu zbraní v Olomouci a o skutečnostech, které jej spojovaly s některými komunistickými funkcionáři z Olomouce a okolí včetně komunistického poslance J. Sosnara.<sup>901</sup> Poslanecký klub KSČ reagoval velice ostrým prohlášením, v němž ministra obvinil z toho, že vyšetřování ve skutečnosti zamlžil, dal „zbraň reakci v ČSR i v zahraničí proti lidově demokratické republice“ a poškodil zájmy státu i politiku vlády. Stoupající nervozitu a radikálnost potvrzuje vyhraněně emotivní závěr prohlášení konstatující, že ministr Drtina „nedůstojným a hrubým způsobem zneužil parlamentní půdu k útoku na KSČ“, zneužil také institut dotazového dne a provinil se tak „proti slušným mravům našeho lidově demokratického parlamentu“. Přes hlavu ministra Drtinu ale prohlášení

---

<sup>897</sup> Tamtéž, 85. schůze ÚNS 11. 12. 1947, projev poslance A. Klimka.

<sup>898</sup> Tamtéž, projev poslance V. Krajiny.

<sup>899</sup> Tamtéž, projev poslance A. Zápotockého. Vůči tradiční ministerské byrokracii chovala KSČ dlouhodobě nedůvěru, neboť mezi ní přirozeně získávala podporu jen velmi obtížně.

<sup>900</sup> Tamtéž, 86. schůze ÚNS 12. 12. 1947, projev poslance F. Krajčira.

<sup>901</sup> Tamtéž, 90. schůze ÚNS 21. 1. 1948, vystoupení ministra spravedlnosti P. Drtiny v odpověď na dotaz poslance Zuzanačka.

mířilo na celou jeho stranu, neboť ministrovy metody „se nesou v celkové linii politiky národně socialistické strany a jejího zhoubného vlivu na naše poměry“.

V lednu a únoru 1948 eskalovaly konflikty vedle zemědělského také v bezpečnostním výboru. I v něm totiž docházelo ke sjednocení všech nekomunistických členů, včetně zástupců sociální demokracie, proti komunisty ovládanému ministerstvu. Tento stav obecně nesporně přispíval (samozřejmě vedle mezinárodní situace) k rozhodnutí vedení KSČ připravovat se na rozhodující mocenskou konfrontaci a přistoupit k ní co nejdříve. Právě bezpečnostní výbor na své poslední schůzi 12.2.1948 schválil hlasy všech stran proti komunistům rezoluci týkající se překládání nekomunistických důstojníků SNB.<sup>902</sup> Jak známo, tato otázka se vzápětí stala rozbuškou únorové krize ústící do nastolení diktatury KSČ.

Delegitimizace a morální diskvalifikace politických protivníků, v náznacích patrné již od léta 1947, vyvrcholily na poslední schůzi ÚNS v dosavadním složení před únorem 1948 vystoupením poslance V. Davida. Odehrálo se při příležitosti diskuse ke smlouvě o obchodu a plavbě mezi ČSR a SSSR, což v dané chvíli nebylo náhodné. Hospodářská spolupráce obou zemí měla na přelomu let 1947 a 1948 jen z malé části čistě technický význam spočívající ve výměně zboží. Mnohem více představovala symbol, který dokládal oprávněnost poválečné orientace československé zahraniční politiky. Konkrétní ekonomický či materiální význam smlouvy (a v daném případě zejména sovětské pomoci) se ztrácel v přívalu ideologizujících frází a hesel o nezištném spojenci, který pomáhá jako přítel příteli v nouzi a ničeho za to nežadá. Svoji pomoc neváže na žádné protislužby a nezajišťuje si jejím prostřednictvím politický či ekonomický vliv. Tak se dávala sovětská pomoc (především proslulé dodávky obilí) do kontrastu s Marshallovým plánem, v jehož rámci musely údajně státy, které se do něj zapojily, za pomoc platit ztrátou své suverenity.<sup>903</sup> Ve světle této argumentace se propagandistická kampaň, která velebila SSSR za jeho hospodářskou pomoc, jeví jako zřetelný signál blížícího se plného začlenění Československa do sféry výhradního sovětského vlivu a definitivního ukončení (beztak nepřilíš realistických) úvah o možnosti trvale udržitelné kooperace Československa současně se SSSR i se Západem.

V projevu poslance Davida ale nešlo jen o oslavu SSSR a jeho ochoty nezištně pomáhat. Důležitější částí jeho projevu, která nás více zajímá i v kontextu této práce, jsou pasáže obracející se do sféry československé vnitřní politiky a napadající určité

---

<sup>902</sup> O. HORA: *Svědectví o puči...* s. 101 nn.



politické kruhy, které provádějí „pokryteckou obojetnou politiku“. Ta měla spočívat v tom, že na jedné straně SSSR chválí a podporují, na straně druhé ale nevynechávají jedinou příležitost k tomu, aby jej „pomluvily, urazily nebo proti němu štvály“. Následovala slova, která v poválečném československém parlamentu nezazněla a která už předjímalala mnohé z toho, co se dělo po únoru 1948 v podmínkách diktatury KSČ. V. David velice ostře napadl a denuncoval poslance Ducháčka, redaktora týdeníku *Obzory*, který se „nejsmutněji proslavil v protisovětských útocích“ a neměl by tedy zůstat ve funkci předsedy zahraničního výboru, neboť tímto podkopává celou vůdčí linii československé zahraniční politiky. Poměr k SSSR mu byl spolehlivým měřítkem charakteru a vlastenectví každého člověka. Pokračoval pak tónem, který už patřil spíše do obžalovací řeči prokurátora než na parlamentní tribunu stále ještě formálně demokratického státu vyznávajícího politický pluralismus a svobodu mínění. David hovořil o zneužívání tiskové svobody, o trestuhodné blahovůli příslušných vyšetřujících orgánů, které nereagují na protisovětské články v řadě novin a časopisů a nejsou schopny si poradit s „ničemy pašujícími do novin pomluvy a urážky SSSR“. Pokládal však za nemyslitelné „nadále nechávat škodit tyto jedovaté plazy“, přičemž mělo být „věcí cti našeho lidu, aby je rozšlapal“.<sup>904</sup>

Je jistě příznačné, že tento zlověstný projev zazněl na poslední schůzi před únorovými událostmi a před zásadní reorganizací vlády i samotného ÚNS. Těmito slovy skončila éra předúnorového parlamentarismu. Ten sice vykazoval specifické rysy, jež jej poněkud vzdalovaly od poměrů obvyklých v demokratických systémech právního státu. Šlo především o neexistenci řádné opozice a důsledky, které její absence měla. Parlament byl tak spolu s vládou vystaven tlaku na hledání konsensu, čímž se nesporně zužoval prostor pro autentické politické konflikty.

Postupně však se právě parlament stával institucí, v níž mohla být formulována a hájena stanoviska, která se odchylovala od postojů, k nimž dospěla vláda. Poslanci mnohdy vyjadřovali kritický odstup od vládních osnov, postupu nebo prohlášení jednotlivých členů vlády. Různé popisované parlamentní rozpravy poskytovaly příležitost k prezentaci názorů.

Účel řečnických bitev, které se přitom rozproudily, ale zpravidla nespočíval v přesvědčování protivníků. Přednášené argumenty byly spíše určeny vlastní členské základně a příznivcům. Jelikož ale nikdy nedošlo k úplné roztržce mezi parlamentem a

---

<sup>903</sup> [www.psp.cz](http://www.psp.cz) ÚNS, Stenoprotokoly, 93. schůze ÚNS 4.2.1947, projev poslance V. Davida.

vládou, nelze jistě hovořit o opozici v plném slova smyslu. Ačkoliv teoreticky měl parlament možnost vyslovit vládě nedůvěru, v praxi to nejenom nikdy nenastalo, ale ani o tom žádná ze stran nikdy vážně neuvažovala. Žádná z parlamentních stran se neodvážila vystoupit z uzavřeného systému lidové demokracie a Národní fronty. Nad rozpory, jejichž intenzita se neustále viditelně stupňovala, nakonec vždy zvítězila snaha hledat smírná řešení. Ta však většinou nebyla vyváženým kompromisem, ale ve svých dopadech nahrávala zájmům jedné strany, KSČ.

V případě potenciálních klíčících konfliktů mohla být skutečnost, že všechny strany byly vládní, použita v zájmu jistého „ukáznění“ případně rebelujících stran – jejich případná snaha o samostatný postup a vznášení kritických námitek mohly být a mnohdy i byly eliminovány poukazy na nezbytnou míru odpovědnosti a loajality, kterou jako vládní strany musely přijmout. Dílčí konflikty, které mnohokrát v menší či větší míře začaly doutnat, byly vždy uhašeny, neboť v systému, jak již bylo výše uvedeno, neexistoval mechanismus jejich skutečného řešení. Pára se tak postupně hromadila a nemohla unikat. Přirozeně nakonec muselo dojít k výbuchu, tedy k polarizujícímu střetu, který mohl končit jen absolutním vítězstvím nebo totální porážkou.<sup>905</sup>

Dalším charakteristickým rysem politického systému poválečné lidové demokracie byla skutečnost, že vedle parlamentu existoval jiný, silnější zdroj legitimacy, kterou přirozeně ztělesňovaly jiné subjekty. Jejich zástupci si pak činili nárok na to, aby činnost parlamentu ovlivňovali a její výsledky posuzovaly nebo i korigovaly.

Svým konkrétním každodenním fungováním ale obě národní shromáždění od října 1945 do února 1948 odpovídala běžným standardům parlamentního systému. Poslanci byli organizováni v klubech podle své politické příslušnosti. Byl celkem (samozřejmě s výjimkami) dodržován jednací řád, který upravoval jednání pléna, výborů i různých komisí či subkomisí. Vzájemně se respektovalo právo poslanců vyjadřovat své názory a doposud za ně nehrozila perzekuce ani obviňování, nanejvýš pokusy o jistou morální dehonestaci. Žádosti o vydání poslanců k trestnímu stíhání kvůli politickým projevům byly obvykle zamítány. Jednání pléna i výborů bylo navzdory sporům poměrně kultivované. K excesům typu různých násilných obstrukcí známým například z předlitavské říšské rady nedocházelo.

Výše zmíněný projev poslance Davida tak skutečně lze pokládat za symbolický mezník přechodu k zásadně jiným poměrům. V nich již měl nadále existovat jediný

---

<sup>904</sup> Tamtéž.

povolený názor a jediná linie, přičemž jejich dodržování začalo být vynucováno již nejenom prostředky věcné nebo politické argumentace, ale i prostředky psychologického nátlaku, vylučování z národního kolektivu a nakonec i prostředky (deformovaného) práva.

## **XII. 5. Nová ústava: spolupráce a konflikty**

Na nutnosti vypracovat novou ústavu se velká většina politických stran i veřejnosti shodovaly již od osvobození. Stávající ústava z roku 1920 procházela natolik hlubokými proměnami, že její delší setrvání v platnosti se obecně jevilo jako nemožné. Některé změny, které přinášely ústavní dekrety, sice byly časově omezené a nemusely být v s ústavou v rozporu. Jiné ale byly pokládány za trvalé. Navíc změny politické, národnostní, hospodářské a sociální, které v poválečném Československu probíhaly, vytvářely stav v mnoha ohledech odlišný od předválečného státu. Tento kontrast dodával volání po nové ústavě naléhavosti.

Ani zdaleka však v této věci nešlo jen o technické právněpolitické řešení situace, kdy právní úprava měla „dohnat“ rychlejší společenský a politický vývoj. Nová ústava totiž fungovala i jako působivý symbol. Definitivně měla potvrdit, že československý stát stojí na počátku nové dějinné epochy, která se kvalitativně liší od období první republiky. Dvacet meziválečných let se sice zcela nezavrhalo, což se mělo projevat i v nové ústavě. Základní vymezení občanských a politických práv stejně jako vztah nejvyšších ústavních orgánů se v letech 1945-1948 žádná relevantní politická síla neodvážila měnit. Významná část politické i širší veřejnosti ovšem vyznávala přesvědčení, že je třeba je rozvíjet a prohlubovat, aby se z nich nestávaly práva a svobody toliko formální. K tomu měla napomoci další, převážně nová ustanovení, která do ústavy byla prosazována. Týkala se hlavně organizace veřejné správy a hospodářských a sociálních záležitostí. Jejich prostřednictvím by se tak dosavadní pouze politická demokracie institucionálně rozšířila a tak i upevnila.

Stát by již nezajišťoval pouze formální svobodu a teoretickou rovnost před zákonem, ale zaručoval by po materiální stránce všem občanům důstojný život osvobozený od strachu z nezaměstnanosti, bídy a sociálního vyloučení a degradace. Politické svobody ztrácely své výsadní postavení a jim na roveň byly postaveny i svobody a vymoženosti jiné. Na tuto koncepci přistupovaly všechny politické strany.

---

<sup>905</sup> E. SCHMIDT-HARTMANN: *Demokraten in der Sackgasse...* s. 213.

Když se později začalo ukazovat, že „politická demokracie“ nejenom ztratila výlučnost, ale ustupovala do pozadí, některé strany se přihlásily k její obraně. Bylo však již pozdě.

Prozatímní národní shromáždění přirozeně nemohlo vzhledem ke svému způsobu ustavení mít ambici na vypracování nové ústavy. Od počátku bylo proto jasné, že tento úkol připadne až zákonodárnému sboru vzešlému z voleb, který toto poslání dostal dokonce i do svého oficiálního názvu. Různé (většinou dílčí) návrhy ústavy nebo alespoň její základní ideové koncepce však vznikaly ještě před volbami, resp. před konkrétním rozhodnutím, jakým způsobem bude ústava nakonec vznikat. Některé z nich souvisely i s právními a politickými diskusemi o vztahu mezi ústředními a slovenskými orgány.

V prostředí sociálně demokratické strany vznikly na přelomu let 1945-1946 materiály zabývající se organizací zákonodárné, vládní a výkonné moci a obecnými ústavně právními zásadami, které měly být sledovány a dodržovány. Do jednoho z návrhů se dostaly i teze a principy z politických důvodů v tehdejší české veřejnosti nepřijatelné. Počítal například s existencí nejen Slovenské, ale i České národní rady, které by vykonávaly ve stanoveném rozsahu zákonodárnou moc samozřejmě vedle Národního shromáždění. Ustavovaly by se z jeho poslanců zvolených v českých zemích resp. na Slovensku a měly by stejné volební období a řídily by se stejnými předpisy jako Národní shromáždění.<sup>906</sup> Sociálně demokratický ústavní expert Zdeněk Peška, který byl poslancem PNS, avšak v ÚNS již mandát neměl, se nadále věnoval promýšlení ústavních koncepcí. V nich se stavěl jednoznačně za parlamentní demokracii – Národní shromáždění pokládal za přirozený střed politického života, mělo volit prezidenta a vláda mu měla být odpovědná. Požadoval důslednou parlamentní kontrolu veškeré výkonné moci i v jejím běžném každodenním fungování, což představovalo zjevný problém tehdejšího československého parlamentarismu. Navrhoval také zjednodušení zákonodárné techniky.<sup>907</sup>

Těsně před zahájením vlastních ústavních prací, zřejmě jako určitý průřez stranickými představami, předložil Peška elaborát o organizaci československé republiky. V něm představil kromě jiného i úvahy o některých změnách týkajících se Národního shromáždění. Při zachování jednokomorového zákonodárného sboru byl pro zvýšení počtu poslanců na minimálně 360, od čehož si sliboval zvýšení jeho celkové úrovně a hlavně nárůst lidí se všeobecnými zájmy – za vážný nedostatek současného

---

<sup>906</sup> Ústřední archiv Akademie věd ČR, f. Vladimír Procházka, sign. III g, inv.č. 1754, kart.č. 102.

parlamentu pokládal převažující počet poslanců s omezenými místními či regionálními zájmy a rozhledem. Dále poukazoval na prospěšnost uvolnění kandidátních listin a zvýšení odpovědnosti vlády vůči Národnímu shromáždění. Na rozdíl od současné praxe řídicí se ústavním zákonem o ÚNS, který rušil volební soud, také chtěl vrátit rozhodování o volbách a volebním právu do rukou neodvislého soudu. Zatímco ve svém výše zmíněném materiálu Z. Peška setrval při stávající volbě prezidenta Národním shromážděním, v září 1946 změnil názor a prosazoval jeho přímou volbu.<sup>908</sup>

Již během léta 1946 začala své plány týkající se nové ústavy promýšlet také KSČ. Východisko, kterého se držela i později, představovala kombinace navazování na demokratické zásady ústavy z roku 1920 a ústavněprávního zachycení současného stavu, který byl odrazem odboje a reforem probíhajících po osvobození. Tyto proměny byly chápány jako primární a demokratická ustanovení ústavy by se jim musela přizpůsobit. Ústava měla upravovat a zakotvovat demokratickou a slovanskou povahu státu, státní území, výkon lidovlády (prostřednictvím soustavy orgánů, jejichž páteří by byly národní výbory), zahraniční politiku, hospodářský řád (různé typy vlastnictví, plán a jeho roli v hospodářství, organizaci státu (jejími nedílnými součástmi by se kromě politických stran stala Národní fronta, celonárodní organizace jako ÚRO, JSČZ nebo ČSM, a závodní rady), práva a povinnosti občanů a státní odznaky.<sup>909</sup>

O institucionálním zajištění ústavních prací již bylo pojednáno výše. Ústavní výbor čítal celkem 36 členů. Při takovém počtu se přirozeně nemohl domlouvat na konkrétních formulacích. Za tím účelem byla vytvořena jeho subkomise, do níž vyslala každá politická strana po jednom zástupci.

Členy subkomise se tak stali za KSČ A. Čepička (od prosince 1947 jej nahradil A. Gregor), za národní socialisty G. Burián, za ČSL A. Rozehnal, za sociální demokraty V. Bernard, za Demokratickou stranu Š. Kočvara (poté, co se stal v listopadu 1947 náměstkem předsedy vlády jej nahradil S. Belluš), za KSS L. Holdoš, za Stranu slobody T. Šabo a za Stranu práce I. Frlička. Jednotlivá ustanovení se projednávala na jejích schůzích. Zatímco funkci předsedy ústavního výboru obsadili sociální demokraté (snad jako výraz ocenění za to, že právě oni nejvíce bojovali za možnost ÚNS ústavu vypracovat), KSČ získala pozici zpravodaje subkomise, čímž získala značný vliv na

---

<sup>907</sup> Tamtéž. Sociálnědemokratický návrh ústavně právního programu.

<sup>908</sup> Tamtéž. Zdeněk Peška: Organizace Československé republiky.

<sup>909</sup> Tamtéž, kart.č. 103.

průběh příprav ústavy. Zpravodaj, kterým se stal poslanec Vladimír Procházka<sup>910</sup> předkládal subkomisi návrhy jednotlivých částí a následně informoval ústavní výbor a případně další orgány (vedení Národní fronty) o celkovém postupu prací. Návrhy mohli formulovat a také formulovali i jiní poslanci, především zástupci ČSL poslanec A. Rozehnal, národně socialistické strany poslanec G. Burian a Demokratické strany Š. Kočvara. Procházka měl ale úkol, aby z jednotlivých, mnohdy protikladných elaborátů sestavil jeden návrh, za kterým by subkomise a poté i ústavní výbor stály.

V subkomisi se nehlasovalo a výsledky práce se tak předkládaly v jedné nebo více variantách. Námitky poslaneckých kolegů i přizvaných expertů dokládají, že se přitom často řídil hledisky a zájmy svými, resp. své strany.<sup>911</sup>

Na pracích subkomise se podíleli také ústavní experti vysílání jednotlivými stranami.<sup>912</sup> Již v kapitole věnované PNS jsme viděli, že jejich přizvání k zákonodárnému procesu vyvolávalo spory a že zejména KSČ pohlížela na jejich vliv s velkou nedůvěrou.<sup>913</sup> Podobná situace se opakovala i po zahájení prací na nové ústavě. KSČ se obávala, že budou tíhnout k setrvávání na formálních zásadách „starých liberalistických“ ústav a že nebudou schopni do ústavy začleňovat ustanovení odpovídající „potřebám doby“.<sup>914</sup> V lednu 1947 si v tomto smyslu poslanecký klub KSČ stěžoval předsednictvu své strany na předsedu ústavního výboru poslance Johna za to,

---

<sup>910</sup> JUDr. Vladimír Procházka (1895-1968) pracoval po studiích několik let na ministerstvu sociální péče. Od roku 1923 byl členem KSČ a politická angažovanost jej přivedla k práci žurnalisty a překladatele. Po válce působil jako přednosta odboru na ministerstvu informací a stal se profesorem právnické fakulty pro již tehdy příznačný obor sovětského práva. Jeho kariéra stoupala přes velký podíl na přípravě Ústavy 9.května až ke členství v ÚV KSČ a funkci velvyslance v USA. Po polovině padesátých let ale zaznamenala sestup – od roku 1956 na něj již „zbylo“ jen místo v ČSAV. Pro zajímavé informace, přirozeně subjektivně zabarvené a ne zcela přesné, k životním osudům V. Procházky srov. STANISLAV BUDÍN: *Jak to vlastně bylo*, Praha 2007, s. 363-367.

<sup>911</sup> V říjnu 1947 si ústavněprávní expert přizvaný národně socialistickou stranou Vladimír Kubeš stěžoval na poslance Procházku (oficiálně tuto stížnost předložil poslanec G. Burian) za to, že základní myšlenky návrhu odborníků vůbec nerespektoval. Jednalo se například o naléhání expertů, aby ústava obsahovala výslovné ustanovení (typické pro právní stát) o tom, že občané jsou ve svém jednání svobodní, pokud nejsou omezeni zákonem a že veřejné orgány mohou proti občanům zakročovat jen tehdy, jsou-li k tomu zmocněni zákonem. Zpravodaj poslanec Procházka to nepřijal, stejně jako ignoroval návrhy, aby byly uzákoněny účinné sankce za porušování občanských práv a svobod a aby změna rozsahu znárodnění byla možná jen ústavním zákonem.

<sup>912</sup> Do sboru expertů byli jmenováni prof. Antonín Hobza (toho později vystřídal prof. Tureček) a prof. Vladimír Outrata za KSČ, prof. Vladimír Kubeš a prof. Vratislav Bušek za národně socialistickou stranu, prof. Jiří Hoetzel a prof. František Weyr za ČSL, Dr. Alois Matura a prof. Josef Ratica za Demokratickou stranu, prof. Zdeněk Peška a dr. Alfréd Meissner za sociální demokracii, dr. Július Viktory a dr. Ivan Horváth za KSS, dr. Ivan Dérer za Stranu práce a dr. Karol Kizlink za Stranu slobody. Viz Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f. ÚNS, 34. schůze předsednictva ÚNS 13.2.1947.

<sup>913</sup> Na jaře 1946 kritizovala KSČ snahu přizvat experta na trestní právo V. Solnaře k přípravě zákona o beztrestnosti jednání souvisejících s bojem o znovunabytí svobody Čechů a Slováků.

že prosazuje povolání „ústavně právních znalců“: „Je tu zřejmý úmysl pomocí konzervativních nebo přímo reakčních profesorů dosíci, aby význam vymožeností naší revoluce byl v nové ústavě co nejvíce zúžen“.<sup>915</sup> Vedení strany poslanci žádali o to, aby prosadili soubor pravidel, jejichž pomocí by se váha expertů snížila a jejich vliv co možná nejvíce eliminoval. Měli dostávat slovo až poté, když by mezi poslanci byla dohodnuta úplná stylizace ústavy a ještě před nimi by měli právo vyjádřit se zástupci společenských organizací (ÚRO, JSČZ).<sup>916</sup> Povolání expertů tak mělo být maximálně oddáleno až do chvíle, kdy by vlastně již postrádalo smysl. Pokud by ostatní strany požadovaly jejich co nejrychlejší přizvání, věc by se předala Národní frontě a nepřijaly-li by to, měla KSČ dokonce pohrozit, že odejde z výboru i subkomise a podá vlastní iniciativní návrh ústavy.

Vedení KSČ ale nebylo ochotno vstoupit kvůli této záležitosti do tak principiálního sporu se svými konkurenty, zvláště když nikdo z nich proti ústavním expertům nic zásadního nenamítal. Kritika tohoto záměru na veřejnosti narazila na negativní reakce a proto i KSČ nakonec účast expertů na ústavních pracích akceptovala. Prostřednictvím svého tisku ale jen nechávala varovat před tím, aby se „pod rouškou experta nedostával do komise někdo, kdo není srdcem a duší za naši lidovou demokracii“.<sup>917</sup> Nemohla-li tedy KSČ ustavení sboru expertů zabránit, usilovala tedy alespoň o jeho naprosto minimální efektivitu. Proto vystupovala proti tomu, aby se jeho setkání jakýmkoliv způsobem formalizovala (volbou předsedy a předsednictva) a dokonce aby se pokud možno vůbec nekonala a aby jednotliví jeho členové podávali jen písemná dobrozdání, která by si navzájem vyměňovali.<sup>918</sup> Vzhledem k tomu, že ve své snaze učinit sbor expertů zcela neúčinným, zůstávala KSČ sama, nepodařilo se jí tyto záměry uskutečnit. Experti se naopak postupně dopracovali k tomu, že neprojednávali jen předlohy zpravodaje a uzavřené elaboráty ústavního výboru, ale i další probírané náměty a formulovali i vlastní návrhy.<sup>919</sup> V nich se snažili prosazovat požadavky a instituty, které měly klást překážky probíhajícím centralizačním a kolektivistickým

---

<sup>914</sup> Celkově k tomuto tématu srov. VLADIMÍR GONĚC: *Experti při ústavním výboru Národního shromáždění (1946-1948). Postavení Slovenska, decentralizace, samospráva*. In: *Od diktatury k diktatúre*, Bratislava 1995, s. 29-40.

<sup>915</sup> NA Praha, ÚV KSČ, f. Klub poslanců KSČ, 15/1, Korespondence s ÚV KSČ, kart.č. 3

<sup>916</sup> Na tomto požadavku se názorně vyjevuje kontrast mezi tím, jak KSČ pohlížela na „staré reakční profesory“ žijící odtržené od reality, a nové organizace, které ztělesňují vůli lidu. Jedná se o rozdíl v přístupu ke starým a novým elitám.

<sup>917</sup> J. ŠTĚPÁNEK (pseudonym V. Procházky): *Parlament, ústava a experti*. Rudé právo 12.2.1947.

<sup>918</sup> FRANTIŠEK WEYR: *Součinnost tak zvaných expertů při sdělávání ústavy Československé republiky z roku 1948*. In: *Týž: Paměti 3. Za okupace a po ní (1939-1951)*, Brno 2004, s. 204-205.

tendencím.<sup>920</sup> Jednalo se o primát mezinárodního práva, prosazování garancí individua proti zásahům státních orgánů, posílení soudního dohledu nad správními orgány, záruky soukromého vlastnictví, zachování předělu mezi státní správou a samosprávou v činnosti národních výborů a s tím související odpor proti finančnímu centralismu.<sup>921</sup>

Poté, co byli členové sboru v únoru 1947 jmenováni, sešli se poprvé v dubnu a scházeli se až do listopadu v Praze a během léta také v Mariánských Lázních. Skutečný význam sboru expertů pro ústavní práce ale zůstával velice omezený. Tento stav měl více příčin. Především bylo jeho členům rychle naznačeno, že některých témat by se vůbec neměli dotýkat. Váze sboru rozhodně neprospívalo, že se v jeho schůzích závazně nehlasovalo a mínění jednotlivých členů se zjišťovalo bez toho, že by to mohlo mít konkrétní důsledky. A v neposlední řadě se jednání sboru odehrávala bez jakéhokoli viditelného zájmu vlády i většiny poslanců včetně členů ústavního výboru a jeho subkomise. Pouze zástupci lidové a národněsocialistické strany se o jeho činnost zajímali a jejich prostřednictvím se také názory expertů mohly dostávat na pořad jednání subkomise nebo výboru. Ostatní poslanci dávali zřetelně najevo, že ústavu beztoho vypracuje zpravodaj subkomise a že názory expertů tak de facto nejsou relevantní.<sup>922</sup> Akceschopnost sboru poškozovala i nechuť části jeho členů hlasovat, čímž bylo znemožněno, aby vůbec vydal stanovisko. Navíc názory expertů neměly závazný charakter a zpravodaj V. Procházka si mohl dovolit prohlašovat, že je nebude brát na vědomí a bude je případně používat čistě podle vlastního uvážení. Činnost sboru expertů byla narušována přenášením řady sporných bodů do tisku a tedy převáděním sporů odborných do roviny politické a poklesle publicistické. Do vyvolaných polemik pak vstupovali i jiní právníci (například Zdeněk Neubauer).

Na počátku celého procesu v listopadu 1946 vyložil zpravodaj poslanec Procházka subkomisi obecná základní východiska. Především se přihlásil k tomu, že je nezbytné vypracovat novou ústavu a že nestačí novelizovat ústavu současnou, v čemž s ním nepochybně souhlasila naprostá většina politického spektra i veřejnosti. Ačkoliv se podle něho ústava z roku 1920 celkově osvědčila, vypočetl i její nedostatky. Zařadil

---

<sup>919</sup> V. GONĚC: *Expertí při ústavním výboru...* s. 33.

<sup>920</sup> Je-li řeč o sboru expertů a o tom, oč se snažil nebo co navrhl, je třeba k tomu dodat, že ve velké většině případů v tom sbor nebyl jednotný. V mnoha zejména sporných záležitostech se od počátku dělil do dvou táborů odpovídajících přirozeně tomu, která strana je vyslala. Tyto tábory nebyly pokaždé úplně stejné, někteří členové sboru mezi nimi přecházeli. Téměř vždy ale proti sobě stáli na jedné straně F. Weyr, J. Hoetzel, V. Kubeš, V. Bušek, A. Meissner, Z. Peška a na druhé straně až do své rezignace koncem srpna 1947 A. Hobza, později pak jeho náhradník J. Tureček, V. Outrata, I. Horváth, J. Viktory.

<sup>921</sup> V. GONĚC: *Expertí při ústavním výboru...* s. 40.



mezi ně skutečnosti, že připouštěla rozhodování mimo svůj rámec, neřešila otázku vnitřní správy, nedotýkala se problému ústavního poměru Čechů a Slováků, neboť vycházela z chybné koncepce jednotného československého národa a nepostihovala hospodářské záležitosti. V tomto výčtu vlastně byla zároveň soustředěna i témata, kterým se měla subkomise věnovat a která měla začlenit do připravované nové ústavy. Od ní očekával, že upraví nebo zakotví slovanskou povahu státu, státoprávní poměr českých zemí a Slovenska, přebudování veřejné správy do podoby soustavy národních výborů, doplnění občanských práv právy a povinnostmi sociálními a znárodnění při zajištění ochrany drobného a středního soukromého podnikání.<sup>923</sup>

Hned v prvních schůzích subkomise se ale vyjevily rozpory mezi zpravodajem Procházkou a zástupci stran lidové a národně socialistické. Poslanec Procházka přednesl předběžnou informaci o základních kapitolách ústavy, které se měly týkat státního občanství, státního území, práv a povinností občanů, zákonodárné moci, hlavy státu, vlády, lidové správy, soudnictví a hospodářství. Připouštěl ještě zařazení kapitol o obraně vlasti a kontrole ústavnosti. Poslanec Rozehnal poté zpravodaje kritizoval za to, že nedodrжуje zásadu dělby moci. Na tuto výtku Procházka reagoval tak, že dává přednost vzájemnému propojení státních mocí podle britského vzoru, což pokládal za lepší než jejich striktní oddělování.<sup>924</sup>

V lednu 1947 se subkomise seznámila s několika návrhy základních ustanovení nové ústavy a článků o právech a povinnostech občanů. Jednalo se o návrhy zpravodaje, předsedy ústavního výboru poslance Johna a poslance Kočvary. Z nich vyplývalo, že naprosto se shodli pouze na hlavním městě státu a na státní symbolice. Spíše formulační rozdíly existovaly také ve věci národní povahy státu a obecného poměru Čechů a Slováků jako dvou rovnoprávných národů. Naproti tomu odlišné byly představy o označení státního zřízení – zpravodaj Procházka navrhoval termín lidově demokratická republika, poslanec John formulaci demokratická republika pracujících lidí a poslanec Kočvara se omezil na stručné demokratický stát.<sup>925</sup> Experti pojem lidová demokracie

---

<sup>922</sup> F. WEYR: *Součinnost tak zvaných expertů ...*, s. 206-207.

<sup>923</sup> Ústřední archiv Akademie věd ČR, f. Vladimír Procházka, sign. IIIg, inv.č. 1778, kart.č.107. Referát V. Procházky pro subkomisi ústavního výboru 25.11.1946.

<sup>924</sup> NA Praha, f. Úřad předsednictva vlády, inv.č. 220, kart.č.1.

<sup>925</sup> Pojem lidová demokracie patřil k nejfrekventovanějším heslům let 1945-1948, který se častým používáním obsahově vyprazdňoval a stával se propagandistickou floskulí označující téměř vše, k čemu se hlásila a co velebila KSČ. Její pomocí byli političtí soupeři KSČ navíc mnohdy morálně diskreditováni. O obsahu pojmu měla „rozhodovat doba“ a z tohoto hlediska se tento jevil zcela jasný – národní výbory, znárodnění, odsun Němců, stíhání zrádců. Kdo kritizoval pojem lidová demokracie, sloužil jako nástroj reakce a útočil na všechny tyto „vymoženosti“. K tomu srov. *Nová ústava a název*

hned na své první schůzi většinově odmítli jako právně nepřesný a pro zařazení do ústavy nevhodný. Proti tomuto odmítnutí se postavili experti vyslaní komunistickými stranami. Kompromisní řešení nakonec spočívalo pouze v deklaratorním užití pojmu lidová demokracie v preambuli.<sup>926</sup>

Zajímavý rozdíl se vyskytl také v otázce věkové hranice pro výkon volebního práva. Zatímco Procházka spolu s Johnem prosazovali ponechání současné úpravy aktivního volebního práva od 18 let a pasivního od 21 let, návrh Kočvarův se klonil ke konzervativnějšímu řešení posouvajícímu hranici až na 21 resp. 30 let. Sporné bylo i to, zda mají být Němcům a Maďarům, kteří nebyli zařazení do odsunu, poskytnuta plná politická práva.<sup>927</sup> Již v lednu byly také předloženy dvě odlišné koncepce struktury ústavy. Podle zpravodaje se měla skládat z preambule, zásad státnosti a jednotlivých kapitol, které by postihovaly státní občanství a území, práva a povinnosti občanů, zákonodárnou moc, prezidenta, vládu, lidovou správu, soudnictví a hospodářství. Druhá koncepce počítala pouze s preambulí a kapitolami, jež se od předchozí lišily především tím, že do nich měla patřit i kontrola ústavnosti.<sup>928</sup>

Možnosti soudní kontroly nejen ústavnosti, ale i jiných oblastí se stávaly v průběhu ústavních prací předmětem sporů. Zatímco většina nekomunistických stran (národní socialisté, lidovci a demokraté) prosazovali ústavní soud jako speciální soudní instituci, chtěla KSČ setrvat při dosavadní praxi, kdy sněmovna sama prověřovala platnost poslaneckých mandátů a navrhovala, aby také rozhodovala o autentickém výkladu zákonů a o ústavnosti zákonů a vládních nařízení. Ve své propagandě KSČ hovořila o vlastní snaze posílit postavení parlamentu a požadavek na zřízení ústavního soudu pokládala za reakční.<sup>929</sup>

Ilustrativní je v této souvislosti také spor o působnost a postavení Nejvyššího správního soudu v ústavě. Jeho vedení, zřejmě znepokojené popsány tendencemi, vydalo v červenci 1947 memorandum, v němž se snažilo obhájit své kompetence a

---

*republiky. Rudé právo* 4.2.1947. K odmítnutí jejich požadavků a idejí stačilo prohlásit, že jsou v protikladu k zásadám lidové demokracie. Jako obecné vyjádření změn, které v Československu probíhaly po roce 1945 chtěli komunisté pojem lidová demokracie zabudovat i do znění ústavy. Naproti tomu všechny ostatní strany většinou včetně sociální demokracie se k jeho vhodnosti stavěly spíše negativně a upozorňovaly na to, že z obsahového hlediska šlo o pleonasmus. Viz Návrh expertů Pešky, Weyra, Hoetzela, Kizlinka, Kubeše, Buška, Meissnera a Dcera ke kapitole I, hlavě 1 ústavy (úvodní a všeobecná ustanovení). In: K. KAPLAN (ed.): *Příprava ústavy v letech 1945-1948. Diskuse v Národní frontě a názory expertů*, Praha 1993, s. 224-226.

<sup>926</sup> V. GONĚC: *Expertí při ústavním výboru...* s. 31.

<sup>927</sup> Karel Kaplan (ed.): *Příprava Ústavy ČSR...* s. 144-145.

<sup>928</sup> Ústřední archiv Akademie věd ČR, f. Vladimír Procházka, sign. III b, inv.č. 1758, kart.č. 101.

<sup>929</sup> Tamtéž, sign. III g, inv.č. 1797, kart.č. 110.

působit na zákonodárce v tom směru, aby je ponechali i v nové ústavě. Varovalo, že mu zůstane jen ochrana politických práv občanů, což by představovalo jen část dosavadní příslušnosti.<sup>930</sup> Zdůrazňovalo, že rozvinuté správní soudnictví tvoří nutný předpoklad skutečné demokracie. Tento pokus vyvolal ostré reakce KSČ vtělené jednak do vyjádření ústředních orgánů státní správy, v jejichž čele stáli její členové, a jednak do speciálního elaborátu zpravodaje V. Procházky. V nich byla zpochybňována jak právní nutnost a prospěšnost Nejvyššího správního soudu, tak i ideové pozadí jeho působení. Tvrdilo se, že rozhoduje zdlouhavě a pozdě a proto není schopen zajistit občanům jejich zákonná práva. V podmínkách lidové demokracie měl postupně ztrácet smysl, neboť moc vykonávaly demokraticky zvolené lidové orgány, před nimiž nebylo třeba nikoho hájit. Navíc se měnil poměr jednotlivce k celku a vítězil názor, že jednotlivec se má celku podřizovat pokud to vyžadoval veřejný zájem.

Propagandistická „palba“ KSČ přitom vyvolávala přesvědčení, že Nejvyšší správní soud a lidé v něm působící si tohoto posunu nejsou vědomi, drží se „měšťácko-liberalistické ideologie“ a stávají se tak přežitou institucí patřící do minulosti.<sup>931</sup> Z hlediska právní teorie a praxe pak V. Procházka argumentoval, že současná úprava dává Nejvyššímu správnímu soudu oprávnění zasahovat i do politických otázek, ačkoliv nemá politickou zodpovědnost. Pokládal za nutné rozšířit okruh záležitostí, ve kterých nebude moci Nejvyšší správní soud rozhodnutí správního orgánu zrušit. Na druhé straně mu ale přiznával rozšíření kompetencí v důsledku toho, že oblast subjektivních práv bude v nové ústavě rozmnožena o práva hospodářská a sociální, která by měl hájit také Nejvyšší správní soud. Snahu uchovat jeho působnost ve stávajícím rozsahu pokládal za „polemiku proti národním výborům a zlidovění veřejné správy.“<sup>932</sup>

Dalším významným tématem, na něž příprava ústavy strhávala pozornost, byla otázka, do jaké míry by měly být do ústavy zahrnuty „vymoženosti revoluce“. Zpravodaj Procházka jako zástupce KSČ zdůvodňoval, že v lidové demokracii nestačí pouhé deklarace formálních politických práv, ale že je třeba klást důraz na reálná hospodářská a sociální práva, ovšem nikoliv jen v jejich proklamaci, ale v jejich uskutečnění. Jeho základ spatřoval v tom, že do ústavy budou začleněny zabavení majetku kolaborantů, znárodnění a dvouletý hospodářský plán. Současně ale

---

<sup>930</sup> K situaci správního soudnictví v ČSR po válce podrobněji srov. VLADÍŘ MIKULE: *Národní výbory a správní soudnictví v letech 1945-1948*. In: K. Malý-L. Soukup (eds.): *Vývoj práva...* s. 846-850.

<sup>931</sup> NA Praha, ÚV KSČ, f. Klub poslanců KSČ, a.j. 20, kart.č. 4. Korespondence klubu s ministerstvy (financí, informací, sociální péče).

<sup>932</sup> Tamtéž, a.j. 14, kart.č. 2. Vyjádření k memorandu Nejvyššího správního soudu.

upozorňoval na to, že k dosažení tohoto cíle nebude stačit ani sama ústava, ale že bude nutné paragrafy ústavy rozvést v dalších sociálních zákonech (především v zákoně o národním pojištění).<sup>933</sup> Mezi právy, kterým mělo být nově zjednáno místo v ústavě, náležel největší význam právu na práci. Předpokladem jeho zajištění se měla stát plánovitá distribuce pracovních sil, kterou by zajišťovala odborová organizace. Představitelé ROH proto požadovali, aby jako demokratická protiváha státní moci byla v ústavě zakotvena nejen instituce odborů, ale také závodních a zaměstnaneckých rad.<sup>934</sup> Jednotná odborová organizace by měla podle těchto představ právo kontrolovat hospodářství a veřejnou správu ve všech otázkách souvisejících se zájmy pracujícího lidu. Jako krajní prostředek boje za sociální práva a vymoženosti se do ústavy měla dostat stávka a právo na ni bez omezení.<sup>935</sup>

Ani nekomunistické strany se nebránily tomu, aby o těchto tématech ústava pojednávala. Nechtěly ale stavět hospodářská a sociální práva do protikladu k právům politickým nebo je dokonce těmto právům nadřazovat. Tradiční občanská a politická práva (volit a být volen, svoboda přesvědčení, vyjadřování, shromažďování) neměla být opouštěna nebo znevažována. Názorně se toto pojetí promítlo do národně socialistického návrhu kapitoly ústavy o právech občanů, který podal v březnu 1947 poslanec G. Burian. V něm byly vedle svobodu projevu, vyučování či politického přesvědčení obsaženy i kapitoly nazvané svoboda od strachu a pracovní povinnost a právo na práci. Zatímco prvně jmenovanou by bylo možno interpretovat jako výraz zkušenosti s nedávným terorem občanů ze strany státu v době okupace a snad i jako varování před tím, aby se něco podobného neopakovalo<sup>936</sup>, druhá jmenovaná vyjadřovala v poněkud umírněné variantě nové prvky v ústavě – stát měl každému způsobilému občanu zajistit právo na práci a s ní spojenou slušnou obživu, což ale z druhé strany znamenalo i povinnost přijmout práci přiměřenou způsobilosti každého jednotlivého občana. Vyvlastnění soukromého majetku národní socialisté připouštěli jen za náhradu a tehdy, pokud by tak stanovoval zákon. Případné odmítnutí náhrady by bylo možné jen cestou ústavního zákona a za stejných podmínek přicházela podle nich v úvahu i změna rozsahu znárodnění.<sup>937</sup>

---

<sup>933</sup> Ústřední archiv Akademie věd ČR, f. Vladimír Procházka, sign. III b, inv.č. 1737, kart. č. 101.

<sup>934</sup> Tamtéž, sign. III g, inv.č. 1782, kart.č. 107.

<sup>935</sup> JOSEF KOVAŘÍK: *Příští ústava a ROH*. Mladá fronta 2.10.1947.

<sup>936</sup> Podle této kapitoly měli mít všichni obyvatelé ČSR právo žít v ní bez strachu, svobodni od přímého nebo nepřímého násilí a ohrožení ze strany ostatních spoluobyvatelů i orgánů státní moci.

<sup>937</sup> Ústřední archiv Akademie věd ČR, f. Vladimír Procházka, sign. III g, inv.č. 1788, kart.č. 109.

V květnu 1947 musel zpravodaj V. Procházka ústavnímu výboru přiznat, že existuje jen velmi málo témat, u nichž se doposud podařilo nalézt v subkomisi shodu, a že většina otázek zůstává nevyřešena. Jednota panovala v tom, že do ústavy mají být převzata politická práva z ústavy dosavadní, že nově mají být formulována sociální práva (nebylo ovšem dohodnuto, jak a do jaké míry), že ústava má obsahovat i hospodářskou kapitolu, která by řešila otázky znárodnění, hospodářského plánu i ochrany soukromého podnikání (stejně jako u předchozího bodu ale nebylo naprosto jasné, jak a jaký by byl poměr jednotlivých sektorů, jakou úlohu v hospodářství by hrál plán, zda a kdy by byla přípustná změna hranic pro znárodnování), že vzájemný poměr prezidenta, parlamentu a vlády by měl zůstat zhruba stejný.<sup>938</sup>

Navzdory neshodám předložil zpravodaj V. Procházka počátkem července 1947 návrh osnovy nové ústavy, který neobsahoval zřejmě nejspornější ustanovení o ústavněprávním poměru mezi Čechy a Slováky. Podoba předloženého návrhu potvrzovala výše již zmíněné výtky pronášené na adresu V. Procházky kvůli tomu, že ve svých elaborátech předkládaných nikoliv za svoji stranu, ale jako zpravodaj subkomise, jen minimálně zohledňoval návrhy a představy jiných stran. Sporné záležitosti, u kterých se projevovalo rozdílné mínění, upravoval tak, aby odpovídaly požadavkům KSČ. Hranice volebního práva tak měla být stanovena na 18 resp. 21 let, území státu se mělo z administrativního hlediska rozdělit na kraje, vyvlastnění by bylo umožněno na základě „běžného“ zákona, nikoliv výlučně prostřednictvím zákona ústavního. Odbory a jednotné organizace zemědělců byly v návrhu charakterizovány jako celonárodní organizace, do nichž se pracující lid sdružuje a které mají právo určit prostředky a způsoby obhajoby jeho zájmů.

Národní shromáždění mělo mít podle návrhu 300 členů zasedajících v jedné komoře a volených na pět let. Samo si mělo ověřovat platnost volby jednotlivých poslanců a rozhodovat o neslučitelnosti funkce poslance s funkcí jinou – také v tomto případě V. Procházka začlenil do oficiálního návrhu požadavek KSČ a ignoroval volání jiných stran po zvláštní soudní instituci, které by náležela tato kompetence. Nadále měl platit zákaz obracení se k veřejným úřadům za účelem podpory zájmů stran. Trestní nebo disciplinární stíhání poslance bylo možné jen se souhlasem Národního

---

<sup>938</sup> Tamtéž, sign. III b, inv.č. 1738, kart.č. 101. Nedohodnuty zůstávaly otázky státoprávního uspořádání a poměru slovenských orgánů k orgánům ústředním, typu demokracie, správní organizace (krajské nebo zemské zřízení), státního občanství a zásad volebního práva.

shromáždění kromě případů, kdy by měl poslanec trestní odpovědnost jako odpovědný redaktor.

Postavení a působnost dosavadního Stálého výboru mělo převzít předsednictvo Národního shromáždění. Mělo by tedy 36 členů a stejný počet náhradníků volených podle zásad poměrného zastoupení. Při rozpuštění Národního shromáždění by si předsednictvo své funkce ponechávalo až do doby, kdy by nově zvolený zákonodárny sbor zvolil nové předsednictvo. Předsednictvo mohlo v případě, že Národní shromáždění z různých důvodů nezasedalo, nadpoloviční většinou svých členů schvalovat neodkladná opatření, i když by k nim jinak bylo třeba zákona. Do dvou měsíců od následujícího sejití Národního shromáždění by muselo toto zmíněná opatření schválit, jinak ztrácela platnost. Předsednictvo by nemohlo volit prezidenta, měnit ústavu a ústavní zákony, ukládat nové trvalé finanční povinnosti, rozšiřovat brannou povinnost a vypovídat válku.<sup>939</sup>

KSČ původně počítala s posílením postavení parlamentu tím, že by nově formulované předsednictvo bylo vybaveno značnou pravomocí. Poté, co se odehrály poměrně dramatické boje parlamentu a jeho orgánů s některými ministerstvy, KSČ svůj záměr přehodnotila a do návrhu zpravodaje V. Procházky bylo zahrnuto předsednictvo Národního shromáždění v pozici srovnatelné s dosavadním Stálým výborem.<sup>940</sup>

Pro platnost usnesení Národního shromáždění stačil souhlas nadpoloviční většiny přítomných. Ke změnám ústavy a k vypovězení války by ale bylo zapotřebí hlasů třípětinové většiny ze všech poslanců. Obžaloba prezidenta republiky mohla být vznesena jen na základě dvoutřetinové většiny při přítomnosti dvou třetin poslanců. Pokud Národní shromáždění zamítlo vládní návrh zákona, měla vláda získat možnost předložit věc hlasování lidu, které by rozhodlo, zda se zamítnutý vládní návrh stane zákonem. Hlasy nadpoloviční většiny ze všech členů mohl zákonodárny sbor přehlasovat veto prezidenta.<sup>941</sup>

Na počátku hospodářské kapitoly stálo konstatování, že „základem hospodářské soustavy ČSR jsou nové hospodářské vztahy vzešlé z národní a demokratické revoluce českého a slovenského lidu“. Hospodářský život měl být podřízen obecnému vedení státu, což bylo dáváno do přímé spojitosti s celkovým rozvojem národa, zajištěním nezávislosti státu a posílením vůle lidu k jeho obraně. Ústava měla deklarovat, že

<sup>939</sup> K. KAPLAN (ed.): *Příprava Ústavy...* s. 148-164.

<sup>940</sup> Tamtéž, s. 198.

<sup>941</sup> Tamtéž.

majetek znárodněný zůstane navždy v majetku národa a že znárodněné hospodářství je pod zvláštní ochranou zákonů. V. Procházka do svého návrhu také vtělil velice sporná ustanovení o tom, že půda v ČSR náleží těm, kdo na ní pracují a že nejvyšší přípustná výměra půdy v soukromém vlastnictví je 50 hektarů.<sup>942</sup>

Během léta a parlamentních prázdnin se osnova stala předmětem diskusí v subkomisi, ve sboru expertů na jeho „výjezdním zasedání“ v Mariánských Lázních, v různých společenských organizacích, i četných petic zasílaných ústavnímu výboru. Kromě výše zmíněných témat se projednávala také například úprava kulturních poměrů v nové ústavě nebo otázky péče o mládež. Pro kulturní oblasti převládala shoda v tom, že kultura musí být pomocí ústavy oproštěna od komerčních záměrů a podrobena přiměřené regulaci. V kultuře, která představovala cenný národní statek, nemohla podle tehdejších představ existovat anarchie umožňující vznik uměleckého braku nebo vydávání bulvárního tisku. Tak jak se s oporou v ústavě zavádělo plánovité hospodářství, měl plán řídit i veškerou kulturní tvorbu.<sup>943</sup> Ústavní výbor byl vyzýván, aby v nové ústavě umožnil „zásadní řešení předpokladů zákonné úpravy“ tím, že by do ústavy zařadil ustanovení odkazující na zvláštní zákon, který by vedl k sestavení plánu vydavatelské činnosti. Při zachování svobody umění, která byla ještě stále považována za hodnotu, k níž je třeba se hlásit, měla být uskutečněna ochrana a distribuce hodnotných uměleckých děl.<sup>944</sup> Zdola přicházely také požadavky, aby ústava potvrdila stávající praxi zavedenou ministerstvem informací již po osvobození, podle níž bylo vydávání periodického tisku znemožněno soukromníkům a naopak dovoleno pouze stranám nebo organizacím celonárodního významu, které tak mohly obsah tisku kontrolovat a tím zaručovat, že bude vydáván odpovědně a že se nebude řídit snahou vydělávat.<sup>945</sup>

Do rámce již zmíněných nově artikulovaných hospodářských a sociálních práv patřily také úvahy o ustanoveních týkajících se mládeže, možností jejích politických vyjádření a péče o její zdravý tělesný i duševní vývoj, výchovu a vzdělání. S tím souviselo i volání po ústavním zajištění bezplatného a jednotného vzdělání

---

<sup>942</sup> Tamtéž, s. 176-178. Právě v době, kdy V. Procházka předkládal tento návrh, vrcholil boj o revizi první pozemkové reformy a o návrhy dalších sporných zemědělských zákonů.

<sup>943</sup> VLADIMÍR PROCHÁZKA: *Kulturní věci v nové ústavě*. Kulturní politika 1947, č. 7, 31.10.1947.

<sup>944</sup> Ústřední archiv Akademie věd ČR, f. Vladimír Procházka, sign. III g, inv.č. 1760, kart.č. 103. Memorandum Státní publikační komise o vydávání neperiodických publikací.

<sup>945</sup> Tamtéž, inv.č. 1780, kart.č. 107. Stanovisko Ústředního výboru Svazu českých novinářů k nové ústavě.

symbolizovaného výhradně státním školstvím vyučujícím „v pokrokovém a demokratickém duchu“.<sup>946</sup>

Zpravodaj V. Procházka pak subkomisi předložil celkem dvanáct zpráv s novou podobou svých návrhů. K tomu připojili jiní členové subkomise pět návrhů dalších. Z toho vzešlo v subkomisi osm elaborátů pro ústavní výbor, který z nich připravil prozatím konečný návrh šesti kapitol (základní ustanovení, práva a povinnosti občanů, prezident republiky, soudnictví, hospodářství, národní výbory). V těchto bodech bylo dosaženo alespoň rámcové shody, byť rozdíly v některých otázkách přetrvávaly.<sup>947</sup> V hospodářských otázkách se týkaly již zmíněných předpokladů pro eventuální změnu rozsahu znárodnění a pro vyvlastňování soukromého vlastnictví. Sporná zůstávala také role odborového hnutí a práva na stávkou, resp. na různé formy boje zaměstnanců proti zaměstnavatelům.

Národní výbory představovaly specifickou problémovou oblast. Podle představ komunistů měla příslušná kapitola dávat národním výborům poměrně široké a ne zcela jasně formulované kompetence – měly vydávat v oboru své působnosti všeobecná nařízení podle zákonů, plánovat a řídit hospodářské, finanční, sociální a kulturní záležitosti, chránit státní pořádek a v zákonem stanovených mezích vykonávat i trestní pravomoc. Jejich součástí by se staly všechny nižší úřady veřejné správy kromě výjimek, které by musel stanovit zákon. Pokud by nebyli dopadeni přímo při trestném činu, byli by členové národních výborů vyšetřováni v trestním řízení vždy na svobodě.<sup>948</sup> Důraz se kladl na to, aby bylo jasné, že národní výbory skutečně ztělesňují veškerou veřejnou správu. Mezi komunistickými právními experty se uvažovalo i o tom, že by národním výborů byla svěřena kontrolní a iniciativní působnost ve všech oborech veřejného života příslušného obvodu. Naskýtala se přirozeně otázka, kdo by měl kontrolovat národní výbory. V návrhu zpravodaje Procházky to měl být lid, přičemž ale způsob konkrétního provádění by teprve určil příslušný zákon. Zajímavější bylo, že komunisté nechtěli národní výbory podřídit nejvyššímu správnímu soudu, který neměl mít právo rušit rozhodnutí národních výborů „podle starých předpisů, pokud jsou v souladu s duchem lidově demokratické legislativy“.<sup>949</sup>

---

<sup>946</sup> *Prohlášení předsednictva Ústředního výboru Svazu české mládeže k nové ústavě.* Mladá fronta 19.10.1947.

<sup>947</sup> JIŘÍ KOCIAN: *Ústavněprávní poměr Čechů a Slováků v návrzích politických stran při přípravě Ústavy ČSR v letech 1946-1948.* In: *Soudobě dějiny* 2, 1995, č. 2-3, s. 406.

<sup>948</sup> K. KAPLAN (ed.): *Příprava Ústavy ...* s. 172-173.

<sup>949</sup> Ústřední archiv Akademie věd ČR, f. Vladimír Procházka, sign. III g, inv.č. 1760, kart.č. 103.



Nekomunistickým stranám by nesporně vyhovovalo takové postavení národních výborů, které by z nich sice také činilo orgán státní správy i samosprávy (přítom ale akcentovaly spíše jejich účel samosprávný a pro sféru státní správy případné posílení jiných orgánů), ale nevybavovalo by je tak obecně formulovanými kompetencemi a v němž by se také menším výsadám těšili jejich členové.<sup>950</sup> Chtěly zachovávat rozdíl mezi státní správou a samosprávou.

S problematikou národních výborů souviselo dilema, zda v Československu má zůstat zemské zřízení nebo má být zavedeno zřízení krajské. Tyto otázky se ale podařilo odsunout do pozadí zřejmě díky tomu, že jejich konkrétní úpravu bylo možno ponechat na zvláštní zákon, který by byl vydán až po schválení ústavy. Ne zcela vyřešený byl také charakter politických stran, zejména podmínky jejich vzniku a zániku a jejich celkové právní postavení včetně možnosti vlastnit majetek a disponovat s ním. V kapitole věnované prezidentovi republiky zůstávaly nejasnosti ohledně kompetencí k uzavírání mezinárodních smluv a jeho zastupování v době, kdy by nebyl schopen vykonávat svůj úřad.<sup>951</sup> Soulad nepanoval ani v záležitosti oprávnění vydávat časopisy – zda má být omezeno jen na strany a společenské organizace, nebo má být poskytnuto i soukromníkům.

Ústavní výbor a subkomise ovšem nebyly schopny dospět k řešení zásadního problému nové ústavy, totiž stanovení poměru mezi slovenskými národními orgány a orgány ústředními, popř. eventuálně nově zřízenými národními orgány českými.<sup>952</sup> KSČ od počátku ústavních prací preferovala v zásadě setrvání současného stavu s určitými úpravami – vycházela ale z toho, že by nadále existovaly slovenské národní orgány a orgány ústřední a nebyly by ustavovány žádné zvláštní orgány české.<sup>953</sup> Přítom pravomoci slovenských orgánů mohly zůstat buď také zhruba v současném stavu nebo by se pravomoc SNR zúžila jen na vydávání nařízení k zákonům, což by ovšem bylo na Slovensku sotva přijatelné. KSČ počítala s tím, že své představy po jejich formulaci

---

<sup>950</sup> K tomu srov. například *Návrh nové československé ústavy publikovaný prof. Vladimírem Kubešem*. In: J. GRONSKÝ: *Komentované dokumenty...* s. 256-257.

<sup>951</sup> K. KAPLAN: *Příprava ústavy...* s. 28. Jádrem sporu byla otázka, zda by zastupování mělo být svěřeno vládě nebo Stálému výboru Národního shromáždění.

<sup>952</sup> Ačkoliv až do počátku roku 1948 nebyl tento problém vyřešen, neznamenala tato skutečnost, že by se mu doposud nevěnovala žádná pozornost. Všechny zúčastněné strany si jej byly dobře vědomy a měly své představy, které se však od sebe přirozeně značně lišily.

<sup>953</sup> Hned od osvobození KSČ v rozporu s obsahem své propagandy usilovala o omezování slovenských orgánů a o jejich zatlačení do pozice správního orgánu s celoslovenskou působností. V prostředí nejvyšších špiček KSČ se uvažovalo i o případném zrušení slovenských národních orgánů, k čemuž nakonec nedošlo spíše jen z taktických důvodů a z obav před tím, aby se na Slovensku nešířilo přesvědčení, že poválečné Československo plní své sliby vůči Slovensku stejně jako první republika.

projedná s KSS a posléze tak vznikne jejich společný návrh – z politického hlediska bylo žádoucí, aby obě strany vystupovaly vůči veřejnosti a svým konkurentům jednotně. Při jednáních se ovšem projevila zjevná podřízenost slovenských komunistů, jejichž zástupci souhlasili téměř se všemi pro Slovensko nevýhodnými návrhy KSČ, jakými byly asymetrický model, jednotná státní správa, podřízenost Sboru pověřenců vládě nebo jednotlivých pověřenců příslušným resortním ministrům. Později se KSS snažila prosadit do připravovaného společného návrhu některé své požadavky. Šlo jí hlavně o to, aby kompetenční spory řešil nezávislý rozhodcovský sbor a nikoliv vláda, aby byly taxativně vymezeny pravomoci Národního shromáždění a nikoliv slovenských orgánů a aby SNR měla alespoň částečný vliv na jmenování předsedy Sboru pověřenců. Ve svém úsilí se však setkala jen s minimální vstřícností vedení KSČ a proto se jí téměř nic nepodařilo prosadit.<sup>954</sup>

KSS se tak ocitla v politicky velice ožehavém postavení. Z jedné strany byla nucena podřízovat se silně centralizačním tendencím KSČ, ze strany druhé musela vzhledem k převažujícím náladám ve slovenské veřejnosti alespoň vnějškově bojovat za zachování slovenských národních orgánů a také za udržení jejich kompetencí. Z tohoto dvojího tlaku se pokoušela vymanit argumenty, že vedle samotné nesporně prospěšné existence slovenských národních orgánů je třeba dbát na to, aby se pod rouškou boje za obranu svébytnosti a národních práv nestaly baštou reakční politiky. Své příznivce tak současně přesvědčovala, že pro ni důležitější než formální kompetence je obsah politiky i mobilizovala proti silám, které stály v „duševnej ilegalite proti dnešnému režimu a štátu“.<sup>955</sup> Svůj volební neúspěch a oproti Demokratické straně nižší podporu mezi voliči vysvětlovala pozoruhodným argumentem sloužícím i jako jistá forma útěchy: „...i politický začiatovník vie, že v rozhodujúcich chvíľach popri počte prívržencov váži sa aj sociologická kvalita. Dvadsať dedinských babičiek, ktoré volily podľa pokynu farára nevyváži pozíciu uvědomělého továrenského robotníka“.<sup>956</sup>

Ostatní politické strany se klonily k různým jiným řešením, z nichž připadala v úvahu symetrická varianta spočívající ve zřízení obdobných orgánů na české straně, nad nimiž by stály ústřední parlament a vláda. Takový způsob řešení by asi nejvíce odpovídal představám slovenské Demokratické strany. Vybudování orgánů paralelních k SNR a Sboru pověřenců bylo v jejich řadách považováno za důležité z toho důvodu,

---

<sup>954</sup> J. RYCHLÍK: *Češi a Slováci ve 20. století II...* s. 57-59.

<sup>955</sup> *Nové slovo* 1947, č. 1.

<sup>956</sup> *Tamtéž.*

že jinak by vznikala dojem, jakoby Slovensko mělo v rámci ČSR privilegované postavení.<sup>957</sup> Publicisté a hospodářští činitelé tvořící jakési intelektuální zázemí Demokratické strany kromě toho poukazovali na to, že pro budoucí životaschopnost státu bude důležité, aby každé řešení vycházelo z dohody slovenských a českých orgánů. V eventuální decentralizaci provedené na základě zemských správ spatřovali zárodek budoucích dalších rozporů.<sup>958</sup> Prostřednictvím nové ústavy a jejího řešení ústavněprávního poměru obou částí státu mělo Československo konečně vstoupit do nové fáze svého vývoje, v níž by ztělesňovalo českou i slovenskou státnost. V takových výzvách se skrývalo současně konstatování, že doposud bylo pouze „českým“ státem, a očekávání, že do budoucna by měly primárně existovat státnosti česká a slovenská a nikoliv, nebo až jako odvozená, státnost československá. Na stránkách svých tiskovin Demokratická strana nechávala uveřejňovat polooficiální varování před záměnou přirozených státoprávních potřeb Slovenska se správními otázkami decentralizace. Její vedoucí představitelé si byli ale dobře vědomi toho, že mezi českými politickými stranami i v české politické veřejnosti nejsou slovenské národní orgány jako takové přijímány s velkým porozuměním a představa federace nemá takřka žádnou relevantní podporu. Bylo pro ni proto obtížné zaujmout v této věci jednoznačnou linii. Ve svých vyjádřeních Demokratická strana kolísala mezi trváním na federaci a jejím reálněpolitickými ohledy motivovaným odmítáním, které bylo spojeno s požadavkem na dodržování Košického vládního programu, čímž se na konkrétní rovině rozumělo zhruba dodržování první pražské dohody.<sup>959</sup>

Další možností byla tzv. rozestupová varianta, která počítala s uchováním zemského zřízení a v níž by se ústřední parlament rozestupoval podle potřeby na tři zemské sněmy.<sup>960</sup> Nebylo-li politicky možné obnovit zemské zřízení s poněkud pozměněným postavením zemských sněmů, byl tento způsob blízký českým nekomunistickým stranám a s jistými úpravami (pokud by platil jen pro české země) by jej zřejmě akceptovala i Demokratická strana. Nejen vedení, ale i širší základna členů a příznivců českých nekomunistických stran ve vztahu ke Slovensku poměrně obtížně hledaly míru, která by byla přijatelná na Slovensku a zároveň by odpovídala českému

---

<sup>957</sup> MILOŠ MARKO: *Slovensko v novej ústave*. Národná obroda 17.1.1947.

<sup>958</sup> Tento názor byl rozšířený hlavně mezi mladšími činiteli a sympatizanty Demokratické strany. Vyjadřoval jej například šéfredaktor hospodářského týdeníku Budovatel M. Dado.

<sup>959</sup> MICHAL BARNOVSKÝ: *K profilu a činnosti Demokratickej strany*. Soudobé dějiny 3, 1996, č. 2-3, s. 239.

<sup>960</sup> K. KAPLAN (ed.): *Příprava ústavy*. ... s. 196-197. Zpráva zpravodaje V. Procházky předsednictvu ÚV KSČ přípravě nové ústavy z 24.2.1947.

pohledu, který se formoval již po několik desetiletí (od roku 1918 nebo již od konce 19. století), ale byl také podstatně ovlivněn nedávnou zkušeností Mnichova a po něm následujícího vyhlášení slovenské autonomie a nakonec i samostatného slovenského státu. Na jedné straně se tak i v české veřejnosti ozývaly hlasy potvrzující národní svébytnost Slováků a ochotné samozřejmě v rámci společného státu přijmout i politické a právní důsledky z ní plynoucí.<sup>961</sup> Na straně druhé ale nechyběly ani poukazy na výše zmíněnou údajnou privilegovanost Slovenska, které si vydobylo své vlastní orgány a kritika jeho představitelů ochotných kvůli národní ideji a ústavně zakotvenému postavení slovenských orgánů jít i do politických střetů a riskovat nestabilitu státu.<sup>962</sup> Stále také existovaly obavy, že myšlenka národní svébytnosti povede dříve nebo později k obnoveným pokusům o politickou samostatnost a likvidaci Československa. Částečně z nich a částečně ovšem také ze snahy poškodit politickou konkurenci vznikaly snahy o navození dojmu, že ten, kdo nyní na Slovensku bojuje o co nejsilnější kompetence pro slovenské orgány, je dědicem slovenského předválečného autonomismu.<sup>963</sup>

Rozpory tedy byly od počátku jasné. Na jejich překonání ovšem poslanci v ústavním výboru a tím méně experti nestačili. Shoda v tomto ohledu navíc byla nezbytným předpokladem pro definitivní formulaci kapitol o parlamentu a vládě a souviselo s ní i rozhodnutí o celkové správní organizaci státu. Jednalo se o natolik politickou záležitost, že její rozřešení nebylo možné bez vedení politických stran. Proto se v lednu 1948 dostal tento bod na pořad jednání Národní fronty. Na prvním z nich 21.1. se představitelé politických stran seznámili se situací a dohodli se na tom, že do dvou týdnů jejich strany vypracují své návrhy na řešení poměru Čechů a Slováků a že se následující týden sejdou znovu nad ostatními spornými body.<sup>964</sup>

O týden později 28.1.1948 se tedy sešlo vedení Národní fronty znovu. Podle předchozí dohody se zabývalo dosud nedořešenými záležitostmi. Jednalo se o termínech, do kdy by měla být ústava dokončena a kdy by se měly konat volby. Důležitější ale byly diskuse o správní organizaci státu a poměru státní správy a samosprávy. V ní se přirozeně opět odrazily různice, které charakterizovaly již jednání v subkomisi a ústavním výboru. Zástupci stran lidové a národně socialistické trvali na

---

<sup>961</sup> FRANTIŠEK BOKES: *Nové úvahy o nové ústavě*. Svobodné noviny 25.1.1947.

<sup>962</sup> BOHUSLAV ŠMERAL: *Slováci a nová ústava*. Čin 17.1.1947.

<sup>963</sup> FRANTIŠEK LOUBAL: *Historie slovenského autonomismu a nová ústava*. In: Svobodné noviny 21.1.1947.

<sup>964</sup> K. KAPLAN (ed): *Příprava ústavy...* s. 24-35. Zápis ze schůze Národní fronty o způsobech řešení sporných bodů návrhu nové ústavy.

zachování samosprávy a kritizovali instanční a služební podřízenost národních výborů, která fakticky samosprávu likviduje. Komunisté naopak tradiční samosprávu označovali za překonaný způsob výkonu veřejné správy, který měl v minulosti smysl jako prostředek obrany proti cizí vládě, ale své oprávnění ztrácí ve chvíli, kdy správu vykonávají lidové orgány, ve kterých mizí vliv staré byrokracie. Krajskému zřízení navíc přisuzovali význam nejen jako z technického hlediska vhodnému způsobu organizace správy (mělo ekonomicky a společensky pozvednout řadu oblastních center, která dosud chřadla), ale i význam politicko-symbolický, neboť v něm spatřovali dovršení demokratické revoluce probíhající s různými zákrutami již od roku 1918.<sup>965</sup> Zástupci Demokratické strany odmítali krajské zřízení jako systém pro Slovensko vzhledem k jeho malé rozloze nevhodný. Zatímco komunisté jednoznačně preferovali krajské zřízení, české nekomunistické strany kladly důraz hlavně na jednotnou organizaci správy na celém území státu a na decentralizaci správy. Ta byla heslem, k němuž se hlásily všechny strany, ale cestu k jeho naplnění viděly jinou.

Dále se v diskusi znovu potvrdilo odlišné pojetí národních výborů. Na jedné straně stála koncepce národních výborů jako jednotných orgánů veškeré veřejné či jak odpovídalo tehdejší terminologii „jednotné lidové správy“. Proti ní pak chápání, které i v jejich rámci oddělí kompetence státní správy od samosprávy se všemi náležitostmi, které k ní patří. Lidovcům a národním socialistům vadilo, že by národní výbory neměly právní subjektivitu jako svazky územní samosprávy a nemohly by například hospodařit s obecním majetkem. Naléhali také na to, aby se jasně vymezily záležitosti, ve kterých by národní výbory vystupovaly jako lidová zastupitelstva a kdy by je proto nebylo možno podřízovat ani volat k odpovědnosti. Případné podřízení vládě, ministerstvům nebo jiným vyšším orgánům by podle nich musel stanovit zvláštní zákon. Komunisté naopak pokládali vzhledem ke svému pojetí národních výborů jakožto nositelů a vykonavatelů státní moci na příslušném území podřízenost nižších stupňů vyšším a také vládě, ministerstvu vnitra a v resortních věcech i příslušným ministrům za přirozenou.

Ačkoli u kapitoly o právech občanů převládala v celkovém rámci i ve většině ustanovení shoda, přetrvávaly i zde některé rozpory. Týkaly se možnosti občanů sdružovat se v politických stranách. Ve zpravodajově návrhu bylo k tomu uvedeno, že zakládání a trvání politických stran zaměřených proti republikánské státní formě a lidově demokratickému zřízení nebo stran založených na vůdcovském principu je

---

<sup>965</sup> NA Praha, ÚV KSČ, f. Kl. Gottwald, sv. 36, a.j.802, kart.č. 36. Zápis ze schůze Národní fronty

nepřípustné. Nekomunistické strany chtěly podmínky, za kterých by založení stran nebo jejich činnost mohly být zakázány, upřesnit. Jejich nesouhlas vyvolávalo také zpravodajem navrhované ustanovení, že „zaměstnanci se sdružují v jednotné odborové organizaci“. Jeho prostřednictvím by se tak dostalo ústavní záštity ROH, které od roku 1945 vystupovalo silně politicky a stranicky.

Odlišná mínění vládla také v názorech na úpravu tiskových poměrů. Zpravodaj navrhoval přenechat zvláštnímu zákonu stanovení, kdo a za jakých podmínek má právo vydávat časopisy, přičemž se měl brát zřetel na to, aby při vydávání časopisů nebyl rozhodující zisk. Zástupci ostatních stran ovšem soudili, že takové podmínky může vymezit jen ústavní zákon. Národní socialisté k tomu přidávali odhodlání, že právo vydávat časopisy a neperiodické tisky lze omezit jen z důvodů nezbytného veřejného zájmu. Ve sféře hospodářství se hlavní spor, jak už víme, vedl o možnosti legislativního omezení znárodnění (což zpravodaj a KSČ odmítali) a právní náležitosti nutné ke změně rozsahu znárodnění.<sup>966</sup>

Národní fronta se dohodla, že do 5.2.1948 předloží jednotlivé strany své návrhy řešení ústavněprávního poměru Slovenska a centra (případně i českých zemí). Svůj závazek splnily společným návrhem KSČ a KSS, Demokratická strana, ČSL, sociální demokracie a Strana slobody. Národní socialisté oznámili, že předkládají návrh celé ústavy vypracovaný jejich ústavním expertem prof. Vladimírem Kubešem.

Společný návrh KSČ a KSS se zabýval pouze vzájemným vymezením pravomocí slovenských a ústředních orgánů s tím, že konkrétní rozsah zákonodárné moci SNR by měl určit speciální ústavní zákon.<sup>967</sup> Naproti tomu návrh vymezil obory, ve kterých náležela vládní a výkonná moc na Slovensku Sboru pověřenců.<sup>968</sup> Jeho předsedu i členy by jmenovala a odvolávala vláda.<sup>969</sup>

Sociální demokracie vycházela z toho, že Národní shromáždění bude fungovat jednak jako zákonodárny sbor vykonávající působnost v celostátních věcech taxativně vyjmenovaných a jednak jako národní rady česká, moravskoslezská a slovenská složené z poslanců určených podle místa, kde byli uvedeni na kandidátní listině. I jejich

---

28.1.1948 k nové ústavě. Příspěvek ministra informací V. Kopeckého.

<sup>966</sup> Tamtéž.

<sup>967</sup> Příslušné orgány KSČ se ale v průběhu ledna 1948 otázkou taxativního vymezení pravomocí SNR zabývaly.

<sup>968</sup> Jednalo se o všeobecnou vnitřní správu, dále správu finanční, zdravotní, sociální a ochranu práce, technickou, soudní, zemědělství a výživy, průmyslu, vnitřního obchodu, školství a osvěty, dopravu a pošty.

<sup>969</sup> J. KOCIAN: *Státová právní poměr Čechů a Slováků...* s.417-418.

působnost byla v návrhu vyjmenována. V případech námitek týkajících se příslušnosti Národního shromáždění by rozhodovalo předsednictvo. Návrhy zákonů zemských rad by musely nutně být předem sděleny vládě, která by měla právo konstatovat, že věc národní radě nepřísluší nebo že ji národní rada zamýšlí řešit způsobem, který neodpovídá zákonu. Touto cestou vzniklé spory mezi národní radou a vládou by byly předkládány k rozhodnutí ústavnímu soudu.<sup>970</sup> Velice podobný byl v tomto ohledu i návrh ČSL. Také podle jeho autorů se pro Československo nejlépe hodila varianta Národního shromáždění rozestupujícího se na tři národní rady. Na rozdíl od návrhu výše zmíněného ovšem nebyli lidovci tolik konkrétní v uvádění jednotlivých kompetencí.

Představa, že by stávající SNR byla nahrazena orgánem sice stejně nazvaným, avšak konstituovaným jako jakýsi „zbytek“ z celostátního Národního shromáždění, byla nepřijatelná pro Demokratickou stranu. Ta preferovala stávající variantu asymetrickou odpovídající Košickému vládnímu programu a první pražské dohodě. V první variantě ústavní úpravy česko-slovenského poměru z března 1947 se ještě stavěla za federaci, kdy by zákonodárnou pravomoc vykonávaly na celém území Národní shromáždění a v jednotlivých částech státu Česká a Slovenská národní rada.<sup>971</sup> V této podobě předložil Š. Kočvara návrh Demokratické strany v dubnu 1947 subkomisi – připouštěl, že Česká národní rada by v případě přání české strany mohla být nahrazena českým a moravskoslezským sněmem.<sup>972</sup> O nevyjasněnosti stanovisek strany ale názorně svědčí skutečnost, že nedlouho předtím J. Lettrich jednoznačně federaci odmítl jako „absolutně nepřijatelné řešení“, které se neosvědčilo už na sklonku předválečné republiky.<sup>973</sup> Za daných okolností se slovenští demokraté nakonec přikláněli k tomu, že ČSR má být státem *sui generis*, který svojí podobou nebude odpovídat žádnému dosud aplikovanému modelu<sup>974</sup> – federalizaci prohlašovali za řešení příliš radikální a autonomii zase za pro Slovensko nedostatečné. Ve skutečnosti se jejich představy

---

<sup>970</sup> Tamtéž, s. 420-422.

<sup>971</sup> SNA Bratislava, f. Ján Ursíny, kart. 20. Formulácia ustanovení ústavy o česko-slovenskom pomere podľa zásad širšieho predsedníctva DS z 10.3 a 17.3. 1947.

<sup>972</sup> NA Praha, f. ÚV KSČ, 100/1, sv. 33, a.j. 270 Ústava-slovenská otázka.

<sup>973</sup> M. MARKO: *Slovensko v novej...*

<sup>974</sup> Fedor Thurzo, který byl v českých zemích vydáván za příklad slovenských právníků ohrožujících svými názory jednotu státu, argumentoval již v roce 1946: „...ak chceme vybudovať skutočne jednotný štát, musíme opustiť aj nevyhovujúce a čiastočne prežitú teoretické formy a vytvoriť špecifickú formu vhodnú pre nás, ako ju diktuje naša politická situácia a náš politický vývin... Uvedomujeme si, že nejde tu o štátne združenie ani zdanlivé, tým menej o združenie v smysle právnom, nejde o nejaký nadštát s podštátom, ani o žiaden štátny spolok, štát spolkový ani o typ monarchickej únie (reálnej, personálnej) apod, ale o štát jednotný. Pritom treba uvážiť, že štátnu jednotu zoslabujú nielen tendencie odstredivé, ale i všetky počiny, ktoré ich nepriamo vyvolávajú. In: *Nové prúdy* 25-26, 1946.

blížily federaci, specifické ovšem v tom, že jí vlastně chyběla jedna část.<sup>975</sup> Návrh Demokratické strany tedy počítal s Národním shromážděním s taxativně vymezenou výlučnou zákonodárnou pravomocí. SNR pak označoval za představitelku slovenského národa vydávající zákony ve všech do kompetence Národního shromáždění nepatřících záležitostech, které však byly následně ještě jmenovitě uvedeny. Kompetenční spory mezi celostátním parlamentem a SNR by řešila Státní rada jmenovaná prezidentem republiky a paritně složená z Čechů a Slováků. Změna ústavněprávního postavení Slovenska by byla možná jen se souhlasem většiny přítomných slovenských členů nejen pléna, ale i ve všech příslušných výborech a komisích.<sup>976</sup>

Strana slobody navrhovala variantu s Národním shromážděním, které by se rozestupovalo na dvě národní rady – českou a slovenskou. Jako celostátní zákonodárný sbor by vykonávala své kompetence ve všech věcech vyžadujících celostátní zákonnou úpravu (byly v návrhu taxativně uvedeny), pokud podle ústavy nepatřila národním radám. Ve všech ostatních oborech by zákonodárná pravomoc patřila národním radám.<sup>977</sup>

Národní socialisté odmítali decentralizaci zákonodárné moci a proto nechtěli vedle Národního shromáždění zřizovat další zákonodárné sbory. Primárně počítali s obnovením zemského zřízení, v němž by ústřední parlament doplňovaly zemské sněmy – český, moravskoslezský a slovenský. Národní shromáždění by mělo pro celou ČSR výlučnou zákonodárnou pravomoc, pokud by ji ústavním zákonem nepřeneslo na zemské sněmy. Jím náležela pro jejich územní oblast zákonodárná kompetence v rámci zákonů NS v oborech výslovně uvedených.<sup>978</sup> Vzhledem k tehdejší celkové situaci a názorům převládajícím v jiných stranách rozpracovali národně socialističtí experti i variantu s Národním shromážděním, které by se pravidelně rozcházelo do tří národních rad. Na rozdíl od ostatních návrhů obsahujících tuto koncepci určili národní socialisté přesně, jak často by národní rady konaly své schůze. Postavení národních rad by v tomto návrhu bylo poněkud oslabené, protože by byly oficiálně pokládány za Národní radu (českou, moravsko-slezskou či slovenskou) Národního shromáždění. Navíc k tomu, aby se Národní shromáždění vůbec rozestoupilo do národních rad a ty se

---

<sup>975</sup> K tomu JIŘÍ KOZÁK: Spory o úpravu ústavního poměru Čechů a Slováků 1945-1948. *Český časopis historický* 101, 2003, s. 98-101.

<sup>976</sup> J. KOCIAN: *Státprávní poměr Čechů a Slováků...* s. 442-445.

<sup>977</sup> *Tamtéž*, s. 449-450.

<sup>978</sup> *Návrh nové československé ústavy publikovaný prof. Vladimírem Kubešem.* In: J. Gronský: *Komentované dokumenty...* s. 240-247.



usnesly na zákonech z taxativně vymezených oblastí byl nutný návrh alespoň jedné poloviny celkového počtu členů některé z národních rad.<sup>979</sup>

Nad předloženými návrhy a ostatními spornými body se Národní fronta sešla ještě na schůzích ve dnech 11.-12.2.1948.<sup>980</sup> Jejich účastníci se v zásadě shodli na ustanoveních o výkonu moci lidem, národní povaze státu, volebním právem, právech, svobodách a povinnostech občanů, svobodě svědomí, školách a vyučování,<sup>981</sup> vydávání časopisů, výroby a distribuce filmů a provozování rozhlasu, postavení odborové organizace, pravomocích prezidenta republiky, možnostech jeho trestního stíhání, průběhu jeho volby, jeho národnosti, lidových přísedících při soudech, soudcovské nezávislosti,<sup>982</sup> formule jejich přísahy, správním a ústavním soudu.<sup>983</sup> Odložena na plánovaná další jednání byla témata politických stran a zastupování prezidenta. Poměru Čechů a Slováků se schůze vůbec nevěnovala.

V takovém stavu se tedy nacházela příprava ústavy těsně před únorovými událostmi, po nichž se v ní pokračovalo již za docela jiných podmínek. Poté, co KSČ uchopila dominantní moc a získala příležitost dokončit ústavu přesně podle svých představ, mohl V. Procházka v silně ideologickém a konfrontačním duchu rekapitulovat dosavadní vývoj ústavních prací a současně předznamenat jejich nadcházející průběh. Z oněch 16 měsíců, kdy se o ústavě jednalo, vyvodil zpravodaj ústavního výboru závěr, že se plně „odhalily rozvratnické záměry reakčních stran“ a že dosud spolu bojovaly dvě ostře protikladné koncepce. Propagandisticky byly tyto protiklady vykresleny ve velice dramatické podobě: proti úsilí o ústavní zakotvení „výsledků národní a demokratické revoluce“ stála snaha o uskutečnění úzké stranické ideologie, proti boji za nová hospodářská a sociální práva stály záměry bránit dalšímu znárodnění a chránit soukromé podnikání i s vykořisťováním pracujících, proti skutečně demokratickým orgánům lidové správy (lidové demokracie) stály staré byrokratické orgány (jako jejich příklad byl uveden ústavní soud obsazený výlučně odbornými právníky a údajně

---

<sup>979</sup> Tamtéž, s. 272-273.

<sup>980</sup> K. KAPLAN (ed.): *Příprava ústavy...* s. 91-139.

<sup>981</sup> Nad tímto bodem proběhla velice obsáhlá diskuse, která nakonec skončila ústupkem komunistů, jež nakonec souhlasili s návrhem Š. Kočvary, podle něhož měly být výchova a vzdělávání řízeny tak, aby neodporovaly lidově demokratickému a ústavnímu zřízení a duchu ústavy – Kočvarovi se podařilo odstranit ze znění příslušného paragrafu formulaci, že neměly odporovat republikánské státní formě.

<sup>982</sup> Komunisté se jen s nechutí smířovali s některými konkrétními ustanoveními, která soudcovskou nezávislost posilovala. V diskusi znovu opakovali své výhrady proti soudobé justiční organizaci a většině jejích příslušníků. Zdůrazňovali, že podle jejich názoru bude nezbytná její reforma a očista, což ale dotyčná ustanovení značně ztíží. Jako výraz dobré vůle se ale podřídili.

obdařený obrovskými kompetencemi, které by byly využívány k podlamování nového systému lidově demokratické správy, proti lidem blízkému pokrokovému krajskému zřízení stálo zkostratělé a lidem vzdálené zemské zřízení.<sup>984</sup>

Po únorovém převratu a vyřešení některých jeho bezprostředních důsledků na rovině personální (bude o nich níže pojednáno) se ÚNS k ústavní problematice vrátilo. Ocitlo se v časové tísní, neboť jeho dvouleté funkční období se chýlilo ke konci. Termín voleb byl po dohadách trvajících ještě od doby předúnorové nakonec stanoven na 30.5.1948. Průběh prací byl samozřejmě docela jiný. Prostor pro diskuse téměř zmizel. Ústavní výbor bez větších připomínek přijímal návrhy, které prostřednictvím zpravodaje V. Procházky přicházely na pořad jeho jednání z předsednictva ÚV KSČ. Všechny výše zmiňované sporné body byly přirozeně schvalovány plně v podobě odpovídající komunistickým představám. Předmětem větších diskusí se znovu stala jen otázka ústavního postavení Slovenska a slovenských orgánů.

Ze slovenské strany přišly některé návrhy, podle nichž měl být tento problém řešen způsobem, který by se přece jenom více blížil představám většiny slovenské veřejnosti. Pověřenectvo vnitra se pokoušelo prosadit pojetí vycházející z teze, že Slovensko tvoří v rámci republiky zvláštní samosprávné území s vlastní právní subjektivitou, vlastním hospodářstvím a rozpočtem. Svoji samosprávu by vykonávalo prostřednictvím SNR, Sboru pověřenců a jednotlivých ústředních správních úřadů. Zákonodárnou pravomoc na Slovensku by uskutečňovala SNR v rozsahu stanoveném ústavou a podle celostátních zákonů. Do působnosti SNR by patřily věci, které nebyly vyhrazeny Národnímu shromáždění a nejsou zásadní nebo celostátní povahy – tím by význam SNR nepochybně stoupl. O tom, zda mají celostátní charakter, by v případě pochybností rozhodovalo na návrh vlády předsednictvo Národního shromáždění. Postavení SNR by posílilo i to, že by její předsednictvo jmenovalo Sbor pověřenců a jeho předsedu. Přitom by ale listinu Sboru muselo předložit k předběžnému schválení vládě a proti jejím námitkám by kandidát členem Sboru pověřenců jmenován být nemohl. O změnu trendu směřujícího k ústavnímu potvrzení slabšího postavení Slovenska se snažila i část vedoucích představitelů KSS. Činila tak s odůvodněním, že v nové situaci již není třeba se obávat zneužití slovenských orgánů politickými nepřáteli. Ačkoliv původně jim Gottwald slíbil podporu, na posledním jednání před

---

<sup>983</sup> Vzhledem k výše již zmíněným sporům ohledně soudního dohledu nad orgány vládní, výkonné i zákonodárné moci byla shoda v těchto bodech možná jen na zcela obecné úrovni – například u ústavního soudu toliko na zásadě, že ústavní soud á být konstituován.

hlasováním o ústavě se od nich odklonil. Slovenské požadavky proto nebyly přijaty a začleněny do ústavy.<sup>985</sup>

Před dokončením ústavy byl 16.4.1948 přijat zákon č. 75/1948 Sb. o volbách do Národního shromáždění. Návrh tohoto zákona byl připravován již od roku 1947. Samozřejmě i do tohoto procesu výrazně zasáhl únor 1948 a jeho důsledky. Vedení KSČ ještě v březnu 1948 počítalo s tím, že ve volbách postaví samostatnou kandidátku a bude usilovat o 75 procent odevzdaných hlasů, což by symbolicky stvrdilo a legitimizovalo nedávné mocenské změny.<sup>986</sup> Zisk tolika hlasů ale v této době nebyl jistý a snad ani pravděpodobný. Proto bylo rozhodnuto přistoupit k variantě jednotné kandidátní listiny. Podle zákona mohly kandidátku podávat politické strany vyvíjející ke stanovenému datu činnost v dotyčné zemi, ale také volební skupiny, sdružení politických stran, čímž se právě stala jednotná kandidátka Národní fronty, nebo skupiny voličů. Tím bylo spolehlivěji zajištěno z hlediska režimu dostatečné volební vítězství, byť ani za takových okolností se volby neobešly bez manipulací.<sup>987</sup>

Volební zákon v mnoha ohledech navazoval na zákon o volbě ÚNS z roku 1946. Přesto však v něm došlo k několika vesměs podstatným změnám, jež z něj učinily normu, která z hlediska demokratických standardů budila značné pochybnosti. Volební výbory ovládly akční výbory Národní fronty stojící tehdy na vrcholu své moci. Povinnost tajného hlasování byla nahrazena pouhou možností využít k volbě oddělený prostor, což bylo v dané situaci využíváno k manifestačním volbám. Výrazně rozšířen byl také okruh osob zbavených práva odevzdat svůj hlas tím, že u nich byla konstatována překážka výkonu volebního práva. Navíc v tehdejší politické situaci byl zákon využit tak, aby z voleb byly vyloučeny obsahové alternativy.<sup>988</sup> Jedinou možností, jak vyjádřit nesouhlas s poučným vývojem a s tehdejší realitou, bylo odevzdání bílých lístků podobně jako již ve volbách v roce 1946.<sup>989</sup> Prezident Beneš pohlížel na tento zákon s pochybami, jež sice nemohl a nechtěl vyjadřovat veřejně, ale dal je najevo v jednání s ministrem vnitra Noskem, kterého si k diskusi nad zákonem pozval. Se sebezapřením se jej nakonec rozhodl podepsat.

---

<sup>984</sup> VLADIMÍR PROCHÁZKA: *Boj o novou ústavu*. Tvorba 17, č. 9, 3.3.1948.

<sup>985</sup> J. KOCIAN: *Ústavněprávní poměr Čechů a Slováků...* s. 407.

<sup>986</sup> KAREL KAPLAN: *Zakotvení výsledků únorového vítězství*. In: *Československý časopis historický* 10, 1962, č. 2, s. 158-159.

<sup>987</sup> KAREL KAPLAN – PAVEL KOSATÍK: *Gottwaldovi muži*, Praha-Litomyšl 2004, s. 45.

<sup>988</sup> Srov. J. GRONSKÝ: *Komentované dokumenty...* s. 302.

<sup>989</sup> M. PEHR: *Bílé lístky..* s. 101-109.

Konečná forma ústavy připravená k přijetí v ÚNS vzbudila nesouhlas prezidenta Beneše zanedlouho znovu.<sup>990</sup> Poté, co se seznámil se zněním ústavy a přihlédl k podobě volebního zákona, rozhodl se na počátku května abdikovat. Gottwaldovi v rozhovoru konaném 4.5.1948 vyložil své důvody. Na nové ústavě mu vadily formulace o vůli lidu, u kterých postrádal přesné vymezení, v jakých formách se má tato vůle projevovat a jak bude omezena. Dále měl obavu, že občanská práva, ač byla v ústavě pojata širěji než dosud, budou ve skutečnosti podstatně omezena, v čemž prezidenta utvrzoval v současné době připravovaný zákon na ochranu lidově demokratické republiky. Navíc poukazyval na to, že ústava obsahovala četné dvojsmyslné formulace a nedostatečné garance občanských práv. Výslovně se také zastavil u nedávno přijatého volebního zákona a plánovaného způsobu jeho aplikace. Nemohl souhlasit s připravovanou jednotnou kandidátní listinou a s potlačením prvku tajnosti voleb. Jeho výklad dospěl k závěru, že takovou ústavu nemůže podepsat a bez toho, že by chtěl vyvolávat konflikt s vládou a KSČ jako její vedoucí silou, hodlá opustit svou funkci.<sup>991</sup> Gottwaldovu naléhání, aby tak s ohledem na nepříznivé mínění, které by takový krok vyvolal v cizině, nečinil před ohlášením ústavy a před volbami, ale až po volbách, prezident nakonec vyhověl.<sup>992</sup> Svoji abdikaci oznámil až 7.6.1948, tedy po volbách a současně dříve než uplynula třicetidenní lhůta stanovená pro rozhodnutí, zda ústavní zákon podepsat či podpis odmítnout. Tomuto dilematu se prezident vyhnul. Neměl však dost sil ani možností veřejného působení, aby se ubránil jednoznačné tendenci Gottwalda a vlády vykládat jeho abdikaci čistě zdravotními důvody.

## **XII. 5. Ústavodárné národní shromáždění po únoru 1948**

Události února 1948<sup>993</sup> proběhly bez přímé účasti a jakéhokoliv zásahu ÚNS. Tato skutečnost sice může sloužit jako další důkaz celkové nedemokratičnosti nového režimu i jeho samotného nástupu k moci, na druhé straně by ale byla zcela iluzorní představa, že by tehdejší ÚNS mohlo výsledek únorového politického střetu jakkoliv změnit. Komunisté, levicovní sociální demokraté a aktivizující se komunističtí

---

<sup>990</sup> K podrobnějšímu seznámení s Benešovou situací v době od únorové krize až do jeho smrti v září srov. KAREL KAPLAN: *Poslední rok prezidenta. Edvard Beneš v roce 1948*, Praha 1993.

<sup>991</sup> JAROMÍR SMUTNÝ: *Svědectví prezidentova kancléře*, Praha 1996, s. 213-217.

<sup>992</sup> Ačkoliv Gottwald při přemlouvání prezidenta, aby svoji rezignaci posunul, argumentoval ohledy na cizinu a na renomé státu, obával se především toho, že prezidentova abdikace provedená těsně před vyhlášením ústavy a konáním voleb by měla destabilizační účinky na nedávno nastolený režim.

<sup>993</sup> V poslední době o jejich průběhu velice podrobně informoval VÁCLAV VEBER: *Osudové únorové dny*, Praha 2008.

spolupracovníci v ostatních stranách by téměř jistě nepřipustili, aby se parlament stal případnou překážkou jejich plánů. V rozpravě by sice museli vyslechnout kritiku vlastního postupu, ale eventuální hlasování o nějaké rezoluci by vyhráli nebo by je procedurálními triky úplně znemožnili. Navíc nebylo ani jasné, o čem by se vlastně mělo hlasovat. Z čistě ústavního hlediska probíhala vládní krize v souladu s ústavou a k jejímu řešení v podobě, v jaké probíhala, nebylo parlamentu třeba. Právní důvod ke svolání ÚNS tedy neexistoval.

Teoretická možnost, jak by do průběhu událostí ÚNS mohlo zasáhnout, sice existovala, ale vzhledem k dosavadnímu vývoji a momentálnímu rozložení sil, nebyla příliš reálná. Spočívala v tom, že by ÚNS vyslovilo nedůvěru vládě. Pak by vláda musela podat demisi a prezident by rozhodl, kdo se ujme správy vládních věcí do sestavení vlády nové. Nastal by tedy stav, který byl vlastně cílem ministrů podávajících demisi. Zápisky Bedřicha Rattíngera z únorových dnů dokládají, že členové poslaneckého klubu KSČ si tuto možnost uvědomovali a nebrali ji na lehkou váhu.<sup>994</sup> Předpokladem by ale přirozeně byly spolehlivá většina v parlamentu a hlavně schopnost a vůle použít ji ve frontálním střetu. Právě tuto možnost chtělo vedení klubu KSČ eliminovat tím, že věnovalo velkou pozornost již dříve vybraným poslancům jiných stran, jednalo s nimi, snažilo se je získat pro spolupráci a tak vnitřně rozložit své soupeře.<sup>995</sup> Jelikož KSČ upřednostňovalo spíše politické řešení krize spočívající v doplnění vlády, která by následně předstoupila před parlament a získala by jeho důvěru, mělo ÚNS v její taktice místo. Šlo jí především o to, aby do celého procesu nevstupovalo předčasně a aby se z poslanců KSČ, KSS, sociálnědemokratické levice a částí dalších klubů co nejrychleji zformovala parlamentní většina, která by následně posvětila novou vládu. Jelikož vedení nekomunistických stran si nebezpečí infiltrace svých vlastních klubů uvědomovala a cítila, že jejich vlastní síly na otevřený souboj nestačí, použili poněkud alibistickou taktiku opírající se o předpokládanou pomoc prezidenta.<sup>996</sup>

---

<sup>994</sup> Srov. BEDŘICH RATTINGER: *Únorový deník (17.-23.2.1948)*. In: Na pozvání Masarykova ústavu 2, s. 145. Tato edice zápisků tehdejšího tajemníka poslaneckého klubu KSČ (nejde o deník v pravém smyslu slova, ale o později vyhotovený zápis, jehož původní účel není zcela zřejmý) přináší množství zajímavých informací, postřehů a úsudků k tomu, co se odehrávalo za viditelnou stránkou únorových událostí, osvětluje taktiku KSČ jak na obecné úrovni, tak konkrétně na parlamentní půdě, obsahuje i pozoruhodné osobní charakteristiky mnoha aktérů probíhajícího souboje.

<sup>995</sup> Tamtéž, s. 147 nn.

<sup>996</sup> VÁCLAV PAVLÍČEK: *Únor 1948. Několik poznámek k únorovým událostem v Československu*. In: Týž: *O česká státnosti. Úvahy a polemiky 2/ O právech, svobodách a demokracii*, Praha 2002, s. 255-256. Autor zde polemizuje s obecně rozšířeným přesvědčením, podle kterého příčinou porážky stran, jejichž

Na rovině politické a symbolické by případné vystoupení parlamentu, přirozeně v závislosti na zvolené formě, nepochybně mělo svoji váhu. Ve svém tehdejší složení ale ÚNS nebylo jasného gesta schopno. Podobně jako tomu bylo v celém předchozím období od osvobození, mohlo posloužit nanejvýš jako pódium ke svádění řečnických bitev. Čelit tlaku vycházejícímu od vlády a jak jsme viděli mnohdy i zdola, ale čelit nedokázal.<sup>997</sup>

Plenární schůze ÚNS byla původně plánována na 24.2.1948. O den dříve ale schválilo předsednictvo ÚNS její odložení „vzhledem k vládní krizi a celkové politické situaci“.<sup>998</sup> Návrh formálně předložil poslanec ČSL A. Petr, příslušník křídla, které se právě v těchto dnech zmocňovalo vlády nad stranou. Je zajímavé, že na většinu zástupců ostatních nekomunistických stran v předsednictvu ÚNS (kromě zmíněného Petra také na poslance Hladkého za sociální demokracii a Ševčíka za Demokratickou stranu) čekala politická kariéra i v pounorovém Československu.<sup>999</sup> Vedení KSČ si mohlo při ohlédnutí za únorovými událostmi složení předsednictva ÚNS a jeho rozhodnutí oprávněně pochvalovat.<sup>1000</sup> Na odložení schůze měla hlavně zájem KSČ a vedení jejího klubu pracovalo na prosazení takového postupu již od vypuknutí vládní krize 20.2.1948. Přesvědčilo i členy předsednictva strany, kteří zpočátku s konáním plánované plenární schůze počítali.<sup>1001</sup> Zároveň se ale připravovalo i na eventualitu, že by se odložení schůze prosadit nepodařilo. Pro ten případ měl být podniknut prudký útok na ministra Drtinu a celé soudnictví a do ÚNS by znovu směřovaly deputace rolníků a závodních rad.<sup>1002</sup> Vedení poslaneckého klubu KSČ se podařilo získat ke spolupráci také tajemníka ÚNS J. Madara. Vzhledem k tomu KSČ ovládla již během

---

ministři podali 20.2.1948 demisi, byla skutečnost, že tento krok nečinila nadpoloviční většina ministrů, resp. členů vlády a že se k nim v té chvíli nepřidali ministři za sociální demokracii ani ministr zahraničí Jan Masaryk. Příslušná ustanovení ústavy a ústavního dekretu prezidenta republiky č. 1/1945 Sb. o nové organizaci vlády a ministerstev v době přechodné V. Pavlíček vykládá tak, že ani podání demise nadpoloviční většinou členů vlády by nebylo důvodem k demisi vlády celé. Srov. Tamtéž, s. 258.

<sup>997</sup> K tématu také vzhledem k době velmi ideologicky JAROSLAV MLÝNSKÝ: *Únor 1948 a ÚNS*. Časopis Matice moravské 96, 1977, s. 51-61.

<sup>998</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f. ÚNS, kart.č. 23, 120. schůze předsednictva ÚNS 23.2.1948. Bedřich Rattinger osvětluje taktiku klubu KSČ ohledně konání této schůze. Srov. B. RATTINGER: *Únorový deník...* s. 147.

<sup>999</sup> Výjimku představoval pouze předseda ÚNS J. David, který sice v rámci své strany nepatřil k aktivním stoupencům podřízení se KSČ, ale jako člověk i politik byl slabý a nacházel se neustále ve vleku události.

<sup>1000</sup> NA Praha, f. Klub poslanců KSČ, a.j. 10, kart.č. 1. Zpráva o činnosti klubu poslanců KSČ. Autoři zprávy připomínali, že strana projevovala o předsednictvu ÚNS zájem v souvislosti se zhoršující se vnitropolitickou situací. Vzhledem k pro KSČ výhodnému složení se jeho prostřednictvím dařilo „zabránit zneužití parlamentní tribuny zejména v době dotazových dnů“.

<sup>1001</sup> B. RATTINGER: *Únorový deník...* s. 146.

<sup>1002</sup> Tamtéž, s. 148.

krize kancelář sněmovny i její aparát, takže de facto ÚNS ovládala, ačkoliv formálně platily stále ještě dosavadní poměry.<sup>1003</sup>

Parlamentní život se znovu rozběhl až 10.3.1948. Mezitím ale došlo v ÚNS a jeho orgánech k velkým změnám, které se týkaly jeho složení, způsobu jednání i cílů. Probíhaly pod vedením Akčního výboru parlamentní národní fronty ustaveného 24.2.1948. Hned v následující den po svém založení vystoupil s oficiální výzvou. Podle ní se mělo ÚNS vrátit ke svému základnímu úkolu, kterým byla „plodná a prospěšná práce pro republiku a národ“. Ta měla spočívat ve schválení ústavy a dalších důležitých zákonů (o národním pojištění nebo o nové pozemkové reformě), které by charakterizovaly nový nastupující režim a jeho kvalitativní odlišnost od předcházejícího vývoje.<sup>1004</sup>

Prohlášení podepsali dva poslanci za KSČ (Gregor a Janouš), po jednom za KSS (Komzala), sociální demokracii (Lindauer), ČSL (Plojhar) a za Demokratickou stranu (Ševčík). Zástupce za národní socialisty měl být teprve vybrán.<sup>1005</sup> Výzva byla koncipována v duchu propagandisticky později hojně využívané představy, podle níž činnost ÚNS (i jiných orgánů) doposud blokovala reakce, která se všemi prostředky snažila zvrátit vývoj započatý po válce, bojovala proti lidové demokracii, revolučním vymoženostem a tím proti veškerému českému a slovenskému lidu. Toto „zrádcovské“ působení nekomunistických stran znemožňovalo dokončení politických, hospodářských i sociálních přeměn. Právě v tuto chvíli, po „porážce reakce“ ale nastává příležitost odstranit všechno, co splnění tohoto cíle doposud bránilo.

K 5.3.1948 byl akční výbor rozšířen. Ve své nové sestavě měl tři členy za KSČ, jejíž zástupce A. Hodinovou-Spurnou, J. Bartušku a V. Davida lze pokládat za nejvýznamnější postavy akčního výboru po celou dobu jeho fungování. Dvěma poslanci byly zastoupeny KSS a sociální demokracie a po jednom měly ČSL a dvě strany nesoucí v této době již nová jména – Československá strana socialistická a Strana slovenskej obrody (dřívější Demokratická strana).<sup>1006</sup> Tajemníkem akčního výboru se stal Bedřich Rattinger.<sup>1007</sup> Parlamentní akční výbor měl zajistit, aby se změny ve vládě a

---

<sup>1003</sup> Tamtéž, s. 149-150.

<sup>1004</sup> K politickému vývoji v době po únoru 1948 neztrácí význam kniha VÁCLAV PAVLÍČEK: *Politické strany po únoru. Příspěvek k problematice Národní fronty*, Praha 1966.

<sup>1005</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f. Kancelář Národního shromáždění, inv.č. 66/a, kart.č. 6.

<sup>1006</sup> Tamtéž, schůze Akčního výboru parlamentní NF 5.3.1948.

<sup>1007</sup> Bedřich Rattinger byl nejenom přímým aktérem události, ale též autorem, který později přispěl, pochopitelně v předepsaném duchu, k analýze řešení krize a činnosti akčního výboru. Vedle již

národní frontě promítly i na půdě parlamentní. Za tímto účelem se v něm shromažďovali „všichni demokratičtí poslanci“, což ale ve skutečnosti znamenalo všichni poslanci ochotní podřídit se diktatuře komunistické strany.<sup>1008</sup>

Akční výbor se rychle stal vůdčím orgánem v rámci ÚNS. Rozhodoval o personálních záležitostech poslanců i zaměstnanců. Prováděl reorganizaci výborů, připravoval schůze a rozpravy k důležitým tématům a předběžně projednával interpelace a návrhy. Fakticky nahradil předsednictvo, které sice formálně existovalo a scházelo se i nadále, ale v jeho rukou zůstaly spíše teoretické pravomoci. Naproti tomu pravomoci výkonné se přesouvaly do akčního výboru. Na tom nemohlo nic měnit ani ujišťování místopředsdkyně ÚNS poslankyně A. Hodinové-Spurné, členky obou orgánů, že „předsednictvo jako jediné má politickou odpovědnost a jeho kompetence plynoucí ze zákona zůstávají nedotčeny“.<sup>1009</sup> Jeden z nejaktivnějších činitelů akčního výboru poslanec KSČ J. Bartuška však byl se svým konstatováním skutečnosti určitě blíž: „Akční výbor převzal politickou odpovědnost za dění v parlamentu, hlídá zájmy lidové demokracie a je nezbytným korektivem svobody poslanců.“<sup>1010</sup>

Po únorových politických změnách vstoupil do parlamentního života jeden staronový jev, který se v poválečném Československu doposud nevyskytoval. Znovu se totiž objevila opozice. Poslanci se měli dělit na vládní a opoziční. Toto dělení ale přirozeně mělo naprosto jinou podobu, než je v pluralitním systému obvyklé. Opozice byla pouze trpěnou přítěží, kterou, jak o tom ještě bude pojednáno, vedení ÚNS z politických i právních důvodů nechtělo z parlamentních lavic zcela vytlačit. Jako vhodnější se jevilo na poměrně krátkou zbývající dobu ponechat mandát poslancům, kteří beztoho neměli žádný reálný vliv.

V prvních dnech své existence se akční výbor zabýval především personálními otázkami. Při jeho schůzích se odehrávaly diskuse o tom, komu má být doručena výše zmíněná výzva. Toto rozhodnutí pokládalo vlastní základ celé reorganizace ÚNS.

---

zmiňného „deníku“ srov. oficiálním podání: BEDŘICH RATTINGER: *O státně právním významu únorových událostí (Únorové události z hlediska ústavního)*. AUC Iuridica I, 1960.

<sup>1008</sup> Je ale nutno si uvědomit, že o skutečném rozsahu této diktatury a o zločinech, které spáchá, si ještě nebylo snadné učinit zcela přesnou představu a že po jistou dobu mohly být v tomto směru chovány iluze. Vzhledem k tomu nelze všechny poslance, kteří se na přelomu února a března 1948 přihlásili k parlamentnímu akčnímu výboru pokládat za bezpátečné kariéristy ochotné přidávat se k tomu, kdo vítězí. Po jistou dobu například podporoval akční výbor a potažmo nové politické poměry prof. Václav Chytil, jeden z právních expertů ČSL a pozdější politický vězeň. Srov. k tomu ZDENĚK POUSTA: *Profesor Václav Chytil a uranové doly*, Praha 2003, s. 209.

<sup>1009</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f. ÚNS, kart.č. 23, 126. schůze předsednictva ÚNS 9.3.1948.

<sup>1010</sup> Tamtéž, f. Kancelář Národního shromáždění, inv.č. 66/a, kart. č. 6, schůze Akčního výboru parlamentní NF 17.3.1948



Poslanec, jemuž byla výzva zaslána, se pravděpodobně následně stal členem tzv. obrozené Národní fronty a měl tedy šanci na pokračování v politické dráze. Zaslání výzvy však ještě automaticky začlenění do řad národní fronty neznamenovalo. Definitivně musel toto pro budoucnost každého poslance klíčové rozhodnutí následně přijmout parlamentní akční výbor a ve sporných případech Ústřední akční výbor Národní fronty.

Pro jeho generálního tajemníka byla zřejmě k 5.3.1948 vypracována zpráva o průběžném personálním stavu poslaneckého sboru. Podle ní dostalo výzvu akčního výboru parlamentní národní fronty celkem 229 poslanců. Ze 114 poslanců komunistických (93 za KSČ a 21 za KSS) byli pochopitelně obesláni všichni a všichni také kladně odpověděli. Z 55 poslanců za stranu původně národně socialistickou, nyní již ČSS, byla výzva zaslána 25 poslancům a všichni ji přijali. Výzvu dále dostalo také 33 poslanců ČSL, z nichž jen jeden neodpověděl. Možnost zapojit se do tzv. obrozené Národní fronty byla poskytnuta i 22 poslancům Strany slovenskej obrody (dříve DS) – 20 jí využilo a dva neodpověděli. Parlamentní akční výbor vyzval ke spolupráci 32 poslanců sociální demokracie, z nichž 29 reagovalo kladně a tři neodpověděli (dva z nich ale z důvodu zahraničního pobytu). Nadále se nepočítalo se 30 poslanci ČSS, 13 poslanci ČSL, 21 poslanci SSO a se sedmi poslanci za sociální demokracii. Nikomu z těchto celkem 71 poslanců výzva vůbec nebyla zaslána.<sup>1011</sup> Nejednalo se přirozeně o stejné případy. Někteří z nich byli na útěku, nezvěstní, byli vydáni k trestnímu stíhání a nacházeli se vazbě, vzdali se mandátu. Mnoha z nich hrozila politická represe a naopak jiní alespoň teoreticky mohli stále svůj mandát vykonávat, což ale neznamenovalo, že se později nakonec obětí represe též nestali. Společným rysem této skupiny byl negativní postoj, který k nim chovali představitelé nastupující diktatury. Ti usoudili, že těchto 71 zákonodárců nebude nový režim podporovat a vlastně o jejich podporu ani příliš nestáli.

Tento předpoklad se u všech nepotvrdil. Někteří poslanci se totiž k podpoře nové vlády hlásili sami. K 5.3. jsou uváděni tři takoví a později jich ještě přibývalo. Na adresu akčního výboru parlamentní Národní fronty posílali dopisy příznačné pro dobu historických přelomů. V nich ujišťovali, že nikdy nevystupovali proti lidové demokratickému zřízení, KSČ, SSSR a že vždy hájili sociální politiku, zájmy slabých, socialismus a Národní frontu.<sup>1012</sup>

---

<sup>1011</sup> Tamtéž, schůze Akčního výboru parlamentní NF 5.3.1948.

<sup>1012</sup> Tamtéž, f. Spisy kanceláře Národního shromáždění, inv.č. 67, kart.č. 8. Jako jeden příklad za všechny může posloužit dopis poslance Gustava Loubala z 9.3.1948. Pisatel v něm prohlašuje námitky vznášené proti němu za neopodstatněné. Nikdy prý „nevystupoval proti státu, lidové demokracii nebo armádě, vždy

Koncem února a v prvních březnových dnech rezignovalo několik poslanců na své mandáty. Šlo o všechny ministry za bývalou stranu národně socialistickou, předsedu ČSL Jana Šrámka, poslance Miladu Horákovou, Antonína Hřebíka a Fráňu Zemínovou, Adolfa Klimka, Vojtu Beneše a Viléma Bernarda. Na jejich místa nastupovali náhradníci.

Personální otázky zaujímaly v programu jednání parlamentního akčního výboru významné místo až do konce působnosti ÚNS. Akční výbor byl doslova bombardován stovkami vyjádření od akčních výborů z regionů, které obsahovaly někdy i vzájemně si protirečící posudky na poslance.

Teoreticky platilo jako zásadní vodítko pro zařazení do obnovené Národní fronty zaslání původní výzvy parlamentního akčního výboru.<sup>1013</sup> Již na počátku března ale existovala skupina poslanců, kteří sice výzvu dostali, avšak následným šetřením byli shledáni jako nevhodní pro přijetí do Národní fronty a členství v táboře vládních poslanců. Většinou se tak stalo právě na základě vyjádření z krajů. Do Národní fronty naopak byli přijati i někteří poslanci, jimž původní pozvání posláno nebylo. V následujících týdnech a měsících se potom přesný počet poslanců považovaných za prověřené a vládní neustále měnil. Navíc skupina prověřených poslanců se ještě dále dělila na prověřené pouze do voleb a na ty, u kterých neexistovaly námítky ani proti pokračování jejich kariéry po volbách.

Na první plenární schůzi ÚNS po únorových událostech, která se konala 10.3.1948 dorazilo celkem 251 poslanců. Akční výbor pokládal 209 z nich za poslance vládní. Tři další byli omluveni, takže v tuto chvíli disponovala tzv. obrozená Národní fronta 212 hlasy. Tajemník akčního výboru Bedřich Rattinger očekával, že vládní prohlášení, které bylo toho dne předneseno, podpoří pravděpodobně 240 poslanců.<sup>1014</sup> Následujícího dne po formální rozpravě je však nakonec schválilo jen 230 poslanců.<sup>1015</sup>

Začátkem května pak v rámci příprav projednání nové ústavy konstatoval parlamentní akční výbor, že tzv. obrozená Národní fronta má za sebou 220 poslanců. Vzhledem k tomu, že 35-40 poslanců se nacházelo ve vazbě nebo byli nezvěstní, očekával tajemník akčního výboru Rattinger na schůzi, která měla schválit novou

---

byl přítelem SSSR a ostatních slovanských národů“. Nesouhlasil se svým zařazením k opozici a sliboval, že bude „v každém případě loajálním stoupencem nové vlády“.

<sup>1013</sup> Výjimku v tomto směru představoval pouze poslanec za Demokratickou stranu A. Cvinček, kterému výzva omylem zaslána nebyla.

<sup>1014</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f. Kancelář Národního shromáždění, inv.č. 66/a, kart.č. 6, schůze Akčního výboru parlamentní NF 11.3.1948.

<sup>1015</sup> [www.psp.cz](http://www.psp.cz) ÚNS, Stenoprotokoly, 95. schůze ÚNS, 11.3.1948.

ústavu, účast zhruba 260 zákonodárců.<sup>1016</sup> Hlasování o nové ústavě se nakonec zúčastnilo 246 poslanců a všichni přítomní ústavu podpořili.<sup>1017</sup> O osudu ostatních byl 12.5.1948 informován akční výbor: 10 poslanců se nalézalo ve vazbě, 33 v zahraničí, a dva byli nezvěstní. Devět poslanců se na schůzi nedostavilo, přičemž sedm z nich se předem omluvilo.<sup>1018</sup>

Záměry nového režimu zřetelně plnila i řada poslanců, kteří do tzv. obrozené Národní fronty přijati nebyli. Snažili se zavděčit svým posuzovatelům a v drtivě většině se vyvarovali veškerých kritických projevů vůči vývoji po únorovém převratu. Za ně se pokládala například případná neúčast na hlasováních důležitých pro budování zdání legitimacy nového režimu. Je ovšem třeba přiznat, že tyto poslanci byli vystaveni silnému nátlaku. Akční výbor jim jednoznačně dával najevo, že nepřítomnost při projednávání nové ústavy bude považována za neloajalitu vůči Národní frontě a výraz nepřátelství ke státu, což nepříznivě ovlivní nejen jejich politickou kariéru (beztak ovšem již pravděpodobně ztracenou), ale i budoucí postavení v občanském životě.<sup>1019</sup>

Osobní záležitosti se stávaly také tématem jednání na úrovni poslaneckých klubů. I v nich se vytvářely akční výbory. Politiky, kteří v tuto chvíli obsazovali funkce v nekomunistických stranách můžeme rozdělit do dvou skupin.

Do první lze zařadit bezohledné kariéristy myslící výhradně na vlastní prospěch a ochotné splnit pro něj jakýkoliv pokyn.

Druhou tvořili lidé, kteří se snažili za cenu značných ústupků získat pro vlastní stranu určitý prostor, v němž by mohla provádět samostatnou politiku. Podle jejich představ stačilo zbavit se několika nejznámějších a nejvyhlášenějších odpůrců KSČ. Přiznávali, že jejich strany se nechaly „svést na scesti“ úzkou skupinou svých bývalých vůdců. Po jejich odstranění je ale strana ve své podstatě zdravá, připravená k podpoře nové vlády a Národní fronty a ke spolupráci, která by ale probíhala na bázi rovnoprávnosti.

Záhy se mělo ukázat, že taková očekávání se rovnala iluzím.<sup>1020</sup> Nová vedení nekomunistických stran a jejich poslaneckých klubů byla otevřeně a velice tvrdě

---

<sup>1016</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f. Kancelář Národního shromáždění, inv.č. 66/a, kart. č. 6, schůze Akčního výboru parlamentní NF 4.5.1948.

<sup>1017</sup> [www.psp.cz](http://www.psp.cz) ÚNS, Stenoprotokoly, 114. schůze ÚNS 9.5.1948.

<sup>1018</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f. Kancelář Národního shromáždění, inv.č. 66/a, kart.č. 6, schůze Akčního výboru parlamentní Národní fronty 12.5.1948.

<sup>1019</sup> Tamtéž, schůze Akčního výboru parlamentní Národní fronty 4.5.1948.

<sup>1020</sup> V tomto duchu vystupoval například nový předseda klubu ČSS a rovněž její zástupce v parlamentním akčním výboru poslanec Štěpán Kobylka.

donucována k „řádné očistě“, která se rozhodně neměla týkat pouze jednotlivců. Tento tlak byl vyvíjen zejména na bývalou národně socialistickou stranu, kterou komunističtí poslanci a tisk líčili jako centrum reakce, jako od programu Národní fronty nejvíce odchýlenou stranu, kde na rozdíl od jiných neexistoval boj „pokrokového“ a „reakčního“ křídla a kde „reakce“ dominovala. Nové vedení poslaneckého klubu socialistů se naivně obhajovalo pokusem nárokovat si právo samostatně rozhodovat o postoji k vlastní minulosti a o rozsahu a hloubce „očisty“.<sup>1021</sup> Takovou možnost však vůbec nedostalo. Klub socialistické strany byl vzápětí donucen k dalšímu vylučování. Jeho předseda poslanec Kobylka zároveň žádal o ochranu poslanců při výkonu mandátu a o „seriózní postoj“ k těm z nich, kteří se mandátu vzdali.<sup>1022</sup>

V tomto ohledu se ovšem akční výbor všeobecně shodl na tom, že bez ohledu na členství v Národní frontě nelze žádnému poslanci klást ve výkonu jeho mandátu překážky. Tento názor formulovali a zastávali zástupci KSČ v akčním výboru.<sup>1023</sup> Nové vedení ÚNS se ocitlo v rozporné situaci. S ohledem na domácí i mezinárodní mínění se snažilo nejen při nástupu nové vlády, ale i v jejím dalším fungování o to, aby se dodržovala ústava a alespoň základní formální pravidla parlamentního života. Naproti tomu ale bylo pod tlakem regionálních akčních výborů, které požadovaly zbavení mandátu mnoha poslanců z jejich regionů. V ÚNS bylo vzhledem k legislativní úpravě odebírání mandátů poněkud obtížnější než v předválečné republice. Již 9.3.1948 se shodli tajemník parlamentního akčního výboru B. Rattinger s jeho významnými členy za KSČ J. Bartuškou a sociální demokracii O. Johnem, že tehdejší platná právní úprava neumožňuje zbavovat poslance mandátu. K tomuto výkladu se zanedlouho přiklonil i celý parlamentní akční výbor. Ten sice konstatoval, že nebude nikoho k rezignaci na mandát nutit, ale záleželo mu hlavně na tom, aby nevznikal takový dojem.<sup>1024</sup> Navíc jistý nátlak v tomto směru byl nepochybně vyvíjen i nadále, pouze se přenesl na méně viditelnou rovinu jednotlivých poslaneckých klubů.<sup>1025</sup> Z hlediska nastupujícího režimu se ale zřejmě masové odebírání mandátů nejevilo jako nezbytné. ÚNS se totiž nacházelo ve stavu, kdy ústavní většinou mohlo provést a schválit vše, co od něj nová vláda

---

<sup>1021</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f. Kancelář Národního shromáždění, inv.č. 66/a, kart.č.6, schůze Akčního výboru parlamentní Národní fronty 10.3.1948.

<sup>1022</sup> Tamtéž, schůze Akčního výboru parlamentní Národní fronty 17.3.1948.

<sup>1023</sup> Tamtéž, vystupování poslankyně A. Hodinové-Špurné na této schůzi.

<sup>1024</sup> Archiv Parlamentu ČR, f. Kancelář Národního shromáždění, inv.č. 66/a, kart.č.6, schůze Akčního výboru parlamentní Národní fronty 17.3.1948.

očekávala a k čemu je potřebovala. Až do uplynutí funkčního období ÚNS skutečně nebyl žádnému poslanci proti jeho vůli mandát odebrán. Akční výbor zastával názor, že poslanecké reversy v nových poměrech ztratily platnost.<sup>1026</sup>

Hned na počátku března akční výbor rozhodl výrazně snížit počet parlamentních výborů. Při jejich obsazování se měla dodržovat zásada, že poslanci KSČ budou mít většinu ve všech parlamentních orgánech. To by však při dosavadním počtu výborů bylo obtížné. Místo 24 výborů tak mělo být ustaveno pouze 17. Snížení se netýkalo výborů, jejichž existenci předepisoval zákon, ale těch, které se zřizovaly usnesením pléna a které podle vyhotoveného právního rozboru mohly být stejným způsobem i zrušeny. Měnit se měl také počet členů ve výborech – v těch z nich, kde to zákon umožňoval. Pokud nebylo zákonem stanoveno jinak, měly mít nadále výbory převážně 16 členů. V takovém případě zastupovalo KSČ sedm poslanců, sociální demokracii tři, KSS a ČSL po dvou, ČSS a SSO po jednom.<sup>1027</sup> Prostřednictvím rekonstrukce výborů bylo dosaženo vytčeného cíle. Z celkových 320 míst ve všech parlamentních výborech obsadili poslanci KSČ a KSS nadpoloviční většinu 167 míst.<sup>1028</sup>

V ÚNS byl po únoru výrazně posílen dohled nad veškerou parlamentní činností zahrnující plenární a výborové schůze, dotazy a interpelace. O záležitostech z hlediska nové vlády zásadních, schválení vládního prohlášení a nové ústavy jednal velice podrobně parlamentní akční výbor. Ve své schůzi 10.3.1948 do detailů plánoval projevy v rozpravě k prohlášení vlády. Rozebíraly se hlavní obecné motivy projevů a současně se stanovovalo, o čem by měli mluvit zástupci jednotlivých klubů. Naprostou podřízenost nekomunistických klubů a přímo tragičnost jejich postavení dokládá instrukce akčního výboru, podle níž by měli v nadcházející rozpravě zástupci ČSL ujišťovat o náboženské svobodě v Československu a poslanci ČSS byli nuceni vyslovit příznání, že jejich strana dosud škodila národu a hájila cizí zájmy.<sup>1029</sup>

Tajemník Akčního výboru B. Rattinger dostal za úkol připravit dva nebo tři řečníky pro okamžitou odpověď na případné projevy zaměřené proti vládnímu prohlášení. V takovém případě se měli odpovědi chopit vždy poslanci ze stejného

---

<sup>1025</sup> Tamtéž, zástupce sociální demokracie v akčním výboru poslanec Lindauer na stejné schůzi vysvětlil postup vedení své strany, které poslancům ze strany vyloučeným vyjádřilo své očekávání, že ze situace vyvodí osobní důsledky a mandátu se sami vzdají.

<sup>1026</sup> Tamtéž, schůze Akčního výboru parlamentní Národní fronty 9.3.1948.

<sup>1027</sup> Tamtéž, schůze Akčního výboru parlamentní Národní fronty 9.3.1948.

<sup>1028</sup> Poslancům sociální demokracie bylo přiděleno 56 míst, ČSL 37, ČSS 26 a SSO 24.

<sup>1029</sup> Archiv Poslanecké sněmovny Praha, f. Kancelář Národního shromáždění, inv.č. 66/a, kart.č.6, schůze Akčního výboru parlamentní Národní fronty 10.3.1948.

klubu, protože nesměl vzniknout dojem, jakoby proti vládě byl celý klub. Za všech okolností musela být veřejnost ujišťována, že se jedná o ojedinělý projev.

Obdobně se postupovalo při přípravě rozpravy o ústavě. Dopodrobna byli opět určeni řečníci – každý klub do debaty vyslal poslance, který měl přednést obecný projev a několik dalších s vystoupením ke konkrétním tématům.<sup>1030</sup> Projednávání dalších podstatných předloh bylo rovněž předběžně plánováno, byť nikoliv do takových podrobností.

S dohledem nad plenárními schůzemi úzce souvisela i regulace interpelací a dotazů. Akční výbor se jimi poprvé zabýval po splnění svého prvního základního úkolu (schválení vládního prohlášení). Jeho tajemník B. Rattinger oznámil, že řada iniciativních návrhů a interpelací podaných zejména poslanci mezitím rozpuštěných klubů, které čekají na vyřízení, svým „obsahem neodpovídá duchu obrozené Národní fronty“. Proto akční výbor hledal legislativní možnost jejich stažení. Mělo se tak dít prostřednictvím odvolání podpisů těch poslanců, kteří je původně podpořili, ale mezitím se stali členem tzv. obrozené Národní fronty, čímž by předmětný návrh ztratil formální náležitosti. Do budoucna pak měla platit zásada, podle níž by interpelace, dotazy a iniciativní návrhy předběžně schvaloval akční výbor. Předsednictvo ÚNS bylo vyzváno, aby poslance požádalo i o odvolání ústních dotazů, které akční výbor také pokládal za „odporující zájmům republiky“.<sup>1031</sup> Musel ale akceptovat, že v tomto směru nelze zcela ovlivnit poslance stojící mimo Národní frontu.

Nadále byly dotazy připouštěny pouze ke „zjištění správných interpretací určitého zákona nebo k vyjasnění otázky veřejného zájmu“. V průběhu několika následujících dnů byl poslán přípis všem dotazujícím se poslancům, zda trvají na svém dotazu. Za necelý týden tato výzva zapůsobila a poslankyně A. Hodinová-Spurná mohla již 23.3.1948 sdělit svým kolegům, že „přes 30 poslanců vzalo dotaz zpět“.<sup>1032</sup> Na počátku dubna pak konstatovala, že zbylo ještě dvanáct nestažených dotazů.<sup>1033</sup>

V souladu s nastupujícím způsobem řízení parlamentu se akční výbor snažil pro budoucnost vysvětlit, „v jakém duchu by se měly interpelace podávat“. V nových podmínkách už nebylo žádoucí a nebyl k tomu ani prostor, aby interpelace vyjadřovaly

---

<sup>1030</sup> Tamtéž, schůze Akčního výboru parlamentní Národní fronty 4.5.1948. Výše již byla učiněna zmínka o nátlaku na poslance stojící mimo Národní frontu. Akční výbor si navíc činil nárok na to, aby byl upozorněn na případně plánované opoziční vystoupení.

<sup>1031</sup> Tamtéž, schůze Akčního výboru parlamentní Národní fronty 17.3.1948.

<sup>1032</sup> Tamtéž, schůze Akčního výboru parlamentní Národní fronty 23.3.1948.

<sup>1033</sup> Tamtéž, schůze Akčního výboru parlamentní Národní fronty 6.4.1948.

kritiku některých ministrů a aby se v nich odrážela rivalita politických stran. Namísto toho se musela jejich vůdčím motivem stát „podpora vlády a jejího budovatelského programu“.<sup>1034</sup> Neměly sloužit ke kontrole výkonné moci, ale naopak měly ministrům dávat příležitost vysvětlovat své kroky a opatření.

Akční výbor dostal za povinnost zabránit všem „pochybným“ dotazům, které by tyto požadavky nenaplněovaly. K tomu bylo nutno sledovat iniciativu poslanců při podávání dotazů a interpelací. Jejich předběžné schvalování akčním výborem a předsednictvem ÚNS tvořilo pro příště nezbytný předpoklad podání.

ÚNS se po změnách, které se odehrály v únoru 1948 nijak nevymykalo z celkového politického a společenského vývoje. Jeho každodenní provoz řízený úzkou skupinou poslanců charakterizovaly zesílená regulace a nátlak. Všechny orgány jasně ovládali komunističtí poslanci. V Československu skončila politická soutěž teoreticky rovnoprávných subjektů, což se samozřejmě muselo projevit i na půdě ÚNS. Nekomunistické strany se svými poslanci se proměnily v součást kulis na jevišti, kde hlavní roli hráli komunisté. Ačkoliv jejich nový režim se opíral i o jiné pilíře (ovládání společenských organizací a mobilizace mas vyvolávaly dojem, že jsou tlumočnickem vůle lidu, pokrok a pravda dějin se zdály být na jejich straně), záleželo mu na tom, aby ÚNS hladce splnilo svěřené úkoly a tím významně podpořilo jeho legitimitu. Stalo se tak významným mocenským článkem, který napomáhal k nastolení a upevnění diktatury.

---

<sup>1034</sup> Tamtéž.

### XIII. Závěr

Součástí plánů faktické poválečné obnovy Československa byla i myšlenka obnovení parlamentu. Žádná z relevantních politických sil, které se měly poválečného politického života účastnit, nepochybovala o tom, že k opětovně samostatnému státu bude patřit i jeho zákonodárny sbor. Protože neslavný konec předválečné demokracie splýval i s koncem parlamentu, muselo znovunastolení demokracie přinášet s sebou i ustavení parlamentu. Ačkoliv ve veřejném prostoru byla silně přítomna nedůvěra vůči parlamentní demokracii a hodnotám, na nichž spočívala, místo a význam parlamentu v politickém systému nebyly samy o sobě zpochybnovány. Ve velké části veřejnosti i mezi politickými stranami bylo rozšířeno přesvědčení, že politické, hospodářské, sociální i kulturní poměry osvobozeného Československa nesmí pouze kopírovat předválečný stav. Nevedlo to ale k tomu, že by se hledalo politické uspořádání, které by se obešlo bez parlamentu.

Jestliže ovšem politický systém, hospodářství i celý veřejný život měly být zbaveny dřívějších negativních rysů a měly být postaveny na pevnější základy, aby dokázaly lépe čelit budoucím krizím, musely tyto požadavky platit i na parlament. Také Národní shromáždění se mělo vyhnout jevům, které je provázely za první republiky a které byly po válce pokládány za příčinu jeho někdejší politické slabosti a neefektivnosti. Nesměly se již opakovat hádky koalice s opozicí, podepisování poslaneckých reversů a následné snadné odnímání mandátů. Národní shromáždění se nemělo podřizovat neformálním a nevoleným orgánům, které prostřednictvím neprůhledných a tajných dohod uzavíraných v politickém zákulisí ovládaly poslance. Tyto skryté struktury prosazovaly především vlastní zájmy na úkor celku. Něco takového již po válce obnovené Národní shromáždění nemělo připustit a do takové hry se již nesmělo zapojit. Nadále již nemělo být ovládáno ani aparáty politických stran, mělo představovat orgán, ve kterém bude skutečně zastoupen lid a který bude hájit „zájmy lidu“.

Je pozoruhodné, že navzdory tomuto kritickému nahlížení na první republiku a její nedostatky hrály politické strany a jejich dohody podobně zásadní roli i po válce. Praxe hledání dohody nejprve ve stranických strukturách a až potom v ústavních orgánech pokračovala po osvobození – pouze s tím rozdílem, že roli koalice nebo Pětky



převzala Národní fronta.<sup>1035</sup> Obnova Národního shromáždění ale rozhodně neznamenal pouhé převzetí jeho předválečné podoby. Třebaže se vnější organizace (jednací řád, běžný parlamentní provoz, kluby, výbory, komise, plenární zasedání, interpelace) nezměnila, od počátku byl patrný posun v očekáváních, která byla na parlament kladena. PNS i ÚNS přirozeně vykonávaly obvyklou zákonodárnou činnost, schvalovaly mezinárodní smlouvy, vyslovovaly důvěru vládě, autonomně si upravovaly vlastní organizaci. Kromě toho ale byly začleňovány do soustavy orgánů, institucí a mechanismů, které zásadním způsobem měnily charakter politiky. Takto založená politika byla velice úzce spojena či spíš propojena s morálkou a morálními soudy. Šlo v ní stále méně o soutěž stran a vyvažování politických zájmů probíhající podle pevně stanovených, formálních a respektovaných pravidel. Politika naopak stále více spočívala ve společném sledování a naplňování cílů, které neplynuly ze vzájemné dohody, ale odvozovaly se, jak se tehdy věřilo, z neměnných a nezvratných historických zákonitostí. A tyto zákonitosti bylo třeba poznat, přijmout a bojovat za jejich uskutečňování. Kdo to učinil, získal morální osvědčení a podíl na občanských a politických právech. Kdo to naopak odmítal, riskoval, že nebude pouhým politickým protivníkem, ale i morálním nepřítelem kolektivu, který bude mít právo jej ze svého středu vyloučit.

Parlament jakožto svébytná instituce je ve své „tradiční“ podobě neodmyslitelně spjata s politickou soutěží.<sup>1036</sup> V tomto ohledu se poválečný československý parlament ocitl v poněkud zvláštní situaci. Všechny své formální funkce sice nadále plnil, ale kromě nich mu byly ukládány další úkoly a omezení. Nestačilo totiž jen přijímat podle ústavy a jednacího řádu zákony, jejichž obsah by odpovídal vůli parlamentní většiny. Parlament po roce 1945 začal být konfrontován s určitými měřítky, podle nichž měly být jím schvalované zákony i další jeho kroky posuzovány. Legitimita všech jeho usnesení již neplynula jen z volebních výsledků a dodržování technické procedury, ale z toho, zda byla v souladu s „vůlí lidu“ a s vyznávaným směřováním historického vývoje. To, na čem se parlament shodl, nebylo již nadále automaticky ztotožňováno s vůlí lidu. Vůle lidu totiž mohla a musela být zjišťována i jinak.

Politický systém nastolený v Československu v roce 1945 vykazoval řadu specifických rysů. Jeho jádrem byla skutečnost, že neexistovalo dělení politického spektra na vládnoucí stranu nebo koalici a opozici. Všechny politické strany, jejichž

---

<sup>1035</sup> J. KUDRNA: *Vytváření a rekonstrukce parlamentu* ... s. 143-144.

<sup>1036</sup> J. KABELE: *Z kapitalismu do socialismu a zpět. Teoretické vyšetřování přerodů Československa a České republiky*, Praha 2005, s. 205.

činnost byla povolena, tvořily de facto koalici, proti níž ale nestála žádná opozice. V takových podmínkách ani nemá smysl hovořit o parlamentní většině. Všechny strany byly tedy vládní (všechny sice nebyly formálně zastoupeny ve vládě, ale vládu měly podporovat v parlamentu) a všechny musely spolupracovat v Národní frontě. Dalo by se předpokládat, že ani v parlamentu mezi nimi nebude docházet k žádným zásadním sporům. Systém, v němž vládu de facto tvořily všechny povolené a fungující strany vedl ze své podstaty k tomu, že veškeré konflikty měly být vyřešeny ve vládě nebo v Národní frontě a že přijaté řešení měly všechny vládní strany podporovat. Fakt, že se tak nedělo vždy, na nebezpečí v takovém uspořádání skrytém, nic nemění: stranám se totiž nedostávalo příležitosti vysvětlit na veřejnosti srozumitelně své postoje.<sup>1037</sup> To platilo zejména pro strany nekomunistické, neboť KSČ se hned od osvobození a o to víc pak po volbách, kdy stála v čele vlády, s vládou a její politikou ztotožňovala. V důsledku této strategie mizela hranice mezi kritikou vlády a kritikou KSČ. Od parlamentu se očekávalo, že posvětlí to, co se dohodlo ve vládě – to ostatně dělal i za první republiky a dělal a dělá to i jindy a jinde – a měl to dělat naprosto hladce a jednomyslně. Hrozila mu tak degradace na vykonavatele vůle politických stran.

Je ovšem známo, že tak jednoduše parlament v letech 1945-1948 nefungoval. Chybějící možnosti samostatně formulovat a hájit stanoviska se totiž začaly hledat právě v parlamentu. V podmínkách tzv. lidové demokracie byl parlament vystaven silnému tlaku, aby se zapojil do částečně autentického a částečně uměle podněcovaného „budovatelského úsilí“. Měl se stát článkem v mohutném soukolí, které společně směřovalo k vytčenému cíli. V takové dělbě práce se od něj očekávalo, že bude bez zbytečných průtahů propůjčovat legitimitu rozhodnutím orgánů výkonné moci. Proti tomuto tlaku se ovšem zvedal i odpor, jehož nositelé lpěli na udržení parlamentu jako tradiční instituce pluralitního systému. Ve třech poválečných letech proti sobě stály dvě odlišné představy o parlamentu. Jedna vázala poslance odpovědností vůči nadpolitickým silám „pokroku“ a „vůle lidu“ k tomu, aby v jejich jménu jednohlasně schvalovali to, co se jim předloží. Podle druhé se měli poslanci řídit vlastním svědomím, mohli se domlouvat na vytváření politických spojení, nemuseli hledat za každou cenu všeobecnou shodu a obávat se bojových hlasování. Do února 1948 žádná z těchto tendencí jednoznačně nezvítězila.

---

<sup>1037</sup> E. SCHMIDT-HARTMANN: *Demokraten in der Sackgasse...* s.212.

Na poválečném československém parlamentu lze pozorovat trojí rozpor. První spočíval v tom, že na jedné straně navazoval na tradici československého parlamentarismu – řídil se jednacím řádem předválečné poslanecké sněmovny, usadil se v Rudolfinu, kde i před válkou sídlila poslanecká sněmovna, činil si nárok na majetek, který před válkou vlastnil, přijímal předválečné zaměstnance. Považoval se tedy za jednoznačného právního nástupce Národního shromáždění existujícího fakticky do roku 1938, formálně do roku 1939. Tato kontinuita se ale nevyčerpávala jen vnějším institucionálním a právním navazováním. Měla i svůj hluboký symbolický význam, který sahal až do doby před vznikem ČSR a který se zvláště názorně projevoval v ideovém zdůvodnění připravované nové parlamentní budovy. Bez ohledu na to, že nakonec postavena nebyla, přenášel se onen význam nejen na budovu, ale na instituci parlamentu. Jestliže se o novém reprezentativním sídle parlamentu, které mělo stát na Letné, uvažovalo jako o dovršení řady tvořené budovami Národního divadla a Národního muzea, nemohl samozřejmě tento symbol zůstat omezen pouze na budovu. Národ v minulém století prokázal svoji životaschopnost na poli umění (viz Národní divadlo) a vědy (viz Národní muzeum), zbývala ještě oblast politiky. V ní přirozeně sehrálo zásadní roli ustavení samostatného státu v roce 1918. Jelikož se ale při životě neudržel, zažil pád a následný nový vzestup, získávala jeho poválečná obnova vskutku existenční smysl. A právě Národní shromáždění tvořené zástupci lidu se mělo stát jeho ztělesněním. Nebylo jistě náhodou a neplynulo jen z ohledu na zavedené procedury, že dekrety prezidenta republiky mělo ve stanovené lhůtě po válce schválit Národní shromáždění.

V jistém protikladu k této kontinuitě stál ovšem způsob zvolený pro sestavení prvního poválečného parlamentu a vlastně i pro jeho pozdějšího nástupce. Zatímco Revoluční národní shromáždění ustavené v listopadu 1918 vznikalo ve složení, jež bylo dáno výsledky posledních předválečných voleb do říšské rady (byť ne zcela přesně<sup>1038</sup>) a mělo tak de facto jen s drobnými proměnami obnovit dřívější poměry, Prozatímní národní shromáždění se v roce 1945 rodilo jinak. Skutečnost, že všechny povolené strany v něm byly zastoupeny (zhruba) stejně bez ohledu na to, jaké postavení měly před válkou a jakých výsledků dosáhly například ve volbách z roku 1935, dokládá, že tehdy stálo Československo na úplně novém počátku své cesty. To, co bylo před válkou, již nemělo význam žádný nebo jen minimální. Budovala se republika nová a lepší – to

---

<sup>1038</sup> ANTONÍN KLIMEK: *Velké dějiny Země koruny české XIII, 1918-1929*, Praha 2000, s. 54.

platilo i pro Národní shromáždění. Československý stát byl v roce 1918 sice také vytvořen revolučními prostředky, měnil ale pouze hlavní státní instituce a případné společensko-politické reformy prováděl v mnohem menší míře. Když už k nim přistoupil, pak probíhaly ve snaze udržet kontinuitu s předchozím vývojem a nekladly si za cíl vytvářet nový systém.<sup>1039</sup>

Celou situaci ale komplikovala ještě další skutečnost. Navzdory této „hodině nula“, v níž se stát ocital, hrály zásadní roli historizující argumenty. Oprávnění chopit se moci, ovlivňovat vývoj veřejných záležitostí a ovládat veřejný prostor se odvíjelo od historie – od toho, jak se kdo jako individuum i jako příslušník určité společenské vrstvy osvědčil ve zkouškách minulosti, zejména během války. Legitimita k výkonu moci plynula ze dvou spolu souvisejících zdrojů. Ze zachování věrnosti národu v čase jeho životního ohrožení a z pochopení jeho skutečných potřeb, které v dané chvíli spočívaly v jeho radikální očistě a v rozšíření někdejších výlučně politických a pouze formálních práv o práva hospodářská a sociální. Tento požadavek kladený na nastupující „politickou třídu“ byl vlastně poučením z minulosti – právě zkušenosti nasbírané především od roku 1918 totiž zakládaly tuto potřebu.

Druhý rozpor týkající se Národního shromáždění tkvěl v otázce, jakou demokracii by mělo ztělesňovat a jakou roli by přitom mělo hrát. Otázka zněla, zda má s dodržáním určitých pravidel a procedur zprostředkovávat to, co lze označovat jako „vůle lidu“ bez ohledu na to, jaký obsah bude mít. Anebo nezáleží tolik na formálním postupu, ale na obsahu toho, co se schvaluje, na tom, zda schválené akty odpovídají kritériím pravdivosti a pokroku? Pak se ovšem naskýtají ještě další otázky, odkud tato kritéria plynou a hlavně kdo je vykládá? Má tedy parlament zůstat orgánem formální demokracie nebo se má přeměnit na orgán demokracie materiální, jehož úkoly mají potom materiální povahu?<sup>1040</sup> Má se chopit odpovědnosti a prostřednictvím svých opatření sledovat zájmy či blaho lidu?

Třetí rozpor pak nacházíme v rozdílu mezi tím, co měl parlament konat z hlediska ústavy a dalších zákonů včetně jeho vlastního jednacího řádu a tím, co skutečně konal v dané historické chvíli. Ústavně zakotvené pravomoci parlamentu totiž byly narušovány a oslabovány tím, že společenskou a politickou realitu v poválečném

---

<sup>1039</sup> J. KUDRNA: *Vytváření a rekonstrukce parlamentu...* s. 144-145.

<sup>1040</sup> K rozdílu mezi demokracií formální a materiální viz například Z. NEUBAUER: *Státověda...* s. 274-275.

Československu ovládl „velký revoluční příběh“.<sup>1041</sup> Snad by se dalo hovořit o tom, že tento příběh realitu spíše konstruoval a posléze ji jako její tvůrce ovládl, ale takové úvahy by již směřovaly za rámec této práce. Jednalo se o příběh tzv. národní a demokratické revoluce, v jehož rámci lid nebo národ odrazil nápor odvěkého nepřitele spojeného s domácími zrádci a jako vítěz v právě proběhnutším boji získává právo a současně i odpovědnost provést vše, co uzná za vhodné, aby se nic podobného již neopakovalo. Proto mohl vyloučit z politického života některé strany a skupiny, odpůrce nového vývoje mohl prostřednictvím znárodnění zbavit jejich ekonomického vlivu, veřejný život bylo třeba očistit od zrádců a nezbytné bylo potrestat všechny viníky z doby války. V rámci tohoto příběhu byla ovšem parlamentu přisouzena spíše jen druhořadá role subjektu plnění úkoly uložené ze strany orgánů výkonné moci – parlament hrál part ve hře, která byla napsána jinde. Napsal ji ten, kdo ovládl veřejný diskurs.<sup>1042</sup> Hlavním aktérem tohoto příběhu byla Národní fronta, která se etablovala jako moc nadřazená nad ústavními orgány. Sdružovala všechny „zdravé“ a pro budoucnost použitelné síly národa. Bránila tomu, aby znovu docházelo k jejich tříštění a tím k oslabování národního celku.

Národní fronta měla ambici shromáždit veškeré aktivity v národě, uspořádat je a řídit ke společnému cíli. Před rokem 1948 do ní sice formálně patřily jen politické strany, ale fakticky už zahrnovala i společenské organizace. Právě v existujících a dále se prohlubujících strukturách Národní fronty se formovaly veřejné zájmy a z nich měla vycházet vůle lidu. Parlament jako volený zákonodárný orgán ovšem nestál nad nimi, ale s nimi v jedné řadě. Mohl tedy být jimi ovlivňován a ovšem také posuzován. Tvořil spolu s národními výbory (není náhodou, že v prosinci 1944 byl vydán dekret o národních výborech a PNS) soustavu lidovlády, která se měla kvalitativně odlišovat od předválečné samosprávy a kterou lid vytvářel, kontroloval a v případě potřeby také korigoval. A to všechno mělo platit jak pro jednotlivé stupně národních výborů, tak i pro parlament.<sup>1043</sup> I jeho poslanci se střetávali s „konkurencí“ představovanou novými mocenskými subjekty, které se odvolávaly na teoreticky stejnou míru legitimacy jako parlament a v případě, že parlament své úkoly neplnil, pokládali se představitelé těchto subjektů za povolané k tomu, aby nátlakem zdola poslancům připomněli jejich povinnosti. Jestliže se totiž ukázalo, že v určité chvíli vyjadřují vůli lidu věrněji tyto

---

<sup>1041</sup> J. KABELA: *Z kapitalismu do socialismu...* s. 205.

<sup>1042</sup> Tamtéž, s. 205-206.

<sup>1043</sup> CH. BRENNER: „*Zwischen Ost und West*“... s. 102.

mimoústavní a často svojí původní podstatou nepolitické orgány, mohly a musely se postavit nad parlament.

Samu Národní frontu ovládala KSČ, která ji používala jako zástěrku pro skryté naplňování vlastních zájmů. Jejím prostřednictvím KSČ rozšiřovala svůj podíl na moci daleko za hranice, které jí plynuly z politických dohod. Byla to velmi šikovná taktika, proti níž mohly ostatní strany jen těžko bojovat bez toho, že by riskovaly obviňování z „rozbíjení“ Národní fronty a tedy z „podkopávání jednoty národa“, což se také ve skutečnosti mnohokrát stávalo.<sup>1044</sup> V boji proti politickým soupeřům mohla KSČ kombinovat svůj institucionalizovaný vliv na ústřední orgány státní správy (například ministerstva vnitra a zemědělství) s tlakem zezdola, který jí její organizovanost a převaha ve většině společenských organizací dovolovaly vytvářet.<sup>1045</sup> Používání tohoto manévru jí ale usnadňovali i její političtí soupeři. Oni totiž přispívali k budování atmosféry jednoty, přátelství a spolupráce, v níž se měl politický vývoj Československa odehrávat. V této souvislosti si řada z nich později již mimo aktivní politiku stěžovala na to, že v únoru 1948 byly jejich důvěra a přátelství zneužity.<sup>1046</sup>

Do parlamentu tak přicházely zmiňované deputace či rezoluce požadující schválení norem, kolem kterých byla rozpoutána propagandistická kampaň. Poukazy na ústavu či jednacím řád v takových situacích ztrácely smysl. „Vůle lidu“ jako základ veškeré moci se již, jak bylo řečeno výše, nezprostředkovávala pouze v parlamentu a mělo se za to, že tyto projevy ji odrážely věrnějším a autentičtějším způsobem než texty zákonů. Vystával zde konflikt mezi formálním právem a morálně politickými hodnotami, které plynuly ze zmíněného revolučního příběhu. Proti strnulému a zastaralému formálnímu právu vyjádřenému v psaných normách stály „revoluční vymoženosti“, které se prosazovaly a které bylo třeba obhajovat často bez ohledu na platné zákony. Ty svým zněním i duchem uvízly v dřívějších dobách a proto se musely potřebám současné doby přizpůsobit a uskutečněné změny kodifikovat. Právo a jeho uplatňování nemělo za úkol neutrálně regulovat společenské vztahy a celkové fungování společnosti, ale bylo politicky instrumentalizováno ve jménu konkrétních politických zájmů a ve směru budování nového společenského uspořádání. Tímto trendem přirozeně musel být velmi silně poznamenán i poválečný československý parlament. Do tohoto

---

<sup>1044</sup> J. KABEL: *Z kapitalismu do socialismu a zpět...* s. 163.

<sup>1045</sup> Tento postup z hlediska jeho aktérů potvrzuje JAN KOZÁK: *Parlament, Volksmassen und Revolution*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1963. V předmluvě k tomuto textu jsou obsaženy i zajímavé informace o jeho vzniku a uveřejnění.

<sup>1046</sup> E. SCHMIDT-HARTMANN: *Demokraten in der Sackgasse...* s. 205-206.

kontextu patřily také střety mezi politickým a odborně-byrokratickým prvkem, které fungování Národního shromáždění a ovšem i dalších lidových zastupitelských orgánů provázely.

Jak již bylo uvedeno, PNS i ÚNS byly zákonodárnými sbory, jejichž činnost vnějškově odpovídala standardům běžným v parlamentních demokraciích. Podmínky, ve kterých působily, byly ale specifické a zpětný vliv těchto podmínek se nakonec musel promítat i do jejich vlastní činnosti. Rámec, ve kterém PNS a ÚNS pracovaly, byl tvořen zejména výše popsanými faktory, kterými byly: 1. Existence řady jiných ústavních i neústavních, politických i nepolitických orgánů a tlak, který přímo či nepřímo na parlament vykonávaly; 2. absence opozice a koalice v jejich obvyklé podobě; 3. přenesení politické soutěže mimo parlament, který se stával pouhým instrumentem k potvrzování rozhodnutí, která byla přijata v jiných, jemu nadřazených institucích.<sup>1047</sup>

Ačkoliv všechny tyto znaky reálnou váhu poválečného československého parlamentu v politickém systému i v každodenní politické rutině nesporně snižovaly, neměly by nás svádět k závěru, že se jednalo o zcela bezvýznamnou a pozornosti nehodnou instituci. Okolnosti sice rozvinutí jeho potenciálu a všech ústavních kompetencí nepřály: parlamentní kontrolní činnost, jež by měla být podle ústavy a jednacího řádu vykonávána prostřednictvím interpelací, dotazů a také kontrolní a úsporné komise, byla omezována a potlačována. Aktivita v tomto směru tlumily samy parlamentní orgány, resp. někteří jejich členové. Navzdory tomu si ale PNS i ÚNS plnily v běžném politickém provozu určité poslání, které mělo význam a ve kterém je za daných podmínek sotva někdo mohl plnohodnotně nahradit.

Parlament se totiž brzy po svém znovuoustavení stal polem, na kterém bylo sváděno množství řečnických bitev. Příležitostí k jejich rozpoutání se stávaly jak některé předlohy sporných zákonů, tak i debaty ke zprávám ministrů, především těch z nich, kteří spravovali politicky ožehavé resorty jako byly vnitro, spravedlnost, zemědělství, výživa nebo průmysl. Probíhaly nejen na plenárních schůzích, ale v menší míře i na jednáních parlamentních výborů.

Účel těchto mnohdy velice prudkých až vášnivých střetů byl dvojitý. Sloužily jako prostředek posilování a mobilizace vlastních členů a příznivců – stranám v nich nešlo ani tolik o přesvědčení protivníka, ale o ujištění směřované do vlastních řad, že boj

---

<sup>1047</sup> J. KABELE: *Z kapitalismu do socialismu a zpět...* s.208-209.

pokračuje a že strana v něm nepoleví. Toto platilo především pro komunisty, kteří nejvíce chápali politiku nikoliv jako soutěž programů, ale jako boj za nadpolitické, morálně zakotvené hodnoty. Tímto přístupem ovšem nutili i své soupeře k podobnému zaujetí.

Druhý účel četných rétorických soubojů vyplýval z vícekrát zmiňované skutečnosti, že v poválečném Československu chyběla opozice, která by legálně působila v rámci systému. Jelikož ale ještě nebyla ustavena diktatura a nebyl zcela potlačen politický pluralismus, přirozeně se hledaly cesty, jak formulovat názory a koncepce buď menšinové nebo ty, které se v orgánech výkonné moci z různých důvodů neprosadily a nestaly se tak východiskem předložených návrhů a případně i přijatých zákonů. A právě parlament skýtal prostor pro prezentaci odlišných mínění a eventuálně i úprav předkládaných osnov. Této příležitosti pochopitelně využívaly ty strany, které byť ve vládě byly zastoupeny, neměly v ní takovou sílu, aby protlačily své návrhy proti straně, která tam spolu se svými přímými nebo nepřímými spojenci dominovala. Parlament tak podle svých možností do jisté míry nahrazoval opozici. Představitelé KSČ si tuto specifickou úlohu parlamentních orgánů dobře uvědomovali, o čemž svědčí řada jejich veřejných i interních vyjádření. V nich tuto skutečnost ostře kritizovali a poukazovali na to, že jejich političtí protivníci „zneužívají“ parlamentní půdu. Příznačné přitom ale je, že jim nevytýkali v první řadě útoky proti vlastní straně, neboť ty v této době ještě nemohli nijak otevřeně postihovat a ani morálně, natožpak právně odsuzovat. Kritizovali je tedy jako napadání vlády a Národní fronty.

Zmíněné bitvy ale až do února 1948 končily vždy příměřím, protože žádná ze stran neměla doposud zájem na trvalém rozbití daného politického rámce. Od léta 1947 ale přibývalo i v parlamentu zřetelných signálů toho, že rozuzlení se blíží – ke sporům docházelo častěji, měly ostřejší průběh a postupně se množily i náznaky vylučování soupeřů z politicky důležitých orgánů, jejich morální diskvalifikace a kriminalizace.

V těchto soubojích i při jiných příležitostech se poslanci nekomunistických stran profilovali jako rozhodní obhájci demokracie, právního státu, zásad dělby moci a pluralismu. Ačkoliv v řadě případů takovou roli skutečně hráli, nelze jednoduše kreslit obraz, v němž by na jedné straně stáli obránci demokracie a na straně druhé její nepřátelé.

Nekomunistické strany totiž měly na nastolení systému, který demokracii posouval a de facto ji podkopával, nezanedbatelný podíl. Samy výrazně přispěly k prosazení prvků, proti jejichž důsledkům později vystupovaly – většinou až tehdy,



když začaly ohrožovat i je samotné. Samy přistoupily na princip Národní fronty, na omezení počtu politických stran a názorového pluralismu, na oslabování ústavních institucí a naopak posilování neformálních prvků vytváření souhlasu a nátlaku na formální orgány, na mizející respekt k psanému právu a vyzvedávání jakéhosi vyššího práva odpovídajícího potřebám doby, na s tím související nadřazování lidových orgánů na úkor řádných, nezávislých soudů a jejich kompetencí, na manipulaci s pojmem vůle lidu bez jasného vymezení, jak se má projevovat a jaká budou její omezení, na oceňování ne vždy zcela jasných hospodářských a sociálních práv a umělé vyvolávání dojmu, že nejsou slučitelná s tradičními právy občanskými a politickými. Zůstává proto otázkou, zda razantní a navenek přesvědčivé vystupování řady nekomunistických poslanců proti mocenským ambicím KSČ bylo skutečně motivováno jejich oddaností demokracii nebo zda neplynulo spíše z pocitu ohrožení a z obav před ztrátou vlastních mocenských pozic. Tyto rozpory jsou dobře patrné na četbě pamětí nekomunistických politiků. Sami sebe charakterizovali jako lidi, kteří „s opravdovostí a zanícením bojovali proti komunizaci ČSR, proti přesile a často riskovali životy svoje i svých rodin.“<sup>1048</sup> Naproti tomu však byli nuceni přiznávat, jak se přizpůsobovali poměrům, jak mnohdy nebyli ochotni svá stanoviska otevřeně hájit a obětovali je iluzi národněfrontovní jednoty, která je přitom politicky jednoznačně poškozovala.<sup>1049</sup>

V poválečné ČSR nastupovaly k moci politické síly, které nepokládaly parlament za orgán vrcholné demokratické legitimacy. Svoji vlastní legitimitu odvozovaly z jiných, nepolitických, morálních a historických zdrojů. Vzhledem k české tradici a politické kultuře se ale parlamentu nevzdávaly. Měly vůči němu svá očekávání a ve své taktice s ním počítaly. Na parlament se přirozeně spoléhali také jejich odpůrci. Ti v něm viděli instrument, jehož pomocí by mohli narušovat a případně úplně překazit plány konkurence. Do jisté míry parlament splnil úkoly, které na něj obě strany ukládaly. Ačkoliv o řešení zásadních otázek, jež před Československem a jeho oběma národy po válce stály, parlament nerozhodl a budoucí politický vývoj neformoval, své místo v dějinách tohoto dramatického období nepochybně měl.

---

<sup>1048</sup> O. HORA: *Svědectví o puči II...* s. 32-33.

<sup>1049</sup> Tamtéž, s. 19-20. I Ota Hora, jehož četné projevy musí budit respekt, přiznal, jak například upravoval svůj projev v debatě k návrhu zákona o SNB 11.7.1947, aby podle dispozic vedení národněsocialistického klubu neprovokoval KSČ.

# Seznam pramenů a literatury

## Archivní prameny

### **Archiv Poslanecké sněmovny Praha :**

Fondy: Prozatímní národní shromáždění  
Ústavodárné národní shromáždění  
Kancelář Národního shromáždění  
Kartotéka poslanců  
Stenoprotokoly  
Tisky

### **Národní archiv Praha:**

Fondy: Úřad předsednictva vlády  
Kl. Gottwald  
Klub poslanců KSČ  
Ministerstvo informací  
Archiv ČSNS

### **Slovenský národní archiv Bratislava:**

Fondy: Slovenská národná rada 1944-1960  
ÚV KSS  
Demokratická strana  
Ján Ursíny

### **Masarykův ústav – Archiv Akademie věd ČR**

Fond: Vladimír Procházka

## Tištěné prameny a edice

Cesta ke Květnu. Vznik lidové demokracie v Československu do února 1948 I, Praha 1965.

Cestou Května. Dokumenty k počátkům naší národní a demokratické revoluce, Praha 1975.

Černý Václav: Skutečnost svoboda, Praha 1995.

Dokumenty slovenskej národnej identity a štátnosti II., Bratislava 1998.

Gronský Ján: Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, sv. 1, 1914-1945, Praha 2005.

Harna Josef (ed.): Politické programy českého národního socialismu 1897-1948, Praha 1998.

Hoffmann Josef – Drdacký Karel: Ústavodárné národní shromáždění a řád volení do něho: Text zákonů, vedlejší předpisy, materiálie a vysvětlivky, Praha 1946.

Jech Karel – Kaplan Karel: Dekrety prezidenta republiky I-II, Brno 1995.

Kaplan Karel (ed.): Pražské dohody 1945-1947: sborník dokumentů, Praha 1992.

Kaplan Karel (ed.): Příprava ústavy v letech 1946-1948. Diskuse v Národní frontě a názory expertů, Praha 1993.

Kocian Jiří: Ústavněprávní poměr Čechů a Slováků v návrzích politických stran při přípravě Ústavy ČSR v letech 1946-1948. In: Soudobé dějiny II, 1995, č. 2-3, s. 399-471.

Koho volit. Programy politických stran, Praha 1946.

Kuklík Jan ml. – Němeček Jan – Nováčková Helena – Šťovíček Ivan (eds): Od rozpadu Česko-Slovenska do uznání československé prozatímní vlády 1939-1940, sv. B/1 – příloha Zápisy ze zasedání Československého národního výboru v Paříži 1939-1940, Praha 1999.

Národní shromáždění republiky Československé v prvním desetiletí, Praha 1928.

Národní shromáždění republiky Československé ve druhém desetiletí, Praha 1938.

Němeček Jan a kol.: Zápisy ze schůzí československé vlády v Londýně, 1. díl 1940-1941, Praha 2008.

Olivová Věra (ed.): Edvard Beneš: Přednášky na Univerzitě Karlově 1913-1948, Praha 1998.

Prokš Petr (ed.): Politické programy Československé a Československé sociální demokratické strany dělnické 1878-1948, Praha 1999.

Protokol XX. manifestačního sjezdu Československé sociální demokracie, Praha 1946.

Za svobodu do nové ČSR, Praha 1945.

Záděra Vladimír: Deset let parlamentní retrospektivy: od Národního shromáždění (IV. volební období) r. 1935 k Prozatímnímu národnímu shromáždění r. 1945, Praha 1948.

Zákony a nařízení o volbě Národního shromáždění, sest. Jan Říha, Praha 1946.

## Monografie, studie

Adamová Karolína: Stručné dějiny práva v ČSR v období 1938 – počátek roku 1948 se zřetelem k vývoji v českých zemích. In: Sešity Ústavu pro soudobé dějiny, sv. 5, Praha 1993, s. 7-40.

Barnovský Michal: Na cestě k monopolu moci. Mocenskopolitické zápasy na Slovensku v letech 1945-1948, Bratislava 1993.

Týž: K profilu a činnosti Demokratické strany. Soudobé dějiny 3, 1996, č. 2-3, s.219-246.

Michal Barnovský – Edita Ivaničková (ed.): Prvé povojnové voľby v strednej a juhovýchodnej Európe, Bratislava 1998

Bauer Michal: Ideologie a paměť. Literatura a instituce na přelomu 40. a 50. let 20. století, Jinočany 2003

Baxa Bohumil: Parlament a parlamentarism, Praha 1924.

Becker Hartmut: Die Parlamentarismuskritik bei Carl Schmitt und Jürgen Habermas, Berlin 2003

Beinhauerová Anna – Sommer Karel: Mocenské pozice ve znárodněném průmyslu (1945-1946). In: Jech Karel (ed.): Stránkami soudobých dějin. Sborník statí k 65.narozeninám historika Karla Kaplana, Praha 1993, s. 61-75.

Belda Josef – Bouček Miroslav – Deyl Zdeněk – Klimeš Miloslav: Na rozhraní dvou epoch, Praha 1968.

Belda Josef: Mocensko-politické změny v ČSR po únoru 1948. In: Revue dějin socialismu 9, 1969.

Beňa Jozef: Vývoj slovenského právneho pozadku, Banská Bystrica 2001.

Beneš Edvard: Úvahy o slovanství: hlavní problémy slovanské politiky, Praha 1947.

Beneš Edvard: Demokracie dnes a zítra, Praha 1999.

Berger Oldřich: Velké dílo. Hospodářsko-politický profil československého znárodnění, Praha 1946.

Bernardová-Volínová Růžena – Bernard Vilém: Pohled zpět – Kde básníkům se poroučí, Praha 2003.

Bertelmann Karel: Vývoj národních výborů do Ústavy 9. května (1945-1948), Praha 1964.

- von Beyme, Karl: Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789-1999, Opladen-Wiesbaden 1999
- Bobek Michal – Molek Pavel – Šimíček Vojtěch (eds): Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví, Brno 2009.
- Bottomore T.B.: Elite und Gesellschaft, München 1969.
- Bourdieu Pierre: Zur Sociologie der symbolischen Formen, Frankfurt am Main 1974.
- Brenner Christiane: „Zwischen Ost und West“. Tschechische politische Diskurse 1945-1948, München 2009.
- Brod Toman: Československo a Sovětský svaz: Moskva. Objetí a pouto, Praha 1992.
- Brod Toman: Osudný omyl Edvarda Beneše 1939-1948, Praha 2002.
- Broklová Eva: Československá demokracie: Politický systém ČSR 1918-1938, Praha 1992
- Táž: Volební zákony pro volby 1946. In: Karel Jech (ed.): Stránkami soudobých dějin, Praha 1993, s. 76-92.
- Táž: Politický systém v Československu 1945-1948. In: Zdeňka Kokošková – Jiří Kocian – Stanislav Kokoška: Československo na rozhraní dvou epoch nesvobody, Praha 2005, s. 78-85.
- Budín Stanislav: Jak to vlastně bylo, Praha 2007.
- Budník Josef: Prozatímní státní zřízení Československé republiky, Praha 1947.
- Týž: Kontinuita státu a práva československého. In: Právník 1947, s. 136-152.
- Česká národní rada, sněm českého lidu, Praha 1970.
- Bulmer-Thomas Victor: The Party System in Great Britain, London-New York 1953
- Dobeš Jan: Zemědělské otázky v Prozatímním a Ústavodárném národním shromáždění. In: Zemědělství na rozcestí 1945-1948. Studie Slováckého muzea 3/1998, s. 103-109.
- Dobeš Jan: Normalizační historiografie o období let 1945-1948. In: Antonín Kostlán (ed.): Věda v Československu v období normalizace (1970-1975), Praha 2002, s. 305-320.
- Týž: Národní obrození znovu živé. In: Horký Milan – Horký Roman (eds.): Božena Němcová. Život – dílo – doba, Česká Skalice 2006, s. 21-33.
- Týž: Die Rolle des Parlaments in den Transformationsprozessen der tschechoslowakischen Geschichte. Bohemia 47, 2006-2007, Heft 2, s. 329-347.
- Týž: Ministerstvo informací 1945-1948: totalitní instituce? In: Budil Ivo T. – Ziková Tereza (eds): Totalitarismus IV.: Interdisciplinární pohled, Praha 2008, s. 176-185.

- Doležal Jiří: Česká kultura za Protektorátu. Školství, písemnictví, kinematografie, Praha 1996.
- Drápala Milan: Zavržení liberalismu v Čechách a Helena Koželuhová. K ideologickému profilu poválečné republiky 1945-1948. Soudobé dějiny 6, 1999, č. 1, s. 7-44.
- Drápala Milan: Na ztracené vartě Západu, Praha 2001.
- Drtina Prokop: Československo, můj osud: kniha českého demokrata 20. století 1-2, Praha 1991-1992.
- Dubský Josef: Národní výbory. První skutečná vláda lidu pro lid, Praha 1946.
- Duverger Maurice: Les parties politiques, Paris 1951
- Feierabend Ladislav Karel: Politické vzpomínky 1-3, Brno 1994-1996
- Firt Julius: Knihy a osudy, Brno 1991.
- Furet Francois: Minulosť jednej ilúzie, Bratislava 2000.
- Gebel Ralf: Pronásledování poslanců a senátorů ČSR v letech Protektorátu Čechy a Morava. In: Moderní dějiny 1, Praha 1993, s. 253-291.
- Gebhart Jan – Kuklík Jan: Druhá republika 1938-1939: svár demokracie a totality v politickém, společenském a kulturním životě, Praha-Litomyšl 2004.
- Tíž: Velké dějiny Zemí Koruny české XVa, 1938-1945, Praha 2006.
- Georgiev Jiří – Kysela Jan (eds.): Kapitoly z dějin stavovství a parlamentního zřízení, Praha 2004.
- Goněc Vladimír: Experti při ústavním výboru Národního shromáždění (1946-1948). Postavení Slovenska, decentralizace, samospráva. In: Od diktatury k diktatúre, Bratislava 1995, s. 29-40.
- Goněc Vladimír: Postavení práva, problémy spravedlnosti, decentralizace, samosprávy a federalismu. In: Česko-slovenská historická ročenka 1996, Brno 1996, s. 154-169.
- Greif Konstantin: Kde je ohnisko obnoveného československého státu? In: Časopis pro právní a státní vědu XXVII, 1946, s. 47-51.
- Havelka Jiří: Hospodářský parlament jako orgán stavovského zastoupení. In: Moderní stát. Revue pro politiku, parlamentarismus a vědy státní 6, 1933, s. 81-90.
- Havelka Miloš: Česká kultura a politika před různými horizonty generační zkušenosti. In: Machát Zbyněk – Slačálek Ondřej – Znoj Milan: Nezapomenuté historie. Sborník k 70. narozeninám Františka Svátka, Brno 2007, s. 98-117.
- Herzog Dietrich: Politische Karrieren. Selektion und Professionalisierung politischer Führungsgruppen, Opladen 1975.

Heumos Peter: Die Arbeiterschaft in der Ersten Tschechoslowakischen Republik. Elemente der Sozialstruktur, organisatorischen Verfassung und politischen Kultur. In: *Bohemia* 29/1, 1988, s. 50-72.

Týž: Die große Camouflage? Überlegungen zu Interpretationsmustern der kommunistischen Machtübernahme in der Tschechoslowakei im Februar 1948. In: Schmidt-Hartmann Eva (ed.): *Kommunismus und Osteuropa. Konzepte, Perspektiven und Interpretationen im Wandel*, München 1994, s. 221-241.

Týž: Strukturální prvky první Československé republiky. *Soudobé dějiny* 2, 1995, č.2-3, s. 157-169.

Hlavová Viera: Parlamentné voľby na Slovensku v roku 1946. In: Barnovský Michal – Ivaničková Edita (eds.): *Prvé povojnové voľby v strednej a juhovýchodnej Európe*, Bratislava 1998, s. 79-88.

Hoffmann Josef – Drdacký Karel: Ústavodárné národní shromáždění a řád volení do něho: Text zákonů, vedlejší příspěvky, materiálie a vysvětlivky, Praha 1946.

Hoffmann Josef: „Československý“ a „slovenský“ právní řád. In: *Právník* 85, 1946, s. 293-299.

Hofmann Wilhelm – Riescher Gisela: *Einführung in die Parlamentarismustheorie*, Darmstadt 1999.

Hora Ota: Svědectví o puči. Z bojů proti komunizaci Československa 1-2, Praha 1991.

Horáček Cyril: K problému kontinuity československého ústavního práva. In: *Sborník věd právních a státních* 44-45, 1946, s. 47-59.

Hye, Hans-Peter: *Das politische System in der Habsburgermonarchie. Konstitutionalismus, Parlamentarismus und politische Partizipation*, Prag 1998.

Huebner Todd Wayne: *The Multinational Nation State“: The Origins and the Paradox of Czechoslovakia 1914-1920*, Columbia Diss, 1993.

Chalupecký Jindřich: Konec moderní doby. In: *Listy. Čtvrtletník pro umění a filosofii* I, 1946, s. 7-23.

Týž: Kultura a politika. In: *Tamtéž*, s. 468-473.

Jablonický Jozef: *Povstanie bez legend: dvadsať kapitol o príprave a začiatku Slovenského národného povstania*, Bratislava 1990.

Týž: *Podoby násilia*, Bratislava 2000.

Jaeger Wolfgang: *Öffentlichkeit und Parlamentarismus*, Stuttgart 1973.

Janák Jan: *Přehled vývoje ústavních a správních institucí v Československu v letech 1918-1945*, Praha 1968.



- Jech Karel (ed.): Stránkami soudobých dějin. Sborník statí k 65.narozeninám historika Karla Kaplana, Praha 1993.
- Kabele Jiří: Z kapitalismu do socialismu a zpět. Teoretické vyšetřování přerodů Československa a české republiky, Praha 2005.
- Kalinová Lenka: Východiska, očekávání a realita poválečné doby. K dějinám české společnosti v letech 1945-1948, Praha 2004.
- Táž – Brabec Václav: K některým stránkám vývoje struktury a postavení československé dělnické třídy v letech 1945-1948. In: Odbory a naše revoluce. Sborník studií, Praha 1968.
- Kaplan Karel: Zakotvení výsledků únorového vítězství. Československý časopis historický 10, 1962, č. 2, s. 153-177.
- Kaplan Karel: Československá cesta k socialismu. In: Lacina Vlastislav (ed.): Československá revoluce v letech 1944-1948, Praha 1966.
- Kaplan Karel: Hospodářská demokracie v letech 1945-1948. Československý časopis historický XIV, 1966, s. 844-861.
- Kaplan Karel: Znárodnění a socialismus, Praha 1968.
- Kaplan Karel: Tschechoslowakische Sozialdemokratie und tschechoslowakische Kommunisten 1944-1948. In: Staretz Dietrich – Weber Hermann (eds.): Einheitsfront Einheitspolitik. Kommunisten und Sozialdemokratie in Ost- und Westeuropa 1944-1948, Köln 1989.
- Kaplan Karel: Poslední rok prezidenta. Edvard Beneš v roce 1948, Praha 1993.
- Kaplan Karel: Pět kapitol o Únoru, Brno 1997.
- Kaplan Karel – Kosatík Pavel: Gottwaldovi muži, Praha-Litomyšl 2004.
- Kladiva Jaroslav: Boj o duši národa v předvečer Února 1948. Československý časopis historický 15, 1967, s. 51-73.
- Týž: Kultura a politika (1945-1948), Praha 1968.
- Klimek Antonín: Velké dějiny Zemí Koruny české XIII, 1918-1929, Praha 2000.
- Kluxen Kurt (ed.): Parlamentarismus, Königstein 1980
- Týž: Geschichte und Problematik des Parlamentarismus, Frankfurt am Main 1983.
- Kocian Jiří: Volby v českých zemích v roce 1946. In: Barnovský Michal – Ivaničková Edita (eds.): Prvé povojnové voľby v strednej a juhovýchodnej Európe, Bratislava 1998, s. 111-127.
- Týž: Československá strana národně socialistická po volbách v roce 1946. In: Acta contemporanea. K pětadesátinám Viléma Prečana, Praha 1998, s. 132-146.

- Kocian Jiří: Politický systém v letech 1945-1948. In: Malíř Jiří – Marek Pavel (eds.): Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861-2004, II. díl Období 1938-2004, Brno 2005, s. 1125-1130.
- Zdeňka Kokošková – Jiří Kocian – Stanislav Kokoška: Československo na rozhraní dvou epoch nesvobody, Praha 2005.
- Kolman Arnošt: Zaslepená generace. Paměti starého bolševika, Brno 2005.
- Kopecký Martin: Právní postavení obcí: základy obecního práva, Praha 1998.
- Körbel Pavel: Doslov ke kontinuitě práva. Několik kritických poznámek k Budníkovu Prozatímnímu státnímu zřízení ČSR. Právník 86, 1947, s. 281-296.
- Týž: Kontinuita a československý právní řád. Právní prakse 11, 1947, s. 4-12.
- Kořalka Jiří: Češi v habsburské říši a v Evropě 1815-1914: sociálněhistorické souvislosti vytváření novodobého národa a národnostní otázky v českých zemích, Praha 1996.
- Kosta Jiří: Die Eingliederung der ostmitteleuropäischen Volkswirtschaften in den sowjetischen Block. In: Lemberg Hans (ed.): Sowjetisches Model und nationale Prägung. Kontinuität und Wandel in Ostmitteleuropa nach dem Zweiten Weltkrieg, Marburg 1991, s. 203-220.
- Kovářna František: Socialismus a národní kultura, Praha 1946.
- Kozák Jan: Parlament, Volksmassen und Revolution. Bonn 1963
- Kozák Jan Blahoslav: Kulturní jednota a její program, Praha 1947.
- Kozák Jiří: Spory o úpravu ústavního poměru Čechů a Slováků 1945-1948. Český časopis historický 101, 2003, č. 1, s.77-105.
- Křen Jan: Hodža – slovenská otázka v zahraničním odboji. Československý časopis historický 16, 1968, s. 193-214
- Týž: Dvě století střední Evropy, Praha 2005.
- Křesťan Jiří: Poslední husita odchází. Zdeněk Nejedlý v osidlech kulturní politiky KSČ po roce 1945. Soudobé dějiny 12, 2005, č. 1, s. 9-45.
- Kučera Jaroslav: Politický či přirozený národ? K pojetí národa v československém právním řádu meziválečného období. Český časopis historický 99, 2001, s. 548-568.
- Kučera Jaroslav: Koncepce národního státu Čechů a Slováků a jeho realita v životě první republiky. In: Československo 1918-1938: osudy demokracie ve střední Evropě II., Praha 1999, s. 602-610.
- Kudrna Jan: Vytváření a rekonstrukce parlamentu v přelomových obdobích dějin Československa a jejich důsledky, Praha 2002.

- Kuklík Jan ml.: Vznik Československého národního výboru a prozatímního státního zřízení ČSR v emigraci v letech 1939-1940, Praha 1996.
- Týž: Londýnský exil a obnova československého státu za druhé světové války, Praha 1998.
- Týž – Jan Němeček: Hodža versus Beneš. Milan Hodža a slovenská otázka v zahraničním odboji za druhé světové války, Praha 1999.
- Kuklík Jan ml.: Dekrety prezidenta republiky – výraz kontinuity československého právního řádu nebo jeho revoluční změny? In: Malý Karel – Soukup Ladislav (eds.): Vývoj práva v Československu v letech 1945-1989, Praha 2004, s. 132-191.
- Kuklík Jan ml.-Němeček Jan: Proti Benešovi. Česká a slovenská protibenešovská opozice v Londýně v letech 1939-1945, Praha 2004.
- Kuklík Jan ml. a kol: Vývoj československého práva 1945-1989, Praha 2009.
- Kusák Alexej: Kultura a politika v Československu 1945-1948, Praha 1998.
- Lacko Martin: Slovenské národné povstanie, Bratislava 2008.
- Lacina Vlastislav: K charakteru a výsledkům demokratických agrárních přeměn v lidově demokratickém Československu. Československý časopis historický 10, 1962, č. 3, s. 313-338.
- Týž (ed.): Československá revoluce v letech 1944-1948, Praha 1966.
- Týž: K agrárním koncepcím sociální demokracie a národních socialistů v letech 1945-1948. Československý časopis historický 17, 1969, č. 1, s. 43-56.
- Lasswell Harold Dwight: Komparative Study of Elites. An Introduction and Bibliografy, Stanford 1952.
- Laušman Bohumil: Prozatímní národní shromáždění, Praha 1945.
- Lehár Lubomír: Vývoj NOÚZ v prvních letech nacistické okupace. In: Historie a vojenství 15, 1966, č. 4, s. 585-614
- Leibholz Gerhard: Represäsentativer Parlamentarismus und parteienstaatliche Demokratie. In: Kluxen Kurt: Parlamentarismus, Königstein 1980.
- Lemberg Hans (ed.): Sowjetisches Model und nationale Prägung. Kontinuität und Wandel in Ostmitteleuropa nach dem Zweiten Weltkrieg, Marburg 1991.
- Lesák Josef: Čas oponou trhnul, Praha 2000.
- Letz Robert: Slovensko v rokoch 1945-1948. Na ceste ku komunistickej totalite, Bratislava 1994.
- Lipscher Ladislav: Verfassung und politische Verwaltung in der Tschechoslowakei 1918-1939, München-Wien 1979.

- Loewenstein Bedřich: *My a ti druzí*, Brno 1997.
- Luby Štefan: *Obnova práva*. *Právní obzor* 29, 1946, č. 1-2, s. 1-16
- Týž: *Československý a slovenský právní poriadok*. *Právní obzor* 30, 1947, s. 140-142.
- Luft, Robert: *Parlamentarische Führungsgruppen und politische Strukturen in der tschechischen Gesellschaft: Tschechische Abgeordnete und Parteien des österreichischen Reichsrats 1907-1914*, München 2008.
- Machotka Otakar: *Mezi domovem a exilem*, Praha 2001.
- Malý Karel –Soukup Ladislav: *Vývoj práva v Československu v letech 1945-1990*, Praha 2004.
- Mandler Emanuel: *Jeden díl permanentní revoluce v Čechách a na Moravě, díl 1.*, in: *Střední Evropa* 58, 1996, s. 62-79, díl 2, in: *Tamtéž* 59, 1996, s. 93-99.
- Mannheim Karl: *Essays on the Sociology of Culture*, London 1956.
- Marek Pavel: *Živnostníci a obchodníci na prahu svobody*. In: Zdeňka Kokošková – Jiří Kocian –Stanislav Kokoška: *Československo na rozhraní dvou epoch nesvobody*, Praha 2005, s. 319-331.
- Maršálek Pavel: *Od restituce k revoluci. K právní obnově v poválečném Československu*. In: Zdeňka Kokošková – Jiří Kocian – Stanislav Kokoška: *Československo na rozhraní dvou epoch nesvobody*, Praha 2005, s. 118-125.
- Měchýř Jan: *Úpadek společenského vlivu reformismu (1938-1948)*. In: *O reformismu v českém dělnickém hnutí*, Praha 1965.
- Meissner Alfred: *Právní kontinuita*. *Sborník věd právních a státních* 44-45, 1946, s. 15-46.
- Mergel Thomas: *Parlamentarische Kultur in der Weimarer Republik. Politische Kommunikation, symbolische Politik und Öffentlichkeit im Reichstag*, Düsseldorf 2002.
- Mertl Jan: *Ideologie parlamentarismu a naše doba*. Praha 1933. Rec. In: *Moderní stát*. *Revue pro politiku, parlamentarismus a vědy státní* 6, 1933, s. 341-342.
- Michels Robert: *Zur Sociologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie: Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Stuttgart 1970.
- Mikule Vladimír: *Národní výbory a správní soudnictví v letech 1945-1948*. In: Malý Karel – Soukup Ladislav: *Vývoj práva v Československu v letech 1945-1989*, Praha 2004, s. 846-850.
- Mills Charles Wright: *Mocenská elita*, Praha 1966.
- Týž: *Sociologická imaginace*, Praha 1968.

- Mlynárik Ján: *Causa Danubius*, Praha 2000.
- Mlýnský Jaroslav: Únor 1948 a ÚNS. In: *Časopis Matice moravské* 96, 1977, s. 51-61.
- Mohl Robert: *Verantwortlichkeit der Ministr in Einherrschaften mit Volksvertretung*, Tübingen 1837
- Na pozvání Masarykova ústavu 2, uspoř. Vratislav Doubek – Josef Tomeš – Michal Pehr, Praha 2005.
- Navrátil Michal: *Almanach Národního shromáždění*, Praha 1919.
- Nedvěd Jaroslav: *Cesta ke sloučení sociální demokracie s komunistickou stranou v roce 1948*, *Rozpravy ČSAV*, sešit 8, Praha 1968.
- Neubauer Zdeněk: *Kontinuita a revoluce*. *Právní prakse* 10, 1946, s. 161-172.
- Týž: *Státověda a teorie politiky*, Praha 2006.
- Nosková Helena: *Pohraničí a poválečná migrace v Československu pod tlakem politické moci*. In: Budil Ivo T. – Ziková Tereza (eds.): *Totalitarismus IV.: Interdisciplinární pohled*, Praha 2008, s. 166-175.
- Opat Jaroslav: *K metodě studia a výkladu některých problémů v období 1945-1948*. *Príspevky k dějinám KSČ* 5, 1965, č. 1, s. 65-84.
- Týž: *O novou demokracii*, Praha 1966
- Ostrogorskij Moisei: *Democracy and the organization of political parties*, Chicago 1902.
- Partsch Karl-Joseph: *Gewichtsverteilung zwischen Regierung und Parlament*. In: Kluxen Kurt: *Parlamentarismus*, Königstein 1980.
- Pavlíček Václav: *K počátkům a hodnotám československé ústavnosti (od jednoty moci k dělbě moci)*. In: Týž: *O české státnosti. Úvahy a polemiky 1/ český stát a Němci*, Praha 2002, s. 139-164.
- Týž: *O kontinuitě a diskontinuitě*. In: *Tamtéž*, s. 36-88.
- Týž: *O české státnosti. Úvahy a polemiky 2/O právech, svobodách a demokracii*, Praha 2002.
- Pehr Michal: *Prozatímní národní shromáždění 1945-1946: Podivný parlament*. In: Georgiev Jiří – Kysela Jan (eds.): *Kapitoly z dějin stavovského a parlamentního zřízení*, Praha 2004, s. 171-178.
- Týž: *Bílé lístky*. In: *Střed. Časopis pro mezioborová studia střední Evropy* 19. a 20. století 1, 2009, s. 95-109.
- Pelling Henry: *The Origins of the Labour Party 1880/1900*, London 1954.
- Peroutka Ferdinand: *Budování státu I-IV*, Praha 1991

- Pešek Jiří a kol.: Německé menšiny v právních normách 1939-1948: Československo ve srovnání s vybranými evropskými zeměmi, Praha 2006.
- Peška Zdeněk: K otázce kontinuity našeho právního řádu v letech 1938-1945. Sborník věd právních a státních 44-45, 1946, s.
- Pokorná Magdaléna: Čeští vědci v Prozatímním a Ústavodárném národním shromáždění od října 1945 do února 1948. In: Práce z dějin Československé akademie věd, serie 3A, Praha 1988, s. 125-180.
- Popelová Jiřina: Socialistický světový názor, Praha 1946.
- Pošvář Jaroslav: Kontinuita státu a práva československého. In: Právník 86, 1947, s. 256-258.
- Pousta Zdeněk (ed.): Profesor Václav Chytil a uranové doly, Praha 2003.
- Procházka Vladimír: Lidová demokracie a nová ústava Československé republiky. In: Nová mysl 1, 1947.
- Prokš Petr: Ekonomicko-politická rokování mezi Československem a Spojenými Státy v letech 1945-1947. Slovanský přehled 78, 1993, s. 11-21.
- Týž: Československo mezi Východem a Západem. (Politické souvislosti pobytu americké a sovětské armády na čs. území v roce 1945. Slovanský přehled 79, 1993, č. 3-4, s. 304-311.
- Průcha Václav a kol.: Hospodářské a sociální dějiny Československa 1918-1992, I. díl, Brno 2004.
- Rákoš Elo – Rudohradský Štefan: Slovenské národné orgány, Bratislava 1973.
- Rataj Jan: O autoritativní národní stát: ideologické proměny české politiky ve druhé republice 1938-1939, Praha 1997.
- Rattinger Bedřich: O státně právním významu únorových událostí (Únorové události z rodiska ústavního). In: AUC Iuridica, 1960.
- Rattinger Bedřich: Únorový deník (17.-23.2.1948). In: Na pozvání Masarykova ústavu 2, Praha 2005, s. 141-167.
- Revoluční parlament 1945, Praha 1945.
- Ripka Hubert: Únorová tragédie. Svědectví přímého účastníka, Brno 1995.
- Rolková Natália: Politické zápasy v pléne SLOvenskej národnej rady (máj 1946 – február 1948). In: Podolec Ondrej (ed.): Február 1948 a Slovensko, Bratislava 2008, s. 269-310.
- Runciman Walter Garrison: Social Science and Political Theory, Cambridge 1965

- Rychlík Jan: Češi a Slováci ve 20. století I. Česko-slovenské vztahy 1914-1945, Praha-Bratislava 1997; II. Česko-slovenské vztahy 1945-1992, Praha-Bratislava 1998.
- Rychlík Jan: Pozemková reforma v českých zemích v letech 1945-1948. In: Zemědělství na rozcestí 1945-1948, Studie slováckého muzea 3/1998, Uherské Hradiště 1998, s. 7-22.
- Růžička Karel: ROH v boji za rozšíření moci dělnické třídy (1945-1948), Praha 1963.
- Schambeck, Herbert (ed.): Parlamentarismus und öffentliches Recht in Österreich: Entwicklung und Gegenwartsproblem, Berlin 1993.
- Schelle Karel: Aktuální otázky českého a československého konstitucionalismu, Brno 1993.
- Schmitt Carl: Die geistegeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, Berlin 1996.
- Schmidt-Hartmann Eva: Koncept politické kultury a otázka kontinuity a změn v Československu 1945-1948. In: Collegio Carolino ad honorem, Praha 1990, s. 75-85.
- Schmidt-Hartmann Eva: Demokraten in der Sackgasse: Das Bild der kommunistischen Machtübernahme in den Memoiren besiegter tschechischer Politiker. In: Táž (ed.): Kommunismus und Osteuropa. Konzepte, Perspektiven und Interpretationen im Wandel, München 1994, s. 203-220
- Schumpeter Joseph A.: Capitalism, Socialism and Democracy, London 1961.
- Sivák Florian: Košický vládný program – postavenie národných výborov na Slovensku a ich činnosť od vypuknutia Slovenského národného povstania. In: Notitiae novae Facultatis iuridicae Univeristatis Matthiae Belii Neosolii 1, Banská Bystrica 1997, s. 163-176.
- Sláma Jiří – Kaplan Karel: Parlamentní volby v Československu v letech 1935, 1946 a 1948, Praha 1991.
- Slovník veřejného práva československého II, Brno 1932.
- Smutný Jaromír: Svědectví prezidentova kancléře, Praha 1996.
- Soukup Ladislav: Poznámky k novelizaci prozatímní ústavy ČSR. In: Schelle Karel (ed.): Aktuální otázky českého a československého konstitucionalismu, Brno 1993, s. 241-245.
- Týž (ed.): Příspěvky k vývoji právního řádu v Československu 1945-1990, Praha 2002.
- Staretz Dietrich – Weber Hermann (eds.): Einheitsfront Einheitspolitik. Kommunisten und Sozialdemokratie in Ost- und Westeuropa 1944-1948, Köln 1989.

Státník Dalibor: Mezi odbojem a kolaborací. Případ Arno Haise. Soudobé dějiny 8, 2001, č. 4, s. 692-717.

Sternberger Dolf: Das angebliche Unrecht der Parteiregierung. In: Kluxen Kurt (ed.): Parlamentarismus, Königstein 1980.

Šabata Jaroslav: Odkud přichází a kam jde sociální demokracie. In: Listy 1996, č. 5, s. 19-29.

Šmilauerová Eva: Správní vývoj a diplomatika písemností okresních národních výborů 1945-1960. Sborník archivních prací 32, 1982, č. 1, s. 43-169.

Šulc Zdislav: Stručné dějiny ekonomických reforem v Československu (České republice) 1945-1995, Brno 1998.

Šustek Vojtěch: Státní rada v Londýně v letech 1940-1941. Sborník archivních prací 44, 1994, č. 2, s. 239-333.

Táborský Eduard: Prezident Beneš mezi Východem a Západem, Praha 1993.

Takáč M.: Znovuvýstavba československého právního pozadku. In: Právní obzor 29, 1946, č. 3-4, s. 59-68.

Tejchman Miroslav – Hradečný Pavel – Kolář Josef – Prokš Petr – Vykoukal Jiří: Sovětizace východní Evropy. Země střední a jihovýchodní Evropy v letech 1944-1948, Praha 1995.

Tesař Jan: Traktát o „záchraně národa“. Texty z let 1967-1969 o začátku německé okupace, Praha 2006.

Tomsa Bohuš: Kapitoly z dějin filosofie práva a státu, Praha 2005.

Urban Otto: Česká společnost 1848-1918, Praha 1982.

Vaněček Václav: Obrodíme právníctví, Praha 1946.

Veltruský Jiří: Byrokracie, demokracie a dělnická třída, Praha 1946.

Veber Václav: Osudové únorové dny 1948, Praha 2008.

Verbík Antonín: Představy buržoazní emigrace o vývoji průmyslu po druhé světové válce. Československý časopis historický 30, 1982, č. 5, s. 659-689.

Veselý-Štainer Karel: Cestou národního odboje, Praha 1947.

Vojáček Ladislav: Zákonodárství SNR 1944-1948. In: Malý Karel – Soukup Ladislav: Vývoj práva v Československu v letech 1945-1989, Praha 2004, s. 635-689.

Vošta Ladislav: O německé okupaci českých zemí za druhé světové války. Právník 86, 1947, s. 65-73.

Vrabec Václav: ROH a znárodnění. In: Odbory a naše revoluce, Praha 1968.



- Vykoupil Libor: Volby v květnu 1946. In: Zdeňka Kokošková – Jiří Kocian – Stanislav Kokoška: Československo na rozhraní dvou epoch nesvobody, Praha 2005, s. 168-174.
- Weyr František: O prozatímní ústavě státu československého, Praha 1919.
- Týž: Soustava československého práva státního, Praha 1924.
- Týž: Paměti 3. Za okupace a po ní (1939-1951), Brno 2004.
- Zapf Wolfgang: Wandlungen der deutschen Elite. Ein Zirkulationsmodell deutscher Führungsgruppen 1919-1961, München 1965, s. 30.
- Zavacká Katarína: Zmocňovacie zákonodarstvo v Československu v období rokov 1918-1939. In: Schelle Karel: Aktuální otázky českého a československého konstitucionalismu, Brno 1993, s. 255-260.
- Zavacká Katarína: Slovenská národná rada v rokoch 1944-1948. In: Malý Karel – Soukup Ladislav: Vývoj práva v Československu v letech 1945-1989, s. 606-634.
- Zenkl Petr: Mozaika vzpomínek, Olomouc 1998.
- Rataj Jan - Zudová-Lešková Zlatica – Klimek Antonín (eds.): Z druhé republiky, Praha 1993.
- Zimmermann Volker: Die Wahlen müssen schon vorher entschieden werden. Das erste Nachkriegsjahr im Bezirk Ústí nad Labem und der Wahlsieg der Kommunistischen Partei der Tschechoslowakei (1945-1946). Bohemia 43, 2002, s 1-32.
- Žatkuliak Jozef: Národné výbory na Slovensku od vyhlásenia Košického vládneho programu do volieb 1946. Historický časopis 31, 1983, s. 749-775.
- Týž: Počiatkový vývoj národných výborov na Slovensku (1945-1948). In: Zdeňka Kokošková – Jiří Kocian – Stanislav Kokoška: Československo na rozhraní dvou epoch nesvobody, Praha 2005, s. 185-193.