

*Jan Bureš  
Jakub Charvát  
Petr Just  
Martin Štefek*

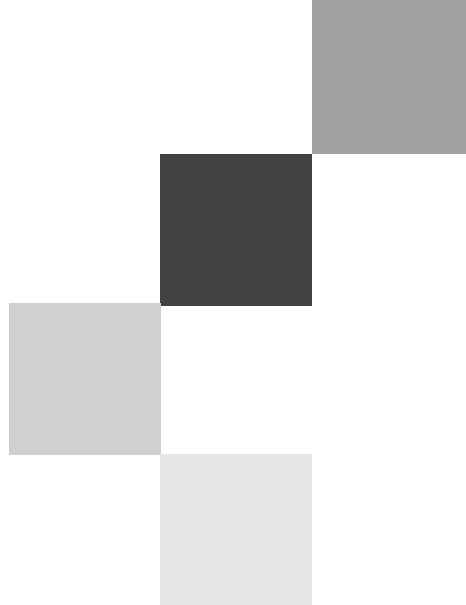
# ČESKÁ DEMOKRACIE

**PO ROCE 1989**

*Institucionální základy  
českého politického systému*



*Jan Bureš  
Jakub Charvát  
Petr Just  
Martin Štefek*



# ČESKÁ DEMOKRACIE

**PO ROCE 1989**

*Institucionální základy  
českého politického systému*

**Upozornění pro čtenáře a uživatele této knihy**

Všechna práva vyhrazena. Žádná část této tištěné či elektronické knihy nesmí být reprodukována a šířena v papírové, elektronické či jiné podobě bez předchozího písemného souhlasu nakladatele. Neoprávněné užití této knihy bude **trestně stíháno**.

Tato publikace vychází s finanční podporou Grantové agentury ČR v rámci řešení projektu reg. č. 407/09/1023 „Budování české demokracie v letech 1989–2009.“

Tato publikace vychází ve spolupráci s Metropolitní univerzitou Praha, o.p.s.



PhDr. Jan Bureš, Ph.D.

Mgr. Jakub Charvát

PhDr. Petr Just, Ph.D.

Mgr. Martin Štefek

**ČESKÁ DEMOKRACIE PO ROCE 1989**

Institucionální základy českého politického systému

---

**TIRÁŽ TIŠTĚNÉ PUBLIKACE:**

Vydala Grada Publishing, a.s.  
U Průhonu 22, 170 00 Praha 7  
tel.: +420 234 264 401, fax: +420 234 264 400  
www.grada.cz  
jako svou 5062. publikaci

Odpovědná redaktorka Jana Kubínová  
Sazba a zlom Vojtěch Kočí  
Návrh a zpracování obálky Vojtěch Kočí  
Počet stran 528  
Vydání 1., 2012

**Recenzovali:**

prof. Dr. Miroslav Novák  
doc. PhDr. Adriana Mikulčíková, Ph.D.

Vytiskla Tiskárna PROTISK, s.r.o.  
České Budějovice

© Grada Publishing, a.s., 2012

**ISBN 978-80-247-4283-0**

---

**ELEKTRONICKÉ PUBLIKACE:**

ISBN 978-80-247-8270-6 (ve formátu PDF)

ISBN 978-80-247-8273-7 (ve formátu EPUB)



# Obsah

<b>Úvod</b>	<b>7</b>
<b>1. Konec starého režimu a příčiny jeho pádu</b>	<b>13</b>
1.1 Příčiny krize komunistického systému a její projevy	13
1.2 Demotivační povaha režimu	17
1.3 Stav politické elity komunistického režimu na konci osmdesátých let	20
1.4 Opoziční hnutí v Československu v osmdesátých letech	25
1.5 Reakce režimu na narůstající opoziční nálady	30
1.6 Pozdní fáze komunistického režimu z teoretické perspektivy	36
<b>2. Přechod k demokracii v Československu 1989–1992</b>	<b>41</b>
2.1 Pád starého režimu (listopad až prosinec 1989)	41
2.2 Základy budování demokratického systému (leden až červen 1990)	58
2.3 Jak naložit s minulým i současným komunismem?	88
2.4 Revoluční horečka: Reformovat musíme všechno a hned!	107
2.5 První svobodné volby v červnu 1990	108
2.6 Druhá revoluce. Od voleb 1990 do rozpadu OF v únoru 1991	114
2.7 Hledání tváře nové demokracie: 1991–1992	127
2.8 Volby 1992	137
2.9 Rozdělení Československa	141
2.10 Přechod k demokracii v Československu z teoretické perspektivy	146
<b>3. Vývoj ústavních institucí politického systému ČR</b>	<b>153</b>
3.1 Moc zákonodárná	153
3.2 Moc výkonná	165
3.3 Soudní moc	174
3.4 Krajská úroveň vládnutí	175

<b>4. Volby a volební systémy v České republice</b>	<b>181</b>
4.1 Stručný úvod do teorií volebních systémů	185
4.2 Volební systém pro Federální shromáždění a Českou národní radu	203
4.3 Volební systém pro volby do Poslanecké sněmovny	209
4.4 Volby druhého řádu v České republice	215
<b>5. Vývoj hlavních politických stran a stranického systému v České republice</b>	<b>231</b>
5.1 Kořeny českého stranického systému – kontinuita či diskontinuita?	233
5.2 Dílčí etapy vývoje hlavních politických stran a jejich systému	235
5.3 Český stranický systém v teoretické perspektivě	347
5.4 Shrnutí	374
<b>6. Praxe demokratického vládnutí a vývoj vládních koalic v ČR</b>	<b>379</b>
6.1 Teorie koalic	381
6.2 Volební období 1992–1996	390
6.3 Volební období 1996–1998	394
6.4 Volební období 1998–2002	403
6.5 Volební období 2002–2006	408
6.6 Volební období 2006–2010	417
6.7 Volební období po sněmovních volbách 2010	424
<b>7. Politická kultura v České republice</b>	<b>427</b>
7.1 Politická kultura a behaviorální politická věda	430
7.2 Kritika konceptu občanské kultury	435
7.3 Politická kultura České republiky	442
7.4 Shrnutí	460
<b>Závěrem</b>	<b>465</b>
<b>Seznam zkratk</b>	<b>471</b>
<b>Summary</b>	<b>475</b>
<b>O autorech</b>	<b>481</b>
<b>Prameny a literatura</b>	<b>483</b>
Noviny, časopisy	514
Příslušné zákony	514
Elektronické zdroje	517
Primární dokumenty	518
<b>Věcný rejstřík</b>	<b>523</b>

# Úvod

Jan Bureš, Jakub Charvát, Petr Just, Martin Štefek

Listopadové události roku 1989 odstartovaly nelehký a dlouhotrvající proces demokratizace československého, respektive českého politického i společenského systému. Tedy proces, v rámci něhož bylo potřeba odstranit instituce a vzorce chování z předchozího nedemokratického období a nahradit je novými, lépe odpovídajícími novým podmínkám (demokratického) společenského uspořádání. V některých svých aspektech se demokratická transformace podařila v České republice úspěšně, v některých (prozatím) méně úspěšně.

Nicméně na složitost celého demokratizačního procesu upozorňoval již na začátku devadesátých let Ralf Dahrendorf, který na jedné straně jako by připouštěl relativně nízkou náročnost transformace institucionální, a do jisté míry i ekonomické, ale na druhé straně upozorňoval na dlouhé trvání transformace společenské. Zatímco proces institucionální (ústavní) reformy měl podle Dahrendorfa trvat nejméně šest měsíců a ekonomika se měla stabilizovat nejméně šest let, transformace společenských základů v podobě proměny společenských hodnot a vzorců chování bude – podle Dahrendorfa – potřebovat k ustálení demokratických vzorců nejméně šedesát let (Dahrendorf 1991: 92).

Ačkoli tato Dahrendorfova myšlenka není v politologii zcela nová<sup>1</sup>, zdůraznění této skutečnosti v kontextu probíhající demokratické tranzice v zemích střední Evropy má své opodstatnění. (Nejen) česká společnost vstupovala do procesu demokratizace s vysokými očekáváními, která měla změna režimu přinést. Navíc většina společnosti očekávala, že tyto změny nastanou okamžitě nebo velmi rychle; ty se ale nekonaly, respektive k nim docházelo



1 Logika kulturního zpoždění (*cultural lag*), tedy předpokladu, že strukturální změna (ať již postupná, či rychlá a radikální) postupuje rychleji než adaptace postojů jedinců (podr. Skovajsa 2006: 49), se objevuje již v dřívějších textech např. Gabriela Almonda, ačkoli Almond nehovoří přímo o „kulturním zpoždění“.





Prvním takovýmto podcelkem je problematika konce starého režimu a období přechodu k demokracii v Československu, zejména s ohledem na problematiku institucionální transformace politického systému. Těto problematice se věnují první dvě kapitoly. Na ně navazují dvě kapitoly, které se zaměřují na problematiku institucionálního nastavení českého politického systému. A to jednak v podobě kapitoly o hlavních českých ústavních institucích, jednak v podobě kapitoly o volebních systémech užívaných v České republice, které sice nejsou institucemi ústavními, nicméně s ústavními institucemi vytvářejí ústavní rámec, který vymezuje „pravidla hry“ pro demokratický proces vládnutí v České republice. Následující dvě kapitoly analyzují dopad těchto demokratických „pravidel hry“ v politické praxi, tedy na jednotlivé aktéry procesu vládnutí. Nejprve pátá kapitola představuje vývoj hlavních politických stran a stranického systému v České republice, šestá kapitola se pak zaměřuje na problematiku vzniku, podoby a fungování jednotlivých vlád a vládních koalic v České republice. Poslední, sedmá kapitola pak představuje analýzu vývoje české politické kultury po roce 1989 a některá „dědictví“, která si současná politická kultura přináší z období předchozího, nedemokratického.

Předkládaná kolektivní monografie je společným dílem týmu vědeckých pracovníků, jejichž výzkum byl realizován díky podpoře Grantové agentury České republiky v rámci standardního projektu *Budování české demokracie v letech 1989–2009* (GAČR 407/09/1023) a s významnou materiální a duchovní podporou Metropolitní univerzity Praha. V rámci zpracování tohoto grantu publikovali členové řešitelského týmu více než dvacet dílčích studií, v nichž si postupně teoreticky i prakticky ověřovali platnost jednotlivých tezí i závěrů.

V první kapitole se Jan Bureš zamýšlí nad příčinami konce starého režimu a událostmi, které předcházely procesu demokratické tranzice. Analyzuje povahu režimu, jeho krizové projevy a změny, k nimž došlo v rámci politické elity, opozice i celé společnosti ve druhé polovině osmdesátých let. V závěru této části pak Bureš zasazuje charakteristiku poslední fáze československého komunistického režimu do rámce teorií nedemokratických režimů, přičemž vychází zejména z prací J. Linze, A. Stepana, H. Kitschelta, V. Dvořákové, J. Kunce či S. Szomolányiové.

Na tuto část navazující druhá kapitola představuje proces přechodu české společnosti k demokracii, zejména z hlediska institucionální transformace politického systému. Kapitola se zaměřuje na období let 1989–1992 a končí okamžikem rozpadu společného československého státu. V této své analýze Jan Bureš využívá jednak poznatků z teorií přechodů k demokracii, které mu poskytují základní obecný rámec pro analýzu, jednak představuje hlavní

zlomové okamžiky přechodu české/československé společnosti k demokracii. Kombinace teoretického tranzitologického rámce a historicko-deskriptivního přístupu užitého pro představení hlavních událostí tohoto procesu pak Burešovi poskytuje prostor pro závěrečnou politologickou analýzu československého přechodu k demokracii jako takového.

Ve třetí kapitole představuje Petr Just institucionální rámec českého politického systému tak, jak jej vymezuje Ústava ČR platná od 1. ledna 1993, a jeho vývoj od roku 1993 do konce roku 2010. Petr Just popisuje hlavní české ústavní instituce z hlediska jejich postavení v rámci politického systému a z hlediska jejich pravomocí. Tento deskriptivní výklad je pak doplněn o několik postřehů ze samotné praxe vládnutí v České republice.

Čtvrtá kapitola zpracovaná Jakubem Charvátem se zaměřuje na představení voleb a volebních systémů užívaných v Československu a České republice po roce 1989. Po teoretickém úvodu, v němž je stručně představena problematika volebních systémů, následují volební pravidla pro jednotlivé instituce volené v Československu a České republice po roce 1989. Vedle problematiky volebních systémů užívaných pro hlavní (celostátní) zastupitelské orgány v ČSFR a České republice (Sněmovna lidu a Sněmovna národů Federálního shromáždění, Česká národní rada a od 1. ledna 1993 pak Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky) se Jakub Charvát zaměřuje i na představení volebních pravidel užívaných v České republice pro takzvané volby druhého řádu – jak na celostátní úrovni (od roku 1996 senátní volby), na nižších úrovních samosprávy (obecní volby a od roku 2000 volby krajské), tak samozřejmě i na úrovni nadnárodní (volby do Evropského parlamentu konané v ČR od roku 2004).

V páté kapitole se Jakub Charvát věnuje představení problematiky vývoje hlavních politických stran v České republice a jejich systému. Pátou kapitolu je možné rozdělit do dvou vzájemně navazujících podcelků. V první části páté kapitoly je představen vývoj hlavních politických stran v České republice, přičemž pro potřeby tohoto výkladu je zmíněný vývoj rozdělen do několika fází. Tato deskriptivní analýza pak vytváří prostor pro podrobnější politologickou analýzu české stranicko-politické soustavy jako celku, ke které jsou využity některé koncepty, s nimiž se setkáváme v teorii stranických systémů a jež se běžně (v západní politické vědě) užívají pro analýzu stranických systémů (koncept *cleavages* v teorii stranických systémů, Sartoriho typologie stranických systémů apod.).

Šestá kapitola zpracovaná Petrem Justem představuje proces vládnutí v České republice. S využitím poznatků z teorii koalic – ať již v podobě klasických, nebo inovativních přístupů (např. Mesežnikův koncept apod.) – vytváří

Petr Just obecný rámec, který mu posléze poslouží k analýze problematiky vzniku, podoby, fungování a (ne)stability vládních koalic v České republice.

V sedmé kapitole předkládané práce doplňuje Martin Štefek předchozí poznatky o vývoji české demokracie po roce 1989 o neméně důležitou dimenzi politického systému, o problematiku politické kultury. V první části svého textu se vyrovnává s problémem nejednoznačnosti pojmu politická kultura ve společenských vědách a představuje filozoficko-teoretický rámec, v němž se bude ve své analýze politické kultury v České republice a jejího vývoje pohybovat. Východiskem se mu přitom stává mainstreamový politologický koncept G. A. Almonda a S. Verby, jenž má – přes mnohá omezení – vysokou explanační hodnotu. S jeho pomocí, ale i s využitím jeho kritik, představuje politickou kulturu v České republice a mnohá dědictví, která si s sebou přináší z předchozího, nedemokratického období.

Autoři předkládané publikace by na tomto místě rádi poděkovali vedení Metropolitní univerzity Praha za vytvoření příznivých podmínek pro vědeckou práci (nejen) na předkládané publikaci. Za velmi cenné připomínky bychom rádi poděkovali také recenzentům naší práce prof. Dr. Miroslavu Novákovi a doc. PhDr. Adrianě Mikulčíkové, Ph.D. Poděkování rovněž náleží všem našim nejbližším za jejich trpělivost a podporu, které nám v průběhu zpracovávání předkládaného textu poskytovali. Bez potřebného zázemí, jež nám po celou dobu práce na textu *Česká demokracie po roce 1989* vytvářeli, by tato publikace vznikala jen velmi obtížně.



# Konec starého režimu a příčiny jeho pádu

Jan Bureš

Příčiny pádu komunistického režimu v listopadu roku 1989 nelze pochopit bez analýzy charakteru tohoto systému v jeho závěrečné fázi a bez odpovědí na otázku po příčinách nespokojenosti občanů s tímto režimem. Tato nespokojenost, byť většinou veřejnosti v osmdesátých letech více či méně skrývaná, vyvěřela na povrch v okamžiku, když režim překročil meze, které mu občané v Československu na konci osmdesátých let ještě vymezili – když na projev nespokojenosti studentů vysokých škol na řádně povolené demonstraci 17. listopadu 1989 reagoval brutálním užitím násilí. Politické změny, k nimž došlo na podzim roku 1989, byly vyústěním rozsáhlého pohybu, který je možno v české/slovenské společnosti pozorovat přibližně od konce roku 1987, a to jak ve sféře státní moci, tak ve sféře opozičních iniciativ a aktivit.

## 1.1 Příčiny krize komunistického systému a její projevy

Československý komunistický režim se, stejně jako jeho ostatní středoevropští partneři, ocital v polovině osmdesátých let v hluboké krizi.<sup>3</sup> Mezi nejzávažnější krizové faktory a tím pádem hlavní příčiny nespokojenosti občanů s komunistickým režimem v polovině osmdesátých let patřily:

- absence politických a občanských práv a svobod, vedoucí k apatii, nezájmu a přetvářce obyvatelstva;

3 Tato část studie se opírá zejména o práce následujících autorů: Brod a kol. (1999), Holý (2001), Měchýř (1999a), Možný (1991), Rataj, Houda (2010), Šafaříková a kol. (1996), Vykoukal, Litera, Tejchman (2000), Vaněk (1995, 2005, 2006).

- frustrace z nemožnosti změny režimu v důsledku ztráty národní samostatnosti a v důsledku existence studené války;
- nemotivační charakter základních stavebních prvků komunistického systému a jeho antimeritokratická podstata (státní vlastnictví výrobních prostředků, centrální plánování, kádrová politika neodrážející schopnosti a znalosti);
- absence ekonomických svobod znemožňujících oficiální realizaci soukromých ekonomických aktivit občanů;
- byrokraticko-autoritářský styl řízení země úzkou stranickou elitou, jejíž nekompetentnost byla předmětem všeobecného opovržení a posměchu;
- všeobecně rozbujeý systém korupce a nepotismu;
- neefektivní byrokratické metody řízení hospodářství, technologická zaostalost, energetická náročnost a z toho vyplývající stagnace a postupný úpadek ekonomiky a následná neschopnost uspokojovat zvyšující se materiální potřeby obyvatelstva;
- devastace životního prostředí a z ní vyplývající zdravotně-sociální, demografické a psychologické důsledky;
- zhoršující se kvalita a dostupnost lékařské péče;
- problematické kvazifederální uspořádání státu.

Náklady, které s sebou přinášela pookupační snaha normalizačního režimu alespoň materiálně vykompenzovat občanům absenci politických a občanských svobod, začaly v osmdesátých letech výrazně převyšovat možnosti stále více zaostávající československé ekonomiky. Vysoká energetická náročnost výroby, nízká produktivita práce, slabá konkurenceschopnost československých výrobků na zahraničních trzích, levné nájmy, energie, vysoké dotace cen potravin, rozsáhlé výdaje na sociální politiku (vysoké dětské přídatky, relativně vysoké důchody) a masivní investice do dopravní infrastruktury (dálnice, pražské metro) vedly při stále výraznějším nedostatku finančních prostředků, potřebných na modernizaci průmyslu i zemědělství, k hlubokému propadu československého hospodářství a k jeho neschopnosti zajišťovat zásobování občanů již i předměty zcela běžné osobní spotřeby. Ostatně nejvyšší představitelé režimu si těchto skutečností byli dlouhodobě vědomi (srv. Rataj, Houda 2010: 400; Štrougal 2009; Jakeš 1996).

Režimu se velkorysou sociální politikou v sedmdesátých letech podařilo vytěsnit většinu občanů mimo zájem o politiku a vůbec věci veřejné. Historiky byl tento fenomén nazván „nepsanou společenskou smlouvou“ (srv. např. Měchýř 1999: 38; Otáhal 2002), ač bylo zřejmé, že občané byli k dodržování této „dohody“ režimem nedobrovolně přinuceni. Z bohužel (vzhledem k výrazně lepšímu stavu a výsledkům bádání o komunistické minulosti např.

v Polsku či Německu) stále jen nečetných nových vědeckých prací a studií o době normalizace v Československu stále zřetelněji vyplývá, že hledání příčin nespokojenosti občanů s režimem a jeho následného pádu v roce 1989 představuje velmi komplexní problém, který je ze sociologického, politologického, ale i psychologického hlediska mnohem složitější, než se v běžných veřejných diskusích přiznává. Ačkoli zde existovaly výše nastíněné objektivní projevy krize, až do listopadu 1989 nebyly důvodem k propuknutí masových protestů, stávkového hnutí či podobných radikálních projevů nespokojenosti. Nejenom výzkumy, které si režim (samozřejmě za podmínek absence svobodné diskuse či kritiky) nechával zpracovávat (Vaněk 1994), absence masových veřejných protestů proti režimu, ale i fakticky mizivá podpora veřejnosti předlistopadových aktivit protirežimní opozice (a nakonec i velmi opatrné vymezení se opozice vůči režimu) ukazuje, že většina veřejnosti nevnímala předlistopadový režim zásadně odmítavě. Společnost i přes nemožnost svobodného uplatňování občanských a politických práv, právě kvůli silné garanci sociálních jistot a relativně (ve vztahu k situaci ve většině ostatních komunistických zemí i skutečně) vysoké životní úrovni neodmítala socialistické zřízení (srv. Rataj, Houda 2010: 402; Šimečka 1990; Kopeček 2010: 11). Jestliže však většina občanů proti režimu veřejně neprotestovala, znamenalo to z jejich strany tichou a pasivní toleranci, která vzala za své v okamžiku, kdy režim přestával plnit i základní podmínky výše zmíněného sociálního kontraktu. To jasně ukazoval také výrazný nárůst nespokojenosti s režimem na konci osmdesátých let, zejména v Praze (Kopeček 2010: 18–19).

Varovné a závažně krizové jevy se však odehrávaly na makroekonomické úrovni. Ačkoli československý stát až do roku 1989 oficiálně hospodařil s vyrovnanými či přebytkovými rozpočty, výrazně narůstal vnitřní dluh v podobě všeobecné zastaralosti výrobních technologií, jež spolu se zcela běžným falšováním mikroekonomických statistik, nepružným centrálním řízením ekonomiky a zastavením růstu HDP vedl ke stále častěji i veřejně se projevujícím krizovým momentům v podobě nedostatku základního spotřebního zboží (Rataj, Houda 2010: 403). Faktem ovšem na druhé straně také zůstává, že Československo, na rozdíl od tehdejšího Maďarska či Polska, stále hospodařilo s formálně vyrovnaným rozpočtem a neupadlo do spirály dluhů, jež byla v těchto dvou sousedních zemích vyvolána masivními půjčkami na Západě (Kopeček 2010: 11). Ve druhé polovině osmdesátých let také trvale stoupal zahraniční dluh, který činil cca 80 miliard dolarů. K dalším projevům krizového stavu hospodářství patřila pokračující dominance těžkého průmyslu, rostoucí objem neprodejných zásob, růst spotřeby a neschopnost investovat do modernizace výroby (Vykoukal, Litera, Tejchman 2000: 591). Nutno ovšem podotknout, že úpadek ekonomiky se v Československu až do