

**JAN BUREŠ, LUKÁŠ CVRČEK,
JIŘÍ FIALKA, ADÉLA RÁDKOVÁ**

SPOUTANÝ PARLAMENT



**ROLE A FUNGOVÁNÍ ZÁKONODÁRNÉHO
SBORU ČESKOSLOVENSKA V DOBĚ
DIKTATURY KSČ**

SPOUTANÝ PARLAMENT

ROLE A FUNGOVÁNÍ ZÁKONODÁRNÉHO SBORU ČESKOSLOVENSKA V DOBĚ DIKTATURY KSČ

Jan Bureš

Lukáš Cvrček

Jiří Fialka

Adéla Rádková

Recenzovali: prof. PhDr. Ondřej Felcman, CSc.
prof. JUDr. PhDr. Jan Wintř, Ph.D.

Na obálce: Zasedání Ústavodárného národního shromáždění dne 16. prosince 1947.

V budově Pražské burzy peněžní a zbožní se Národní a později Federální shromáždění scházelo s přestávkami až do roku 1992.

Publikace vychází v rámci projektu „Vývoj moderní parlamentní kultury v českých zemích a Československu“ DG18P020VV025, podpořeného Ministerstvem kultury v rámci Programu aplikovaného výzkumu a experimentálního vývoje Národní a kulturní identity na léta 2016 až 2022 (NAKI II).

Vydaly

Univerzita Karlova, Nakladatelství Karolinum
www.karolinum.cz

Ústav pro studium totalitních režimů
www.ustrcr.cz

Praha 2022

Redakce Josef Lesák
Grafická úprava Jan Šerých
Sazba DTP Nakladatelství Karolinum
Vydání první

© Univerzita Karlova, 2022

© Ústav pro studium totalitních režimů, 2022

Cover photo © ČTK, 2022

ISBN 978-80-246-5409-6 (Karolinum)

ISBN 978-80-7516-014-0 (Ústav pro studium totalitních režimů)

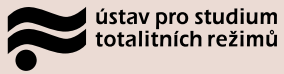
ISBN 978-80-246-5426-3 (pdf, Karolinum)

ISBN 978-80-7516-015-7 (pdf, Ústav pro studium totalitních režimů)



Univerzita Karlova
Nakladatelství Karolinum

www.karolinum.cz
ebooks@karolinum.cz



Ústav pro studium totalitních režimů

www.ustrcr.cz

OBSAH

Úvod	7
<hr/>	
Ovládnutí parlamentu v komunistickém Československu (<i>Jan Bureš</i>)	11
Předpoklady vzniku poválečné limitované parlamentní demokracie	11
Prozatímní národní shromáždění republiky Československé 1945–1946	16
Ústavodárné národní shromáždění republiky Československé 1946–1948	19
Role ÚNS v únorové krizi 1948	24
Národní shromáždění v letech 1948–1954	30
<hr/>	
Parlament v letech 1954–1989 (<i>Jan Bureš, Adéla Rádková</i>)	39
Národní shromáždění ve druhé polovině padesátých let	39
Národní shromáždění v období 1960–1967	44
Národní shromáždění v roce 1968	54
Federální shromáždění v letech 1969–1989	62
Federální shromáždění v roce 1989	67
<hr/>	
Proces nominace kandidátů na poslance v rámci organizačních příprav parlamentních voleb v letech 1948, 1954 a 1976 (<i>Lukáš Cvrček</i>)	74
Výběr kandidátů v rámci příprav parlamentních voleb v roce 1948	74
Výběr kandidátů v rámci přípravy parlamentních voleb v roce 1954	81
Výběr kandidátů v rámci přípravy parlamentních voleb v roce 1976	91
Dominance orgánů KSČ a typičtí kandidáti	96
<hr/>	
Příkladný poslanec Vincenc Červinka (1954–1971) (<i>Jiří Fialka</i>)	100
Předpoklady pro zvolení	100
Rodinný původ	100
Komunistické ideje	102
Společenská aktivita	105
Obliba u občanů	107
Projevy v Národním shromáždění	110
Působení ve sněmovně	110
Problematika volebního obvodu	111
Pracovní záležitosti	113
Společenské organizace	115

Řešení problematiky občanů	117
Individuální konzultace	117
Finanční problémy	118
Bytová otázka	120
Potíže v zaměstnání a žádosti o umístění	121
Problémy s obdržením dokladů	122
Veřejná setkání	123
Dobová reflexe fungování lidovědemokratického parlamentu	124
<hr/>	
Z poslanecké lavice do vazební věznice: Rudolf Battěk a Česká národní rada v době nastupující normalizace (<i>Adéla Rádková</i>)	129
Kontext vzniku České národní rady a volba poslanců a poslankyň	129
Politické aktivity Rudolfa Battěka před zvolením do České národní rady	136
Battěkovo působení v České národní radě	143
<hr/>	
Závěr	149
<hr/>	
Summary	155
Seznam zkratk	157
Seznam pramenů a literatury	159
Archivní prameny	159
Tištěné prameny	159
Internetové zdroje	160
Dobová periodika	160
Monografie a studie	160
Zákony	163
Obrazová příloha	165
Jmenný rejstřík	185

ÚVOD

Zabývat se československým parlamentem v období komunistické diktatury bývá považováno za zbytečné. Dokonce panují pochyby o tom, jestli lze pro období vlády KSČ vůbec používat pojem parlament, protože řadu tradičních funkcí parlament mezi lety 1948–1989 evidentně neplnil. Národní shromáždění i všechny další zastupitelské sbory v komunistickém Československu až na drobná vybočení zejména okolo roku 1968 sloužily jako opora vládnoucí diktatury. A přesto má smysl se tímto obdobím československého parlamentu zabývat. Jde co do rozsahu o velmi významnou kapitolu v dlouhých dějinách českého parlamentarismu. Máme se proto snažit lépe porozumět nejen způsobu, jakým byl už po roce 1945 parlament postupně zbavován své demokratické podstaty, až dospěl do podoby, v jaké ho známe z období normalizace – tedy poslušný stroj na hlasování o záměrech ÚV KSČ. Máme ale také lépe rozumět tomu, jaké dědictví (zda vůbec nějaké) nám přenechal právě tento komunisty ovládnutý parlament do období znovunabyté politické svobody po roce 1989. Podobně jako musíme důvody pro proměnu československého parlamentu po cézuře druhé světové války hledat i v jeho předválečné podobě, tak i náš současný parlament po roce 1989 nutně vychází z toho, jak fungoval čtyřicet let předtím.

V této práci se budeme zabývat především československým parlamentem, tedy Národním shromážděním, od roku 1969 přejmenovaným na Federální shromáždění. Pokud jsou v práci odkazy na Českou národní radu, resp. na Slovenskou národní radu, pak jen v situacích, kdy se jejich činnost vztahovala k parlamentu československému. Je tomu tak proto, že nám jde především o postižení role nejdůležitějšího zastupitelského sboru, vykazujícího jistou míru kontinuity s obdobím jak před rokem 1948, tak i po roce 1989.

Potíží, na kterou jsme při připravování společné publikace naráželi, byl samotný pojem *parlament*, který jsme se navzdory možným výhradám rozhodli používat. Při popisování tématu by snaha o uvádění vždy přesného dobového názvosloví jednotlivých sborů přinášela zhoršení čtivosti a orientace v textu. Kromě tohoto čistě praktického důvodu v našich očích pak převážil ještě druhý, konceptuální důvod. V únoru 1948 měl s přestávkou během druhé světové války parlament již několik desítek let trvajících tradicí a jako instituce si také ustálil určité zvyky a normy jednání. Pokud bychom

odmítli pojem *parlament* pro označení instituce období po roce 1948 z důvodu, že byl v rámci komunistického režimu pouze jeho ne zcela funkční napodobeninou, nepochopíme kontinuity, které si tato instituce nesla z předchozího období a přenesla je i do dějin československého, resp. českého parlamentu po roce 1989. Zvláště výrazná kontinuita je přitom patrná v období po druhé světové válce. Ve srovnání s rokem 1946, kdy došlo v Prozatímním národním shromáždění k plošnému schválení všech předložených dekretů, a zahájilo se tak plnění hlavních cílů komunistické strany, neznamenal únorový převrat z hlediska fungování parlamentu žádnou zásadní změnu. Změna přicházela postupně a pod tlakem zvenčí (myšleno ze strany vedení komunistické strany). Došlo k postupné personální obměně parlamentu, slučovaly se výbory, zmizely otevřené polemiky, kritika vyslovovaná na parlamentní půdě přestala mít zásadní charakter a stala se pouze „opravováním“ stávajících pořádků. Selhání pokusů o reformu parlamentu v šedesátých letech pak dokládá, že po únoru skutečně došlo k zásadní změně v parlamentní kultuře, kdy pod vlivem silného tlaku ze strany ÚV KSČ přijal parlament svou roli v systému moci a podílel se na jejím upevnění.

Metodologicky se ve svém výkladu opíráme o teorii nového institucionalismu (zejména historického institucionalismu), rámujeji povahu a rozsah institucí v širším kontextu. Základním předpokladem je, že rozhodnutí učiněná v době formování instituce mají trvalý a do značné míry určující vliv daleko do budoucnosti. To znamená, že existuje setrvačná tendence v rámci každé etablované instituce. Instituce se mohou proměňovat, vyžaduje to však kontinuální a silný politický tlak, či přímo krizi.¹ Československý parlament právě o takové silné institucionální kontinuitě, která částečně obstála i proti silnému tlaku KSČ, může svědčit. Parlament během celého zkoumaného období totiž na první pohled vypadal jako běžný parlament – scházelo se plénum, konala se jednání výborů, připravovaly se na ně stohy podkladů. Nicméně právě zdánlivá podobnost s běžným parlamentním provozem poukazuje na důležitost pochopení principů a proměn fungování této instituce a toho, že se „... zvyklosti, normy i síla a autonomie parlamentu mohou proměňovat, aniž by se cokoli dělo s jeho psanými pravidly“.²

Přestože parlament fungoval po celé období komunistického režimu, není obvykle tématem, které by přitahovalo pozornost české historiografie, na které by bývalo bylo možné ve větší míře odkázat. Při přípravě publikace jsme pracovali především s primárními prameny, přičemž zcela zásadním zdrojem informací pro nás byl Archiv Poslanecké sněmovny

1 PETERS, Guy B.: *Institutional theory in political science. The new institutionalism*, 4. vyd. Edward Elgar, Northampton (MA) 2019.

2 GJURIČOVÁ, Adéla – ZAHRADNÍČEK, Tomáš: *Návrat parlamentu. Češi a Slováci ve Federálním shromáždění 1989–1992*. Argo – Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, Praha 2018, s. 14.

Parlamentu České republiky, a to zejména stenoprotokoly³ a osobní složky poslanců. Dalším zdrojem informací byl Národní archiv, především fond ÚV KSČ a Národní fronty. Pro období konce šedesátých let jsou nedocenitelnou pomůckou *Prameny k dějinám československé krize let 1967–1970*.⁴ V posledních letech také vyšlo několik dílčích publikací, zejména o zlomových momentech novodobých československých dějin viděných prizmatem parlamentu. Kolektivní monografie *Parlament v čase změny*⁵ ukazuje, že parlament v krizových letech ve svých funkcích selhal, respektive byl záměrně obejit a nehrál roli klíčového aktéra. Podrobně popisuje období před tzv. pražským jarem publikace *Československý parlament na prahu Pražského jara* od Ondřeje Felcmana.⁶ Důležitým příspěvkem pro poznání posledního období československého parlamentu je také soubor prací skupiny pro dějiny parlamentarismu při Ústavu pro soudobé dějiny AV ČR. Z mnoha publikací si pozornost zaslouží především nedávno vydaná kolektivní monografie zachycující období od pádu režimu po rozpad Československa z pohledu Federálního shromáždění.⁷

V předkládané monografii na zmíněnou literaturu navazujeme, ale nevěnujeme se pouze určitému časovému výseku či zásadním okamžikům. Bude nás zajímat, do jaké míry existovala kontinuita poúnorového parlamentu s obdobím tzv. třetí republiky, a naznačíme důvody vzrůstající nedůvěry občanů v prvorepublikovou parlamentní demokracii, která posléze podpírala legitimitu Košického vládního programu a následně politiky Národní fronty. Právě koncept Národní fronty vedl k podvázání politické plurality, a tudíž i k drastickému omezení role parlamentu coby místa otevřeného politického střetu. Ukážeme, jak výrazně se proměnily parlamentní procedury po roce 1948, do jaké míry se činnost parlamentu podílela na budování komunistického režimu a pomáhala při jeho konsolidaci. V období mezi lety 1954–1989 parlament, s výjimkou událostí v roce 1968, plnil funkci legitimizace režimu.⁸ Oficiální mocí byl přitom vydáván za pokročilejší fázi tzv. lidového parlamentu, která, v kontextu komunistické ideologie, lépe než *buržoazní* parlament reprezentovala *lid*.⁹ Hlubší sondou do toho, jak snaha o lepší reprezentaci

3 Stenoprotokoly jsou dostupné online na stránkách PSP ČR: <https://www.psp.cz/eknih/index.htm>.

4 CIGÁNEK, František – FELCMAN, Ondřej: *Národní shromáždění. Prameny k dějinám československé krize, III/2, 1967–1970*. Dialog, Brno 1995.

5 DOUBEK, Vratislav – POLÁŠEK, Martin a kol.: *Parlament v čase změny: případové studie z vývoje českého a československého parlamentarismu*. Akropolis, Praha 2011.

6 FELCMAN, Ondřej: *Československý parlament na prahu Pražského jara. Národní shromáždění na cestě k reformě (1964–duben 1966)*. Nakladatelství Lidové noviny, Praha 2015.

7 GJURIČOVÁ, A. – ZAHRADNÍČEK, T.: *Návrat parlamentu*.

8 V behaviorálním pojetí, kdy režim přesvědčuje o neexistenci alternativy za použití specifických informací a symbolů. Více viz: BALÍK, Stanislav – KUBÁT, Michal: *Teorie a praxe nedemokratických režimů*, 2. vyd. Dokořán, Praha 2012, s. 86–87.

9 Srov. FIDELIUS, Petr: *Řeč komunistické moci*, 2. vyd. Triáda, Praha 2016.

společnosti vypadala, je kapitola o procesu nominace kandidátů na poslance ve volbách.

Parlament však není nehybná instituce s jasně danými pravidly. Je také místem střetávání různých poslaneckých osudů a poslaneckých kariér. Pro pochopení fungování parlamentu je třeba poznávat i jeho aktéry. Pro hlubší vhled jsme vybrali dva poslance, kteří se v parlamentu objevují ve stejném období a kteří přitom každý reprezentují zcela opačný typ poslance v období komunistické diktatury. Vincenc Červinka byl dlouholetým, dobře zorientovaným komunistickým poslancem, který by mohl být z určitého pohledu označen za typického *poslušného* poslance, jakých byl tehdejší parlament plný. Vedle něj je studie o Rudolfovi Battěkovi, který se do parlamentu dostal ve specifické situaci pražského jara. Začal se chovat jako poslanec v tradičním slova smyslu, tedy využíval parlamentní půdu jako platformu pro ovlivňování a formování politiky. Díky tomu se ovšem velice záhy začal projevovat jako *narušitel* zaběhaných pořádků a z parlamentu de facto putoval rovnou do vazby. Jakkoli je příběh Rudolfa Battěka velice netypickým, dá se s mírnou nadsázkou označit za jakýsi *parlamentní excés*, právě svou výjimečností dobře pomáhá nasvěcovat povahu komunistického parlamentu, respektive jeho zlomové období okolo roku 1968.

Tato kolektivní monografie vznikla za podpory Ministerstva kultury ČR v rámci projektu NAKI II s názvem *Vývoj moderní parlamentní kultury v českých zemích a Československu*. Hlavním výstupem projektu je specializovaná mapa, která představuje odborné i širší veřejnosti poslance a poslankyně zvolené od poloviny 19. století do roku 1992 na území Českých zemí. Mapa představuje všechny parlamenty, jednotlivá volební období a dostupné osobní údaje o poslancích a poslankyních (národnost, věk, pohlaví, profese aj.) Věříme, že specializovaná mapa, stejně jako předkládaná monografie poslouží k posílení zájmu o poněkud zanedbávané téma českého parlamentarismu, a to včetně jeho kapitoly v nedemokratické dějinné etapě někdejšího Československa.

OVLÁDNUTÍ PARLAMENTU V KOMUNISTICKÉM ČESKOSLOVENSKU

JAN BUREŠ

PŘEDPOKLADY VZNIKU POVÁLEČNÉ LIMITOVANÉ PARLAMENTNÍ DEMOKRACIE

Československý parlament existoval šedesát sedm let, nepočítáme-li absenci parlamentu v letech druhé světové války. Pouze třetina této doby však byla vyplněna praxí liberálního demokratického parlamentarismu (období 1918–1938 a 1990–1992) nebo alespoň limitované demokracie (1945–1948), zatímco dvě třetiny života československého parlamentu představovaly jakousi formální „hru na parlament“ v období nedemokratického komunistického režimu (1948–1989). Následující dvě kapitoly se pokouší nastítnit odpověď na otázku fungování parlamentu během komunistického režimu. Bude nás zajímat, do jaké míry existovala kontinuita poúnorového parlamentu s obdobím tzv. třetí republiky. Ukážeme, jak výrazně se proměnily parlamentní procedury po roce 1948, do jaké míry se činnost parlamentu podílela na likvidaci demokracie a připomeneme roli parlamentu v krizových obdobích režimu, zejména v době pražského jara a pádu režimu v roce 1989.

Naši analýzu fungování komunistického parlamentu nemůžeme ovšem začít až situací po únoru 1948. Předcházející režim limitované demokracie poválečné třetí republiky totiž sám o sobě vedl také k výrazné proměně dosavadní podoby československého parlamentarismu. Navíc i prvorepublikový parlament ve své praxi vykazoval celou řadu deformací, které mu v zásadě nedovolovaly plně využít potenciálu klasického liberálního parlamentarismu, jenž je charakteristický zejména silnou kontrolní a kritickou rolí parlamentu vůči vládě. Pod tlakem existence opozičních stran, které často vykazovaly protisystémový (komunisté) či protistátní charakter (Sudetoněmecká strana), byly české a slovenské politické strany nuceny „vždy se dohodnout“, přičemž tyto dohody v zásadě prezentovaly veřejnosti negativně, tj. jako bolestné ústupky v zájmu zachování stability. Senát ve skutečnosti nemohl plnit svůj smysl ústavní pojistky, protože byl – přes doporučení ústavních právníků – vytvářen stejným (poměrným) volebním systémem jako Poslanecká sněmovna. Jeho složení tedy vždy kopírovalo složení sněmovny a nevytvářelo alternativní většinu, která senátům obecně umožňuje plnit roli korektora sněmovny. Také proto si Senát během první republiky nezískal patřičný re-

spekt občanů a byl vnímán spíše prizmatem novinových karikaturistů jako „trafika“ pro vysloužilé politiky.

V době ostrého konfliktu uvnitř rozpadající se sociální demokracie v roce 1921 vznikl institut tzv. pětky, která až do konce první republiky (i v rozšířené podobě tzv. jedenáctky) složitými dohadovacími mechanismy překonávala silnou ideologičnost a bojovnost stran a dosahovala nutného politického kompromisu ve prospěch posilování akceschopnosti československých vlád. To ale například redukovalo roli poslanců na povinný souhlas s dohodami lídrů v rámci pětky.

Skutečnost, že z výše uvedených důvodů po většinu období první republiky vládly vlády tzv. všenárodní koalice, fakticky stírala výsledky jednotlivých voleb, protože ve vládách se bez ohledu na volební výsledky scházely téměř všechny české a slovenské pravicové a levicové strany, což vedlo k poklesu zájmu voličů o volby a udržení demokracie obecně. Na konci první Československé republiky mnoho občanů kritizovalo skutečnou formu demokracie a vládnoucího politického systému, ale většina z nich – s výjimkou části etnických Němců – podporovala demokratické politické strany až do roku 1938.

Také stav politických stran jako nejdůležitější součásti systému parlamentní demokracie nepřispíval ke zvyšování důvěry občanů v prvorepublikovou demokracii. Stranický systém byl atomizován do mnoha relativně malých stran; fakticky vedle sebe existovalo několik stranických systémů založených na národnostní bázi (český, slovenský, německý a strany dalších národnostních menšin). Politické strany byly ovládány úzkou elitou, jež nedovolovala ani obměnu vedení stran, ani nedávala příliš prostoru aktivní účasti širší členské základny na tvorbě politiky. Stranické elity vybudovaly „stát stran“, v němž strany expandovaly do všech sfér života společnosti, tedy především do médií, ekonomiky a státní správy. Poukazovalo se také na to, že strany nadřazovaly své vlastní zájmy nad potřeby společnosti a státu.¹⁰

Také vzhledem k většině výše zmíněných nedostatků prvorepublikového systému parlamentní demokracie a i s ohledem na traumata vývoje od podzimu 1938 do jara 1945 (prožitek mnichovské dohody, okupace, protektorátu a druhé světové války) převládalo v roce 1945 přesvědčení veřejnosti a politiků o nemožnosti návratu ke zdiskreditovanému „státu stran“ z doby meziválečné republiky.¹¹ Tuto kritiku ostatně nejvíce sdílela a prezentovala zejména Komunistická strana Československa (KSČ).

Jestliže na jedné straně platilo, že to byli právě komunisté, kteří vytvořili a na tzv. moskevských jednáních v březnu 1945 prosadili v podobě Košického vládního programu většinu klíčových reforem, které zásadním způsobem

10 RATAJ, Jan - HOUDA, Přemysl: *Československo v proměnách komunistického režimu*. Oeconomica, Praha 2010, s. 18.

11 JUDT, Tony: *Postwar Europe*. Penguin Press, London 2005, s. 64.

proměňovaly dosavadní politický a hospodářský systém, tak na druhé straně platilo, že už v období let 1945–1948 komunisté dominovali jak vládní agendě, tak v jednáních obou poválečných parlamentů, tedy Prozatímního národního shromáždění i Ústavodárného národního shromáždění. A právě komunisté, se souhlasem ostatních poválečných politických stran a prezidenta Beneše, založili svou politickou rétoriku především na odmítnutí návratu k předválečnému systému liberální parlamentní demokracie, který fakticky celá poválečná politická elita prezentovala jako slabý a neschopný řešit hospodářskou, sociální i politickou krizi třicátých let.¹² To pochopitelně velmi výrazně ovlivnilo podobu československého parlamentarismu.

Největší odklon od principů parlamentní a soutěživé liberální demokracie znamenalo vytvoření nového modelu organizace stranického systému, tedy tzv. Národní fronty (NF). S tímto konceptem přišli, inspirovaní Stalinovým doporučením, komunisté v Moskvě v březnu 1944. Národní fronta měla být vyjádřením konce politiky jako střetu mezi levicí a pravicí, jenž měl být nahrazen kooperací všech sociálních a národních (českých a slovenských) vrstev, sjednocených na bázi protifašistického odboje. Jejím základem se měl stát *Blok pracujících lidu měst i venkova*, navržený komunisty sociálním demokratům a národním socialistům. K těmto stranám se v NF měli připojit jednotlivci – zástupci dřívějších pravicových stran, pokud se ovšem osvědčili v protifašistickém boji.

Národní fronta měla soustředit všechny povolené politické strany a zároveň rozhodovat na principu jejich vzájemné shody. Měla tak reprezentovat jednotu národa nejen v politické rovině, ale také v rovině národnostní a sociální. Vycházela z principu, že základním jednotícím prvkem českého a slovenského národa se v době války stal společný odboj proti německému nacismu.

Zároveň poválečná politická elita zdůrazňovala nutnost akceschopnosti výkonné moci při řešení složitých společenských problémů. Byl tak vytvořen dostředivý politický systém, v němž jsou na principu vzájemného kompromisu a nezbytné shody všechny klíčové spory řešeny spíše neveřejně a převážně dohodou politických lídrů všech stran. Úkolem vůdců politických stran je formulace základní strategie rozvoje společnosti.

Vláda na principu NF měla být složena ze všech povolených politických stran, což vylučovalo možnost existence standardní politické opozice v parlamentu, a tedy skutečně demokratické kontroly vlády.¹³

Sama NF měla napříště rozhodovat o povolení existence dalších politických stran. To samo o sobě znamenalo negaci principu svobodné soutěže

12 BROKLOVÁ, Eva: *Československá demokracie. Politický systém ČSR 1918–1938*. Sociologické nakladatelství, Praha 1992, s. 145.

13 RATAJ, J. – HOUDA, P.: *Československo v proměnách komunistického režimu*, s. 19.

politických stran. Redukce počtu politických stran byla odůvodňována potřebou odstranit nežádoucí atomizaci stranického systému z doby první republiky a odsunem neslovanských menšin. Likvidace agrární, národnědemokratické a živnostenské strany byla prezentována jako trest za kolaboraci s fašismem v podobě angažmá především agrárnických politiků ve vládách tzv. druhé republiky a protektorátu.¹⁴ Na potřebě redukce počtu politických stran se již během války shodovaly také různé proudy domácího odboje.¹⁵

Politická rozhodnutí v rámci nového systému Národní fronty neměla být vytvářena primárně na principu boje či konkurence mezi zájmy jednotlivých stran a voličských skupin, ale spíše na základě hledání celospolečenského konsenzu cestou solidární spolupráce různorodých zájmů. Tím byl ale fakticky vyloučen princip soutěživé demokracie. Prosazením modelu NF vznikl značně asymetrický stranickopolitický model, výrazně vychýlený ve prospěch levicových stran a v československém prostředí doplněný dvěma stranami občanského středu – českými lidovci a slovenskými demokraty.¹⁶ V ideové rovině znamenaly výše nastíněné změny především výrazné oslabení konzervativních a liberálních proudů.¹⁷

Také nový, jednokomorový parlament měl primárně fungovat na principu NF. Tento politický systém tak v některých aspektech navazoval i na omezení, jež klasickému parlamentnímu režimu vtiskly politické elity první republiky. Národní fronta tak do značné míry kopírovala princip tzv. pětky, která redukovala přirozený konflikt zájmů jednotlivých politických stran (a jejich voličských skupin) na spíše dostředivě a konsenzuálně fungující systém dohod činěných úzkou skupinou nejvyšších představitelů klíčových politických stran v parlamentu. Výraznou inspiraci našli politici poválečného systému také v prvorepublikovém formátu vlád všenárodní koalice. Připomeňme, že součástí poválečných změn bylo také vytvoření instituce předsednictva vlády, tvořeného premiérem a jeho náměstkou. Předsednictvo mělo být jakýmsi politickým vedením vlády a bylo zodpovědné za přípravu všech klíčových strategických směrů vládní politiky.¹⁸ Tím fakticky posilovalo výkonnou moc v rámci celého politického systému a centralizovalo moc do rukou stranických lídrů.

14 Košický vládní program o těchto stranách doslova říkal, že se „těžce provinily na zájmech národa a republiky“ – viz: <https://www.nacr.cz/wp-content/uploads/2021/04/labyrint-1945-Kosicky-vladni-program.pdf> (citováno k 15. 10. 2021).

15 KOURA, Petr: Představy československého domácího nekomunistického odboje o poválečném uspořádání republiky. In: KOKOŠKOVÁ, Zdeňka – KOCIAN, Jiří – KOKOŠKA, Stanislav (eds.): *Československo na rozhraní dvou epoch nesvobody*. Praha 2005, s. 106–110.

16 VYKOUKAL, Jiří – LITERA, Bohuslav – TEJCHMAN, Miroslav: *Východ. Vznik, vývoj a rozpad sovětského bloku 1944–1989*. Národní archiv a Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, Praha 2000, s. 245.

17 Ibid.

18 KUKLÍK, Jan: *Mýty a realita tzv. Benešových dekretů*. Linde, Praha 2002, s. 238.

Nový politický systém také převzal praxi dominantního postavení stranických elit ve stranickopolitickém životě – i když poválečné elity otevřely své strany (někdy i masivnímu) přílivu nových členů, i nadále setrvaly na praxi spíše pasivní členské základny, jejíž úlohou je především podporovat rozhodnutí elit a napomáhat šířit myšlenky strany v širší veřejnosti či mobilizovat voliče před volbami. Politické strany také nadále disponovaly téměř absolutním privilegiem tvorby politické agendy. A nakonec můžeme hovořit i o významném vlivu změn, které přinesla nedávná válečná minulost, neboť výrazné redukci pluralitní povahy poválečného stranicko-politického systému napomohla i nedávná zkušenost české a slovenské společnosti s autoritářským režimem druhé republiky a totalitním režimem protektorátu, resp. válečného slovenského státu.

Z formálního hlediska bylo již předznamenáním limitované podoby čs. poválečné demokracie i to, že se při moskevských jednáních v březnu 1945 nerozhodovalo o většinovém názoru hlasováním, ale politici se vzájemně zavázali, že k jednotlivým rozhodnutím dojdou vždy na principu jednomyslného souhlasu. To znemožňovalo případným oponentům návrhů KSČ utvářet při jednání účelové většinové koalice.

Takto nastavený model politického systému byl tehdejšími politickými elitami označován jako „lidová demokracie“. Jeho základní znaky navozovaly otázku, zda se jedná o skutečnou alternativu vůči klasické liberální demokracii, či zda jde pouze o jakousi přechodovou fázi směrem k režimu nedemokratickému, v tomto případě stalinského typu.¹⁹ Takto představený model lidové demokracie umožňoval společenský distanc od negativně vnímané nedávné národní minulosti, tedy možnost nového nadějnějšího začátku. Jeho předpokladem a důsledkem zároveň však byly dalekosáhlé strukturální změny společnosti. V tomto smyslu bylo možné sice odstranit některé nežádoucí nešvary předválečné politiky, spolu s nimi však hrozilo riziko výrazného oslabení (až vyprázdnění) pojmu liberální demokracie samotného. Tak došlo k paralyzování možnosti kontroly politiky ze strany (formálně a do značné míry i fakticky neexistující) opozice a k extenzi vlivu stranických elit nejen na politiku, ale i ekonomiku, justici a média a k výrazné redukci významu parlamentu.²⁰ Podstatnou součástí systému lidové demokracie však byly také mimořádné prostředky uplatňování moci, ke kterým v poválečné době patřilo především výrazné posílení role výkonné moci, rozhodování pomocí výjimečných právních nástrojů (dekrety) a dočasná převaha mimořádného soudnictví v justičním systému (Národní soud, retribuce).

¹⁹ Ibid., s. 244.

²⁰ RATAJ, J. – HOUDA, P.: *Československo v proměnách komunistického režimu*, s. 11.

PROZATÍMNÍ NÁRODNÍ SHROMÁŽDĚNÍ REPUBLICY ČESKOSLOVENSKÉ 1945–1946

První poválečný parlament vznikl až poměrně dlouho po skončení války; k prvnímu jednání se sešel až 28. října 1945. Bylo tomu tak patrně proto, aby vláda dostala dostatečný prostor pro provedení klíčových hospodářských změn (znárodnění), aniž by jejich rozsah a hloubku musela diskutovat v parlamentu. V Prozatímním národním shromáždění (PNS) byli zastoupeni pouze poslanci z českých zemí a Slovenska, neboť v době jeho voleb již součástí Československa oficiálně nebyla Podkarpatská Rus. Jednalo se o jednokomorový parlament, jemuž navíc zpočátku ani nebyla stanovena délka volebního období.²¹ Mandát PNS měl obecně skončit až ustavením parlamentu vzešlého z přímých voleb.²² PNS bylo kompletně zvoleno nepřímým způsobem. Volby se konaly prostřednictvím soustavy národních výborů, tedy nových orgánů „revoluční lidové moci“, které také vznikly nevoleným způsobem v období květnového povstání v českých zemích a v době od vypuknutí Slovenského národního povstání do konce války na Slovensku. Složitá nepřímá volba poslanců PNS byla zvládnuta v několika krocích v průběhu září a první poloviny října 1945. Nejprve byli na nejnižší úrovni místních národních výborů (MNV) zvoleni volitelé, kteří dále volili na okresních shromážděních delegáty zemských sjezdů. V polovině října pak zemské sjezdy v Praze a Brně zvolily 200 českých poslanců PNS, zatímco na Slovensku sjezdy v Prešově a Banské Bystrici zvolily 100 slovenských poslanců PNS. Volitelé a delegáti museli splňovat podmínky slovanského původu, věku 18 let, bezúhonnosti a konečně „národní, státní a demokratické spolehlivosti“. Sami volitelé a delegáti fakticky pouze manifestačně schvalovali kandidátní listiny navržené politickými stranami NF a dalšími společenskými organizacemi. Výsledkem voleb bylo následující stranické složení PNS:²³

Komunistická strana Československa (KSČ): 51 poslanců
 Československá strana národně socialistická (ČSNS): 50 poslanců
 Československá sociální demokracie (ČSSD): 50 poslanců
 Československá strana lidová (ČSL): 49 poslanců
 Komunistická strana Slovenska (KSS): 47 poslanců
 Demokratická strana (DS): 46 poslanců
 Ukrajinská národní rada Prjaševčiny: 5 poslanců
 Nezařazení poslanci ze Slovenska: 2

21 PEHR, Michal: Československý parlament po druhé světové válce. In: DOUBEK, V. – POLÁŠEK, M. a kol.: *Parlament v čase změny*, s. 75–100.

22 CHARVÁT, Jakub: Analýza průběhu a výsledků voleb do Národního shromáždění konaných v roce 1946. In: KOCIAN, Jiří – SMETANA, Vít a kol.: *Květnové volby 1946 – volby osudové?*. Euroslavica, Praha 2014, s. 26.

23 PEHR, M.: Československý parlament po druhé světové válce, s. 77–78.

Prozatímní národní shromáždění bylo ustaveno na základě ústavního dekretu prezidenta republiky č. 47/1945, o PNS, ze dne 27. 8. 1945, který také vymezil jeho základní pravomoci: potvrdit setrvání E. Beneše ve funkci prezidenta až do nové volby prezidenta a vykonávat pravomoci Národního shromáždění podle Ústavy z roku 1920. To znamenalo jednak schvalovat nové zákony a jednak – a především – schválit všechny dosud vydané dekrety prezidenta republiky. Tento parlament jednal podle jednacího řádu prvorepublikové Poslanecké sněmovny.²⁴ V čele PNS stálo předsednictvo, zvolené na ustavující schůzi dne 28. 10. 1945 ve složení: předseda Josef David (ČSNS), místopředsedové Robert Gottier (KSS), František Tymeš (ČSSD), Alois Petr (ČSL), Andrej Cvinček (DS) a Anežka Hodinová-Spurná (KSČ), která byla vůbec první ženou v historii čs. parlamentarismu zvolenou do vedení parlamentu. Parlament se sešel celkem na 53 schůzích, zasedal permanentně přibližně čtyřikrát v každém měsíci, přičemž poslední schůze se konala 16. 5. 1946.²⁵ PNS přijalo celkem 89 zákonů, z nichž téměř třetinu až v posledním měsíci své činnosti. Parlament se stavěl dost kriticky k řadě vládních návrhů zákonů, o čemž svědčí fakt, že ze 108 vládou předložených návrhů zákonů jich bylo v parlamentu 70 pozměněno. Poslanci také sami podali 32 návrhů zákonů.²⁶ Tato statistika ale nevystihuje skutečné postavení PNS v rámci nového politického systému Národní fronty. Tento systém, popsany výše, fakticky neumožnil, aby se parlament stal místem tvorby politiky. Tím byla především vedení politických stran, zejména předsednictvo ÚV KSČ, a dále po formální stránce vláda.

Právě v souvislosti s utvářením PNS se prosazovalo nové vnímání parlamentu poválečnými politickými elitami. Zejména komunisté považovali za překonaný princip ústavně striktně oddělených mocí, které se vzájemně kontrolují. Nový parlament vnímali jako „vrcholný orgán lidové samosprávy“, který tvoří nejvyšší článek soustavy národních výborů.²⁷ V tomto modelu se lid podílil na tvorbě zákonů přímo, prostřednictvím společenských organizací zastoupených v parlamentu. Úkolem parlamentu v revoluční době po druhé světové válce má být především rychlé schvalování zásadních a hlubokých (revolučních) společenských reforem. Zároveň takový revoluční parlament má bojovat proti tradičním společenským elitám, stále ještě ovládačím státní aparát a úřednictvo. Už samotné nepřímé volby do PNS, realizované prostřednictvím delegátů národních výborů (tedy revoluční lidové moci, vzniklé v těsném závěru války) byly veřejnosti prezentovány jako mnohem

24 Zákon č. 325/1920 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny Národního shromáždění.

25 Stenoprotokoly Prozatímního národního shromáždění RČS 1945–1946. In: <https://www.psp.cz/eknih/1945pns/stenprot/index.htm> (citováno k 15. 10. 2021)

26 PEHR, M.: Československý parlament po druhé světové válce, s. 82, 84.

27 DOBEŠ, Jan: *Národní shromáždění v letech 1945–1948*. Disertační práce. Univerzita Karlova, Praha 2010, s. 233.

demokratičtější volby než kterékoliv v minulosti. Zatímco komunisté vnímali PNS i národní výbory jako „strážce nových vymožeností“, jakými byli Košický vládní program a lidovědemokratický politický systém, politici nekomunistických stran doufali, že otevření PNS učiní konec poválečné „právní anarchii“ a „revolučnímu chaosu“, a že tak bude možné omezit obrovskou moc vlády.²⁸

V důsledku neexistence formální opozice v parlamentu poslanci PNS většinou poslušně respektovali stanoviska svých stran či vlády a jednotlivých ministrů. To se projevilo při projednávání nejdůležitějšího úkolu PNS: ratihabice, tedy schválení všech dosud vydaných dekretů prezidenta republiky. Poslanci se v této otázce plně podřídili stanovisku předsednictva Národní fronty ze 16. 1. 1946, které doporučilo, aby všechny dekrety byly v parlamentu schváleny jako celek, a nikoliv aby se o každém zvláště vedla debata a samostatné hlasování.²⁹ Poslanci PNS navíc usnesení o schválení všech 98 předložených prezidentských dekretů doplnili o konstatování, že dekrety jsou od samého počátku své platnosti považovány za zákon a že PNS je ústavním zákonem dodatečně schvaluje „výslovně manifestačním způsobem“.³⁰ Jestliže tedy alespoň někteří politici v rámci veřejné debaty o ratihabici dekretů uvažovali o jejich korekci, aby tak například zúžili rozsah znárodnění, při samotném projednávání v PNS na tuto ambici zcela rezignovali. Jedním zvednutím ruky a fakticky bez diskuse tak byly schváleny všechny dekrety, přičemž zejména znárodnovací a retribuční dekrety přinášely radikální změny, které na desítky let změnily charakter československé ekonomiky a národnostní strukturu státu a vlastně již plnily strategický cíl komunistů – fakticky zlikvidovat soukromé podnikání, nastoupit cestu k státem vlastněné a řízené ekonomice a vytvořit národnostně téměř homogenní společnost.

Další ojedinělé pokusy vzepřít se logice nového politického systému NF neuspěly. To se týkalo jak návrhu lidovců ve vládě, aby zákony schválené nevoleným PNS musely být ještě znovu schváleny dalším, demokraticky zvoleným parlamentem, tak lidoveckého návrhu, aby ratihabici prezidentských dekretů provedl až demokraticky volený parlament. Obdobně neúspěšně skončil návrh lidovců na obnovení senátu, jakož i nesouhlas brněnského zemského sekretariátu ČSNS či lidovecké publicistky H. Koželuhové s nepřímými volbami do PNS.

Jen výjimečně se v PNS rozbouřila ostřejší kritická debata, jako se to stalo v únoru 1946 v otázce situace v bezpečnostních sborech, kterou inicioval poslanec Vladimír Krajina. Nakonec se ale poslanci sami dobrovolně vzdali přednesu svých kritických pohledů výměnou za příslib ministra H. Ripky,

28 Ibid., s. 234–235.

29 KUKLÍK, J.: *Mýty a realita tzv. Benešových dekretů*, s. 407.

30 Ibid.