

# ÚSTAVODÁRCE V DOBÁCH ROZBOUŘENÝCH

Jiří Jirásek

Více jak tři desítky let nás dělí od první etapy přeměn československé společnosti, která znamenala nejen začátek procesu transformace společenského zřízení, přechodu od socialistické, státem řízené společnosti ke společnosti otevřené, liberální, ale současně i začátek přeměny celého ústavního a právního řádu. Období od listopadu 1989 do prvních svobodných voleb v červnu 1990 bylo obdobím přechodným, kdy po prvních revolučních týdnech byla v život uvedena na přelomu ledna a února 1990 formální parlamentní demokracie, která měla dovést společnost k prvním svobodným volbám. Jejich červnový termín konání byl dohodnut u kulatého stolu a současně bylo rozhodnuto, že ještě před volbami, na zbytek zkráceného volebního období, proběhne částečná obměna personálního složení zastupitelských sborů, tj. Federálního shromáždění, České národní rady, Slovenské národní rady i národních výborů všech stupňů.

Den před volbou prezidenta republiky schválilo 28. prosince 1989 Federální shromáždění dva ústavní zákony navržené skupinou poslanců Československé strany lidové a Československé strany socialistické, z nichž jeden se týkal textu prezidentova slibu<sup>1</sup> a druhý voleb do zákonodárných sborů,<sup>2</sup> de facto kooptací zajišťující rekonstrukci a doplnění nejvyšších zastupitelských orgánů. Na uprázdněná místa poslanců Federálního shromáždění

---

<sup>1</sup> Ústavní zákon č. 182/1989 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

<sup>2</sup> Ústavní zákon č. 183/1989 Sb., o volbě nových poslanců zákonodárných sborů.

a národních rad byly na návrh politických stran a po dohodě s OF a VPN navrhování kandidáti, které pak volil sám zastupitelský sbor, do kterého byli navrženi. Řada poslanců Federálního shromáždění, především čelných představitelů KSČ, na poslanecký mandát v průběhu listopadu a prosince 1989 rezignovala,<sup>3</sup> ústavní zákon tak možnost jejich odvolání zastupitelským sborem, což byla původní prosazovaná představa jeho předkladatelů, neupravil. Přijatý ústavní zákon o volbě nových poslanců pozbýval účinnosti dnem provedení voleb do zákonodárných sborů, nejpozději dnem 31. prosince 1990. KSČ se při lednovém jednání u kulatého stolu o volebním systému zavázala, že sama odvolá 90–100 vlastních poslanců a tím ztratí v parlamentu většinu. Tuto variantu řešení, tedy možnost odvolávání poslanců Federálního shromáždění, České národní rady, Slovenské národní rady a národních výborů všech stupňů politickou stranou, jejímiž jsou členy, a to v zájmu vyrovnání rozložení politických sil nebo s ohledem na skutečnost, že poslanec vzhledem k dosavadnímu působení neskýtal záruky rozvoje demokracie, politické síly akceptovaly. 22. společná schůze Federálního shromáždění však při projednávání poslaneckého návrhu ústavního zákona o odvolávání poslanců narazila na nepředvídané problémy. Nejprve federální vláda s předloženým návrhem vyslovila nesouhlas (aby svůj nesouhlas později po nedělním zasedání vlády odvolala) a při hlasování po vypjaté diskusi se nepodařilo získat ústavou předepsanou většinu ve slovenské části Sněmovny národů, tedy souhlasného usnesení obou sněmoven. Řešením tak mohlo být podle jednacího řádu buď usnesení každé ze sněmoven o novém projednání neschváleného návrhu, nebo vrácení návrhu k dalšímu projednání ve výborech. Obě řešení by znamenala značnou časovou prodlevu a prodloužení stavu napětí ve společnosti s výrazným nebezpečím přechodu k „jakobínské fázi revoluce“.

---

<sup>3</sup> K 28. prosinci 1989 rezignovalo 28 poslanců Federálního shromáždění, z toho 16 poslanců Sněmovny lidu a 12 poslanců Sněmovny národů, k 29. lednu 1990 rezignovalo celkem 42 poslanců a dalších 14 poslanců Federálního shromáždění bylo odvoláno politickou stranou.

Federální shromáždění zvolilo poprvé v historii československé federace aktivizaci čl. 44 ústavního zákona o československé federaci a zvolilo 20členný dohodovací výbor s rizikem, že pokud dohodovací řízení nepovede ke shodnému usnesení obou sněmoven, hrozí rozpuštění Federálního shromáždění a vypsání předčasných voleb.<sup>4</sup> Po jednání dohodovacího výboru byl na základě jeho doporučení návrh ústavního zákona znovu projednán Sněmovnou národů a jí také byl dne 23. ledna 1990 schválen; účinnosti ústavní zákon publikovaný pod č. 14/1990 Sb. nabyt dnem vyhlášení a pozbyl ji 31. března 1990. Zároveň stanovil, nepochybně v zájmu rychlosti řešení a operativnosti, že odvolávání poslanců budou brát na vědomí předsednictva zastupitelských sborů, nikoliv jejich pléna.<sup>5</sup> Poslance bez politické příslušnosti mohl podle tohoto ústavního zákona odvolat po dohodě s Občanským fórem v České republice a s Veřejností proti násilí ve Slovenské republice příslušný orgán Národní fronty.

Druhé kolo kooptací, které mělo být již posledním, proběhlo v lednu 1990, již v souvislosti s realizací ústavního zákona o odvolávání poslanců zastupitelských sborů a volbě nových poslanců národních výborů. Do řad zákonodárců přivedlo i JUDr. et PhDr. Zdeňka Masopusta, DrSc., zvoleného na 6. samostatné schůzi Sněmovny lidu 30. ledna 1990 za volební obvod 18 Beroun pro volbu do Sněmovny lidu Federálního shromáždění, kde nahradil rezignací zaniklý mandát Ing. Aloise Hůly. Pro jeho zvolení hlasovalo 171 přítomných poslanců Sněmovny lidu, jeden poslanec se hlasování zdržel. Na téže schůzi pak byl poslanec Zdeněk Masopust zvolen předsedou ústavněprávního výboru Sněmovny lidu.

Nevím, zda Zdeněk Masopust svého kroku někdy nelitoval, ale jsem přesvědčen, že jeho příchod mezi zákonodárce byl pro

---

<sup>4</sup> Srov. čl. 44 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

<sup>5</sup> Srov. čl. 1 odst. 2 ústavního zákona č. 14/1990 Sb., o odvolávání poslanců zastupitelských sborů a o volbě nových poslanců národních výborů.

společnost i samotný zákonodárny sbor přínosem. Do Federálního shromáždění, které nečekaly žádné poklidné časy, přišel erudovaný právník s širokým rozhledem a pronikavým úsudkem, argumentačně zdatný, ale současně tolerantní, s osobitým vtipem, s citem pro jazyk a přesné formulace, zároveň demokrat, který byl ochoten a schopen naslouchat, nalézat kompromis a přitom neztratit svou tvář. A ve Federálním shromáždění patřil k těm, kteří neúnavně a trpělivě prosazovali, že společenské změny, které byly zahájeny v listopadu 1989, je třeba provádět ústavním způsobem. Spolu s ním, resp. již v prvním kole kooptací, přišla do Federálního shromáždění řada jeho kolegů, právníků, včetně jeho akademických učitelů, s nimiž dokázal, ne vždy úspěšně, čelit jakobínským tendencím a snahám po destabilizaci. A je i jeho zásluhou, že parlament začal znovu plnit svou funkci a nahradil tak do té doby fungující systém „kulatých stolů“.

Již první schůze, které se v nové roli zúčastnil (24. schůze Federálního shromáždění v únoru 1990), projednala v souvislosti s přípravou prvních svobodných voleb do zákonodárných sborů komplet tří zákonů. Jeho součástí byl ústavní zákon č. 45/1990 Sb., o zkrácení volebního období zákonodárných sborů, podle kterého mělo volební období zákonodárných sborů zvolených v roce 1986 skončit v roce 1990 dnem voleb,<sup>6</sup> dále ústavní zákon č. 46/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava ČSSR, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci. Třetím zákonem současně projednávaným byl zákon č. 47/1990 Sb., o volbách do Federálního shromáždění, kterým byl zakotven proporcionální volební systém, inspirovaný volebním systémem z roku 1946, použitým při volbách do ústavodárského Národního shromáždění,<sup>7</sup> a současně vytvářen prostor pro účast ve volbách novým politickým stranám a hnutím.

---

<sup>6</sup> Volby se konaly ve dnech 8. a 9. 6. 1990.

<sup>7</sup> Zákon č. 67/1946 Sb., o volbě ústavodárského Národního shromáždění.

Poslanecký návrh ústavního zákona č. 46/1990 Sb.<sup>8</sup> neobsahoval změnu charakteru mandátu. Takový návrh zazněl až při projednávání ve výborech sněmoven. Dosavadní pojetí vycházelo z koncepce vázaného, imperativního mandátu, tak jak jeho základy stvrdila již ústava z roku 1948 v čl. IV a které převzala i Ústava ČSSR z roku 1960.

Společná zpráva výborů Federálního shromáždění doporučila schválit změnu ústavy a imperativní mandát nahradit mandátem volným. Schválená díkce o povinnosti vykonávat svůj mandát osobně, podle svého svědomí a nejlepšího přesvědčení, bez vázanosti příkazy, které se týkají výkonu mandátu, znamenala návrat k ústavní listině z roku 1920, vyjádřila ústavně stvrzený zákaz imperativního mandátu a otevřela cestu k důsledné transformaci politického systému. Volební období v nadcházejících volbách nově volených sněmoven Federálního shromáždění bylo stanoveno na 24 měsíců, vyrovnán byl počet poslanců obou sněmoven snížením počtu poslanců Sněmovny lidu na 150 a změna doznala i slib poslanců Federálního shromáždění. Ústavním zákonem Federálního shromáždění byly zmocněny národní rady, aby svými ústavními zákony upravily znění slibu poslanců národních rad a členů vlád republik a slibu poslanců národních výborů, stejně jako k ústavní úpravě republikových státních symbolů.

Ústavním zákonem č. 81/1990 Sb. změnilo Federální shromáždění název státu na „Československá federativní republika“, aby jej po necelém měsíci v dubnu zrušilo a znovu změnilo název státu na dvojjazyčný „Česká a Slovenská Federativní Republika“ v jazyce českém a „Česká a Slovenská Federatívna Republika“ v jazyce slovenském, který přetrval až do zániku federace v roce 1992.

Zákon o politických stranách, schválený v lednu 1990, nebyl jediným zákonem vytvářejícím právní základ pluralitního, liberálního politického systému. V rychlém sledu Federální shromáždění

---

<sup>8</sup> Federální shromáždění ČSSR 1990, V. volební období, tisk 257.

schválilo v březnu 1990 zákony o sdružování občanů, o právu shromažďovacím, o právu petičním, změnilo a doplnilo zákon o periodickém tisku a ostatních hromadných sdělovacích prostředcích i zákon o státním občanství. Ten byl vnímán jako krok k narovnání vztahů státu s jeho bývalými občany. Podle něho byly osoby, kterým bylo správním rozhodnutím státní občanství před listopadem 1989 odňato, považovány za osoby propuštěné ze státoobčanského svazku, a pokud písemně sdělily, že chtějí být nadále československými občany, mělo se za to, že jimi být nepřestaly. Zákon tak odstranil rozpor s mezinárodní zásadou vyjádřenou ve Všeobecné deklaraci lidských práv,<sup>9</sup> podle které nikdo nemůže být svévolně zbaven své státní příslušnosti, a současně představoval vyjádření mezinárodněprávního závazku československého státu zajistit občanovi právo na zachování již nabytého státního občanství.

S blížícími se volbami do zákonodárných sborů parlament přijal v dubnu další zákony, mezi jinými i pro charakter voleb důležitý zákon o zrušení Federálního úřadu pro tisk a informace. Tento úřad představoval státní cenzurní orgán, jemuž bylo svěřeno zabezpečování jednotné státní politiky ve věcech tisku a jiných informačních prostředků, včetně zajišťování ochrany důležitých státních zájmů v tisku a jiných informačních prostředcích celostátního významu.

O odhodlání zákonodárců napravit křivdy a nezákonnosti minulosti vypovídá rovněž v dubnu schválený zákon o soudní rehabilitaci, podle kterého byla rušena odsuzující soudní rozhodnutí za činy, které „v rozporu s principy demokratické společnosti respektující občanská politická práva a svobody zaručené ústavou a vyjádřené v mezinárodních právních normách zákon označoval za trestné“.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Srov. čl. 15 Všeobecné deklarace lidských práv.

<sup>10</sup> Srov. § 1 zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci. Na základě tohoto zákona bylo rehabilitováno soudy 220 000 osob.

Ústavními zákony bylo zkráceno první volební období prezidenta republiky voleného Federálním shromážděním vzešlým z voleb v červnu 1990 na 24 měsíců,<sup>11</sup> oblast péče o životní prostředí byla svěřena do společné působnosti federace a republik,<sup>12</sup> novelizován byl ústavní zákon o Radě obrany státu<sup>13</sup> a ústavně stvrzena možnost zajišťovat v církevních a soukromých školách právo na vzdělání za úplatu.<sup>14</sup>

Ve Federálním shromáždění bylo přijato v období od listopadu 1989 16 ústavních a desítky běžných zákonů, a byť ne všechny kroky polistopadových vítězů lze bez výhrad považovat za demokratické, zvítězila koncepce ústavního provádění změn, jejímž byl Zdeněk Masopust upřímným zastáncem. U řady iniciativních návrhů poslanců je Zdeněk Masopust spolunavrhovatelem zákonů,<sup>15</sup> v některých případech vystupoval i v roli společného zpravodaje výborů Sněmovny lidu při projednávání zákonů na společné schůzi Federálního shromáždění.

Volby konané 8. a 9. června 1990 ukončily přechodné období, v němž byly položeny základy přechodu k demokratické, právní, pluralistické společnosti a současně společnosti tržně orientované.

Zdeněk Masopust se stal po červnových volbách znovu poslancem Sněmovny lidu Federálního shromáždění, místopředsdou ústavněprávního výboru této sněmovny, členem Komise pro přípravu Ústavy ČSFR... ale to už je další kapitola jeho parlamentního působení.

---

<sup>11</sup> Ústavní zákon č. 158/1990 Sb.

<sup>12</sup> Ústavní zákon č. 159/1990 Sb.

<sup>13</sup> Ústavní zákon č. 160/1990 Sb.

<sup>14</sup> Ústavní zákon č. 161/1990 Sb.

<sup>15</sup> Srov. např. tisky 257, 256, 255, 480, 401, 335, Federální shromáždění, Sněmovna lidu. V. vol. období. Dostupné na <https://www.psp.cz/eknih/1986fs/tisky/index01.htm>.

Často si na něho vzpomenu a jeho trefné glosy lidí a lidiček z politické scény mi chybí, stejně jako plánovaná a neuskutečněná cesta do Říma se Zdeňkem jako průvodcem.

\*\*\*

Z vystoupení poslance Zdeňka Masopusta při schvalování zákona o soudní rehabilitaci na společné schůzi obou sněmoven Federálního shromáždění dne 23. dubna 1990:

*Vážený pane předsedo, vážený pane předsedající, vážené dámy a pánové, nemohu a ani nechci zakrýt, že k zákonu, jehož návrh projednáváme, mám vztah velmi rozporuplný. Sebe méně nepochybují, že jde o zákon nanejvýš potřebný, který směřuje k cíli společensky žádoucím, k cíli ušlechtilému a spravedlivému, že jde o zákon, bez něhož by naše cesta k právní státnosti, o kterou usilujeme, byla podstatně ztížena, ne-li vůbec uzavřena. V tom jsem plně zajedno s předkladatelem návrhu, generálním prokurátorem ČSFR, s oběma zpravodaji i se všemi, kteří se dosud k tomuto návrhu vyjádřili v diskusi.*

*Na druhé straně ovšem mám velmi vážné pochybnosti, zda svých ušlechtilých a spravedlivých cílů hledí návrh zákona dosíci, pokud jde o jeho klíčové ustanovení, prostředky zcela a evidentně ústavními. O tom, jak jsme toho byli svědky, zde nehovořil ani pan generální prokurátor, ani nikdo ze zpravodajů, ani žádný z dosud diskutujících. Není to jistě jediný právně teoretický problém, který je s návrhem spojen, respektive, který návrh přímo či nepřímo nastoluje. Je to však problém, který mě zvláště znepokojuje. Proto si dovolím říci o něm několik slov. Oč jde?*

*Paragraf 2 zákona, jehož návrh nám byl předložen, stanoví, že pravomocné odsuzující rozsudky, přesněji řečeno, v dikci*



*zákona, pravomocná odsuzující soudní rozhodnutí, vyhlášená v době od 25. února 1948 do 1. ledna 1990, týkající se skutků spáchaných po 5. 5. 1945 a naplňujících dále v tomto paragrafu vyjmenované skutkové podstaty, jakož i všechna další rozhodnutí na ně obsahově navazující se zrušují, a já bych z tohoto místa na vysvětlenou řekl ex lege (tedy z tohoto zákona samého), k datu, kdy byly vydány. Rozhodnutí o tom, zda a do jaké míry je odsouzený účasten rehabilitace, o němž se v témže paragrafu hovoří, má zcela evidentně charakter deklaratorní. Zde začíná problém, na který si dovoluji upozornit.*

*Podle čl. 36 odst. 4 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, může Federální shromáždění zrušit nařízení nebo usnesení vlády nebo obecně závazný právní předpis federálního ministerstva nebo jiného federálního orgánu státní správy, odporují-li ústavě nebo zákonu Federálního shromáždění. Žádná ústavní norma však nedává Federálnímu shromáždění pravomoc zákonem ani jinak (např. usnesením) zrušit pravomocná soudní rozhodnutí, tedy rozsudky v trestních, stejně jako v kterýchkoliv jiných věcech.*

*Je velice dobře známo, že řada zemí zná soudní přezkum zákonnosti, respektive ústavnosti aktů zákonodárné, eventuálně administrativní moci. Zná tudíž situace, kdy soud, případně Nejvyšší soud, může prohlásit např. zákon za neplatný. Není však, pokud je mi známo, žádný ústavní systém, který by dával zákonodárnému orgánu právo rušit pravomocná rozhodnutí soudu. S touto tezí je plně v souladu např. i čl. 125 návrhu ústavy, který poměrně nedávno do veřejné diskuse předložilo Občanské fórum. Tam se říká, že rozhodnutí soudu může změnit jenom příslušný soud vyšší.*

*Před problémem, respektive potřebou rehabilitace nestojíme, a já bych dodal bohužel, v dějinách naší moderní státnosti poprvé. Přesněji řečeno, stojíme před ním počtvrté.*

*Stručně rekapituluji. Stáli jsme před ním na počátku čs. státnosti, kdy byl vydán zákon č. 333 z roku 1920 Sb., o náhradě škody obětem politické perzekuce za války 1914–1918.*

*Podruhé jsme před tímto problémem stáli na sklonku nacistické okupace, kdy byl vydán dekret prezidenta republiky č. 11/1944 Úředního věstníku československého o obnově právního pořádku, respektive nařízení SNR č. 53/1945 Sb., nařízení SNR o úpravě některých trestněprávních otázek souvisejících s obnovením čs. právního pořádku.*

*Stáli jsme před ním potřetí v roce 1968, kdy, jak známo, byl vydán zákon č. 82/1968 Sb., o soudní rehabilitaci.*

*Stojíme před ním konečně počtvrté, nyní. Ve všech předchozích případech byl bolestný, nevyhnutelný a vysoce naléhavý problém rehabilitace řešen v přezkumném řízení, přičemž i poslední jmenovaný rehabilitační zákon z roku 1968 plně respektoval zákonnou zásadu, že pravomocná rozhodnutí soudu v trestních věcech lze zrušit nebo měnit jen na základě návrhu a v přezkumném řízení, tedy nikoliv ex lege.*

*Zákon, který máme v návrhu před sebou, tuto zásadu nerespektuje.*

*To všechno neříkám proto, abych předložený zákon torpédoval. Výslovně jsem zdůraznil, že rehabilitační zákon, jehož návrh máme před sebou, považuji za nanejvýš potřebný. Říkám to z jiného důvodu. Domnívám se totiž, že cílů, které zákonodárce tímto návrhem rehabilitačního zákona sleduje, a to cílů nanejvýš žádoucích a spravedlivých, je možno dosáhnout nade vší pochybnost i prostředky, u nichž by otázka souladu, případně nesouladu s ústavním zákonodárstvím vůbec nestála.*

*Dovolím si na tyto prostředky poukázat. Je to možnost zahlazení odsouzení, spojená s náhradou škody, je to možnost obnovy řízení, je to možnost stížnosti pro porušení zákona. A konečně, vzhledem k obtížím s těmito třemi cestami případně spojenými, je to ještě čtvrtá cesta, která by se mi v případě, který máme před sebou, zdála nejschůdnější. Je to možnost vydání ústavního zákona, který by přijetí rehabilitačního zákona v té podobě, jak ho máme před sebou, umožňoval tím, že by se Federálním shromážděním dal zákonem změnit, respektive zrušit rozsudky soudu a zároveň vytvořil situaci ústavní jistoty do budoucna.*

*Je mi, dámy a pánové, jasné, že stanovisko, které předkládám, může vyvolat diskuse nebo pochybnosti. Nechtěl bych diskusi vyvolávat. Dovedu si však představit argumenty, které by v takové diskusi mohly zaznít.*

*Bylo by docela dobře možné, jak už se to jednou stalo, poukázat např. na to, že se tady operuje právníckými kličkami. Není tomu tak. Dokonce si myslím, že takový argument by nebyl zcela seriózní, zvláště pak na půdě Federálního shromáždění, jemuž přísluší dbát na zákonnost a ústavnost.*

*Je velmi dobře možné si představit, že by zazněly i různé teoretické úvahy, které by ovšem měly jedno společné: ani jedna z nich by neuváděla ústavní článek, který by moje pochybnosti vyvrátil, a to z toho důvodu, že žádný takový ústavní článek neexistuje.*

*Je stejně tak dobře možné představit si argumentaci typu „jsme v revoluci“. Jinak řečeno ústavnost a zákonnost mohou být, třeba na jistou dobu, dočasně suspendovány. To je argument vážný, ale velmi ošidný, protože právě pod praporem tohoto argumentu se stalo mnoho z toho, co dnes s plným oprávněním musíme napravovat.*

*Nepochybně by zazněl i poukaz na výjimečnost situace, na niž tento zákon reaguje. To také není argument ledajaký, který je možno brát na lehkou váhu. Dovolím si ovšem upozornit, že výjimečné situace v těch či oněch fázích svých dějin zdaleka nezažilo jen Československo, ale i různé jiné země. Přesto žádána z nich, pokud je mi známo, snad jen s výjimkou Maďarska, a o tom mnoho konkrétních údajů nemáme, nereagovala na takovou potřebu způsobem, jakým se na ni chystáme reagovat teď my.*

*Konečně je samozřejmě možné si představit argument typu „věc spěchá, obnova řízení je zdouhavá“ apod. To je rovněž argument velmi vážný, který by ovšem mohl snadno dovést do poloh společensky ne zcela žádoucích. Cesta práva a ústavnosti je vždy zdouhavější než cesta jiná, stejně jako cesta demokratická může být zdouhavější než cesta nedemokratická. Nicméně jsem přesvědčen, že i tomuto argumentu je možno čelit nejen poukazem na okolnosti, na které jsem poukázal, ale i tím, že například cesta prostřednictvím institutu zahlázení odsouzení a odškodnění by si příliš mnoho času nevyžádala.*

*Ještě jednou upozorňuji: považuji rehabilitaci všech nespravedlivě odsouzených za věc prvořadé důležitosti, plně se stavím za to, aby spravedlnosti byl sjednán průchod, aby se nespravedlivě odsouzeným dostalo plné rehabilitace a aby se jim dostalo i plného odškodnění. Plně se ztotožňuji s tím, že rehabilitace je velmi závažnou a nepominutelnou součástí cesty k právnímu státu. Chtěl bych vás ujistit, že s ideou právní státnosti se hluboce ztotožňuji a beru ji jako integrální součást svého občanského i profesionálního kréda. Nicméně se domnívám, že v té podobě, jak je nám předkládán, v sobě návrh zákona obsahuje i určité klopýtnutí na této cestě.*