

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra právních dějin

Diplomová práce

**Národní shromáždění ČSR: vznik, vývoj a význam
v letech 1945 - 1992**

Plzeň, 2013

Zpracoval: Ing. Petr Štillip

„Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracoval samostatně, a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem ve vědecké práci obvyklým.“

Plzeň, 19. února 2013

Poděkování:

Chtěl bych touto cestou poděkovat vedoucí diplomové práce doc. JUDr. Ladislavu Soukupovi za odborné vedení a za spolupráci při zpracování tématu.

OBSAH:

Úvod	6
1. Pojem Národního shromáždění a jeho vývoj.....	10
2. Organizace Národního shromáždění a status poslance.....	10
2.1. Sněmovny Národního shromáždění a způsob jejich rozhodování.....	10
2.1.1. Sněmovny československého parlamentu.....	10
2.1.2. Rozhodování Národního shromáždění.....	13
2.2. Řídící orgány Národního shromáždění.....	15
2.2.1. Předseda.....	15
2.2.2. Předsednictvo.....	17
2.3. Výbory.....	21
2.4. Ostatní orgány.....	26
2.4.1. Komise.....	26
2.4.2. Vyšetřovací komise.....	27
2.4.3. Kancelář.....	28
2.5. Status poslance.....	28
2.5.1. Volný a vázaný mandát.....	28
2.5.2. Vznik a zánik poslaneckého mandátu.....	30
2.5.3. Práva a povinnosti poslance.....	32
2.5.4. Poslanecká imunita a právo odepřít svědectví.....	34
2.5.5. Poslanecké kluby a poslanecká grémia.....	37
2.5.6. Krajská sdružení poslanců a rada poslanců.....	38

3. Postavení a funkce Národního shromáždění.....	40
3.1. 1945 – 1948.....	40
3.1.1. Prozatímní Národní shromáždění (PNS).....	40
3.1.2. Ústavodárné Národní shromáždění (ÚNS).....	45
3.1.3. Národní shromáždění a Národní fronta 1945 – 1948.....	47
3.2. 1948 – 1989.....	50
3.2.1. Období budování socialismu.....	51
3.2.2. Národní shromáždění po nastolení socialismu.....	55
3.2.3. Federální shromáždění.....	59
3.2.4. Národní shromáždění a KSČ.....	65
3.3. 17. listopad 1989 – 1992.....	69
3.3.1. K prvním svobodným volbám.....	69
3.3.2. Federální shromáždění mezi volbami 1990 a 1992.....	73
3.3.3. Federální shromáždění před rozpadem ČSFR.....	76
Závěr.....	79
Resumé.....	80
Seznam použité literatury a pramenů.....	81

Úvod

Cílem této práce je sledovat osud našeho zákonodárského sboru v období mezi koncem II. světové války v roce 1945 a vznikem samostatné České republiky v roce 1992. Protože stanovený rozsah práce nedovoluje zabývat se všemi otázkami s Národním shromážděním souvisejícími, vychází její struktura alespoň ze základních okruhů problematiky parlamentu a jeho fungování.

Nejprve bude krátce pojednáno o pojmu Národního shromáždění, o jeho historických kořenech a základních znacích parlamentu. Další část bude věnována organizaci Národního shromáždění a jeho orgánům. Neméně důležitou otázkou je postavení členů Národního shromáždění, jejich práva a povinnosti, právní ochrana a podmínky výkonu jejich funkce. Závěrečná část se zabývá právním zakotvením Národního shromáždění v systému orgánů státní moci, jeho vztahem k dalším státním orgánům a funkcemi, které jsou mu právním řádem stanoveny.

Pro postavení a fungování parlamentu v Československu lze zásadně použít další chronologické členění, neboť v daném období dochází k několika významným událostem.

Výchozím bodem je konec II. světové války v roce 1945 následovaný „lidově demokratickým systémem“, v němž zahájilo činnost nejprve Prozatímní Národní shromáždění, později vystřídané Ústavodárným Národním shromážděním. Toto poválečné uspořádání bylo ukončeno komunistickým převratem v roce 1948, po kterém nastalo více než čtyřicetileté období vlády KSČ.

V této době lze za významné mezníky považovat oficiálně stanovené úspěšné dokončení budování socialismu v roce 1960 a federalizaci naší republiky ústavním zákonem č. 143 z roku 1968.

Posledním předělem v parlamentárním vývoji před rokem 1992 se stal listopad roku 1989, kdy začala cesta k demokratickému uspořádání naší společnosti.

V literatuře zabývající se tematikou zákonodárných sborů bývá zpravidla věnován samostatný prostor i otázce obsazování parlamentu a činnosti politických stran, jejichž zástupci mohou v parlamentu zasedat. Vliv těchto faktorů na fungování zastupitelského orgánu je nepopíratelný. Sama problematika voleb by ovšem svou obsáhlostí překračovala stanovený rozsah této práce.

Z oblasti politických stran je pro většinu popisovaného období stěžejní nejprve existence Národní fronty, coby sdružení politických sil poválečného Československa, a posléze mnohaletá totalitní vláda komunistické strany. Proto bude o politických uskupeních pojednáno jen v souvislosti s postavením a činností Národního shromáždění.

1. Pojem Národního shromáždění a jeho vývoj

Název shromáždění vznikl během Velké buržoazní revoluce ve Francii, a používá se proto zejména v zemích ovlivněných francouzskou tradicí.¹ V Československé republice bylo původně Národní shromáždění souhrnným názvem pro dvoukomorový zastupitelský sbor. Toto označení se udrželo i v období orgánu jednokomorového a po federalizaci republiky v roce 1968 byl přívlastek národní změněn na federální.²

V dějinách našeho státu se ovšem dříve používalo nejčastěji označení sněm, včetně jeho ekvivalentů, a v právu ČSR se tento název používal pro dolní komoru. Dalšími možnými názvy zákonodárného orgánu jsou podle národních tradic např. tag (Německo, Skandinávie), kongres (USA, státy Jižní Ameriky), rada (Rakousko-Uhersko, ČR), parlament (Velká Británie, nyní ČR) atd.³ Termín parlament je používán i jako obecné označení nejvyššího zastupitelského sboru a úzce souvisí s pojmem parlamentarismus. Ten v širším smyslu slova značí státní zřízení, ve kterém existuje i parlament. V užším pojetí pak znamená formu vlády, kde má parlament mezi ostatními státními orgány zvláštní postavení.⁴

Parlament, jak ho známe dnes ve všech možných modifikacích, jež s sebou historický vývoj přinesl, má své kořeny především v Anglii 13. století. Již od počátku své existence znamenal omezení výsad hlavy státu, tedy panovníka. Během staletí se pozice parlamentu upevňovala a orgán, který byl původně poradním sborem panovníka, povoloval nové daně a projednával stížnosti obsažené v peticích, stanul na vrcholu zákonodárné moci. Do jeho působnosti se postupně dostaly otázky zahraniční a vnitřní politiky, rozhodování o rozpočtu, jmenování některých funkcionářů státu a mnoho dalších, včetně získání tzv. autonomní působnosti, tj. možnosti

¹ Slovník veřejného práva československého. Díl 4., Brno 1934.

² Weyr F.: Československé právo ústavní. Praha, Melantrich, 1937, str. 65 – 67.

³ Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda. 1. díl.. Obecná státověda. Linde, Praha 1998, s. 236.

⁴ Tamtéž, s. 233.

rozhodovat o svých orgánech, funkcionářích, stanovovat platy poslanců, rozsah imunity svých členů atd.⁵

Parlamentní forma vlády nastolená v Anglii byla ovšem těžko aplikovatelná i v ostatních státech, které prošly jiným historickým vývojem. V kontinentální Evropě se průkopníkem parlamentarismu stala Francie, kde parlamentní forma vlády, vycházející zejména z Montesquieovy teorie o dělbě moci,⁶ naplno prosadila ústavou z roku 1830.⁷ Tato ústava pak byla vzorem i pro řadu dalších evropských zemí (Belgie, Rumunsko, Itálie aj.), kde zavedla mimo jiné odpovědnost vlády vůči parlamentu a odňala králi pravomoc rozpustit parlament.⁸

Jinou cestou se vydaly Spojené státy americké, kde svou ústavu založili na důslednějším uplatnění teorie o dělbě moci, a kde dochází k vyváženému vztahu mezi mocí výkonnou (prezident) a zákonodárnou (Kongres), neboť oba orgány jsou občany voleny samostatně.⁹

Podobně jako v ostatních státech západní civilizace i v českých zemích je možné spatřovat parlamentní počátky ve shromážděních velmožů a církevních hodnostářů (dvorské sjezdy). Tato shromáždění postupně začala prosazovat svou zákonodárnou pravomoc a spolupodílet se tak s panovníkem na tvorbě zákonů.¹⁰ Zlatý věk zemských sněmů (vývojem vzešlých právě z dvorských sjezdů) nadešel v 15. století a přes určité výkyvy trval až do nástupu habsburského absolutismu. V této době

⁵ Filip, J., Zimek, J., Svatoň, J.: Základy státovědy. Masarykova universita, Brno 2002, s. 25.

⁶ Touto ideou se zabýval již John Lock, ale podrobně ji rozpracoval CH. L. Montesquieu roku 1748 ve svém díle „De l'Esprit des Lois“.

⁷ <http://www.fordham.edu/halsall/mod/1830frenchconstitution.asp>

⁸ Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda. 1. díl Obecná státověda. Linde, Praha 1998, s. 245 an.

⁹ <http://www.usahistory.info/>

¹⁰ Vaněček, V.: Dějiny státu a práva v Československu do roku 1945. Vydání druhé, přepracované. Orbis, Praha 1970, s. 416.

měl český stát výrazně stavovský charakter, umožňující podíl sněmů na moci zákonodárné i správní.¹¹

Historický vývoj směrem k parlamentní formě vlády byl na našem území završen vznikem samostatné Československé republiky. Ústavní listina z roku 1920, inspirována mnoha zahraničními vzory,¹² položila základ české parlamentní demokratické tradice, na kterou navazuje i současný samostatný český stát.¹³ Ovšem cesta mezi předválečnou Československou republikou k České republice přelomu století byla strastiplná. Demokratický vývoj našeho státu – a tím i vývoj jeho institucí – byl nejprve pozastaven vypuknutím II. světové války a po tříleté poválečné agónii na dlouhých čtyřicet let zadupán komunistickým režimem.

V současném pojetí je parlament definován jako sbor volených zástupců občanů, nesoucí 4 základní znaky, společné pro všechny jeho modifikace. Společnými znaky jsou:¹⁴

- a) kolegiální charakter parlamentu;
- b) alespoň 1 komora musí být volena na základě všeobecného a rovného volebního práva tajným hlasováním;
- c) celostátní působnost parlamentu (jde teda o ústřední státní orgán);
- d) pravomoc přijímat zákony a státní rozpočet.¹⁵

¹¹ Malý, K. a kol.: Dějiny českého a československého práva do roku 1945. Legés, Praha 2010, s. 67-68.

¹² Tvůrci ústavy se inspirovali ústavami USA, Francie, Anglie, Německa, Rakouska-Uherska, Švýcarska. Srv. Malý, K. a kol.: Dějiny českého a československého práva do roku 1945. Linde, Praha 2004, s. 168 an.

¹³ Zákon č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky.

¹⁴ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

¹⁵ Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státopověda. 1. díl Obecná státopověda. Linde, Praha 1998, s. 234-235.

Z toho vyplývá, že ne ve všech státech můžeme hovořit o parlamentu, ačkoli tam celostátní zastupitelské sbory podobné parlamentu existují. Typickým příkladem bylo například Československo mezi lety 1948 – 1989, kdy Národnímu shromáždění chyběla reálná rozhodovací pravomoc a také vznik tohoto orgánu nevycházel ze svobodných voleb,¹⁶ o čemž je podrobněji pojednáno dále.

¹⁶ Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda. 1. díl Obecná státověda. Linde, Praha 1998, s. 234.

2. Organizace Národního shromáždění a status poslance

2.1. Sněmovny Národního shromáždění a způsob jejich rozhodování

2.1.1. Sněmovny československého parlamentu

Většina evropských států má dvoukomorový parlament. Zásadní význam má dvoukomorová organizace zejména ve federativních či jinak decentralizovaných státech. V těchto případech bývá federální parlament nejvyšším zákonodárným sborem, avšak jen ve věcech patřících do kompetence federace.

Dvoukomorové parlamenty ovšem můžeme najít i mimo státy historické tradice, kdy horní komora byla obsazována na základě jmenování panovníkem, a jejímiž členy bývali zástupci z řad vysoké šlechty a kněžstva, většinou je však důvodem existence druhé komory v unitárních státech zájem na vyšší kvalitě přijímaných zákonů nebo na rozdělení výkonu určitých pravomocí v rámci působnosti, která je parlamentu svěřena.¹⁷ Kreační nebo kontrolní pravomoci jsou rozděleny mezi komory tak, aby se důsledněji uplatňovaly kontrolní mechanismy v systému dělby moci ve státě. Zatímco pro federální parlamenty je typické rovnoprávné postavení obou komor, v tomto modelu má silnější postavení komora dolní, a to zejména v legislativním procesu a ve vztahu k vládě.

Československá republika ve své relativně krátké parlamentní historii vystřídala oba popsané typy dvoukomorového parlamentu, mezi nimiž více než dvacet let fungoval parlament jednokomorový.

¹⁷ Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda. 1. díl Obecná státověda. Linde, Praha 1998, s. 301

Ústavou z roku 1920 bylo v československém ústavním řádu zakotveno dvoukomorové Národní shromáždění.¹⁸ Dolní komora, nazývaná Poslanecká sněmovna, měla 300 členů a byla volena na šest let. Horní komora, Senát, byla obsazena 150 senátory, volenými na osm let.¹⁹ Toto uspořádání však nebylo po druhé světové válce obnoveno a ústavními dekrety č. 18/1944 Úř. věst. čsl.²⁰ a č. 47/1945 Sb.²¹ bylo ustaveno jednokomorové Prozatímní Národní shromáždění (PNS) tvořené 300 poslanci, z nichž 100 poslanců zastupovalo Slovensko. Tento dočasný model zůstal beze změny i pro další funkční období v letech 1946 – 1948 na základě ústavního zákona č. 65/1946 Sb., o ústavodárném Národním shromáždění (ÚNS).²² Ani květnová Ústava nevrátila horní komoru do ústavního řádu a nejvyšším zákonodárním orgánem stanovila třisetčlenné Národní shromáždění volené na šest let.²³

Novým směrem se vydala úprava z roku 1954, konkrétně ústavní zákon č. 26/1954 Sb. a zákon č. 27/1954 Sb. V rámci sblížení našeho právního řádu se sovětským vzorem byly zavedeny jednomandátové volební obvody, aby mohla být lépe naplněna teorie o imperativním mandátu.²⁴ V tomto systému tedy jeden poslanec zastupoval 35 000 obyvatel. Počet poslanců tak nebyl pevně stanoven a závisel na počtu obyvatel. Pro volební období 1954 – 1960 to znamenalo, že

¹⁸ Zákon č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky, §§6-54.

¹⁹ Volební období nebylo za první republiky dodržováno a běžnou praxí se stalo rozpuštění Senátu prezidentem republiky, aby se volby uskutečnily do obou komor současně. Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V.: Ústavní systém České republiky. Prospektum, Praha 1999, s. 69 an.

²⁰ Ústavní dekret č. 18/1944 Úř. věst. čsl., o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění, republikován vyhláškou č. 43/1945 Sb..

²¹ Ústavní dekret č. 47/1945 Sb., o Prozatímním Národním shromáždění.

²² Ústavní zákon č. 65/1946 Sb., o ústavodárném Národním shromáždění.

²³ Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky.

²⁴ Grospič, J., Kolomazník, V., Ondris, K., Procházka, V.: Zastupitelská soustava Československé socialistické republiky. Orbis, Praha 1962, s. 81.

v Národním shromáždění zasedlo 368 poslanců.²⁵ Tento model vydržel pouze jedno funkční období a socialistická ústava se vrátila zpět k třistačlennému sboru, tentokrát ovšem volenému na čtyři roky. Éra jednokomorového parlamentu skončila se vznikem československé federace.

Založením federace na základě ústavního zákona č. 143/1968 Sb. se zcela změnila organizace našeho parlamentu.²⁶ Především dosavadní jednokomorový parlament byl přeměněn na dvoukomorové Federální shromáždění (FS) obsazené 350 poslanci (200 ve Sněmovně lidu, 150 ve Sněmovně národů – po 75 poslancích z každé republiky) volenými na 5 let. Tato organizace je typická pro federativní státy, kde horní komora parlamentu plní funkci ochránce rovných práv pro všechny členské státy, což je dáno zejména obsazováním této komory dle národního klíče. Takto složený parlament brání možné unitarizaci státu i tím, že při přijímání určitých ústavních změn je potřeba kvalifikovaná účast jednotek. Tuto funkci plnil tzv. zákaz majorizace spočívající v odděleném hlasování poslanců Sněmovny národů zvolených v České republice a těch zvolených ve Slovenské republice.²⁷ Dalším typickým znakem tohoto modelu je rovnoprávné postavení obou komor.

Dvoukomorové Federální shromáždění fungovalo až do zániku společného státu, ovšem v roce 1990 se ústavním zákonem č. 46 snížil počet poslanců ve Sněmovně lidu na 150, když v souladu se zákonem o volbách do Federálního shromáždění bylo přijato usnesení předsednictva

²⁵ Ústavní zákon č. 26/1954 Sb. o volbách do Národního shromáždění a o volbách do Slovenské národní rady a ústavní zákon č. 27/1954 Sb. o volbách do Národního shromáždění.

²⁶ Ústavní zákon č. 143/1968 Sb. o československé federaci.

²⁷ Zákaz majorizace fungoval podobně ve věcech ústavně-právního postavení Slovenska již v PNS a ÚNS do dubna 1948.

FS o tom, že 101 poslanců Sněmovny lidu bude voleno na území České republiky a 49 na území Slovenska.²⁸

2.1.2. Rozhodování Národního shromáždění

Jako všechny kolektivní orgány, rozhodovalo Národní shromáždění na základě souhlasu zákonem dané většiny za přítomnosti určitého počtu poslanců. Nezbytné kvorum pro usnášeníschopnost sněmovny bylo stanoveno ústavami či jinými ústavními zákony. Do roku 1960 byla dostačující pro přijetí platného usnesení přítomnost alespoň 1/3 poslanců, s účinností ústavy z roku 1960 se minimální účast zvýšila na nadpoloviční většinu členů sněmovny. Zvláštní úprava se v tomto směru týkala Sněmovny národů po roce 1969. Zde musela být při hlasování přítomna zvlášť nadpoloviční většina poslanců zvolených v jednotlivé republice. Odlišné kvorum bylo stanoveno pro rozhodování některých otázek zvláštního významu.²⁹

Jednokomorové Národní shromáždění mohlo zpravidla přijímat svá usnesení nadpoloviční (prostou) většinou přítomných poslanců. Pro některé závaznější otázky byla však potřeba tzv. kvalifikovaná většina hlasů. Tradičními případy, kdy ústava či ústavní zákon vyžadoval přijetí usnesení kvalifikovanou většinou, byly změny ústavních zákonů, vyhlášení války či volba prezidenta.

Pro Federální shromáždění v zásadě platí výše uvedené, avšak stanovený počet hlasů bylo třeba získat zvlášť v každé sněmovně. Nedospěly-li sněmovny ke shodnému závěru, bylo možné zahájit tzv.

²⁸ Ústavní zákon č. 46/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

²⁹ Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V.: Ústavní systém České republiky. Prospektum, Praha 1999, s. 87-88.

dohodovací řízení, kterého se účastnili zástupci obou sněmoven. K tomuto řízení muselo dojít vždy, pokud se rozpor týkal zákona o státním rozpočtu. Neúspěch dohovacího řízení mohl vést až k rozpuštění Federálního shromáždění.

Kromě toho federální ústava obsahovala ustanovení o zákazu majorizace, který se projevoval v odlišném způsobu hlasování. V případech taxativně vyjmenovaných v čl. 42 odst. 2 ústavního zákona o československé federaci musela návrh usnesení schválit též daná většina všech poslanců Sněmovny národů zvolených za jednotlivou republiku. Šlo však o poněkud složitý a těžkopádný mechanismus hlasování, který zcela přestal vyhovovat po listopadu 1989, kdy na půdě Federálního shromáždění opravdu docházelo k bojovému hlasování.³⁰

Způsob hlasování poslanců zpravidla upřesňovaly jednací řády parlamentu. Běžně se hlasovalo prostým zvednutím ruky, později se přidalo též hlasování pomocí technického zařízení. Pro rozhodování o některých důležitých otázkách bylo možné přistoupit k hlasování podle jmen. Hlasování poslanců bylo zásadně veřejné, ale bylo možné stanovit hlasování tajné.³¹

Výkon hlasovacího práva poslanců v popisovaném období úzce souvisel se soudobým politickým režimem. Pro více než čtyřicetileté období komunistické vlády je proto typické jednohlasné přijímání návrhů usnesení, která před tím schvalovaly orgány KSČ. Zatímco tehdejší ideologie viděla v této praxi „výraz morálně politické jednoty pracujících“,³² je zřejmé, že násilnou unifikací hlasování poslanců byl zcela popřen smysl Národního shromáždění jako zastupitelského sboru.

³⁰Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V.: Ústavní systém České republiky. Prospektum, Praha 2002, s. 170 a n..

³¹Filip J.: Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva. Brno, Masarykova univerzita 2004, s. 106.

³²Grospič. J., Kolomazník, V., Ondris, K., Procházka, V.: Zastupitelská soustava Československé socialistické republiky. Orbis, Praha 1962, s. 54.

2.2. Řídící orgány Národního shromáždění

Zákonem č. 325/1920 Sb.z. a n., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny Národního shromáždění,³³ který se přiměřeně vztahoval na organizaci činnosti prozatímního Národního shromáždění, byl do čela sněmovny postaven monokratický orgán předsedy, jenž se o své řídicí pravomoci dělil s kolektivním orgánem zvaným předsednictvo. Toto pojmosloví se udrželo i v dalších úpravách, jimiž se parlamenty usnázely na své vnitřní organizaci, ale zatímco postavení předsedy zůstávalo po celá léta v zásadě konstantní, institut předsednictva procházel výraznými proměnami. Určitý posun znamenal vznik federace, kdy byly řídicí orgány zřízeny na úrovni Federálního shromáždění i na úrovni sněmoven.

2.2.1. Předseda

Původní prvorepubliková úprava koncipovala funkci předsedy parlamentu především jako reprezentativní hlavy zákonodárného sboru, což bylo spojeno s významnými organizačními pravomocemi při zasedání sněmovny.³⁴ Na svém místě mohl být zastupován, a to podle pořadí určeného předsednictvem sněmovny, jedním z místopředsedů, který nastupoval do všech jeho práv a povinností.

Tyto funkce přisuzovaly předsedovi i následující jednacím řády, které jen dílčími úpravami jeho postavení reagovaly na změny v organizaci parlamentu.

Předseda zastupoval parlament navenek a podepisoval listiny vydávané sněmovnou. V rámci svých organizačních úkolů svolával a

³³ Zákon č. 325/1920 Sb. z. a n., o jednacím řádu poslanecké sněmovny.

³⁴ Zákon č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky.

zahajoval plenární schůze Národního shromáždění a předsednictva sněmovny. Tyto schůze pak řídil, což s sebou neslo udělování slova, stanovení a kladení otázek při hlasování, vyhlášení jeho výsledku či dohledu nad dodržováním jednacího řádu a pořádku během schůze. Na závěr prohlašoval schůze za ukončené a oznámil dobu a pořad schůze příští. Jakožto hlavě zákonodárné instituce mu byla přímo podřízena mj. kancelář sněmovny.

Kromě řízení plenárních schůzí vedl předseda i jednání předsednictva a dalších orgánů dočasně působících v rámci Národního shromáždění po uzurpaci moci komunistickou stranou, kterými byly užší předsednictvo a rada poslanců.

V souvislosti s posílením pozice předsednictva po nastolení vlády KSČ přibyla k dosavadním úkolům předsedy i role jakéhosi prostředníka mezi předsednictvem Národního shromáždění a ostatními poslanci, když měl informovat poslance o činnosti předsednictva na základě čl. 66 květnové ústavy.³⁵

Volba vedení parlamentu probíhala na ustavující schůzi nově zvoleného shromáždění, načež se nově zvolený předseda ujal řízení schůze. V poválečném období, kdy parlament ještě plnil své ústavní funkce a obsazování orgánů se uskutečňovalo na základě politických dohod, bylo vedení sněmovny zvoleno na ustavující schůzi jen prozatímně a definitivní volby proběhly až měsíc po ustavující schůzi. Tento institut byl využit při vytváření ústavodárného Národního shromáždění, kdy až po konečné volbě usedl do čela parlamentu bývalý předseda PNS Josef David. Vystřídal tak komunisty nominovaného Antonína Zápotockého za určité

³⁵ Zimek, J.: Ústavnost a český ústavní vývoj. 2. vyd., Masarykova univerzita, Brno 2003, s. 134.

ústupky národních socialistů, jejichž členem David byl, při obsazování vlády.³⁶

Po vzniku federativního státu a ustavení dvoukomorového parlamentu vznikla funkce prvního místopředsedy. Předseda a první místopředseda byli voleni z řad zvoleného předsednictva takovým způsobem, aby na těchto postech stanul po jednom občan České i Slovenské socialistické republiky.

Zajímavým případem volby předsedy parlamentu bylo kooptování Alexandra Dubčeka³⁷ do Federálního shromáždění a jeho následné zvolení předsedou dne 28. 12. 1989, což bylo provedeno ve stejný den, kdy Federální shromáždění schválilo ústavní zákon č. 183/1989 Sb., který tuto kooptaci umožňoval.³⁸

Předsednický post pak zůstal předsedovi po celé funkční období, ovšem za určitých podmínek se mohly konat volby nové nebo se mohl sám předseda své funkce vzdát.

2.2.2. Předsednictvo

Předsednictvo bylo kolektivním řídicím orgánem, který se s předsedou podílel na organizaci a vedení činnosti nejvyššího zákonodárského sboru. Úloha předsednictva vzrostla v komunistickém právním řádu, kdy tomuto parlamentnímu orgánu byl svěřen i výkon některých významných ústavních pravomocí.³⁹

³⁶ Tamtéž, s. 156.

³⁷ Alexandr Dubček již v této funkci působil mezi dubnem a říjnem roku 1969. V rámci očisty parlamentu od nespolehlivých kádrů byl nejdříve 15. 10. 1969 odvolán z funkce a následně v červenci roku 1970 zbaven i svého poslaneckého mandátu.

³⁸ Gronský, J.: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa IV. (1989 – 1992). Karolinum, Praha 2001, s. 225 – 226.

³⁹ Budník, J.: Prozatímní státní zřízení Československé republiky. 1. vyd. Československý kompas, Praha 1947, s. 101.

V období prozatímního a ústavodárného Národního shromáždění tvořili předsednictvo předseda Národního shromáždění a jeho pět místopředsedů. Své úkoly vykonávalo buď v plných schůzích nebo skrze předsedu resp. úřadujícího místopředsedu, který schůze předsednictva řídil. Předseda měl též rozhodující hlas, pakliže došlo při hlasování předsednictva k rovnosti hlasů.⁴⁰

V plných schůzích se předsednictvo usnášelo ve věcech, které mu byly svěřeny zákony o jednacím řádu. Mezi ně patřilo například rozhodování o závazném výkladu jednacím řádu, o příkázání vládních návrhů příslušným výborům, o některých kázeňských prohrěšcích poslanců, o peticích, o pořadích, v jakém budou místopředsedové úřadovat na místě předsedy atd.⁴¹

V červnu roku 1948, kdy parlament vstoupil do své komunistické éry, dostala činnost předsednictva nový rozměr. Květnová ústava zakotvila předsednictvo jako orgán o dvaceti čtyřech členech, jež tvořili předseda, místopředseda a ostatní členové volení z řad poslanců na dobu jednoho roku.⁴² Vedle toho jednacím řád sněmovny přijatý v roce 1949 rozeznával ještě tzv. užší předsednictvo, které bylo složeno (po vzoru předešlých úprav předsednictva) z předsedy a místopředsedů parlamentů.⁴³

Předsednictvo Národního shromáždění mělo především vykonávat úkoly, které mu byly svěřeny ústavou. Podle ústavy mu v tomto období příslušelo podávat závazný výklad zákonů a rozhodovat o tom, zda zákon či zákon SNR odporuje ústavě či nařízení zákonu (čl. 65), dále mohlo podávat žalobu na prezidenta republiky a na členy vlády,

⁴⁰ Soukup, F.: Ročenka Ústavodárného Národního shromáždění republiky Československé 1946 – 1947. 1. vyd. Orbis, Praha 1947. s. 6.

⁴¹ Srov. § 8 odst. 1 z č. 140/1947 Sb. a § 9 odst. 1 z. č. 325/1920 Sb.z. a n.

⁴² Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky.

⁴³ Zákon č. 195/1949 Sb. o jednacím řádu Národního shromáždění ČR.

přijímat demisi vlády v době, kdy vláda vykonávala funkci prezidenta republiky, svolávat zasedání parlamentu za podmínek stanovených v čl. 49 odst. 3 ústavy z roku 1948, rozhodovat o další vazbě poslance, který byl dopaden při trestném činu a projednávat návrhy na vyslovení nedůvěry vládě.⁴⁴

Počet členů předsednictva nebyl zvolen náhodně, nýbrž koreloval s funkcí předsednictva coby orgánu, který nahrazoval tradiční stálý výbor. Tento orgán mohl přijímat neodkladná opatření, i kdyby k nim bylo jinak zapotřebí zákona, v době, kdy Národní shromáždění nezasedalo z důvodů uvedených v čl. 66 odst. 1 ústavy. Za takové situace byl příslušný zásadně ve všech věcech náležejících do působnosti Národního shromáždění. Výjimkami v tomto případě byly: Volba prezidenta a jeho náměstka, změna ústavy a ústavních zákonů a za daných okolností též rozšiřování branné povinnosti, trvalé zatěžování státních financí a vypovězení války.

Neodkladná opatření, ke kterým by jinak bylo zapotřebí zákona, měla jen prozatímní povahu a jejich další platnost závisela na dodatečném schválení Národním shromážděním do dvou měsíců po jeho první schůzi. Výraznou roli zde ovšem hrály i orgány moci výkonné, neboť tato opatření mohla být přijímána jen na návrh vlády a před jejich vyhlášením bylo třeba získat souhlas předsedy vlády i prezidenta republiky.

Další pravomoci, týkající se vesměs organizace práce, byly rozděleny mezi předsednictvo a jeho zúženou variantu. Do kompetence předsednictva například patřilo podávat závazný výklad jednacího řádu, projednávat věci, jež nebyly přikázány žádnému výboru či určovat rotaci místopředsedů při zastupování předsedy. Naopak užší předsednictvo jako dříve přikazovalo vládní návrhy do výborů, či rozhodovalo v kárných věcech poslanců.⁴⁵

⁴⁴ Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky, čl. 49, odst. 3.

⁴⁵ Srov. §§ 53 a 54 z. č. 195/1947 Sb.

Pro další šestileté funkční období byl sice přijat v roce 1954 nový jednací řád,⁴⁶ avšak novinku obsahoval volební zákon, jenž předsednictvu přiřkl oprávnění vyhlašovat volby do Národního shromáždění.⁴⁷ Zásadní změny s sebou ovšem přinesla až socialistická ústava a nový jednací řád z roku 1960.

Předsednictvo Národního shromáždění mělo napříště být třicetileté, volené na celé volební období parlamentu a jeho členy byli předseda sněmovny, její místopředsedové, předsedové výborů a další poslanci zvolení do tohoto orgánu. Užší předsednictvo již nebylo zřízeno. Do pravomocí předsednictva se v tomto období zásadně promítlo nové uspořádání nejvyšších státních orgánů v socialistickém Československu. Z jeho oprávnění tak zmizelo podávání žaloby na prezidenta republiky či výkon funkce tzv. negativního zákonodárce. Naopak jeho koordinační úkoly zůstávaly v zásadě stejné.

V roce 1964 přijalo Národní shromáždění nový jednací řád č. 183/1964 Sb.⁴⁸ Tímto zákonem přibylo do kompetence předsednictva například schvalování plánu činnosti Ústřední komise lidové kontroly či projednávání návrhů Národní fronty na odvolání poslanců atd.⁴⁹

Po vzniku dvoukomorového Federálního shromáždění byl počet členů předsednictva rozšířen na čtyřicet členů, po dvaceti zástupcích z každé sněmovny. Sněmovna národů navíc musela paritně zvolit po deseti zástupcích zvolených v dané národní republice. Na hlasování předsednictva se též vztahoval zákaz majorizace ve věcech stanovených čl. 42 ústavního zákona o československé federaci.⁵⁰

⁴⁶ Zákon č. 61/1954 Sb. o jednacím řádu NS ČR.

⁴⁷ V roce 1948 vyhlašoval volby ministr vnitra vyhláškou.

⁴⁸ Zákon č. 183/1964 Sb. o jednacím a pracovním řádu NS.

⁴⁹ Srov. § 23 z. č. 183/1964 Sb.

⁵⁰ Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

Jakýsi zastřešující charakter předsednictva FS se odrážel i v jeho úkolech, při jejichž plnění musel často kooperovat s předsednictvy obou sněmoven, a to při svolávání společných schůzí či při schvalování plánů zahraničních styků Federálního shromáždění. Jeho ústavou zakotvené pravomoci zůstaly zachovány i po výrazných změnách federální ústavy po roce 1989.

Ohledně činnosti předsednictva lze konstatovat, že navenek se prezentovalo především svými zákonnými opatřeními při plnění funkce stálého výboru. Známa jsou zejména zákonná opatření předsednictva, kterými reagovalo na protestní akce v roce 1969 a 1989, často touto formou docházelo i k určitým změnám volebních zákonů v období před uskutečněním parlamentních voleb.

2.3. Výbory

Výbory jsou nejdůležitější pracovní orgány parlamentu, ve kterých probíhá vlastní legislativní práce, případně provádějí kontrolu práce příslušného resortu.⁵¹ Obsazení výborů by mělo odpovídat poměrnému zastoupení politických sil v parlamentu s tím, že by do nich měli být voleni poslanci podle svého profesního či politického zaměření.

Organizace výborů, způsob jejich ustavování a jednání byly stanoveny jednotlivými jednacími řády Národního shromáždění. V období jednokomorového parlamentu platily nové jednací řády pro každé volební období, ve Federálním shromáždění dlouho platil jednací řád z roku 1969, který nahradily nové zákony až v roce 1989 a 1991. Spíše než formální úpravou činnosti svých výborů se ovšem jednotlivé parlamenty lišily strukturou výborů činných v daném funkčním období a skutečným plněním

⁵¹ Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda. Linde, Praha 1998, s. 189 an..

jejich úkolů. Struktura výborů odpovídala především momentálním potřebám a úkolům, které Národní shromáždění vykonávalo.

Volby do výborů, jejichž zřízení vyplývalo z jednacího řádu, probíhaly na první schůzi po ustavení parlamentu. Dále mohly být zřizovány výbory na dožádání vlády, určitého počtu poslanců či na podnět příslušného orgánu Národního shromáždění. Do roku 1960 plénum sněmovny určilo vždy jen členy výborů, kteří na své ustavující výborové schůzi volili své řídicí orgány a zapisovatele coby orgán pomocný. Od roku 1960 již výbory hlasovaly jen o svém místopředsedovi a pomocném orgánu (ověřovali v letech 1960 – 1991, tajemníkovi od roku 1991), neboť plénum při ustanovení výboru volilo i jeho předsedu. Od zřízení Federálního shromáždění platilo zvláštní ustanovení jednacího řádu pro výbory Sněmovny národů, kde měli polovinu postů obsadit poslanci zvolení v České republice a polovinu poslanci ze Slovenska.⁵²

Orgány výborů byli již zmínění předseda, místopředseda a zapisovatel resp. ověřovatel, tajemník. Předseda svolával schůze výboru a při jejich řízení měl podobné postavení jako předseda parlamentu při jednání v plénu. Místopředseda ho mohl ve funkci zastupovat. Pomocné orgány dohlížely na průběh hlasování, pořizovaly zápis z jednání a spolu s předsedou ho podepisovaly, případně průběh schůze zapisoval úředník sněmovní kanceláře a podepisující osoby ověřovaly jeho správnost.

Další specifickou funkci ve výboru zastával zpravodaj, jehož pozice souvisela zejména s prací výboru, kterého relevantnímu výboru byl ustanoven zpravodaj výboru. Funkce zpravodaje spočívala především v prezentaci návrhu na výborové schůzi, v komunikaci s předkladateli návrhu, v sepisování zprávy výboru o daném návrhu a v předkládání schválené zprávy v plénu, případně i jinou formou. Byl – li návrh projednáván ve více výborech, bylo zpravidla možné konat společné

⁵² Filip, J. et kol.: Základy státovědy. 2. vyd. Masarykova univerzita, Brno 1997, s. 164.

schůze a v případě shodného závěru ustanovit i společného zpravodaje.⁵³ Po roce 1948 bylo možné určit zpravodaje pro projednání návrhu ve výboru a zpravodaje sněmovního, který hájil stanovisko výboru navenek.

Poslanci, jež byli zvoleni členy výboru, většinou nemohli členství ve výboru odmítnout⁵⁴ a byli povinni účastnit se práce výborů a jeho schůzí. Počínaje jednacím řádem č. 61/1954 Sb. byla nadále zakotvena činnost výborů i v době, kdy nezasedalo Národní shromáždění.⁵⁵ V prozatímním a ústavodárném Národním shromáždění se o permanenci daného výboru usnášela sněmovna a samozřejmě stálý výbor ústavodárného Národního shromáždění vykonával svou činnost mimo zasedání parlamentu již z důvodu své existence.

Kromě období mezi lety 1949 a 1960 byly schůze výborů zpravidla veřejné.⁵⁶ Výjimku tvořil od roku 1969 výbor mandátový a imunitní, jehož schůze byly neveřejné. Další možností vyloučení veřejnosti bylo prohlášení schůze za neveřejné, důvěrné či tajné, což ovšem zcela nevylučovalo přítomnost i jiných osob než členů výboru.

Kromě členů výborů se obvykle mohli účastnit jednání i ostatní poslanci a vyjadřovat se k projednávaným věcem. V souvislosti s kontrolní funkcí Národního shromáždění ve vztahu k exekutivě mohli být na jednání výboru zváni členové vlády za účelem podání vysvětlení. Povinnosti dostavit se na vyžádání výboru ovšem odpovídalo i jejich právo účastnit se jednání výboru a právo na udělení slova, pakliže o něj požádali. Výbory byly zpravidla oprávněné závazně zvat i zástupce jiných státních orgánů, jmenovitě např. předsedu Nejvyššího účetního a kontrolního úřadu

⁵³ Běžnou praxí bylo konání společných schůzí odpovídajících výborů Sněmoven lidu a národů ve Federálním shromáždění.

⁵⁴ Členství ve výboru bylo možné odmítnout jen ve dvou poválečných parlamentech, pokud dotyčný poslanec byl již členem minimálně dvou výborů.

⁵⁵ Zákon č. 61/1954 Sb. o jednacím řádu NS ČR.

⁵⁶ Do roku 1954 bylo možné veřejnost připustit se souhlasem užšího předsednictva.

v letech 1949 – 1954 či generálního prokurátora ČSSR resp. ČSFR v období let 1989 – 1992.

Vyžadovala-li projednávaná věc konzultaci s odborníky, byl výbor oprávněn, ať už sám či se svolením řídicího orgánu parlamentu, přibrat ke svému jednání i zástupce odborné veřejnosti, vědce, znalce, zlepšovatele, zadávat jim vypracování posudků a případně i žádat k danému posudku ústní vysvětlení.⁵⁷

Do roku 1954 příslušelo výborům provádět i určitou vyšetřovací činnost, přičemž zpravodaj nebo předseda výboru měli právo po zmocnění výborem předvolat svědky a sami je vyslechnout, případně je dát vyslechnout soudem a od roku 1949 i jiným orgánem státní moci. Do roku 1949 bylo vyšetřování věci veřejné povahy svěřováno výboru usnesením sněmovny a na výslech svědka se přiměřeně vztahovaly předpisy trestního práva. Podle nového jednacího řádu z roku 1949 probíhal výslech svědka dle ustanovení o řízení správním, pokud ho nevyslychal soud, a výbor byl příslušný k vyšetření věci na základě rozhodnutí užšího předsednictva sněmovny, k čemuž byl nadán i dalšími pravomocemi. Podobné postavení měla až parlamentní vyšetřovací komise zřízená po roce 1989.⁵⁸

Výbor mohl jednat, pokud byl přítomen stanovený počet poslanců – členů. Do roku 1954 tak jednání probíhalo za účasti minimálně 1/3 členů, poté bylo kvorum zvýšeno na polovinu a od roku 1960 byla zakotvena nutná účast nadpoloviční většiny členů výboru. Výbory se pak usnášely prostou většinou přítomných členů výboru. Pro usnášení výborů Sněmovny národů též platil zákaz majorizace a při hlasování musela být přítomna zvláště nadpoloviční většina členů zvolených v národní republice.

⁵⁷ Filip J.: Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva Masarykova univerzita, Brno 2004, s. 96 – 98.

⁵⁸ Zákon č. 195/1949 Sb. o jednacím řádu Národního shromáždění ČR.

Struktura výborů většinou vyplývá z rozdělení resortů ve vládě, což odpovídá hlavním funkcím výborů, totiž práci na legislativních návrzích a dohledu nad prováděním těchto zákonů.⁵⁹ Kromě takto ustavených výborů byly ovšem zřizovány i výbory s odlišnými úkoly, mezi něž patřily například již zmíněný stálý výbor, výbor mandátní a imunitní v různých modifikacích či iniciativní výbor.

Stálý výbor vycházel z tradice předmnichovské republiky, kde zástupci horní i dolní komory tvořili jakýsi provizorní zákonodárný sbor v období, kdy parlament nezasedal, a svou činnost vykonával až do sejití nového Národního shromáždění.⁶⁰ Po válce fungoval tento výbor, složený jen z poslanců jedné komory, pouze v ústavodárném Národním shromáždění. Poté jeho funkci zastávalo předsednictvo Národního shromáždění.

V roce 1969 byl ustaven výbor mandátový a imunitní, do jehož kompetence patřily věci týkající se poslaneckých mandátů. Před tímto datem zastávalo jeho funkci více výborů. Do roku 1949 tak v tomto směru působily výbory verifikační (resp. ověřovací), inkompatibilní a imunitní. Verifikační zkoumal, zda byli poslanci platně zvolení a zda po volbě neztratili volitelnost. Inkompatibilní výbor byl zřízen na základě zákona č. 144/1924 Sb. Z. a n., o inkompatibilitě⁶¹, a dozíral nad slučitelností výkonu poslaneckého mandátu s výkonem jiné funkce. Imunitní výbor se zabýval věcmi souvisejícími s poslaneckou imunitou. Výrazná reorganizace na podzim roku 1949 znamenala spojení působnosti těchto tří výborů a na místo nich vznikl výbor mandátový.

⁵⁹ Vzhledem k typickému posílení exekutivy během komunistické vlády parlament tyto funkce v zásadě nevykonával.

⁶⁰ Baxa, B.: Parlament a parlamentarism. Praha 1924. s. 134.

⁶¹ Zákon č. 144/1924 Sb. z. a n. ze dne 18. června 1924, o inkompatibilitě (neslučitelnosti).

Také iniciativní výbor padl za oběť této přestavbě.⁶² Původně tento výbor předběžně projednával iniciativní návrhy poslanců a rozhodoval o jejich přikázání příslušnému výboru či o jejich zamítnutí, proti čemuž se mohl některý z navrhovatelů odvolat k plénu. Nový jednací řád ovšem tuto agendu svěřil předsednictvu Národního shromáždění a funkci iniciativního výboru obnovil až jednací řád z roku 1991.⁶³

2.4. Ostatní orgány

2.4.1. Komise

Komise mohly zřizovat nejprve výbory parlamentu ve volebním období 1954 – 1960 na základě § 28 zákona č. 61/1954 Sb., o jednacím řádu Národního shromáždění.⁶⁴ K vytvoření těchto komisí bylo třeba souhlasu užšího předsednictva sněmovny. Komise sloužily k řešení určitých otázek, podle jejichž povahy se stanovilo jejich složení. V komisi zasedali nejen členové výboru, ovšem jeho zástupce vždy komisi předsedal.

Jednací řády Federálního shromáždění umožňovaly zřizovat stálé nebo dočasné komise výborům, sněmovnám i předsednictvu FS. Více výborů se mohlo domluvit na ustanovení společné komise, od roku 1991 mohly zřizovat společné komise i obě sněmovny. Na činnosti komisí se podíleli i odborníci z praxe, buď jako jejich členové anebo byli přibíráni jen na konzultace.

⁶² Ze 17 původních výborů ustavených po volbách v roce 1948 jich bylo ke 14.10.1949 zrušeno 10 a zřízeny jen 2 nové.

⁶³ Zákon č. 56/1991 Sb., o jednacím řádu FS.

⁶⁴ Zákon č. 61/1954 Sb. o jednacím řádu NS ČR, §28.

2.4.2. Vyšetřovací komise

Posílení kontrolních pravomocí Federálního shromáždění znamenalo zavedení nového institutu vyšetřovací komise do jednacího řádu FS zákonem č. 457/1990 Sb., kterým se novelizoval jednací řád FS z roku 1989, a jenž zároveň zasahoval i do trestního zákona. Tento institut byl pak převzat též do nového zákona č. 56/1991 Sb., o jednacím řádu Federálního shromáždění, kde byla zakotvena možnost zřizovat vyšetřovací komise pro objasnění závažných skutečností veřejného zájmu patřících do působnosti FS.

Jednání komise se mohli zúčastnit jen členové komise, pokud tato nerozhodla jinak. Komise byla oprávněna provádět výslech svědků a pro objasňování důležitých skutečností přibírat znalce. Na tyto úkony se přiměřeně vztahovala ustanovení trestního řádu. Výsledky svého šetření předkládala komise svému zřizovateli, tedy předsednictvu FS nebo sněmovně. Vyšetřovací komise tak disponovala podobnými pravomocemi, které byly do roku 1954 svěřovány parlamentním výborům.

Institut vyšetřovací komise byl zaveden již novelou stávajícího jednacího řádu z roku 1989, neboť se přijetí nového jednacího řádu protahovalo, a protože sílily hlasy po změně statusu Komise 17. listopadu, zřízené pro dohled nad vyšetřováním událostí v Praze 17.11. 1989, z kontrolního orgánu nad vyšetřováním na vyšetřující orgán. Komise 17. listopadu se díky této úpravě stala vyšetřovací komisí, jež se pak zaměřila hlavně na prověřování spolupráce poslanců s dřívější StB, a odtud se pro ni vžil název tzv. lustrační komise.⁶⁵

⁶⁵ Gronský, J.: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa IV. (1989 – 1992). Karolinum, Praha 2001, s. 178 a n.

2.4.3. Kancelář

Mezi pomocnými orgány zaujímala nejdůležitější postavení kancelář sněmovny. Parlamentní kanceláři patřila agenda spojená s technickým a administrativním zabezpečením činnosti zákonodárského sboru.

Svou činností napomáhala k výkonu funkcí řídicím orgánům parlamentu, ostatním orgánům i jednotlivým poslancům. V jejím čele stál ředitel nazývaný dle jednotlivých úprav sněmovní tajemník, generální tajemník Národního resp. Federálního shromáždění či vedoucí. Byla přímo podřízena předsedovi Národního shromáždění. Vnitřní fungování kanceláře bylo upraveno vnitřními předpisy parlamentu či samostatným zákonem.

2.5. Status poslance

2.5.1. Volný a vázaný mandát

Poslaneckým mandátem rozumíme postavení člena parlamentu a jeho činnost v této funkci.⁶⁶ Podle toho jakým způsobem byl poslanec oprávněn svůj mandát vykonávat, rozlišujeme mandát volný a mandát vázaný (imperativní). Volný mandát umožňoval poslanci jednat dle vlastní vůle a svědomí bez ohledu na jakékoliv pokyny či příkazy. Naopak imperativní mandát více kladl důraz na postavení poslance jako zástupce svých voličů či politických uskupení, jež ho do parlamentu delegovaly, a jejichž pokyny byl při hlasování vázán. S institutem vázaného mandátu tak úzce souvisela i odvolatelnost poslance z funkce.

V demokratických zemích má poslanec mandát volný a některé ústavy dokonce zakotvují zákaz imperativního mandátu.⁶⁷ Komunistická

⁶⁶ Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda. 1. díl.. Obecná státověda. Linde, Praha 1998, s. 89.

⁶⁷ Tamtéž, s. 90.

propaganda ovšem učinila ze zavedení imperativního mandátu výdobytek demokratického vývoje. Zatímco Ústava 9. května stanovila jen odpovědnost zastupitelských sborů lidu, socialistická ústava již hovoří o povinnosti poslanců být ve styku se svými voliči, dbát jejich podnětů, skládat jim ze své činnosti účty atd.⁶⁸ Podobná ustanovení však obsahoval již jednací řád z roku 1954 a výkon imperativního mandátu byl i nadále podpořen úpravami v jednacích řádech a volebních zákonech. Ve skutečnosti však poslanci nebyli odpovědni lidu, ale orgánům komunistické strany skrze Ústřední výbor Národní fronty.⁶⁹

Před nástupem komunistů k moci, v době účinnosti prvorepublikové ústavní listiny měli poslanci formálně mandát volný. Ovšem již za první republiky se zavedla praxe tzv. volebních reverzů. Poslanci po svém zvolení odevzdali vedení své strany bianco podepsané prohlášení o vzdání se poslaneckého mandátu a byli tak při výkonu své funkce plně závislí na příkazech svých politických stran.⁷⁰ V poválečné situaci se závislost poslanců na své politické straně fakticky ještě prohloubila, což souviselo s omezením politické soutěže a činností Národní fronty.

Po listopadu 1989 byl stanoven volný mandát ústavním zákonem č. 46/1990 Sb., který mj. novelizoval citovaný článek socialistické ústavy. Napříště měl tedy poslanec vykonávat svůj mandát podle svého svědomí a nejlepšího přesvědčení a nebyl vázán příkazy ohledně výkonu svého mandátu.⁷¹

⁶⁸ Srov. čl. 3 odst. 2 úst. z. č. 100/1960 Sb.

⁶⁹ Gronský, J.: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa III. (1968 – 1989). Karolinum, Praha 2000, s. 117

⁷⁰ Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V.: Ústavní systém České republiky. Prospektum, Praha 1999, s. 203

⁷¹ Ústavní zákon č. 46/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci

2.5.2. Vznik a zánik poslaneckého mandátu

Mandát vzniká zpravidla volbou a bývá stvrzen poslaneckým slibem. Tak tomu bylo i v poválečné historii Národního shromáždění s tím, že nesložení slibu či jeho složení s výhradou znamenalo ztrátu poslaneckého mandátu. Většinou byli poslanci voleni ve všeobecných volbách podle zásad zakotvených v ústavách, které byly dále rozváděny zákony o volbách a dalšími souvisejícími předpisy.

První poválečný parlament byl obsazen na základě ústavního dekretu o prozatímním Národním shromáždění a vládního nařízení č. 48/1945 Sb., o volbách do PNS, přičemž poslanci nebyli voleni přímo, ale své hlasy dostávali skrze volitele a delegáty. Ústavodárné Národní shromáždění již bylo voleno v přímých volbách, které však byly poznamenány omezením výběru kandidátů, neboť byly k volbám připuštěny jen politické strany sdružené v Národní frontě.

Během komunistické samovlády se dalo mluvit o volbách v moderním slova smyslu jen stěží. Mnoho občanů nebylo k volbám připuštěno zpřísněním podmínek pro výkon volebního práva, volební výbory byly v rukou akčních výborů NF, byl prakticky vyloučen výběr z více kandidátů, docházelo k manipulaci výsledků, tajné hlasování bylo možné, ale zavedením tzv. manifestační volby se prakticky nevyužívalo atd.⁷² Obsazení parlamentu tedy mělo pevně v rukou vedení komunistické strany. Skutečně demokratické volby se pak konaly až v roce 1990 a 1992.

⁷² Gronský, J.: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa II. (1945 – 1968). Karolinum, Praha 1999, s. 210.

Poslanecký mandát šlo ovšem získat i jinak než ve všeobecných volbách. V roce 1969 (dle úst. z. č. 117/1969 Sb.) a na přelomu let 1989 a 1990 (dle úst. z. č. 183/1989 Sb. a 14/1990 Sb.) došlo k výrazným obměnám na místech poslanců, aniž by byly doplňovací volby vypsané. Nové poslance tak volily samy sněmovny.

Dalším nestandardním postupem při obsazování parlamentu bylo doplňování poslanců při přeměně Národního shromáždění na dvoukomorový federální parlament. V tomto případě delegovaly do Federálního shromáždění své zástupce SNR a nově zřízená ČNR.

Obvyklými důvody zániku funkce poslance jsou konec volebního období, rozpuštění parlamentu, vzdání se mandátu či smrt poslance.

Jiné způsoby ztráty mandátu stanovily zejména některé volební zákony. Jednalo se především o zánik mandátu, jestliže poslanec ztratil svou volitelnost, a v návaznosti na zavedení imperativního mandátu mohli být poslanci odvoláváni, pokud zklamali důvěru svých voličů.⁷³

Zvláštní úpravu odvolávání poslanců samotným parlamentem obsahovaly zmíněné ústavní zákony č. 117/1969 Sb. a 14/1990 Sb.

V souvislosti s aférou generála Šejny⁷⁴ přijalo předsednictvo Národního shromáždění zákonné opatření č. 39/1968 Sb., které stanovilo ztrátu poslaneckého mandátu také v případě, že poslanec vydaný parlamentem k trestnímu stíhání uprchne do ciziny. Tato úprava byla přijata zejména proto, že odvolání poslance voliči v tomto případě bylo příliš zdlouhavé, a platila do přijetí zákona o volbách do FS v roce 1971.

⁷³ Klokočka V.: Ústavní zřízení České republiky, Vyšehrad, Praha 1997, s. 45.

⁷⁴Generál Jan Šejna (12. května 1927 v Radhosticích - 23. srpna 1997 v New Yorku) byl československý politik a generál, působící v komunistickém Československu. Na začátku „Pražského jara“ v roce 1968 ztratil svůj vliv a pro veřejnost nečekaně utekl do USA.
<http://www.vzcr.cz/sejna.aspx>

2.5.3. Práva a povinnosti poslance

Obsah mandátu tvoří práva a povinnosti poslance s výkonem mandátu spojené. Mezi základní práva patří právo hlasovat v plénu sněmovny, s čímž samozřejmě koreluje i možnost zdržet se hlasování či se ho vůbec nezúčastnit. S hlasovacím právem souvisí i účast na rozpravě před přijímáním rozhodnutí a navrhování usnesení. Poslanci jsou též zásadně oprávněni podávat návrhy zákonů (zákonodárná iniciativa).⁷⁵

Dalším základním právem poslance je jeho účast v orgánech parlamentu resp. možnost být do těchto orgánů volen, avšak s ohledem na ustanovení o neslučitelnosti funkcí. Kontrolní pravomoc parlamentu vůči exekutivě vyjadřuje právo na interpelace členů vlády a oprávnění žádat informace i od jiných státních orgánů či orgánů parlamentu. Každý poslanec má též nárok na funkční náhradu, případně na poslanecký plat.

Formální úprava postavení členů Národního shromáždění v popisovaném období tato práva poslancům v zásadě přiznávala. Velmi problematické ovšem bylo prosazování některých oprávnění v praxi. V tomto směru bylo samozřejmě nejpodstatnější období od února 1948 do listopadu 1989, neboť devalvace práva během komunistické vlády se dotýkala i funkcí poslanců. Parlament byl v tomto období zcela v područí vůle komunistické strany a skutečný výkon poslaneckého mandátu (zejména jeho podíl na rozhodovací pravomoci) se odrážel v loutkovém postavení celého Národního shromáždění, jak o tom bude pojednáno níže.

To ovšem neznamena, že v obdobích demokratického systému vlády poslanci mohli vykonávat svá oprávnění zcela bez omezení. Na rozhodování poslanců měla vždy výrazný vliv organizace, která je do parlamentu delegovala, a většina zásadních rozhodnutí byla

⁷⁵ Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V.: Ústavní systém České republiky. Prospektum, Praha 2002, s. 256.

předjednávána na vyšších úrovních. Společně s praxí Národní fronty lze tedy v poválečném období polemizovat o svobodném rozhodování poslanců, ačkoliv se toto samozřejmě nedá srovnávat s hrozbami, kterým byli poslanci vystavováni po „Vítězném únoru“.⁷⁶

Obvyklým a přípustným omezením v případě zákonodárné iniciativy poslanců bývá stanovení minimálního počtu poslanců, kteří mohou návrh podat. Toto omezení slouží jako obrana před záplavou nekvalitních návrhů, které by z velké části neměly šanci na schválení. V systému vlády jedné strany, kdy vůle parlamentu i exekutivy byla řízena z centra jedné politické strany, a kdy všechny legislativní akty procházely minimálně schvalovací procedurou v orgánech KSČ, však nebylo zapotřebí podobná opatření přijímat. Proto je překvapivé, že toto omezení obsahoval jednací řád z roku 1949, který stanovil podmínku dvaceti podpisů poslanců pod poslaneckým návrhem zákona.⁷⁷

Některým právům spojeným s poslaneckým mandátem ovšem odpovídaly též povinnosti poslanců. K nim patřila zejména povinnost členů parlamentu účastnit se prací zákonodárského sboru i prací v jeho orgánech. V případě, že se poslanec nemohl dostavit, byl povinen se omluvit, a to zpravidla předsedovi sněmovny či příslušného výboru, na jehož jednání absentoval. O účasti poslanců se obvykle sestavovala prezenční listina.

S právem volitelnosti do orgánů shromáždění také souvisela již zmíněná nemožnost odmítnout členství ve výboru, do kterého byl poslanec zvolen.

⁷⁶ Kuklík, J. a kol.: Vývoj česko-slovenského práva 1945-1989. Linde, Praha 2009, s. 61-66.

⁷⁷ Zákon č. 195/1949 Sb. o jednacím řádu Národního shromáždění ČR.

Dále museli poslanci samozřejmě dodržovat i jiné pořádkové předpisy zajišťující řádný průběh jednání. Jejich porušení bylo zpravidla spojeno s odejmutím určité výsady či jiným disciplinárním postihem.⁷⁸

Zákony upravující jednání Národního shromáždění mezi lety 1954 – 1969 zdůrazňovaly též povinnosti poslance jako zástupce lidu. Tato ustanovení navazovala na zakotvení imperativního mandátu a ideologicky tak demonstrovala blízké sepětí poslanců se svými voliči.

Poslanci tedy měli své síly napsat směrem k pracujícím, vysvětlovat smysl přijímaných zákonů a sledovat jejich účinnost v praxi atd. Paradoxně v tomto období se jinak jednacím řády vyznačovaly značnou stručností a povrchností, z čehož lze usuzovat, jak nevýznamnou roli zastupitelský sbor hrál.⁷⁹

2.5.4. Poslanecká imunita a právo odepřít svědectví

Zásadní význam pro svobodný výkon poslaneckého mandátu má poslanecká imunita a právo odepřít svědectví o věcech, které se poslanec dozvěděl při výkonu mandátu.⁸⁰

Poslanecká imunita patří k tradičním privilegiím členů parlamentu a její úprava se stala samozřejmou součástí ústav československé republiky. Ústavy z let 1920⁸¹ a 1948⁸² rozlišovaly dva druhy imunity, plnou neodpovědnost (indemnitu) a nestíhatelnost.

⁷⁸ Zákon č. 195/1949 Sb. o jednacím řádu Národního shromáždění ČR.

⁷⁹ V důsledku tak tato úprava odrážela faktický stav pravdivěji, než tomu bylo u formálně propracovanějšího jednacím řádu z roku 1949.

⁸⁰ Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda. 1. díl Obecná státověda. Linde, Praha 1998, s. 302.

⁸¹ Ústavní zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky, §§24-26.

⁸² Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., ústava Československé republiky, §§45-47.

Indemnita zcela vylučovala trestní či disciplinární odpovědnost poslance za hlasování ve sněmovně či orgánech parlamentu a poslanec též nemohl být trestně stíhán za projevy učiněné na schůzích pléna či sněmovních orgánů. Za výroky tam vyřčené podléhal jen disciplinární pravomoci své sněmovny.

Nestíhatelnost znamenala nemožnost stíhat poslance v době výkonu jejich mandátu. Této procesní imunity mohl být poslanec zbaven, rozhodla-li o tom sněmovna, jejímž byl členem. Pokud ovšem jeho vydání odmítla, bylo stíhání vyloučeno navždy. Výjimka se týkala trestní odpovědnosti, kterou měl poslanec coby odpovědný redaktor.

Zvláštní ustanovení se týkala situace, kdy byl poslanec zadržen při trestním činu. V tom případě musel příslušný orgán neprodleně informovat předsedu Národního shromáždění, který poté věc předložil plénu k rozhodnutí. Pokud parlament nezasedal, rozhodoval stálý výbor resp. předsednictvo Národního shromáždění. Rozhodnutí tohoto permanentního orgánu bylo konečné, pakliže nedal v určené lhůtě souhlas s další vazbou. Naopak souhlasil-li s ní, musela toto rozhodnutí definitivně posvětit sněmovna v dané lhůtě od zahájení zasedání.

Na tuto úpravu navazoval i ústavní zákon o československé federaci, přičemž se odlišoval jen v určitých detailech.⁸³

Významnější rozdíl lze spatřovat jen v tom, že o vydání zadrženého poslance rozhodovalo s konečnou platností předsednictvo FS, které také muselo být příslušným orgánem o zadržení informováno. Vypuštěna byla ustanovení o odpovědnosti poslance jako odpovědného redaktora.

⁸³ Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, čl. 50-53.

Výjimečná svou stručností byla jen ústava z roku 1960, která v článku 58 stanovila trestní a kárnou nestíhatelnost poslance bez souhlasu Národního shromáždění. Souhlas parlamentu byl vyžadován též s uvalením vazby.⁸⁴

Ochranu poslance pak dále rozvíjel jednací řád FS z roku 1991.⁸⁵ § 5 tohoto zákona zakazoval orgánům činným v trestním řízení provést bez písemného souhlasu předsedy FS jakýkoliv úkon v místech, kde Federální shromáždění či jeho orgány jednaly. Takto byly chráněny i písemnosti a další věci sloužící k výkonu mandátu, ať se nacházely kdekoliv. V případě, že byla přesto osobní svoboda poslance dotčena, byl předseda FS povinen učinit potřebná opatření na poslancaovu ochranu.

Právo odepřít svědectví o věcech, které se poslanec dozvěděl v souvislosti s výkonem své poslanecké funkce, patří ke svobodnému výkonu mandátu a úzce souvisí s poslaneckou imunitou. Toto oprávnění bylo též vždy ústavně garantováno s výjimkou socialistické ústavy.

Jak již bylo uvedeno, stanovila Ústava 9. května téměř doslovně stejné podmínky ochrany poslaneckého mandátu jako ústava prvorepubliková. Nicméně v souladu s komunistickým chápáním práva jako nástroje moci se zejména v letech následujících po únoru 1948 text ústavní listiny vůbec nerespektoval a právní normy chránící poslance platily jen na papíře.

⁸⁴ Ústavní zákon 100/1960 Sb., ústava Československé socialistické republiky, čl. 58.

⁸⁵ Zákon č. 56/1991 Sb., o jednacím řádu FS, §5.

2.5.5. Poslanecké kluby a poslanecká grémia

V klubech se sdružovali poslanci zpravidla na základě své příslušnosti k politické straně, ačkoliv členství ve straně nebylo podmínkou založení klubu a mohli se tedy tímto způsobem sdružovat i poslanci s blízkou politickou orientací. Smyslem vytváření klubů bylo především lepší prosazování společné vůle, neboť jednotlivec měl v tak mnohačlenném orgánu, jakým Národní shromáždění bylo, jen malou šanci na získání potřebné většiny pro své vlastní názory. Z toho důvodu se právě v poslaneckých klubech řešily otázky postojů a postupů při hlasování jejich členů.⁸⁶

Z výše uvedených důvodů měly poslanecké kluby význam jen v období, kdy se v parlamentu skutečně rozhodovalo, a kdy v něm opravdu docházelo ke střetům více názorových proudů. Proto se úprava poslaneckých klubů objevuje jen v zákoně č. 32/1989 Sb., o poslancích Federálního shromáždění, v jednacím řádu z roku 1991 a též v předpisech o jednání sněmovny platných pro tři poválečná volební období, přičemž v době komunistické samovlády jen těžko mohly kluby plnit svou funkci. Sdružování poslanců za účelem vzájemné podpory bylo ovšem v zásadě možné i bez právního zakotvení klubů v zákonech.

Poslanci, jež vytvořili poslanecký klub, museli o tomto kroku informovat příslušný orgán parlamentu. Podle jednacího řádu z roku 1920 byla tímto orgánem sněmovní kancelář, v následujících obdobích předsednictvo sněmovny a po roce 1991 předseda Federálního shromáždění. Počínaje rokem 1947 byl na provoz poslaneckých klubů stanoven příspěvek z rozpočtu parlamentu. Minimální počet členů byl zpravidla stanoven na pět poslanců.⁸⁷

⁸⁶ Baxa, B., Parlament a parlamentarism. Praha 1924, s. 134.

⁸⁷ Jednací řád z roku 1920 o minimálním počtu nehovoří.

Navenek byl klub zastupován jeho předsedou, případně místopředsedou. Předsedové klubů nejprve mohli být přizváni na jednání předsednictva Národního shromáždění s poradním hlasem, od roku 1991 pak byli oprávněni účastnit se jednání předsednictva parlamentu či sněmovny a vyjadřovat se k projednávaným věcem.

Jednací řád z roku 1991 dále zavedl i institut politického grémia. Grémium tvořili předsedové poslaneckých klubů a na svých schůzích, svolávaných předsedou FS, projednávali otázky politické povahy a program a organizaci práce Federálního shromáždění. Schůzí politického grémia se mohli účastnit též předsedové sněmoven.⁸⁸

2.5.6. Krajská sdružení poslanců a rada poslanců

Zákonem č. 61/1954 Sb.⁸⁹ byla zakotvena zvláštní sdružení poslanců zvolených ve volebních obvodech v rámci téhož kraje. Tato poslanecká uskupení fungovala ještě v následujícím volebním období do roku 1964, ovšem s tím rozdílem, že od roku 1960 byli na Slovensku členy krajských sdružení i poslanci SNR. Dočasné obnovení krajských sdružení znamenal až zákon o poslancích Federálního shromáždění z roku 1989.

Krajská sdružení poslanců měla především koordinovat práci poslanců v jejich volebních obvodech a přibližovat práci Národního shromáždění práci národních výborů.⁹⁰

Zástupci krajských sdružení dále tvořili orgán nazývaný rada poslanců. Ve volebních období 1954 – 1960 patřili k radě poslanců i členové užšího předsednictva parlamentu, v dalším období působili

⁸⁸ Srov. § 10 z. č. 56/1991 Sb.

⁸⁹ Zákon č. 61/1954 Sb., o jednacím řádu Národního shromáždění

⁹⁰ Grospič, J.; Kolomazník, V.; Ondris, K.; Procházka, V.: Zastupitelská soustava Československé socialistické republiky. Orbis, Praha 1962, s. 79-80

zástupci krajských sdružení spolu s předsedou sněmovny a vybranými členy předsednictva NS jako poradní orgán předsednictva Národního shromáždění. Schůze rady poslanců svolával a řídil předseda Národního shromáždění.⁹¹

⁹¹ Grospič, J.; Kolomazník, V.; Ondris, K.; Procházka, V.: Zastupitelská soustava Československé socialistické republiky. Orbis, Praha 1962, s. 79-80

3. Postavení a funkce Národního shromáždění

3.1. 1945 - 1948

3.1.1. Prozatímní Národní shromáždění (PNS)

Ještě před koncem II. světové války bylo jasné, že nebude možné v poválečném Československu navázat na ústavní stav tzv. první republiky bez určitých úprav. Pro tento předpoklad existovala celá řada důvodů. Především to bylo naprosto odlišné rozdělení politických sil, charakterizované zejména nástupem KSČ a vznikem moskevského odbojového centra vedle oficiální československé reprezentace se sídlem v Londýně. Exilová vláda ve Velké Británii tak nebyla jediným mocenským činitelem, který měl vliv na poválečné uspořádání na osvobozených územích Československa, ale musela přijmout řadu opatření prosazovaných z Moskvy (např. vznik národních výborů).⁹²

Důležité postavení měla též Slovenská národní rada, která se prohlásila za nejvyšší orgán slovenského odboje a za nositele zákonodárné, vládní a výkonné moci na Slovensku, čímž byl založen faktický právní dualismus v rámci Československa.⁹³

Tento vývoj byl jednak v rozporu s představou londýnského vedení o jednotném československém národě a také směřoval ke vzniku asymetrického uspořádání československých orgánů, neboť Česká národní rada, založená za účelem vedení povstání na českém území, ukončila po osvobození svou činnost.⁹⁴

⁹² Kuklík, J.: Vznik Československého Národního výboru a prozatímního státního zřízení ČSR v emigraci v letech 1939 – 1940. 1. vyd. Karolinum, Praha 1996, s.159.

⁹³ Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V.: Ústavní systém České republiky. Prospektum, Praha 1999, s. 84 an.

⁹⁴ Beránek, P.: Češi a Slováci. Státoprávní uspořádání v letech 1944-1969. Fortuna, Praha 2011, s. 83-88.

Naopak Slovenská národní rada si svou pozici uhájila v různé míře po celou dobu trvání ČSR, když vztah centrálních a slovenských orgánů v poválečném období určovaly tři Pražské dohody, uzavření mezi vládou a SNR v letech 1945 a 1946.⁹⁵

Dalším důležitým činitelem politického system se stala na jaře roku 1945 založená Národní fronta, která v sobě sdružovala politické strany a organizace s protifašistickým zaměřením, jež v zásadě určovaly politický vývoj v poválečném období.⁹⁶

Lze tedy shrnout, že uznání svébytnosti Slováků, včetně pravomocí jejich orgánů, vývoj na Podkarpatské Rusi, který vyústil v její připojení k SSSR, zavedení národních výborů jako orgánů veřejné správy, vznik nových orgánů vlády (hospodářská rada, předsednictvo vlády) a další dekretální normotvorba prezidenta republiky změnily československé státní zřízení, přes deklarovanou kontinuitu s předmnichovskou republikou, takovým způsobem, že panovala všeobecná shoda o potřebě přijetí nové ústavní listiny.⁹⁷

Modifikace prvorepublikové ústavy se významně dotýkala též výkonu moci zákonodárné. Změnu ústavního zakotvení Národního shromáždění znamenala úprava obsažená v ústavních dekretech č. 18/1944 Úř. věst. čsl., o národních výborech a prozatímním Národním shromážděním, a č. 47/1945 Sb., o prozatímním Národním shromážděním. Způsob obsazení PNS pak dále upravovalo vládní nařízení č. 48/1945 Sb., o volbě prozatímního Národního shromáždění.⁹⁸

⁹⁵ Beránek, P.: Češi a Slováci. Státoprávní uspořádání v letech 1944-1969. Fortuna, Praha 2011, s. 88-179.

⁹⁶ Budník, J.: Prozatímní státní zřízení Československé republiky. 1. vyd. Československý kompas, Praha 1947. s. 100.

⁹⁷ Kuklík, J. a kol.: Vývoj česko-slovenského práva 1945-1989. Linde, Praha 2009, s. 107-117.

⁹⁸ Tamtéž, s. 51-61.

Moc zákonodárná byly svěřena prozatímnímu Národnímu shromáždění do doby, kdy se sejde řádně zvolené ústavodárné Národní shromáždění, jakožto dočasnému zákonodárnému orgánu.⁹⁹

PNS zahájilo svou činnost 28. 10. 1945, čímž skončilo období, kdy na základě ústavních dekretů č. 2/1940 Úř. věst. čsl. a č. 3/1945 Úř. věst. čsl. vykonával zákonodárnou pravomoc prezident republiky.¹⁰⁰

Po dobu svého omezeného mandátu mělo prozatímní Národní shromáždění přiměřeně vykonávat pravomoc Národního shromáždění dle ústavní listiny a dalších zákonů. Další omezení okleštila působnost tohoto zákonodárného sboru v oblasti ústavních změn a ústavně-právního postavení Slovenska.

Ústavu bylo možné měnit jen v nutných případech a o ústavně-právním postavení Slovenska mohlo PNS rozhodovat jen se souhlasem nadpoloviční většiny přítomných slovenských poslanců. Na legislativním poli tak jasnou prioritou byla příprava voleb do ústavodárného Národního shromáždění, jež byla splněna přijetím ústavního zákona o ústavodárném Národním shromáždění (č. 65/1946 Sb.), zákonů o volbě do ústavodárného Národního shromáždění (č. 67/1946 Sb.) a o úpravě stálých seznamů voličských (č. 28/1946 Sb.).¹⁰¹

Dalším hlavním úkolem prozatímního Národního shromáždění bylo potvrdit prezidenta republiky ve funkci až do nové volby. Způsob hlasování o jeho potvrzení určil tentýž dekret, když požadoval nadpoloviční účast všech poslanců a třípětinovou většinu přítomných,

⁹⁹ Srov. čl. 2 úst. dekretu č. 18/1944 Úř. věst. čsl.

¹⁰⁰ Beránek, P.: Češi a Slováci. Státoprávní uspořádání v letech 1944-1969. Fortuna, Praha 2011, s. 88 an..

¹⁰¹ Kuklík, J. a kol.: Vývoj česko-slovenského práva 1945-1989. Linde, Praha 2009, s. 107-117.

hlasujících pro potvrzení. Hlasování ve prospěch Edvarda Beneše proběhlo naprosto jednoznačně.¹⁰²

Dále do působnosti PNS patřila i ratihabice dekretů prezidenta republiky, kterých vydal 141, z nichž většina prováděla Košický vládní program na osvobozených územích.¹⁰³ Ratihabice byla nutná pro další účinnost těchto dekretů na základě ústavního dekretu č. 11/1947 Úř. věst. čsl., o obnovení právního pořádku. Prozatímní Národní shromáždění prohlásilo za zákon všechny dekry dne 28. 3. 1946 ústavním zákonem č. 57/1946 Sb., který navíc prikazoval zveřejnění dekretů ve Sbírce zákonů, pokud tak již nebylo učiněno dříve.

Ostatní legislativní činnost prozatímního Národního shromáždění nebyla tak významná jako výše zmíněné případy, neboť nejdůležitější zákonodárné akty pro provádění Košického vládního programu vydal již prezident Beneš formou dekretů před zahájením činnosti prozatímního Národního shromáždění. Celkem PNS vydalo 80 zákonů, ze kterých se lze kromě výše uvedených zmínit např. o zákoně č. 115/1946 Sb., o právnosti jednání souvisejících s bojem o znovunabytí svobody Čechů a Slováků. Tento zákon vylučoval protiprávnost jednání jinak trestného dle platných

¹⁰² Kuklík, J. a kol.: Vývoj česko-slovenského práva 1945-1989. Linde, Praha 2009, s. 61-63.

¹⁰³ Ratihabice (lat. *ratihabito*, z *ratus* = pevný + *habere* = mít) je dodatečné potvrzení platnosti určitého úkonu nebo právního předpisu. Na rozdíl od ratifikace, která úkon platným teprve činí (*ratificare* – učinit platným), ratihabicí se vyslovuje platnost úkonu od počátku (*ratihabere* – mít za platný). Samotný proces ratihabice se od ratifikace nijak neliší. Tzv. Benešovy dekry, vydávané v období neexistence voleného zákonodárného orgánu v letech 1941-1945 prezidentem Edvardem Benešem, byly v březnu 1946 ratihabovány ústavním zákonem č. 57/1946 Sb. Národního shromáždění. Tato ratihabice byla a dosud je některými právníky a historiky považována za oficiální počátek nového, poválečného právního řádu, který v zásadě přetrvává dodnes. <http://iuridictum.pecina.cz/w/Ratihabice>

zákonů, pakliže jeho účelem byla snaha o znovunabytí svobody Čechů a Slováků.¹⁰⁴

Vztah prozatímního Národního shromáždění k orgánům moci výkonné upravovala zejména ústavní listina, ale i oba výše zmíněné ústavní dekrety- čl. 2 ústavního dekretu 18/1944 Úř. věst. čsl. stanovil odpovědnost vlády prozatímnímu Národnímu shromáždění a dále platila přiměřeně ústava a další zákony o Národním shromáždění (Poslanecké sněmovně) a jeho jednání.¹⁰⁵

Vzhledem k tomu, že prozatímní Národní shromáždění tvořila jen jedna sněmovna, stala se obsoletními všechna ustanovení Ústavy o senátu a společných schůzích Národního shromáždění. Tím vzala za své i možnost stíhání prezidenta a členů vlády v řízení před senátem jako trestním soudem na základě žaloby poslanecké sněmovny. Naopak významná pravomoc vůči Národnímu shromáždění byla ponechána prezidentovi, který měl právo rozpustit sněmovnu za podmínek § 81 odst. 2 ústavní listiny a stále svolával a prohlašoval za ukončené zasedání sněmovny. Důležitou úlohu hrál prezident též v legislativním procesu, neboť mohl shromáždění vracet přijaté zákony se svými připomínkami (suspenzivní právo veta).¹⁰⁶

Kromě schvalování rozpočtu byly hojně využívaným nástrojem kontroly vlády členy parlamentu interpelace poslanců, včetně opatření zkoumat správní úkony vlády a volit výbory, kterým ministerstva poskytovala informace. Předseda a členové vlády měli povinnost na interpelaci odpovědět. S touto povinností souviselo naopak i právo účastnit se kdykoli schůze sněmovny či jejích výborů a na požádání se

¹⁰⁴ Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V.: Ústavní systém České republiky. Prospektum, Praha 2002, s. 234.

¹⁰⁵ Srov. čl. 3 odst. 2, čl. 2 odst. 2 ústavního dekretu č. 47/1945 Sb.

¹⁰⁶ Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V.: Ústavní systém České republiky. Prospektum, Praha 2002, s. 236.

ujmout slova. Kontrolní pravomoc státního hospodářství zatím nebyla dotčena.¹⁰⁷

3.1.2. Ústavodárné Národní shromáždění (ÚNS)

Jak bylo uvedeno výše, v poválečném Československu panovala obecná shoda o potřebě sepsání nové ústavy. Proto již v dekretu č. 47/1945 Sb. byl použit přívlastek ústavodárné pro zákonodárny sbor, jenž měl nahradit dočasně úřadující prozatímní Národní shromáždění.¹⁰⁸ Činnost tohoto shromáždění tedy měla být jen dalším krokem k zakotvení nového politického uspořádání, což bylo vyjádřeno omezeným funkčním obdobím na dobu, než se sejde nové Národní shromáždění vytvořené podle nové ústavy, nejdéle však na dva roky.

Právní základ existence ÚNS položil ústavní zákon č. 65/1946 Sb., o ústavodárném Národním shromáždění, přijatý prozatímním Národním shromážděním dne 11. 4. 1946, určující též zásady voleb, které byly dále rozvedeny v zákonech o volbě ústavodárného Národního shromáždění a o úpravě stálých seznamů voličských. Podobně jako u prozatímního Národního shromáždění i tato úprava přiznávala obecnou platnost ústavy z roku 1920, ovšem i zde s omezením ve věcech týkajících se Slovenska. Text ústavního zákona dokonce přímo odkazuje na tzv. Pražské dohody upravující kompetence slovenských národních orgánů.¹⁰⁹ Omezení účinnosti ústavy stanovil tento zákon též pro pravidla jednání ústavodárného Národního shromáždění, když prvorepublikový jednací řád

¹⁰⁷ Ke změně prvorepublikové zákonné úpravy došlo až 3. Pražskou dohodou.

¹⁰⁸ Ústavní zákon č. 47/1945 Sb. částka: 23, ústavní dekret prezidenta o Prozatímním Národním shromáždění.

¹⁰⁹ Beránek, P.: Češi a Slováci. Státoprávní uspořádání v letech 1944-1969. Fortuna, Praha 2011, s. 88 an..

měl být užíván jen do té doby, než si ústavodárné Národní shromáždění neschválí jednací řád nový.¹¹⁰

Ve vztahu k ostatním státním orgánů zásadně platí, co bylo řečeno o prozatímním Národním shromáždění s tím rozdílem, že soudní moc ztratila jednu ze svých kontrolních pravomocí vůči moci zákonodárné zrušením volebního soudu. O platnosti volby jednotlivých poslanců tak rozhodovaly výbory verifikační a inkompatibilní.

V oblasti legislativy spočíval hlavní úkol ústavodárného Národního shromáždění v přípravě nové ústavy.¹¹¹

Původně se zavázala předložit návrh nové ústavy vláda, ale poslanci vzápětí navrhli vznik parlamentního ústavního výboru, který by na ústavě pracoval. Tento výbor byl ustaven zákonem č. 197/1946 Sb.¹¹² Hned od počátku se střetávaly dvě koncepce. Lidovci s národními socialisty navrhovali vytvoření nové ústavy na základě ústavy z roku 1920, která měla být jen upravena a doplněna. Naopak komunisté chtěli úpravu zcela novou, jež by obsahovala všechny vymoženosti poválečného vývoje. Výbor se scházel jen zřídka a práce se přesunula do později vzniklé subkomise, kde se vedly spory téměř o každý článek.¹¹³

Únor 1948 a vítězství komunistů práce na nové ústavě výrazně urychlily. Přes odpor prezidenta Beneše a slovenské politické reprezentace (i slovenští komunisté byli nespokojeni s řešením postavení slovenských orgánů) se KSČ podařilo bezpečně získat potřebnou dvoutřetinovou

¹¹⁰ Stalo se tak zákonem č. 140/1947 Sb., o jednacím řádu ústavodárného Národního shromáždění.

¹¹¹ Kaplan, K.: Příprava Ústavy ČSR v letech 1946-1948, AV ČR, Praha 1993, s. 340 an.

¹¹² Zákon č. 197/1946 Sb., o ústavním výboru ústavodárného Národního shromáždění.

¹¹³ Zimek, J.: Ústavnost a český ústavní vývoj. 2. vyd. Masarykova univerzita, Brno 2003, s. 160-162.

většinu pro schválení své verze, která byla ještě radikálnější než původní komunistické návrhy.¹¹⁴

Velmi aktivně si ústavodárné Národní shromáždění počínalo v přijímání ostatních zákonů. Za dobu své existence jich přijalo 224, z toho 149 před 25. únorem 1948.¹¹⁵ Legislativní práce parlamentu se v tomto období zaměřovala zejména na oblast sociálního zákonodárství a obnovy poválečného hospodářství (realizace dvouletého hospodářského plánu), naopak téměř nezasahovala do stávající struktury státních orgánů. Po únoru 1948 se pak podařilo komunistické straně prosadit i ty návrhy (např. nová pozemková reforma), které ve sněmovně neprošly před únorem.

3.1.3. Národní shromáždění a Národní fronta 1945 - 1948

Ústava z roku 1920 vycházela z klasické teorie o dělbě moci, když moc zákonodárná byla svěřena dvoukomorovému parlamentu, výkonná moc rozdělena mezi vládu a prezidenta a moc soudní byla vykonávána soustavou nezávislých soudů.¹¹⁶

Pravomoci dané Národnímu shromáždění, a zejména ty vůči moci výkonné, zaváděly v Československu parlamentní formu vlády, kde nejvyšší zastupitelský sbor má výsadní postavení mezi ostatními státními orgány. Tento systém přetrvával po ukončení II. světové války v poněkud problematické modifikaci společenského uspořádání označovaném jako lidová demokracie.

¹¹⁴ Kaplan, K.: Přípravy Ústavy ČSR v letech 1946 – 1948. Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, Praha 1993, s. 69 an..

¹¹⁵ Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V.: Ústavní systém České republiky. Prospektum, Praha 1999, s. 99.

¹¹⁶ Ústavní zákon č. 121/1920 Sb.z. a n., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky.

V atmosféře konce války převládal názor, že je třeba sjednotit síly k obrodě země a institucionálním vyjádřením této vůle byl právě vznik Národní fronty jako sdružení politických stran a společenských organizací s protifašistickým zaměřením.¹¹⁷ To mělo za následek výrazné omezení či odstranění důležitých atributů parlamentního systému vlády. Jednalo se zejména o omezení plurality politických zájmů, reprezentovaných politickými stranami a o odstranění parlamentní opozice, když všechny parlamentní strany byly sdruženy v Národní frontě a měly své zastoupení i ve vládě.¹¹⁸

Klíčové otázky tak byly sjednávány nikoli na parlamentní půdě, nýbrž na schůzích Národní fronty. Většina schůzí se konala za účasti vedoucích představitelů politických stran a ministrů vlády. V některých případech se scházeli jen předsedové stran (tzv. malá Národní fronta) či vybraní straničtí odborníci (tzv. odborná Národní fronta). Komunisty prosazovaná závaznost stanovisek Národní fronty pro členy parlamentu se sice nesečkala s úspěchem, ale i přesto k bojovému hlasování docházelo zřídka. Poslanci většinou navrhovali jen dílčí změny jinak obecně přijímaných osnov návrhů.¹¹⁹ Vyjádřením mocenského monopolu byla i nepsaná dohoda stran nekritizovat vládní programy, SSSR a ostatní spojence atd. V souvislosti s činností Národní fronty v letech 1945 – 1948 se tak hovoří o omezení svébytnosti Národního shromáždění.¹²⁰

Uvnitř Národní fronty ovšem probíhal politický boj. Ten se vyostřoval zejména v posledním roce existence ústavodárného Národního shromáždění, kdy nekomunistické strany odmítaly další, již příliš radikální opatření směřující k etatizaci společnosti a navíc s nelibostí sledovaly

¹¹⁷ Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V.: Ústavní systém České republiky. Prospektum, Praha 2002, s. 67

¹¹⁸ Činnost nemohly obnovit některé politické strany z doby před Mnichovem a byl zakázán vznik nových politických stran mimo strukturu NF.

¹¹⁹ Soukup, F.: Ročenka Ústavodárného Národního shromáždění republiky Československé 1946 – 1947. 1. vyd. Orbis, Praha 1947, s. 9

¹²⁰ Cigánek, F.: Národní shromáždění, 21. – 28. srpna. Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, Praha 1995, s.55-57

posilování pozice KSČ v Národní frontě. Komunisté neúspěchy sváděli na nekomunistickou část Národní fronty a v červnu 1947 ÚV KSČ vyzýval ke zvýšení úsilí při získání většiny, neboť parlament je prý zneužíván k sabotáži vládního programu.¹²¹

Jednou ze strategií KSČ při snaze dosáhnout mocenského monopolu byla infiltrace ostatních stran Národní fronty a organizování tzv. Levice. Jinou velmi účinnou taktikou byla mobilizace mas a úsilí prosadit masové organizace nakloněné komunistům (ÚRO, Svaz partyzánů, Svaz rolníků) do Národní fronty.¹²²

Mocenský boj uvnitř Národní fronty vyvrcholil únorovými událostmi roku 1948, které znamenaly nástup komunistického režimu. Ústavodárné Národní shromáždění fungovalo ještě do konce května, na odpor se ovšem v závěru svého funkčního období nezmohlo. KSČ chtěla získat skrze akční výbor Národní fronty v parlamentu provládní většinu.¹²³ Výzvu rozeslala vytypovaným 229 poslancům.

¹²¹ Matoušek, S., Trávníček, T.: Národní fronta ČSSR v období budování socialistické společnosti, Svoboda, Praha 1989, s. 67.

¹²² Kaplan, K. Svatoš, L.: Československo v letech 1945 – 1948. SPN, Praha 1991, s. 58.

¹²³ Po demisi některých ministrů doplnil premiér Gottwald vládu svými lidmi. Demisi nekomunistických ministrů dne 25.2.1948, která otevřela komunistům definitivně cestu k moci, je však nutno považovat jen za formální završení dlouhodobého procesu, který započal ještě dlouho před skončením 2. Světové války. Skutečnost, že SSSR má na Československo tzv. spadeno jako svůj budoucí satelit, byla z hlediska mezinárodních vztahů evidentní přinejmenším od konference na Jaltě, která se konala v únoru 1945. Členové komunistického odboje v SSSR však měli v tomto ohledu již jasno mnohem dříve, a byli tedy patřičně připravováni na svou budoucí úlohu tzv. vůdců národa. Události února 1948 jsou tím méně překvapivé, uvědomíme-li si, že v českých zemích vyhráli v roce 1946 svobodné volby právě komunisté. S trochou nadsázky lze tedy uzavřít, že Češi si na rozdíl od Slováků, uchopení vlády komunisty přáli, když jim sami své hlasy v těchto volbách odevzdávali. Je tedy vůbec otázkou, zda v souvislosti s únorovými událostmi roku 1948 hovořit o politickém puči a násilném převzetí moci, či pouze o legálním převzetí moci komunisty v mezích platného právního řádu. Viz Beránek, P.: Češi a Slováci. Státoprávní uspořádání v letech 1944-1969. Fortuna, Praha 2011, s. 85.

V atmosféře zatýkání a jiných nátlakových akcí našli jen tři poslanci odvalu výzvu odmítnout, naopak někteří neoslovení se o účast v akčním výboru sami hlásili.¹²⁴ Není proto divu, že za takovéto situace demokraticky zvolené ústavodárné Národní shromáždění jednohlasně odsouhlasilo jasně prokomunistické programové prohlášení vlády,¹²⁵ nový volební zákon i komunistický návrh ústavy.

Komunisté si ostatně o spojenectví v rámci Národní fronty nikdy nedělali iluze. Už v dubnu 1945 Klement Gottwald prohlásil: „Taktika Národní fronty a spolupráce s jinými stranami neznámá, že je zastaven třídní boj, nýbrž jde dál, v jiných formách, a to ve formách pro nás výhodných.“¹²⁶

3.2. 1948 - 1989

3.2.1. Období budování socialismu

Přijetí květnové ústavy završilo dvouleté intenzivní spory o budoucím uspořádání státu. Vítězství komunistů se projevilo hned v úvodním prohlášení, kde byla mj. deklarovaná cesta od lidové demokracie k socialismu či boj proti reakci.¹²⁷

Novum v ústavním pořádku České republiky znamenalo například ústavní zakotvení národních výborů, hospodářského zřízení či neexistence ústavního soudu, nicméně byly prozatím formálně zachovány některé atributy dělby státní moci mezi orgány moci zákonodárné,

¹²⁴ Kaplan, K.: Československo v letech 1948 – 1953. SPN, Praha 1991, s. 56.

¹²⁵ Pro návrh hlasovalo všech 230 přítomných poslanců, z toho jen 106 komunistických. Viz Císař, J., Kindl, V.: Vývoj zákonodárství na území ČSR 1945-1990; in: Soukup, L. (ed.): Příspěvky k vývoji právního řádu v Československu 1945-1990, Karolinum, Praha 2002, s.245-260.

¹²⁶ Matoušek, S., Trávníček, T.: Národní fronta ČSSR v období budování socialistické společnosti, Svoboda, Praha 1989, s. 89 an..

¹²⁷ Janák, J., Hledíková, Z., Dobeš, J.: Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost. Lidové noviny, Praha 2005, s. 423.

výkonné a soudní. Takovéto uspořádání, ač čistě formální, nejvyšších státních orgánů však bylo v zemích sovětského bloku výjimkou, a proto také během let byly přijaty změny, které naši konstituci posouvaly směrem k sovětským ústavním vzorům.¹²⁸

Bylo přijato 5 novelizací, které se týkaly přebudování veřejné správy. Z hlediska postavení Národního shromáždění lze za nejdůležitější považovat oprávnění vlády zřizovat a rušit ministerstva nařízení s mocí zákona, což bylo součástí strategie přesouvání normotvorné činnosti na orgány exekutivy.¹²⁹

Formální úprava zákonodárné moci v podstatě vycházela z ústavy České republiky z roku 1920, modifikované ústavními zákony přijatými v poválečném období. V základních člancích ústavy z roku 1948 (úst. zákon č. 150/1948 Sb.) je jednokomorové Národní shromáždění označeno jako nejvyšší orgán zákonodárné moci. Další úpravu postavení Národního shromáždění obsahují podrobná ustanovení ústavy, zejména v kapitole 2.¹³⁰

Kompetence parlamentu byly vymezeny zásadně stejně jako před komunistickým převratem. Národní shromáždění jako nejvyšší zákonodárce bylo ve své legislativní pravomoci omezeno jen vůči Slovensku resp. vůči jeho zastupitelskému orgánu, SNR.¹³¹ Slovenské národní radě příslušelo vykonávat moc zákonodárnou ve věcech národní nebo regionální povahy, pokud vyžadovaly k zajištění plného rozvoje hmotných i duchovních sil slovenského národa zvláštní úpravu a pokud nešlo o věci, u kterých je třeba jednotné úpravy zákonem. Výčet

¹²⁸ Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V.: Ústavní systém České republiky. Prospektum, Praha 1999, s. 256. Srv. Ústavní zákon č. 65/1946 Sb., o ÚNS, čl. 9.

¹²⁹ Císař, J., Kindl, V.: Vývoj zákonodárství na území ČSR 1945 – 1990. In: Příspěvky k vývoji právního řádu v Československu. Karolinum, Praha 2002, s. 245-260.

¹³⁰ Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., ústava Československé republiky, kap.2.

¹³¹ Toto asymetrické uspořádání odpovídalo poválečnému vývoji a přetrvalo až do federalizace republiky v roce 1968.

zákonodárné pravomoci SNR obsahuje čl. 96, kde se též stanoví, že SNR může přijímat zákony i v dalších věcech, jejichž úpravu jí přikáže zákon.¹³²

Vztahy s mocí výkonnou byly postaveny na stejném základě jako před rokem 1948. Národní shromáždění tak volilo prezidenta a v případě žaloby předsednictva NS pro velezradu vykonávalo nad ním i pravomoc soudní.¹³³ Naopak prezident v rámci svých pravomocí svolával, odročoval a rozpouštěl Národní shromáždění a prohlašoval jeho zasedání za skončené. Nemohl ho ovšem rozpustit 60 dní před koncem svého funkčního období, jinak zde pro tento úkon nebyly, stejně jako v prvorepublikové ústavě, stanoveny další podmínky. V legislativní oblasti mohl prezident ve lhůtě jednoho měsíce vrátit s připomínkami schválený zákon zpět Národnímu shromáždění, které mělo možnost toto suspenzivní veto přehlasovat většinou stanovenou v čl. 59.¹³⁴

Vláda žádala po svém jmenování a předložení programu parlament o důvěru a dále mu byla odpovědna po celou dobu své existence. V rámci své kontrolní funkce nad činností vlády měl parlament také oprávnění interpelovat členy vlády, či vyžadovat jejich účast na svých schůzích. Tomu naopak odpovídalo právo premiéra i ministrů účastnit se těchto schůzí či žádat na nich o slovo. Přejata z prvorepublikové ústavy byla též, podobně jako u prezidenta, trestní odpovědnost členů vlády, a to pokud porušili úmyslně či z hrubé nedbalosti zákony v oboru své úřední povinnosti. V roli žalobce vystupuje opět předsednictvo NS a samotné trestní řízení vede Národní shromáždění.¹³⁵

¹³² Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., ústava Československé republiky čl. 96.

¹³³ V první republice mohl být prezident souzen ze stejného důvodu Senátem po žalobě Poslanecké sněmovny.

¹³⁴ Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., ústava Československé republiky čl. 59.

¹³⁵ Zimek, J.: Ústavnost a český ústavní vývoj. 3. vyd. Masarykova univerzita, Brno 2006, s. 134-135.

Národnímu shromáždění byla též ponechána pravomoc v oblasti státního rozpočtu, závěrečného účtu a kontroly veřejného hospodaření.

Výrazné posílení pozice zákonodárné moci znamenalo zrušení ústavního soudu. Ústavní soudnictví nezapadalo do politické koncepce KSČ a ta nehodlala jeho existenci tolerovat ani v čistě formální rovině.¹³⁶ Role negativního zákonodárce pak zcela nesmyslně byla svěřena předsednictvu Národního shromáždění. Nastala tedy situace, kdy nad souladem zákonů s ústavou či nařízením se zákonem bděl orgán, jenž byl součástí instituce, která zákony sama přijímala. Stejnému orgánu připadla též pravomoc podávat závazné výklady zákonů.

Z hlediska legislativní funkce Národního shromáždění bylo nejdůležitější období mezi lety 1948 a 1950 nazývané právníká dvouletka.¹³⁷ Jak bude vysvětleno níže, jednalo se však jen o formální schvalování návrhů připravených a fakticky schválených mimo orgány parlamentu.¹³⁸

Vzhledem k politickému směřování státu není žádným překvapením, že nová vládnoucí garnitura prosadila zásadní změny trestního práva, které by podle sovětského vzoru lépe sloužily vznikajícímu režimu. Zdůrazněna tak byla zejména represivní funkce trestněprávní regulace.

¹³⁶ Ústavní soud se vrátil do ústavního pořádku Československé republiky v roce 1968, ale nikdy nebyl za komunistické vlády zřízen. Viz Langášek, T.: Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920 – 1948. Aleš Čeněk, Plzeň 2011, s. 15.

¹³⁷ Dle komunistické propagandy netvořily již zákony přijaté během právníké dvouletky lživé, nadtřídní a nepolitické právo, nýbrž právo hájící otevřeně a upřímně věc lidu, právo socialistické. Viz Císař, J., Kindl, V.: Vývoj zákonodárství na území ČSR 1945 – 1990. In: Příspěvky k vývoji právního řádu v Československu. Karolinum, Praha 2002, s. 245-260.

¹³⁸ Kuklík, J. a kol.: Vývoj česko-slovenského práva 1945-1989. Linde, Praha 2009, s. 122-129.

Hned v roce 1948 byly přijaty zákony č. 231/1948 Sb., na ochranu lidově demokratické republiky, č. 232/1948 Sb., o státním soudu, či č. 247/1948 Sb., o táborech nucených prací, jež měly především sloužit k perzekuci všech odpůrců režimu.¹³⁹

Dalšími zákony umožňujícími rozvoj a udržení komunistické diktatury byly trestní zákon (z. č. 86/1950 Sb.), vyznačující se vysokými trestními sazbami, kterých bylo později zneužito v politických procesech 50. let,¹⁴⁰ trestní zákon správní (z. č. 88/1950 Sb.) a na ně navazující procesněprávní normy.

Mnoha zákony byla zcela nově zorganizována veřejná správa, což si mj. vyžádalo i některé změny květnové ústavy. Jednalo se zejména o zakotvení krajského zřízení (z. č. 280/1948 o krajském zřízení), zavedení nové soudní soustavy a nově byl koncipován i úřad prokuratury či výkon advokacie.¹⁴¹

Legislativní horečka těchto let se významně dotkla i práva soukromého. V této oblasti práva lze zmínit například zákon o právu rodinném (z. č. 65/1949 Sb.), kterým se oddělovaly rodinné vztahy od občanského práva, a především nový občanský zákoník (z. č. 141/1950 Sb.), který lze charakterizovat omezením smluvní svobody a potlačováním osobnostních práv.¹⁴²

Přece jen jiným směrem se ubírala normotvorba v navazujícím volebním období mezi lety 1954 a 1960. Nejednalo se zdaleka o takovou

¹³⁹ Kuklík, J. a kol.: Vývoj česko-slovenského práva 1945-1989. Linde, Praha 2009, s. 146-169.

¹⁴⁰ Malý, K.: K teorii a praxi socialistického zákonodárství. In: Příspěvky k vývoji právního řádu v Československu. Karolinum, Praha 2002, s. 123-145.

¹⁴¹ Císař, J., Kindl, V.: Vývoj zákonodárství na území ČSR 1945 – 1990. In: Příspěvky k vývoji právního řádu v Československu. Karolinum, Praha 2002, s. 245-260.

¹⁴² Malý, K.: K teorii a praxi socialistického zákonodárství. In: Příspěvky k vývoji právního řádu v Československu. Karolinum, Praha 2002, s. 123-145.

legislativní smršť jako v období minulém¹⁴³, ale po XX. sjezdu KSSS a následném odvrhnutí kultu osobnosti se i u nás objevily jakési prvky zmírňování represivních norem z přelomu 40. a 50. let.

Další rys zákonodárné činnosti těchto let lze spatřovat v zákonném přenášení státní agendy na nestátní organizace (např. odbory), a to především v nepopulárních oblastech hospodářských, mzdových nebo sociálních věcí.¹⁴⁴

3.2.2. Národní shromáždění po nastolení socialismu

Ústava z roku 1960 formálně deklarovala dosažení socialismu v Československu. V hlavě I. vyjmenovává v osmnácti člancích hlavní zásady společenského zřízení, včetně zakotvení vedoucí úlohy KSČ v čl. 4.¹⁴⁵ z hlediska poměrů ve státě se jednalo o akt čistě demonstrativní a ideologický, ovšem právně docházelo k novému uspořádání nejvyšších státních orgánů. Nový systém vycházel z leninské teorie o jednotě státní moci a z ústavního pořádku tak zmizely zbytky atributů Montesquieuovy teorie o dělbě moci, které do té doby přežívaly alespoň v písemné formě.

Veškerá moc byla svěřena pracujícím lidu, který ji měl vykonávat skrze zastupitelské orgány. Nejvyšší zastupitelský orgán, Národní shromáždění, byl postaven nad ostatní orgány státní moci (čl. 39).¹⁴⁶ Jeho pozice tak měla odpovídat systému označovanému jako vláda shromáždění, známého z evropských dějin zejména z revolučních období.

¹⁴³ S přesunem legislativní činnosti na vládu coby vykonavatele vůle ÚV KSČ poklesla aktivita parlamentu, který vydal v roce 1954 pouze 12 zákonů a o rok později dokonce jen 5. Viz Gronský, J.: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa II. (1945 – 1968). Karolinum, Praha 1999, s. 156.

¹⁴⁴ Císař, J., Kindl, V.: Vývoj zákonodárství na území ČSR 1945 – 1990. In: Příspěvky k vývoji právního řádu v Československu. Karolinum, Praha 2002, s.245-260.

¹⁴⁵ Ústavní zákon 100/1960 Sb., ústava Československé socialistické republiky, hl. I.

¹⁴⁶ Tamtéž, čl. 39.

Těžko lze ovšem hovořit, a to i ve formální rovině, o výsadním postavení Národního shromáždění, když čl. 4 konečně po letech oficializoval všeobjímající, totalitní funkci KSČ. Je tedy třeba mít na paměti, že jakákoliv ustanovení týkající se Národního shromáždění a dávající mu velmi široké kompetence jsou relativizována jeho podřízeností, nyní již ústavně stvrzenou, vůči KSČ.

Národnímu shromáždění byla v ústavě vyhrazena hlava III. a, jak bylo řečeno výše, působnost Národního shromáždění byla koncipována velmi široce.¹⁴⁷

V první řadě se významně změnil poměr sil mezi zákonodárnou a výkonnou mocí, což se projevilo především v oslabení prezidentského úřadu. Prezident byl napříště Národním shromážděním volen, ale byl mu i ze své funkce odpovědný. Z textu ústavní listiny není ovšem zřejmé, jak se tato odpovědnost projevovala. Ústava totiž dále nehovoří o možnosti prezidentova odvolání z funkce ani nepřiznává Národnímu shromáždění soudní pravomoc nad prezidentem, jak tomu bylo v ústavách předešlých.¹⁴⁸

V oblasti přijímání zákonů bylo sice na jedné straně prezidentovi přiznáno právo legislativní iniciativy, ale na straně druhé pozbyl tradiční oprávnění vracet do sněmovny schválené návrhy zákonů se svými připomínkami (suspenzivní právo veta). Další výrazné posílení pozice zákonodárné moci vůči moci výkonné znamenala ztráta pravomoci prezidenta rozpustit Národní shromáždění.¹⁴⁹

Vztah k vládě zůstal v zásadě stejný. Ústava sice nehovoří o vyslovení nedůvěry vládě, ale poslanci mohli nyní navrhnout prezidentovi

¹⁴⁷ Ústavní zákon 100/1960 Sb., ústava Československé socialistické republiky, hl. III.

¹⁴⁸ Na druhé straně ovšem prezidentovi nepřiznává obvyklé prezidentské imunity.

¹⁴⁹ Ústavní zákon 100/1960 Sb., ústava Československé socialistické republiky, hl. III.

republiky, aby vládu či jednotlivé ministry odvolal, což mělo prakticky stejné důsledky jako vyslovení nedůvěry.

Znovuzískání důležitého oprávnění Národního shromáždění znamenal čl. 47 ústavy, kterým se do jeho působnosti vracela v 50. letech odebraná pravomoc zřizovat zákonem ministerstva a jiné ústřední orgány.

Při stále trvající neexistenci ústavního soudu doznalo určitých změn i postavení Národního shromáždění jako negativního zákonodárce. Zatímco podle ústavy z roku 1948 předsednictvo Národního shromáždění rozhodovalo o souladu zákonů s ústavou a nařízení vlády se zákony, podle nové úpravy mělo být rozhodovacím orgánem Národní shromáždění samotné a přezkoumání podléhaly jen zákony SNR, nařízení či usnesení zcela tak byla odstraněna, byť hypotetická a nefunkční, možnost přezkoumání ústavnosti přijímaných zákonů.

Národní shromáždění získalo i další pravomoci ve vztahu k soudní moci. Především volilo a případně odvolávalo členy Nejvyššího soudu a podobně mohlo navrhnout prezidentu republiky odvolání generálního prokurátora, který byl z výkonu své funkce Národnímu shromáždění odpovědný.

Výčet dalších věcí patřících do působnosti nejvyššího zákonodárního sboru jen podtrhuje ideologický charakter socialistické ústavy. Za použití obecných a prázdných hesel připadla Národnímu shromáždění i povinnost „veškerou svou činností i prací svých orgánů a poslanců působit aktivně k tomu, aby byly plněny úkoly socialistického státu“ či „jako nejvyšší zastupitelský sbor republiky se zabývat podněty národních výborů, jednat o jejich činnosti, zobecňovat jejich zkušenosti a usnášet se na opatřeních ke zlepšení jejich výstavby a práce.“¹⁵⁰

¹⁵⁰ Ústavní zákon 100/1960 Sb., ústava Československé socialistické republiky, hl. III.

Legislativa v tomto období pokračovala v trendu, který byl započat již v minulých letech. Projevovaly se opět snahy o humanizaci trestního práva a na přípravě zákonů se více podílela odborná veřejnost, což přispělo alespoň k formální kvalitě předpokládaných návrhů.¹⁵¹ Výrazné demokratizační tendence byly stále více patrné s blížícím se rokem 1968, během něhož se nakrátko podařilo některé liberálnější návrhy uvést v život.¹⁵²

Během funkčního období mezi lety 1960 a 1964 byla zřejmě největším zákonodárným počinem rekodifikace zákoníků přijatých v rámci právnické dvouletky v oblasti občanského práva a práva rodinného, tedy občanského zákoníku, občanského soudního řádu a zákoníku o rodině. Výrazným úspěchem z hlediska mezinárodního obchodu pak bylo přijetí zákoníku mezinárodního obchodu či zákona o rozhodčím řízení v mezinárodním styku.¹⁵³

Pro 2. funkční období socialistického Národního shromáždění lze použít rozdělení na část před rokem 1968 a na činnost parlamentu během roku 1968 samotného. V prvních letech pokračovalo Národní shromáždění ve schvalování kodifikačních návrhů přijetím hospodářského zákoníku a zákoníku práce.¹⁵⁴

Činnost v roce 1968 lze nejprve charakterizovat jako snahu o demokratizaci společnosti zákony v oblasti lidských práv a svobod (objevil se i zákon o soudní rehabilitaci, který měl odstranit největší nespravedlnosti spáchané v 50. letech) a následné podzimní aktivity

¹⁵¹ Císař, J., Kindl, V.: Vývoj zákonodárství na území ČSR 1945 – 1990. In: Příspěvky k vývoji právního řádu v Československu. Karolinum, Praha 2002, s. 245-260.

¹⁵² Beránek, P.: Češi a Slováci. Státoprávní uspořádání v letech 1944-1969. Fortuna, Praha 2011, s. 88 an.

¹⁵³ Kuklík, J. a kol.: Vývoj česko-slovenského práva 1945-1989. Linde, Praha 2009, s. 505 an.

¹⁵⁴ Tamtéž, s. 323.

parlamentu je pak možné považovat za snahu o urychlený návrat pořádků před rokem 1968.

Tedy alespoň na několik měsíců, než nastupující normalizační garnitura opět přitvrdila politický režim, byla zrušena cenzura (z. č. 84/1968 Sb.) a umožněn rovněž ve větší míře výkon svobody spolčovací i shromažďovací. Zmíněný obrat na poli občanských svobod přišel dne 13. 9. 1968, záhy po vstupu „spřátelených vojsk“, kdy bylo opět omezeno právo shromažďovací pod záminkou ochrany občanů, majetku a veřejného pořádku, kdy přijetím zákona o Národní frontě byla v zásadě znemožněna existence všech organizací vzniklých během Pražského jara, a kdy byla znovu zavedena cenzura zřízením Úřadu pro tisk a informace.¹⁵⁵

3.2.3. Federální shromáždění

Československá republika vznikla v roce 1918 jako národní stát jednotného národa československého. Idea čechoslovákismu, která během 1. světové války měla být silným argumentem podporujícím nároky na společný stát, se ovšem později ukázala jako ne zcela funkční. Především se tento princip nedočkal jednoznačného přijetí na Slovensku, takže se po celou dobu existence společného státu objevovaly požadavky slovenské politické reprezentace na revizi vzájemných vztahů.¹⁵⁶

Požadavky formulované již za první republiky nabývaly opět na aktuálnosti s blížícím se koncem II. světové války. Výše byla zmíněna situace z konce války, kdy přes odpor oficiální politické reprezentace

¹⁵⁵ Smutným historickým faktem je, že tyto zákony byly podepsány vůdčími postavami Pražského jara, jež se těšily široké podpoře ze strany veřejnosti.

¹⁵⁶ Formulace československého národa jako státního národa v Československu měla samozřejmě neblahý dopad i na vztahy s početnou německou menšinou a dalšími národnostmi žijícími v ČSR, což vyvrcholilo obecně známými událostmi před a po II. světové válce. Viz Beránek, P.: Češi a Slováci. Státoprávní uspořádání v letech 1944-1969. Fortuna, Praha 2011, s. 14-32.

zahájila na Slovensku svou činnost Slovenská národní rada (SNR), což mělo za následek více než dvacetileté období asymetrického uspořádání státních orgánů v Československu. Tento proces oslabující centrální vládu sídlící v Londýně byl podporován i komunistickou stranou, která měla na osvobozených územích značný vliv.

Přístup komunistického vedení ke slovenské otázce se změnil až po volbách v roce 1946, kdy komunisté utrpěli drtivou porážku právě na území Slovenska od Demokratické strany. Po upevnění svého postavení pokračovali komunisté v centralizaci státní moci, takže národnostní požadavky neměly mnoho nadějí na úspěch až do období politického oteplování v 2. polovině 60. let.¹⁵⁷

Rokem, ve kterém došlo k politické shodě o novém uspořádání Československé republiky, se stal rok 1968 a opět vyšel impuls zejména ze Slovenska, kde bylo řešení národní otázky prioritou probíhajícího demokratizačního procesu. Přes relativně chladnou odezvu na české straně se během roku 1968 pracovalo na změnách ústavy, které se měly týkat zejména nového uspořádání nejvyšších státních orgánů a vymezení kompetencí federálních a národních orgánů.¹⁵⁸

Dne 1. 1. 1969 nabyl účinnosti ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci¹⁵⁹, měnící ČSSR z unitárního na federativní stát. Zatímco nová úprava měnila strukturu nejvyššího zákonodárného sboru a rekonfigurovala rozdělení zákonodárné pravomoci mezi centrální a národní orgány, vztah zákonodárné moci s mocí výkonnou a soudní zůstal v zásadě nezměněný. Podle původních představ se výkon státní správy měl posunout směrem do členských republik, naopak klíčová legislativní

¹⁵⁷ Kaplan, K.: Pražské dohody 1945-1947. Sborník dokumentů. Ústav pro soudobé dějiny ČSAV, Praha 1992, s. 55-58.

¹⁵⁸ Kuklík, J. a kol.: Vývoj česko-slovenského práva 1945-1989. Linde, Praha 2009, s. 333-344.

¹⁵⁹ Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

pravomoc měla zůstat v kompetenci Federálního shromáždění. Tyto představy vzaly za své v průběhu konsolidace a utužení komunistické moci po srpnu 1968.¹⁶⁰

Za stěžejní ustanovení tohoto ústavního zákona lze považovat články 7, 8, 9 o rozdělení působnosti mezi federaci a republiky a dále články 36, 37, 38, které vymezují zákonodárnou působnost Federálního shromáždění a národních rad.¹⁶¹

Článek 7 stanovuje výlučnou působnost centrálních orgánů, do níž spadala zahraniční politika, rozhodování v otázkách války a míru, uzavírání mezinárodních smluv, národní obrana, federální státní hmotné rezervy, federální zákonodárství a správa v rozsahu působnosti federace a kontrola činnosti federálních orgánů a ochrana federální ústavnosti.¹⁶²

Článek 8 určil okruh věcí spadajících do společné působnosti národních a federálních orgánů, mezi které patřily např. otázky průmyslu, dopravy, plánování, financí, zemědělství atd. Toto ustanovení je dále rozvedeno v článcích 10 až 28 (resp. 28a po novele), které obsahují taxativní výčet věcí ve společné působnosti patřících do kompetence centrálních orgánů. Kompetence republik je pak dána tzv. zbytkovými klauzulemi v článcích 9 a 8 odst. 2.¹⁶³

¹⁶⁰ Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V.: Ústavní systém České republiky. Prospektum, Praha 1999, s. 322., Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

¹⁶¹ Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, viz jednotl. články.

¹⁶² Tamtéž.

¹⁶³ Tamtéž.

Na tuto úpravu navazuje čl. 37 deklarující výlučnou pravomoc federálního shromáždění:¹⁶⁴

- (1) Federální shromáždění má zákonodárnou pravomoc ve věcech:
 - a) svěřených tímto ústavním zákonem do výlučné působnosti Československé socialistické republiky (čl. 7),
 - b) patřících do společné působnosti (čl. 8 a čl. 10 až 28), a to v části svěřené Československé socialistické republice.

- (2) Federální shromáždění přijímá dále zákony, u nichž – s výjimkami stanovenými ústavními zákony – výkon patří v plném rozsahu orgánům republik, a to zákon o rodině, občanský zákoník, občanský soudní řád, zákon o mezinárodním právu soukromém a procesním, trestní zákon, trestní řád, zákon o výkonu trestu odnětí svobody a o výkonu vazby, zákon upravující obecné řízení před správními orgány, zákon o vysokých školách, zákon o cestovních dokladech, zákon o zbraních a střelivu, zákon o geodézii a kartografii.

- (3) Pokud to vyžaduje jednotu právního řádu, uskutečňuje Federální shromáždění zásadní zákonodárnou úpravu ve věcech péče o zdraví lidu, soustavy základních a středních všeobecně vzdělávacích i odborných škol, ve věcech spolčování a shromažďování, národností, autorského práva, o poměrech církví a náboženských společností a ve věcech lesního a vodního hospodářství.

Článek 38 na druhou stranu umožňoval převést zákonodárnou pravomoc na republikové zákonodárné sbory, avšak jen formou zákona Federálního shromáždění a jen ve věcech uvedených v čl. 37 odst. 1

¹⁶⁴ Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, viz jednotl. články.

písmeno b a odst. 2. Tyto otázky mohly dále upravit ČNR či SNR, pakliže je federální zákonodárství neupravuje v celém rozsahu a stejně tak mohly národní rady vydávat předpisy ve věcech uvedených v čl. 37 odst. 3, jestliže Federální shromáždění nepřijme zásadní zákonodárnou úpravu těchto věcí.¹⁶⁵

Takto stanovená vertikální dělba moci neměla dlouhého trvání. Po upevnění komunistické mocenské pozice přijalo Federální shromáždění, již očištěné od nespolehlivých kádrů, ústavní zákon č. 125/1970 Sb., který přesouval těžiště moci ještě více směrem k centru.¹⁶⁶

Jak bylo uvedeno výše, poměr nejvyššího zákonodárného sboru k ostatním složkám státní moci se mnoho nezměnil. Novým elementem v komunistických ústavních zákonech bylo znovuzavedení institutu ústavního soudu. Formálně tedy byl obnoven jeden z institutů vzájemné kontroly státních orgánů, ačkoli v demokratických státech není obvyklé, aby o obsazení Ústavního soudu rozhodoval zákonodárský orgán samotný (čl. 36 odst. 1 písm. g.). Naděje vkládané do znovuzavedení ústavního soudnictví však spíše směřovaly k jeho konkrétní kontrole ústavnosti, tedy k jeho rozhodování o zásazích státu do ústavou chráněných práv občanů.¹⁶⁷

Vzhledem k politickému vývoji, který následoval po přijetí tohoto ústavního zákona, nebylo žádným překvapením, že tento soud nebyl nikdy ustaven. Opět tedy chyběla kontrola ústavnosti zákonů přijímaných zákonodárnými sbory a nad souladem podzákoných právních aktů s ústavou či zákony i nadále bděl nejvyšší zákonodárský orgán. Tato pravomoc byla Federálnímu shromáždění svěřena i přesto, že podobným oprávněním měl disponovat i nikdy neustavený Ústavní soud.¹⁶⁸

¹⁶⁵ Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, viz jednotl. články.

¹⁶⁶ Např. výraznými změnami článků 10 až 28a.

¹⁶⁷ Klíma, K. a kol.: Státověda. Aleš Čeněk, Plzeň 2011, s. 345.

¹⁶⁸ Srov. čl. 36 odst. 4 a čl. 87 písm. c úst. zákona č. 143/1968 Sb.

Zákonodárná aktivita normalizačního režimu vedená skrze poslušné Federální shromáždění se soustředila zejména do prvních let jeho existence, kdy bylo zapotřebí legislativně podchytit určité kroky, jež byly nezbytné pro opětovné zavedení vlády pevné ruky.

Tímto směrem byl jednak měněn pro komunistické vedení příliš decentralizovaný model federace změnami ústavního zákona o československé federaci a jednak byly přijímány normy napravující „chyby“ příliš liberálních vládců z doby Pražského jara.¹⁶⁹

Například zákon o soudní rehabilitaci, jenž ani zdaleka nepočítal s odškodněním všech obětí politických procesů 50. let, byl změněn zákonem č. 70/1970 Sb., který ještě více zužoval okruh lidí, na něž se rehabilitace vztahovala.

Významným pokračováním omezování občanských svobod bylo zákonné opatření předsednictva FS č. 99 z roku 1969 o některých přechodných opatřeních nutných k upevnění a ochraně veřejného pořádku. Tímto předpisem reagovala komunistická moc na nepokoje, které vypukly v souvislosti s prvním výročím vstupu vojsk Varšavské smlouvy.

Důležitým zákonným nástrojem v boji proti odpůrcům režimu se stal ústavní zákon č. 117/1969 Sb., o prodloužení volebního období¹⁷⁰, který v sobě mimo jiné skrýval možnost odvolání některých nespolehlivých poslanců.

Po konsolidaci komunistické moci počátkem 70. let a volbách v roce 1971 ubíhala léta bez významnějších legislativních počinů až do

¹⁶⁹ Beránek, P.: Češi a Slováci. Státoprávní uspořádání v letech 1944-1969. Fortuna, Praha 2011, s. 326 an.

¹⁷⁰ Zákon č. 117/1969 Sb., o prodloužení volebního období.

roku 1989. V tomto roce nejdříve v reakci na protestní akce pořádané u příležitosti smrti Jana Palacha sáhlo předsednictvo Federálního shromáždění k podobnému opatření jako v roce 1969, aby se následně ke konci roku 1989, po listopadových událostech, vydalo ve své činnosti směrem úplně opačným.

3.2.4. Národní shromáždění a KSČ

Jak bylo popsáno výše, ústavní úprava mezi lety 1948 a 1989 zajišťovala parlamentu velmi silné postavení. Původní poučnorová ústava vycházela ještě ze zásad parlamentarismu, socialistická ústava dokonce v systému jednoty státní moci postavila Národní shromáždění na vrchol hierarchie státních orgánů. Ústavní text však měl s právní praxí společného jen velice málo.¹⁷¹

Veškerá moc patřila KSČ, která stála nad strukturou státních orgánů a naprosto je ovládala. O osudu parlamentu v éře komunistické vlády bylo ostatně rozhodnuto již dříve, než se vůbec uskutečnily první volby po únoru 1948. Rudolf Slánský tehdy na jeho adresu prohlásil: „Stejně nebude o ničem rozhodovat, všechno důležité rozhodneme tady“,¹⁷² čímž měl na mysli ústřední výbor strany.

Do voleb, které se uskutečnily 30. 5. 1948 již na základě jednotné kandidátky Národní fronty, prosazovala komunistická strana svou vůli skrze akční výbor Národní fronty, což v atmosféře, která po únoru panovala, nebyl žádný problém. I v dalším období pokračovalo upevňování mocenského monopolu KSČ dle sovětského vzoru a všechny důležité otázky společnosti byly rozhodovány v souladu se Slánského věštbou v politbyru komunistické strany. Za této situace nemohl nově

¹⁷¹ Klíma, K. a kol: Ústavní právo. Aleš Čeněk, Plzeň 2010, s. 45-46.

¹⁷² Kaplan, K.: Československo v letech 1948 – 1953. SPN, Praha 1991, s. 76.

sestavený parlament, ač již obsazený pečlivě vybranými lidmi, vykonávat prakticky nic ze svých pravomocí ústavou mu svěřených a jen poslušně plnil vůli strany.

Především fiktivní byla funkce Národního shromáždění jako nejvyššího zákonodárce. Všechny důležité zákony totiž schvalovalo vedení KSČ v textovém znění, jež bylo pro poslance závazné. Tato praxe platila až do poloviny 60. let.¹⁷³ Výstižný příklad lze uvést v souvislosti s přijímáním ústavního zákona č. 100/1960 Sb., který byl schválen Národním shromážděním 11. 7. 1960, což bylo jen čtyři dny po přijetí návrhu nové ústavy na konferenci KSČ.¹⁷⁴ Pro tyto účely byla založena předsednictvem ÚV KSČ právní komise, jež vytvořila legislativní plán pro vládu a schvalovala osnovy zákonů a nařízení. Po skončení právnické dvouletky tuto funkci dále vykonával aparát strany.¹⁷⁵

Ani ústavou zakotvené postavení ve vztahu k vládě nenašlo v praxi uplatnění. Své kontrolní pravomoci vůči vládě Národní shromáždění vůbec nevykonávalo, nedocházelo k interpelacím členů vlády, ani k jejich veřejné kritice a přes formální odpovědnost vlády nebyl nejvyšší zákonodárny sbor vládou vůbec respektován. Naopak jako ve většině totalitních režimů posílila na úkor moci zákonodárné moc výkonná. Vláda byla přímo podřízena vedení KSČ a jejímu aparátu a věci, jež měly být upraveny zákonem, byly nezřídka regulovány pouze nařízením vlády.¹⁷⁶

Naprostou závislost Národního shromáždění na vůli KSČ lze demonstrovat i na schvalování programů schůzí sněmovny vedením

¹⁷³ Kaplan, K.: Československo v letech 1948 – 1953. SPN, Praha 1991, s. 42.

¹⁷⁴ Zimek, J.: Ústavnost a český ústavní vývoj. Masarykova univerzita, Brno 2003, s. 67-69.

¹⁷⁵ Kaplan, K.: Československo v letech 1948 – 1953. SPN, Praha 1991, s. 43.

¹⁷⁶ Tamtéž.

strany. Navíc schvalování podléhaly i seznamy poslanců přihlášených do debaty a hlavní myšlenky jejich projevů, a to až do roku 1954.¹⁷⁷

Na počátku 50. let ovlivňoval činnost parlamentu i mocenský boj jak uvnitř komunistické strany, tak proti vnějšímu nepříteli. Zcela v rozporu s ústavně zaručenou poslaneckou imunitou docházelo k zatýkání poslanců, aniž by bylo předem žádáno o jejich vydání,¹⁷⁸ což samozřejmě přispívalo ke zvyšování nervozity ve sněmovně a k nucené poslušnosti ostatních poslanců.

Mechanické přejímání podkladů z aparátu výkonné moci a KSČ pokračovalo i po opadnutí počátečního komunistického teroru 50. let. Ještě v roce 1964 přijalo Národní shromáždění usnesení, kterým stvrzovalo zásadu, že „činnost Národního shromáždění, jeho orgánů a poslanců je třeba chápat jako práci spojenou s aktivním prosazováním úkolů“. Ovšem tou dobou se již začaly ozývat první proreformní hlasy v předsednictvu sněmovny či v zahraničním a kulturním výboru.¹⁷⁹

Politický vývoj směřoval v letech 60. letech dále k uvolňování poměrů uvnitř strany. Vrcholným obdobím demokratizačních snah se stal rok 1968, kdy se personální změny ve vedení strany z ledna toho roku projevil jak v životě společnosti, tak i v oživení činnosti parlamentu.

V dubnu již Národní shromáždění uplatňovalo některé ze svých kontrolních pravomocí, rozšiřovalo své zahraniční kontakty a ještě dříve, v souvislosti s aférou generála Šejny, byl po 14 letech znovu ustaven branný a bezpečnostní výbor. Tyto tendence ovšem záhy přerušila intervence vojsk Varšavské smlouvy, a jestliže před ní nebyl parlament v reformních snahách zdaleka jednotný (konzervativní křídlo strany bylo stále dost početné), tak ihned po invazi bylo z průběhu schůzí patrné, že

¹⁷⁷ Kaplan, K.: Československo v letech 1948 – 1953. SPN, Praha 1991, s. 43.

¹⁷⁸ Tamtéž, s. 44-45.

¹⁷⁹ Cigánek, F.: Národní shromáždění, 21. – 28. srpna 1968, AV ČR, Praha 1995, 78.

poslanci si jsou vědomi obratu v politickém vývoji a jejich projevy byly záhy mnohem opatrnější.

Relativně rychle se podařilo části komunistů podporovaných Sovětským svazem zpacifikovat reformě naladěné poslance i zbytek společnosti. Postupně také byly odbourávány demokratizující výdobytky z doby Pražského jara.

Volby do Federálního shromáždění byly odloženy až na dobu, kdy státní moc opět dostatečně utáhla šrouby a měla znova situaci v zemi plně ve svých rukou. Do té doby bylo ještě potřeba zbavit se odbojných poslanců, což umožnil ústavní zákon č. 117/1969 Sb.¹⁸⁰, který jednak prodlužoval volební období stávajícího Federálního shromáždění a také mimo jiné zakotvil oprávnění zastupitelského sboru zprostit poslance jeho funkce na návrh příslušného orgánu Národní fronty, pokud po delší čas neplnil bez vážného důvodu svou funkci, nebo pokud svou činností narušoval politiku Národní fronty. Dále mohl být poslanec zbaven funkce, jestliže byl pravomocně odsouzen za trestný čin.¹⁸¹

Takto umravený nejvyšší zastupitelský sbor navázal na svou (ne)činnost před rokem 1968 a propadl se zpět do role bezvýznamného nástroje v rukou KSČ. Jeho postavení se sice formálně posílilo hned v prvních letech „normalizace“¹⁸² zúžením působnosti republikových orgánů v rámci federace, ale k renesanci zákonodárné moci došlo až po listopadových událostech v roce 1989 spolu se zrušením článku 4

¹⁸⁰ Ústavní zákon č. 117/1969 Sb., o prodloužení volebního období národních výborů, národních rad a Federálního shromáždění, Nejvyššího soudu, krajských, okresních a vojenských soudů.

¹⁸¹ Srov. čl. 3 odst. 1 a 2 úst. z. č. 117/1969 Sb.

¹⁸² Období 1971 až 1989 je charakterizováno jako doba zakonzervování komunismu, kdy vládla úzká skupina lidí s pomocí cenzury a relativně mírné represe. Viz Císař, J., Kindl, V.: Vývoj zákonodárství na území ČSR 1945 – 1990. In: Příspěvky k vývoji právního řádu v Československu. Karolinum, Praha 2002, s.245-260.

socialistické ústavy a faktickým ukončením totalitního vládnutí komunistické strany.

3.3. 17. listopad 1989 - 1992

3.3.1. K prvním svobodným volbám

Koncem roku 1989 byla československá ústava tvořena souborem několika ústavních zákonů, z nichž lze za nejdůležitější považovat socialistickou ústavu z roku 1960 ve znění pozdějších novel a ústavní zákon o československé federaci z roku 1968, též několikrát novelizovaný.¹⁸³ Hlasy o potřebě nové ústavy se ozývaly již v posledních letech komunistického režimu a dále sílily s postupným uvolňováním politické atmosféry 2. poloviny 80. let, což jistě souviselo s politickými změnami v tehdejší Sovětském svazu a dalších zemích socialistického bloku.

Po listopadové revoluci získala tato potřeba na akutnosti, ovšem za doby trvání společného československého státu se již kompromisní znění nové ústavy nepodařilo nalézt. Až do konce roku 1992 tedy platila komunistická ústava, která však v polistopadovém období doznala zásadní změny.¹⁸⁴

V souvislosti s akutní potřebou demokratizace našeho právního řádu tak vystoupila do popředí především legislativní funkce parlamentu, přičemž hlavními úkoly legislativní činnosti se staly obnova demokracie v Československu a položení právních základů pro nastartování tržní ekonomiky.

¹⁸³ Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V.: Ústavní systém České republiky. Prospektum, Praha 2002, s. 34.

¹⁸⁴ Od listopadu 1989 do konce roku 1992 bylo přijato Federálním shromážděním 35 ústavních zákonů. Viz Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V.: Ústavní systém České republiky. Prospektum, Praha 2002, s. 45.

V souvislosti s akutní potřebou demokratizace našeho právního řádu tak vystoupila do popředí především legislativní funkce parlamentu, přičemž hlavními úkoly legislativní činnosti se staly obnova demokracie v Československu a položení právních základů pro nastartování tržní ekonomiky.

První zásadní změny učinilo Federální shromáždění ještě v roce 1989, ač v té době byly stále jeho členy poslanci „zvolení“ pod dohledem komunistické strany v roce 1986.

Zásadní novela ústavního zákona č. 100/1960 Sb. byla přijata již 29. 11. 1989 ústavním zákonem č. 135/1989 Sb.¹⁸⁵ Tímto ústavním zákonem byl především zrušen článek 4 ústavy z roku 1960 zakotvující vedoucí úlohu KSČ ve společnosti. Faktická ztráta moci KSČ a formální odstranění jejího vládnutí z ústavního pořádku Československé republiky konečně po mnoha letech otevřely prostor pro to, aby nejvyšší státní orgány mohly plnit funkce stanovené ústavou, do té doby platící pouze na papíře.

Na stejném zasedání odstoupil dlouholetý předseda Federálního shromáždění a člen ÚV KSČ Alois Indra a trend odstupování prominentů bývalého režimu ze svých mandátů pokračoval i v dalších měsících. Takto uvolněné mandáty byly obsazovány na základě ústavního zákona č. 183/1989 Sb., který stanovil, že na obsazení uvolněných mandátů se nebudou vypisovat doplňovací volby, ale noví poslanci budou voleni samotným zákonodárným sborem na návrh politických stran po vzájemné dohodě s Občanským forem v České republice a s hnutím Verejnost' proti násilí na Slovensku.¹⁸⁶ Na základě tohoto zákona, který byl v podstatě revolučním aktem,¹⁸⁷ došlo do konce ledna 1990 k obměně 102 poslanců.

¹⁸⁵ Ústavní zákon č. 135/1989 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 100/1960 Sb.

¹⁸⁶ Srov. čl. 1 odst. 1 úst. z. č. 14/1990 Sb.

¹⁸⁷ Gronský, J.: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa IV. (1989 – 1992). Karolinum, Praha 2001, s. 347-348.

Ještě dále šel ústavní zákon č. 14/1990 Sb.¹⁸⁸, který dovoľoval odvolání poslanců politickou stranou, jejímiž byli členy. Bezpartijní poslanci mohli být odvoláni příslušným orgánem Národní fronty, a to po vzájemné dohodě s Občanským forem resp. VPN. Toto odvolání se dělo v zájmu „vyrovnání rozložení politických sil“ či bylo jeho důvodem „dosavadní působení poslance, které neskýtalo záruky rozvoje politické demokracie.“¹⁸⁹

Účinnost obou těchto ústavních zákonů byla omezena. Zákon č. 183/1989 Sb. pozbyval účinnosti dnem provedení voleb do zákonodárných sborů, nejpozději však posledním dnem roku 1990, účinnost pozdější úpravy končila ke dni 31. března 1990.

Další důležitou normou upravující činnost Federálního shromáždění se stal ústavní zákon č. 45/1990 Sb.¹⁹⁰, kterým se zkracovalo funkční období stávajícího parlamentu do dne, kdy budou uspořádány nové volby v roce 1990.¹⁹¹ Z nových voleb pak mělo vzejít Federální shromáždění zvolené na dobu 24 měsíců. Jistá podobnost s ústavodárným Národním shromážděním zde nebyla jen v délce funkčního období, ale i u tohoto zákonodárského sboru se počítalo s tím, že přijme novou ústavu.

Téhož dne 27. 2. 1990 byla schválena další důležitá norma, která především snižovala počet poslanců ve sněmovně lidu na 150 a dále řešila otázky poslaneckého mandátu. Podle tohoto ústavního zákona č. 46/1990 Sb.¹⁹² již poslanci neslibovali věrnost věci socialismu, ačkoli ji ještě měsíc slibovali socialistické republice. Byla zakotvena inkompatibilita

¹⁸⁸ Ústavní zákon č. 14/1990 Sb., o odvolávání poslanců zastupitelských sborů a volbě nových poslanců národních výborů.

¹⁸⁹ Viz čl. 1 úst. z. č. 14/1990 Sb.

¹⁹⁰ Ústavní zákon č. 45/1990 Sb., o zkrácení volebního období zákonodárných sborů.

¹⁹¹ Poslední volby se uskutečnily v roce 1986 na pětileté funkční období.

¹⁹² Ústavní zákon č. 46/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

výkonu mandátu poslance Federálního shromáždění s výkonem mandátu poslance národní rady a s výkonem některých funkcí ve státní správě či armádě. Zcela zásadní změna se pak týkala přeměny dosavadního imperativního mandátu na mandát volný.

V rámci restaurace demokracie v naší republice přijal 1. porevoluční parlament dne 27. 3. 1990 balík zákonů obnovujících právní záruky ochrany základních práv a svobod. Ve stejný den tak byla upravena oblast práva sdružovacího (z. č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů), shromažďovacího (z. č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím), petičního (z. č. 85/1990 Sb., o právu petičním) a svobody projevu (z. č. 86/1990 Sb., kterým se měnil zákon o periodickém tisku z roku 1966).¹⁹³

S obnovou demokracie úzce souvisela i zákonná úprava náprav křivd a nespravedlností z období nesvobody. V této oblasti lze za nejdůležitější zákon z tohoto období považovat zákon č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci.¹⁹⁴

Kromě zákonodárné pravomoci se polistopadové Federální shromáždění rázně chopilo i svých ostatních funkcí. Opět začala být využívána ustanovení o právech Federálního shromáždění, jeho orgánů a poslanců vůči exekutivním orgánům.

Již 29. 11. 1989 byla ustavena Komise pro parlamentní kontrolu nad vyšetřováním zákroku pořádkových jednotek v Praze dne 17. 11. 1989, čímž zákonodárny sbor využil svých kontrolních pravomocí nad činností správních orgánů.¹⁹⁵

¹⁹³ Filip, J.: Ústavní právo České republiky. Masarykova univerzita, Brno 2003, s.87.

¹⁹⁴ Zákon č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci.

¹⁹⁵ Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V.: Ústavní systém České republiky. Prospektum, Praha 2002, s. 54.

Nelze opomenout ani volbu Václava Havla prezidentem republiky dne 29. 12. 1989, kdy po ústavních kotrmelcích s ustanovením Alexandra Dubčeka předsedou FS a změnou jednacího řádu za účelem veřejného hlasování při volbě prezidenta o den dříve, Federální shromáždění, ještě většinově obsazeno poslanci zvolenými v roce 1986, jednomyslně zvolilo prezidentem republiky nedávného nepřítele státu.¹⁹⁶

V podmínkách politického uvolnění přicházely ovšem na pořad dne též otázky budoucího státoprávního uspořádání země. Podobně jako v roce 1968, i nyní vycházela aktivita v této problematice zejména ze strany zástupců Slovenska. V tomto období se tak předzvěstí budoucích tuhých kompetenčních sporů stalo hlasování o změně názvu společného státu.¹⁹⁷

Shoda panovala o nahrazení výrazu „socialistická“ slovem „federativní“, čímž vstoupil do historie jako tzv. boj o pomlčku. Jelikož řešení se uspokojivě nepodařilo nalézt přijetím ústavního zákona č. 81/1990 Sb., dospělo nakonec Federální shromáždění ke kompromisu, který stanovil název Česká a Slovenská Federativní Republika v českém jazyce a Česká a Slovenská Federatívna Republika ve slovenštině.¹⁹⁸

3.3.2. Federální shromáždění mezi volbami 1990 a 1992

Důležitým úkolem polistopadového parlamentu bylo legislativně připravit svobodně volby. Ty se uskutečnily 8. a 9. června 1990 na základě zákona č. 47/1990 Sb., o volbách do Federálního shromáždění, a byl v nich zvolen zákonodárny sbor po dlouhých letech způsobem splňujícím všechny demokratické standardy. Způsob provedení voleb,

¹⁹⁶ Zajímavé je srovnat hlasování ÚNS po únoru 1948, kdy naopak většinově nekomunistická sněmovna jednohlasně přijímala komunistické návrhy.

¹⁹⁷ Tomeš, J.: Slovník k politickým dějinám Československa 1918 – 1992. Budka, Praha 1994, s. 76.

¹⁹⁸ Klokočka, V.: Ústavní zřízení České republiky, Vyšehrad, Praha 1997, s. 89.

umocněný vysokou volební účastí, velmi posílil politický mandát zákonodárců, jinak lze ovšem říci, že nově zvolené sněmovny pokračovaly v cestě započaté již porevolučním Federálním shromážděním.

Očekávání veřejnosti, že bude přijata nová demokratická ústava se sice nepodařilo naplnit, ale i přesto parlament dále hýřil legislativní aktivitou.

Na poli ochrany lidských práv se podařilo Federálnímu shromáždění schválit dvě zcela zásadní právní normy. Především 9. 1. 1991 byl přijat ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozovala Listina základních práv a svobod, přejatá později do ústavního pořádku samostatné České republiky. Dalším významným počinem v této oblasti se stal ústavní zákon č. 91/1991 Sb., o Ústavním soudu ČSFR, a hlavně na něj navazující zákon č. 491/1991 Sb., o organizaci Ústavního soudu ČSFR a o řízení před ním.¹⁹⁹

Tímto zákonem, schváleným 7. 11. 1991, se konečně uváděla v život ústavní ustanovení, která byla přijata již v roce 1968. Tento orgán nezbytný pro správné fungování parlamentní demokracie však velké naděje do něj vkládané nestačil uskutečnit, neboť Ústavní soud ČSFR fungoval jen deset měsíců a za tu dobu stačil ve Sbírce nálezů a usnesení publikovat jen 8 nálezů a 8 usnesení.²⁰⁰

Parlament pokračoval i v přijímání legislativy napravující křivdy minulého režimu, mezi nimiž vynikly zákony restituční (z. č. 403/1990 Sb.), o úpravě majetkových vztahů řeholních řádů a kongregací (z. č. 298/1990 Sb.) či o navrácení majetku KSČ lidu ČSFR (z. č. 496/1990 Sb.).²⁰¹

¹⁹⁹ Gronský, J.: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa IV. (1989 – 1992). Karolinum, Praha 2001, s. 325.

²⁰⁰ Tamtéž, s. 326.

²⁰¹ Tamtéž, s. 327.

Mezi dalšími významnými zákony přijatými v tomto období lze ještě jmenovat ústavní zákon č. 326/1991 Sb., kterým byla zásadně změněna ústavní úprava soudnictví, a dále ústavní zákon č. 376/1990 Sb., který ukončil existenci Národní fronty.²⁰²

Důležité posílení kontrolních pravomocí Národního shromáždění znamenalo zavedení institutu vyšetřovací komise, což byl orgán parlamentu, který disponoval i některými oprávněními zpravidla vyhrazenými jen orgánům činným v trestním řízení.

Bohužel postupem doby gradovaly uvnitř parlamentu spory mezi českou a slovenskou politickou reprezentací o budoucí podobu federace. Jablkem sváru se tentokrát stalo bouřlivé jednání o rozdělení kompetencí mezi federaci a obě republiky před přijetím ústavního zákona č. 556/1990 Sb., přezdívaného 1. kompetenční zákon. Tímto zákonem, který výrazně zasahoval do ústavního zákona o československé federaci, a který dále rozeznával již jen dvě kompetenční sféry (dále již neupravoval věci ve společné kompetenci, nýbrž stanovoval taxativně oblast působnosti federace a zbytkově působnost republik), se do působnosti republik dostaly i věci jako např. vytváření republikových ozbrojených sil, uzavírání mezinárodních smluv republikami a též byla opuštěna konstrukce jednotného hospodářství ČSFR a jednotného vlastnictví federace. Jeho schválení, vyžadující značné ústupky na obou stranách, bylo přivítáno nadšeným ohlasem, neboť se zdálo, že přijatým kompromisem bylo zachráněno společné soužití obou národů. Kompetenční zákon také opravdu na přechodnou dobu slovensko-české vztahy uklidnil.²⁰³

²⁰² Gronský, J.: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa IV. (1989 – 1992). Karolinum, Praha 2001, s. 325.

²⁰³ Rychlík, J.: Rozpad Československa. Academic Electronic Press, Bratislava 2002, s. 245.

Ovšem v přijetí tohoto zákona lze též spatřovat počátek rozpadu společného státu. Jednak ani tímto zákonem neustaly slovenské odstředivé tendence a navíc jím byl stanoven takový přesun kompetencí z federace na republiky, že podle tohoto došlo k ústavnímu zakotvení nefunkčního státu, nefunkční federace, čímž byl zahájen postupný proces zániku federace.²⁰⁴

Tuto teorii potvrzuje i další vývoj vzájemných vztahů, který po volbách do federálního shromáždění v roce 1992 nabral rychlý spád.

3.3.3. Federální shromáždění před rozpadem ČSFR

Období po červnových volbách roku 1992 lze charakterizovat jako přípravu na pokojné rozdělení státu. Již to, že předsedové nejsilnějších stran v Čechách i na Slovensku usedli do čela republikových vlád, dosvědčuje přesun politických aktivit do republikových orgánů. Krátce po volbách byla navíc vyhlášena Deklarace SNR o zvrchovanosti Slovenskej republiky, což spolu s projevy politiků a následným přijetím slovenské ústavy,²⁰⁵ prakticky znamenalo konec společného státu.²⁰⁶

Federální shromáždění se tak ocitlo v pozici nejvyššího zákonodárce státu, který již v zásadě přestával existovat. A tak se i činnost Federálního shromáždění napínala především směrem k legislativnímu zajištění likvidace federace ústavní cestou. Tento trend

²⁰⁴ Gronský, J.: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa IV. (1989 – 1992). Karolinum, Praha 2001, s. 345.

²⁰⁵ Vladimír Mečiar v této souvislosti prohlásil, že „federální ústava bude na Slovensku působit do té doby, než ztratí svůj účel, dnem nabytí účinnosti Ústavy Slovenské republiky.“ Tato situace nastala 1. 10. 1992.

²⁰⁶ Gronský, J.: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa IV. (1989 – 1992). Karolinum, Praha 2001, s. 378.

byl zřejmý, ačkoliv politické delegace obou stran ještě počátkem podzimu při vzájemných jednáních tvrdily, že hledají cestu, jak federaci zachovat.

Zákonem, který byl vydáván za zachránce federace, a který naopak dále posiloval postavení republikových orgánů na úkor federálních (např. pro federální vládu bylo zachováno jen 6 ministerstev), byl ústavní zákon č. 493/1992 Sb. ze dne 8. října 1992, nazývaný též Velký kompetenční zákon, na nějž navazoval ústavní zákon č. 494/1992 Sb. Kýžený výsledek, ve který snad ještě někteří poslanci doufali, se však nedostavil a společný stát šel dále nezadržitelně ke svému konci.²⁰⁷

V závěru roku tak nastala situace, kdy národní rady obou republik horečně pracovaly na legislativním zajištění fungování nástupnických států, zatímco Federální shromáždění řešilo otázky související s vyhasínáním státu zanikajícího. Během dvou týdnů měsíce listopadu pak byly přijaty dva zásadní zákony. Prvním byl ústavní zákon č. 541/1992 Sb. ze dne 13. listopadu 1992, o dělení majetku federace a jeho přechodu na nástupnické státy, 25. listopadu jej následoval ústavní zákon č. 542/1992 Sb., o zániku ČSFR.

Poslední společná schůze československého zákonodárského sboru se uskutečnila 17. prosince 1992. Ten stihl ještě schválit ústavní zákon o zániku funkce soudců a skončení pracovních a služebních poměrů v souvislosti se zánikem ČSFR a usnesení FS k ústavnosti procesu zániku ČSFR.²⁰⁸

²⁰⁷ Gronský, J.: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa IV. (1989 – 1992). Karolinum, Praha 2001, s. 380.

²⁰⁸ V něm bylo deklarováno zachování mandátů stávajících poslanců obou sněmoven i v samostatných republikách, ovšem toto prohlášení nemělo téměř žádný právní význam. Viz Gronský, J.: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa IV. (1989 – 1992). Karolinum, Praha 200, s. 383.

„Krátce po schválení usnesení ukončilo Federální shromáždění v atmosféře plné rozporů, rozpaků, hněvu, nostalgie i smutku svou činnost československou státní hymnou. Byl 17. prosinec 1992, 13 hodin a 8 minut.“²⁰⁹

²⁰⁹ Ze zprávy o 7. společné schůzi Sněmovny lidu a Sněmovny národů. Viz Gronský, J.: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa IV. (1989 – 1992). Karolinum, Praha 2001, s. 384.

Závěr

Bez formálně právního hlediska se při popisu instituce, jakou bylo Národní shromáždění v letech 1945 – 1992, nelze obejít. Na druhou stranu toto hledisko nemůže být dostačující a je třeba sledovat, z čeho související právní úprava vychází, případně jak se tato úprava uplatňovala v praxi.

Nejvyšší zákonodárny sbor, coby politický orgán, byl součástí politického systému, tento systém ovlivňoval, ale zejména jím byl vždy silně ovlivňován.

Vzhledem ke stanovenému rozsahu práce byly zmíněny jen ty faktory politického charakteru, které měly v popisovaném období na fungování parlamentu zásadní a přímý vliv. Mezi tyto faktory nepochybně patřily postavení a činnost Národní fronty v poválečném období, totalitní vláda KSČ od roku 1948 či restaurování demokracie doprovázené stoupajícím napětím v česko-slovenských vztazích po listopadu 1989. Ovšem ani jim nemohl být dán takový prostor, jenž by umožňoval hlubší poznání jejich existence, a bylo nutné přistoupit jen k výčtu některých aspektů souvisejících s jejich působením.

Tuto diplomovou práci je proto třeba chápat spíše jen jako prologomenu ke studiu poválečného československého parlamentu zachycující základní instituty související s činností Národního shromáždění.

Resumé

The theme of this thesis is the genesis of Czechoslovak legislators from 1945 until the adoption of the Constitution in December 1992, with effect from 1 January 1993.

Without a formal legal point of view to describe an institution like the National Assembly in the years 1945 - 1992, can not be circumvented. On the other hand, this aspect is not sufficient and should be monitored, what related legislation is based, or how to apply those rules in practice.

The highest legislative body, as a political body, was part of the political system, this system has influenced, but in particular it has always been strongly influenced.

Proportionate to the scope of work were mentioned only those factors of a political nature, which were described in the Parliament on the functioning of vital and direct influence.

These factors undoubtedly belonged to the status and activities of the National Front in the postwar period, totalitarian communist regime since 1948 and the restoration of democracy, accompanied by increasing tension in Czech-Slovak relations after 1989.

But even they could not be given such a space that would allow a deeper knowledge of their existence, and it was only necessary to proceed to enumerate some aspects related to their work.

This thesis is therefore to be understood rather as prologomenu to study post-war Czechoslovak Parliament showing the basic institutes associated with the activities of the National Assembly.

Seznam použité literatury a pramenů

Monografická literatura:

Baxa, B.: Parlament a parlamentarism. Praha 1924

Beránek, P.: Češi a Slováci. Státoprávní uspořádání v letech 1944-1969. Fortuna, Praha 2011

Budník, J.: Prozatímní státní zřízení Československé republiky. 1. vyd. Československý kompas, Praha 1947

Cigánek, F.: Národní shromáždění, 21. – 28. srpna. Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, Praha 1995

Císař, J., Kindl, V.: Vývoj zákonodárství na území ČSR 1945-1990; in: Soukup, L. (ed.): Příspěvky k vývoji právního řádu v Československu 1945-1990, Karolinum, Praha 2002

Filip, J.: Ústavní právo České republiky. Masarykova univerzita, Brno 2003

Filip J.: Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva. Brno, Masarykova univerzita 2004

Filip, J. et kol.: Základy státovědy. 2. vyd. Masarykova univerzita, Brno 1997

Filip, J., Zimek, J., Svatoň, J.: Základy státovědy. Masarykova universita, Brno 2002

Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V.: Ústavní systém České republiky. Prospektum, Praha 1999

Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V.: Ústavní systém České republiky. Prospektum, Praha 2002

Gronský, J.: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa II. (1945 – 1968). Karolinum, Praha 1999

Gronský, J.: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa III. (1968 – 1989). Karolinum, Praha 2000

Gronský, J.: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa IV. (1989 – 1992). Karolinum, Praha 2001

Grospič, J., Kolomazník, V., Ondris, K., Procházka, V.: Zastupitelská soustava Československé socialistické republiky. Orbis, Praha 1962

Janák, J., Hledíková, Z., Dobeš, J.: Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost. Lidové noviny, Praha 2005

Kaplan, K. Svatoš, L.: Československo v letech 1945 – 1948. SPN, Praha 1991

Kaplan, K.: Československo v letech 1948 – 1953. SPN, Praha 1991

Kaplan, K.: Pražské dohody 1945-1947. Sborník dokumentů. Ústav pro soudobé dějiny ČSAV, Praha 1992

Kaplan, K.: Příprava Ústavy ČSR v letech 1946-1948, AV ČR, Praha 1993

Klíma, K. a kol.: Státověda. Aleš Čeněk, Plzeň 2011

Klíma, K. a kol.: Ústavní právo. Aleš Čeněk, Plzeň 2010

Klokočka V.: Ústavní zřízení České republiky, Vyšehrad, Praha 1997

Kuklík, J. a kol.: Vývoj česko-slovenského práva 1945-1989. Linde, Praha 2009

Kuklík, J.: Vznik Československého Národního výboru a prozatímního státního zřízení ČSR v emigraci v letech 1939 – 1940. 1. vyd. Karolinum, Praha 1996

Langášek, T.: Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920 – 1948. Aleš Čeněk, Plzeň 2011

Malý, K. a kol.: Dějiny českého a československého práva do roku 1945. Linde, Praha 2004

Malý, K. a kol.: Dějiny českého a československého práva do roku 1945. Legés, Praha 2010

Malý, K.: K teorii a praxi socialistického zákonodárství. In: Příspěvky k vývoji právního řádu v Československu. Karolinum, Praha 2002

Matoušek, S., Trávníček, T.: Národní fronta ČSSR v období budování socialistické společnosti, Svoboda, Praha 1989

Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda. 1. díl.. Obecná státověda. Linde, Praha 1998

Rychlík, J.: Rozpad Československa. Academic Electronic Press, Bratislava 2002

Slovník veřejného práva československého. Díl 4., Brno 1934

Soukup, F.: Ročenka Ústavodárneho Národného shromáždění republiky Československé 1946 – 1947. 1. vyd. Orbis, Praha 1947

Tomeš, J.: Slovník k politickým dějinám Československa 1918 – 1992. Budka, Praha 1994

Vaněček, V.: Dějiny státu a práva v Československu do roku 1945. Vydání druhé, přepracované. Orbis, Praha 1970

Weyr F.: Československé právo ústavní. Praha, Melantrich, 1937

Zimek, J.: Ústavnost a český ústavní vývoj. 2. vyd., Masarykova univerzita, Brno 2003

Právní prameny:

Zákon č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky

Zákon č. 325/1920 Sb. z. a n., o jednacím řádu poslanecké sněmovny

Zákon č. 144/1924 Sb. z. a n. ze dne 18. června 1924, o inkompatibilitě (neslučitelnosti)

Ústavní dekret č. 18/1944 Úř. věst. čsl., o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění, republikován vyhláškou č. 43/1945 Sb.

Ústavní dekret č. 47/1945 Sb., o Prozatímním Národním shromáždění

Ústavní zákon č. 65/1946 Sb., o ústavodárném Národním shromáždění
Zákon č. 197/1946 Sb., o ústavním výboru ústavodárneho Národného shromáždění

Zákon č. 140/1947 Sb., o jednacím řádu ústavodárneho Národného shromáždění

Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky

Zákon č. 195/1949 Sb., o jednacím řádu Národního shromáždění ČR

Ústavní zákon č. 26/1954 Sb., o volbách do Národního shromáždění a o volbách do Slovenské národní rady a ústavní zákon č. 27/1954 Sb. o volbách do Národního shromáždění

Zákon č. 61/1954 Sb., o jednacím řádu NS ČR

Ústavní zákon 100/1960 Sb., ústava Československé socialistické republiky

Zákon č. 183/1964 Sb., o jednacím a pracovním řádu NS

Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci

Ústavní zákon č. 117/1969 Sb., o prodloužení volebního období národních výborů, národních rad a Federálního shromáždění, Nejvyššího soudu, krajských, okresních a vojenských soudů

Ústavní zákon č. 46/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci
Ústavní zákon č. 135/1989 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 100/1960 Sb.

Ústavní zákon č. 14/1990 Sb., o odvolávání poslanců zastupitelských sborů a volbě nových poslanců národních výborů

Ústavní zákon č. 45/1990 Sb., o zkrácení volebního období zákonodárných sborů

Ústavní zákon č. 46/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci

Zákon č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci

Zákon č. 56/1991 Sb., o jednacím řádu FS

Ústavní zákon č. 1/ 1993 Sb., Ústava České republiky

Internetové zdroje:

<http://iuridictum.pecina.cz/w/Ratihabice>

<http://www.fordham.edu/halsall/mod/1830frenchconstitution.asp>

<http://www.usahistory.info/>

<http://www.vzcr.cz/sejna.aspx>