

STRÍDÁNÍ VLÁD A STABILITA POLITICKÉHO SYSTÉMU PRVNÍ ČESKOSLOVENSKÉ REPUBLIKY

JOSEF HARNA

The study put forward considers changes of government in the First Czechoslovak Republic, and aims to demonstrate that the various changes did not represent a fundamental crisis of government and that the political regime of this state was characterised by extraordinary stability and continuity of government. This thesis is also supported by a look at the admirable continuity in the make-up of government cabinets.

Key words: The First Czechoslovak Republic; frequent changes of government; continuity of cabinet members.

Během sotva dvacetileté existence první Československé republiky se v jejím vedení, totiž ve vrcholné exekutivní pozici, vystřídalo celkem osmnáct vlád. Již na první pohled jde o frekvenci, která může svádět a také sváděla k pochybnostem o stabilitě politického systému tohoto zcela nového státního útvaru, který se v roce 1918, na konci první světové války, vynořil uprostřed Evropy díky souhře řady okolností. Vznik Československa byl součástí velké geopolitické proměny mapy kontinentu, provázené zásadní proměnou mocenských vztahů a hlubokou rozkolísaností politických poměrů jak v mezinárodním měřítku, tak uvnitř jednotlivých států. Každý stát, ať již nový, nebo s minulostí, musel za této situace řešit množství vážných problémů vnějších i vnitřních v oblasti politické, ekonomické a sociální a není divu, že se s nimi vyrovnával tu s většími, tu s menšími obtížemi. Není také divu, že se objevily obavy, jak se ten který stát vypořádá s nebezpečně explozivní situací, a bylo mnohdy nejasné, jaký politický systém zvolí a jakými prostředky zajistí své fungování. V Československu se i za této situace etabloval a poměrně rychle stabilizoval parlamentně demokratický režim, který udržel relativní klid v zemi, zajistil od počátku svým občanům širokou škálu demokratických práv a svobod a plynule, podle svých možností, vytvářel podmínky pro všestranný rozvoj společnosti. Za celé dvacetiletí existence první republiky zde nedošlo ke změně takto definovaných vnitropolitických poměrů.

Přestože již v posledních letech na základě nesčetných fundamentálních historických analýz vykrytalizoval uvedený obraz první republiky,¹ stále se ještě v některých, i v poměrně nových, pracích objevují jisté pochybnosti o charakteru politického systému tohoto státu. Není přitom zcela zřejmé, zda jejich autoři vycházejí jen z nedostatečných znalostí materie, nebo již předem předléhají určitým předsudkům motivovaným často vlastními ideovými východisky.² Česká historiografie se tak musí znovu a znovu vracet k řadě již vyřešených témat a vyrovnávat se jak

¹ Zatím nejucelenější hodnocení meziválečného Československa přinesl Zdeněk Kárník ve své obsáhlé syntéze. Viz KÁRNÍK, Z.: *České země v éře první republiky (1918–1938)*. Díl I–III. Praha 2000–2003.

² Uveďme alespoň dvě novější práce, které opakují dávno již historickým výzkumem překonané výhrady vůči první Československé republice: WINGFIELD, N. M.: *Flag Wars and Stone Saints: How the Bohemians Lands Became Czech*. Cambridge – London 2007; HEINMAN, M.: *Czechoslovakia: The State that Failed*. New Haven – London 2009. K tomu viz kritické stanovisko in DEJMEK, J.: *Moderní dějiny československého státu v revizionistickém pohledu*. Český časopis historický 108, 2010, s. 664–677.

s celkovým, apriorně negativistickým postojem, tak s dílčími výhradami a pochybnostmi o kvalitě režimu, či dokonce o dějinném smyslu Československé republiky. Mezi řadou výtek adresovaných první republice bývá uváděno i ono četné střídání vlád, jež se hodnotí přinejmenším jako jeden z příznaků nedostatečné stability režimu. I když v tomto případě nejde o nejvážnější výhradu a ani o problém mimořádně interpretačně složitý, přece jen je záhodno provést určitou rekapitulaci, která by uvedla tuto v podstatě jevovou stránku existence státu do reálné roviny.³ Pokusme se tedy nastínit, v čem tkvěla ona příčina toho, že režim první republiky vykazoval i při tak častém měnění vrcholného exekutivního orgánu doslova obdivuhodnou stabilitu. Vlády se sice střídaly, ale politický systém přetrvával bez vážných výkyvů.⁴ K tomu se váže hned další otázka, a sice jaké faktory zajišťovaly zdejší v podstatě bezpečnou kontinuitu vládnutí. Dokázali bychom jich uvést, byť jen namátkou, dlouhou řadu: struktura a charakter politického stranictví, pozitivní, silně emotivní vztah většinového obyvatelstva k novému státu, přijatý volební systém aj. Soustředíme se však v následující stati zatím jen na vnější okolnosti demisí vlád a nástupu vlády nové a s tím související aspekty stability politického systému. Východisko výkladu je třeba hledat již v procesu vzniku republiky; proto nejprve několik slov k počátkům formování prvorepublikového politického systému.

Vyhlášení samostatnosti československého státu bylo z politologického i právního hlediska přerušením existujícího státoprávního stavu. Svým způsobem šlo o revoluční akt, nebo přinejmenším o projev diskontinuity politické moci.⁵ Rozhodující roli v převratu sehrálo několik masových českých politických stran, jejichž představitelé, sdružení tehdy v pražském Národním výboru, rozhodovali o ustavení orgánů nové státní moci. Převrat 18. října 1918 byl již nespočetkrát popsán a na tomto místě není třeba se jeho průběhem zabývat. Důležité pro charakterizaci nastupujícího režimu bylo, že vedoucí činitelé Národního výboru přebírali, alespoň v českých zemích, plynule moc z rukou rakouské administrativy. Jednali již přitom rámcově v souladu s názory slovenské politické reprezentace a zcela samozřejmě počítali se součinností představitelů dalších národností, jež žily na předpokládaném území nového státu (poslední očekávání se však, jak známo, nenaplnilo).⁶ Navzdory revolučnímu převzetí moci, usilovali od počátku o ustavení parlamentní demokracie s tradičním uspořádáním: oddělenou mocí legislativní a exekutivní (a přirozeně i mocí soudní). O tomto jejich cílevědomém úsilí svědčí kromě jiného i chvat, s nímž postupovali při vytváření základních struktur parlamentní demokracie, při ustavování jednotlivých vrcholných institutů státu. Tak hned 14. listopadu, přibližně dva týdny po převratu, se pražský Národní výbor z vlastního rozhodnutí přeměnil v (revoluční) Národní shro-

³ V té době v Evropě existovala řada dalších států, v nichž se střídaly vlády s podobnou nebo větší frekvencí než v Československu, přitom se však jejich vnitropolitická situace vyznačovala citelnou nestabilitou systému. Extrémní případ představuje tehdejší Portugalsko. Za 16 let trvání republiky (1910–1926) se tam vystříдалo 8 prezidentů a 44 ministerských předsedů. První vláda se udržela necelých 10 týdnů, časově nejstabilnější nominálně vládla necelý rok. Během té doby proběhlo 24 protivládních vzpour a povstání, bylo vyhlášeno 158 stávek a v ulicích Lisabonu vybuchlo 325 bomb. KLÍMA, J.: *Dějiny Portugalska*. Praha 1996, s. 166.

⁴ Zůstaneme-li u ryze formálních hledisek, pak nejkratší trvání v podmínkách „normální“ existence státu vykazuje v pořadí 15. (první Hodžova) vláda: 1 měsíc a 13 dní (ze „statistiky“ vyjímám Syrového úřednickou vládu, která byla oficiálně ve funkci 8, resp. 12 dnů. Šlo však o zcela nestandardní podmínky před a po schválení mnichovského dik-tátu). Naopak nejdelší funkční období zažila 6. (první Švehlova) vláda: tři roky, dva měsíce a dva dny. Přehled československých vlád viz in ČAPKA, F.: *Dějiny země Koruny české v datech*. Praha 1999, s. 893–900.

⁵ HARNA, J.: *Právní postavení politických stran v první Československé republice*. In: Malý, K. – Soukup, L. (edd.): *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918–1938) a jejich místo ve střední Evropě*. Sv. I. Praha 2010, s. 447–482.

⁶ Známe je např. neúspěšné jednání zástupců Národního výboru s Josefem Seligerem a Lodgmanem von Auen 29. a 30. října 1918. Kategoricky odmítli jakoukoli politickou součinnost s nově se tvořícím státem a jeho reprezentací.

máždění,⁷ které vzápětí prohlásilo nový stát republikou a zvolilo jejího prezidenta. Týž den byla také jmenována první československou vláda. Ve snaze legitimizovat i další orgány státní administrativy a obnovit samosprávu byly poměrně brzy, v červnu 1919, uspořádány alespoň v českých zemích volby do obecních zastupitelstev.⁸ Průběžně byly přijímány zákony nastolující již zmíněnou širokou paletu politických svobod a občanských práv. První volené národní shromáždění se ustavilo teprve v roce 1920, zato však vzniklo na základě všeobecných voleb uspořádaných na principu poměrného zastoupení, což dávalo i národnostním menšinám příležitost podílet se na správě státu. Systém poměrného zastoupení (stran) v parlamentu a v dalších orgánech státní moci předurčoval při sestavování vlád kromě jiného nezbytnost vytváření koalic. I když šlo často o koalice značně složité, jejich rozpad byl jen ojediněle primární příčinou pádu vlády. Daleko častější příčinou byly poměry uvnitř některé z koaličních stran, jež vedly k jejímu odchodu z vlády.

Jádro první koalice existovalo v zárodečné podobě již v Národním výboru, v němž dotčené (české) strany, přiznejme, že zatím pod tlakem vnějších okolností, postupovaly ve vzájemné součinnosti. Vedl je jednoznačně zájem o ustavení a pevné mezinárodní zakotvení vznikajícího státu. Přitom šlo z hlediska ideově-politického o koalici značně disparátní, což se poměrně brzy projevilo v názorových rozporech při řešení řady dílčích problémů. V těchto okamžicích začal působit nezbytný, přitom však základní princip pluralitní demokracie, souhra dvou fenoménů: konsensu a kompromisu v chování vládních stran. Schopnost jejich aplikace byla posléze rozhodujícím předpokladem kontinuity vládnutí a stability politické moci po celé období existence první republiky. Přehlédneme-li pak řadu proměn vládních garnitur, jež se v tomto období objevily, je evidentní, že většinou nedocházelo k nebezpečné vládní, natož k širší politické krizi. Vždy a téměř okamžitě se našla spolehlivá vládní většina, která vytvořila zázemí pro další exekutivní orgán. Převážná většina demisí a nástupů nové vlády byla de facto, jak snad ukáže následující přehled, určitou obměnou vlády předcházející a nezpůsobila diskontinuitu státní moci. Ani existenci obou úřednických (neparlamentních) vlád (1920–1921, 1926)⁹ nelze označit jednoznačně za projev krize vládnutí. Úřednické vlády vznikly jen proto, aby poskytl státotvorným stranám prostor k překlenutí doby, jež byla nezbytná pro konsolidaci původní koalice nebo pro ustavení koalice nové, disponující již nezbytnou parlamentní většinou. Přitom nedošlo k rozkolísání politické situace ve státě. Kontinuitu politického systému dotvrzují i jednotlivá vládní prohlášení přednášená obvykle v parlamentu při nástupu nové vlády, v nichž nastupující premiéři pravidelně prohlašovali, že navazují na výsledky dosažené vládou předcházející. Jisté rozpaky při formování vládní většiny lze snad postřehnout jen v prvních letech republiky. Šlo přitom o přirozené potíže nově se konstituujícího státu. Od roku 1921, resp. 1922 již nevznikaly při vytváření vlád vážnější problémy. Pokusme se v následujícím textu doložit tyto teze zhodnocením jednotlivých výměn vládních kabinetů za celé dvacetiletí existence první Československé republiky.

Pro stabilitu režimu bylo klíčovým rozložení politických sil. Jednoznačnou převahu mělo pět českých (resp. československých) politických stran, které přetrvávaly (s určitými modifikacemi)

⁷ V tom je obsažen jeden z revolučních (právně diskontinuitních) kroků. Zastupitelský prvek byl obsažen v tom, že šlo o zástupce politických stran, které získaly důvěru v předcházejících volbách (1911). Viz HARNA, J.: *Právní postavení politických stran v první Československé republice*. In: Malý, K. – Soukup, L. (edd.): *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918–1938)* a jejich místo ve střední Evropě. Sv. I. Praha 2010, s. 447–482.

⁸ Na Slovensku nebylo uspořádání voleb možné vzhledem k válečnému stavu s Maďarskem a kromě toho nebyla ani stabilizována státní správa a dostatečně vymezena státní hranice.

⁹ Vládu Syrového ze září roku 1938 do své úvahy nezahrnuji. Byla nouzovým řešením v okamžiku přímého ohrožení státu zahraniční agresí. Viz KÁRNÍK, Z.: *České země v éře první republiky (1918–1938)*. Díl III. Praha 2003, s. 602–608.

z období před první světovou válkou.¹⁰ Jejich rázné vystoupení svědčí mj. o promyšleném, cílevědomém postupu. S odstupem času se stále výrazněji ukazuje klíčový význam agrární strany, a to nejen v okamžicích převratu. Její chování bylo rozhodujícím mocenskopolitickým faktorem udržujícím kontinuitu vládnutí i v komplikovaných situacích. Tato formace byla již na počátku republiky dostatečně silnou masovou politickou stranou se všemi atributy, které se k tomu vztahují.¹¹ Měla vždy zájem na účasti ve vládě a také byla členem všech vládních koalic a koaličních vlád a stála v pozadí i obou, resp. tří úřednických vlád. I když se již v literatuře objevuje toto hodnocení jejího chování, zdaleka se tato její role nedočkala obecného uznání.¹²

První československá vláda (1918–1919) se poněkud vymyká z úvah o stabilitě, či nestabilitě režimu první Československé republiky. Její postavení bylo nezpochybnitelné, navzdory tomu, že měla jen omezené mocenské nástroje a musela budovat od začátku státní a správní administrativu, vyrovnat se s tíživými důsledky války, čelit iredentě německého obyvatelstva, řešit připojení Slovenska, čelit maďarské agresi, hledat místo nového státu v mezinárodním kontextu a řešit řadu dalších problémů. Jak již bylo uvedeno, vláda se ujala plnění svých funkcí v procesu revolučních přeměn střední Evropy po první světové válce. Přestože se usilovně snažila o nastolení demokratických poměrů, sama nebyla produktem demokratických mechanismů obvyklých ve státech s pluralitním politickým systémem. Byla to sice vláda koaliční, šlo ovšem o specifickou vládní koalici, která vzešla pod tlakem okolností z dohody nejsilnějších, pouze českých politických stran, respektujících pozice československého zahraničního odboje z válečných let a do jisté míry i reálnou existenci slovenského faktoru, podílejícího se posléze na konstituování československého státu. Vzhledem k tomu, že samo revoluční Národní shromáždění (parlament) bylo také produktem revoluce, nemá smyslu zabývat se otázkou parlamentní většiny.¹³ Tento v podstatě kusý parlament jmenoval bez velkých sporů vládu a plně ji podporoval. Podle dohody stran tvořících předtím Národní výbor byla ve vládě vedené Karlem Kramářem zastoupena Česká státoprávní demokracie třemi členy,¹⁴ Česká strana agrární do ní vyslala čty-

¹⁰ Základ stranickopolitického systému první republiky tvořilo v zásadě pět českých, resp. československých stran: Česká státoprávní demokracie (Národní demokracie), Republikánská strana československého lidu rolnického a maloroelnického (strana agrární), Československá (Československá) sociálnědemokratická strana dělnická, Československá strana socialistická a Československá strana lidová (ta ještě v době převratu nepůsobila). Strany se rychle adaptovaly v novém státoprávním uspořádání, jemuž přizpůsobily i své oficiální názvy.

¹¹ Masová strana se v politologickém pojetí vyznačuje nejen velkým počtem členů, ale disponuje rozvětvenou organizační strukturou, která umožňuje nepřetržitý a pružný kontakt mezi stranickým ústředím a jednotlivými složkami strany (základními stranickými buňkami, přidruženými zájmovými organizacemi) apod. Agrární strana, nyní již strana republikánská, začala svou transformaci ve stranu masovou přinejmenším od roku 1905. V prvních letech po válce urychleně dotvářela tuto strukturu jak ve vertikálním, tak v horizontálním směru. V polovině dvacátých let tak její organizační síť pokrývala téměř všechna místa v českých zemích osídlená českým obyvatelstvem, disponovala dostatečnou sítí stranických organizací i na Slovensku a našla i formy prosazování svého vlivu na Podkarpatské Rusi. UHLÍŘ, D.: *Republikánská strana venkovského a maloroelnického lidu 1918–1938. Charakteristika agrárního hnutí v Československu*. Praha 1998; HARNA, J.: *Agrární strana v první Československé republice. Role organizační struktury jako nástroje vlivu ve státě a společnosti*. In: Harna, J. – Rašticová, B.: (edd.): *Agrární strana a její zájmové družstevní a peněžní organizace*. Uherské Hradiště 2010 (= Studie Slováckého muzea 15), s. 7–22.

¹² Agrární strana přitom musela řešit řadu vnitrostranických problémů, zejména urychleně regenerovat a dále budovat stranickou strukturu narušenou v letech světové války. Viz *Sjezdová zpráva Republikánské strany československého venkova 1919–1922*. Praha 1922, s. 5n. Svůj státoprávní postoj chtěla demonstrovat i změnami svého názvu: 1919 – Republikánská strana československého venkova; 1922 – Republikánská strana československého lidu rolnického a maloroelnického.

¹³ Revoluční Národní shromáždění mělo mít podle prozatímní ústavy 156 členů. Ve skutečnosti v něm zasedalo o dva poslance méně. Po rozšíření v březnu 1919 mělo 268 členů. *Národní shromáždění republiky Československé v prvním desíletí*. Praha 1928, s. 17.

ři své zástupce, za klub České strany socialistické v ní zasedli tři důvěrníci, československé sociální demokraty reprezentovali rovněž tři zástupci a za klub strany lidové se v ní objevil jen jeden důvěrník. Stejně tak klub slovenských poslanců byl zastoupen jen jedním členem. Podle dohody se zahraniční akcí byli ve vládě v postavení nestraníků ministr zahraničních věcí Edvard Beneš a Milan Rastislav Štefánik ve funkci ministra vojenství.

Uvážíme-li, jak složitá konstelace politických sil stála v pozadí vlády tak řečené celonárodní (ve smyslu československé národní jednoty) koalice, pak není divu, že tato sestava nemohla mít dlouhého trvání. Zatím byl rozhodujícím pojítkem již zmíněný zájem vyhlásit a upevnit postavení „národního“ státu. Problémy, které před vládou stály, měly doslova grandiózní rozměry, vláda před nimi ale nikterak nerezignovala. Jakmile se však dostalo na pořad dne řešení dílčích, zejména sociálních problémů, narůstalo uvnitř koalice pnutí, které nakonec přerostlo v otevřenou roztržku, vedoucí až k demisi vlády. Prapůvodní příčiny jejího konce je ale třeba hledat spíše v procesech, které probíhaly uvnitř některých politických stran.¹⁵ V tomto okamžiku šlo především o vývoj uvnitř strany sociálně demokratické. V ní sílil vliv revoluční vlny šířící se z bolševického Ruska, ale vyvěrající rovněž z domácích sociálních problémů, který stranu štěpil na směry, zjednodušeně řečeno, komunistický a demokratický.¹⁶ Souběžně s rozkolem v této straně docházelo na řadě míst k sociálním střetům, na jejichž řešení neexistovala v této straně ani ve vládě jednotná stanoviska. Nespokojenost s koalicí se projevila nejprve ve straně národně demokratické, která se rozhodla vyzvat své zástupce, ministry Aloise Rašína a Jaroslava Stránského,¹⁷ k odchodu z vlády. Oba zatím pod tlakem prezidenta ve vládě setrvali, ale vládní krize nebyla zažehnána. Rostoucí vliv komunistického směru v sociální demokracii a posléze výsledky voleb do obecních zastupitelstev v Čechách, na Moravě a ve Slezsku 15. června 1919, v nichž dosáhla drtivé převahy právě sociální demokracie, vystupňovaly tlak na přestavbu vlády. Dne 4. července se vláda rozhodla podat demisi. Přestože šlo „pouze“ o volby do obecních zastupitelstev, které právně nemají vliv na existenci vlády, byl signál, jež daly o skutečném rozvrstvení politických sil, natolik silný, že se stala rekonstrukce vlády nevyhnutelnou. Prezident s ohledem na tuto situaci demisi vlády přijal a pověřil sestavením vlády představitelem sociální demokracie, dosavadního vyslance ve Vídni Vlastimila Tusara.

Designovaný premiér stál před složitým problémem. Strana národně demokratická odmítla vstoupit do vlády, neboť nedostala záruky, „že bude prováděno to, co pokládá za životní zájem republiky v politice vnitřní i zahraniční“.¹⁸ Blíže nebyl tento postoj objasněn, bylo však zřejmé, že strana nesouhlasila s některými opatřeními hospodářského charakteru a měla také obavy z extrémních sil na levici politického spektra. Účast ve vládě, aniž by uvedl důvody, odmítl i klub strany lidové. Pád vlády však vůbec neznamenal krizi vládnutí. V tomto okamžiku se poprvé výrazně projevila zmíněná státotvorná role strany agrární, která měla programově zájem na účasti ve vládě, a nerozpakovala se proto vstoupit jako jediná občanská strana do koalice se stranami socialistickými. Vznik této tzv. rudozelené koalice byl prvním významnějším předělem v jinak povětšinou nevzrušivém mechanismu dalšího střídání vlád.

¹⁴ Oficiální názvy stran se zejména v prvních letech po válce měnily. V textu užívám často názvy neoficiální, které se vesměs ustálily již ve své době a byly fixovány bohatou historickou literaturou.

¹⁵ *Národní shromáždění republiky Československé v prvním desetiletí*. Praha 1928, s. 49.

¹⁶ Symptomatickým vnitrostranickým krizi bylo vystoupení poslanců Františka Modráčka a Josefa Hudce ze strany. Založili (posléze neúspěšnou) Stranu československého lidu pracujícího.

¹⁷ Premiér Karel Kramář se od ledna jednání vlády neúčastnil, pobýval jako vedoucí československé delegace v Paříži na mírové konferenci.

¹⁸ *Národní shromáždění republiky Československé v prvním desetiletí*. Praha 1928, s. 50.

Druhá československá vláda byla jmenována prezidentem republiky 8. července 1919. Byli v ní zastoupeni českoslovenští sociální demokraté, agráři a českoslovenští socialisté (spojení se stranou pokrokovou), každá strana čtyřmi ministry, slovenský poslanecký klub dvěma, resp. třemi zástupci.¹⁹ Opět jako nestraník byl ve vládě ministr zahraničí Edvard Beneš. Vláda měla dostatečnou většinu 198 hlasů,²⁰ ale mohla počítat případ od případu i s podporou dvou stran, národní demokracie i strany lidové, které sice odmítly vstoupit do koalice, avšak nevyhlásily zásadní opozici. Vyhradily si jen volnost jednání vůči vládě. Nástup tzv. rudozelené koalice tak neznamenal otevřenou krizi vládnutí, přesto bylo zřejmé, že jde s ohledem na množství úkolů souvisejících především s nedokončeným konstituováním státu opět jen o přechodné řešení, sloužící v prvé řadě k překlenutí problémů stabilizace politického stranictví v novém státě. Největší slabinou druhé československé vlády byl nadále pokračující rozkol ve straně sociálně demokratické, v níž nebezpečně sílil onen radikálně revoluční proud, etabloující se již jako tzv. marxistická levice. Na stabilitu vlády však působily i rozpory mezi koaličními stranami, ať již šlo o stížnosti na chování odborových organizací spjatých se sociální demokracií,²¹ nebo o spory ekonomického charakteru mezi stranou agrární a zástupcem československých socialistů ve vládě. Hrozby demisí se ale nerealizovaly, neboť život druhé československé vlády ukončily první parlamentní volby. Po dobu jejího trvání, navzdory neustálému napětí, byla přijata řada legislativních opatření, včetně schválení ústavy a některých závažných volebních zákonů, na jejichž základě mohly být vůbec parlamentní volby uspořádány. To mimo jiné svědčí o jisté toleranci vůči vládě z pozice českých stran opozičních.

Výsledky parlamentních voleb 18. a 25. dubna 1920 opět potvrdily početní převahu sociálně demokratické strany. Ve skutečnosti však již šlo o stranu hluboce nahlozanou vnitřním rozkolem. Radikalizace členské základny se projevovala i v jejím vedení, což se zásadně promítlo do osudů další, již **třetí československé vlády**. Jejím sestavením pověřil prezident opět Vlastimila Tusara. I navzdory drtivému volebnímu vítězství²² musela sociálně demokratická strana i nyní hledat pro sestavení nové vlády partnery. Nebylo možné počítat se stranami německými, v jejichž postojích stále přetrvával zásadní odpor k československému státu. Očekávalo se, že bude možné sestavit novou vládu na bázi národní koalice. Strana národně demokratická, stejně jako strana lidová, však opět vstup do vlády odmítly, a tak Tusarovi nezbývalo, než vytvořit alespoň vládu na bázi předcházející rudozelené koalice. Znovu se projevila jako státotvorný faktor strana agrární, která vstoupila do koalice bez zvláštních podmínek. Ve straně socialistické se sice našlo několik odpůrců vstupu do koalice, avšak nejvíce problémů měl Vlastimil Tusar s vlastní stranou. V ní se mezitím již zřetelně vyhranilo tzv. marxistické křídlo, které sociálně demokratické straně de facto znemožňovalo podílet se účinně na řešení úkolů souvisejících s budováním státu. Proti účasti ve vládě se vyslovila část poslanců této strany, pro byla většina jejího zastupitelstva. Vláda jmenovaná prezidentem 27. května 1920 se mohla formálně v poslanecké sněmovně opřít o 116 hlasů z celkového počtu 281 poslance. K získání alespoň těsné většiny jí

¹⁹ Dne 6. prosince 1918 bylo zřízeno ministerstvo pro sjednocení zákonů a organizace správy.

²⁰ Strana sociálně demokratická, Československá strana socialistická (spolu s pokrokaři) a strana agrární, strana pokroková a slovenský poslanecký klub disponovaly 198 hlasy z celkového počtu 254 členů Revolučního Národního shromáždění.

²¹ Snaha Odborového sdružení československého získat do svých organizací členy jiných odborových centrál i s použitím nejrůznějších forem donucení. ČAPKA, F.: *Odbory v českých zemích v letech 1918–1948*. Brno 2008, s. 49–62.

²² Československá sociálně demokratická strana dělnická získala v celostátním měřítku 25,7 % hlasů, zatímco druhá strana, agrární, pouhých 9,7 %. *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*. Československá statistika, sv. 1, 1922.

scházelo 25 hlasů. Schválení vládního programu bylo dosaženo jen po zásahu prezidenta, jemuž se osobním jednáním s předsedy parlamentních klubů podařilo alespoň zmírnit opoziční postoje stran stojících mimo koalici, získat pro vládu podporu části poslaneckého klubu národní demokracie a poslance nevelké německo-maďarské sociální demokracie. Konkrétně vládní program schválilo 140 poslanců, proti se vyslovilo 109 přítomných. Již tento moment naznačil labilitu postavení třetí československé vlády. Byla vládou menšinovou a nemohla mít delší životnost.²³ Rozhodující příčinou jejího pádu byl však stále trvající rozkol uvnitř sociální demokracie. Sociálně demokratická strana ztratila zcela akceschopnost, což následně doslova paralyzovalo samotnou vládu. Rostoucí aktivity jejího marxistického křídla, které se stavělo otevřeně proti setrvání strany v koalici, vedly posléze k rozhodnutí svolat stranický sjezd, jenž by rozhodl o jejím dalším směřování. Vzhledem k tomu, že vláda nedisponovala v parlamentu většinou, dostával se ke slovu tzv. Stálý výbor Národního shromáždění, v němž zasedali zástupci stran zastoupených v parlamentu. Mírnou většinu v tomto grémiu měly strany, kterým záleželo na stabilitě politického systému a na zabrání všeoobecnému chaosu.²⁴ Zasedali v něm společně jak zástupci stran koaličních, tak strany národně demokratické a strany lidové. V existenci tohoto seskupení lze přirozeně spatřovat jisté omezení parlamentní demokracie, avšak ani tento stav nemohl trvat delší dobu. V okamžiku, kdy se marxistické křídlo československé sociální demokracie rozhodlo provést v září 1920 vnitrostranický převrat, ohlásil ministerský předseda Tusar odchod sociálně demokratických ministrů z vlády. V týž den, 14. září 1920, ohlásila odchod z koalice i strana agrární. Vláda přestala de facto existovat. Prezident její demisi přijal, stát však nezůstal bez exekutivy. Politický systém byl schopen okamžitě nalézt náhradu. Vzhledem k tomu, že se na obzoru nerýsovala nová vládní formace, jmenoval T. G. Masaryk po dohodě s představiteli pěti nejsilnějších parlamentních stran 15. září 1920 již čtvrtou, tentokrát neparlamentní (úřednickou) vládu. Šlo o klasickou vládní krizi, jen s tím rozdílem, že nedošlo k ohrožení politického systému a už vůbec ne k obecnému ohrožení parlamentní demokracie. Nepolitický kabinet vznikl z vůle oně pětice státotvorných politických stran. O jejich podporu se však úřednická vláda mohla opřít jen při řešení administrativních otázek.

Čtvrtá československá vláda, tzv. neparlamentní či úřednická v čele s dosavadním prezidentem zemské polické správy v Brně Janem Černým, se okamžitě ujala svých funkcí. Vezme-li v úvahu její personální složení, pak šlo o vládu s nejvyšší odbornou kvalifikací pro výkon exekutivní funkce. Sestávala ve své většině z vysokých státních úředníků, kteří byli dostatečně zasvěceni do problematiky jednotlivých resortů, takže nedošlo k narušení výkonu běžných vládních funkcí.²⁵ Její poslání specifikoval T. G. Masaryk v dopise ministerskému předsedovi následovně: „*Vaše vláda má být vládou pracovní, a to v pravém slova smyslu. To neznamena v nejmenším odklon od směru odstupující vlády. Vaše vláda jest zatímni, očekávám však, že se jako celek i jednotliví členové tím nedáte nijak zdržovat od úsilné práce administrační.*“²⁶ Jiná je otázka, že vláda nedisponovala vlastním politickým potenciálem a byla nucena respektovat stanoviska již uvedené pětice „československých“ stran. Prodělala několik kritických okamžiků. Narážela na nevělu parlamentu zejména v ekonomické oblasti, což vedlo posléze např. k demisi ministra financí Karla Engliše. Vláda se přesto zhostila svého poslání. Podařilo se jí zejména

²³ Třetí československá vláda (druhá Tusarova) byla jedinou menšinovou vládou za celé období první republiky.

²⁴ Stálý výbor se skládal z 24 členů (16 poslanců, 8 senátorů). Vládní koalice v něm disponovala často jen většinou jednoho hlasu. Někdy jí pomohli němečtí sociální demokraté, kteří hlasovali pro konkrétní předlohy Tusarovy vlády. *Národní shromáždění republiky Československé v prvním desetiletí*. Praha 1928, s. 236.

²⁵ Charakteristiky členů první úřednické vlády viz in KOLÁŘ, F. et al.: *Politická elita meziválečného Československa 1918–1938*. Praha 1998.

²⁶ Tamtéž, s. 239.

zastavit nástup bolševického proudu a usměrnit jej do mezí parlamentní demokracie a utlumila vzepjaté nacionální napětí v pohraničí osídleném silnou německou menšinou. Není proto namístě katastrofické líčení situace, které vyslovil jinak pozorný kritik poměrů Ferdinand Peroutka: „*Stát existuje, ale je dosud tak málo vnitřně a psychologicky vybudován, že v těchto měsících téměř nikdo neví kudy kam.*“²⁷ Hned nato však uvádí, že působily faktory, které zabránily chaosu a dokázaly stabilizovat parlamentní demokracii. Byla to podle něj tuhá kázeň a stálost režimu podmíněná schopností koaličního kompromisu. Tyto faktory se v období působení úřednické vlády prosadily zvláštní formou. Na přelomu let 1920 a 1921 vykrytalizoval totiž zvláštní neformální neparlamentní orgán složený z vedoucích představitelů oněch již zmíněných stran, známý ve své době jako tzv. Pětka. V situaci, kdy neexistovala oficiálně uzavřená dohoda o koaliční spolupráci, stala se Pětka základnou pro dosahování konsensu nezbytného pro práci úřednické vlády. Postavení Pětky se dále upevnilo v okamžiku vážného onemocnění prezidenta republiky na jaře roku 1921. Instituce Pětky bývá jedním z častých předmětů kritiky politického systému první republiky. S obviněním z nedemokratičnosti nelze plně souhlasit, uvědomíme-li si, že v ní zasedali autoritativní (přitom volení) představitelé stran, které byly základem budoucí koalice. Sice zprostředkovaně, ale přece jen lze rozpoznat i v této situaci existenci zastupitelského principu.²⁸ Domnívám se, že je blíže pravdě hodnocení zdůrazňující její koordinační roli při hledání většinové podpory úřednické vládě, která byla bezmocná především v okamžicích, kdy se jednalo o záležitosti povýtce politické. Podporu parlamentu se dařilo získávat právě působením Pětky. Stále zřetelněji se však ukazovalo nezbytným, aby strany převzaly přímou odpovědnost za řízení státu. Jakmile došlo k dohodě o sporných finančních a zásobovacích otázkách, zesílilo již otevřené volání po obnově politické vlády založené opět na celonárodní (československé) koalici. Ministerský předseda na posledním zasedání této vlády sdělil, že „*úkoly vytyčené této vládě v jmenovacím listu pana prezidenta republiky jsou splněny, ježto situace parlamentní jest upravena, že jest možno sestaviti vládu parlamentní. V důsledku toho bylo jednomyslně usneseno požádati pana prezidenta, aby přijal demisi celé vlády*“.²⁹ Demisi úřednické vlády přijal prezident po roce jejího působení 26. září 1921. Předpokládalo se, že v čele nové vlády stane předseda tehdy již evidentně mocensky nejsilnější politické strany Antonín Švehla.³⁰ Ten však odmítl a sestavením nové vlády byl posléze po poměrně složitých jednáních mezi Pětkou a prezidentem pověřen dosavadní ministr zahraničí Edvard Beneš. Přestože nová vláda vznikla po dohodě stran Pětky, nebyla čistě parlamentní vládou. Bylo v ní zastoupeno několik nestranických ministrů, včetně premiéra Beneše, který v té době nebyl ještě členem žádné strany.

Pátá československá vláda se mohla v poslanecké sněmovně opřít o nevelkou, ale vcelku spolehlivou majoritu 13 hlasů.³¹ Její pozici však oslabovala skutečnost, že do vlády nevstoupili, vyjma představitele strany lidové Jana Šrámka, další členové Pětky, předseda strany agrární Antonín Švehla, sociální demokrat Rudolf Bechyně, národní demokrat Alois Rašín i zástupce

²⁷ PEROUTKA, F.: *Budování státu*. Sv. IV. Praha 1936, s. 2158.

²⁸ Podrobně k problematice Pětky viz tamtéž, s. 2158–2173.

²⁹ *Z protokolů schůzí 4. československé vlády (I. Černého)*. Praha 1982, s. 131 (zápis z 66 schůze z 26. září 1921).

³⁰ Vliv agrární strany se zakládal na její relativně silné vnitřní jednotě. Formálně si v poslanecké sněmovně udržela i po odchodu 22 poslanců do klubu Československé strany komunistické postavení nejsilnější parlamentní strany československá sociální demokracie. Disponovala stále ještě 52, resp. 48 mandátů proti 41 mandátu strany agrární.

³¹ Po řadě stranických secesí a dalších přesunů mezi poslaneckými kluby disponovaly strany Pětky na podzim roku 1921 v poslanecké sněmovně aktuálně 156 mandátů, což byla dostatečná většina, uvážíme-li, že dolní sněmovna měla v té době 285 poslanců. Ze 142 senátorů náleželo ke klubům koaličních stran 94 senátorů. *Národní shromáždění republiky Československé v prvním desetiletí*. Praha 1928, s. 1299n.

československých socialistů Jiří Stříbrný. Vznikla tak v podstatě dvě soupeřící mocenská centra. Přesto šlo o další krok ke konsolidaci poměrů. Designovaný premiér jako politický realista znal složitost situace, v níž se ujímal vedení kabinetu, a již proto ladil program vlády přednesený 18. října 1921 v uvážlivém tónu. Začaly se projevovat symptomy uklidňování vnitrostátních poměrů a relativně se stabilizovalo i postavení Československa v mezinárodním měřítku. Zmírnění bezprostředního ohrožení státu, které do té doby hnalo politické strany „do houfu“, však vedlo k oslabení vůle ke kompromisům a záhy se rozhořel boj o prosazení některých partikulárních požadavků. Vláda přesto plnila své úkoly, oslabovalo ji spíš silící napětí mezi premiérem a Pětkou. Kromě toho se přechodem poslanců Slovenské ľudové strany do opozice zúžila vládní většina. Edvard Beneš dospěl k přesvědčení, že nastal čas, aby konečně odpovědnost za vládu převzali všichni představitelé stran zastoupených v Pětce. Kromě toho on sám byl příliš zatížen zahraničněpolitickými úkoly. Z uvedených důvodů podal 5. října 1922 demisi vlády. Tento krok nevyvolal v podstatě na vnitropolitické scéně žádné otřesy, i když sestavení nové vlády trvalo nečekaně několik týdnů.

Novou, již **šestou československou vládou** jmenoval prezident 7. listopadu 1922. Šlo již skutečně o vládu celonárodní koalice. Premiérem se stal Antonín Švehla, v té době naprosto autoritativní osobnost československé politické scény. Byli v ní konečně všichni političtí zástupci stran zastoupených v Pětce. Celkem přešlo do nového kabinetu z bývalé vlády osm ministrů. Ministrem zahraničí zůstal Edvard Beneš. Ve své funkci setrvala vláda tři roky a dva měsíce. Šlo o nejdelší funkční vládní období v celém dvacetiletí existence první republiky. Podařilo se překonat řadu problémových momentů, avšak jednota koalice se začala štěpít od léta 1924, kdy se vyhroutil spor o otázku agrárních cel a sociálního pojištění mezi agrární stranou a stranou sociálně demokratickou. Nedařilo se dosáhnout kompromisu, až konečně zastupitelstvo sociálně demokratické strany rozhodlo o vystoupení svých zástupců z vlády. Objevil se tak požadavek vypsání nových parlamentních voleb, na jejichž základě by byla ustavena nová vláda. Souběžně s tím se vyhroutil několikavrstevný konflikt Jiřího Stříbrného s dalšími politickými činiteli, jež ho posléze vedl k rezignaci na post ministra a místopředsedy vlády.³² Situace se vyhroutila zvláště v souvislosti s jubilejními oslavami svátku Jana Husa a následnou politickou diskusí a roztržkou s Vatikánem. V této situaci podal demisi Jiří Stříbrný a solidaritu s ním vyslovili další zástupci Československé strany socialistické ve vládě. Volby do Národního shromáždění se uskutečnily 15. listopadu 1925 a vláda podle demokratických zásad podala demisi. Z rozhodnutí prezidenta republiky vedla vládní záležitost až do 9. prosince, kdy byla jmenována vláda nová.

Sestavením již **sedmé československé vlády** byl opět pověřen Antonín Švehla, o němž se věřilo, že je snad jako jediný schopen za situace, která se vytvořila v důsledku voleb, sestavit novou vládní majoritu. Volby totiž konečně potvrdily změny, které od roku 1920 proběhly v rozložení politických sil.³³ Strana agrární se stala i oficiálně nejsilnějším článkem politického spektra. Strana sociálně demokratická utrpěla citelné ztráty způsobené přechodem mnoha jejích členů a stoupenců ke straně komunistické. Ta se naopak stala druhou nejsilnější stranou. Bylo zřejmé, že nebude možné vládu sestavit na půdorysu dosavadní koalice, jejíž strany získaly pouhých 146 mandátů, když poslanecká sněmovna čítala 300 členů. Aby získal alespoň mírnou vládní většinu, přizval designovaný premiér do koalice stranu živnostenskou, disponující 13

³² K aféře Jiřího Stříbrného viz VYKOUPILOV, L.: *Jiří Stříbrný. Portrét politika*. Brno 2003, s. 98–110.

³³ Pro porovnání uvedme změny v počtu mandátů před volbami a po nich. Československá sociální demokracie 55 (po volbách 29), strana agrární 42 (45), českoslovenští socialisté 27 (28), národní demokraté 22 (13), strana lidová 21 (31), Slovenská ľudová strana 11 (23), komunistická strana 19 (41). Z německých stran zaznamenaly přírůstek hlasů nacionálně umírněné strany. *Volby do poslanecké sněmovny v listopadu 1925*. Praha 1926.

mandáty. Kontinuitu vládnutí opět potvrdila skutečnost, že z předcházející šesté vlády přešlo do nové celkem devět ministrů. Volby však nikterak nesmazaly animozity, které se nahromadily mezi koaličními stranami. Trvalo zejména napětí mezi stranou agrární a sociálně demokratickou, která byla ve veřejnosti tísněna masou komunistických stoupenců. Rozpory se vyhrotily v březnu 1926, kdy agrární strana vystoupila opět s požadavkem dalšího zvýšení obilních cel a na druhé straně bránila z důvodů státní fiskálních platovým úpravám státních úředníků. Ukázalo se, že dohoda není možná. Koalice se sama rozešla. Ministerský předseda podal demisi vlády a prezident ji přijal 18. března 1926. Vzhledem k tomu, že se okamžitě nerýsovala nová vládní většina, jmenoval již podruhé od vzniku republiky vládu úřednickou.

Osmé československé vládě předsedal již osvědčený vysoký státní úředník Jan Černý. Ve srovnání s rokem 1920 byla druhá úřednická vláda v obtížnější pozici. V pozadí nestálo žádné politické seskupení, o něž by se vláda mohla v politických otázkách opírat. Nejbližší jí byla agrární strana. Ta také zahájila čilou aktivitu směřující k vytvoření nové vládní koalice. Vzhledem k oslabení socialistického bloku rezignovali agrární vyjednávači (největší úsilí vyvinul Milan Hodža) na spolupráci se socialistickými stranami a soustředili se na hledání kompromisu se stranami občanskými. Výsledky parlamentních voleb a složení poslanecké sněmovny si vynutily hledat dohodu s německými občanskými stranami, německým Svazem zemědělců (Bund der Landwirte) a Německou křesťansko-sociální stranou lidovou (Deutsche christlich-soziale Volkspartei) a usilovat i o navázání spolupráce se Slovenskou stranou lidovou. Na rozdíl od dříve uplatňovaného principu národnostního tentokrát krystalizoval blok stran na principu zájmovém. Agrárnímu seskupení šlo o prosazení nového zákona o zemědělských clech, seskupení katolických stran prosazovalo přijetí zákona o úpravě platů duchovenstva (tzv. zákon kongruový). Obě předlohy byly schváleny parlamentem během června 1926 a bylo jen otázkou času, kdy se takto vytvořená většina seskupí do koalice, o níž se opíre parlamentní vláda. Jakmile podala úřednická vláda žádost o propuštění, prezident jí 12. října 1926 vyhověl a týž den jmenoval novou, opět již parlamentní vládu vedenou znovu Antonínem Švehlou.

Devátá československá vláda, obecně známá jako vláda celně-kongruové koalice, byla nejvýraznější změnou v dosavadním fungování politického systému československého státu. Poprvé se vytvořila koalice složená jen z občanských stran (bez účasti socialistických stran). Odtud také dobově oblíbené označení koalice panská. Tato změna je kromě jiného i jedním z dokladů postupujícího zrání demokratických poměrů. Socialistické strany, které utrpěly ve volbách citelnou porážku, ztratily pro stranu agrární váhu nepominutelného koaličního partnera. Kromě toho obě socialistické strany očekávaly, že se jim v roli opozice podaří zregenerovat řady svých stoupenců a o vstup do koalice neusilovaly. Potvrdilo se tak, že se v Československu může prosadit zásada střídání koalic. Rovněž poprvé ve vládě zasedli zástupci dvou německých občanských stran. Kořeny této změny tkvěly již ve změnách probíhajících před volbami roku 1925. Sílily tendence k oslabení negativistického postoje ke státu a přesvědčení, že účast ve vládě usnadní prosazování požadavků německého etnika. Zrání nové koalice trvalo poměrně dlouho, začalo již během krátké existence druhé Švehlovy vlády a vyžádalo si i odklad několika měsíců působení druhé úřednické vlády Jana Černého. V nové koaliční vládě tak posléze působilo pět zástupců strany agrární (včetně Antonína Švehly v postavení premiéra), jedním členem byla zastoupena živnostenská strana, lidová strana dvěma ministry a po jednom členu měly dvě německé strany: Svaz zemědělců a Německá křesťansko-sociální strana lidová (Bund der Landwirte a Deutsche christlich-soziale Volkspartei). Předpokládalo se, že do koalice dodatečně vstoupí i národní demokracie (jakmile se smíří s koaliční spoluprací s Němci) a že se podaří získat i Hlinkovu slovenskou lidovou stranu. Parlamentní kluby obou stran podpořily vládní prohlášení a pro obě byly rezervovány některé vládní resorty obsazené zatím nepolitickými odbor-

níky.³⁴ Vláda se tak opírala o parlamentní většinu 162 poslanců, v některých případech však pro její předlohy hlasovali i poslanci jiných stran hlásících se momentálně k opozici.³⁵ Klub Hlinkovy slovenské strany ľudové se rozhodl vstoupit do vlády v lednu roku 1927 a získal dvě ministerská křesla. Národní demokracie se připojila ke koalici až v dubnu 1928 a byla zastoupena ve vládě jedním ministrem. Největší slabinou třetí Švehlovy vlády byla skutečnost, že sám premiér byl dlouhodobě nemocný a nemohl se přímo účastnit řízení vládních záležitostí. Zastupoval ho ministr sociální péče Jan Šrámek, který vykonával oficiálně (od 13. října 1927) funkci náměstka předsedy vlády. Šrámek měl sice schopnost obratného vyjednávající, zdaleka však nedisponoval politickou autoritou rovnající se autoritě Švehlově. Sice nepřímo, ale citelně vládu oslabily výsledky voleb do zemských zastupitelstev uspořádané 2. prosince 1927. Prokázaly pokles prestiže stran vládní koalice.³⁶ Ani vnitřní soudržnost koalice nebyla, navzdory původnímu očekávání, příliš pevná. Nespokojení se cítili zástupci strany národně demokratické, jimž se nedařilo prosazovat některé požadavky průmyslu proti postojům strany agrární. Spor vyústil demisí ministra financí Karla Engliše. Řešení demise bylo odloženo na konec listopadu roku 1928, dobu, kdy odezní oslavy desátého výročí vzniku republiky. Koalice ztratila většinu a bylo zákonité, že se objeví požadavek rozpuštění sněmovny a vypsání nových voleb. Vláda tento požadavek odmítla s odůvodněním, že volby do zemských zastupitelstev nejsou volbami politickými, a nemění tudíž parlamentní většinu. Koaliční strany její stanovisko podpořily. Vnitřní jednota koalice však nebyla zcela pevná ještě z dalšího důvodu. Hlinkova slovenská ľudová strana uvažovala již delší dobu o smyslu své účasti v koalici. Nedařilo se jí pokročit v prosazení autonomie Slovenska. Konkrétním podnětem k jejímu odchodu z vlády se však stal proces s místopředsedou strany Vojtěchem Tukou,³⁷ obviněným z protistátní činnosti ve prospěch Maďarska. A konečně, narůstaly v prostředí agrární strany hlasy žádající, aby se Jan Šrámek vzdal funkce náměstka předsedy vlády. Republikánská strana se domnívala, že by se měl faktického řízení vlády ujmout její nejstarší zástupce, totiž ministr národní obrany František Udržal. Po řadě delikátních jednání se nemocný Anton Švehla vzdal 1. února 1929 funkce premiéra.³⁸ Prezident nato jmenoval Františka Udržala „*správce předsednictva ministerské rady*“. Šlo o zcela nezvyklý postup. V pozadí zřejmě stálo přesvědčení, že se Antonín Švehla znovu vrátí do aktivní politiky.³⁹ Následně pak byla jmenována již desátá československá vláda, v níž ale kromě postu premiéra nedošlo k žádným personálním změnám.⁴⁰

Desátá československá vláda byla pokračováním vlády předcházející nejen co do jejího personálního obsazení, ale zdědila i problémy hromadící se v koalici. Nejvýznamnějším bylo pokračování procesu s Vojtěchem Tukou. Poté, kdy byl uznán vinným z úkladů proti republice, roz-

³⁴ Poněkud problematické bylo postavení Edvarda Beneše. Jako ministr zahraničí byl nezpochybnitelný, byl ovšem v té době již členem Československé národně socialistické strany, která nebyla součástí vládní koalice. Přesto se jej podařilo uhájit prohlášením, že je ve vládě jako odborník a nezastupuje svou stranu. Vzdal se také poslaneckého mandátu.

³⁵ *Volby do poslanecké sněmovny v listopadu 1925*. Praha 1926.

³⁶ Zatímco opozice získala 3.383.000 hlasů, stranám vládní koalice odevzdalo své hlasy jen 3.091.000 voličů, tj. 47,7 %. *Národní shromáždění Republiky československé v druhém desetiletí*. Praha 1938, s. 59.

³⁷ Vojtech (Béla) Tuka (1880–1946) byl právník, poslanec, člen správního výboru a jeden z místopředsedů Hlinkovy slovenské ľudové strany, šéfredaktor *Slováka*, ústředního deníku strany. Pozornost na sebe upoutal uveřejněním článku *Vacuum iuris*, v němž uvedl tezi, že nebyly splněny podmínky dané Slovensku v roce 1918 a po deseti letech končí jeho právní vztah k Československu.

³⁸ Údajný vzkaz Švehlův: „*Protože můj zdravotní stav vyžaduje ještě určité doby šetření a opatrnosti, složím úřad předsedy vlády*.“ Cit. podle *Národní shromáždění Republiky československé v druhém desetiletí*. Praha 1938, s. 61.

³⁹ Jak známo, nedošlo k tomu. Zdravotní stav Švehlův se navzdory několika nadějným momentům nezlepšil a 12. prosince 1933 tento politik zemřel.

⁴⁰ Teprve během jejího funkčního období došlo k personální změně ve vedení čtyř resortů.

hodlo se vedení ľudové strany na protest proti rozsudku vystoupit z koalice. Vládní seskupení ztratilo majoritu a ukázalo se nezbytným vypsat nové parlamentní volby. Proběhly 27. října 1929. V též den podala první Udržalova vláda žádost o propuštění z funkce. Třetí parlamentní volby od vzniku republiky dosvědčily značné přesuny vlivu stran ve veřejnosti.⁴¹ Ve vztahu k otázce sestavování vládních kabinetů znamenaly další z mezníků v politickém životě státu, ani v tomto případě se však nedotkly podstaty politického systému. Agrární strana si udržela své dominantní postavení, významný přírůstek zaznamenaly strany socialistické, včetně německé sociální demokracie, které se nyní hlásily o účast ve vládě. Bez nich také nebylo možné sestavit vládní většinu. Přitom se projevoval velký zájem i dalších politických subjektů. Do koalice se hlásilo deset politických seskupení (z toho osm politických stran).⁴² Vytvářel se tak mimořádně složitý útvar se zastoupením stran občanských i socialistických, stran československých i německých, který byl posléze neoficiálně pojmenován široká koalice. Sestavování vládního kabinetu bylo přirozeně mimořádně obtížné, vyžádalo si delší čas a také několikrát přímý i nepřímý zásah prezidenta do složitých koaličních jednání.⁴³ Mimo vládní koalici z možných účastníků nakonec zůstala Hlinkova slovenská ľudová strana a Německá křesťansko-sociální strana lidová. Obě absence dílčím způsobem poškodily další vývoj vnitropolitických vztahů.

Novou, již **jedenáctou československou vládou**, v čele se staronovým premiérem Františkem Udržalem, mohl prezident jmenovat teprve 7. prosince 1929. Vláda mohla počítat v poslanecké sněmovně s drtivou většinou 209 hlasů. Opozice disponovala jen 91 hlasem. Nástup široké koalice znamenal definitivní stabilizaci politického systému první republiky. Další změny vlád se vyznačovaly zpravidla jen nevýznamnými obměnami v obsazení jednotlivých vládních resortů. Definitivně se upevnily pozice strany agrární, o čemž svědčí i skutečnost, že některé demise vlád a nástupy vlád nových probíhaly doslova z podnětu nebo z potřeb této strany. Dalším dokladem stabilizace je i ještě více vystupňovaná kontinuita v personálním složení vlád i kontinuita v obsazování jednotlivých vládních resortů. Tyto charakteristiky nikterak nepopírají složitost až konfliktnost jednání v koalici. Vždyť vlády musely čelit náporu velké hospodářské krize a poté stupňujícímu se národnostnímu napětí uvnitř i ohrožení státu ze zahraničí. Pokud se týká délky funkčního období, patřila jedenáctá vláda k druhé nejdéle sloužící vládě (dva roky a téměř 11 měsíců). Během této doby došlo v jejím složení jen k drobným změnám. V dubnu roku 1930 se vzdal ze zdravotních důvodů postu ministra financí nestranický ministr Karel Engliš. O rok později v dubnu 1932 podal demisi zástupce živnostenské strany ministr železnic Rudolf Mlčoch. Oba byli nahrazeni nestranickými ministry.

V říjnu roku 1932 podal ze zdravotních důvodů demisi ministerský předseda František Udržal a 29. října jmenoval prezident **dvanáctou československou vládou**. Premiérem se stal dosavadní předseda poslanecké sněmovny, agrární poslanec Janem Malypetr. Všech 15 ministrů již mělo zkušenosti s ministerskou funkcí a 10 z nich působilo dokonce v předcházející Uržalově vládě. Není třeba pochybovat o tom, že se kontinuita projevila i ve vládním programu a ve stylu práce. První Malypetrova vláda řešila řadu ožehavých problémů nejen v oblasti hospodářské a sociální, čelila aktivizaci německých nacionálních stran, což řešila prosazením zákona o zákazu činnosti a rozpouštění politických stran v roce 1933. Do krize se dostala v okamžiku, kdy byla nucena pod tlakem ekonomické krize přistoupit k devalvaci české měny. Proti tomuto

⁴¹ *Volby do poslanecké sněmovny v říjnu 1929*. Praha 1930.

⁴² Vládní koalici tvořily: republikánská strana (46 poslanců), sociální demokraté (43, z toho čtyři poslanci volebního sdružení polských a židovských stran), národní socialisté (32), strana lidová (25), národní demokracie (14), strana živnostenská (12), německá sociální demokracie (21), německý Svaz zemědělců spolu s německou pracovní a hospodářskou pospolitostí (16).

⁴³ HARNA, J.: *Krize evropské demokracie a Československo 30. let 20. století*. Praha 2006, s. 99–111.

záměru se kategoricky postavila národně demokratická strana, která v okamžiku, kdy nedosáhla dohody, vystoupila z koalice. Premiér byl nucen podat návrh na demisi vlády a prezident ji 14. února 1934 přijal. Hned nato jmenoval již **třináctou československou vládu** opět v čele s Janem Malypetrem. Vládní koalice se zúžila o stranu národně demokratickou, která prohlásila, že přechází do tzv. státoporné opozice. Ztráta podpory 14 národně demokratických poslanců nemohla ohrozit vládní většinu (široká koalice měla 195 mandátů). Z předcházejícího kabinetu přešlo do druhé Malypetrovy vlády celkem 13 ministrů z 15. Její funkční období ukončily čtvrté parlamentní volby, konané 19. května 1935. Nejvíce hlasů získala, jak známo, Sudetoněmecká strana. Jen díky volební matematice ji v poslanecké sněmovně, pokud se týká počtu mandátů, předstihla strana agrární. Katastrofální ztráty utrpěly německé aktivistické strany (německý Svaz zemědělců, německá sociální demokracie i strana křesťansko-sociální).

Rok 1935 byl mimořádný nejen kvůli volbám, které významně proměnily rozložení politických sil.⁴⁴ Pozoruhodná byla kromě jiného „frekvence“ výměny vlád. Během roku došlo třikrát k demisi vlády a jmenování vlády nové. Poprvé byl tento akt odpovědí na parlamentní volby. Jednáním o sestavení nové, již **čtrnácté československé vlády** byl pověřen již potřetí Jan Malypetr. Jeho snahou bylo vytvořit opět vládu na půdorysu široké koalice. Do koalice se přihlásily všechny strany, které se jí zúčastnily již před volbami. Nově se do koalice vrátila strana živnostenská. Designovaný premiér usiloval ještě o rozšíření vládní majority se slovenskou ľudovou stranou a německou stranou křesťansko-sociální, nebyl však úspěšný. V parlamentu disponovaly koaliční strany 166 mandáty, což představovalo dostatečnou vládní většinu. Podnět k druhé „výměně“ vlády v tomtéž roce vycházel vysloveně z přesunů v agrární straně. Dne 20. října zemřel nečekaně předseda poslanecké sněmovny, agrární poslanec Bohumil Bradáč. Vedení agrární strany se rozhodlo delegovat na toto místo dosavadního předsedu vlády Jana Malypetra. Ten skutečně podal 29. října 1935 demisi. Ostatní ministři se k ní nepřipojili. Nepředpokládalo se, že dojde k rekonstrukci celé vlády. Prezident republiky jmenoval do čela již **patnácté československé vlády** ministra zemědělství, agrárního poslance a významného slovenského politika Milana Hodžu. Personální obsazení vlády se nezměnilo, vyjma nového obsazení ministerstva zemědělství agrárnickým poslancem Josefem Zadinou. Důvodem další procedury demise stávající vlády a nástupu vlády nové byla volba prezidenta republiky. Dne 18. prosince 1935 byl dosavadní ministr zahraničí Edvard Beneš zvolen prezidentem republiky. Hodžova vláda mu dala na základě nepsaných zvyklostí k dispozici vládní křeslo. Nový prezident pak požádal vládu, aby dále vykonávala své funkce. Oficiálně byla **šestnáctá československá vláda** jmenována v den prezidentské volby. Jedinou změnou bylo, že Milan Hodža vedle výkonu funkce premiéra převzal i správu ministerstva zahraničí. Teprve v únoru následujícího roku byl jmenován do této funkce Kamil Krofta a později došlo i ke změnám ve vedení ministerstva financí. Premiér se pokusil rozšířit její zázemí vstupem německé křesťansko-sociální strany do koalice a získal jejího předsedu Erwina Zajicka k přijetí postu ministra bez portfeje. Překvapivý byl konec této vlády. Jeho příčinou byl zásadní rozpor mezi ministrem financí, nepolitickým Josefem Kalfusem, a požadavky agrárních ministrů týkajícími se úpravy obilních cen. Ministr financí podal demisi a 21. července prezident jmenoval **sedmáctou československou vládu**, již potřetí v čele s ministerským předsedou Hodžou. Tato již poslední koaliční vláda se ujala své funkce v době prudkého nárůstu napětí v důsledku rostoucích aktivit Sudetoněmecké strany, jednající již zcela v intencích protičeskoslovenské politiky hitlerovského Německa. Zásadní změnou byl odchod německých aktivistických stran z koalice a odchod německých ministrů z vlády brzy po

⁴⁴ Podrobné výsledky voleb viz in *Volby do poslanecké sněmovny v květnu 1935*. Československá statistika, sv. 134, 1936.

anšlusu Rakouska k Německu na jaře 1938. Konec třetí Hodžovy vlády souvisel s politickou krizí v září 1938, kdy se stupňoval zahraniční nátlak na Československo směřující k odtržení pohraničních oblastí českých zemí od československého státu. Přijetí tzv. anglo-francouzského ultimata vedlo ke vzednutí lidové vlny odporu proti vládě a ta 22. září abdikovala. Jde o jediný případ demise vlády vynucené masovým tlakem veřejnosti.

Osmnáctá československá vláda byla vládou úřednickou, snažící se narychlo mobilizovat obranu státu proti hrozbě přímé agrese. Její angažmá ukončil mnichovský diktát z 29. září, který znamenal nejen ztrátu rozsáhlých území ve prospěch Německa, ale byl svými důsledky i příčinou konce první republiky a rychlého rozkladu parlamentní demokracie v Československu.

Přehled střídání vlád v první Československé republice snad ukázal, že nešlo o zásadní krizi vládnutí. Politický režim tohoto státu se vyznačoval mimořádnou stálostí a kontinuitou vládnutí. Výrazně tento rys dokresluje i pohled na obdivuhodnou kontinuitu personálního obsazení vládních kabinetů. Jednoznačně nelze uvést, zda šlo o výhodu, či o zablokování vývoje politické sféry. Když nic jiného, jde o projev stability a jisté vyzrálosti politického systému, který se vytvořil záhy po vzniku republiky. Povšimněme si alespoň četnosti angažmá některých politiků ve vládních křeslech. Nejčastěji se v ministerské funkci ocital Edvard Beneš. V roli ministra zahraničí působil v 15 kabinetech a jeho kariéru na tomto postu ukončilo až jeho zvolení prezidentem republiky. Beneš měl ovšem z řady důvodů výjimečné postavení a další politiky, objevující se v roli ministrů, s ním lze těžko srovnávat. Proto jen stručný přehled. V jedenácti vládách zasedl předseda lidové strany Jan Šrámek, nejčastěji v čele ministerstva pro sjednocení zákonů. S Janem Šrámkem se vyrovnal Milan Hodža, který působil rovněž v jedenácti vládách, jako ministr školství, zemědělství aj. a ke konci republiky ve třech vládách v pozici premiéra. Emil Franke usedl v jedenácti kabinetech, i když často jen střídal některého z ministrů, kteří během funkčního období z vlády odešli. Ivan Dérer působil v deseti vládních kabinetech, nejčastěji jako ministr spravedlnosti. Sociální demokrat Rudolf Bechyně se objevil v devíti vládách, většinou jako ministr železnic, a významný agrárník Josef Černý zastával sedmkrát post ministra vnitra. Specifické důvody způsobily kontinuitu vládních postů u německých ministrů. Tak německý agrárník Franz Spina byl ministrem v osmi vládách (ke konci republiky jen jako ministr bez portfeje) a německý sociální demokrat Ludwig Czech v sedmi kabinetech (buď jako ministr sociální péče, nebo ministr zdravotnictví). Vzhledem k dlouhodobé nemoci byl nejvýznamnější stranickopolitický činitel první republiky Antonín Švehla „pouze“ šestkrát členem vlády (z toho třikrát premiérem), stejně tak byl v šesti kabinetech i nestranický ministr Jan Černý. U řady dalších bychom rovněž našli opakovaná angažmá ve vládních křeslech.

Přehled vládních kabinetů, které se vystřídaly v letech první republiky, ukazuje několik skutečností doplňujících charakteristiku politického systému tohoto státu. Potvrzuje se jednak vůle k vytvoření a udržení parlamentní demokracie. Podařilo se poměrně rychle a bez velkých excesů překonat léta poválečného rozvratu a vytvořit na základě koaličních dohod pevnou majoritu, o níž se mohly jednotlivé vlády opírat. Přejít od jedné vlády k následující probíhal bez citelných politických turbulencí, někdy šlo jen o pouhou procedurální formalitu. Je pravdou, že politický systém, který se ustálil v Československu, vyžadoval demokratické a stabilní poměry v Evropě. Všeobecný nástup diktátorských a totalitních režimů ve třicátých letech ukázal, že Evropa nebyla pro demokracii zralá. Československo zůstalo osamocené a nemohlo úspěšně čelit zejména agresivitě nacistického Německa. Tragický konec první republiky však nezpochybňuje pozitivní vklad tohoto státu do dějin parlamentní demokracie obecně.

Příloha: Délka funkčního období vlád první Československé republiky

pořadí	předseda	funkční období	roky	měsíce	dny
1.	Karel Kramář	14. 11. 1918 – 8. 7. 1919	0	7	24
2.	Vlastimil Tusar	8. 7. 1919 – 25. 5. 1920	0	10	17
3.	Vlastimil Tusar	25. 5. 1920 – 15. 9. 1920	0	3	21
4.	Jan Černý	15. 9. 1920 – 26. 9. 1921	1	0	11
5.	Edvard Beneš	26. 9. 1921 – 7. 10. 1922	1	0	11
6.	Antonín Švehla	7. 10. 1922 – 9. 12. 1925	3	2	2
7.	Antonín Švehla	9. 12. 1925 – 18. 3. 1926	0	3	9
8.	Jan Černý	18. 3. 1926 – 12. 10. 1926	0	8	25
9.	Antonín Švehla	2. 10. 1926 – 1. 2. 1929	2	3	20
10.	František Udržal	1. 2. 1929 – 7. 12. 1929	0	10	6
11.	František Udržal	7. 12. 1929 – 29. 10. 1932	2	10	22
12.	Jan Malypetr	29. 10. 1932 – 14. 2. 1934	2	3	16
13.	Jan Malypetr	14. 2. 1934 – 4. 6. 1935	1	4	13
14.	Jan Malypetr	4. 6. 1935 – 5. 11. 1935	0	4	1
15.	Milan Hodža	5. 11. 1935 – 18. 12. 1935	0	1	13
16.	Milan Hodža	18. 12. 1935 – 21. 7. 1937	1	7	3
17.	Milan Hodža	21. 7. 1937 – 22. 9. 1938	1	2	1
18.	Jan Syrový	22. 9. 1938 – 4. 10. 1938	0	0	8 (+5)

Summary

Changes in Government and the Stability of the Political System in the First Czechoslovak Republic

A look at the government cabinets during the years of the First Czechoslovak Republic reveals a number of facts that shed considerable light on the characteristics of the political system of this state. It also demonstrates the will to create and maintain parliamentary democracy. The years of post-war decline were overcome relatively quickly and without great excesses, and the coalition agreements reached meant the various governments could rely on a secure majority. The transition from one government to the next took place without appreciable political turbulence, and was sometimes merely a procedural formality. It is true that the political system that took hold in Czechoslovakia was dependent on democratic and stable conditions elsewhere in Europe. The rise of dictatorial and totalitarian regimes in the nineteen thirties showed that Europe was not ready for democracy. Czechoslovakia remained isolated and was unable to resist the aggression of Nazi Germany in particular. The tragic end of the First Republic does nothing, however, to cast doubt on the positive contribution made by this state to the history of parliamentary democracy in general.