

PRÁVNÍ POSTAVENÍ NÁRODNÍ FRONTY ČECHŮ A SLOVÁKŮ V LETECH 1945—1948

Dragutin Pelikán

Problematika Národní fronty Čechů a Slováků v našem revolučním vývoji i v období následujících je kvalitně zpracována v několika specializovaných monografiích¹⁾ i v literatuře věnované širším či souvisejícím tématům. V této druhé skupině je do jisté míry postihnuto i aspekt právněhistorický.²⁾ Celkový rozbor dějinného vývoje právního postavení naší Národní fronty však dosud proveden nebyl.

V současných podmínkách je Národní fronta Čechů a Slováků jednoznačně zakotvena jako jeden z ústavněprávních institutů,³⁾ které pod vedením Komunistické strany Československa tvoří základ politického a státního systému našeho státu. Je politickospolečenským sdružením s kolektivním — nikoliv individuálním — členstvím společenských organizací (v tomto širším pojmu zahrnuje zákonodárce i politické strany) vyjadřujícím třídní, politický a internacionální svazek občanů budujících socialismus. Je reprezentantem našeho politického systému v užším slova smyslu a nástrojem uplatňování jeho vlivu na tvorbu a činnost státních orgánů.⁴⁾ V souladu s ústavním zákonem o federaci⁵⁾ rozčleňuje se pak Národní fronta do tří organicky spojených celků: Národní fronty ČSSR, Národní fronty ČSR, Národní fronty SSR.

V sledovaných letech 1945—1948 samozřejmě takovéto zřetelné právní postavení Národní fronty neexistovalo ani existovat nemohlo, třebaže Národní fronta Čechů a Slováků — jeden z nejexponovanějších nástrojů a jevišť třídního zá-

¹⁾ Viz zejm.: K l i m e š M. — Z a c h o v a l M., *Vývoj Národní fronty do února 1948*, *Nová mysl* 8/1958, s. 104 ad.; M a t o u š e k S., *Postavení Národní fronty v politickém systému Československa*, ÚV NF ČSSR 1975; M l ý n s k ý J., *Únor 1948 a akční výbory Národní fronty*, Academia 1978.

²⁾ Např.: B e r t e l m a n n K., *Vývoj národních výborů do Ústavy 9. května*, Praha 1964; D o - l e ž a l M., *Dějiny státu a práva ČSSR 1945—1948*, SPN 1962; G r o n s k ý J., *Dějiny československého státu a práva 1938—1948*, SPN 1971; P a v l i č e k V., *Politické strany po Únoru*, I., Praha 1966.

³⁾ Ústava Československé socialistické republiky (úst. zák. č. 100/1960 Sb.), čl. 6.

⁴⁾ Srov. Matoušek, c.d., s. 219 ad.

⁵⁾ Úst. zák. č. 143/1968 Sb.

pasu o moc — byla zároveň jako institucionální vyjádření zatím nevyhnutelné spoluprády třídně protikladných protifašistických sil mechanismem, který rozhodujícím způsobem ovlivňoval funkce státu a tím i vytváření práva.⁶⁾

Důvodem toho byla jednak neustálená a rozporná třídní i funkční kvalita Národní fronty před únorem 1948, jednak přechodná obsahová i formální neucelenost, rozpornost i mezerovitost lidovědemokratického práva tohoto období, jež se za stálých konfliktů cestou „dynamické kontinuity“ teprve vyvíjelo k socialismu.⁷⁾

Nedostatek klasické normativní úpravy statutu Národní fronty byl zejména v politických stanoviscích některých představitelů normativní školy argumentem, kterým se snažili popřít legální charakter Národní fronty a eliminovat ji z účasti na ústavněprávním životě republiky.⁸⁾

Naproti tomu ani dnes by nebylo správné bagatelizovat tuto otázku poukazem na revoluční ráz období mezi Květnem a únorem a na po výtce politický ráz Národní fronty jako fóra třídních srážek, respektive jako nástroje boje proti reakci. Právní postavení Národní fronty bylo už v tomto období reálnou skutečností a právě ono bylo jedním z profilujících prvků, jimiž se prosazovala tendence přerůstání národní a demokratické revoluce v revoluci socialistickou v rámci lidově demokratického státu, navazujícího dynamicky na předmnichovskou buržoazní republiku.

Rozbor právního postavení Národní fronty v těchto letech nelze ovšem omezit na analýzu formálně perfektních norem. V tehdejších historických podmínkách tvořily právo jiné faktory než v parlamentní demokracii, mezi nimi na čelném místě i takové, které postrádaly mnohé anebo i všechny vlastnosti právních norem.

Formování statutu Národní fronty má svůj počátek v politickém procesu vzniku a vývoje jednotného bloku protifašistických, demokratických a národně-osvobozeneckých sil v českých zemích a na Slovensku, který probíhal pod vedením KSČ. Komunistická strana, inspirovaná idejemi VII. kongresu Kominterny o jednotné a lidové frontě, už v říjnu 1938 vyhlásila taktické heslo národní fronty.

Díky svému vedoucímu postavení v domácím odboji, opírajíc se o rostoucí prestiž SSSR po stalingradské bitvě, byla KSČ schopna vnutit linii národní fronty i buržoaznímu křídlu československého odboje v zahraničí.

Vliv tvořící se národní fronty na poválečný vývoj státu se začal uplatňovat za známých moskevských rozhovorů v roce 1943, dále pak během působení představitelů KSČ ve Státní radě v Londýně, zejména po vytvoření tzv. So-

⁶⁾ Podr. viz např. Doležal, c.d., s. 19 ad.

⁷⁾ Viz. Mečl J., *Vznik lidově demokratického práva v Československu z hlediska marxisticko-leninské teorie historického typu práva*, In *Vznik a vývoj socialistického práva*, UK 1976.

⁸⁾ To bylo nejzřetelněji vyjádřeno v návrhu ústavy, který předložila národně socialistická strana roku 1947. Viz Kuřeš V., *O novou ústavu*, Melantrich 1948.

cialistického bloku, který se stal první institucionální podobou národní fronty, předstupněm budoucí Národní fronty Čechů a Slováků.

V domácím odboji vedla taktika národní fronty k vzniku Slovenské národní rady roku 1943. Když se za Slovenského národního povstání SNR konstituovala jako suverénní představitel slovenského lidu, stala se slovenská odbojová národní fronta poprvé v Československu přímým tvůrcem orgánů státní moci, bez ohledu na příkře odmítavé stanovisko emigrační vlády a prezidenta.

V českých zemích se národní jednota odboje projevila zejména ustavováním revolučních národních výborů v posledním roce války.

Kvalitativně vyššího stupně dosáhla národní fronta v důsledku moskevských jednání představitelů obou křídel československé emigrace a delegace Slovenské národní rady na jaře roku 1945.

Jmenování vlády Národní fronty Čechů a Slováků a zejména vyhlášení Košického vládního programu znamenalo mimo jiné sice implicitní, ale nicméně jednoznačnou legalizaci Národní fronty jako mocenského uskupení, které je výhradním pánem obnovovaného státu a které také stanoví program jeho nového vnitřního uspořádání i nové zahraničně politické orientace, aniž by bylo předem vázáno předchozím stavem či stanovisky prozatímního státního zřízení v emigraci.⁹⁾

Podle článku I. Košického vládního programu - Národní frontu tvořili představitelé všech sociálních složek a politických směrů, které doma i za hranicemi vedly národně osvobozenecský zápas za svržení německé a maďarské tyranie. V třídním smyslu byl to tedy blok pracujícího lidu s protifašistickým křídlem buržoazie. Článek VI. programu proklamoval vztah rovnosti Čechů a Slováků a uznával Slovenskou národní radu za suverénního představitele slovenského národa. Tím byl konkretizován charakter Národní fronty z hlediska národnostního.

Právní povaha Košického vládního programu jako právní normy *sui generis*, mající mj. funkci prozatímní ústavy, byla již dávno přesvědčivě prokázána.¹⁰⁾ Zde také nacházíme hlavní oporu právního postavení Národní fronty.

Hledáme-li přece jen další argumenty normativního charakteru, nelze opomenout několikrát zdůraznění pojmu vláda Národní fronty Čechů a Slováků v Prohlášení SNR ze dne 5. 4. 1945 o postavení Slovenska v osvobozené republice, které projevuje souhlas s řešením slovensko-českého vztahu v Košickém vládním programu.

⁹⁾ Formálně platná ústava předmnichovské republiky byla ve všech rozhodujících bodech Košickým vládním programem negována. Dekrety prezidenta republiky vydané v zahraničí nabývaly platnosti na území republiky až po schválení vládou NF, respektive podléhaly ratifikaci Prozatímním národním shromážděním, které bylo paritně složeno z představitelů stran Národní fronty a ze zástupců odborů.

¹⁰⁾ Viz zejména K u č e r a B., *Právní charakter Košického vládního programu*. In *Vznik a vývoj socialistického práva*, UK 1976.

Statutem Národní fronty v českých zemích měla být „Dohoda o společném postupu stran Národního bloku pracujícího lidu měst i venkova“ ze dne 8. 6. 1945. Tento blok (častěji nazývaný Socialistický blok) ještě od londýnského období tvořily KSČ, sociální demokraté a národní socialisté. V dokumentu se tyto strany hlásily k úzké spolupráci se stranou lidovou a — což je nanejvýš důležité — i s jinými složkami Národní fronty, tedy s odbory a dalšími masovými organizacemi zájmovými, kulturními aj.

Jednotný postup ve státních orgánech i v ostatní činnosti měly zajišťovat zejména koordinační výbory na všech stupních administrativně teritoriálního členění a na všech důležitých úsecích politického života.

Tento dokument samozřejmě nemůže být označen za právní normu, svou formální povahou to byla mezipartijní úmluva. Specifické postavení stran Národní fronty, které v této době (před konstituováním státních orgánů volbami, kdy všechny státní orgány odshora dolů byly zřizovány dohodou stran za jisté účasti masových organizací) fungovaly jako přímí tvůrci státní moci, bylo však spojeno nejen s jejich nebývalou autoritou, ale i s jednoznačným přesvědčením obyvatelstva o přímé odpovědnosti politických stran Národní fronty za osud státu. V diferencovaném pojetí tohoto neformálního imperativního mandátu převládaly v masách požadavky a představy, ztotožňující se s Košickým vládním programem. Právní, respektive ústavněprávní vědomí revoluční části mas, které v této době je zcela jistě jedním z podstatných pramenů práva u nás, ztotožňovalo se s obsahem Dohody a přálo si její dodržování. Tomuto požadavku vyhovovala politika KSČ; ostatní strany, vyjma levého křídla sociální demokracie, plnění svého závazku stále více sabotovaly.

V tomto smyslu je tedy i tato stranická dohoda nejen odrazem právního postavení Národní fronty v této době, ale přímo jedním z komponentů toto právní postavení utvářejících.

Zásady Dohody prosazené komunisty přinášely do konce roku 1945 (do svolání Prozatímního národního shromáždění) cenné úspěchy, projevující se spoluprací všech stran i masových organizací (hl. odborů a svazu mládeže) v národních výborech všech stupňů i ve vládě. Díky tomu se poměrně dobře plnil a v řadě důležitých otázek i překračoval Košický vládní program.

Od konce roku 1945 však nekomunistické strany (kromě levice sociální demokracie) přestaly dohodu dodržovat a omezily se v podstatě na porady Národní fronty na úrovni ústředního vedení. Svou účast zde pak prohlašovaly za účast v pragmatické koalici politických stran ad hoc, analogickou parlamentním koalicím první republiky, a v důsledku toho i odmítaly účast odborů a dalších společenských organizací na projednávání a rozhodování záležitostí Národní fronty.

Nereálnost vlády bez komunistů, ona „nutnost vládnout s námi“ udržovaly však politické představitele buržoazie ještě skoro celá další dvě léta v Národní frontě, kde přes své výhrady musili koneckonců respektovat základní orientaci danou vládními programy.

Schválení Budovatelského programu třetí vlády Národní fronty Čechů a Slováků Ústavodárným národním shromážděním po volbách v červenci roku 1946 bylo dalším uznáním Národní fronty jako výlučného zdroje státní moci a programátora její činnosti.

Národní fronta se přitom nově charakterizuje jako blok pracujících obou národů. Buržoazie tedy účastníkem tohoto třídního svazku již není. Třídní základna Národní fronty tak nabyla v souladu s vývojem revoluce nové kvality.

V dokonalé normativní podobě formuluje v této době právní postavení Národní fronty Slovenská národní rada. Ve svém nařízení ze dne 16. 7. 1946 o obnovení SNR na podkladě výsledků voleb do Ústavodárného národního shromáždění stanovilo, že doplnění SNR zvolenými poslanci může být provedeno pouze z osob, které jako k tomu vhodné byly schváleny slovenskou Národní frontou.

Národní frontě se zde zákonem přiznává úloha rozhodujícího činitele ustavování nejvyššího slovenského orgánu moci, který je oprávněn zrušit mandát zvolených osob, jestliže jejich politické zaměření není v souladu s platformou Národní fronty.

Toto ustanovení vychází z revoluční koncepce Košického vládního programu o uzavřeném politickém systému Národní fronty v lidové demokratické republice a o nepřipustnosti politické činnosti jejích nepřátel. Jeho uplatnění po volbách, v nichž na Slovensku zvítězila reakce ovládnuvší demokratickou stranu, bylo vynuceno tlakem faktické politické síly KSS, partyzánských i dalších odbojových organizací a odborů, jakož i vlivem revolučních sil v českých zemích uplatněným v duchu tzv. třetí pražské dohody.

Progresivní charakter tohoto nařízení SNR byl však až do podzimu roku 1947 značně oslabován přežívajícími pozicemi kontrarevoluce v ústředních i místních orgánech Národní fronty na Slovensku i v měřítku celostátním.

Nekomunistické strany se pod tlakem revolučního vývoje a pod vlivem obratu ke studené válce ve světovém měřítku stále více rozcházely s masami pracujících, jež naopak na základě svých praktických zkušeností zvyšovaly svou podporu politice KSČ. Ve druhé polovině roku 1947 se uvnitř Národní fronty zformoval agresivní protikomunistický blok, který stále více ochromoval práci vlády, konstituanty, národních výborů všech stupňů a Národní fronty jako celku a který nakonec vyvolal konfrontaci s revolučními silami, v níž byl definitivně poražen.

V souladu s charakterem celého komplexu tohoto vyvrcholení boje o plnou politickou moc proletariátu byla i role Národní fronty Čechů a Slováků, která pod vedením KSČ a za rozhodující účast odborů a slovenských odbojových složek zmobilizovala pracující lid k obraně výsledků revoluce a k jejímu dovršení.

V tomto procesu došlo k obrodě Národní fronty, jejímž nejpodstatnějším vyjádřením je vytvoření nového souladu mezi stavem institucionalizované Národní fronty a stavem její třídní základny a novou úrovní revolučního uvědomění lidu. Političti představitelé buržoazie zůstali izolováni a nemohli se dále na politické scéně udržet.

Nejexponovanějším orgánem únorových událostí se staly akční výbory Národní fronty, vytvořené na základě výzvy KSČ. Staly se nejen nástrojem obrody Národní fronty, ale — podobně jako roku 1918 výbory vesnické chudiny v sovětském Rusku — také dočasnými mocenskými orgány, které očistily od reakce veškerý státní, politický, hospodářský, kulturní aj. aparát a organizovaly první kroky poúnorové výstavby socialismu. Úlohu akčních výborů Národní fronty spolu s vystoupením lidových milic chápeme jako nejzřetelnější revoluční prvek, který se vymyká obecnému způsobu řešení únorové krize parlamentní cestou.

Nicméně i akční výbory Národní fronty měly od počátku dostatečnou právní základnu pramenící ze zákonného postavení Národní fronty, jejichž orgánem byly.

Explicitní legalizace akčních výborů Národní fronty byla uskutečněna ještě Ústavodárným národním shromážděním zákonem č. 213/1948 Sb. o úpravě některých poměrů na ochranu veřejných zájmů. Stanovilo se zde, že opatření akčních výborů NF nebo opatření na jejich návrh učiněná, která směřovala k ochraně nebo k zabezpečení lidově demokratického zřízení nebo k očistě veřejného života jsou po právu, i kdyby jinak nebyla v souladu s příslušnými předpisy.

Domnívám se však, že dodatečné konstatování legality činnosti akčních výborů, jež byla nesporná, nebylo hlavním posláním tohoto zákona. Ten zřejmě hlavně sledoval vytvoření zákonného mechanismu ke korekturám přehmatů, jichž se akční výbory v některých případech dopustily (čl. 2 tohoto zákona).

Národní fronta Čechů a Slováků se tedy Únorem stala jednoznačnou představitelkou naší nové politické soustavy, jejím aktivním článkem, který i po obrodě a stabilizaci státního a politického aparátu měl před sebou nezastupitelné úkoly.

To bylo znovu potvrzeno při schvalování nového programu obrozené Gottwaldovy vlády Ústavodárným národním shromážděním.

Ústava 9. května však postavení Národní fronty podobně jako postavení jiných dominujících složek politického systému republiky nezakotvila. Její význam byl ovšem náležitě vyzvednut v důvodové zprávě.¹¹⁾

¹¹⁾ Ústava 9. Května, Orbis 1951, s. 81.

Правовое положение Национального фронта чехов и словаков до февраля 1948 г.

Драгутин Пеликан

Резюме

В настоящее время статут Национального фронта чехов и словаков закреплён в конституции от 1960 г. в качестве одной из основ политической и государственной системы нашего государства.

В 1945—48 гг. такого правового положения не существовало. Поводом было тогдашнее неустановившееся качество Национального фронта (НФ) и неполнота, противоречивость и пробелы народно-демократического права.

Недостаточное классическое нормативное урегулирование статута НФ реакция использовала для того, чтобы отрицать легальность НФ и исключить НФ из конституционной правовой жизни государства. Однако законность НФ в данный период была реальной действительностью, элементом, посредством которого реализовалось перерастание национальной и демократической революции в революцию социалистическую в рамках народно-демократического государства и в «динамической преемственности» с дмюнхенской республикой. Однако в тогдашних условиях право, значит и правовое положение НФ кроме правовых норм создавали также другие факторы.

Однозначной легализацией НФ в качестве властного блока, который решал судьбу освобожденной республики, было назначение Кошицкого правительства НФ и провозглашение Кошицкой правительственной программы, которая выполняла функцию временной конституции. В таком смысле констатируют законное положение НФ также и некоторые нормы Словацкого Национального Совета от 1945—1946 гг.

В соответствии с правовым сознанием революционных масс, которое в данный период было важным источником права, было соглашение о сотрудничестве партий НФ и массовых организаций от 1945 г.

Правовое положение НФ далее опиралось на акты Учредительного национального собрания, утверждающего программы правительств Готтвальда.

Особое внимание уделяется легальности комитетов действий НФ, служащих важным орудием решения политического кризиса в феврале 1948 г. Данная легальность вытекала из законности НФ и позднее была закреплена в законе Учредительного национального собрания.