

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut politologických studií

Katedra politologie

Anita Suchá

**Koaliční chování a vládní model první
Československé republiky (1918-1938)**

Diplomová práce

Praha 2013

Autor práce: **Bc. Anita Suchá**

Vedoucí práce: **PhDr. Lada Šušlíková, Ph.D.**

Rok obhajoby: **2013**

Bibliografický záznam

SUCHÁ, Anita. *Koaliční chování a vládní model první Československé republiky (1918-1938)*. Praha, 2013. 90 s. Diplomová práce (Mgr.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií. Katedra politologie. Vedoucí diplomové práce PhDr. Lada Šušlíková, Ph.D.

Abstrakt

Tato diplomová práce si klade za cíl analyzovat první Československou republiku (1918-1938) z hlediska koaličního chování. Práce mapuje všechny aspekty, které s tímto jevem souvisí, pomocí analytické a deskriptivní metody.

Nejprve je představena teorie koalic včetně typologie koaličních vlád, ale i další teoretické aspekty související zejména s formováním koalic. Samotnému představení určujících faktorů koaličního chování během první republiky předchází historický kontext vzniku Československa s důrazem na národnostní problematiku jako neopomenutelného faktoru s dopadem na utváření vlád. Práce se zabývá i dalšími klíčovými faktory, které měly vliv na koaliční chování ať už přímo nebo nepřímo. Proto je představen vztah mezi zákonodárnou a výkonnou mocí, volební systém, specifika stranického systému včetně přehledu relevantních stran. Politické strany měly v době první republiky rozhodující vliv, proto tzv. Pětka složená z hlavních představitelů československých stran dokázala v určitém období odsunout roli parlamentu a vlády do pozadí. Naproti tomu stála silná autorita prvního československého prezidenta T. G. Masaryka.

Stěžejní část práce se věnuje samotnému koaličnímu chování v letech 1918-1938, kde je představeno reálné fungování prvorepublikových vlád a jejich specifika. Rovněž je kladen důraz na analýzu koaličních vzorců, zařazení prvorepublikových vlád z hlediska typologie a zhodnocení stability vlád.

Abstract

This thesis analyzes the First Czechoslovak Republic (1918-1938) in terms of coalition behavior. It describes all aspects related to this phenomenon using the analytic and descriptive method.

The work starts with the introduction to the coalition theory, including the typology of coalition governments and other theoretical aspects related to the coalition formation. Defining coalition factors in the First Republic are analyzed together with the description of the historical context, while stressing the national issues that largely affected creation of governments. The relation between the legislative and the executive power, the electoral system and the party system with the list of relevant parties are presented as other key factors related directly or indirectly to the coalition behavior. Political parties had decisive influence, that's why the group of their leaders called "The Five" was able to fade the importance of the parliament and the government during a certain period. On the other hand, there was also a great popularity and authority of T. G. Masaryk, the first Czechoslovak president.

The main part of this thesis deals with the actual coalition behavior in years 1918-1938 and analyzes coalition formulas. The work describes the governments during the First Republic, their specifics, stability, and their classification in terms of typology.

Klíčová slova

Československo, první Československá republika, koalice, koaliční chování, vládní modely

Keywords

Czechoslovakia, First Czechoslovak Republic, coalitions, coalition behaviour, system of government

Rozsah práce: Vlastní text práce bez anotací a příloh má celkem 180 364 znaků s mezerami, tj. 82 normostran.

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 16. května 2013

Anita Suchá

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala PhDr. Ladě Šušlíkové, Ph.D. za její příkladné vedení práce, její ochotu a cenné rady, které mi během zpracování diplomové práce poskytla.

Institut politologických studií
Teze diplomové práce

Univerzita Karlova v Praze

Fakulta sociálních věd

Institut politologických studií

Katedra politologie

Projekt diplomové práce

**Koaliční chování a vládní model první
Československé republiky (1918-1938)**

Jméno: Anita

Příjmení: Suchá

Obor: Politologie

Ročník: I. Mgr. studia

Akademický rok: LS 2012

Vedoucí práce: PhDr. Lada Šušlíková, Ph.D.

Místo a datum odevzdání: Praha, 8. června 2012

1. Úvodní část

a) Vymezení tématu a odůvodnění jeho výběru

Československo vzniklo v závěru 1. světové války jako jeden z následnických států mnohonárodnostního Rakouska-Uherska. Nový státní útvar spojoval Čechy a Slováky v jednom státě a od svého zrodu měl stát na ideji čechoslovakismu, který deklaroval existenci jednotného československého národa. Dvacetileté demokratické období tzv. první republiky, které se datuje od vzniku Československa 28. října 1918 do podepsání mnichovské dohody 29. září 1938, skončilo okleštěním pohraničních území a nastolením režimu tzv. druhé republiky, ve které se postupně vytrácely prvorepublikové demokratické tradice, došlo k zásadní vnitropolitické transformaci a nový politický systém naplňoval alespoň některé znaky autoritativního režimu, například výrazné zredukování stranického systému a činnost některých politických stran byla zakázána. Napjaté vztahy mezi Čechy a Slováky vyústily nejprve v jednostranné vyhlášení autonomie Slovenska a následný vznik samostatné Slovenské republiky 14. března 1939. Zřízením Protektorátu Čechy a Morava dne 16. března 1939 pak Československo ztratilo státní suverenitu a pád demokracie byl tímto završen.

Prvorepublikový systém čelil kritice už během své existence. Od svého vzniku bylo Československo negativně posuzováno ze strany svých sousedů, zejména proto, že nesouhlasili s vytyčením hranic nového státu nebo dokonce jeho existencí, stejně tak i silné národnostní menšiny se nehodlaly smířit se svým postavením v rámci ČSR.

Politický systém za první republiky se vyznačoval mnohými specifiky. Kupříkladu, nebyl určován jen ústavou, ba naopak, politická praxe byla s ústavním pořádkem často v rozporu. Velmi důležitou roli zastávaly mimoparlamentní, mimoústavní dohodovací instituce jako například skupina Hradu či Pětka. Stejně tak velmi specifická politická kultura a silný vliv politických stran (zejména československých) značně ovlivnily fungování politiky.

Zásadní vliv na celý systém mělo národnostní složení. ČSR byla z tohoto hlediska značně heterogenní, kromě Čechů a Slováků zde žily silné etnické menšiny, mezi nimi zejména Němci, Maďaři, Rusíni, Ukrajinci, Rusové, Židé, Poláci či Romové. Podle údajů ze sčítání lidu z roku 1921 žilo na území Československa 13 374 364 obyvatel, z toho se 8 760 937 hlásilo k československé národnosti, 3 123 568 k německé, 75 853 k polské a 745 431 k maďarské. [Státní úřad statistický 1924: 60-61] Národnostní menšiny dohromady představovaly 34,5 %¹ z celkové populace a část z nich se stavěla negativně vůči Československu. Tato skutečnost narušovala chod prvorepublikového systému a také ovlivnila vytváření vládních koalic dle národnostního principu. V této souvislosti je také potřeba vzít v potaz problematiku koncepci jednotného československého národa složeného ze dvou jazykových větví, Čechů a Slováků, tedy ideu čechoslovakismu. Tato představa naplněna nebyla především z pohledu Slováků a projevilo se to zejména na konci třicátých let, kdy dospěli ke konečnému rozhodnutí dále nesetrvávat ve společném státě. Pokud bychom i Slováky počítali jako svébytný národ, pak by Češi dosahovali asi 50-55 % z celkové populace.

V českém prostředí existuje mnoho prací zabývajících se první republikou z hlediska historických událostí, nicméně málokterá z nich analyzuje samotné téma koaličního chování v tomto období. Z hlediska koaličního chování byla první republika velmi zajímavá mimo jiné i proto, že se na jejím území nacházely početné etnicko-jazykové skupiny, které ovlivňovaly podobu koaličního chování. Bezesporu nejdůležitější z výše uvedených menšin byla německá minorita, která svým počtem výrazně převyšovala samotné Slováky. Přesto se německé strany po dlouhou dobu neúčastnily koaličních vlád. Proto bych chtěla analyzovat první republiku z hlediska politologické teorie, konkrétně teorie koalic, a aplikovat ji na konkrétní typy koaličních vlád a následně zdůvodnit specifika koaličního chování a s tím spojenou podobu prvorepublikových vlád.

¹ Češi přitom tvořili pouze polovinu z celkového počtu.

b) Metody práce, její cíle a formulace výzkumných otázek

Hlavním úkolem mé diplomové práce bude provést analýzu koaličního chování a vládního modelu v Československu v časovém období od vzniku státu v roce 1918 do zániku první Československé republiky v roce 1938.

Cílem mé práce bude případová studie analyzující problematiku vládních modelů a koaličního chování za první Československé republiky z hlediska teorie koalic a zmapování procesu vládnutí v značně etnicky heterogenní parlamentní demokracii, jakou Československo bezesporu bylo. Mojí snahou bude odhalit základní kauzální vztahy a hledat odpovědi na následující výzkumné otázky. Čím je určován vládní model v Československu za první republiky v letech 1918-1938, tedy jaké byly jeho hlavní faktory? Jaké zde byly konkrétní typy vládních modelů? Lze vysledovat nějaká obecná východiska, trendy pro sestavování vlád? Jak přesně prvorepublikové vlády vypadaly z hlediska vnitřní struktury i svého fungování? Jakou roli hrály etnicko-jazykové menšiny v politickém systému a byly určující z hlediska sestavování vlád? Jaké byly tzv. koaliční vzorce? Odpovídaly nebo neodpovídaly vlády za první republiky politologickým teoriím týkající se koaličního chování?

Metodou práce bude analýza jednopřípadové studie koaličního chování a vládního modelu za první Československé republiky. Nejprve představím teoretická východiska teorie koalic a poté je aplikuji na reálně existující případ, tedy koaliční chování a vládní model za první republiky. Zdrojem pro vypracování analýzy budou také oficiální výsledky voleb do dolní komory parlamentu dostupné na internetu na stránkách Českého statistického úřadu a konkrétní podoba koaličních vlád.

Než se dostanu k samotné analýze, představím základní teorie koaličního chování. Teorie koalic čerpá z teorie her a zabývá se situacemi, kdy do hry vstupují více než dva hráči, v našem případě politické strany, které mají zastoupení v parlamentu. Teorie koalic zahrnuje dvě odlišné tradice, americkou a evropskou.

Americká tradice předpokládá, že politické strany jsou racionálními unitárními aktéry, a proto se budou snažit dosáhnout pro ně co nejvýhodnější koalice. To znamená získat co nejmenší nadpoloviční většinu v dolní komoře parlamentu a zároveň dosáhnout co největšího zisku, tedy obsadit co nejvíce vládních postů (tzv. minimax strategie). Tato koncepce pokládá co největší podíl na vládě jako hlavní cíl politické soutěže (*office-seeking theory*). Z hlediska tohoto přístupu se jeví jako racionální pouze tzv. minimální vítězná koalice. Naopak evropská tradice studia koalic je založena na empirických příkladech reálného koaličního jednání. Tento přístup nám umožní vysvětlit z hlediska americké tradice neracionální, deviantní modely koaličních vlád, jakými jsou například menšinové vlády či velké koalice, a v praxi se tento typ vlád vyskytuje poměrně často. V tomto případě je primárním účelem prosazení politického programu (*policy-seeking theory*), proto je také možné se dělit o vládní posty s více partnery, než je nezbytně nutné a dokonce ani odmítnutí podílet se na vládě není vnímáno jako neracionální.

Ve své diplomové práci se zaměřím na to, kterému ze dvou zmiňovaných přístupů více odpovídala realita koaličního chování první republiky a také které typy koalic byly pro ni typické (minimální vítězná koalice, menšinové vlády či široké koalice).

Před samotnou analýzou koaličního chování nastíním fungování ústavně-politického uspořádání. V této fázi se z větší části zaměřím na deskripci jednotlivých prvků, které ovlivňují podobu vlády. Zejména se zaměřím na stranický systém (včetně podoby štěpných linií, míry fragmentace, představení hlavních stranických aktérů) a zařadím ho dle obecných typologií, například typologie Giovanni Sartoriho. Stejně tak se budu věnovat účinkům volebního systému do dolní komory parlamentu, který na tvorbu koalic může působit přímo či nepřímo, tzn. prostřednictvím stranického systému. Zohledním i ústavní pořádek a tedy nastavení politických institucí a jejich vzájemných vztahů (zde budu vycházet z ústavy přijaté v roce 1920, eventuálně prozatímní ústavy roku 1918). Neopomenu ani specifika první republiky, jako například národnostní

složení populace, existenci mimoústavních institucí, politickou kulturu či výskyt specifických okolností.

Následně se budu zabývat koaličními vzorci. Za první Československé republiky se vyskytovaly čtyři základní typy koaličních sestav – všenárodní, rudozelená, občanská a široká. Zanalyzuji, co pro ně bylo typické, jakými stranami byly tvořeny a za jakých okolností vznikaly. Jednotlivé vlády prozkoumám z hlediska typologie, tedy zda se jednalo o minimální vítězné koalice, menšinové vlády či široké koalice, a zároveň, jestli byly ustavené vlády nejracionálnější alternativou z hlediska teorie koalic. Za první republiky se celkem vyskytly i tři úřednické vlády jako reakce na vládní krizi. Měly představovat nadstranické vlády složené z odborníků. Realita však byla odlišná, a proto do své analýzy zahrnu i úřednické vlády a zařadím je dle typologie vládních koalic.

2. Předpokládaná osnova práce

1. Úvod

2. Teorie koalic a koaličního chování

2.1. Teorie koalic

2.2. Americká a evropská tradice výzkumu koalic

2.3. Typologie koaličních vlád

3. Hlavní faktory ovlivňující koaliční chování v první Československé republice

3.1. Národnostní složení Československa

3.2. Ústavně-politické uspořádání

3.3. Další faktory

4. Koaliční chování za první Československé republiky 1918-1938

4.1. Vlády první Československé republiky 1918-1938

4.2. Koaliční vzorce

4.3. Typologie československých vlád 1918-1938

5. Závěr

3. Seznam literatury a zdrojů

Následující seznam literatury a zdrojů je pouze předběžný. Další zdroje budou průběžně doplňovány v průběhu přípravy diplomové práce.

a) Neperiodická literatura

Beneš, Z. (2002). *Facing history: the evolution of Czech-German relations in the Czech provinces: 1848-1948*. Vyd. 1. Praha: Gallery. 335 s. ISBN 8086010643.

Balík, S.; Hloušek, V.; Holzer, J.; Šedo, J. (2003). *Politický systém českých zemí 1848-1989*. Vyd. 1. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity. 180 s. ISBN 80-210-3307-X.

Broklová, E. (1992). *Československá demokracie: politický systém ČSR 1918-1938*. Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství. 168 s. ISBN 80-901059-6-3.

Broklová, E. (2001). *Prezident Republiky československé: instituce a osobnost T. G. Masaryka*. Vyd. 1. Praha: Masarykův ústav AV ČR. 143 s. ISBN 80-86495-07-8.

Broklová, E.; Tomeš, J.; Pehr, M. (2008). *Agrárníci, národní demokraté a lidovci ve druhém poločase první Československé republiky*. Vyd. 1. Praha: Masarykův ústav a Archiv AV ČR. 267 s. ISBN 978-80-86495-47-7.

Čada, V. (1988). *28. říjen 1918: skutečnost, sny a iluze*. Vyd. 1. Praha: Mladá fronta. 301 s.²

Goldstücker, E. (2003). *Vzpomínky (1913-1945)*. Vyd. 1. Praha: G plus G. 150 s. ISBN 80-86103-63-3.

² ISBN neuvedeno.

- Galandauer, J. (1988a). *T. G. Masaryk a vznik ČSR*. Vyd. 1. Praha: Melantrich. 40 s.³
- Galandauer, J. (1988b). *Vznik Československé republiky 1918: programy, projekty, perspektivy*. Vyd. 1. Praha: Svoboda. 344 s.⁴
- Harna, J. (1993). *První Československá republika – pokus o demokracii ve střední Evropě*. Vyd. 2. Praha: Státní pedagogické nakladatelství. 64 s. ISBN 80-04-26363-1.
- Hart, V. (2008). *Jak to vlastně bylo*. Vyd. 1. Praha: Ilsa. 334 s. ISBN 978-80-254-1405-7.
- Hodný, M. (1991). *Českoslovenští politici 1918/1991: stručné životopisy*. Vyd. 1. Praha: Hodný. 102 s. ISBN 80-900840-0-1.
- Hotmar, J. (2005). *Zrození republiky 1914-1918*. Vyd. 1. Brno: Stilus. 423 s. ISBN 80-903550-4-8.
- Hrubý, J. (1984). *Aféry první republiky*. Vyd. 1. Praha: Práce. 207 s.
- Chytilík, R.; Lebeda, T.; Šedo, J.; Čaloud, D. (2009). *Volební systémy*. Vyd. 4. Praha: Portál. 375 s. ISBN 978-80-7367-548-6.
- Jesenská, M. (1997). *Nad naše síly: Češi, Židé a Němci 1937-1939*. Vyd. 1. Olomouc: Votobia. 258 s. ISBN 80-7198-233-4.
- Kalvoda, J.; Bednář, J.; Bednář, L. (1998). *Genese Československa*. Vyd. 1. Praha: Panevropa. 607 s. ISBN 80-85846-09-8.
- Kárník, Z. (2002). *České země v éře První republiky (1918-1938). Díl 2., Československo a české země v krizi a v ohrožení (1930-1935)*. Vyd. 1. Praha: Libri. 577 s. ISBN 80-7277-031-4.
- Kárník, Z. (2003a). *České země v éře První republiky (1918-1938). Díl 1., Vznik, budování a zlatá léta republiky (1918-1929)*. Vyd. 2., opravené. Praha: Libri. 571 s. ISBN 80-7277-195-72.
- Kárník, Z. (2003b). *České země v éře První republiky (1918-1938). Díl 3., O přežití a o život (1936-1938)*. Vyd. 1. Praha: Libri. 803 s. ISBN 80-7277-119-1.

³ ISBN neuvedeno.

⁴ ISBN neuvedeno.

- Klimek, A.; Kubů, A. (1995). *Československá zahraniční politika 1918-1938: kapitoly z dějin mezinárodních vztahů*. Vyd. 1. Praha: ISE. 115 s. ISBN 80-85241-88-9.
- Klimek, A. (2003). *Vítejte v první republice*. Vyd. 1. Praha: Havran. 301 s. ISBN 80-86515-33-8.
- Kopecký, J. (2004). *Paměti diplomata*. Vyd. 1. Praha: TORST. 543 s. ISBN 80-7215-216-5.
- Krofta, K. (1939). *Z dob naší první republiky*. Vyd. 1. Praha: Jan Laichter. 348 s.⁵
- Kučera, R. (1989). *Kapitoly z dějin střední Evropy*. 1. Aufl. München: Tschechischer Nationalausschuss in Deutschland. 244 s.⁶
- Lacina, V.; Slezák, L. (1994). *Státní hospodářská politika v ekonomickém vývoji první ČSR*. Vyd. 1. Praha: Historický ústav AV ČR. 155 s. ISBN 80-85268-34-5.
- Laver, M. J.; Shepsle, K. A. (1996). *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*. Vyd. 1. Cambridge: Cambridge University Press. 301 s. ISBN 0-521-43836-5.
- Laver, M. J.; Schofield, N. (1998). *Multiparty Government: The Politics of Coalitions in Europe*. Vyd. 2. Ann Arbor: University of Michigan Press. 308 s. ISBN: 0-472-08562-X.
- Laver, M. J.; Budge, I. (2002). *Party Policy and Government Coalitions*. Vyd. 2. New York: Palgrave Macmillan. 448 s. ISBN: 0-333-55617-8.
- Lustigová, M. (2007). *Karel Kramář: první československý premiér*. Vyd. 1. Praha: Vyšehrad. 363 s. ISBN 978-80-7021-898-3.
- Müller, W. C.; Strom, K. (eds.) (2003). *Coalition Governments in Western Europe*. Vyd. 1. New York: Oxford University Press. 602 s. ISBN 0-19-82961-0.
- Novák, M. (1997). *Systémy politických stran: úvod do jejich srovnávacího studia*. Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství. 275 s. ISBN 80-85850-22-2.

⁵ ISBN neuvedeno.

⁶ ISBN neuvedeno.

- Olivová, V. (1998). *Manipulace s dějinami první republiky*. Vyd. 1. Praha: Společnost Edvarda Beneše. 38 s. ISBN 80-86107-06-x.
- Olivová, V. (2000). *Dějiny první republiky*. Vyd. 1. Praha: Karolinum. 355 s. ISBN 80-7184-791-7.
- Peroutka, F.; Protiva, J. (1998). *Budování státu: výbor 1918-1923*. Vyd. 1. Praha: Lidové noviny. 444 s. ISBN 80-7106-313-4.
- Petráš, R. (2009). *Menšiny v meziválečném Československu: právní postavení národnostních menšin v první československé republice a jejich mezinárodněprávní ochrana*. Vyd. 1. Praha: Karolinum. 437 s. ISBN 978-80-246-1639-1.
- Radičová, I. (1994). *Malé dejiny česko-slovenských vzťahov. Prvá Československá republika*. Díl 1. Vyd. 1. Bratislava: Nadácia Milana Šimečku. 119 s. ISBN 80-967156-1-5.
- Riker, W. H. (1962). *The Theory of Political Coalitions*. Vyd. 1. New Haven, London: Yale University Press. 312 s. ISBN: 0300008589.
- Říchová, B. (2002). *Úvod do současné politologie: srovnávací analýza demokratických politických systémů*. Vyd. 1. Praha: Portál. 207 s. ISBN 80-7178-628-4.
- Říchová, B. (2006). *Přehled moderních politologických teorií: empiricko-analytický přístup v soudobé politické vědě*. Vyd. 2. Praha: Portál. 303 s. ISBN 80-7367-177-8.
- Sartori, G. (2001). *Srovnávací inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Přeložila Jana Ogrocká; [doslov Miroslav Novák]. Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství. 238 s. ISBN 80-85850-94-X.
- Sartori, G. (2005). *Strany a stranické systémy: schéma pro analýzu*. Vyd. 1. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK). 466 s. ISBN 80-7325-062-4.
- Strmiska, M. a kol. (2005). *Politické strany moderní Evropy. Analýza stranicko-politických systémů*. Vyd. 1. Praha: Portál. 727 s. ISBN 80-7367-038-0.
- Svátek, F. (2003). *Politické a sociální elity*. Vyd. 1. Praha: Univerzita Karlova (Praha). 65 s. ISBN 80-7308-040-0.

Swaan, A. de (1973). *Coalition Theories and Cabinet Formations: A study of formal theories of coalition formation applied to nine european parliaments after 1918*. Vyd. 1. Amsterdam: Elsevier. 347 s. ISBN: 0-444-41144-5.

Vodička, K.; Cabada, L. (2007). *Politický systém České republiky. Historie a současnost*. Vyd. 2., aktualiz. a rozš. Praha: Portál. 374 s. ISBN 978-80-7367-337-6.

Warwick, P. V. (1994). *Government Survival in Parliamentary Democracies*. Vyd. 1 (dotisk). Cambridge: Cambridge University Press. 182 s. ISBN: 0-521-47028-5.

b) Periodická literatura

Heimann, M. (2010). Czechoslovakia between the wars. *History Review*. Issue 68, Dec 2010, 45-50 p. ISSN 09629610.

c) Dokumenty

Prozatímní ústava Československa z roku 1918:

http://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1918.html

Sčítání lidu v republice Československé ze dne 15. února 1921. Československá statistika, sv. 9., řada VI., sešit 1. (1924). Praha: Státní úřad statistický. 276 s.

Ústava Československa z roku 1920:

http://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1920.html

d) Internetové zdroje

(datum poslední aktualizace 8. června 2012)

Elektronická databáze odborných článků: <http://www.jstor.org/>

Elektronická databáze odborných článků: <http://ebsohost.com/>

Český statistický úřad: <http://www.czso.cz/>

Vláda ČR: <http://www.vlada.cz/>

Obsah

ÚVOD	1
1 TEORIE KOALIC A KOALIČNÍHO CHOVÁNÍ	4
1.1 <i>Teorie koalic</i>	4
1.2 <i>Americká a evropská tradice výzkumu koalic</i>	4
1.3 <i>Typologie koaličních vlád</i>	7
1.3.1 <i>Omezené možnosti formování koalic</i>	10
2 HLAVNÍ FAKTORY OVLIVŇUJÍCÍ KOALIČNÍ CHOVÁNÍ V PRVNÍ ČESKOSLOVENSKÉ REPUBLICE	14
2.1 <i>Dobový kontext vzniku Československa a jeho národnostní složení</i>	14
2.2 <i>Ústavně-politické uspořádání</i>	20
2.2.1 <i>Moc zákonodárná</i>	22
2.2.2 <i>Moc výkonná</i>	24
2.2.3 <i>Mimoústavní instituce Pětka a Hrad</i>	25
2.2.4 <i>Volební systém</i>	27
2.2.5 <i>Stranický systém</i>	31
2.2.5.1 <i>Přehled relevantních politických stran</i>	34
3 KOALIČNÍ CHOVÁNÍ ZA PRVNÍ ČESKOSLOVENSKÉ REPUBLIKY ...	41
3.1 <i>Vlády první Československé republiky 1918-1938</i>	41
3.1.1 <i>Hlavní faktory koaličního chování a vlád první republiky</i>	42
3.1.2 <i>Vlády první republiky 1918-1938</i>	45
3.1.2.1 <i>Období koaličních vlád 1918-1926</i>	45
3.1.2.2 <i>Období koaličních vlád 1926-1929</i>	54
3.1.2.3 <i>Období koaličních vlád 1929-1938</i>	57
3.2 <i>Koaliční vzorce</i>	67
3.2.1 <i>Všenárodní koalice</i>	67
3.2.2 <i>Rudozelené koalice</i>	68
3.2.3 <i>Občanské koalice</i>	69
3.2.4 <i>Koncentrační koalice</i>	70
3.2.5 <i>Tzv. úřednické vlády</i>	71
3.3 <i>Typologie československých vlád 1918-1938</i>	72
ZÁVĚR	79
SUMMARY	82
POUŽITÁ LITERATURA	84
SEZNAM ZKRATEK	89
SEZNAM TABULEK	90

Úvod

Tématem předkládané diplomové práce je „Koaliční chování a vládní model první Československé republiky (1918-1938)“. Jejím úkolem je zmapovat vládní model a koaliční chování, respektive analyzovat všechny aspekty, které souvisely s těmito fenomény.

Československo vzniklo po 1. světové válce jako jeden z nástupnických států Rakouska-Uherska. V podstatě od počátku jeho samostatné existence, tedy vyhlášení Československé republiky 28. října 1918, muselo čelit mnohým problémům. Kromě toho, že se muselo vyrovnat s poválečnou hospodářskou situací, se objevily i další komplikace, které se v různé intenzitě odrážely během trvání první republiky. Vedle radikalizace dělnického hnutí vedoucí ke vzniku antisystémové komunistické strany to bylo zejména národnostní složení, které v meziválečném období znesnadňovalo fungování prvorepublikové demokracie a které v roce 1938 vedlo k pádu první republiky.

Československo stálo na ideji čechoslovakismu neboli myšlence jednotného politického československého národa, který se skládal ze dvou etnických větví – Čechů a Slováků. Vytvořením tohoto umělého konstruktů si politické elity zajistily výraznější početní převahu vůči národnostním menšinám. Nejdůležitější národnostní menšinu na území ČSR tvořili Němci, koncentrovaní zejména do pohraničních oblastí českých zemí a početně výrazně převyšující samotné Slováky. Československý stát neuznávali a odmítali se konstruktivně angažovat na politickém fungování země. Československo se ustavilo jako stát stojící na demokratickém přesvědčení, proto bylo žádoucí, aby se Němci představující necelou 1/4 obyvatel spolupodíleli na vládní moci a zejména zaujali k Československu kladný postoj. Z hlediska koaličního chování a vládního modelu představuje prvorepublikové Československo zajímavou případovou studii. Jak jsem již uvedla, jednalo se o nově vzniklý státní útvar s četnými národnostními menšinami. Pokládám proto za přínosné vysledovat ty faktory, které se pojily s utvářením koalic a jejich reálným fungováním během první republiky.

V první části práce je základně představena teorie koalic spolu s jejími dvěma tradicemi a typologie koaličních vlád, ale i další faktory, které mohou mít dopad na formování koalic.

Druhá část práce je věnována faktorům, které ovlivňovaly koaliční chování v Československu v letech 1918-1938, a jejich zhodnocení. Ještě předtím je nastíněno historické pozadí vedoucí ke vzniku Československa a výhrady vycházející z postojů německé národnostní menšiny, ale i Slováků, z nichž část odmítala přijmout ideu čechoslovakismu, vůči nově vzniklému státnímu útvaru.

Ústavní vymezení vztahů mezi mocí zákonodárnou a výkonnou je bezesporu důležitým atributem, avšak v analýze koaličního chování nelze opomenout mimoústavní mocenská centra, jakými byly tzv. Pětka a Hrad, které představovaly významné aktéry politického systému první Československé republiky. Mezi faktory, které jsou obecně přijímány jako určující pro koaliční chování, patří stranický a volební systém. Součástí rozboru stranického systému je jeho zařazení z hlediska typologie a přehled relevantních stran. V Československu měly politické strany nadměrný vliv a zasahovaly nejen do politického dění, proto se často o první republice mluví jako o partitokracii. Rozhodující vliv stran upevňoval i poměrný volební systém s přísně vázanými kandidátkami, který zůstal prakticky beze změny po celé prvorepublikové období. Volební systém je mimo jiné analyzován z hlediska účinků na stranický systém a dopadů na utváření vlád.

Třetí, stěžejní část práce se zabývá samotnou realitou koaličního chování a vládního modelu v Československu v letech 1918-1938. Po shrnutí všech faktorů, které se ukázaly pro koaliční chování jako klíčové, je uveden přehled vlád, ve kterém je kladen důraz na okolnosti vzniku, zániku a stranické složení jednotlivých vlád. Meziválečné období je z hlediska vládních kabinetů rozděleno do tří časových etap. První je vymezeno lety 1918-1926, kdy vznikaly koalice složené pouze z československých aktérů. V roce 1926 poprvé vstoupili do vlády představitelé německých stran a zároveň došlo k zformování ideologicky koherentních koalic, proto je druhé období ohraničeno lety 1926-1929. Ve třetím,

od roku 1929 až do konce první republiky, byly utvářeny pouze široké koalice zahrnující vysoký počet stran a to jak československých tak německých.

Součástí kapitoly je i analýza koaličních vzorců z hlediska stran, které je tvořily, období, ve kterém se vyskytovaly, nebo důvodů, proč byl daný koaliční vzorec ukončen. Analýze jsou rovněž podrobeny úřednické vlády jako specifický typ vlád. Prvorepublikové kabinetů jsou rovněž analyzovány na základě typologie, průměrné trvanlivosti, včetně zhodnocení, zda existuje souvislost mezi koaličním vzorcem a typem vlády.

Cílem práce je poskytnout co nejvíce komplexní zhodnocení koaličního chování a vládního modelu v Československu v letech 1918-1938 a tím zodpovědět například následující výzkumné otázky. Jaké faktory byly určující z hlediska koaličního chování a vládního modelu za první Československé republiky? Jakou roli hrála národnostní struktura československého státu v procesu formování koalic? Do jaké míry ovlivňoval ústavní rámec utváření koalic? Jaké koaliční vzorce se vyskytly během let 1918-1938? Proč vznikaly úřednické vlády a čím se vyznačovaly? Jaká byla průměrná trvanlivost vlád v prvorepublikovém Československu? Existuje rozdíl ve stabilitě vlád mezi ideově propojenými a nepropojenými kabinetů? Jaký typ vlád byl z hlediska typologie převažující a proč?

Během zpracování uvedené případové studie jsem využila zejména analytickou metodu, ale v určitých částech jsem přistoupila také k deskriptivní metodě, jako například v popisu ústavně-politického uspořádání. Čerpala jsem z dostupných primárních zdrojů, jako jsou oficiální dokumenty, výsledky voleb a přehled jednotlivých vlád. Zároveň jsem použila i odbornou sekundární literaturu a internetové zdroje.

1 Teorie koalic a koaličního chování

1.1 Teorie koalic

Teorie koalic je politologickou teorií navazující mimo jiné na teorii her. Rozpracovává situace, kdy se hry účastní nejméně 3 hráči. Umožňuje nám například vysvětlit okolnosti provázející formování vlád v demokratických parlamentních systémech. Koalice vznikne, pokud alespoň 2 hráči, nejčastěji to jsou politické strany se zastoupením v parlamentu, společně utvoří partnerství. Toto racionální spojení svým členům zajišťuje legislativní většinu nutnou pro prosazení vládních návrhů v parlamentu. Ke změně koalice dochází, pokud nastanou následující situace: proběhly nové volby, změnilo se personální obsazení premiérského postu, přetvořilo se stranické složení kabinetu [Müller, Strøm 2003: 12], došlo k přeformulování koalice^{7, 8} [Říchová 2006: 119-120]

1.2 Americká a evropská tradice výzkumu koalic

V teorii koalic existují dvě různé tradice: americká, navazující na teorii her, a evropská, zaměřující svou pozornost na empirický výzkum utváření koalic v západoevropských politických systémech.

Průkopníkem americké tradice se stal William H. Riker, který ve své práci z roku 1962 *Teorie politických koalic (The Theory of Political Coalitions)*, rozpracoval teorii her J. von Neumanna a O. Morgensterna. Z teorie her převzal koncept hráčů jakožto unitárních aktérů, kteří se chovají racionálně. [Říchová 2006: 120]

Politické strany samozřejmě nejsou unitárními⁹ aktéry, ale dle většiny teoretiků je za ně můžeme považovat během koaličních jednání.¹⁰ Politické

⁷ Tato situace nastane v případě, že vláda rezignuje a následně dřívější koaliční partneři v době, než dojde k novým volbám, vytvoří novou koalici se stejným předsedou vlády.

⁸ Někteří autoři pokládají také personální výměnu členů vlády za určitých okolností jako vznik nové koalice.

⁹ Unitární aktéři (hráči) nejednají jako soubor rozdílných individuí, naopak navenek vystupují jako konzistentní celek.

¹⁰ Například Gregory M. Luebbert patří mezi autory, kteří kladou důraz na vnitrostranický aspekt během koaličních vyjednávání. Podle něj může za zdoluhavá a složitá koaliční vyjednávání nikoli nedostatek dobré vůle mezi elitou zainteresovaných stran. Uvádí, že velká část vyjednávání probíhá v samotné straně mezi lídry a jejich stoupenci nebo mezi konkurenčními frakcemi. [Laver, Schofield 1998: 108]

strany v Evropě jsou také relativně velmi disciplinované, při hlasování v parlamentu vykazují poslanci vysokou loajalitu k vlastní straně. [Laver, Schofield 1998: 34]

Předpoklad racionálního chování aktérů mimo jiné znamená, že se budou snažit získat co největší podíl na výkonné moci. Z tohoto pohledu je nejiracionálnější a tedy i nejpravděpodobnější vznik koalice, která zajišťuje co nejmenší potřebnou většinu v legislativě a zároveň každému z členů koalice zaručuje co nejvyšší počet ministerských funkcí (jedná se o minimax strategii). [Říchová 2006: 120]

Americká tradice přišla s konceptem *office-seeking* teorie pokládající povolební boj mezi politickými stranami za boj o ministerská křesla ve vládě. Na druhou stranu čelí kritice kvůli tomu, že příliš neodpovídá realitě, jelikož je do značné míry postavena na teoretických modelech. Tím, že pouze vznik minimální vítězné koalice pokládá za racionální, může postihnout jen část politického dění. I když se v praxi běžně setkáváme s utvářením velkých koalic či menšinových vlád, americká tradice však na ně nahlíží jako na deviantní případy postrádající racionalitu aktérů, protože velké koalice zahrnují alespoň jednoho nadbytečného koaličního partnera, kterého političtí aktéři nepotřebují k disponování nadpoloviční většinou v parlamentu, čímž dobrovolně snižují svůj zisk, tedy podíl na vládních postech. Naopak menšinové vlády nedosahují nadpoloviční většiny mandátů v legislativě a tím se neustále vystavují nebezpečí, že opozice může kdykoli jejich vládu svrhnout, aby sama získala ministerské posty. [Říchová 2006: 121, 130]

Evropská tradice oproti tomu vychází hlavně z empirického výzkumu, obohacuje studium koalic o další kritéria, například jakou roli sehrává politická kultura a politická tradice pro utváření koaličních vazeb mezi jednotlivými aktéry. Na rozdíl od americké tradice nepovažuje velké koalice a menšinové vlády za deviantní jev, ale za určitých okolností naopak za zcela pochopitelný krok. [Říchová 2006: 121]

Obě tradice předkládají stěžejní motiv toho, proč politici usilují o post ve vládě. Pokud je během volebního boje hlavním cílem politické strany získání

postů samo o sobě, jedná se o tzv. *office-seeking* teorii. Jak již bylo zmíněno, s touto koncepcí pracuje americká tradice studia koalic. Politické strany se snaží maximalizovat svůj podíl ve vládě, usilují o získání co nejvíce možných postů pro sebe. Prosazení konkrétního programu je až druhořadé. [Říchová 2006: 125]

Druhým předpokladem, proč se strany chtějí účastnit vlády, je prosazení politického programu¹¹. Hovoříme o tzv. *policy-seeking* teorii. Posty ve vládě již nejsou cílem samy o sobě, ale pomohou dosáhnout cíle, kterým je uskutečnění politického programu strany. V případě, že si politické strany motivované touto strategií jsou schopné zajistit určování vládní politiky z klíčových pozic legislativního sboru, nemusí mít nutně zájem na tom, aby se staly součástí koalice. [Laver, Schofield 1998: 45, 60] Ačkoli *policy-seeking* teorie předpokládá ideologicky kompaktní koalice, Gregory M. Luebbert přichází s tezí, že koalice složené ze stran, které si nejsou k sobě programově blízké, mohou vznikat záměrně. Podle něj je v zájmu lídrů politických stran, aby si jejich strany zachovaly jedinečnost. Pokud strany tvoří koalici s programově velmi podobnými subjekty, exkluzivita se stírá a ve volbách musí soupeřit o stejný elektorát. Straničtí lídři proto mohou s výhledem na další volby upřednostnit koalici se stranami s výrazně se lišící ideologií a odlišnou voličskou základnou. [Laver, Schofield 1998: 108-109]

V souvislosti s *policy-seeking* teorií upozorňují Michael J. Laver a Norman Schofield na důležitost rozlišování mezi exekutivními a legislativními koalicemi. Legislativní koalice označuje skupinu zákonodárců společně hlasujících o určitém zákoně nezávisle na tom, zda jsou jejich strany zastoupeny ve vládě. Politické strany, které jsou součástí legislativní koalice delší dobu, ale netvoří vládní koalici, nazýváme jako „strany podporující vládu“ („*support parties*“). Legislativní koalice ale nemusí být stabilní, často se může lišit od jednotlivých hlasování. Rozhoduje také o zásadním elementu z hlediska

¹¹ Například komparativní studie M. J. Lavera a I. Budge (1992) si kladla za cíl zodpovědět otázku, jestli je pro zformování koalic stěžejní motivací aktérů prosazení politiky. Ve své práci došli k závěru, že prosazení programu je důležitým faktorem a pomáhá interpretovat spleť koaliční politiku evropských politických systémů. [Laver, Budge 2002: 428-430]

fungování kabinetu – o životaschopnosti¹² vlády. Pokud jde o její velikost, může být i větší než exekutivní koalice, například v okamžiku hlasování o důvěře vládě ji podpoří bez ohledu na to, zda se na vládě podílí. Naopak exekutivní koalice je spojována se stabilitou, v mnoha otázkách mezi koaličními partnery panuje shoda, je formálně institucionalizovaná a podléhá kontrole ze strany parlamentu. [Laver, Schofield 1998: 67, 129]

1.3 Typologie koaličních vlád

Minimální vítěznou koalici (*minimal winning coalition* – MWC) definoval William H. Riker jako koalici splňující následující kritéria. Tvoří ji nejméně 2 strany disponující nadpoloviční většinou křesel v rozhodující komoře parlamentu. Počet jejích členů postačuje k získání této většiny, zároveň ale platí, že se ztrátou jednoho z členů koalice přijde o legislativní většinu. [Říchová 2006: 130]

Za předpokladu, že se strany snaží maximalizovat svůj zisk, tedy počet postů ve vládě, je minimální vítězná koalice považována za nejlepší možné řešení. Menšinové vlády a velké koalice jsou z tohoto hlediska deviantní. Na druhou stranu empirické zkušenosti ze západní Evropy prokázaly, že se v praxi vyskytují poměrně často. [Laver, Schofield 1998: 69-71]

K vytvoření minimální vítězné koalice dochází především v politickém systému s nižším počtem politických stran. Tento typ koalice můžeme dále rozčlenit podle následujících kritérií: kritérium velikosti (podle počtu křesel v legislativě), kritérium počtu členů koalice, kritérium programové (ideologické) vzdálenosti mezi členy koalice a kritérium kombinující počet členů a jejich ideologickou orientaci. [Říchová 2006: 131]

Minimální vítězná koalice zformovaná dle kritéria velikosti (*minimum size coalition*) usiluje o co největší moc, a proto se snaží o co nejnižší postačující počet mandátů v legislativě, aby ji mohla maximalizovat. Koalice, které usilují o co nejnižší počet členů, zúží prostor pro situace, kdy dochází ke konfliktům a také je snazší v takové koalici vyjednávat (tzv. *bargaining proposition*). Pokud je

¹² Po formální stránce za životaschopnou vládu označujeme každou, které byla vyslovena důvěra v legislativním sboru. [Laver, Schofield 1998: 66]

stěžejní kritériem ideologická (programová) vzdálenost, aktéři budou usilovat o vytvoření koalice, která je do značné míry programově sjednocená. Přílišná ideologická vzdálenost stran může přinášet problémy a konflikty. Pokud se sestaví koalice, kdy mají k sobě její členové nejbliž, hovoříme o tzv. *minimal range coalition*. Posledním měřítkem pro klasifikaci minimálních vítězných koalic je kombinace počtu členů koalice s jejich ideologickou orientací. V tomto případě se spojí strany, které jsou si programově a ideologicky nejbliž (tzv. *minimal connected winning coalition*). Ovšem toto partnerství nemusí nutně zformovat minimální vítěznou koalici, a proto k sobě přiřazení dalšího spojence. Často se jedná o malou stranu stmelující ideologicky vzdálenější větší strany. [Říchová 2006: 132-133]

Menšinové vlády, nedisponující nadpoloviční většinou v legislativě, jsou z pohledu *office-seeking* teorie nevysvětlitelné a nelogické, protože vláda musí neustále čelit většinové opozici, která využije každé šance, aby získala vládní posty pro sebe. Lépe je umožňuje vysvětlit přístup *policy-seeking* teorie [Laver, Budge 2002: 5]. Prvním možným vysvětlením je, že strany neusilují jen o krátkodobý profit, a proto za jistých okolností mohou pokládat za výhodnější setrvat v opozici a vyčkat na vhodnější dobu k vládnutí. Zadruhé čím víc může opozice ovlivňovat vytváření politiky v parlamentu, tím víc se snižuje prospěch z vládnutí. [Laver, Schofield 1998: 73-75] Strany před vstupem do koalice kalkulují, jak může případné vládní angažmá ovlivnit jejich příští volební zisky a zda se jim vyplatí přijmout vládní posty. Skutečnost, jestli se daná strana podílela na výkonu vládní moci nebo patřila k opozičnímu táboru, má nezanedbatelný vliv na volební výsledky. [Müller, Strøm 2003: 27] Tento přístup odpovídá *vote-seeking* teorii.

Podle Valentina Hermana a Johna Popa vznikají menšinové vlády za následujících situací. Zaprvé k tomu dochází, když v dané zemi nejsou koaliční vlády považovány za standard a před volbami se očekává, že určitá strana získá nadpoloviční většinu křesel, ale to se po volbách nenaplní a vznikne menšinová jednobarevná vláda. Zadruhé potřebná většina k sestavení vlády nemůže být naplněna, protože v stranickém systému chybí vůle stran zformovat kabinet a

system je tím zablokovan. K tomu dochází v tzv. imobilních situacích („*immobiliste situations*“) v důsledku například početného zastoupení extrémistických stran v parlamentu, se kterými ostatní strany odmítají vstoupit do koalice, ale ty se nejsou schopny dohodnout kvůli rozdílnému programu nebo osobním antipatiím. Zatřetí může menšinová vláda vzniknout jako dočasně úřadující kabinet a běžné politické rozdíly mezi stranami jsou načas zapomenuty. Ustavují se například, dokud není přijat jistý ústavní dodatek nebo než se budou konat volby. Nejen že tyto vlády mívají omezenou životnost, bývají i v jistém smyslu apolitické, protože obvykle nepřijímají klíčová politická rozhodnutí a jejich manévrovací prostor je omezen. Začtvrté vznikne v případě, kdy se rozpadne stávající koalice a její část zůstává u moci do té doby, než bude předchozí koalice obnovena anebo vytvoří většinovou vládu s novým partnerem. Poslední, pátou možností je, že politické straně chybí pouze několik křesel, aby dosáhla požadované legislativní většiny. Tento případ je z empirického hlediska také nejběžnějším. [Herman, Pope 1973: 195-197] Podle dosavadních studií je výskyt menšinových vlád v západoevropských politických systémech více než třetinový.¹³

Dalším typem, ačkoli z pohledu americké tradice opět deviantním případem, je velká koalice¹⁴ (*surplus majority coalition, oversized cabinet*). Typické pro ni je, že tato koalice má alespoň jednoho člena navíc. Tito nadbyteční partneři snižují počet postů ve vládě pro jednotlivé koaliční politické strany, stejně tak vzájemné vyjednávání se stává komplikovanějším. Přesto není v politické realitě tento typ koalice zdaleka ojedinělý. [Říchová 2006: 133] Na vládní úrovni se termínem velká koalice rovněž označuje spojení dvou nejsilnějších ideově protikladných subjektů na pravici a levici za podmínky, že

¹³ Například studie Müllera a Strøma provedená na vzorku 343 vlád úřadujících v letech 1945 až 1999 v 13 západoevropských zemí uvádí, že menšinové vlády tvořily 37,3 % [Müller, Strøm 2003: 561]. K podobnému závěru dospěli i Laver a Schofield, kteří uvádějí 33% výskyt menšinových vlád na základě šetření, které provedli v 12 evropských státech a tamních vládách v letech 1945-1987 [Laver, Schofield 1998: 70]. Nutno podotknout, že tito autoři vycházeli z velmi podobného vzoru evropských zemí.

¹⁴ Často se používá také překlad nadměrně velká koalice.

v opozici zůstávají alespoň dva ideologicky nekonzistentní subjekty [Balík 2009: 191-192].¹⁵

Motivem pro zformování velkých koalic (tj. nadměrně velkých koalic) může být situace, kdy si politické strany přejí prosadit dodatky ústavy, které vyžadují kvalifikovanou většinu poslanců. Dále mohou vzniknout kvůli obavám politických stran z nedostatku disciplíny svých členů během hlasování o legislativních aktech. Velká koalice se tak stává pojistkou v případě ztráty loajality některého člena koalice. Mezi *ad hoc* kritéria můžeme zařadit sestavení velké koalice jako „vlády národní jednoty“ v krizovém období státu. [Laver, Schofield 1998: 82-83]

Výše uvedené důvody vedoucí k vytvoření velkých koalic zcela nevystihují jejich častý výskyt. Běžnější příčinou je například to, že politické strany usilující především o prosazení programu nic neztratí, pokud přizvou další strany s podobným programem do vlády. Dalším argumentem může být Luebbertovo tvrzení, podle kterého se velké koalice objevují často v zemích s dominantní stranou v stranickém systému. Ta sestaví koalici s nadbytečnými členy z důvodu, aby sama sebe ochránila před vydíráním ze strany mnohem slabších koaličních partnerů. Pokud by utvořila minimální vítěznou koalici pouze s jednou malou stranou, vystavila by se možným nátlakům a neúměrným požadavkům svého koaličního partnera, jehož moc by tím pádem neúměrně stoupala. V případě, že vytvoří velkou koalici s několika takovými stranami, malé strany nemohou zneužít svého postavení a zároveň existence koalice není ohrožena, když jeden z partnerů odstoupí. [Laver, Schofield 1998: 84-85]

1.3.1 Omezené možnosti formování koalic

Koaliční vyjednávání a možné alternativy vlád neovlivňují pouze okamžité motivace aktérů, ale mnoho dalších faktorů [Laver, Budge 2002: 12]. Jsou zejména limitovány dvěma základními omezeními, institucionálními na

¹⁵ Například v současném politickém prostředí České republiky by se jednalo o koalici, ve které by byla přítomna Občanská demokratická strana (ODS) jako největší pravicový subjekt a Česká strana sociálně demokratická (ČSSD) jako nejvýznamnější levicová strana.

jedné straně a vlastnostmi stranického systému na straně druhé [Müller, Strøm 2003: 565].

Institucionální omezení zahrnují formální pravidla vycházející především z ústavního pořádku ale i z politických zvyklostí. Definují lídrům politických stran dostupné možnosti, kterých by se měli držet během koaličních vyjednávání a stejně tak během vykonávání vládních funkcí. Mezi formálně-procedurální pravidla například patří, že největší parlamentní strana je pověřena sestavením vlády jako první, respektive představitel této strany. V mnoha zemích je tedy nejsilnější parlamentní strana během koaličních vyjednávání v jistém smyslu zvýhodněna. Další omezením může být úloha hlavy státu, ať už se jedná o prezidenta nebo krále. Zejména pokud sehrává roli relevantního aktéra a mezi jeho pravomocemi je jednat dle svého uvážení, může zasáhnout do koaličních vyjednávání tak, že vznikne koalice, kterou bychom jinak nepředpokládali. Jeho vliv stoupá v případě, že mezi pravomocemi hlavy státu je vybrat „formatéra“ vlády, který hraje klíčovou roli v procesu vytváření koalic [Laver, Budge 2002: 12]. Stejně tak v zemích se systémem konsociační demokracie může existovat ústavní zákon stanovující, aby se všech vlád účastnily politické elity zastupující jednotlivé segmenty společnosti, například všechny jazykové komunity [Laver, Budge 2002: 11]. Dalším významným institucionálním omezením je požadavek vyslovení důvěry nové vládě poté, co je uvedena do úřadu. Vzhledem k tomu, že vláda musí formálně předstoupit a získat důvěru parlamentní většiny, může ji to odradit od ustavení menšinového kabinetu. V případě, že je v dané zemi tato podmínka explicitně vyžadována, vyslovení důvěry napomáhá vzniku vlád disponujících nadpoloviční většinou v parlamentu. [Müller, Strøm 2003: 567-568]

V této souvislosti je třeba se zmínit o parlamentních režimech, které dále rozdělujeme na pozitivní a negativní parlamentní režimy lišící se v pravidle, zda je explicitně stanoveno, aby ustanovená vláda získala důvěru parlamentu.¹⁶

¹⁶ Všem parlamentním režimům je společné, že parlament může vyslovit nedůvěru vládě vedoucí k její demisi.

Hlasování o nové vládě se zpravidla nazývá hlasování o důvěře¹⁷ a je klíčovým rysem pozitivního parlamentarismu. Vláda musí obdržet absolutní nebo prostou většinu hlasů, podle toho jak stanovuje ústava. Naopak pro negativní parlamentarismus platí, že vláda vstupující do úřadu nemusí získat podporu parlamentní většiny a je ve funkci tolerována¹⁸. V úřadu končí ve chvíli, kdy sama rezignuje nebo jí je vyslovena nedůvěra. Negativní parlamentarismus ovlivňuje koaliční chování následujícím způsobem. Zaprvé usnadňuje vznik menšinových vlád, protože kabinet nemusí získat důvěru nadpoloviční většiny poslanců. Menšinová vláda proto disponuje negativně vyjádřenou důvěrou, tedy tolerancí ze strany parlamentu. Zadruhé podle empirických studií v zemích s negativním parlamentarismem mohou být vlády, měřeno délkou funkčního období, relativně stabilní. Zatřetí má vliv na míru komplikovanosti a délku vyjednávání o novém vládním kabinetu, respektive existuje určitá korelace mezi negativním parlamentarismem a délkou vyjednávání, která bývá kratší. [Brunclík 2009: 119-131]

Uvedla jsem, že negativní parlamentarismus přispívá ke vzniku menšinových vlád. K zformování většinové koalice dojde pravděpodobněji v systémech, kde je vláda odpovědná nejen dolní ale i horní komoře parlamentu, tedy v režimech, kde musí vláda disponovat většinou v obou komorách. [Müller, Strøm 2003: 569]

Dalším faktorem omezujícím manévrovací prostor koaličních vyjednávání, jak jsem již uvedla, jsou určité znaky stranického systému. Patří sem kategorie antisystémových¹⁹ stran, které jsou *a priori* vyloučeny z koaličních vyjednávání, čímž se sníží spektrum realizovatelných koalic. Konkrétně se jedná zejména o komunistické strany, populistické protestní strany a extrémně

¹⁷ Hlasování o důvěře se nemusí týkat jen vlády jako celku, ale také například samotného premiéra, vládního programu, vlády a jejího programu, premiéra a jeho programu, vládního programu a seznamu navržených ministrů, eventuálně premiéra, navržených ministrů i programu vlády. [Brunclík 2009: 121]

¹⁸ V některých státech, které náležejí mezi země s negativním parlamentarismem, může být vyžadováno formální schválení nové vlády (premiéra) parlamentem. Pokud vláda (premiér) neuspěje a nezíská většinovou podporu, nic se neděje, protože se jedná o pouze formální stanovisko a navržená vláda bude jmenována. Důležité je nezískat nadpoloviční většinu hlasů „proti“, což by způsobilo její konec. Nejen tím, že poslanci danou vládu fakticky podpoří hlasováním „pro“, ale i tím, že se zdrží hlasování nebo se ho vůbec neúčastní, ji *de facto* podpoří. [Brunclík 2009: 124-126]

¹⁹ Blíže k antisystémovým stranám v kapitole 2.2.5 Stranický systém.

pravicové subjekty. [Laver, Budge 2002: 9-10] Dále sem spadají strany, které mají výraznou voličskou podporu a zavážou se veřejně k tomu, že nevstoupí do jakékoli koalice. Často svůj protikoaliční postoj zařazují jako důležitý bod předvolební kampaně, protože mají ambice sestavit jednobarevné vlády, které bývají stabilnější a soudržnější oproti koaličním kabinetům. Jistá omezení pro formování koalic přináší i politická agenda. Například politické elity se nachází v situaci, kdy potřebují vyřešit akutní a velmi důležité problémy státu (ekonomickou rekonstrukci země a podobně), čímž mohou být do značné míry omezeny alternativy koalic. [Müller, Strøm 2003: 569]

Teoretický koncept koaličního chování nepochybně umožňuje lepší pochopení aktérů vstupujících do koalic, ale má i své hranice a úskalí, a proto je potřeba zohlednit další faktory, zejména politický kontext daného státu.

2 Hlavní faktory ovlivňující koaliční chování v první Československé republice

2.1 Dobový kontext vzniku Československa a jeho národnostní složení

Československo vzniklo 28. října 1918 jako stát národa československého. Ve skutečnosti se jednalo o mnohonárodnostní stát, ve kterém mimo československého národa žily početné národnostní menšiny. Nový stát stál na ideji čechoslovakismu, která uznávala pouze československý národ složený ze dvou větví, Čechů a Slováků, a podle této koncepce Češi a Slováci netvořili samostatné národy. Na základě údajů prvního sčítání lidu v roce 1921 žilo na území Československa 13 374 364 obyvatel, z toho československý národ čítal 8 760 937²⁰. Nejvýznamněji zastoupenou menšinou byli Němci, kterých bylo 3 123 568, Maďarů bylo 745 431, k ruské²¹ národnosti se hlásilo 461 849 osob, k židovské 180 855, Poláci představovali 75 853 obyvatel a do kategorie ostatních národů náleželo 25 871 osob. [Státní úřad statistický 1924: 60-61] Národnostní menšiny tedy tvořily bezmála 34,5 % a hned po vzniku Československa se ukázalo, jak závažné komplikace budou představovat v nově ustaveném státě.

Československo tvořilo jeden z nástupnických států Rakouska-Uherska, které po 1. světové válce zaniklo, Češi se emancipovali z Předlitavska a Slováci se vymanili z područí Zalitavska, kde čelili silnému maďarizačnímu tlaku. Již během 19. století české politické elity usilovaly o česko-německé vyrovnání, tedy zrovnoprávnění postavení českého a německého národa na území českých zemí, historicky tvořících svébytný státní útvar. Ke kýženému vyrovnání, po vzoru rakousko-uherského vyrovnání, mezi oběma národy ale nikdy nedošlo.

Sarajevský atentát, který se odehrál 28. června 1914 na následníka rakousko-uherského trůnu Františka Ferdinanda d'Este, záhy rozpoutal 1. světovou válku. Ta také znamenala konec veškerých nadějí na česko-rakouské

²⁰ Z toho Čechů bylo 6 792 954 a Slováků 1 967 983.

²¹ Tato kategorie zahrnovala velkoruskou, ukrajinskou a karpatoruskou národnost.

vyrovnání mezi Čechy a Němci v rámci celého Předlitavska a česko-německého vyrovnání na historickém území českých zemí tvořících součást předlitavského mocnářství. Následné setrvání Čechů společně s rakouskými Němci v jednom státě začalo narážet na zamítavé postoje. Během války se rozhořel konflikt s cílem potlačit české politické elity a rakouští Němci přišli s plánem vlastního řešení „české otázky“. České země měly být rozděleny na české (s dvěma úředními jazyky: češtinou a němčinou) a německé, kde by se hovořilo pouze němčinou jako jediným úředním jazykem. Cílem byla postupná germanizace českých zemí. [Kárník 2000: 19-20]

V této době se zrodila politika usilující o vybudování suverénního státního celku tvořeného Čechy a Slováky. Zda se podaří dosáhnout vytyčeného cíle, hodně záleželo na vývoji 1. světové války, kde proti sobě bojovaly státy Dohody a Ústřední mocnosti, ke kterým náleželo i Rakousko-Uhersko. Tomáš Garrigue Masaryk, budoucí první československý prezident, emigroval, aby mohl zorganizovat zahraniční protirakouský odboj²² a dosáhnout vzniku Československa. Prvním dokumentem, který pojednával o společném postupu mezi Čechy a Slováky a zahrnoval požadavek vytvoření federace, která by Slovensku zaručila národní autonomii, byla Clevelandská dohoda podepsaná v říjnu 1915 krajanskými organizacemi v Americe [Kalvoda 1998: 81].

Zrod idey vytvoření československého státu nebyl náhodný. Český a slovenský národ pojila kulturní a jazyková příbuznost a také vzájemné styky. Zároveň se jednalo se o strategický krok, protože spojením obou národů v jednom státě by vznikl národ o téměř polovinu početnější a nově vzniklý státní útvar by sousedil s oběma státy dualistické monarchie Rakousko-Uhersko. [Rychlík 1997: 35-38]

Přitom ještě v závěru 1. světové války v lednu 1918 americký prezident Thomas Woodrow Wilson ve svých 14 bodech²³ hovořil o demokratizačních reformách a územní nedotknutelnosti Rakouska-Uherska, a proto bylo nutné

²² T. G. Masaryk založil Český komitét zahraniční, jehož prostřednictvím se uskutečnilo první prohlášení zahraničního odboje dne 14. listopadu 1915 v Paříži. V únoru 1916 byl přeměněn v Národní radu československou. [Rychlík 1997: 46]

²³ V 14 bodech formuloval představu nového uspořádání světa po 1. světové válce z pohledu Spojených států amerických.

přesvědčit mocnosti Dohody, že habsburské mocnářství musí zaniknout a že nástupnické státy dokáží udržet střední Evropu stabilní. Dohodové mocnosti se obávaly zbalkanizování této části Evropy [Broklová 1992: 14]. Masaryk proto v dubnu 1918 navštívil Spojené státy americké, aby zvrátil Wilsonovo stanovisko. [Kárník 2000: 28-29]

Významným krokem vedoucím ke vzniku samostatného státu bylo uznání Československé národní rady za základ první československé vlády francouzskou a britskou vládou 28. června, respektive 9. srpna 1918. Spojené státy americké je následovaly 3. září 1918. Československé legie byly uznány za samostatnou armádu a „československý“ národ považován za spojence. [Kalvoda 1998: 371; Rychlík 2000: 54]

Teprve na tomto základě podepsali T. G. Masaryk, Edvard Beneš a Milan Rastislav Štefánik Prohlášení nezávislosti československého národa prozatímní vládou československou neboli Washingtonskou deklaraci 18. října 1918. Byly v ní uvedeny zásady budoucího československého státu a ne náhodou se tvůrci v mnohém inspirovali Spojenými státy americkými, konkrétně: v republikánském zřízení, garancí svobod pro všechny občany, nahrazením stálého vojska milicí, odlukou církve od státu, ochranou menšin, zrovnoprávněním postavení žen, právem na občanské referendum a dalšími. [Broklová 2002: 19] O tom, že prezident Wilson změnil názor na možnost vzniku Československa, svědčí jeho odpověď na mírovou nabídku habsburského mocnářství, kde prohlásil, že situace se oproti lednu 1918 změnila a nyní si musí národy samy rozhodnout, které postupy jsou ze strany Rakouska-Uherska pro ně přijatelné [Kalvoda 1998: 390].

Andrássyho nóta, pojmenovaná po tehdejším rakouskouherském ministru zahraničí Gyulym Andrássym, deklarovala přijetí podmínek stanovených v 14 bodech W. Wilsona a ochotu Rakouska-Uherska jednat o míru. Ta však byla chybně pochopena a lidé si ji vykládali jako kapitulaci Rakouska-Uherska. O den později, 28. října 1918 začal český národní převrat, který vyústil ve vyhlášení samostatného československého státu. Národní výbor československý vydal svolání Lidu československý! a ještě téhož dne byl projednán návrh prvního

zákona²⁴ samostatného státu a jeho přijetím se z výboru stal nejvyšší zákonodárný sbor. [Kárník 2000: 34-35]

Slováci, aniž by tušili, co se odehrálo v Praze, se sešli 30. října 1918 v Turčianskom Sv. Martine, aby vyhlásili Deklaraci slovenského národa (Martinskou deklaraci), ve které bylo stanoveno právo československého národa na ustavení nezávislého státu. [Rychlík 1997: 57] Dočasná slovenská vláda v čele s Vavro Šrobárem naplánovala obsazení Slovenska. Maďaři se ale Slovenska nechtěli vzdát, proto přispěchali s návrhy na slovenskou autonomii a den poté obsadili sídlo slovenské Národní rady. Teprve až vyjednávání Edvarda Beneše v Paříži vedlo k rozkazu maďarské vlády k vyklizení „hornouherských komitátů“ a 21. prosince 1918 byla vyhotovena prozatímní demarkační čára oddělující Slovensko od Maďarska, protože Slovensko na rozdíl od českých zemí nemělo své historické hranice. [Kárník 2000: 46]

Během prosincových dnů začalo obsazování Slovenska a 20. ledna 1919 bylo dokončeno. Dne 4. února 1919 Šrobár přesídlil do Bratislavy, která se stala hlavním městem Slovenska. V značně poněmčeném a pomad'arštěném městě se konaly proti jeho příchodu demonstrace a stávky mající národnostní i sociální ráz. Poté, co se v Maďarsku v březnu chopili moci bolševici, vláda zareagovala uzavřením hranic s Maďarskem. Postup maďarské Rudé armády, která v květnu začala obsazovat střední a východní Slovensko, následně vedl Šrobára k vyhlášení stanného práva na slovenském území.²⁵ Až na nátlak pařížské diplomacie bylo uzavřeno příměří a maďarská armáda musela Slovensko opustit. Obsazení Slovenska československými vojsky bylo završeno dne 7. července 1919 a tím bylo dokončeno ustavení Československa jako suverénního státu. [Rychlík 1997: 69-72]

Od vyhlášení samostatného státu se Němci žijící na území Československa nechtěli smířit s jeho existencí ani s postavením menšiny, protože Němci žijící na území Rakouska-Uherska počítali s tím, že po válce vznikne Německé Rakousko

²⁴ První zákon podepsali tzv. „muži 28. října“, tedy Alois Rašín, Antonín Švehla, František Soukup, Jiří Stříbrný a Vavro Šrobár.

²⁵ Béla Kun, komunistický vůdce v čele Maďarské republiky rad, na Slovensku usiloval o vytvoření diktatury proletariátu podle sovětského vzoru, což se mu na krátkou dobu povedlo založením Slovenské republiky rad pod maďarskou patronací v Prešově dne 16. června 1919. [Klimek 2003: 59]

a jeho součástí budou i německé oblasti českých zemí. Vyhlásili vznik čtyř separatistických oblastí, dvou provincií a dvou krajů. V severních a západních Čechách s centrem v Liberci provincie nesla název Německé Čechy (*Deutschböhmen*) a na severu Moravy a ve Slezsku s hlavním městem Opavou se nazývala Sudety (*Sudetenland*). Obě provincie oznámily přičlenění k Německému Rakousku. Na jihu měl být vytvořen kraj šumavský (*Böhmerwaldgau*) a jihomoravský (*Deutschsüdmähren*). Součástí Německého Rakouska se měly stát i německé jazykové ostrovy s jádrem v Jihlavě, Brně a Olomouci. V takové podobě by Československo stěží přežilo, přišlo by přibližně o oblast rozsáhlou 26 000 km² a o více než 3 000 000 obyvatel. [Klimek 2003: 26; Olivová 2010: 57-58]

Právo národů na sebeurčení by bylo *de facto* dovedeno k absurdnosti. Proti sobě tedy stály dva národy, český a německý, toužící využít svého práva na sebeurčení. Zásadní rozdíl mezi nimi ale spočíval v tom, že Češi usilovali o sebeurčení jednoho celého národa a německé menšina se mu měla podříditi s tím, že se Češi zavázali k ochraně národních práv menšin. Naopak německé právo na národní sebeurčení se v tomto případě týkalo malé a nejednotné menšiny největšího národa Evropy, a pokud by bylo skutečně uplatněno, vedlo by k nemožnosti sebeurčení celého českého národa. [Kárník 2000: 38-39] Vítězné mocnosti tedy odsouhlasily, aby Češi obsadili svá území až k historickým hranicím. Pohraničí bylo obsazeno na přelomu let 1918-1919 a v reakci na to provinční vlády opustily Československo a ve Vídni vytvořily exilové vlády. [Klimek 2003: 28]

Na dále komplikované vztahy mezi českými Němci a Čechy v nově ustaveném státě dobře poukazuje všeobecná generální stávková akce pořádaná německou sociální demokracií 4. března 1919. Ostře nacionalistické demonstrace se týkaly všech větších měst s německou převahou. Střety vyústily v zásah československých vojáků a mezi oběťmi na životech byli převážně Němci. Podobná tragédie se během první republiky již neopakovala. [Olivová 2010: 86-93]

Jak jsem již uvedla, nejzávažnější národnostní problém představovali Němci na jedné straně, ale paradoxně i Slováci na straně druhé. Idea jednotného československého národa skládajícího se ze dvou větví, Čechů a Slováků, tedy idea čechoslovakismu²⁶, se zrodila za přispění slovenských představitelů a formálně nikoho nenadřazovala, přesto se ukázala jako sporná. Koncepce čechoslovakismu byla zejména účelovou reakcí na početné národnostní menšiny, díky které měl československý národ dominantní roli ve složitém národnostním uspořádání Československého státu [Balík, Hloušek, Holzer, Šedo 2006: 45]. Češi a Slováci si byli etnicky blízcí a jejich spolupráce byla žádoucí. [Broklová 1992: 116]

Jazyková otázka nebyla až tak závažným problémem, protože oficiální řečí státu se stal jazyk československý, rozepře vyvolávala hlavně otázka slovenské autonomie. Dokumenty, které upravovaly společné soužití v jednom státě a slibovaly Slovensku autonomii, nebyly vyslyšeny a místo toho bylo vytvořeno ministerstvo s plnou mocí pro správu Slovenska²⁷, jehož úkolem byla integrace Slovenska v novém státě. V jeho čele stál Vavro Šrobár a už v září 1919 čelil interpelacím ze strany slovenských poslanců tážajících se na autonomii Slovenska. Odpověděl jim, že by se Slovensko vydalo do moci Maďarů a že se Slováci v Martinské deklaraci vyslovili pro úplnou jednotu československého národa. Před schválením finální ústavy v únoru 1920 zaznělo ze slovenského klubu s výjimkou představitelů Slovenské ľudové strany, že Slovensko je příliš oslabené z dob maďarské nadvlády, že by bez české pomoci nemohlo ani autonomii vybudovat a že by znamenala velkou finanční zátěž. Stejně tak Slovensko nemělo dost „intelligence“ na školách a úřadech. Nicméně snahy o autonomii provázely celé období první republiky.²⁸ Slovenský nacionalismus

²⁶ Označení čechoslovakismus vymysleli slovenští ľudáci.

²⁷ Zahrnovalo 14 vládních referátů odpovídajících víceméně ústředním ministerstvům, s výjimkou ministerstva zahraničí. Postupně byla jeho moc redukována a jeho referáty byly následně podřízeny jednotlivým československým vládním resortům. [Rychlík 1997: 68, 71]

²⁸ V roce 1921 Vojtech Tuka připravil návrh autonomistické ústavy předpokládající vznik konfederace dvou samostatných států. Oficiální návrhy na autonomii Slovenska byly cekem 3. První návrh na změnu ústavy z iniciativy Slovenské ľudové strany zahrnující širokou autonomii pro Slovensko se objevil v roce 1922. [Rychlík 1997: 105-106] Druhý návrh zákona o autonomii Slovenska vzešel v roce 1930 z iniciativy Hlinkovy slovenské ľudové strany, který byl ze všech nejmírnější [Rychlík 1997: 121].

byl nejprve namířený proti Maďarům a v novém státě se obrátil proti Čechům. [Broklová 1992: 117-125] Vlnu nespokojenosti také vyvolávala výrazně rozdílná hospodářská úroveň Slovenska a českých zemí, která pramenila z rozdílného vývoje v rámci Rakouska-Uherska. Pochopitelně za relativně krátkou existenci první republiky ji nebylo možné překonat. [Olivová 2000: 172] Vyústění vztahů těchto dvou národů vedlo k tragédii v podobě rozpadu Československé republiky a vyhlášení samostatného Slovenské republiky v březnu 1939.

Od vyhlášení Československé republiky se nový stát potýkal s mnoha problémy. Ačkoli revoluci měl provést československý národ skládající se ze dvou odlišných národně-kulturních částí, Čechů a Slováků, nedokázali Slováci bez pomoci Čechů provést národní převrat, obsadit své území, postavit se proti nadvládě Maďarů a upevnit státní moc na svém území. Přitom se krátce po vzniku republiky začaly objevovat první autonomní snahy. Dále se československé politické elity musely vypořádat s početným německým národem, který se nechtěl smířit s tím, že v následnickém státu Rakouska-Uherska bude mít postavení menšiny. Ještě dlouho trvalo, než se jejich vzájemné vztahy sblížily natolik, aby usedli ve společné vládě.

2.2 Ústavně-politické uspořádání

Ústava jako nejvyšší právní norma stanovuje rozdělení a výkon státní moci a do značné míry určuje reálné fungování politiky včetně koaličního chování, proto je velmi důležité se jí zabývat. Během první Československé republiky byla přijata nejprve prozatímní ústava a následně ústava finální.

Ještě před přijetím prozatímní ústavy se stal nejvyšším orgánem státu Národní výbor československý, který plnil funkci jak zákonodárnou tak výkonnou. Byl sestaven dle výsledků voleb do rakouské říšské rady z roku 1911 a jeho předsednictvo tvořilo prozatímní vládu. Hlavním úkolem Národního výboru bylo schválit prozatímní ústavu, protože Československu chybělo ústavní zakotvení státní moci. Jejím hlavním autorem se stal sociální demokrat Alfréd Meissner a byla přijata Národním výborem 13. listopadu 1918. [Kárník 2000: 63]

Poslední pokus o prosazení autonomie pochází z června 1938, který *de facto* zaváděl konfederativní uspořádání [Rychlík 1997: 138]. Krátce po mnichovské dohodě Slovensko skutečně autonomii získalo.

Zakotvila pouze nejnужnější vymezení orgánů státní moci, jejich vzájemné vazby a rozdělení moci ve státě, protože se předpokládalo, že bude mít krátkou platnost, respektive bude platit do té doby, než bude přijata ústava finální.

Dle prozatímní ústavy se Národní shromáždění stalo nejvyšším zákonodárným sborem s 256²⁹ členy a vzniklo rozšířením Národního výboru a kooptací. Národní shromáždění mělo vykonávat zákonodárnou moc a dohlížet na moc výkonnou až do doby, než se dle finální ústavy sejde a ustaví sněmovna vycházející z voleb (§ 1 a 4 prozatímní ústavy³⁰).

Moc výkonná a nařizovací dle ústavy příslušela sedmnáctičlenné vládě a jejího předsedu a ministry volilo Národní shromáždění. (§ 14 a 16) Vláda byla odpovědná Národnímu shromáždění, které ji mohlo za přítomnosti alespoň poloviny poslanců prostou většinou hlasů odvolat vyslovením nedůvěry. Návrh na vyslovení nedůvěry musela nejprve podepsat alespoň jedna čtvrtina poslanců.

Hlavou státu byl dle prozatímní ústavy prezident volený Národním shromážděním (§ 7). Prezident měl mít jen reprezentativní úlohu, pravomoci vůči vládě a parlamentu v podstatě žádné neměl. Změnila to až novela z 23. května 1919. Prezident pak mohl nově jmenovat vládu jako celek i ministry pro jednotlivé resorty, vládu také mohl rozpustit, eventuálně ji předsedat, prezident si také mohl vyžádat zprávy a pozvat si na jednání jednotlivé ministry i celou vládu. Tím se stal fakticky hlavou exekutivní moci. [Broklová 2001: 132-133]

Důležitým úkolem revolučního³¹ Národního shromáždění, respektive jeho ústavního výboru, bylo vypracování ústavy finální. Její tvůrci se inspirovali hlavně americkou ústavou a francouzskou ústavou třetí republiky, ale i předlitavskou prosincovou ústavou z roku 1867 a dalšími [Broklová 1992: 22]. Ústavní listina Československé republiky neboli Zákon č. 121/1920 Sb. byla přijata 29. února 1920. Byla rozdělena do 6 hlav a 134 paragrafů a do jisté míry

²⁹ Původní počet 256 poslanců byl rozšířen na 270 kooptací slovenských zástupců 11. března 1919. [Balík, Hloušek, Holzer, Šedo 2006: 50]

³⁰ Není-li uvedeno jinak, je vždy uveden příslušný paragraf prozatímní ústavy Československé republiky neboli Zákona 37/1918 Sb. o prozatímní ústavě ze dne 13. listopadu 1918. Text prozatímní ústavy viz <http://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1918.html>.

³¹ Národní shromáždění se běžně nazývalo revoluční Národní shromáždění, protože nevzešlo z všeobecných parlamentních voleb a jeho zástupci se stali zákonodárci rozšířením Národního výboru z řad politiků českých stran (dle zastoupení z posledních říšských voleb z roku 1911 v Rakousko-Uhersku) a kooptací slovenských politiků. [Balík, Hloušek, Holzer, Šedo 2006: 50]

se jednalo o revoluční normu, protože ji nepřijal sbor volených zástupců³². Patřila mezi tzv. tuhé ústavy, protože k její změně bylo zapotřebí kvalifikované, třípětinové většiny všech členů Národního shromáždění [Broklová 1992: 21]. Do konce první republiky se ústava měnila nebo doplňovala jen velmi zřídka. Návrhy na změnu ústavy podal pouze Andrej Hlinka, předseda Slovenské ľudové strany, který nejprve žádal o zavedení samosprávy na Slovensku a pak i autonomii Slovenska [Balík, Hloušek, Holzer, Šedo 2006: 50-51].

2.2.1 Moc zákonodárná

Zákonodárná moc byla zakotvena primárně ve druhé hlavě ústavy. Podobně jako v dalších parlamentních systémech, i v Československé republice byla svěřena parlamentu neboli Národnímu shromáždění sídlícímu v Praze, které se skládalo ze dvou komor – dolní poslanecké sněmovny a horní senátu (§6 ústavy³³).

Poslanecká sněmovna měla 300 členů volených dle všeobecného, rovného, přímého a tajného hlasovacího práva podle zásady poměrného zastoupení (§ 8). Aktivní volební právo pro volby do poslanecké sněmovny bylo stanoveno na 21 let a pasivní volební právo bylo určeno na 30. rok věku (§ 9-10). Volební období bylo vymezeno na 6 let (§ 11).

Senát byl složen ze 150 členů volených podle všeobecného, rovného, přímého a tajného práva podle zásady poměrného zastoupení. (§ 13-18) Aktivní volební právo pro volby do senátu bylo stanoveno na 26 let a pasivní volební právo na 45. rok věku. Volební období bylo vymezeno osmiletým funkčním obdobím, přičemž nikdo nesměl vykonávat funkci senátora a poslance zároveň.

Obě komory byly usnášeníschopné za přítomnosti alespoň třetiny všech členů. (§ 32-33) Ke schválení usnesení bylo potřeba nadpoloviční většiny přítomných zákonodárců kromě usnesení o vypovězení války, změně ústavy a

³² Československé politické elity odmítaly kritiku, že se na ústavě nepodíleli sudetští Němci. Zdůvodňovaly to tím, že v té době nemohli očekávat, že by spolupracovali na dokumentu, který tvořil základ státu, který oni sami nechtěli přijmout, což se mimo jiné projevilo i tím, že odmítali poslat své zástupce do Národního výboru a posléze do revolučního Národního shromáždění. [Broklová 1992: 23]

³³ Není-li uvedeno jinak, je vždy uveden příslušný paragraf Ústavní listiny Československé republiky neboli Zákon č. 121/1920 Sb. ze dne 29. února 1920. Text ústavy viz <http://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1920.html>.

jejích součástí, kde byla vyžadována třípětinová většina všech členů obou komor. Zákonodárnou iniciativu měla vláda a obě komory (§ 41).

Prezident, ve vztahu k Národnímu shromáždění, měl právo svolat obě komory ke dvěma řádným zasedáním na jaře a na podzim a dále k zasedáním mimořádným (§ 28). Prezident dále mohl odročit zasedání obou komor maximálně na jeden měsíc jednou za rok a mohl je obě rozpustit. (§ 30-31) Tohoto práva však nesměl využít 6 měsíců před koncem svého volebního období. Po rozpuštění některé z komor Národního shromáždění nebo po skončení volebního období se musely uskutečnit do 60 dnů nové volby.

Obě komory, ve vztahu k výkonné moci, mohly interpelovat předsedu a členy vlády ve věcech jejich působnosti a ti na ně museli odpovídat (§ 52-53).

Součástí druhé hlavy ústavy bylo i zakotvení institutu přímé demokracie v podobě referenda. (§ 46) Nicméně jeho využití bylo omezeno pouze na právo vlády vypsát referendum, pokud její návrh zákona Národní shromáždění odmítne a vláda by se jednomyslně usnesla, aby o něm definitivně rozhodl lid. Nesmělo se však vztahovat na návrhy týkající se ústavních změn.

Obě komory si byly velmi podobné, lišily se pouze ve formálních aspektech jako počtu volebních krajů do dané komory (do poslanecké sněmovny jich bylo 22 a do senátu 12)³⁴ a v délce volebního období (šestileté a osmileté). Reálně se volby vždy konaly souběžně a v důsledku toho se senátní volby konaly vždy předčasně. Přes formální podobnost měl senát velmi slabou úlohu. Skutečnou převahu poslanecké sněmovny lze odvodit také z toho, že pouze ona mohla vyslovit vládě nedůvěru, nikoli senát. Vzhledem k velmi podobnému stranickému složení obou komor nemohl senát plnit úlohu, pro kterou byl primárně určen, tedy korigovat návrhy schválené poslaneckou sněmovnou. Zrušen nebyl pouze proto, aby se nemusela měnit ústava a také kvůli tomu, že se z něj stalo odkladiště zasloužilých politiků. [Broklová 1992: 31-33]

³⁴ [http://www.czso.cz/csu/2006edicniplan.nsf/t/2E00260EB1/\\$File/4219rrc_2prehl.pdf](http://www.czso.cz/csu/2006edicniplan.nsf/t/2E00260EB1/$File/4219rrc_2prehl.pdf)

2.2.2 Moc výkonná

Výkonná moc byla zakotvena v ústavě v hlavě třetí. Exekutivu reprezentoval prezident stojící v čele státu a vláda odpovědná poslanecké sněmovně.

Prezident

Prezident republiky byl volen nepřímo Národním shromážděním. Hlavou státu se mohl stát občan Československé republiky volitelný do poslanecké sněmovny a zároveň dovršil 35. roku³⁵. (§ 56-57) Volební období prezidentského úřadu bylo sedmileté (§ 58). Stejná osoba mohla být zvolena prezidentem maximálně dvakrát po sobě, pak muselo uběhnout od posledního volebního období alespoň 7 let, aby měla možnost dalšího znovuzvolení. Toto nařízení se ale nevztahovalo na prvního československého prezidenta (§ 58). T. G. Masarykovi tedy byla v ústavě věnována výjimka, což svědčí o jeho mimořádných zásluhách pro stát a jeho všeobecné oblibě.

Prezident zastupoval stát navenek. Ústava mu umožňovala mimo jiné výkon následujících pravomocí. (§ 64, 103) Sjednával a ratifikoval mezinárodní smlouvy. Přijímal a pověřoval vyslance. Vyhlašoval válečný stav. Svolával, odročoval a rozpouštěl Národní shromáždění a prohlašoval zasedání sněmoven za ukončené. Podepisoval zákony a měl právo je vracet s připomínkami. Podával zprávu o stavu republiky Národnímu shromáždění a doporučil mu k úvaze opatření, která pokládal za nutná. Jmenoval a propouštěl ministry a stanovoval jejich počet. Jmenoval vysokoškolské profesory, soudce, státní úředníky a důstojníky (od šesté hodnostní třídy). Byl vrchním velitelem ozbrojených sil. Uděloval milosti či mohl udělit amnestii.

Vláda

Vládu a její členy jmenoval a odvolával prezident (§ 70). Prezident určoval, který z členů vlády bude řídit jednotlivá ministerstva (§ 72).

³⁵ Minimální věk pro prezidentskou kandidaturu byl určen na ne zcela obvyklý věk 35 let proto, aby mohl v další prezidentské volbě kandidovat Edvard Beneš. V době přijetí ústavy mu bylo právě 35 let. [Broklová 1992: 36] Masaryk si přál Beneše za svého nástupce, až on sám nebude moci vykonávat prezidentský úřad, protože jemu jako jedinému plně důvěřoval [Kárník 2000: 107-108].

Usnášeníschopnost vlády byla stanovena přítomností nadpoloviční většiny ministrů (kromě předsedy či jeho náměstka jako jeho zástupce) (§ 80).

Vláda byla odpovědná poslanecké sněmovně a ta jí mohla vyslovit nedůvěru (§ 75). Návrh na vyslovení nedůvěry muselo podepsat alespoň 100 poslanců (§ 76). K tomu, aby jí byla vyslovena nedůvěra, bylo zapotřebí přítomnosti nadpoloviční většiny poslanců a ti se museli usnést nadpoloviční většinou hlasů, přičemž hlasování probíhalo jmenovitě (§ 75). Vláda také mohla požádat poslaneckou sněmovnu o vyslovení důvěry (§ 76). O návrhu musela poslanecká sněmovna jednat. Pokud byla vládě vyslovena nedůvěra nebo jí byl zamítnut vládní návrh na vyslovení důvěry, vláda musela podat demisi do rukou prezidenta. (§ 78) Prezident měl právo účastnit se schůzí vlády a předsedat jim nebo měl právo vyžádat si od vlády a jednotlivých ministrů písemné zprávy o každé věci, které náležely do oboru jejich působnosti a měl právo pozvat vládu nebo její členy k poradě (§ 82-83).

2.2.3 Mimoústavní instituce Pětka a Hrad

Ačkoli přijetí základního zákona v podobě ústavy představovalo důležitý moment, ještě významnější bylo, jak byla naplňována v dalším politickém vývoji. Existence mimoústavních institucí, jakými byla Pětka nebo Hrad, narušovala formální zakotvení zákonodárné a výkonné moci a značně ovlivnila reálné fungování politiky. Pětka i Hrad patřily mezi hlavní činitele utváření prvorepublikových vlád. Zasahovaly do formování koalic, rozdělení portfolií a stejně tak ovlivňovaly jejich následné fungování, proto pokládám za nutné je ve své práci zohlednit.

Pětka představovala oligarchický orgán vrcholných představitelů hlavních československých stran [Broklová 1992: 45]. Personálně ji tvořili Rudolf Bechyně (ČSDSD), Alois Rašín (ČSND), Jiří Stříbrný (ČSNS), Jan Šrámek (ČSL) a Antonín Švehla (RSZML).^{36,37} Vznik tzv. Pětky proběhl v době, kdy

³⁶ ČSDSD – Československá sociálně demokratická strana dělnická, ČSND – Československá národní demokracie, ČSNS – Československá strana národně socialistická, ČSL – Československá strana lidová a RSZML – Republikánská strana zemědělského a malorolnického lidu. Podrobněji o politických stranách v kapitole 2.2.5 Stranický systém.

docházelo k převratu v sociální demokracii, odstoupení druhé Tusarovy vlády³⁸ a následné uvedení první úřednické vlády³⁹. Pravidla svého jednání „*musíme se shodnout a prosadit námi přijatá kompromisní usnesení v parlamentu*“ sepsala v závěru roku 1920 nebo dokonce až na jaře 1921. Cílem bylo, aby za úřednickou vládou stálo celonárodní stínové konsorcium. Úkolem Pětky bylo koordinovat československé strany tak, aby již nedocházelo k parlamentním a vládním krizím. [Klimek 1996: 153]

Valná část důležitých politických rozhodnutí se následně odehrávala v Pětce. Uvedené strany spojoval národnostní princip, ideologicky si byly velmi vzdálené – usedli zde představitelé jak stran občanských tak socialistických. Všechny ale byly stranami československými a to bylo to zásadní, co je spojovalo. Pětka dokázala najít mezi stranami kompromis a jednomyslně⁴⁰ se na něm shodnout. Parlament už jen formálně schvaloval⁴¹, co Pětka předjedнала a vládě zbyla jen funkce prováděcí, zejména proto byla považována za nejspornější instituci celého Československa. Do jisté míry stála Pětka v opozici vůči Hradu (viz níže). [Balík, Hloušek, Holzer, Šedo 2006: 54]

Masarykova silná osobnost, charisma a autorita ho posunuly dál než jen do vykonávání prezidentské funkce vymezené ústavou. Vykonával „rolí arbitra“ v celospolečenských otázkách, problémech a konfliktech. Jeho vliv značně přesahoval ústavní pravomoci prezidenta. Kancelář prezidenta republiky, v jejímž čele stál Přemysl Šámal, zprostředkovávala informace nebo se snažila ovlivňovat politické dění. Institucionálně zachycoval Masarykův vliv tzv. Hrad⁴² představující neformální mocenské uskupení kolem jeho osoby, jehož

³⁷ Poté, co byl spáchán atentát na Aloise Rašína, usedl v Pětce jako zástupce národní demokracie Karel Kramář. [Klimek 1996: 288]

³⁸ Druhá vláda Vlastimila Tusara trvala od 25. května 1920 do 15. května 1920. Dostupné z WWW: <<http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1918-1938-csr/vlastimil-tusar-2/prehled-ministru-24665/>>.

³⁹ První úřednická vláda Jana Černého byla uvedena do úřadu 15. září 1920 a setrvala v něm až do 26. září 1921. Dostupné z WWW: <<http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1918-1938-csr/jan-cerny-1/prehled-ministru-24664/>>.

⁴⁰ Pětka během svých jednání nepovolala jakékoli zápisy z jednání a ani žádné informace ze schůzek se nesměly šířit mimo Pětku, její představitelé pouze oznámili výsledek jednání. [Kárník 2000: 142]

⁴¹ Straničtí lídři vyžadovali během hlasování přísnou kázeň poslaneckých klubů, na významu získaly také vázané kandidátní listiny. [Kárník 2000: 142]

⁴² Vyskytuje se název Hrad a skupina Hradu. V literatuře, ze které jsem čerpala, je uvedena první varianta, proto jsem se jí přidržela.

prostřednictvím mohl uskutečňovat svou politiku [Hájek a kol. 2008: 164]. Zahrnoval jedince názorově jemu blízké, především se jednalo o ty, se kterými spolupracoval v době protirakouského odboje. Hrad ovlivňoval široké spektrum subjektů od politických stran, přes odbory, zájmové skupiny, média a další a stal se jistou protiváhou politickým stranám. [Balík, Hloušek, Holzer, Šedo 2006: 44]

Mezi Pětkou a Hradem docházelo k určitým pnutím. Například mezi mimoústavní praxi prezidenta Masaryka patřilo psaní dopisů jmenovaným ministrům, ve kterých jim nastiňoval své představy o tom, jak by měli danou funkci vykonávat. Pětka ho ale odradila od této činnosti, respektive dominantní člen Pětky, Antonín Švehla, ho přiměl ke stručným jmenovacím listům. Představitelé Pětky se snažili upozadit Masarykův vliv, protože jeho autorita jim do značné míry konkurovala. [Broklová 1992: 37]

2.2.4 Volební systém

Volební systém pro obě komory, poslaneckou sněmovnu a senát, byl poměrný. Volby se konaly na základě všeobecného rovného a přímého hlasovacího práva tajným hlasováním na základě principu poměrného zastoupení.⁴³ Volební účast byla povinná.⁴⁴ Volit mohly i ženy, což bylo na tehdejší dobu velmi pokrokové.⁴⁵

Politické elity pokládaly poměrný volební systém za vhodnější než většinový, protože v Národním shromáždění měly být zastoupeny všechny větší skupiny obyvatel. Vzhledem ke komplikovanému národnostnímu složení Československa měl přispět k ochraně minorit, které tvořily přibližně jednu třetinu obyvatelstva. [Broklová 1992: 80] Dalším zdůvodněním byla volební geometrie, kterou měl poměrný systém odstranit. V Rakousko-Uhersku, kde se uplatňoval většinový volební systém, se záměrně manipulovalo s volebními obvody, které následně zvýhodňovaly německé voličstvo. Stejně tak se významní představitelé státu obávali výhry socialistických stran v případě zavedení většinového volebního systému. [Krejčí 1994: 134]

⁴³ http://mzv.cz/file/637455/NAR_MENS_MONOGR_20_stran.pdf

⁴⁴ [http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/CD004135D8/\\$File/422008p7_3.pdf](http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/CD004135D8/$File/422008p7_3.pdf)

⁴⁵ [http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/CD003EE6AE/\\$File/422008k09.pdf](http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/CD003EE6AE/$File/422008k09.pdf)

Jednalo se o poměrný systém s přísně vázanými kandidátními listinami. Pro voliče to znamenalo, že mohl volit pouze kandidátku strany jako celek, neměl možnost jakýmkoliv způsobem ovlivnit to, který z kandidátů strany získá mandát. Důsledkem toho byl voličův hlas zaprvé oslaben a zadruhé se zvýšila závislost poslance na vedení politické strany. Díky přísně vázaným kandidátkám vzrostla stranická disciplinovanost, protože pouze a jenom stranické sekretariáty určovaly pořadí a seznam kandidátů na kandidátní listině, poslanec musel prokazovat naprostou stranickou loajalitu, pokud chtěl, aby ho strana příště nominovala na přední místa kandidátky. [Balík, Hloušek, Holzer, Šedo 2006: 55]

Co se týče samotného rozdělování mandátů, byl přijat volební systém, ve kterém se odevzdané hlasy přerozdělovaly na mandáty ve více skrutiniích. Metodou pro výpočet volebního čísla⁴⁶ v prvním skrutiniu se stala Hareova kvóta⁴⁷. Pro volby do poslanecké sněmovny bylo v prvním skrutiniu celé Československo rozděleno na 22 volebních krajů. V daném kraji získala strana tolik mandátů, kolikrát obsáhla volební číslo, tedy výsledek Hareovy kvóty, v počtu obdržených hlasů. Mandáty obdrželi kandidáti podle pořadí na kandidátce. [Krejčí 1994: 140]

Obvykle běžně používané kvóty nedokážou rozdělit všechny mandáty, proto se musí přistoupit k dalším metodám (například metodě největších zbytků) nebo se rozdělování mandátů musí konat ve více skrutiniích [Lebeda 2008: 76].

Pro druhé skrutinium, do kterého se převádí nerozdělené mandáty a zbytky hlasů, byla zvolena Hagenbach-Bischoffova kvóta⁴⁸. Hlasy stran, které nezískaly v kraji ani jeden mandát nebo 20 000 hlasů v daném kraji, se nepřeváděly. V druhém skrutiniu se zbylé hlasy z celého Československa vydělily zbylým počtem mandátů plus jedna, čímž vzniklo volební číslo druhého skrutinia. Strana opět získala tolik mandátů, kolikrát obsáhla volební číslo v počtu získaných hlasů. Teoreticky hrozí při použití Hagenbach-Bischoffovy

⁴⁶ Volební číslo udává, kolik potřebuje strana získat hlasů, aby při následném rozdělování mandátů získala jeden mandát.

⁴⁷ Hareova kvóta $Q = \frac{V}{S}$. Písmeno „V“ (*votes*) označuje celkový počet odevzdaných hlasů, „S“ (*seats*) značí celkový počet mandátů, „Q“ (*quota*) představuje výsledek (kvótu), pomocí které jsou stranám rozděleny mandáty. [Lebeda 2008: 76-77]

⁴⁸ Hagenbach-Bischoffova kvóta $Q = \frac{V}{S+1}$. [Lebeda 2008: 80]

kvóty rozdělení jednoho mandátu navíc, pokud by taková situace nastala, odebral by se mandát straně, která měla nejmenší zbytek po dělení volebním číslem. Pokud zbyly ještě nějaké nerozdělené mandáty, konalo se skrutinium třetí podle metody největších zbytků. To znamená, že zbylé mandáty dostaly ty strany, které měly co do počtu nejvíce zbylých hlasů. Třetího skrutinia se mohly účastnit jen ty strany, které dosáhly volebního čísla v prvním a druhém skrutiniu, čímž byly zvýhodněny velké strany. [Krejčí 1994: 140]

Zvolení Hareovy kvóty v prvním skrutiniu se stalo terčem kritiky. Jak jsem již uvedla, tato kvóta nechává velké zbytky mandátů, které je potřeba dále rozdělit. Jenomže v druhém a třetím skrutiniu politické strany mohly měnit pořadí kandidátů na kandidátních listinách tak, jak uznaly za vhodné – stranické sekretariáty totiž odevzdávaly kandidátky do druhého skrutinia až osmý den po volbách. Strany je mohly obsadit například osobami, které by jen těžko prošly v prvním skrutiniu, kde je volič seznámen se stranickými nominacemi, a proto jim vyhovovalo, aby se co nejvíce mandátů rozdělovalo tady. [Lebeda 2008: 122-123] Předkládání kandidátek pro druhé a třetí skrutinium až po volbách bylo v té době naprosto ojedinělé a neplatilo nikde jinde než v Československu [Broklová 1992: 81].

Například ve volbách v roce 1929 bylo rozděleno 189 poslaneckých mandátů v prvním skrutiniu za použití Hareovy metody. Kdyby byla hypoteticky použita Hagenbach-Bischoffova metoda, která dokáže rozdělit v prvním skrutiniu více mandátů než Hareova, bylo by v těchto volbách rozděleno už v prvním skrutiniu 209 mandátů [Krejčí 1994: 144].

Díky tomuto nastavení volebního systému⁴⁹ byly vyřazeny pouze velmi malé strany s rozptýlenou podporou. Vlastnosti volebního systému způsobily, že

⁴⁹ Volební systém prošel v době první republiky mírnými úpravami. Pro volby v roce 1925 platila nová zásada, že druhého skrutinia se mohly účastnit pouze ty strany, které získaly alespoň jeden mandát na úrovni volebního kraje v prvním skrutiniu. Ve třetím skrutiniu se nově rozdělovaly mandáty s ohledem na národnosti. Strany, které se zúčastnily druhého skrutinia, se rozdělovaly na ty politické strany, v nichž nejméně nadpoloviční většina kandidátů náležela k národnostní menšině německé, polské a maďarské a na strany ostatní. Ve volbách v roce 1929 byli zbaveni volebního práva vojáci a četníci, což odporuje principu všeobecného volebního práva, přesto byl volební systém první republiky mnohem demokratičtější než v jiných zemích střední Evropy. V posledních volbách v roce 1935 opět platilo, že do druhého skrutinia postupují strany, které získaly alespoň 20 000 hlasů v jednom volebním kraji a celostátně 120 000 hlasů (v případě senátu 35 000 a 120 000 hlasů). V třetím skrutiniu se nepřihlíželo ke

se voleb účastnilo velké množství politických subjektů, a umožnily vysokému počtu stran proniknout do zákonodárného sboru včetně stran velikostně marginálních. Zejména díky absenci uzavírací klauzule získaly mandát i velmi malé strany. Volební systém do značné míry ovlivnil stranický systém, který byl následkem toho roztržštěný. Kupříkladu volby konané v roce 1925 byly rekordní co do počtu kandidujících stran do poslanecké sněmovny, o mandáty se ucházelo 29 stran, z toho 16 stranám se podařilo získat alespoň jeden.⁵⁰ Uzákonění přísně vázaných kandidátních listin zase vedlo ke stále se opakujícím osobnostem na politické scéně. [Balík, Hloušek, Holzer, Šedo 2006: 55-56]

Vlivem volebního systému vznikaly pouze koaliční vlády, protože bez nich bylo prakticky nemožné získat nadpoloviční většinu v parlamentu. Velké množství stran, mezi které se roztržštily hlasy voličů, výrazně znesnadnilo vytvoření vlády disponující parlamentní většinou. Během všech voleb do dolní komory Národního shromáždění vstoupilo do poslanecké sněmovny 14 až 16 stran⁵¹ a právě rozložení sil v poslanecké sněmovně je klíčovým faktorem pro formování vlád, které by v ideálním případě měly disponovat většinou mandátů. Nastavení volebního systému podporovalo roztržštění hlasů, respektive mandátů. Postrádal mechanismus, který by napomáhal zredukování počtu stran. Neexistovala volební klauzule, která by zabránila získat mandáty marginálním stranám. Zvolení Hareovy kvóty v prvním skrutiniu⁵², která vykazuje (kromě výjimečných situací) velmi poměrné výsledky při přerozdělování odevzdaných hlasů na mandáty, rovněž přispělo k značně poměrným výsledkům, které velice dobře odrážely voličskou podporu jednotlivým stranám. Volební systém osměloval strany účastnit se voleb, protože do poslanecké sněmovny jich kandidovalo vůbec nejméně 16 v roce 1935 a dokonce 29 v roce 1925⁵³. Následkem poměrného volebního systému vzniklo mnoho stran, které by neměly šanci uspět, pokud by byl uplatněn většinový volební systém. Dokonce se ani

všem platným hlasům, ale jen ke zbytkům platných hlasů všech stran, které se nepočítaly v druhém skrutiniu. [Krejčí 1994: 140-141]

⁵⁰ [http://www.czso.cz/csu/2006edicniplan.nsf/t/2E00260EB1/\\$File/4219rrc_2prehl.pdf](http://www.czso.cz/csu/2006edicniplan.nsf/t/2E00260EB1/$File/4219rrc_2prehl.pdf)

⁵¹ [http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/CD003EAADE/\\$File/422008k03.pdf](http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/CD003EAADE/$File/422008k03.pdf)

⁵² V systému se zbytkovými mandáty ze zbytkových hlasů je důležitější volební formule použitá v prvním skrutiniu [Lebeda 2008: 128]. Ve druhém skrutiniu se používala Hagenbach-Bischoffova kvóta.

⁵³ [http://www.czso.cz/csu/2006edicniplan.nsf/t/2E00260EB1/\\$File/4219rrc_2prehl.pdf](http://www.czso.cz/csu/2006edicniplan.nsf/t/2E00260EB1/$File/4219rrc_2prehl.pdf)

strany s podobnou ideologií a programem neslučovaly, protože jim samostatná existence nepřinášela žádnou nebo jen minimální újmu v podobě ztráty mandátů [Broklová 1994: 83].

2.2.5 Stranický systém

Stranický systém rovněž patří mezi klíčové faktory ovlivňující koaliční chování [Müller, Strøm 2003: 562]. Stranickopolitická skladba se dělila přísně národnostně. Politické strany nedokázaly sehrát úlohu integračního činitele nejen proto, že stranický systém byl značně roztržštěný, ale zejména kvůli tomu, že se strany dělily podle národnostního kritéria [Broklová 1992: 75]. V první Československé republice existovalo vedle sebe *de facto* několik stranických systémů. Vedle československého se objevily i stranické systémy národnostních menšin, z nichž největší pozornost budu věnovat německému stranickému systému, jelikož některé německé strany se následně podílely na utváření koaličních vlád na rozdíl od ostatních stran národnostních menšin.

Stojí za povšimnutí, že ústava nijak neupravovala činnost politických stran a ani je nijak nezmiňovala. Dokonce až do roku 1933 neexistoval zákon, který by umožnil zastavení činnosti nebo jejich rozpuštění. Následně byl tento zákon namířen proti stranám, které by ohrožovaly „*samostatnost, ústavní jednotnost, celistvost, demokraticko-republikánskou formu nebo bezpečnost ČSR*“, ale vznik nebo samotná činnost stran zákonem upravována nebyla. Zástupci stran, které byly rozpuštěny, přišli o své mandáty v zákonodárném sboru. [Balík, Hloušek, Holzer, Šedo 2006: 68]

Podle Sartoriho klasifikace, respektive typologie představoval stranický systém první republiky extrémní multipartismus a polarizovaný pluralismus. Sartori uvádí, že počet stran vyskytujících se ve stranickém systému nám naznačuje alespoň zhruba rozsah fragmentace, koncentrace nebo rozptýlení politické moci.

Jeho klasifikace stranických systémů je založená na počtu stran jako primární proměnné. Sartori nepočítá všechny strany vyskytující se ve stranickém systému, ale pouze ty, které jsou relevantní. Těmi jsou strany s koaličním

potenciálem, to znamená, že jsou přijatelné pro ostatní strany v rámci utváření vlád jako koaliční partner. Zadruhé jsou relevantní ty strany, které mají tzv. vyděračský potenciál, v praxi se jedná o antisystémové strany. Sartori ve své klasifikaci vytvořené na základě početního kritéria rozlišuje sedm tříd: třídu jedné strany, homogenní strany, predominantní strany, dvou stran, omezeného pluralismu, extrémního pluralismu a třídu atomizovanou. [Sartori 2005: 124-130] Prvorepublikový stranický systém bych z hlediska Sartoriho klasifikace zařadila do třídy extrémního pluralismu, jenž je charakterizován jako systém, ve kterém se vyskytuje 6 až 8 relevantních stran [Sartori 2005: 131].

Sartori následně modifikoval svoji klasifikaci tím, že zkombinoval početní kritérium s kritériem polarizace. Ta představuje ideologickou vzdálenost označující „*celkový rozptyl ideologického spektra každého existujícího politického zřízení*“ a stanovující „*ideologickou intenzitu, tj. teplotu nebo afekt existujícího ideologického uspořádání*“ [Sartori 2005: 132]. Sartoriho typologie se od jeho klasifikace liší pouze v třídě omezeného a extrémního pluralismu, které jsou nově nahrazeny dvěma typy – umírněným pluralismem a polarizovaným pluralismem. Stranický systém, který je roztržštěný (fragmentovaný), ale není polarizovaný, řadí do umírněného pluralismu. Příklad, kdy je stranický systém roztržštěný a zároveň polarizovaný, patří mezi druhý typ, tedy polarizovaný pluralismus. [Sartori 2005: 132] Sem je možné zařadit i stranický systém první republiky, protože odpovídal následujícím vlastnostem.

Polarizovaný pluralismus Sartori vymezuje těmito charakteristikami. Zaprvé se v něm vyskytují relevantní antisystémové strany. Tyto strany stojí v opozici a daný systém zcela odmítají, protestují proti němu nebo pouze vyjadřují různé postoje odcizení a tím vším podkopávají legitimitu režimu. Antisystémová opozice na rozdíl od ideologické opozice neusiluje o změnu vlády, nýbrž o přeměnu systému vlády. Zadruhé je zde přítomna dvoustranná opozice, která se nemůže spojit proti vládě, jelikož tyto dva subjekty jsou navzájem neslučitelné. Za třetí je pro polarizovaný pluralismus typické, že na pravolevé škále je obsazen střed jednou nebo více stranami. Systém je tedy multipolární, kromě pravice a levice je přítomen střed jako třetí pól. Tato

vlastnost ho také odlišuje od umírněného pluralismu, který je bipolární a postrádá střed. Sartori v této souvislosti upozorňuje na to, že středové strany odrazují od středovosti, od dostředivých sil v politickém systému. Polarizovaný pluralismus je tedy systémem odstředivým. Na druhou stranu středové strany často vykonávají roli mediátora a stávají se jakousi vyrovnávací silou systému. [Sartori 2005: 136-140]

Za čtvrté Sartori hovoří o polarizaci, jako o další charakteristice polarizovaného pluralismu. V systému se na obou krajních pólech objevují strany, které jsou vzájemně naprosto odlišné svou ideologií a mezi těmito stranami se nacházejí uskupení, která pokrývají celou názorovou škálu. Mezi stranami tedy existuje ideologická vzdálenost. V souvislosti s polarizací a výskytem středu říká, že je jednou z příčin polarizace, protože tím, že kolem středu existují strany, má systém odstředivé účinky. Zapáté tím, že systém vykazuje odstředivé tendence, je střed oslaben ve prospěch jednoho nebo obou extrémních pólů pravolevé škály a tyto extrémistické strany získávají na podpoře. Zašesté hovoří o ideologickém strukturování systému, tedy že všechny strany spolu navzájem soupeří a vymezují se proti sobě odlišnými ideologiemi. Kdyby se pragmaticky od sebe neodlišovaly, těžko by obhájily vysoký počet stran ve stranickém systému. Sedmou charakteristikou je přítomnost nezodpovědných opozicí. Vzhledem k tomu, že se neorientují na výkon vládní moci a jsou ze své podstaty nepřijatelné (například extrémistické strany), znemožňují vznik alternativních koalic. Díky tomu dochází pouze k periferním změnám ve vládě, to znamená, že se neustále střídají středolevé a středopravé subjekty. Koalici tvoří stále stejné strany, respektive dochází k občasné obměně ideově blízkých koaličních partnerů hlavních stran. Posledním znakem polarizovaného pluralismu je rozsah, v jakém se uskutečňuje politika triumfování neboli předbíhání se stran, v tom, co voličům slibují. V poctivé soutěži by strany neměly slibovat nemožné, nicméně v polarizovaném pluralismu se tak často děje. [Sartori 2005: 140-146]

První republika byla bezesporu státem stran, to znamená, že strany měly nadměrný vliv na určování politiky, fungovaly jako nástroj k získání a udržení moci. Jejich vliv na politiku lze označit termínem „diktatura stran“. [Broklová

1992: 74-75] Na politické strany se vázaly i další organizace jako například odbory, které se ale nestaly doménou pouze socialistických stran. Své odbory měli mimo jiné i agrárníci či národní demokraté. [Kárník 2000: 306-307]

Vláda nevznikala na základě společného ideologického programu koalice nebo ministry si nevybíral premiér, ale byli mu vysíláni stranami. Ministři se ve svém rozhodování cítili zavázáni svým stranám a opatřovali si jejich souhlas. Portfolia byla rozdělována na základě preferencí jednotlivých stran. Masaryk a Beneš patřili mezi ty, kteří pokládali nadměrný vliv a počet stran za negativní a volali po spolupráci všech národů a tříd. [Broklová 1992: 39]

2.2.5.1 Přehled relevantních politických stran

V následujícím seznamu jsou uvedeny všechny relevantní strany, kterých je sice poměrně vysoký počet, ale všechny uvedené strany měly důležitý vliv na formování vlád a koaliční chování.

Československé strany

Mezi československé strany patřily ty, které se již podle názvu deklarovaly jako československé a jejichž záměrem bylo získat voliče z celého Československa. Do jisté míry se ale jednalo o strany české, protože v jejich čele stáli čeští politici a voličskou podporu získávaly zejména na území českých zemí. Pouze třem československým stranám (ČSDSD, RSZML A KSČ) se podařilo získat významnější počet voličů i mimo české oblasti [Balík, Hloušek, Holzer, Šedo 2006: 72]. Z tohoto hlediska se ukázalo jako ještě více problematické působení mimoparlamentního orgánu tzv. Pětky. Výše jsem uvedla, že po jistou dobu řídila fungování politiky v Československu, ale ve skutečnosti ji ovládaly nikoli československé, ale *de facto* strany české (z etnicko-jazykového hlediska), stejně tak mezi jejími představiteli se nikdy neobjevil reprezentant Slováků [Cabada, Šanc 2005: 22-23].

Republikánská strana zemědělského a maloroľnického lidu (RSZML) vznikla v roce 1896 jako Sdružení českých zemědělců v rámci mladočeské strany. Poté se sdružení osamostatnilo a v roce 1903 založilo Českou stranu agrární, v dubnu 1919 změnila název na Republikánskou stranu

československého venkova a v roce 1922 se přejmenovala na Republikánskou stranu zemědělského a malorolnického lidu.⁵⁴ Ve volbách 1920 spolupracovala se Slovenskou národní a rolnickou stranou, jejíž větší část s ní později splynula. V roce 1924 se část členů odtrhla, aby vytvořila vlastní stranu Československou stranu agrární a konzervativní, která zanikla po volebním neúspěchu. [Balík, Hloušek, Holzer, Šedo 2006: 73] Po rozkolu v čs. sociální demokracii se RSZML stala nejsilnější a nejvlivnější stranou první republiky [Cabada, Šanc 2005: 59]. Středoevropské agrární strany se obecně opíraly o odborové a družstevní organizace, stejně jako dělnické strany. V roce 1930 téměř stejná část obyvatel (necelých 35 %) pracovala v zemědělství, lesnictví a rybnářství jako v průmyslu a výrobních závodech. Agrární strana hájila zájmy prvně jmenované skupiny, tedy venkovského obyvatelstva, kde měla monopolní postavení. [Broklová 1992: 93] Po smrti Antonína Švehly v roce 1933, svého nejvýznamnějšího představitele, se strana rozdělila na dvě křídla „protibenešovské, proněmecké a autoritářské“ a „probenešovské“ [Cabada 2007: 30].

Československá národní demokracie (ČSND) vznikla v únoru 1918 jako Česká státoprávní demokracie sloučením Národní strany svobodomyšlné (mladočeši) a České strany státoprávně pokrokové⁵⁵, moravské Lidovo-pokrokové strany a většiny České strany pokrokové (realisté). Později se stranou splynula i Národní strana (staročeši). Název si změnila na Československou národní demokracii v březnu 1919. Zastupovala především měšťanskou inteligenci a z ideologického hlediska představovala konzervativní pravici, nacionalisticky pročesky orientovanou stranu, což také zužovalo její elektorát. Pro národní demokraty bylo rovněž typické, že se kritický vymezovali vůči Hradu. [Tomeš 2008: 132-142] Před volbami v roce 1935 vytvořila spolu s Národní ligou a Národní frontou stranu Národní sjednocení. Od června 1937 po vystoupení Národní ligy se přihlásilo ke „konstruktivnímu nacionalismu“ a účasti na vládě [Tomeš 2008: 166].

⁵⁴ Přestože strana změnila název, mnohem běžněji se používal její původní název agrární strana.

⁵⁵ Státoprávně pokroková strana byla jedinou stranou před 1. světovou válkou, která doufala ve vznik samostatného státu, ve kterém by Češi byli svobodní, protože nevěřila, že je to v rámci Rakouska-Uherska možné. [Dostál 1998: 51]

Československá sociálně demokratická strana dělnická (ČSDSD) vznikla již v roce 1878. Později se stala součástí rakouské sociální demokracie a v roce 1893 opět již fungovala jako samostatná strana. Levicově radikální křídlo se od sociální demokracie odtrhlo v roce 1920 a založilo následující rok komunistickou stranu. Během první republiky byla sociální demokracie členkou Druhé internacionály. [Olivová 2000: 325] Představovala levicovou stranu hlásící se k marxismu, ale na rozdíl od komunistické strany se nestavěla proti demokratickému režimu a neusilovala o okamžitou radikální přeměnu vlastnictví, naopak se přikláněla k postupným hospodářským reformám podporující kolektivní formy vlastnictví. Jejimi voliči byli zejména dělníci a zaměstnanci. [Cabada 2007: 31] Mezi programové body strany patřilo sociální zákonodárství zlepšující životní úroveň pracující třídy, demokratizace školství, odstranění církevního vlivu ve státě, kulturní autonomie národnostním menšinám [Broklová 1992: 92].

Československá strana národně socialistická (ČSNS) vznikla v roce 1897 pod názvem Česká národně socialistická strana dělnická. Poté, co se sloučila s částí realistické strany a s federací českých anarchistů, byla přejmenována v roce 1918 na Československou stranu socialistickou (ČSS) a roku 1926 se vrátila ke svému dřívějšímu názvu Československá strana národně socialistická. V roce 1923 skupina socialistů (kolem Bohuslava Vrbenského) se seskupením sociálně demokratických odborů (kolem Viléma Brodeckého) utvořily stranu Socialistické sjednocení, sdílely společný poslanecký klub, ale formálně se nesloučily. Z nich pak vznikla Strana nezávislých sociálních demokratů a Nezávislá socialistická strana dělnická v Československu. Obě existovaly jen krátce a splynuly s ČSDSD, respektive KSČ. [Balík, Hloušek, Holzer, Šedo 2006: 73-74] Levicově orientovaná ČSNS se programově hlásila proti státnímu socialismu, tedy k oddělení politické a hospodářské sféry, a prosazovala vznik hospodářské komory. Požadovala nejen občanskou ale i sociální rovnost či odluku církve od státu. [Broklová 1992: 94]

Komunistická strana Československa (KSČ) vznikla v roce 1920 z radikálně levicové části čs. sociálně demokratické strany, v květnu 1921 se

ustavila jako Československá strana komunistická a po sjednocení komunistických frakcí všech národností v Československu se přejmenovala na Komunistickou stranu Československa v říjnu 1921. Na tomto příkladu lze demonstrovat to, že národnostní štěpení bylo klíčové. Přestože se jednalo o stranu hlásící se k internacionalismu, vznikla z jednotlivých stran národních teprve jakýmsi sjednocením shora [Broklová 1992: 78]. Členem Komunistické internacionály (tj. Třetí internacionály) se stala v roce 1921. V roce 1925 se od ní odštěpila Neodvislá strana komunistická v Československu, po volebním neúspěchu zanedlouho zanikla. [Balík, Hloušek, Holzer, Šedo 2006: 76] Z ideologického hlediska KSČ představovala radikálně levicovou antisystémovou stranu odmítající demokratický systém vlády či soukromé vlastnictví, jejími voliči byli zejména méně kvalifikovaní dělníci, ale podporu měla i v nezanedbatelném okruhu levicových intelektuálů [Cabada 2007: 32].

Československá strana lidová (ČSL) vznikla jako jednotná strana sloučením moravských a českých křesťanských stran definitivně až v roce 1922, kdy došlo k vytvoření společného ústředního výkonného výboru.⁵⁶ Oficiálně se sice neustavila jako konfesijní strana, ale splňovala všechny její atributy [Pehr 2008: 214-215]. Do voleb v roce 1920 šla společně se slovenskými lidovci. V dalších volbách kandidovala na Slovensku pod názvem Československá strana ľudová. Jednalo se o křesťanskou stranu stojící na zásadách křesťanského solidarismu požadující prohloubení náboženské a mravní výchovy, zřízení katolických škol, povinné vyučování náboženství také ve vyšších třídách středních škol. Strana získávala voliče zejména z řad drobných zemědělců a praktikujících katolíků. Masaryk spatřoval její úlohu v tom, aby se stala reprezentantkou politického středu [Pehr 2008: 222-223]. Patrně proto, že se stala spolehlivým partnerem vládních koalic, nedošlo k odluce církve od státu prosazované jinými, zejména socialistickými stranami. [Broklová 1992: 95]

Československá živnostensko-obchodnická strana středostavovská (ČŽOSS) vznikla v dubnu 1919 sloučením české a moravské živnostenské

⁵⁶ <http://www.kdu.cz/Dokumenty/Historie/2--VZNIK-CSL.aspx>

strany. Představovala stavovskou stranu hájící ideu co největší hospodářské samostatnosti občanů. [Olivová 2000: 327]

Slovenské strany

Hlinkova slovenská ľudová strana (HSLĽS) vznikla v roce 1906 pod názvem Slovenská ľudová strana. Pouze ve volbách v roce 1920 postupovala společně s Československou stranou lidovou. O rok později vytvořila vlastní parlamentní klub. Pokus o vytvoření jednotného československého subjektu křesťanskodemokratického zaměření se nezdařil. Od roku 1925 se prezentovala pod názvem Hlinkova slovenská ľudová strana a stala se nejsilnější stranou na Slovensku.⁵⁷ Její voličskou základnu tvořili národně orientovaní Slováci a slovenští katolíci [Cabada 2007: 32]. Strana odmítala ideu čechoslovakismu, dovolávala se slovenské autonomie, nových katolických škol či používání slovenštiny na Slovensku jako výhradního jazyka, stavěla se proti odluce církve od státu, podporovala zřízení samostatného pozemkového úřadu na Slovensku či se dožadovala ochrany slovenského průmyslu. [Broklová 1992: 95, Rychlík 1997: 110]

Německé strany

Všechny německé strany byly zpočátku proti existenci ČSR a odmítaly spolupráci na vládní úrovni. Po volbách ty strany, které se dostaly do poslanecké sněmovny, utvořily Německý parlamentní svaz⁵⁸ (*Deutscher parlamentarischer Verband*, DPV), který měl mimo jiné symbolizovat jednotu německého národa [Kural 1993: 42]. Společné jim bylo to, že tvrdě vystupovaly proti vládní politice. Od roku 1926 se začaly německé strany rozdělovat na negativistické, které nezměnily svůj postoj vůči ČSR, a aktivistické/pozitivní, které podporovaly v parlamentu vládní zákony. [Klimek 1998: 21] Prvopočátky aktivistického přístupu některých německých stran se objevují už v roce 1922, ale za vyvrcholení aktivistické politiky je považován vstup německých stran do vlády v roce 1926, který je obecně pokládán za uznání Československa. Prezident Masaryk se výrazně zasadil o rozvoj aktivistické politiky. [Broklová 1999: 104]

⁵⁷ [http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/CD00412AEC/\\$File/422008p7_2.pdf](http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/CD00412AEC/$File/422008p7_2.pdf)

⁵⁸ Z německých stran do něj jako jediná nevstoupila německá sociální demokracie [Broklová 1999: 48].

Aktivistické strany se v následujícím období podílely na všech koaličních vládách.

Stranický systém německých stran v Československu se do značné míry podobal československému stranickému systému, měl ale i svá specifika. Existovaly v něm silně protičeskoslovenské strany, které nezměnily své postoje po celé období první republiky jako Německá nacionální strana (*Deutsche Nationalpartei*, DNP) či Německá nacionálně socialistická dělnická strana (*Deutsche national-sozialistische Arbeiterpartei*, DNSAP) [Cabada, Šanc 2005: 85]. Součástí přehledu jsou ale pouze německé aktivistické strany, které se podílely na koaličním chování a utváření vlád.

Německá sociálně demokratická strana dělnická (*Deutsche sozialdemokratische Arbeiterpartei*, DSAP) vznikla v roce 1919. Měla velmi podobný program jako čs. sociální demokracie, ale navíc na počátku vzniku ČSR prosazovala právo národnostních menšin na sebeurčení. [Krejčí 1994: 149] Po volbách 1920 představovala nejsilnější německou stranu, pak její vliv slábl.

Německá křesťansko-sociální strana lidová (*Deutsche christlich-soziale Volkspartei*, DCV) představovala stranu konfesní, katolickou. Vznikla v roce 1919 a v březnu 1938 byli její poslanci vyzváni, aby vstoupili do sudetoněmeckého parlamentního klubu, ale strana si formálně zachovala samostatnost. [Broklová 1999: 98]

Svaz zemědělců a venkovských živností (*Bund der Landwirte und des ländischen Gewerbes*, BdL) byl ustaven v roce 1920 a svým programem byl blízký české agrární straně. V roce 1938 strana vstoupila do Sudetoněmecké strany. [Olivová 2000: 329]

Sudetoněmecká strana (*Sudetendeutsche Partei*, SdP) vznikla v říjnu 1933 jako Sudetoněmecká vlastenecká fronta (*Sudetendeutsche Heimatfront*, SHF). Původně se neoznačovala za stranu, protože dle přesvědčení jejích zakladatelů politické strany rozdělovaly národ [Broklová 1999: 61]. Před volbami v roce 1935 se přesto přejmenovala na Sudetoněmeckou stranu, aby se mohla účastnit voleb. Přestože se strana nepodílela na koaličních vládách, uvádím ji z toho důvodu, že ve volbách 1935 získala celostátně nejvyšší procento hlasů, získala

podporu 2/3 sudetských Němců a svými nekompromisními postoji výrazně přispěla k rozbití ČSR. Zaujímal antisystémové pozice, usilovala o zničení německého aktivistického proudu, sjednocení Němců do jedné totalitní strany zastávající nacismus [Broklová 2008: 58]. Úředně jí byla zastavena činnost 16. září 1938 a na začátku listopadu splynula s říšskou Národně socialistickou německou dělnickou stranou (*Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei*, NSDAP). [Cabada, Šanc 2005: 87-91]

3 Koaliční chování za první Československé republiky

3.1 *Vlády první Československé republiky 1918-1938*

Vlivem rozdrobeného stranického systému, který odpovídal dle Sartoriho typologie polarizovanému multipartismu, a velmi poměrného volebního systému nemohly vznikat jiné než koaliční vlády, protože za celou dobu trvání první republiky se žádná z politických stran ani nepřiblížila počtu mandátů, které by ji umožnily vytvořit jednobarevnou vládu.

Vysoký počet nedemokratických nestátotvorných stran omezoval možné vládní alternativy, proto převážně vznikaly koalice ze stále stejných stran. Docházelo k jistému zpoždění koaličního chování, vzhledem k striktní stranické disciplíně a zakonzervování formování koalic nebyly vládní strany nuceny ohlížet se na opoziční stanoviska. Jak jsem již uvedla, první republika byla „státem stran“, což se odrazilo i do formování koalic a koaličního chování. Například ministři byli zcela vázáni ve svém rozhodování stranickými sekretariáty. Časté střídání vlád, které bylo pro první republiku typické, sledovalo následující cíl: obnovit mocenskou rovnováhu mezi vládními stranami. [Broklová 1992: 39-40]

Vedle klasických politických kabinetů vznikaly i vlády formálně nepolitické, tzv. úřednické vlády složené z odborníků. Překlenovaly období, ve kterém koalice procházela krizí, a vládní strany se nebyly schopné dohodnout na další spolupráci. Úřednické vlády byly v souladu s demokratickým uspořádáním.

Hlavní představitelé stran se často dokázali dohodnout na kompromisu, což bylo pro fungování demokratického uspořádání důležité. Ve všech kabinetech kromě období 1926-1929 byly zastoupeny socialistické strany, čímž byl zajištěn sociální smír ve společnosti. Na druhou stranu vysoký počet vládních stran nutných k tomu, aby vládní tábor disponoval většinou v poslanecké sněmovně, měl svá úskalí. Docházelo k zformování převážně ideologicky nekoherentních koalic a časté neshody mezi koaličními partnery neznázna vedly k pádu vlády. [Broklová 1992: 150]

3.1.1 Hlavní faktory koaličního chování a vlád první republiky

Mezi hlavní faktory, které utvářely prvorepublikové vlády, patřil vliv volebního systému, stranického systému, mimoústavních institucí Pětka a Hrad a v neposlední řadě vztah aktérů k nově vzniklému československému státu.

Volební systém s velmi poměrnými účinky umožnil vysokému počtu stran dostat se do obou komor Národního shromáždění. Některé z nich byly tradičně marginální, dohromady však zabíraly nezanedbatelný počet mandátů. I přes tyto negativní účinky se nepodařilo prosadit volební reformu či jiná opatření, která by dokázala zredukovat počet parlamentních stran. Pro fungování vlád pak bylo důležité rozložení sil v rámci dolní komory. Každý kabinet potřeboval disponovat většinovou podporou v poslanecké sněmovně, nejen z důvodu prosazení svých návrhů zákonů (kvůli tomuto však bývaly vytvářeny i nahodilé *ad hoc* koalice), ale zejména pro nevyslovení nedůvěry vedoucí k jeho pádu. Vzhledem k silně fragmentovanému stranickému systému i parlamentu bylo nutné utvářet mnohočlenné koaliční vlády. Tato fragmentace přitom velmi negativně ovlivňovala nejen samotné sestavení vlády, ale i její následné fungování.

Jak jsem již uvedla, stranický systém se dělil přísně národnostně. Vedle českých stran se zde vyskytovaly strany německé, slovenské, polské, maďarské, rusínské či židovské tvořící vlastní stranicko-politické subsystémy [Fiala 2001: 33]. Běžně se ale setkáváme s tím, že dominujícím kritériem pro stranický systém je socioekonomické štěpení společnosti [Balík, Havlík 2011: 16]. K utváření vlád byly přizvány strany, které respektovaly demokratické zřízení a ztotožňovaly se s nově vzniklým státem. Pro mnohé strany, zejména národnostních menšin, nebyly tyto předpoklady samozřejmé, proto se také do roku 1926 nepodařilo sestavit koalici, která by byla ideologicky kompaktní a složená z jiných než československých, respektive českých stran. Od vzniku Československa trvalo 8 let, než se součástí kabinetu staly i strany početné německé minority. Od té doby tvořily nepostradatelnou součást koaličních vlád až do konce první republiky, nejprve ale musely změnit svůj vztah k Československu.

V demokratickém státním zřízení považujeme za standard střídání vládních a opozičních garnitur, nejčastěji se jedná o alternaci pravice a levice v socioekonomickém významu. V Československu ale byla široce zastoupená opozice, které chyběl základní konsenzus s daným režimem, navíc se proti režimu nestavěly jen strany národnostních menšin, ale i čs. komunisté a část slovenských ľudáků [Broklová 1992: 43]. KSČ sice představovala skutečně československou stranu, ale její radikálně levicová ideologie se absolutně nesluchovala s demokratickým zřízením Československa. Podle počtu získaných mandátů se ve volbách do poslanecké sněmovny 1925 umístila jako druhá, v následujících volbách skončila vždy jako čtvrtá neúspěšnější strana, jenomže její koaliční potenciál byl vzhledem k jejím nedemokratickým cílům nulový. Z hlediska formování koalic byla zcela nepřijatelným subjektem, protože představovala antisystémovou stranu, která chtěla nahradit demokratický způsob vládnutí. Většinu času se do opozičního tábora stavěla i HSĽS, součástí koaličních vlád byla pouze v letech 1927-1929. Tato významná slovenská strana svými politickými ambicemi dávala jasně najevo, že se neztotožnila jak s ideou čechoslovakismu tak politickým uspořádáním nově vzniklého státu. Autonomistickými požadavky vzbuzovala obavy, že by její nároky mohly vést k rozbití československého státu.

Kvůli chybějící široce zastoupené loajální opozici byly alternativy vlád značně omezené, kromě období 1926-1929, kdy se podařilo sestavit ideologicky propojené pravicové koalice, v ostatních případech vstupovaly do vlád pravicové i levicové subjekty. Pochopitelně konsenzus v ideologicky nepropojených vládách se hledá obtížněji. Tuto funkci zajišťoval mimoústavní orgán, tzv. Pětka. Do značné míry se podílela na utváření a fungování vlád, například zajišťovala, aby vládní návrhy hladce prošly v Národním shromáždění. Pětka omezovala vliv parlamentu ve prospěch silné vlády [Broklová 1992: 45-46]. Přebujelé stranictví a role politických stran se projevil také tím, že zvolení zástupci do Národního shromáždění měli dle § 22 ústavy z roku 1920 vykonávat svůj mandát osobně a nepřijímat příkazů. Realita však byla odlišná. Poslanci kvůli přísně vázaným kandidátkám byli závislí na vedení politické strany, pokud poslanec projevil

neloajalitu vůči své straně, stranické sekretariáty se ho mohly následně zbavit pomocí Volebního soudu [Cabada 2007: 25]. Volební soud rozhodoval o ztrátě mandátu poslance Národního shromáždění v případě, že poslanec „*přestal být z důvodů nízkých a nečestných příslušníkem strany, z jejíž kandidátní listiny byl zvolen*“ [Krejčí 1994: 147]. Dokonce před konáním voleb musel poslanec své straně podepsat tzv. reverz, ve kterém sliboval věrnost straně a odstoupení z funkce, pokud ztratí její důvěru [Krejčí 1994: 147]. Vládní strany se tedy mohly spolehnout na loajalitu svých poslanců, respektive pokud by se poslanci stavěli proti rozhodnutí vlastní strany, byli by ze strany vyloučeni. Často ti, kteří vystoupili proti oficiální linii strany, následně zakládali vlastní politické subjekty. Z nich se ale podařilo uspět pouze komunistické straně, která vznikla odštěpením radikální levice od sociální demokracie.

Stejně tak osobní vliv prezidenta Masaryka a později i Beneše, značně přesahoval ústavní rámec. Úloha prezidenta se neomezovala jen na ústavou definované pravomoci, jako například jmenování a odvolání vlád. V procesu formování koalic a vůbec dalšího fungování kabinetu prezident neplnil pouze formální úlohu, ale aktivně se podílel na spoluutváření koaličního chování. Masaryk se během svého funkčního období stýkal s premiéry běžně až několikrát týdně a často také s některými ministry. I návrhy na jmenování ministrů předkládané Masarykovi již předem zohledňovaly jeho všeobecně známá stanoviska k personálnímu obsazení vlády. [Broklová 2001: 32] Pokud nepokládal za správné přijmout demisi vlády, neučinil tak [Broklová 2001: 29]. Hrad, ve smyslu osoby prezidenta a jeho vlivných stoupenců, byl jedním z důležitých aktérů reálného fungování vlád za první republiky. Masarykův politický vliv a výjimečné postavení bylo také dáno tím, že byl všeobecně pokládán za tvůrce republiky.

Personální obsazení vládních postů, včetně nejvíce ceněného portfolia, tedy premiérského úřadu, negativně ovlivnila strnulost politických stran a zanedbatelná obměna politických elit. Svou roli v tomto sehrály vázané kandidátní listiny zakomponované do volebního systému [Cabada, Šanc 2005:

23] ale i Hareova kvóta používaná v prvním skrutiniu. Významní straniční aktéři si tím zajišťovali další působnost na politické scéně včetně vládních úřadů.

3.1.2 Vlády první republiky 1918-1938

3.1.2.1 Období koaličních vlád 1918-1926

Rozdělení mandátu v revolučním Národním shromáždění bylo následující: nejvíce křesel obsadili agrárníci 55, sociální demokraté 53, demokraté (od března 1919 národní demokraté) jich obdrželi 46, čs. socialisté obdrželi 29 mandátů, čs. lidovci získali 24 křesel, 6 pokrokáři, 41 dostali stranicky nevyhranění Slováci a 2 místa byla původně vyhrazena zástupcům legií.⁵⁹ Slováci získali 11. března 1919 o 14 poslanců více a došlo tak k dalšímu rozšíření revolučního Národního shromáždění na 270 mandátů⁶⁰ [Rychlík 1997: 74].

První československá vláda nepředstavovala klasickou politickou vládu utvořenou na základě výsledků voleb, ale *de facto* se jednalo o koalici, která byla dohodnuta všemi politickými stranami zastoupenými v revolučním Národním shromáždění. Poprvé a naposledy byla vláda vybrána a zvolena zákonodárným sborem 14. listopadu 1918⁶¹ a v jejím čele stanul Karel Kramář, bývalý vůdce domácího odboje. Její složení bylo domluveno předem představiteli čs. stran. Zastupovala všechny subjekty revolučního Národního shromáždění, tedy národní demokracii, čs. socialisty, agrárníky, čs. sociální demokracii, čs. lidovce, nevyhraněný slovenský klub ale i zasloužilé reprezentanty zahraničního odboje bez stranické příslušnosti. Zároveň je jednalo o první všennárodní koalici zastupující nejvýznamnější československé strany z pravolevé ideologické škály. Vzhledem k tomu, že koalice pojímala všechny strany, nebyl zde prostor pro opozici. [Klimek 1996: 20-21]

⁵⁹ <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=697>

⁶⁰ V případě výběru českých poslanců byl respektován výsledek voleb do říšské rady z roku 1911, ale kooptace slovenských zástupců závisela na Vavro Šrobárovi, protože při posledních volbách v roce 1910 byli zvoleni jen 3 slovenští poslanci. Šrobár upřednostňoval pročeskoslovenské politiky, kteří byli evangelíky a hlasisty (tj. slovenští stoupenci Masaryka dříve sdružení kolem časopisu Hlas). Do slovenského klubu se dostalo i několik Čechů, například Edvard Beneš, protože zatím nebyl členem žádné strany.

⁶¹ <http://vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1918-1938-csr/karel-kramar/prehled-ministru-24667/>

Významným krokem této vlády bylo schválení pozemkové reformy, která měla přispět k sociální a politické stabilizaci. Obyvatelé Československa trpěli velkým nedostatkem půdy, protože ohromná část půdy patřila německé aristokracii a nezanedbatelná část náležela i katolické církvi. Stát se proto rozhodl radikálně zasáhnout do držby půdy, což následně Němci vnímali jako protiněmecké opatření. [Broklová 1999: 104] Zákon o zabrání velkého majetku pozemkového, tzv. záborový zákon (215/1919 Sb.) z 16. dubna 1919 stanovil, že se zábor bude týkat pozemků nad 150 hektarů zemědělské půdy a 250 hektarů veškeré půdy. Záborem bylo myšleno právo státu půdu přebrat za úředně stanovenou náhradu a následně půdu za určitou sumu rozdělit vhodným zájemcům. [Hájek a kol. 2008: 126-127] Dále byl ustanoven Státní pozemkový úřad, který měl tento zábor také uskutečnit. V jeho intencích bylo mimo jiné také rozhodnout o případném ponechání půdy až do 500 hektarů, povolení prodeje, či vypuštění ze záboru části půdy, aby byla zachována samostatnost určitého hospodářství. Na záborový zákon navazovala řada dalších zákonů jako přidělový zákon, úvěrový zákon či náhradový zákon. [Rychlík 1997: 90]

Pozemková reforma citelně zasáhla církve, protože měla podíl na rozsáhlých velkostatech, stát k ní byl ovšem shovívavý. Podle církevního práva je církevní majetek nedělitelný a náleží katolické církvi, která je právnickou osobou. Teoreticky jí mohlo být podle záborového zákona ponecháno pouze 250 ha, ale prakticky byl každý církevní subjekt pokládán za samostatný, díky tomu jí zůstalo mnohem větší území. Půda obstavená církvi byla nakonec dána do zatímní správy smíšených státně-církevních komisí. Vzhledem k tomu, že Státní pozemkový úřad ovládala čs. agrární strana, půda byla výhodně přidělována právě jim, lépe řečeno členům koaličních stran. Zejména na jižním Slovensku a Podkarpatské Rusi byla přidělována na základě politické příslušnosti, nezřídka kdy se jednalo o korupční jednání. Pozemkovou reformu kritizovala Slovenská ľudová strana, podle ní sloužila k české kolonizaci a slovenský rolník z ní měl minimum, což ale neodpovídalo skutečnosti. [Rychlík 1997: 91-93]

Ačkoli pro mou diplomovou práci jsou důležité zejména výsledky voleb do poslanecké sněmovny, na základě kterých je sestavována vláda, vůbec první volby, které se na území Československa konaly, byly volby do obecních zastupitelstev. Vzhledem k situaci na Slovensku a Podkarpatské Rusi, se ani parlamentní volby nemohly pořádat, protože hranice nového státu nebyly ještě pevně stanoveny. Obecní volby⁶² proběhly 15. června 1919 a výsledky těchto voleb ukázaly, v jakých politických poměrech se Československo nacházelo, a do jisté míry suplovaly volby parlamentní. Volby se staly triumfem socialistických stran. Čs. sociálně demokratická strana dělnická získala 32,5 % čs. hlasů, německá sociální demokracie dokonce 47,9 % německých hlasů. Agráři obdrželi 15,3 %, čs. socialisté 17,3 % a čs. lidovci 9,8 % čs. hlasů. Národní demokraté vedení Kramářem ve volbách propadli, skončili s výsledkem 9,6 % hlasů. [Státní úřad statistický 1922: 166-167]

Výsledek voleb byl zřejmý, nová koalice měla být tvořena nejsilnějšími československými stranami, tedy čs. sociálními demokraty, čs. socialisty a čs. agráři. Koalice těchto tří stran se označovala jako rudozelená, vzhledem k zastoupení dvou socialistických stran, sociální demokracie a socialistů, a strany republikánské (agrární strana orientující se na voliče pracující v zemědělství a žijící na venkově). Premiérem rudozelené koalice se stal sociální demokrat Vlastimil Tusar 8. července 1919.⁶³ [Cabada, Šanc 2005: 26]

Tusarova koalice čelila mnohým problémům. Zaprvé se ukázaly první projevy nespokojenosti s československým uspořádáním ze strany Slováků. Poslanec revolučního Národního shromáždění, Andrej Hlinka ze Slovenské ľudové strany, ostře upozornil na znění Pittsburské dohody⁶⁴. [Broklová 1992: 122] Hlinka si pro Slovensko nárokoval autonomii, a proto tajně odjel do Paříže

⁶² První obecní volby se uskutečnily pouze na území Čech, Moravy a Slezska kromě sporných území (Valčicko/Valticko, Vitorazsko, Hlučínsko a větší část Těšínska). [Klimek 1996: 55]

⁶³ <http://vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1918-1938-csr/vlastimil-tusar-1/prehled-ministru-24666/>

⁶⁴ Pittsburská dohoda byla podepsána 30. května 1918 v USA. Jednalo se o dohodu, mezi zástupci Čechů a Slováků žádajících spojení obou národů v samostatném Československu, podepsanou T. G. Masarykem. Součástí jejího znění byl příslib, že Slováci budou mít v československém státě vlastní administrativu, sněm a soudy. Obsahovala ale také klauzuli, že o definitivním uspořádání rozhodnou zvolení zástupci českého a slovenského národa, proto se jí Masaryk necítil být vázán. Tato formulace byla uváděna jako důvod její neplatnosti. [Rychlík 1997: 46-47]

na jednání mocností Dohody v Paříži.⁶⁵ Jeho pokus však ztroskotal a zemi musel opustit. Československá vláda označila tento čin v rozporu s poslaneckým mandátem a slovenský poslanecký klub Hlinku vyloučil. [Kalvoda 1998: 419] Pochopitelně to pro vládu nebyla lehká situace, protože Československo stálo na ideji československého politického národa a napjaté vztahy mezi Čechy a Slováky znamenaly přítěž.

Dále se jako problematické ukázaly vztahy mezi vládními stranami, konkrétně mezi socialisty a sociálními demokraty, které si konkurovaly v získání přízně dělnického obyvatelstva. ČSS vyhrožovala demisí svých ministrů, pokud nebude přijat zákon řešící postavení dělníků. Krize byla zažehnána kompromisem, nicméně tato aféra potvrdila, že sloučení obou stran bylo nereálné. Následně v prosinci 1919 ČSS oznámila, že vystupuje ze socialistického bloku, jehož úkolem bylo sladit politiku těchto dvou stran ve vládě. [Kárník 2000: 82]

První jednání mezi Tusarovou vládou a německými stranami se odehrála v prosinci 1919. Němci si stěžovali na postavení německého národa v Československu. Hlavním požadavkem se proto stalo svolání ústavodárného shromáždění, na němž se měli podílet zástupci všech národů, kteří by dohodli společně novou ústavu. Němci chtěli vybudovat stát, který by odpovídal jakési „česko-německo-slovensko-podkarpatoruské konfederaci“. Vzhledem k tomu, že Němci byli druhým nejpočetnějším národem Československa, už samotné přijetí ústavy by se ukázalo jako velmi problematické, pokud by bylo Němcům umožněno podílet se na jejím schvalování. [Kárník 2000: 94-96]

První parlamentní volby se konaly 18. dubna 1920. V těchto volbách se rozdělilo pouze 281 mandátů místo 300 stanovených ústavou.⁶⁶

⁶⁵ http://mzv.cz/file/637455/NAR_MENS_MONOGR_20_stran.pdf

⁶⁶ Československo bylo v těchto volbách rozděleno na 23 volebních krajů místo 22, jak tomu bylo v následujících volbách. Tyto volby neproběhly ve volebních krajích Těšín, Podkarpatská Rus a ve volebním kraji Moravská Ostrava se volilo o jednoho zástupce méně. Následkem těchto okolností poslanecká sněmovna nedosáhla plného počtu 300 poslanců ale pouze 281. [http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/CD003EAADE/\\$File/422008k03.pdf](http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/CD003EAADE/$File/422008k03.pdf)

Tabulka č. 1 – Výsledky voleb do poslanecké sněmovny 1920⁶⁷

Politická strana	% hlasů	mandáty	% mandátů
Čs. sociálně demokratická strana dělnická	25,7	74	26,3
Čs. strana lidová ⁶⁸	11,3	33	11,7
Německá sociálně demokratická strana dělnická	11,1	31	11,0
Republikánská strana zemědělského a maloroľn. lidu	9,7	28	10,0
Čs. strana národně socialistická	8,1	24	8,5
Čs. národní demokracie	6,3	19	6,8
Německá volební pospolitost 1920	5,3	15	5,3
Slovenská národní a roľnická strana	3,9	12	4,3
Svaz zemědělců	3,9	11	3,9
Německá křesťansko-sociální strana lidová	3,4	10	3,6
Čs. živnostensko-obchodnická strana	2,0	6	2,1
Maďarsko-německá křesťansko-sociální strana	2,2	5	1,8
Německá demokratická svobodomyšlná strana	1,7	5	1,8
Maďarsko-německá sociálně demokratická strana	1,8	4	1,4
Socialistická strana čs. lidu pracujících	0,9	3	1,1
Maďarská zemská strana maloroľnická a zeměděľská	0,4	1	0,4
Ostatní	2,2	-	-
Celkem	100,0	281	100,0

Zdroj: [http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/CD003EAADE/\\$File/422008k03.pdf](http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/CD003EAADE/$File/422008k03.pdf)

[http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/CD00412AEC/\\$File/422008p7_2.pdf](http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/CD00412AEC/$File/422008p7_2.pdf)

Nová vláda byla jmenována 25. května 1920⁶⁹, klíčová ministerstva obsadili stejní politici a měla stejné stranické složení, předsedou vlády se stal opět Vlastimil Tusar.⁷⁰ Šlo tedy o druhou rudozelenou koalici. Vláda přežila hlasování o důvěře jen díky poslancům, kteří opustili sál a zdrželi se hlasování. Po rozkolu v sociální demokracii, kdy se od ní oddělilo levicové radikální křídlo, vystoupili sociální demokraté z vlády. [Klimek 1996: 118-119, 140] Tímto skončila éra rudozelených koalic. Následně byla vytvořena první úřednická vláda

⁶⁷ V tabulkách č. 1-4 s výsledky voleb do poslanecké sněmovny jsou uvedeny pouze politické strany/volební uskupení, které získaly alespoň 1 mandát.

⁶⁸ V roce 1920 Slovenská ľudová strana kandidovala pod hlavičkou ČSL. Z celkových 33 mandátů, připadlo SLS 12. [Rychlík 1997: 103]

⁶⁹ <http://vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1918-1938-csr/vlastimil-tusar-2/prehled-ministru-24665/>

⁷⁰ Tusar se pokusil dohodnout spoluúčast německé sociální demokracie na vládě, ale jednání opět ztroskotala, protože její zástupci trvali na realizaci teritoriální autonomie [Olivová 2010: 163].

Jana Černého ve funkci od 15. září 1920, která měla nastalou situaci překlenout do doby, než bude možné sestavit novou vládu.⁷¹

Stát podporoval vedení reformistické sociální demokracie. Poražení prosincové generální stávky z roku 1920 mělo za následek definitivní rozdělení sociální demokracie. Na Bohumíra Šmerala, vedoucího představitele krajní levice v sociální demokracii, byl vyvíjen tlak, aby založil komunistickou stranu. Během květnových dní roku 1921 se tak na sjezdu sociální demokracie stalo. Odhadem měla asi 300 000 členů a vzhledem k počtu obyvatel se stala největší komunistickou stranou na světě. Ačkoli vedení KSČ bylo centristické, strana byla v červenci 1921 přijata do Komunistické internacionály (Kominterny). Kominterna si však kladla podmínku, aby se strana sloučila s německými komunisty, k čemuž následně došlo na Slučovacím sjezdu strany konaném mezi 30. říjnem a 2. listopadem 1921. Členská základna se díky tomu rozšířila na více než 400 000 příslušníků strany. Komunistickou stranu stát zakázat nechtěl, protože by to mimo jiné odporovalo demokratickému přesvědčení, na kterém Československo stálo. [Kárník 2000: 146-147]

Úřednický kabinet nahradila vláda pod vedením Edvarda Beneše, který byl ještě v této době bez stranické příslušnosti a byla jmenována 26. září 1921⁷². Koalici utvořilo 5 nejvýznamnějších československých stran, jejichž hlavní představitelé zasedali v Pětce (viz výše), tedy čs. sociální demokraté, čs. socialisté, agráři, národní demokraté a lidovci. Po krátkém období rudozelených koalic byla opět sestavena všennárodní koalice.

Benešovu vládu dosadila a řídila, podobně jako první úřednickou vládu, z pozadí Pětka. Vzhledem k tomu, že byl Beneš nejen předsedou vlády ale i ministrem zahraničí, byl zaneprázdněn zahraničními jednáními a konferencemi, nechtěl vykonávat úřad premiéra příliš dlouho.

⁷¹ <http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1918-1938-csr/jan-cerny-1/prehled-ministru-24664/>

⁷² <http://vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1918-1938-csr/edvard-benes/prehled-ministru-24663/>

Po ní následovala první Švehlova vláda jmenovaná 7. října 1922⁷³ a v koalici poprvé usedli všichni představitelé Pětky (Švehla, Bechyně, Rašín, Stříbrný a Šrámek). Rašín ve funkci ministra financí podlehl zraněním z atentátu, který byl na něj spáchán v lednu 1923.⁷⁴

Živnobanka (tj. Živnostenská banka) se stala nejdůležitějším prvorepublikovým subjektem ekonomické sféry se značným politickým vlivem. Personálně ji představoval vrchní ředitel Jaroslav Preiss, který byl zároveň předsedou Ústředního svazu československých průmyslníků, a z politiků ji reprezentoval Alois Rašín. Osobnosti ve vedení Živnobanky byly často stoupenci či funkcionáři národní demokracie. Pro Živnobanku bylo typické, že zasahovala do průmyslového podnikání a sama vytvářela průmyslové koncerny. [Kárník 2000: 240]

Po přetrvávajících neshodách mezi koaličními partnery došlo v říjnu k rozpuštění obou komor parlamentu. Předčasné volby byly vyhlášeny na 15. listopad 1925⁷⁵. Do poslanecké sněmovny kandidovalo rekordních 29 stran a z toho 16 jich obdrželo mandát.⁷⁶

Rozkol uvnitř Československé národní demokracie vedl k tomu, že šéf moravského křídla strany Jaroslav Stránský založil krátce před volbami v roce 1925 Národní stranu práce. Nezískala však žádný mandát. Tato strana je také důležitá proto, že do ní vstupovaly osoby blízké Hradu a měla se stát jasně prohradně orientovanou stranou, která by prezidentovi umožnila lepší komunikaci s dalšími politickými subjekty. Cílem strany bylo také navrátit Národnímu shromáždění vážnost, tedy zbavit ho role automaticky schvalujícího tělesa. [Cabada, Šanc 2005: 52-54]

⁷³ <http://vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1918-1938-csr/antonin-svehla-1/prehled-ministru-24662/>

⁷⁴ Mladý anarchista, který čin spáchal, prohlášoval, že nechtěl zabít Rašína, ale Živnostenskou banku. Rašín pro něj představoval symbol kapitalismu, dle jeho názoru systém mohoucí za utrpení mnoha lidí. [Kárník 2000: 234]

⁷⁵ [http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/CD004135D8/\\$File/422008p7_3.pdf](http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/CD004135D8/$File/422008p7_3.pdf)

⁷⁶ [http://www.czso.cz/csu/2006edicniplan.nsf/t/2E00260EB1/\\$File/4219rrc_2prehl.pdf](http://www.czso.cz/csu/2006edicniplan.nsf/t/2E00260EB1/$File/4219rrc_2prehl.pdf)

Tabulka č. 2 – Výsledky voleb do poslanecké sněmovny 1925

Politická strana	% hlasů	mandáty	% mandátů
Republikánská strana zemědělského a maloroln. lidu	13,6	45	15,0
Komunistická strana Československa	12,5	41	13,7
Čs. strana lidová	10,0	31	10,3
Čs. sociálně demokratická strana dělnická	8,9	29	9,7
Čs. strana národně socialistická	8,6	28	9,3
Svaz zemědělců	8,0	24	8,0
Hlinkova slovenská ľudová strana	7,1	23	7,7
Německá sociálně demokratická strana dělnická	6,0	17	5,7
Čs. národní demokracie	4,1	13	4,3
Čs. živnostensko-obchodnická strana	4,2	13	4,3
Německá křesťansko-sociální strana lidová	4,6	13	4,3
Německá nacionální strana	3,5	10	3,3
Německá nacionálně socialistická dělnická strana	2,4	7	2,3
Maďarsko-německá křesťansko-sociální strana	1,4	4	1,3
Polský lidový a dělnický svaz	0,4	1	0,3
Autonomní zemědělský sojuz	0,1	1	0,3
Ostatní	4,6	-	-
Celkem	100,0	300	100,0

Zdroj: [http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/CD003EAADE/\\$File/422008k03.pdf](http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/CD003EAADE/$File/422008k03.pdf)
[http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/CD00412AEC/\\$File/422008p7_2.pdf](http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/CD00412AEC/$File/422008p7_2.pdf)

Demokratické socialistické strany, sociální demokracie a socialistická strana, doufaly, že spory ohledně bolševizace komunistické strany mezi Šmeralem a moskevskou Kominternou KSČ oslabí [Kárník 2000: 375]. Výsledek voleb znamenal pro komunistickou stranu, zatím nebolševizovanou, značný úspěch. Skončila celostátně druhá po agrární straně, jejíž vítězství se v průmyslově vyspělém státě stalo určitým paradoxem prvorepublikových voleb. Agráři si získali popularitu zejména díky osobě Antonína Švehly a realizaci pozemkové reformy.

Německé strany se dělily na dva tábory, aktivistické a negativistické. V těchto volbách zaznamenaly větší úspěch aktivistické strany, které byly ochotné spolupracovat s českými stranami a podílet se na vládě v poměru přibližně 3:1 vůči negativistickým stranám, které usilovaly o rozpad

Československa. Tyto volby potvrdily menší nacionální vyostření německých stran. [Kárník 2000: 379]

Sestavením vlády byl po volbách opět pověřen Antonín Švehla jako předseda nejsilnější strany. Protože si čs. lidovci nárokovali ministerstvo školství, což bylo pro socialistické strany nepřijatelné, Švehla požádal prezidenta, aby pověřil sestavením vlády lidovce Šrámka. Poté, co neuspěl, dostal šanci sociální demokrat Rudolf Bechyně. Nakonec vládu 9. prosince 1925⁷⁷ sestavil Švehla a šlo opět o všenárodní koalici, nově v ní byla zastoupena živnostenská strana. Díky tomu měly československé strany nadpoloviční většinu mandátů. Neúspěšně se pokusil do vládní koalice získat i HSL'S. Pětka nahradila Šestka, ale žádná z institucí, která ji vystřídala v její činnosti, si nezískala takový vliv a vliv, jakého dosáhla jenom Pětka. [Klimek 1996: 358-364]

Jazykový zákon z roku 1920 určil za státní a oficiální československý jazyk⁷⁸. Stanovil, že úřady na Slovensku zpravidla používají jako jazyk slovenštinu a v českých zemích zpravidla češtinu. Slovenština a čeština tedy byly vyhlášeny za úřední jazyky v celém Československu. Vzhledem k tomu, že na Slovensku byl zejména ve 20. letech nedostatek úředníků, zastávalo i tam úřednické posty poměrně hodně Čechů, kteří tak při úředním styku užívali češtinu.⁷⁹ Naopak slovenština se v Čechách používala minimálně, o to víc to platilo v případě diplomatického styku. Švehlově vládě se v březnu 1926 podařilo prosadit prováděcí vládní jazyková nařízení⁸⁰ upřesňující jazykový zákon, s jejichž zněním absolutně nesouhlasily německé strany. V roce 1927 vláda vyhověla požadavkům HSL'S ohledně používání slovenštiny na Slovensku, jednotlivé vládní resorty měly zajistit, aby se Češi působící ve státní správě na

⁷⁷ <http://vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1918-1938-csr/antonin-svehla-2/prehled-ministru-24660/>

⁷⁸ http://mzv.cz/file/637455/NAR_MENS_MONOGR_20_stran.pdf

⁷⁹ Situace s českými úředníky na Slovensku se vyhroutil v době hospodářské krize na počátku 30. let, protože práce ve státní správě ačkoli byla málo placená, v době rostoucí nezaměstnanosti rostla poptávka po zaměstnání v státním sektoru. Slováci, kteří již měli vlastní slovenskou inteligenci, objektivně nabyli dojmu, že jim Češi berou práci. [Rychlík 1997: 86]

⁸⁰ Vládní jazyková nařízení se týkala jak úřední řeči, tak se dotkla státních notářů, tlumočnicků, geometrů, horních inženýrů, obvodních a městských lékařů. Němci se pochopitelně stavěli proti přezkumu jazykových znalostí. Nařízení potvrdila ustanovení jazykového zákona – kvalifikovaná menšina musela tvořit alespoň 20 % obyvatel z celku daného regionu (město, okres, země). [Kárník 2000: 383-384]

území Slovenska naučili slovensky či ji alespoň používali v písemné formě, což se v praxi skutečně projevilo. [Rychlík 1997: 81-83]

Jazyková nařízení byla to jediné, na čem se vláda dokázala shodnout. Kvůli vnitřním rozporům podala demisi a Masaryk okamžitě pověřil sestavením vlády Jana Černého. Jeho již druhá úřednická vláda zastávala úřad od 18. března 1926⁸¹. [Kárník 2000: 383]

Situace se začala výrazně proměňovat poté, co některé německé strany podpořily reformy týkající se uvalení pevných cel na agrární výrobky [Broklová 1992: 93] a prosazující tzv. kongruu, tedy plat církevním hodnostářům vyplácený státem. Oba navržené zákony rozpoutaly značnou vlnu nevole, do ulic vyšli stoupenci levice v čele se socialisty a komunisty, jejichž poslanci se snažili projednávání těchto zákonů blokovat. [Klimek 1998: 18-45] Švehla začal vyjednávat o vstupu do vlády s německými křesťanskými sociály a Svazem zemědělců.

3.1.2.2 Období koaličních vlád 1926-1929

Třetí vládou Antonína Švehly, která byla jmenována 12. října 1926⁸², začala nová etapa koaličního vládnutí. Tuto vládu reprezentovaly jak strany československé tak německé a do budoucna se počítalo i s Hlinkovou slovenskou ľudovou stranou, která se stala součástí koalice na konci ledna 1927⁸³. [Rychlík 1997: 111-112] Pro tuto koalici, která byla tvořena československými, slovenskou a německými nesocialistickými stranami, se vžilo označení panská neboli občanská neboli celně-kongruová koalice⁸⁴. Jako jediná byla během první republiky pravicově orientovaná, a proto i jednotná v politickém smyslu [Broklová 1992: 41].

⁸¹ <http://vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1918-1938-csr/jan-cerny-2/prehled-ministru-24659/>

⁸² <http://vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1918-1938-csr/antonin-svehla-3/prehled-ministru-24658/>

⁸³ HSLS pro svůj vstup do vlády požadovala rozšíření pravomocí ministerstva s plnou mocí pro správu Slovenska, které oslabilo v důsledku župního zřízení a okresních úřadů na Slovensku. Jako kompromisní řešení se nakonec ukázalo rozšíření zemského zřízení na Slovensko. Československo následně tvořily 4 země – česká, moravskoslezská, podkarpatoruská a slovenská. Župní zřízení na Slovensku bylo zrušeno, stejně jako resort ministra s plnou mocí pro správu Slovenska.

⁸⁴ Pojmenování občanská (příp. panská) bylo odvozeno ze skutečnosti, že pravicové strany byly taktéž nazývány občanské (příp. panské). Celně-kongruová nese název dvou klíčových reforem (schválení agrárních cel a vyplácení kongruy), které položily základ této koalici.

Od ledna 1927 bylo v koalici zastoupeno 6 stran, agrárníci, lidovci, živnostníci a z německých stran Svaz zemědělců, němečtí křesťanští sociálové a Hlinkova slovenská ľudová strana, představující čistě slovenskou stranu. V dubnu 1928 se připojili národní demokraté. Dohadovací orgán, který by usnadnil koaliční spolupráci, byl vzhledem k vysokému počtu stran ve vládě stále potřeba. Tuto roli nyní přejala tzv. Osma⁸⁵, ačkoli nikdy nezískala na takovém významu jako Pětka, umožnila snazší spolupráci vládních stran [Broklová 1992: 46]. Na rozdíl od Osmy se mezi nově vzniklé oficiální orgány zařadil komitét politických ministrů, který řídil ministerský předseda, a komitét hospodářských ministrů, v jehož čele stanul ministr financí [Hájek a kol. 2008: 146].

Na počátku roku 1929 Antonín Švehla vzhledem ke svému zdravotnímu stavu požádal, aby ho v úřadu premiéra zastoupil jemu blízký František Udržal. První Udržalova vláda byla jmenována 1. února 1929⁸⁶ a pokračovala ve stejném stranickém složení, jako poslední Švehlova vláda. [Klimek 1998: 174-179]

Tukova aféra, která se rozpoutala ještě před vznikem první Udržalovy vlády, měla dopad i na koaliční vládnutí. Vojtech Tuka, prominentní člen vedení HSLS, vydal počátkem roku 1928 článek, ve kterém pojednával o tajné klauzuli Martinské deklarace, ačkoli bylo soudně prokázáno, že žádná neexistovala. Tuka dokazoval, že do 30. října 1928 musí dojít k úpravě česko-slovenských vztahů, pokud se tak nestane, bude československá moc nad Slovenskem nezákonná a nastane právní vakuum. Tuka byl následně vydán poslaneckou sněmovnou k trestnímu stíhání a v říjnu 1929 odsouzen k 15 letům vězení za špionáž ve prospěch Maďarska. V důsledku toho vystoupila HSLS 8. října 1929 z vlády a koaliční kabinet ztratil většinu. [Rychlík 1997: 116-119]

Ještě před předčasnými říjnovými volbami v roce 1929 se odehrál vnitrostranický převrat v komunistické straně. Uskutečnil se na jejím pátém sjezdu v únoru 1929 v Praze, kde Klement Gottwald přednesl hlavní referát, ve kterém zazněla slova například o tom, že Československo je „umělý výtvar imperialistické Dohody“ nebo že česká buržoazie je u moci díky sociálfašistům

⁸⁵ Osma označovala 7 politických stran a ministra zahraničí Edvarda Beneše. [Kárník 2000: 401-402]

⁸⁶ <http://vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1918-1938-csr/frantisek-udrzal-1/prehled-ministru-24657/>

(tj. hanlivý název pro socialistické strany). Od té doby se tak na politické scéně objevila strana, která stála proti demokratickému zřízení Československa více než kdykoli předtím. Otevřeně se hlásila k tomu, že je zástupcem a pak i agentem SSSR v československém státě. [Cabada, Šanc 2005: 43; Kárník 2000: 554-556]

Tabulka č. 3 – Výsledky voleb do poslanecké sněmovny 1929

Politická strana	% hlasů	Mandáty	% mandátů
Republikánská strana zemědělského a maloroľn. lidu	14,4	46	15,3
Čs. sociálně demokratická strana dělnická	13,2	39	13,0
Čs. strana národně socialistická	10,6	32	10,7
Komunistická strana Československa	10,0	30	10,0
Čs. strana lidová	8,6	25	8,3
Německá sociálně demokratická strana dělnická	7,1	21	7,0
Německé volební společenství 1929	6,0	21	7,0
Hlinkova slovenská ľudová strana	4,4	19	6,3
Čs. národní demokracie	4,9	15	5,0
Německá křesťansko-sociální strana lidová	4,0	14	4,7
Čs. živnostensko-obchodnická strana	2,9	12	4,0
Německá nacionálně socialistická dělnická strana	2,7	8	2,7
Německá nacionální strana	5,5	7	2,3
Koalice polských a židovských stran	1,2	4	1,3
Maďarsko-německá křesť.-soc. strana, volební blok	3,2	4	1,3
Liga proti vázaným kandidátním listinám	1,0	3	1,0
Ostatní	0,2	-	-
Celkem	100,0	300	100,0

Zdroj: [http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/CD003EAADE/\\$File/422008k03.pdf](http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/CD003EAADE/$File/422008k03.pdf)

[http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/CD00412AEC/\\$File/422008p7_2.pdf](http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/CD00412AEC/$File/422008p7_2.pdf)

Předčasné volby se konaly 27. října 1929.⁸⁷ Voleb do poslanecké sněmovny se zúčastnilo 19 stran a z toho 16 získalo mandát.⁸⁸ Nastalo tedy určité ustálení stranického systému a ubylo stran, které nezískaly ani 1 mandát.

V celém Československu skončila na prvním místě čs. agrární strana, na druhém se umístila československá sociální demokracie, na třetím

⁸⁷ [http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/CD004135D8/\\$File/422008p7_3.pdf](http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/CD004135D8/$File/422008p7_3.pdf)

⁸⁸ [http://www.czso.cz/csu/2006edicniplan.nsf/t/2E00260EB1/\\$File/4219rrc_2preh1.pdf](http://www.czso.cz/csu/2006edicniplan.nsf/t/2E00260EB1/$File/4219rrc_2preh1.pdf)

Československá strana národně socialistická, na čtvrté pozici KSČ a na pátém místě Československá strana lidová.

3.1.2.3 Období koaličních vlád 1929-1938

Nová vláda, která vznikla na základě voleb 1929, byla ustavena jako středopravá a středolevá zároveň, to znamená, že její součástí byly strany od pravého do levého politického spektra. Vznikl nový typ koalice, tzv. koncentrační neboli široká, protože se zde vyskytly téměř všechny státoporné demokratické československé a německé strany [Olivová 2010: 229]. Tato druhá vláda Františka Udržala byla sestavena 7. prosince 1929⁸⁹ a součástí této koalice byli českoslovenští a němečtí agráři (RSZML a BdL), čs. a německá sociální demokracie (ČSDSD, DSAP), čs. strana národně socialistická, čs. národní demokraté, čs. lidovci a živnostenská strana⁹⁰. Udržal sice uvažoval o vládě bez zástupců německé národnostní menšiny, velmi ale narazil s tímto stanoviskem u prezidenta Masaryka, který vždy podporoval účast Němců na vládě.⁹¹

Od počátku svého mandátu se nová vláda musela vypořádat s řadou problémů vyplývajících ze světové hospodářské krize, která zasáhla i Československo, a s tím spojenou radikalizací nacionalistických skupin. Vláda čelila kritice za to, že její opatření nejsou dostatečně efektivní, což také vedlo k jejímu odstoupení v říjnu 1932. [Olivová 2000: 178-181]

Nová vláda byla jmenována 29. října 1932 a v jejím čele stanul agrárník Jan Malypetr⁹², její stranické složení se nelišilo od předchozí Udržalovy vlády po odchodu živnostníků, pouze čs. socialistické strany koordinující svůj postup s německou sociální demokracií měly nyní významnější postavení. Jejich prostřednictvím upevnil své pozice i Hrad. Následky hospodářské krize vláda chtěla řešit zasahováním státu do ekonomiky. Aby tak mohla učinit, vláda si nechala schválit zákon o mimořádné moci nařizovací v roce 1933. Stejně tak

⁸⁹ <http://vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1918-1938-csr/frantisek-udrzal-2/prehled-ministru-24656/>

⁹⁰ Živnostenská strana opustila koalici již v dubnu 1932.

⁹¹ http://mzv.cz/file/637455/NAR_MENS_MONOGR_20_stran.pdf

⁹² <http://vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1918-1938-csr/jan-malypetr-1/prehled-ministru-24655/>

přijala zákony⁹³, které měly ochránit republiku před silícími nacionalistickými, nacistickými, fašistickými a komunistickými proudy. Hospodářská opatření Malypetrovy vlády, zejména devalvace koruny, vedly v lednu 1934 k odstoupení čs. národní demokracie. Do jisté míry se tím vyřešily rozpory mezi ČSND a Hradem, neboť národní demokraté svou rétorikou vystupovali proti Masarykovi a zejména proti Benešovi. [Cabada, Šanc 2005: 72-74]

Po odchodu z vlády strana kolem sebe začala soustřeďovat česká nacionální uskupení, což krátce před květnovými volbami 1935 vedlo k založení Národního sjednocení. Kromě národních demokratů tvořila jeho součást Národní Liga a Národní fronta. [Kárník 2002: 283-284]

Nově jmenovaná druhá vláda Jana Malypetra 14. února 1934⁹⁴ měla stejné stranické složení vyjma národních demokratů a usilovala zejména o udržení demokracie v Československu. Ještě předtím, než se konaly předčasné volby v květnu 1935, se strhla debata nad otázkou, jestli zakázat Sudetoněmeckou stranu, dříve zvanou Sudetoněmecká vlastenecká fronta. Do jejího vedení se dostali i zástupci bývalé DNSAP napojení na německou nacistickou stranu, mimo jiné i po finanční stránce, protože jí umožnila vést rozsáhlou předvolební kampaň. V předvolební agitaci Konrad Henlein vyzdvihoval záměr SdP stát se jediným politickým subjektem všech československých Němců a také ostře vystupoval proti německým aktivistickým stranám. Relativně velká část členské základny DCV, DSAP a zejména BdL vstupovala do této strany, čímž se pozice německých aktivistických stran začala značně oslabovat. Mezi československými politiky se objevily různé způsoby řešení, rozpuštění SdP navrhovaly socialistické strany, oproti tomu agrární strana pod tlakem pravicového křídla prosazovala jednání se stranou Konrada Henleina, čehož nakonec dosáhla. [Cabada, Šanc 2005: 88] Prezident Masaryk k této záležitosti uvedl, že by se

⁹³ Například na základě zákona o zastavování činnosti a o rozpuštění politických stran byla v říjnu 1933 úředně zastavena činnost DNSAP a DNP, v listopadu se vláda usnesla na rozpuštění DNSAP. Obě strany se následně infiltrovaly do Sudetoněmecké vlastenecké fronty (*Sudetendeutsche Heimatsfront*), v jejímž čele stál Konrad Henlein. [Krejčí 1994: 154]

⁹⁴ <http://vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1918-1938-csr/jan-malypetr-2/prehled-ministru-24654/>

neměla zakázat a měla by mít právo účastnit se voleb, protože Československo je demokratickou zemí [Broklová 2008: 58].

Poslední a zároveň opět předčasné volby se konaly 19. května 1935. Do poslanecké sněmovny kandidovalo 16 stran, z nichž 14 se podařilo získat poslanecký mandát. Nejvyšší volební účast za dobu konání voleb do dolní komory parlamentu (92,2 %) ⁹⁵ svědčila o vypjaté atmosféře v zemi.

Tabulka č. 4 – Výsledky voleb do poslanecké sněmovny 1935

Politická strana	% hlasů	Mandáty	% mandátů
Republikánská strana zemědělského a maloroln. lidu	14,1	45	15,0
Sudetoněmecká strana	15,8	44	14,7
Čs. sociálně demokratická strana dělnická	12,7	38	12,7
Komunistická strana Československa	9,7	30	10,0
Čs. strana národně socialistická	9,4	28	9,3
Čs. strana lidová	7,7	22	7,3
Autonomistický blok ⁹⁶	6,5	22	7,3
Národní sjednocení	5,4	17	5,7
Čs. živnostensko-obchodnická strana	5,5	17	5,7
Německá sociálně demokratická dělnická strana	3,8	11	3,7
Maďarsko-německá křesť.-soc. strana, volební blok	3,3	9	3,0
Německá křesťansko-sociální lidová strana	2,1	6	2,0
Národní obec fašistická	2,1	6	2,0
Svaz zemědělců	1,8	5	1,7
Ostatní	0,1	-	-
Celkem	100,0	300	100,0

Zdroj: [http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/CD003EAADE/\\$File/422008k03.pdf](http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/CD003EAADE/$File/422008k03.pdf)

[http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/CD00412AEC/\\$File/422008p7_2.pdf](http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/CD00412AEC/$File/422008p7_2.pdf)

Tyto volby skončily vítězstvím Sudetoněmecké strany (SdP) a vůbec poprvé tak na celostátní úrovni vyhrála německá strana. Zejména německé demokratické strany spolupracující na vládě přišly o voličskou přízeň ve prospěch SdP. Její volební zisk představoval 67 % hlasů odevzdaných německým

⁹⁵ [http://www.czso.cz/csu/2006edicniplan.nsf/t/22006105E3/\\$File/4219rr16.pdf](http://www.czso.cz/csu/2006edicniplan.nsf/t/22006105E3/$File/4219rr16.pdf)

⁹⁶ Koalice HSES, Slovenské národní strany a autonomistického bloku polských (*Polskie stronictwa w Czechoslowacji*) a rusínských stran (*Autonomny zemedelsky sojuz*). [Rychlík 1997: 126]

stranám, které následně obdržely mandát. SdP dokázala využít hospodářské krize, která zasáhla zejména lehký průmysl soustředěný v pohraničních oblastech obydlených převážně německými obyvateli, ve svůj prospěch [Broklová 1999: 67].

Výsledky voleb také jasně ukázaly nárůst krajně pravicových, fašistických stran v nečeských oblastech, což předznamenávalo separatistické snahy, Autonomistický blok na Slovensku představoval seskupení pravicových subjektů, přičemž dominantní postavení v něm měla HSĽS. Na Slovensku získal 30,1 % hlasů.⁹⁷ Oproti tomu pravicové seskupení v Čechách Národní sjednocení jen 5,4 % hlasů. Oslabení německých aktivistických stran znamenalo i oslabení česko-německé spolupráce [Olivová 2000: 197]. Dokonce některé německé strany očekávaly obnovení všenárodní koalice vzhledem k výsledku voleb, ale nestalo se tak [Broklová 1999: 81].

SdP jako nejsilnější povolební strana podle procentuálního zisku hlasů nebyla pověřena sestavením vlády, protože čs. agrární strana získala o jeden mandát více a zejména proto, že SdP neměla koaliční potenciál sestavit novou vládu [Cabada 2007: 29]. Pravicové křídlo agrární strany usilovalo o přijetí SdP do vlády, nicméně tento požadavek se nedočkal podpory žádné ze stran [Cabada, Šanc 2005: 62]. Bývalé vládní strany si dokázaly udržet většinu mandátů ve sněmovně, ačkoli oproti volbám 1929 zaznamenaly pokles voličské podpory, a sestavily vládu ve stejném stranickém složení RSZML, ČSL, ČSDSD, ČSNS, BdL, DSAP a navíc s ČŽOSS. Jan Malypetr 4. června 1935 představil svou třetí vládu⁹⁸.

Ve vedení agrární strany následně proběhly personální změny. Do jejího čela se dostalo pravicové křídlo v čele s Rudolfem Beranem, který se stal předsedou strany. Nové vedení způsobilo konec vlády premiéra Malypetra. [Cabada, Šanc 2005: 62] Novým předsedou vlády se stal agrárník Milan Hodža 5. listopadu 1935,⁹⁹ který ve straně představoval středový proud. Nová vláda

⁹⁷ [http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/CD00412AEC/\\$File/422008p7_2.pdf](http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/CD00412AEC/$File/422008p7_2.pdf)

⁹⁸ <http://vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1918-1938-csr/jan-malypetr-3/prehled-ministru-24653/>

⁹⁹ <http://vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1918-1938-csr/milan-hodza-1/prehled-ministru-24652/>

měla stejné stranické složení jako ta předchozí. Pro Slováky to mělo ještě jeden význam, poprvé od vzniku Československé republiky stanul v čele exekutivy slovenský představitel. Očekávalo se, že jmenování slovenského premiéra povede alespoň k částečnému uklidnění v otázce slovenské autonomie. [Rychlík 1997: 133]

V reakci na nově ustavenou vládu, změny ve vedení agrární strany a i výsledek voleb, Masaryk abdikoval ze své funkce 21. listopadu 1935. Agráři naléhali na Masaryka, aby neodstupoval, a Hodžova vláda podala demisi, kterou však prezident nepřijal. Oficiálně ohlásil svou abdikaci 14. prosince 1935 a doporučil Beneše, dosavadního ministra zahraničí, za svého zástupce. Cílem agrární strany bylo znemožnit zvolení Beneše, proto vytvořila tzv. prosincový blok. Za svou stranu postavila jako protikandidáta Bohumila Němce. Vyjednala mu podporu u živnostenské strany, Národního sjednocení a Národní obce fašistické a zákulisně u HSLS a SdP, ale poté, co se Hlinkova slovenská ľudová strana rozhodla hlasovat pro Beneše¹⁰⁰, prosincový blok zareagoval den před volbou stažením Němcovy kandidatury [Rychlík 1997: 134]. Naopak Beneše podpořili čs. národní socialisté, čs. a německá sociální demokracie, čs. lidovci a německá křesťansko-sociální strana, němečtí agráři a nakonec i většina čs. agrární strany včetně Hodži. Zvolení Beneše prezidentem 18. prosince 1935 bylo vítězstvím demokratických sil. [Kárník 2002: 569-574]

Kvůli možnému rozkolu v agrární straně podala Hodžova vláda demisi [Rychlík 1997: 133] a v den zvolení Beneše byla jmenována druhá Hodžova vláda¹⁰¹. Součástí koalice se stala nově i německá křesťansko-sociální strana, Hodža usiloval o to, aby se na úpravě národnostních poměrů v republice účastnily všechny německé aktivistické strany.¹⁰² Posílení spolupráce německých a československých stran později vyjadřoval tzv. neoaktivistický program

¹⁰⁰ Pro většinu HSLS byl Beneš jako prezident nepřijatelný, na rozdíl od T. G. Masaryka, který prosazoval ideu politického československého národa složeného ze dvou etnických větví, Beneš se netajil tím, že slovenský národ neuznával a doufal v jeho splnutí s českým národem. Přesto ve straně existovalo i probenešovské křídlo. Beneš byl také, na rozdíl od ateistického Bohumila Němce, katolíkem. Za změnou názoru HSLS během prezidentské volby stál především postoj Vatikánu, kterému Beneš přislíbil řešení v otázce církevní půdy. [Rychlík 1997: 133-134]

¹⁰¹ <http://vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1918-1938-csr/milan-hodza-2/prehled-ministru-24651/>

¹⁰² http://mzv.cz/file/637455/NAR_MENS_MONOGR_20_stran.pdf

z dubna 1936. Naopak SdP se dostávala do stále větší izolace, protože se jednak nepodílela na vládě, a také se začaly projevovat výraznější neshody mezi různorodými frakcemi uvnitř strany. Za přispění vládních opatření namířených proti SdP, na kterých se podílel i Beneš, její síla slábla. [Olivová 2000: 203-204]

V druhé polovině roku 1936 se do situace vložila Velká Británie a podpořila SdP, protože se chybně domnívala, že SdP v čele s Henleinem není hrozbou pro československou demokracii, naopak vyzdvihovala jeho umírněné postoje a zdrženlivý vztah k německé nacistické straně. Krize, kterou SdP procházela, byla vyřešena ve prospěch německé nacistické strany (NSDAP). Henlein ve vedení strany zůstal, nicméně SdP následně fungovala jako prostředník pro prosazení plánů hitlerovského Německa v Československu, což vedlo k větší radikalizaci¹⁰³ strany. [Cabada, Šanc 2005: 89]

V průběhu roku 1936 došlo k obnovení činnosti prosincového bloku vedeného pravicovou frakcí agrární strany. Jeho cílem bylo změnit směřování československé zahraničně politické orientace ze Sovětského svazu a Francie směrem k Polsku a Německu. Premiér Hodža upřednostňoval spolupráci se středoevropskými státy. Od konce roku 1936 lze hovořit o rozdělení zahraniční politiky. Vedle oficiální linie existovaly i další, které se aktivně účastnily mezinárodních jednání, personálně zaštiťované Hodžou na straně jedné a Beranem na straně druhé. [Olivová 2000: 216]

Agrární strana se stala propagátorkou nalezení dohody s SdP. Na druhou stranu si velice dobře uvědomovala, že splnění Henleinových požadavků by znamenalo rozbití státu. Současně s tím se postoj vůči řešení německé otázky v Československu stal nejpálčivějším problémem, na který jednotlivé strany hleděly rozdílně [Olivová 2000: 219].

Výsledkem byla užší spolupráce s německými aktivistickými stranami, které v lednu 1937 po předchozí domluvě předložily memorandum týkající se jejich požadavků v záležitostech politických, hospodářských, sociálních,

¹⁰³ Nově byly vytyčeny konkrétní požadavky strany. Mezi ně patřilo nárokování teritoriální autonomie sudetským Němcům, uznání německé menšiny za druhý státní národ Československa, právo pro sudetské Němce hlásit se k německému národu a považovat se za jeho součást a vypsání nových celostátních voleb. [Olivová 2000: 212]

kulturních a jazykových, které vláda akceptovala. Následně představila vládní návrh upravující menšinovou politiku státu. Memorandum a tento návrh představovaly tzv. dohodu z 18. února 1937, která měla vést k česko-německému národnostnímu vyrovnání. [Broklová 1999: 53; Kural 1993: 153-154] Na druhou stranu byl Hodža vystavován tlaku ze své strany, aby upustil od spolupráce s aktivistickými stranami a otevřel jednání s SdP, která zastupovala podstatně větší část německého národa v republice.

Česko-německé vyrovnání nakonec realizováno nebylo, což oslabilo jak aktivistické strany, tak vládní koalici. V červenci 1937 vláda podala demisi kvůli sporům v koalici ohledně obilního monopolu. Hodža následně sestavil kompromisní návrh na řešení cen obilí, díky kterému opět získal podporu bývalých stran koalice. Na základě této dohody byla sestavena staronová Hodžova třetí vláda, k jejímu jmenování došlo 21. července 1937¹⁰⁴. [Dostál 1998: 180]

Na začátku roku 1938 skutečně došlo k jednání mezi agrární stranou a SdP, která měla za cíl přizvat Sudetoněmeckou stranu do vlády. Podobně tak Hodža učinil i s HSLS, nicméně jednání ztroskotala a agrární straně se nedařilo vytvořit pravicový blok, který by udával směr vládní politice. Naopak demokratický blok opírající se o Hrad získal podporu Národního sjednocení, za které vstoupil jeho člen do vlády 19. března 1938¹⁰⁵. [Olivová 2000: 221-222]

Západní mocnosti se v zájmu zachování míru pomalu ale jistě od Československa odkláněly. Předpokládaly, že Německo uspokojí své ambice ve střední Evropě a následně nebude usilovat o další územní expanzi. V březnu 1938 Adolf Hitler provedl anšlus Rakouska, což pochopitelně zhoršilo postavení Československa a tím padla i Hodžova koncepce spolupráce středoevropských států, o který se i opíral neoaktivismus německých stran [Cabada, Šanc 2005: 63]. Události spojené s Rakouskem měly dopad i na vládní úroveň, 23. března¹⁰⁶ vystoupili z koalice němečtí agráři a o den později němečtí křesťanští

¹⁰⁴ <http://vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1918-1938-csr/milan-hodza-3/prehled-ministru-24650/>

¹⁰⁵ Tamtéž.

¹⁰⁶ <http://vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1918-1938-csr/milan-hodza-3/prehled-ministru-24650/>

sociálové a vstoupili do Sudetoněmecké strany. Z německých stran zůstala ve vládě pouze německá sociálně demokratická strana, ale po změně jejího vedení je následovala v dubnu 1938. [Cabada, Šanc 2005: 90]

Hitler navedl Henleina k tomu, aby si nárokoval pro vládu nepřijatelné požadavky a na sjezdu strany 24. dubna 1938 představil Karlovarský program zahrnující 8 bodů.¹⁰⁷ Z prezidentovy iniciativy vláda následně připravila tzv. národnostní statut, který se měl zabývat všemi národy v Československu. Tento program vlády mimo jiné zaváděl poměrné zastoupení národností ve státních službách nebo právo užívání jazyka jako úředního tam, kde menšina tvořila 15 % obyvatelstva. Sudetoněmecké straně ale nestačil. [Rychlík 1997: 137]

Československá vláda se rozhodla vyhlásit 20. května 1938 částečnou mobilizaci, aby zajistila bezpečnost republiky poté, co se objevily zprávy o pohybu německých vojsk poblíž československých hranic. Anglický a francouzský atašé byli přizváni do této oblasti z popudu Německa a konstatovali, že nic z toho, co tvrdilo Československo, neshledali. V mezinárodním prostředí následkem této zprávy pozbyl československý stát důvěryhodnosti a otevřel se prostor pro anglicko-francouzsko-německá jednání. [Kural 1993: 176-178]

Prezident Beneš byl označován za hlavního viníka neurovnání vztahu s Němci, proto byl z britské iniciativy vyslán prostředník, který by zprostředkoval dohodu mezi vládou a Sudetoněmeckou stranou. Lord Runciman přijel 3. srpna a jeho cílem bylo přesvědčit vládu, aby souhlasila s požadavky SdP vytyčenými v Karlových Varech, protože Benešovy návrhy urovnávající česko-německé vztahy byly hodnoceny jako nedostatečné. [Rychlík 1997: 140]

Hitler už nezakrytě připravoval vojenský útok na Československo. Ještě na počátku září prezident Beneš zveřejnil svůj poslední plán řešící postavení Němců v Československu, kde ustoupil Sudetoněmecké straně jak v bodech

¹⁰⁷ „Obnovu plné rovnoprávnosti německé národní skupiny s českým národem. Uznání německé národní skupiny jako právnické osoby k ochraně tohoto rovnoprávného postavení ve státě. Uznání nedotknutelnosti německého sídelního území. Vybudování samosprávy v německém sídelním území ve všech oblastech veřejného života, pokud jde o zájmy a záležitosti německé národní skupiny. Vytvoření zákonných ochranných opatření pro ty státní příslušníky, kteří žijí mimo uzavřené sídelní území svého národa. Náprava veškerého bezpráví a nahrazení všech škod, které sudetským Němcům v důsledku tohoto bezpráví vznikly. Uznání a provedení zásady: v německém území němečtí úředníci a veřejní zaměstnanci. Plná svoboda přiznání se k německému národu a německému světovému názoru.“ Dostupné z WWW: <<http://www.moderni-dejiny.cz/clanek/karlovarske-pozadavky-23-24-4-1938/>>.

karlovarského programu, tak i v jejích dalších požadavcích. Dalekosáhlé ústupky učinil proto, aby zachoval francouzsko-československé spojenectví, protože Francie a zejména Británie vyvíjely čím dál tím větší tlak. Tento návrh dostával SdP do bezvýhodné situace, proto přerušila jednání. [Kural 1993: 187-189]

Po projevu Hitlera v Norimberku se pokusila provést puč v Němci osídleném pohraničí. Hodžova vláda se snažila situaci stabilizovat, zakázala SdP a pokusila se zatknout její čelné představitele. [Cabada, Šanc 2005: 91]

Začalo se schylovat k československé tragédii. Britský premiér Neville Chamberlain se setkal s Hitlerem v Berchtesgadenu 15. září 1938 a nakonec souhlasil s jeho požadavkem odstoupení pohraničních území s převahou německého obyvatelstva. Británie spolu s Francií předložily svůj plán o 4 dny později. V něm žádaly bezpodmínečné přijetí Hitlerových požadavků – tedy odstoupení okresů, ve kterých žije více jak 50 % německých obyvatel, přičemž zbytku Československa měla být poskytnuta záruka proti případnému útoku. Československá vláda odmítla. Británie s Francií se z obav před rozpoutáním války snažily změnit stanovisko československé vlády, proto například uváděly, že pokud by se rozpoutala válka, bude za ní zodpovědné Československo, a proto se za něj Francie nepostaví. Francouzské stanovisko v podstatě znemožňovalo zásah ze strany východního spojence. Sovětský svaz, který byl stejně jako Francie vázán k Československu spojeneckými smlouvami, mu sliboval pomoc v případě, že by i Francie splnila své závazky. Těmito okolnostmi byla vláda nucena změnit svůj postoj a 21. září s požadavky souhlasila. [Tomeš 2008: 178-180]

Vláda předala následující den prezidentovi svou demisi a reagovala tak na protivládní protesty. Ihned poté, 22. září, byla jmenována vláda generála Jana Syrového, která byla úřednickým a zároveň posledním prvorepublikovým kabinetem.¹⁰⁸ *De facto* šlo o vládu všenárodní koalice složenou z československých demokratických státoporných stran. Hlavní náplní této vlády bylo zachovat stabilitu uvnitř státu. [Olivová 2000: 267-268]

¹⁰⁸ <http://vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1918-1938-csr/jan-syrovvy/prehled-ministru-24618/>

Britský premiér Chamberlain navštívil 22. září Hitlera ještě jednou, tentokrát v Godesbergu, a očekával po novém stanovisku československé vlády hladký průběh jednání. Nicméně Hitler překvapil navýšením svých požadavků – nově měly být naplněny i územní nároky Polska a Maďarska vůči Československu. Vzhledem k tomu, že Československo 23. září vyhlásilo na popud prezidenta Beneše mobilizaci, jednání skončila. Československý stát demonstroval vůli bránit suverenitu země. [Rychlík 1997: 141]

Beneš trval na odmítnutí godesbergských požadavků. Byl ochoten přistoupit k arbitráži zaštitěnou americkým prezidentem, eventuálně k mezinárodní konferenci, které by se ČSR samozřejmě účastnilo. Konference se sice konala, ale bez přítomnosti československého zástupce, v Mnichově 29. září 1938 za přítomnosti britského premiéra Nevilla Chamberlaina, francouzského ministerského předsedy Édouarda Daladiera, německého říšského kancléře Adolfa Hitlera a italského premiéra Benita Mussoliniho. Mnichovský diktát, jak se také mnichovské dohodě přezdívá, podepsali v noci 30. září. Stanovil, že vyklizení odstoupených území začne 1. října a obsazování převážně německých oblastí německými jednotkami proběhne v několika etapách počínaje 1. říjnem a konče 7. říjnem. Mezinárodní výbor složený ze zástupců Německa, Velké Británie, Francie, Itálie a Československa měl určit další území převážně německého charakteru, které měly být následně obsazeny do 10. října. Poté, co byl předložen výsledek jednání, československý prezident spolu s vládou prohlásili, že se podřizují rozhodnutí. [Olivová 2000: 279-282]

Podle dodatku mnichovské dohody mělo ČSR uspokojit i požadavky polské a maďarské menšiny. Pokud by se tak nestalo, měla rozhodnout mezinárodní konference a až poté měly být nové hranice garantovány. Mnichovský diktát znamenal konec první Československé republiky. Vnitropolitické a mezinárodní situace využila HSĽS prostřednictvím slovenského ministra, který měl k této straně blízko. Pohrozil premiérovi Syrovému podáním demise, pokud nebude splněna slovenská autonomie, což také následně učinil. Syrového vláda poté sama podala demisi jako celek. [Rychlík 1997: 143]

3.2 Koaliční vzorce

V období první Československé republiky se vyskytly 4 koaliční vzorce vlád – všenárodní, rudozelená, občanská neboli panská neboli celně-kongruová a koncentrační neboli široká.

3.2.1 Všenárodní koalice

Všenárodní koalice nesla označení podle toho, že v ní byly zastoupeny pročeskoslovenské subjekty. Ačkoli podle názvu měly reprezentovat československý národ, ve skutečnosti se z hlediska voličů tak hlavních představitelů jednalo jen o české demokratické politické strany z celého ideologického spektra. Všenárodní koalice začleňovaly vždy následující strany: Československou národní demokracii, Československou stranu národně socialistickou, Republikánskou stranu zemědělského a malorolnického lidu, Československou sociálně demokratickou stranu dělnickou a Československou stranu lidovou. Vlády dle uvedeného koaličního vzorce se objevily v letech 1918-1919 a 1921-1926, tedy v prvním desetiletí existence Československa.

Vůbec první československá vláda v čele s Karlem Kramářem (1918-1919) byla ustavena podle tohoto vzorce, navíc zahrnovala ještě stranicky nevyprofilovaný slovenský klub, který byl součástí všenárodní koalice. Vzhledem k tomu, že první československá vláda nevznikla na základě řádných parlamentních voleb, ale podle rozložení sil v revolučním Národním shromáždění po předchozí domluvě stranických lídrů, zahrnovala všechny strany v něm zastoupené a symbolizovala československou národní jednotu. Její trvání ukončily volby do obecních zastupitelstev konané v roce 1919, kvůli kterým vláda následně podala demisi. Jejich výsledek ukázal politické rozpětí společnosti, na základě kterého byl vytvořen nový typ koaličního vzorce – rudozelená koalice, která lépe odpovídala stranickým preferencím občanů.

Mezi všenárodní koalice patřila dále Benešova vláda (1921-1922), která vznikla po první úřednické vládě. Zahrnovala výše uvedené strany, ale byla řízena Pětkou, tedy čelnými představiteli těchto stran. Vláda podala demisi, protože se reprezentanti Pětky domluvili na personální obsazení vlády

nadcházející. Stejně tak jim byla nepohodlná osoba Beneše jako premiéra, který se snažil vliv Pětky brzdít [Klimek 1996: 227-231].

Po ní následovala první Švehlova vláda (1922-1925), kde poprvé usedli všichni členové Pětky. Skončila v důsledku neshod koaličních partnerů, a proto byla rozpuštěna poslanecká sněmovna a vypsány předčasné volby. Druhá Švehlova vláda (1925-1926) vzniklá po těchto volbách přibrala Československou živnostensko-obchodnickou stranu středostavovskou a Pětku nahradila Šestka. Vláda podala demisi v důsledku přetrvávajících neshod koaličních partnerů a okamžitě ji nahradila druhá úřednická vláda.

Z celkem 18 prvorepublikových vlád, byla všenárodní koalice sestavena celkem čtyřikrát. Daný vzorec skončil v okamžiku, kdy k formování vlád byly přizvány aktivistické německé strany. Od roku 1926 až do konce první republiky nevznikla už ani jedna neúřednická vláda skládající se z čistě československých stran, ale pouze koalice, ve kterých měly zastoupení i německé demokratické strany.

3.2.2 Rudozelené koalice

Druhým koaličním vzorcem, který se objevil od vzniku ČSR, byly rudozelené koalice. Jejich pojmenování bylo odvozeno ze stran, které je utvářely. Rudou představovaly 2 levicově orientované strany – Československá sociálně demokratická strana dělnická a Československá strana národně socialistická – a zelená barva symbolizovala agrární stranu, tedy Republikánskou stranu zemědělského a malorolnického lidu. Tento koaliční vzorec byl vůbec nejméně častý, rudozelené koalice se vyskytly pouze dvakrát a to v krátkém období v prvních letech republiky. První Tusarova vláda (1919-1920) byla jmenována na základě výsledku voleb do obecních zastupitelstev, kde tyto 3 strany mezi československými subjekty dosáhly nejlepšího výsledku. Z jiných než československých stran nebylo možné utvořit vládu, protože německé strany se po dlouhou dobu odmítaly podílet na vládě a vznik samostatného Československa neuznávaly. Ačkoli první parlamentní volby se konaly až o rok později v roce 1920, výsledek obecních voleb jasně ukázal, kdo by měl utvořit

koalici. Kromě těchto stran byl součástí koalice i bezpartijní slovenský klub. Plánované první parlamentní volby ukončily její fungování. Ve stranickém složení RSZML, ČSNS a ČSDSD pokračovala i druhá Tusarova vláda (1920), a to jako menšinový kabinet. Od počátku byla vnímána jako krátkodobé řešení, protože rozkol uvnitř socialistických stran podkopával její akceschopnost, proto vláda zanedlouho podala demisi. Nahradila ji první úřednická vláda. Po pádu poslední rudozelené koalice začala do popředí vystupovat Pětka, která stála za sestavováním a fungováním několika následných vlád. K uvedenému modelu se nebylo možné vrátit z prostého důvodu: RSZML, ČSNS a po rozkolu značně oslabená ČSDSD již nikdy nezískaly tolik mandátů, aby mohly utvořit většinový kabinet.

3.2.3 Občanské koalice

Třetím typem koaličního vzorce byly vlády složené z nesocialistických československých a německých stran doplněné o čistě slovenskou stranu: československými agrárníky (RSZML), lidovci (ČSL), národními demokraty (ČSND) a živnostníky (ČŽOSS), německými agrárníky (BdL) a křesťanskými sociály (DCV) a slovenskými lidovci (HSL'S). Tomuto typu koalice se přezdívalo občanská neboli panská neboli celně-kongruová. Občanská proto, že zahrnovala nesocialistické strany pravicového nebo středopравicového zaměření, panskou byla posměšně nazývána socialistickou opozicí a celně-kongruovou podle klíčových zákonů, které předznamenaly základ této koalice. Stojí za povšimnutí, že se jednalo o vůbec jediný koaliční vzorec, který byl ideologicky propojený, protože všechny strany byly pravicové nebo středopравicové. Vyskytly se v letech 1926-1929 celkově dvakrát, podobně jako rudozelené koalice. Zaprvé se jednalo o třetí Švehlovu vládu, která se vůbec poprvé dokázala dohodnout s jinými než československými stranami na společné vládě. Vláda skončila v důsledku personální výměny premiéra ze zdravotních důvodů. Následovala ji první Udržalova vláda ve stejném stranickém i personálním obsazení. Vláda podala demisi kvůli konání předčasných voleb, po kterých volala jak opozice, tak i vládní strany (neustálé rozepře mezi koaličními partnery a některé strany

koalice očekávaly i vyšší volební zisky) [Klimek 1998: 212-213]. Obnovení tohoto vzorce již nebylo možné, protože předčasné volby v roce 1929 přinesly nové rozložení sil a HSLS si kladla nepřijatelné podmínky [Klimek 1998: 239].

3.2.4 Koncentrační koalice

Posledním typem, se kterým jsme se za období první republiky mohli setkat, byly koncentrační neboli široké koalice. Jak název napovídá, zahrnovaly široké spektrum subjektů, a to konkrétně československých a německých. Vždy se jednalo o strany pročeskoslovenské a demokratické, ale ideologicky velmi různorodé, zahrnovaly čs. agrárníky, čs. sociální demokracii, čs. národní socialisty, čs. národní demokraty, čs. lidovce, čs. živnostníky a v posledním roce první republiky i Národní sjednocení. Z německých stran Svaz zemědělců, německá sociální demokracie a později i německá křesťansko-sociální strana. Po volbách 1929 vznikla myšlenka co nejširších koalic, údajně po společné domluvě Masaryka, Beneše a Udržala, zahrnujících strany občanské i socialistické, československé i německé avšak státotvorné a demokratické. Od roku 1929 do konce první republiky vznikaly výhradně široké koalice a staly se vůbec nejčastějším koaličním vzorcem – byly zformovány celkem sedmkrát. Po roce 1929 se změnila i atmosféra pro utváření koalic, o čemž svědčí výrok Antonína Švehly: „Roku 1920 kladly strany pro vstup do vlády podmínky, roku 1925 šly do vlády bez podmínek, roku 1929 jsou pro přijetí do vlády ochotny dělat ústupky“, jenomže snad každá strana chtěla mít co největší vliv, a proto i jiné představy o složení koalic [Klimek 1998: 239].

První vládou široké koalice byla druhá Udržalova vláda (1929-1932), která vznikla po předčasných volbách jako vláda RSZML, ČSDSD, ČSNS, ČSND, ČSL, BdL, DSAP, ČŽOSS¹⁰⁹. Podala demisi kvůli rostoucí nespokojenosti obyvatel s jejími hospodářskými opatřeními. Následně byla utvořena první Malypetrova vláda (1932-1934) složená z RSZML, ČSDSD, ČSNS, ČSND, ČSL, BdL, DSAP a podala demisi ihned poté, co národní demokraté opustili koalici. Druhá Malypetrova vláda (1934-1935) měla stejné

¹⁰⁹ 9. dubna 1932 opustili koalici živnostníci (ČŽOSS).

složení jako jeho první vláda vyjma účasti národních demokratů, došlo pouze k mírným personálním přesunům. Třetí vláda Jana Malypetra (1935) vznikla po posledních parlamentních volbách. Vzhledem k tomu, že je vyhrála německá nestátotvorná strana, měla stejné složení, pouze byli přibráni živnostníci. Svůj mandát skončila předčasně, protože agrární strana se zbavila svého premiéra. Nahrazena byla první Hodžovou vládou (1935) a pokračovala ve stejném stranickém seskupení. Podala demisi po prosincových prezidentských volbách, protože hrozil rozkol v agrární straně. Druhá Hodžova vláda (1935-1937) poprvé získala pro širokou koalici i německé křesťanské sociály. Podala demisi v důsledku koaličních sporů. Třetí Hodžova vláda (1937-1938) měla stejné stranické složení jako vláda předchozí. Krátce před odchodem německých aktivistických stran z kabinetu, vstoupilo do vlády Národní sjednocení. Během dubna 1938 po vystoupení všech německých stran se z ní stala *de facto* všenárodní koalice, protože už byla tvořena jen státopornými československými demokratickými stranami. Demisi podala v důsledku neudržitelné mezinárodní situace.

Neexistence loajální opozice, která by umožnila obměnění vlády, způsobila, že politické strany široké koalice neměly možnost oddechu v opozici, při kterém by získaly novou sílu v boji s rostoucí nespokojeností voličů. Soudržnost koalic pramenila z toho, že vlastně ani jiné řešení nebylo dost dobře možné. Poté, co následovala vládní krize, vytvořila se nová koaliční vláda ve stejném složení s pozměněným poměrem sil. [Broklová 1992: 38-39]

3.2.5 Tzv. úřednické vlády

Vedle koaličních vzorců politických stran se během první republiky objevily celkem třikrát nestranické vlády složené z odborníků – tzv. úřednické kabinetu. Reálně se ale nejednalo o čistě úřednické vlády, protože zde usedli nejen nestraníční odborníci na daný resort, ale i kovaní politici dlouhodobě působící na politické scéně, ačkoli stranicky jasně nevyprofilovaní. První úřednickou vládu Jana Černého (1920-1921) řídila ve skutečnosti Pětka, tedy hlavní představitelé stran všenárodní koalice, tudíž lze stěží hovořit

o nadstranické nepolitické vládě. Černého druhá úřednická vláda (1926) vznikla po rozpadu Pětky, respektive Šestky. Poté, co se v poslanecké sněmovně začala utvářet „celně-kongruová většina“, druhá úřednická vláda podléhala značnému vlivu stran zastoupených v nadcházející občanské koalici [Klimek 1998: 15]. Třetí úřednická vláda byla zároveň i poslední vládou první Československé republiky, jejím ministerským předsedou se stal Jan Syrový. Za touto vládou stály československé, respektive české demokratické státoporné strany.

Pro všechny úřednické kabinetu platilo, že zvyšovaly váhu prezidenta a omezovaly parlamentarismus ve prospěch státní byrokratické správy. Stejně tak možnost jejich kontroly byla slabší než v případě parlamentních vlád. Úřednické vlády ovšem nebyly nezávislé, protože také musely mít (většinovou) podporu parlamentu, tudíž nemohly vykonávat svévolnou politiku, respektive výrazně odlišnou od politiky stran držících většinu mandátů v dolní komoře parlamentu. Úřednické vlády vznikaly ve chvílích, kdy měly mezi sebou koaliční strany vážné rozepře a bylo potřeba zajistit akceschopnou vládu. Dalším důvodem bylo zbavení politických stran odpovědnosti za přijetí nepopulárních opatření, které byly v daném okamžiku nezbytné. [Broklová 1992: 44]

3.3 Typologie československých vlád 1918-1938

Tabulka č. 5 – Typologie československých vlád 1918-1938

Funkční období	Dní	Premiér (strana)	Vládní strany	Koal. vzorec	Mandáty (celk.) ¹¹⁰	Typ vlády
14.11.1918 - 8.7.1919	236	K. Kramář (ČSND)	ČSS, ČSDSD, RSZML, ČSND, ČSL, slov. klub	VŠ	254 (256) ¹¹¹	OC
8.7.1919 - 25.5.1920	322	V. Tusar I. (ČSDSD)	ČSS, ČSDSD, RSZML, slov. klub	RZ	198 (268)	OC
25.5.1920 - 15.9.1920	113	V. Tusar II. (ČSDSD)	ČSS, ČSDSD, RSZML ¹¹²	RZ	138 (281)	MG

¹¹⁰ Počet mandátů při nástupu do funkce na základě křesel získaných ve volbách.

¹¹¹ Po rozšíření revolučního Národního shromáždění 11. března 1919 na 270 poslanců disponovala vládní koalice 268 mandáty.

¹¹² Větší část Slovenské národní a rolnické strany se v roce 1920 spojila s čs. agrárníky. Do jejího poslaneckého klubu přešlo všech 12 poslanců. [Klimek 1996: 383]

Funkční období	Dní	Premiér (strana)	Vládní strany	Koal. vzorec	Mandáty (celk.) ¹¹⁰	Typ vlády
15.9.1920 - 26.9.1921	376	J. Černý I. (úř.vláda)	podpora stran všenárodní koalice	–		CG
26.9.1921 - 7.10.1922	376	E. Beneš (j. odborník)	ČSS, ČSDSD ¹¹³ , RSZML, ČSND, ČSL	VŠ	156 (281)	MWC
7.10.1922 - 9.12.1925	1159	A. Švehla I. (RSZML)	ČSS, ČSDSD, RSZML, ČSND, ČSL	VŠ	156 (281)	MWC
9.12.1925 - 18.3.1926	99	A. Švehla II. (RSZML)	ČSS, ČSDSD, RSZML, ČSND, ČSL, ČŽOSS	VŠ	159 (300)	MWC
18.3.1926 - 12.10.1926	208	J. Černý II. (úř. vláda)	podpora občanských stran	–		CG
12.10.1926 - 1.2.1929	843	A. Švehla III. (RSZML)	RSZML, ČSL, ČŽOSS, BdL, DCV, HSL'S (od ledna 1927), ČSND (od dubna 1928)	OBČ	126 ¹¹⁴ (300)	MG, MWC
1.2.1929 - 7.12.1929	309	F. Udržal I. (RSZML)	RSZML, ČSL, ČSND, ČŽOSS, BdL, DCV, HSL'S (do října 1929)	OBČ	162 ¹¹⁵ (300)	MWC, MG
7.12.1929 - 29.10.1932	1057	F. Udržal II. (RSZML)	RSZML, ČSL, ČSDSD, ČSNS, ČSND, BdL, DSAP, ČŽOSS (do dubna 1932)	KON	211 ¹¹⁶ (300)	OC
29.10.1932 - 14.2.1934	473	J. Malypetr I. (RSZML)	RSZML, ČSL, ČSDSD, ČSNS, ČSND, BdL, DSAP	KON	199 (300)	OC
14.2.1934 - 4.6.1935	475	J. Malypetr II. (RSZML)	RSZML, ČSL, ČSDSD, ČSNS, BdL, DSAP	KON	184 (300)	OC
4.6.1935 - 5.11.1935	154	J. Malypetr III. (RSZML)	RSZML, ČSL, ČSDSD, ČSNS, ČŽOSS, BdL, DSAP	KON	166 (300)	OC
5.11.1935 - 18.12.1935	43	M. Hodža I. (RSZML)	RSZML, ČSL, ČSDSD, ČSNS, ČŽOSS, BdL, DSAP	KON	166 (300)	OC

¹¹³ Po volbách v roce 1920 získala ČSDSD 74 mandátů, ale po rozkolu uvnitř strany, který vedl k založení KSČ, jich jí zůstalo jen 52 až do dalších voleb [Kárník 2000: 380-381].

¹¹⁴ Členem koalice byla i HSL'S od ledna 1927. Spolu s ní vláda disponovala 149 mandáty a zůstávala stále menšinovou vládou. Poté, co se její součástí stala 28. dubna ČSND, disponovala 162 mandáty a získala většinu. Celkem byla 564 dní menšinovou a 279 dní minimální vítěznou koalicí.

¹¹⁵ Po odchodu HSL'S z vlády ztratila 8. října většinu, měla pouze 139 mandátů a krátce na to podala demisi. Celkem 249 dní tvořila MWC a 60 dnů menšinovou vládu.

¹¹⁶ Po odchodu ČŽOSS v dubnu 1932 vláda disponovala 199 mandáty.

Funkční období	Dní	Premiér (strana)	Vládní strany	Koal. vzorec	Mandáty (celk.) ¹¹⁰	Typ vlády
18.12.1935 - 21.7.1937	581	M. Hodža II. (RSZML)	RSZML, ČSL, ČSDSD, ČSNS, ČŽOSS, BdL, DSAP, DCV	KON	172 (300)	OC
21.7.1937 - 22.9.1938	428	M. Hodža III. (RSZML)	RSZML, ČSL, ČSDSD, ČSNS, ČŽOSS, NSj (od března), BdL (do března), DCV (do března), DSAP (do dubna)	KON	172 ¹¹⁷ (300)	OC, MWC
22.9.1938 - 4.10.1938	12	J. Syrový (úř. vláda)	Podpora stran všenárodní koalice	–		CG

VŠ = Všenárodní koalice, **RZ** = Rudozelená koalice, **OBČ** = Občanská koalice, **KON** = Koncentrační koalice. **OC** = Velká koalice s alespoň 1 nadbytečným členem (*Oversized Coalition*, tj. *Surplus Majority Coalition*, SMC); **MG** = Menšinová vláda (*Minority Government*); **MWC** = Minimální vítězná koalice (*Minimum Winning Coalition*); **CG** = Úřednická vláda (*Caretaker Government*).

Zdroj: Zpracováno na základě dat v [Balík, Hloušek, Holzer, Šedo 2006: 60-61], [Klimek 1996: 377-381], [Klimek 1998: 559-563] a na <http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1918-1938-csr/>

Během první republiky vzniklo celkem 18 vlád, průměrná délka trvání všech prvorepublikových vlád byla 404 dní, tedy přibližně 13,5 měsíce. Ani jedna vláda nevydržela celé funkční období, všechny skončily předčasně. Trvanlivost vlád negativně ovlivňuje zpravidla fragmentovaný stranický systém a polarizovaná opozice, čím silněji jsou tato kritéria zastoupena, tím krátkodobější životnost kabinetu [Laver, Schofield 1998: 150]. Ačkoli se může zdát, že průměrná trvanlivost vlád svědčila o nestabilitě Československa, Broklová uvádí, že se řadilo průměrnou délkou trvání vlád mezi nejvíce stabilní země tehdejší doby¹¹⁸ [Broklová 1992: 40].

¹¹⁷ Nejprve se k vládnímu táboru připojilo NSj 19. března 1938, vláda pak následně měla 189 mandátů, 23. března odešel BdL a vláda měla podporu 184 poslanců, den na to odešla DCV a koalice tak disponovala 178 křesly. Vládu 11. dubna opustila DSAP a koalici táboru zbylo 167 mandátů z 300. Od té chvíle až do demise vlády se jednalo o minimální vítěznou koalici, čili OC trvala 264 dní, MWC 164.

¹¹⁸ Broklová uvádí, že průměrná trvanlivost vlád odpovídala 15 měsícům. Explicitně však neuvádí, jak k tomuto číslu došla. Domnívám se, že do svého výpočtu nezahrnula úřednické vlády, potom skutečně dojdeme k průměrné délce vlád 15 měsíců. Osobně jsem se přiklonila k vypočtení průměrné délky trvání všech 18 prvorepublikových vlád, tedy včetně úřednických.

Z 18 vlád byly 3 úřednické. Jak jsem již uvedla, nelze tvrdit, že se jednalo o zcela nepolitické vlády. Nicméně analyzovat je z hlediska trvanlivosti jako samostatnou kategorii pokládám za zavádějící, protože obecně platí, že úřednická vláda má dočasný charakter a jejím úkolem je překlenout určité časově omezené období, a tak tomu bylo i za první republiky.

Nejméně častým typem byly menšinové vlády, které vznikly pouze třikrát. Jmenovitě šlo o Tusarovu II., Švehlovu III. vládu, kterou pokládám za menšinovou vládu pouze do té doby, než se v průběhu funkčního období stala minimální vítěznou koalicí spojením s dalšími koaličními partnery, a Udržalovu I. vládu, která během svého úřadu ztratila nadpoloviční podporu a do konání předčasných voleb fungovala jako menšinová. Průměrná trvanlivost menšinových vlád tedy byla 246 dní.¹¹⁹ Menšinové vlády byly zcela jistě výjimečnými případy. I dle jejich četnosti lze soudit, že nebyly typem kabinetu, který by byl pro Československo charakteristický. Spíše se jednalo o ojedinělé případy poskytující dočasné řešení. V prvním případě menšinovou vládu nahradila úřednická vláda, čímž došlo ke změně ve stranickém složení koalice, respektive se přeměnila v nestranický model vlády spolu s novým premiérem. V třetím případě menšinová vláda skončila kvůli vypsání předčasných voleb.

Relativně často vznikaly minimální vítězné koalice, a to celkem čtyřikrát, respektive šestkrát, pokud vezmeme v úvahu i vlády, které byly nejprve menšinové, či tvořily velkou koalici a v průběhu vládního mandátu se pozměnilo jejich stranické složení. Průměrná trvanlivost MWC byla 388 dní.

Mezi typem minimální vítězné koalice a koaličními vzorci existuje určitá spojitost. Zprvů téměř vždy byly všennárodní koalice zároveň MWC, konkrétně v 3 ze 4 případů. Průměrná trvanlivost všennárodních koalic byla mezi koaličními vzorci druhá nejvyšší, a to 468 dní. Kromě první všennárodní koalice, která byla typem velké koalice, všechny následující všennárodní kabinety vznikly na základě výsledků parlamentních voleb. Po nich ale už „československé“ demokratické

¹¹⁹ Pokud během funkčního období kabinetu došlo ke změně typu vlády, zohledňuji to ve svých výpočtech průměrné trvanlivosti menšinových, minimálních vítězných a velkých koalic. Například kabinet byl nejprve menšinovým a později se stal MWC, rozdělila jsem jeho funkční období na 2 části s odpovídajícím počtem dní, kdy tvořil MG, respektive MWC.

strany získaly relativně těsnou většinu. Zadruhé obě dvě občanské koalice, Švehlova III. a Udržalova I. vláda, byly po určitou část svého funkčního období MWC. Občanské koalice byly z hlediska trvanlivosti vůbec nejstabilnější ze všech 4 koaličních vzorců, průměrná délka vlády odpovídala 576 dnům. Jednalo se o ideologicky propojené koalice českých, německých a jedné slovenské strany. Ve stranickém spektru se ale již nevyskytoval další významný subjekt, který by se mohl připojit, aby vznikla například nadměrně velká ideologicky koherentní koalice. Také koncentrační koalice Hodžovy III. vlády se po odchodu několika koaličních partnerů stala MWC. Zde ale žádná souvislost není, protože se jednalo o ztrátu podpory koaličních partnerů.

Mezi důvody, které ukončily mandát MWC, patřilo konání voleb do Národního shromáždění, výměna na premiérském postu a ustavení úřednické vlády, čímž došlo jak ke změně v osobě předsedy vlády tak změně stranického složení koalice na nestranickou vládu odborníků. Například Benešova vláda podala demisi, protože jeho přítomnost v premiérském křesle byla neudržitelná. Podobně Švehlova III. vláda skončila z důvodu změny na postu premiéra, tentokrát ale ze zdravotních důvodů, kdy ho nahradil jeho spolustraník, a vláda pokračovala ve stejném stranickém i personálním obsazení. Dvakrát vláda podala demisi z důvodu předčasných voleb, od kterých se očekávalo nové rozložení sil v Národním shromáždění. Tím se měly vyřešit přetrvávající neshody mezi koaličními partnery v případě Švehlovy I. a Udržalovy I. vlády. Dvakrát politickou vládu nahradil úřednický kabinet a to v případě Švehlovy II. a Hodžovy III. vlády.

Vůbec nejčastějším typem se staly velké koalice, z hlediska typologie vlády, které zahrnovaly minimálně jednoho člena navíc, součástí kabinetu byla tedy i strana/strany nepotřebné pro získání nadpoloviční většiny v dolní komoře Národního shromáždění. Z 18 vlád šlo o rovnou polovinu případů a jejich průměrná trvanlivost dosahovala 401 dní. V prvním desetiletí se jednalo o pouze 2 vlády – Kramářovu a Tusarovu I. Vzhledem k tomu, že to byly vůbec první československé vlády, které nevycházely z regulérních parlamentních voleb, staly se do značné míry jedinečnými. Zahrnovaly více subjektů, než bylo třeba,

Kramářův kabinet byl dokonce koncipován jako vláda národní jednoty. V druhém desetiletí první republiky, respektive od prosince 1929 už nevznikl jiný typ koalice. Je sice pravda, že Hodžova III. vláda se stala po odchodu německých aktivistických stran minimální vítěznou koalicí, nicméně bylo tomu tak v důsledku vypjaté mezinárodní a vnitropolitické situace, která předznamenávala zánik první republiky. V druhém poločase první republiky vznikaly velké koalice zejména ze tří důvodů. Zaprvé prostor pro pravicovou občanskou koalici byl již vyčerpán, HSĽS se stavěla čím dál silněji proti vládě a bez její podpory ji nebylo možné obnovit. Zadruhé zhoršující se ekonomická situace na konci 20. let, která vyústila v celosvětovou hospodářskou krizi, se odrazila i do utváření koalic. K zajištění sociálního smíru bylo žádoucí, aby se vlády účastnily i levicové subjekty. Zatřetí od poloviny 30. let, kdy se stupňovalo mezinárodní napětí a kdy vzrůstaly odstředivé tendence v politickém systému, měly velké koalice poskytnout co nejširší podporu, koncentrovat všechny významné prodemokratické československé a německé subjekty a zajistit tak co největší stabilitu v zemi.

Spojitosť mezi typem koalice a koaličním vzorcem se zcela jistě objevila v případě koncentračních koalic, protože všech 7 koncentračních neboli širokých vlád vytvořilo zároveň nadměrně velké koalice. Průměrná trvanlivost koncentračních koalic byla 459 dní. Co se týče příčin skončení velkých koalic, častým důvodem se staly volby. Kramářova vláda podala demisi, čímž reagovala na výsledky obecních voleb z roku 1919 a po kterých vznikla vláda, která lépe odpovídala náladám ve společnosti, ačkoli se nejednalo o regulérní parlamentní volby. Stejně tak Tusarova I. vláda podala demisi z důvodu prvních voleb do Národního shromáždění. Podobně Malypetrova II. vláda skončila své funkční období kvůli předčasným volbám. Dvakrát koalice ukončila svůj mandát z důvodu změny na premiérském postu – Udržalova II. a Malypetrova III. vláda. V případě Hodžovy II. vlády došlo k ukončení přeformulováním koalice, protože vláda podala demisi a následný kabinet v době mezi dvěma volbami opět sestavil Hodža a poté pokračoval ve stejném stranickém složení jako jeho předchozí vláda. Změna stranického složení, která je také považována za jedno z kritérií pro

novou koalici, se týkala Malypetrovy I. vlády, kdy jeho další vláda pokračovala bez národních demokratů a také Hodžovy I. vlády, kdy v Hodžově II. koalici nově usedli němečtí křesťanští sociálové. Poslední československá vláda skončila z důvodu ustavení úřednické vlády.

Během první Československé republiky se staly volby nejčastějším důvodem ukončení politických vlád a to v pěti případech. Čtyřikrát došlo k personální obměně na postu premiéra, dvakrát ke změně stranického složení koalice a pouze jednou došlo k přeformulování kabinetu. Specifickou kategorií tvořily úřednické vlády, jejich ustavení ukončilo mandát třem vládám. V tomto případě se změnila jak osoba premiéra, tak z politického kabinetu se stala nestraničná vláda. Vyslovení nedůvěry se ale nikdy nestalo důvodem zániku vlády. Obecně lze konstatovat, že nestabilitu vlád bezesporu umocňovaly neshody mezi koaličními partnery.

Nejúspěšnějším premiérem byl Antonín Švehla s jeho I. vládou, která byla rekordní co do délky mandátu – 1159 dní. Podle Cabady a Šance byl nejstabilnější a nejvýkonnější Švehlův III. kabinet trvající 843 dnů, tedy první občanská koalice a první vláda, na které se podílely německé aktivistické strany [Cabada, Šanc 2005: 29]. Domnívají se, že zapojení i jiných než čs. stran do koaliční spolupráce bylo cestou, jak zajistit stabilitu v Československu.

Premiéry politických vlád se stávali významní představitelé nejsilnější strany, ale ne vždy jím byl předseda. Například Tusar v době svých vlád zároveň nestál v čele čs. sociální demokracie, stejně tak Udržal, Malypetr a Hodža se stali premiéry, ale nebyli zároveň předsedou agrární strany [Dostál 1998: 184].

Závěr

Meziválečné Československo se ukázalo jako velmi zajímavý případ z hlediska utváření vlád a dalších atributů souvisejících s koaličním chováním.

Poměrný volební systém s přísně vázanými kandidátkami vykazující velmi proporční výsledky, a absence volební klauzule způsobily, že se do poslanecké sněmovny dostaly i strany, které byly významově marginální. Za první republiky se konaly celkem 4 volby, kromě prvních všechny předčasné, a do poslanecké sněmovny Národního shromáždění vždy vstoupilo 14-16 politických stran, z nichž velká část obdržela jen okrajovou podporu voličů. Na druhou stranu tyto marginální strany jako celek disponovaly nezanedbatelným počtem mandátů. Díky volebnímu systému a silným štěpným liniím stranického systému vznikaly za první republiky pouze mnohočetné koaliční kabinet.

Stranický systém byl značně roztržštěný a polarizovaný. Utvářel se na základě národnostního štěpení, které bylo nejdůležitější z hlediska koaličního chování. Vhodnější je proto hovořit o několika stranických národnostních subsystémech existujících paralelně vedle sebe. Jako klíčový se ukázal i postoj aktérů k systému. Do roku 1926 tvořily koalice strany československé (*de facto* české) bez ohledu na jejich ideologickou orientaci. Všechny subjekty, které se podílely na vládních kabinetech, vždy spojoval demokratický a státoporný postoj, ale jádrem koalic byly vždy strany české.

Velký vliv na formování koalic měl i tzv. Hrad, tedy prezident Masaryk a okruh jednotlivců s ním ideově spřízněných. Masaryk se těšil mezi občany velké popularity, byl vnímán jako zakladatel státu. Byl si své autority vědom a svou úlohu nespatořoval v roli pasivního státníka, naopak se na politickém poli aktivně angažoval. Svě představy o podobě vládních koalic, včetně jejich personálního obsazení, se mu mnohdy dařilo prosadit. Výrazně se zasadil o spoluúčast německých stran ve vládách, ostatně věřil, že spory mezi Čechy a Němci lze překonat oboustrannou spoluprací na politické úrovni a zajistit tak stabilitu demokracie v Československu.

Do roku 1926 se vládní kabinetů skládaly pouze z „československých“ subjektů a podle stran, které je utvářely, odpovídaly rudozeleným či všennárodním koaličním vzorcům. Německé strany se zpočátku stavěly proti vzniku a existenci ČSR, spolupráce s nimi tak byla nereálná. Z prvních parlamentních voleb v roce 1920 vzešla jako nejsilnější strana čs. sociální demokracie. Její pozici otrásl vnitřní rozkol, který později vedl k založení antisystémové komunistické strany, disponující silnou podporu voličů. Kvůli obavám z hrozící socialistické revoluce v Československu a bloku negativistické nacionální opozice se zformoval mimoústavní neparlamentní dohádovací orgán, tzv. Pětka složená z hlavních představitelů československých stran RSZML, ČSDSD, ČSS, ČSL a ČSND. Aby bylo v dané situaci možné udržet demokratický vývoj republiky, byli vůdci nuceni přenést se přes své ideologické rozpory.

Pětka se záhy stala nejvýznamnějším hybatelem koaličního chování. Předjednávala vládní agendu, určovala obsazení vlád a parlament degradovala do role automaticky schvalujícího tělesa. Stranická poslušnost poslanců a senátorů byla zajištěna díky přísně vázaným kandidátkám a Volebnímu soudu, který mohl v průběhu funkčního období rozhodnout o zbavení mandátu přeběhlíků. Ústava přitom zakotvovala volný mandát, což svědčí o tom, že politická realita byla mnohdy s ústavou v rozporu. Přestože Pětka představovala spornou instituci, dokázala překlenout období, ve kterém se musely dohodnout na spolupráci ideologicky naprosto odlišné československé strany. Později vznikly obdobné dohádovací orgány Šestka a Osma, ale nikdy nedosáhly takového vlivu. Ne vždy se však podařilo překlenout koaliční rozpory do té míry, aby nedocházelo k pádům vlády.

Se vstupem německých aktivistických stran do vlády v říjnu 1926 zároveň došlo k ustavení první ideologicky propojené koalice československých, německých a slovenské strany. Tomuto koaličnímu vzorci se přezdívalo občanská koalice, a nepřekvapivě se ukázal jako nejlepší řešení z hlediska průměrné trvanlivosti, která byla u občanských koalic nejvyšší. Přesto se prostor pro formování občanských koalic relativně rychle vyčerpal, vznikaly pouze v období 1926-1929. Nejsilnější slovenská strana HSLS stála mimo uvedené

období v opozici. Odmítala ideu jednotného československého národa, vznášela nároky na autonomii Slovenska a ve 30. letech její protivládní postoje ještě zesílily.

Za první republiky se vyskytly všechny typy vlád, tedy menšinové, minimální vítězné koalice a nejčastěji nadměrně velké koalice, které představovaly polovinu případů. V druhém desetiletí byly nadměrné velké koalice utvářeny z občanských a socialistických československých a německých stran, pro tento koaliční vzorec se vžilo označení koncentrační koalice. Nemožnost alternace stran v těchto vládách, kdy docházelo jen k drobným změnám ve složení koalic, byla způsobena širokou neloajální pravicovou a levicovou opozicí.

Dalším charakteristickým rysem prvorepublikových vlád byla jen minimální personální obměna vlád i Národního shromáždění, svou roli sehrály přísně vázané kandidátní listiny, během dvaceti let nedošlo ke generační výměně politických elit. Po rozkolu v čs. sociální demokracii se stala nejsilnější politickou stranou první republiky strana agrární (RSZML), která se jako jediná podílela na všech koaličních vládách a od roku 1922 se stal premiérem vždy její představitel.

Specifický typ kabinetu představovaly tzv. úřednické vlády složené z odborníků, které se objevily celkem třikrát. Přesto nelze tvrdit, že byly nepolitickými vládami, v parlamentu za nimi vždy v pozadí stály určité strany, které se snažily řídit jejich vládní agendu. K úřednickým vládám se přistupovalo v době, kdy strany nebyly schopné zajistit akceschopnost vlády, ale také významným politickým reprezentantům vyhovovalo, že nenesou přímou politickou odpovědnost za nepopulární opatření.

Průměrná délka všech 18 vlád odpovídala 13,5 měsícům, případně 15 měsícům bez započítání úřednických vlád. Ačkoli toto číslo není příliš vysoké a docházelo k častému střídání vlád, můžeme udržení demokracie považovat za velký úspěch. V okolních státech došlo k nástupu nedemokratických režimů a Československo tak zůstávalo během meziválečného období jediným ostrovem demokracie ve střední Evropě.

Summary

The First Czechoslovak Republic was an interesting case in regard to coalition formation. The closed-list proportional representation electoral system together with the absence of legal threshold resulted in very proportional outcomes, bringing the large number of otherwise marginal parties into the parliament. Thanks to this, only governments consisting of many parties were formed, since neither party ever achieved electoral support enabling it to form the single-party government.

The party system was very fragmented and corresponded to the polarized multipartism according to Sartori's framework. Since the system followed national cleavage, individual national party subsystems coexisted along each other, based on traditional cleavages. Governments were formed mainly by Czechoslovak parties, that were *de facto* Czech, several German parties, and also one pure Slovak party took part. All parties in governments had democratic and constructive attitude.

President Masaryk and the group around him, so called *Hrad* (“The Castle”), have also a great influence on the coalition formation. Masaryk was very popular among citizens, and was regarded as the Father of the Republic. He was aware of his authority and he tried to influence the governments, including their composition. He also advocated the idea of including German parties in coalitions, as this was, according to him, the way how to stabilize the democracy in Czechoslovakia.

Till 1926, only Czechoslovak parties formed governments. German parties used to oppose the existence of Czechoslovakia at all. Social Democratic Party, the strongest party after 1920 elections, was weakened by the split of its radical part that formed the anti-system Communist Party. This tough situation got leaders of five ideologically different Czechoslovak parties to create unofficial institution called *Pětka* (“The Five”) to ease finding the compromise, and defined the coalition behavior at that time.

The first ideologically coherent coalitions were formed after year 1926, when Slovak and activist German parties took part in the government. As expected, this type of coalition was the most durable coalition model, although existing only in a relatively short period between 1926 and 1929. The most frequent system of government was the oversized coalition consisting of both right-wing and left-wing Czechoslovak and German parties. No other type of government apart from this one was formed after 1929.

The average duration of all 18 governments was 13.5 months, or 15 months when not including caretaker governments. While this number is not very high, and governments changed very often, the fact, that the democracy was preserved, was a big success. Regimes in the neighboring countries changed to undemocratic.

Použitá literatura

A) Dokumenty

Sčítání lidu v republice Československé ze dne 15. února 1921. Československá statistika, sv. 9., řada VI., sešit 1. (1924). Vyd. 1. Praha: Státní úřad statistický. 276 s.¹²⁰

Volby do Národního shromáždění v dubnu roku 1920 a všeobecné volby do obecních zastupitelstev v Čechách, na Moravě a ve Slezsku v červnu roku 1919. (1922). Vyd. 1. Praha: Státní úřad statistický. 168 s.¹²¹

Volby do Národního shromáždění Československé republiky: historický přehled výsledků voleb za období 1920 – 1935 [online]. 2006. [cit. 6. 12. 2012].

Český statistický úřad. Dostupné z:

<http://www.czso.cz/csu/2006edicniplan.nsf/publ/4219-06-1920_az_1935>.

Volby do zákonodárných orgánů Československa a České republiky 1920-2006: k 90. výročí vzniku samostatného československého státu [online]. 2008.

[cit. 6. 12. 2012]. Český statistický úřad. Dostupné z:

<http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/publ/4220-08-1920_2006>.

Zákon č. 37/1918 Sb. ze dne 13. listopadu 1918 o prozatímní ústavě. Dostupné z:

<http://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1918.html>.

Zákon č. 121/1920 Sb. ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky. Dostupné z:

<http://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1920.html>.

B) Neperiodická literatura

Balík, S.; Hloušek, V.; Holzer, J.; Šedo, J. (2006). *Politický systém českých zemí 1848-1989.* Vyd. 1. (2. dotisk). Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity. 180 s. ISBN 80-210-3307-X.

¹²⁰ ISBN neuvedeno.

¹²¹ ISBN neuvedeno.

- Balík, S. (2009). *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*. Vyd. 1. Praha: Grada. 250 s. ISBN 978-80-247-2908-4.
- Balík, S.; Havlík, V. (2011). Koaliční vládnutí ve střední Evropě – základní východiska. In Balík, S.; Havlík, V. a kol. *Koaliční vládnutí ve střední Evropě (1990-2010)*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav. 9-37 s. ISBN 978-80-210-5537-7.
- Broklová, E. (1992). *Československá demokracie: politický systém ČSR 1918-1938*. Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství. 168 s. ISBN 80-901059-6-3.
- Broklová, E. (1999). *Politická kultura německých aktivistických stran v Československu 1918-1938*. Vyd. 1. Praha: Karolinum. 144 s., 53 s. příl. ISBN 80-7184-760-7.
- Broklová, E. (2001). *Prezident Republiky československé: instituce a osobnost T. G. Masaryka*. Vyd. 1. Praha: Masarykův ústav AV ČR. 143 s. ISBN 80-86495-07-8.
- Broklová, E. (2008). Agrární strana a demokracie. Republikánská strana zemědělského a malorolnického lidu ve druhém desetiletí republiky. In Broklová, E.; Tomeš, J.; Pehr, M. *Agrárníci, národní demokraté a lidovci ve druhém poločase první Československé republiky*. Vyd. 1. Praha: Masarykův ústav a Archiv AV ČR. 16-78 s. ISBN 978-80-86495-47-7.
- Cabada, L.; Šanc, D. (2005). *Český stranický systém ve 20. století*. Vyd. 1. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. 223 s. ISBN 80-86898-33-4.
- Cabada, L. (2007). Politický systém první Československé republiky. In Vodička, K; Cabada, L. *Politický systém České republiky: historie a současnost*. Vyd. 2., aktualiz. a rozš. Praha: Portál. 15-44 s. ISBN 978-80-7367-337-6.
- Dostál, V. V. (1998). *Agrární strana. Její rozmach a zánik*. Vyd. 1. Brno: Atlantis. 358 s. ISBN 80-7108-133-7.
- Hájek, J.; Hájková, D.; Kolář, F.; Lacina, V.; Maršálek, Z.; Šedivý, I. (2008). *Moc, vliv a autorita v procesu vzniku a utváření meziválečné ČSR*. Vyd. 1.

- Praha: Masarykův ústav a Archiv AV ČR. 197 s. ISBN 978-80-86495-46-0.
- Kalvoda, J. (1998). *Genese Československa*. Vyd. 1. Praha: Panevropa. 607 s. ISBN 80-85846-09-8.
- Kárník, Z. (2000). *České země v éře První republiky (1918-1938). Díl 1., Vznik, budování a zlatá léta republiky (1918-1929)*. Vyd. 1. Praha: Libri. 571 s. ISBN 80-7277-027-6.
- Kárník, Z. (2002). *České země v éře První republiky (1918-1938). Díl 2., Československo a české země v krizi a v ohrožení (1930-1935)*. Vyd. 1. Praha: Libri. 577 s. ISBN 80-7277-031-4.
- Klimek, A. (1996). *Boj o Hrad I. Hrad a Pětka 1918-1926: vnitropolitický vývoj Československa 1918-1926 na půdorysu zápasu o prezidentské nástupnictví*. Vyd. 1. Praha: Panevropa. 432 s. ISBN 80-85846-06-3.
- Klimek, A. (1998). *Boj o Hrad II. Kdo po Masarykovi? Vnitropolitický vývoj Československa 1926-1935 na půdorysu zápasu o prezidentské nástupnictví*. Vyd. 1. Praha: Panevropa. 591 s. ISBN 80-86130-02-9.
- Klimek, A. (2003). *Vítejte v první republice*. Vyd. 1. Praha: Havran. 301 s. ISBN 80-86515-33-8.
- Krejčí, O. (1994). *Kniha o volbách*. Vyd. 1. Praha: Victoria Publishing. 353 s. ISBN 80-85605-88-0.
- Kural, V. (1993). *Konflikt místo společenství? Češi a Němci v československém státě (1918-1938)*. Vyd. 1. Praha: R. 272 s. ISBN 80-901431-3-X.
- Laver, M. J.; Schofield, N. (1998). *Multiparty Government: The Politics of Coalitions in Europe*. Vyd. 2. Ann Arbor: University of Michigan Press. 308 s. ISBN: 0-472-08562-X.
- Laver, M. J.; Budge, I. (2002). *Party Policy and Government Coalitions*. Vyd. 2. New York: Palgrave Macmillan. 448 s. ISBN: 0-333-55617-8.
- Lebeda, T. (2008). *Volební systémy poměrného zastoupení: mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*. Vyd. 1. Praha: Karolinum. 160 s. ISBN 978-80-246-1523-3.

- Müller, W. C.; Strom, K. (2003). *Coalition Governments in Western Europe*. Vyd. 1 brožované. New York: Oxford University Press. 602 s. ISBN 0-19-829761-0.
- Olivová, V. (2000). *Dějiny první republiky*. Vyd. 1. Praha: Karolinum. 355 s. ISBN 80-7184-791-7.
- Olivová, V. (2010). *Československo a Německo 1918-1929*. Vyd. 1. Praha: Společnost Edvarda Beneše. 264 s. ISBN 80-86107-45-5.
- Pehr, M. (2008). Československá strana lidová a její vztah k demokracii v době první republiky. In Broklová, E.; Tomeš, J.; Pehr, M. *Agrárníci, národní demokraté a lidovci ve druhém poločase první Československé republiky*. Vyd. 1. Praha: Masarykův ústav a Archiv AV ČR. 214-260 s. ISBN 978-80-86495-47-7.
- Rychlík, J. (1997). *Češi a Slováci ve 20. století. Česko-slovenské vztahy 1914-1945*. Vyd. 1. Bratislava: Academic Electronic Press. 360 s. ISBN 80-88880-10-61.
- Říchová, B. (2006). *Přehled moderních politologických teorií: empiricko-analytický přístup v soudobé politické vědě*. Vyd. 2. Praha: Portál. 303 s. ISBN 80-7367-177-8.
- Tomeš, J. (2008). Nacionalismus a demokracie. Úskalí české nacionální strany v meziválečném Československu. In Broklová, E.; Tomeš, J.; Pehr, M. *Agrárníci, národní demokraté a lidovci ve druhém poločase první Československé republiky*. Vyd. 1. Praha: Masarykův ústav a Archiv AV ČR. 130-213 s. ISBN 978-80-86495-47-7.

C) Periodická literatura

- Brunclík, M. (2009). Negativní parlamentarismus: cesta k efektivnějšímu fungování parlamentního režimu? *Acta Politologica*. Vol. 1, No. 2, s. 118-141. ISSN 1803-8220. Dostupné z: http://acpo.fsv.cuni.cz/ACPO-15-version1-brunclik_01_02_merged.pdf.
- Fiala, P. (2001). Politické strany a stranicko-politické systémy v Československu. K otázce kontinuity a diskontinuity v kontextu „transitologického“

výzkumu. *Politologický časopis*. Roč. 8., č. 1, s. 30-39. ISSN 1211-3247.

Dostupné z: <<http://www.politologickycasopis.cz/cz/archiv/2001/1/>>.

Herman, V.; Pope, J. (1973). Minority Governments in Western Democracies. *British Journal of Political Science*. Vol. 3, No. 2, (Apr., 1973), pp. 191-212. ISSN 00071234. Dostupné z: <<http://www.jstor.org/stable/193381>>.

D) Internetové zdroje

Lukeš, B. *Vznik ČSL* [online]. Oficiální stránky KDU-ČSL. Poslední změna 2. 1. 2006 [cit. 5. 1. 2013]. Dostupné z:

<<http://www.kdu.cz/Dokumenty/Historie/2--VZNIK-CSL.aspx>>.

Oficiální stránky Ministerstva zahraničních věcí ČR. *Politika československých vlád vůči národnostním menšinám 1918–1938* [online]. Poslední změna 4. 1. 2010 [cit. 13. 1. 2013]. Dostupné z:

<http://mzv.cz/file/637455/NAR_MENS_MONOGR_20_stran.pdf>.

Oficiální stránky Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. *Historie parlamentarismu a české ústavnosti* [online]. [cit. 8. 3. 2013]. Dostupné z:

<<http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=697>>.

Oficiální stránky Vlády ČR. *Historie minulých vlád: 1918-1938 ČSR* [online].

Poslední změna 29. 8. 2007 [cit. 25. 2. 2013]. Dostupné z:

<<http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1918-1938-csr/>>.

Sovadina, J. *Karlovarské požadavky (23. – 24. 4. 1938)* [online]. Moderní dějiny, vzdělávací portál pro učitele, studenty a žáky. Poslední změna 10. 2. 2012. [cit. 15. 3. 2013]. Dostupné z: <[http://www.moderni-](http://www.moderni-dejiny.cz/clanek/karlovarske-pozadavky-23-24-4-1938/)

[dejiny.cz/clanek/karlovarske-pozadavky-23-24-4-1938/](http://www.moderni-dejiny.cz/clanek/karlovarske-pozadavky-23-24-4-1938/)>.

Seznam zkratek

BdL	Svaz zemědělců a venkovských živností (německy <i>Bund der Landwirte und des ländischen Gewerbes</i>)
CG	Úřednická vláda (anglicky <i>Caretaker Government</i>)
ČSDSD	Československá sociálně demokratická strana dělnická
ČSL	Československá strana lidová
ČSND	Československá národní demokracie
ČSNS	Československá strana národně socialistická
ČSR	Československá republika
ČSS	Československá socialistická strana
ČSSD	Česká strana sociálně demokratická
ČŽOSS	Československá živnostensko-obchodnická strana středostavovská
DCV	Německá křesťansko-sociální strana lidová (německy <i>Deutsche christlich-soziale Volkspartei</i>)
DNP	Německá nacionální strana (německy <i>Deutsche Nationalpartei</i>)
DNSAP	Německá nacionálně socialistická dělnická strana (německy <i>Deutsche national-sozialistische Arbeiterpartei</i>)
DPV	Německý parlamentní svaz (<i>Deutscher parlamentarischer Verband</i>)
DSAP	Německá sociálně demokratická strana dělnická (německy <i>Deutsche sozialdemokratische Arbeiterpartei</i>)
HSLŠ	Hlinkova slovenská ľudová strana
KON	Koncentrační koalice
KSČ	Komunistická strana Československa
MG	Menšinová vláda (anglicky <i>Minority Government</i>)
MWC	Minimální vítězná koalice (<i>Minimal Winning Coalition</i>)
NSDAP	Národně socialistická německá dělnická strana (německy <i>Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei</i>)
OBČ	Občanská koalice
OC	Velká koalice s alespoň 1 nadbytečným členem (anglicky <i>Oversized Coalition</i>)

ODS	Občanská demokratická strana
RSZML	Republikánská strana zemědělského a malorolnického lidu
RZ	Rudozelená koalice
SdP	Sudetoněmecká strana (německy <i>Sudetendeutsche Partei</i>)
SHF	Sudetoněmecká vlastenecká fronta (německy <i>Sudetendeutsche Heimatfront</i>)
SLS	Slovenská ľudová strana
SMC	Velká koalice s minimálně 1 nadbytečným členem (anglicky <i>Surplus Majority Coalition</i>)
SSSR	Svaz sovětských socialistických republik
VŠ	Všenárodní koalice

Seznam tabulek

Tabulka č. 1: **Výsledky voleb do poslanecké sněmovny 1920**

Tabulka č. 2: **Výsledky voleb do poslanecké sněmovny 1925**

Tabulka č. 3: **Výsledky voleb do poslanecké sněmovny 1929**

Tabulka č. 4: **Výsledky voleb do poslanecké sněmovny 1935**

Tabulka č. 5: **Typologie československých vlád 1918-1938**