



Bobek, M. - Molek, P. - Šimíček, V. (eds.)
KOMUNISTICKÉ PRÁVO V ČESKOSLOVENSKU
Kapitoly z dějin bezpráví

Vojtěch Šimíček, Jan Kysela
ÚSTAVNÍ PRÁVO

Vzor citace:

Šimíček, V., Kysela, J. Ústavní právo. In Bobek, M. - Molek, P. - Šimíček, V. (eds.) *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví.* Mezinárodní politologický ústav, Masarykova univerzita: Brno, 2009, str. 297-329. Elektronicky přístupné na <http://www.komunistickepravo.cz>

Tato kapitola byla v plném znění zveřejněna ke studijním a výzkumným účelům na internetových stránkách

<http://www.komunistickepravo.cz>

Všechna práva vyhrazena.

Vojtěch Šimíček, Jan Kysela
Ústavní právo

Obsah

1. Obecná charakteristika
 - 1.1 Postavení ústavního práva v systému práva
 - 1.2 Věda ústavního práva
2. Základní principy ústavního práva
3. Vybrané instituty
 - 3.1 Společenské zřízení
 - 3.1.1 Třídní struktura
 - 3.1.2 Politický systém
 - 3.1.3 Hospodářská soustava
 - 3.2 Národně státní zřízení
4. Vybrané státní orgány
 - 4.1 Moc zákonodárná
 - 4.1.1 Orgány moci zákonodárné a jejich struktura
 - 4.1.2 Způsob ustavení
 - 4.1.3 K právnímu statusu poslanců
 - 4.1.4 Organizace parlamentů
 - 4.2 Prezident
 - 4.3 Vláda
5. Shrnutí a zobecňující poznámky



ÚSTAVNÍ PRÁVO

VOJTĚCH ŠIMÍČEK, JAN KYSELA

ZÁKLADNÍ LITERATURA: Bartuška, J. a kol. Československé státní právo. Orbis: Praha, 1953; Česka, Z., Zdobinský, S. a kol. Základní práva, svobody a povinnosti občanů ČSSR a jejich ochrana v právním řádu. Nakladatelství Svoboda: Praha, 1987; Filip, J. Zastupitelské sbory v ČSSR. UJEP, Fakulta právnická: Brno, 1986; Filip, J. Podstata, obsah a forma ústavy socialistického typu. Univerzita J. E. Purkyně v Brně, 1987; Flegl, V. Ústavní základy Československé socialistické republiky. Nakladatelství Svoboda: Praha, 1981; Klokočka, V. Teorie ústavy a ústavní právo. I. díl. Univerzita J. E. Purkyně: Brno, 1971; Kol. Československá ústava – komentář. Panorama: Praha, 1988; Koranda, F. Politický systém československé socialistické společnosti. Ústav státní správy: Praha, 1977; Kroupa, J. Socialistický konstitucionalismus a jeho principy. Univerzita J. E. Purkyně: Brno, 1985; Lenin, V. I. Stát a revoluce. Svoboda: Praha, 1949; Malý, K., Soukup, L. a kol. Vývoj práva v Československu v letech 1945–1989; Matoušek, S., Grospič, J., Zdobinský, S. Základní referát z oboru státního (ústavního) práva pro oborovou konferenci. Právnick, 1975, č. 4, str. 201 a n.; Peška, P., Rattinger, B., Dressler, A. Ústavní právo ČSSR. Základy společenského zřízení a základní práva a povinnosti občanů. Orbis: Praha, 1965; Peška, P., Rattinger, B., Dressler, A. Ústavní právo Československé socialistické republiky. I. díl. SPN: Praha, 1967; Rousseau, J. J. O společenské smlouvě neboli o zásadách státního práva. Nakladatelství V. Linhart: Praha, 1949; Škrach, A. Ústavní právo ČSSR II. SPN: Praha, 1966; Vebera, Z., Kroupa, J. Ústavní právo ČSSR. UJEP: Brno, 1974; Vebera, Z., Kroupa, J., Filip, J. Československé státní právo. UJEP: Brno, 1976; Vebera, Z. Ústava – základ ústavnosti a zákonnosti v ČSSR. Univerzita J. E. Purkyně v Brně, 1988; Zdobinský, S., Matoušek, S. a kol. Státní právo evropských socialistických zemí. Panorama: Praha, 1983; Zdobinský, S., Matoušek, S. a kol. Státní právo ČSSR, 1. vyd. Panorama: Praha, 1985; Zdobinský, S., Peška, P. a kol. Československé státní právo. Ústav státní správy: Praha, 1988; Zdobinský, S. a kol. Československá ústava – historie a současnost. Nakladatelství Svoboda, 1989; Zdobinský, S., Zlatopolskij, D. L. a kol. Ústavní systémy socialistických zemí. Panorama: Praha, 1988.

1. Obecná charakteristika

1.1 Postavení ústavního práva v systému práva

Nejprve je nutno vyjasnit samotný termín této právní disciplíny. V předlistopadovém období se totiž zpravidla nepoužíval pojem „ústavní právo“, nýbrž „státní právo“. Proč tomu tak bylo, se z dobové odborné literatury příliš nedozvíme: buď byla tato terminologie vyslovena zcela apodikticky, anebo bylo odkazováno na zájem na jednotnosti pedagogického procesu, byť bylo připouštěno, že oba termíny představují obsahově totéž.¹ Lze se proto domnívat, že termín „státní

¹ Zdobinský, S., Matoušek, S. a kol. Státní právo ČSSR, 1. vyd. Panorama: Praha, 1985, str. 7.

právo“ byl poněkud mechanicky převzat ze starších prací (zejména) německých státovědců. Základem jejich pojetí bylo zkoumání státu ve dvou rovinách: v rovině společenské a v rovině právní. Podle toho se pak rozlišovala sociální státověda a nauka o státním právu.²

V řadě učebnic se pak hovořilo o československém státním právu anebo se dokonce symptomaticky používalo ideologické zabarvení „československé socialistické státní právo“.³ Ideologická povaha a servilita vůči sovětskému právu se projevovala až tak vyhoceným způsobem, že naše státní právo bylo charakterizováno jako „státní právo sovětské, ovšem na nižším stupni vývoje. Je stejného typu, neboť v sovětském státě i v lidově demokratickém státě je vládnoucí třídou dělnická třída v čele ostatních pracujících. Je na nižším stupni vývoje, neboť v SSSR jde o utvrzení a zajištění společensko-hospodářské soustavy a politické organizace za úplného vítězství socialismu s cílem vybudovat komunismus, kdežto v lidově demokratickém státě jde o utvrzení a zajištění společensko-hospodářského zřízení a politické organizace na přechodu od kapitalismu k socialismu s cílem vybudovat socialismus.“⁴

Protože však považujeme označení „státní právo“ za zcela zavádějící, jelikož v sobě implikuje představu, že zahrnuje veškeré právo vydávané státem, příp. že obsahuje právo komplexně upravující fungování státu, což ani v jednom případě zjevně není pravda, budeme v dalším používat termín „ústavní právo“. Navíc, pojem „státní právo“ je příliš spjat s pozitivistickým náhledem na právo, což obzvláště v oboru ústavního práva, jehož podstatnou složkou jsou lidská práva, vyvěrající z práva přirozeného, určitě není dobře.⁵

² Např. Jellinek, J. Všeobecná státověda. Praha, 1906, str. 11.

³ Zdobinský, Matoušek, cit. výše, pozn. č. 1, str. 8.

⁴ Bartuška, J. a kol. Československé státní právo, Orbis, Praha, 1953, str. 9. Přejímání stalinských vzorů bylo zvláště bizarní v československých poměrech, vyznačujících se dosti dlouhou zkušeností s demokracií i právním státem, což se např. o Bulharsku říci nedalo.

⁵ Jen pro zajímavost uvedme, že pojem státní právo byl někdy odmítán i dobovou literaturou, byť z poněkud jiných argumentačních pozic. Např. v učebnici z roku 1965 (Peška, P., Rattinger, B., Dressler, A. Ústavní právo ČSSR. Základy společenského zřízení a základní práva a povinnosti občanů. Orbis: Praha, 1965, str. 8) se uvádí, že tento termín je příliš široký a neurčitý, protože z hlediska tvorby a vynutitelnosti právních norem je nakonec každé právo právem státním. „Na druhé straně je dosud užívaný termín ‚státní právo‘ příliš úzký: jeho předmětem jsou nejen státní orgány, ale v jistém smyslu základní vztahy celé společnosti (i její ekonomický základ, v politické oblasti dobrovolné organizace, vedoucí role marxistické politické strany atd.).“ V dalším vydání této práce z roku 1967 již mizí odkaz na vedoucí roli strany a místo toho se objevuje vztah k ideji konstitucionalismu, tj. omezené vlády, která se staví do protikladu k absolutní monarchii a fašismu. Pro tehdejší dobu je příznačná obhajoba vlastního postoje tím, že učebnice s názvem „ústavní právo“ již vycházejí také v SSSR (Peška, P., Rattinger, B., Dressler, A. Ústavní právo Československé socialistické republiky. I. díl, SPN: Praha, 1967, str. 5–6). Jakkoliv však se jmenovaní autoři domnívali, že pojmu státní právo se nerozumí, a proto se ani neví, ačkoliv je používán více než deset let, je nesporným faktem, že tento termín v literatuře ústavního práva převládá až do listopadového převratu.

Ústavní právo bylo označováno jako „vedoucí odvětví právního systému“.⁶ Důvody tohoto vedoucího postavení byly dány především povahou společenských vztahů, které ústavní právo upravovalo. Za předmět ústavního práva byla konstantně označována „základní, politicky nejvýznamnější skupina společenských vztahů, existujících v základně i nadstavbě, které v sobě zahrnují základy společenského zřízení, základní postavení občana ve státě a společnosti, národně státní zřízení a soustavu, základy činnosti státních orgánů, jejich kompetencí a základní vztahy mezi nimi“.⁷ Ideologickou povahu tohoto právního odvětví pak zdůrazňovalo konstatování, že „vyjadřuje vůli (zájem) dělnické třídy a ostatních pracujících ‚povýšenou na zákon‘ a odráží objektivní potřeby života společnosti a činnosti socialistického státu.“⁸

1.2 Věda ústavního práva

Při studiu dobové odborné literatury se chce především uvést, že skutečná věda ústavního práva vůbec neexistovala. Za hlavní důvod absence vědy považujeme uniformitu a konformitu prakticky všech odborníků, kteří v této době mohli oficiálně publikovat, s jediným „správným“ názorem, označovaným dokonce jako vědecký světový názor. Možnost názorové plurality a diskursu proto byla vnímána jako něco a priori negativního a spíše podezřelého a namísto hledání alternativních odpovědí na nastolené otázky bylo vnímáno jako přednost, že marxisticko-leninská filosofie poskytuje jednotný metodologický základ. Napak určitému výsměchu byla vystavena „buržoazní právní věda, která tento základ nemá, končí nutně zdůrazněním jednotlivých, oddělených stránek společenských jevů, jako jsou stát, právo, ústava atd. Tím je vysvětlena i existence množství různých škol a školiček v buržoazní jurisprudenci.“⁹

Proto také je plně pochopitelné, že se věda ústavního práva úzkostlivě distancovala od „buržoazní vědy“, kterou však neodmítala s poukazem na věcné argumenty (omyly), nýbrž výhradně ideologicky podbarvenými floskulami. Z obdobných důvodů byla ignorována věda a její výsledky dosažené před rokem 1948 a samozřejmě i některé „excesy“ z doby Pražského jara. „Věda“ ústavního práva tak vznikala po roce 1948 ve sterilním prostředí, zcela odděleném od poznatků dosažených v dřívějším období, případně od vlivů zahraničních. Na potvrzení této teze postačuje citovat z nejvýznamnější celostátní učebnice,¹⁰ podle níž „věda čs. socialistického státního práva vznikla a rozvinula se ve vznikem a rozvíjením se socialistické revoluce v Československu jako právně teoretický, poli-

⁶ Např. Bartuška, cit. výše, pozn. č. 4, str. 9 a n.

⁷ Zdobinský, Matoušek, cit. výše, pozn. č. 1, str. 10.

⁸ Tamtéž, str. 11.

⁹ Filip, J. Podstata, obsah a forma ústavy socialistického typu. UJEP: Brno, 1987, str. 10.

¹⁰ Zdobinský, Matoušek, cit. výše, pozn. č. 1, str. 15.

tický a ideologický nástroj dělnické třídy a ostatních pracujících vedených KSČ při revolučních socialistických přeměnách celé naší společnosti. Vzhledem k charakteru předmětu čs. socialistického státního práva jako základního socialistického právního odvětví celé právní nadstavby byla a je věda státního práva vždy nejúžejší a nejbezprostřednější spojena se vznikem a rozvíjením socialistické revoluce, s mocí dělnické třídy a jejím bojem za vybudování socialistické a komunistické společnosti. Od svého vzniku čerpala z bohatých zkušeností především sovětské vědy státního práva, jakož i ze zkušeností státního práva ostatních socialistických států.“

Tento citát velmi názorně ukazuje zásadní slabiny komunistické vědy ústavního práva. Tato věda totiž nepředstavovala způsob zkoumání sloužící k co možná nejširšímu poznání (ústavní, normativní) reality, nýbrž velmi účelově a ideologicky zaměřený prostředek k dosažení cílů jedné politické strany. Samozřejmostí byla ztráta odstupu od politiky, jejímž změně se věda přizpůsobovala, neboť měla být jejím nástrojem. Vyloučena byla kritika praxe co do jejího souladu s ústavou, protože to, co je ústava, podléhalo interpretaci strany jako revoluční avantgardy, nikoliv interpretaci či hodnocení vědy. Proto také ústavní praxe nebývá v dobových textech vůbec přítomna: ústavním právem jsou pouze texty – jen jejich reprodukce je pro autora bezpečná, ač někdy ani to neplatí (ne vždy se proto čtenář normalizačních učebnic dozvěděl, že součástí ústavního zákona o československé federaci byl Ústavní soud, patrně nebylo vhodné to připomínat). Není tudíž zřejmě náhodou, že toto pojetí (ústavního) práva je jako zažité dodnes občas někým prezentováno.¹¹

Ideologická prosycenost se projevovala dalším dominantním rysem: téměř úplným ignorováním všeho, co se v této oblasti dosáhlo před nástupem komunistických režimů k moci a mimo území těchto režimů.¹² Současně proklamované využívání všech poznatků vědy sovětské a vědy ostatních socialistických států pak jen potvrzuje myšlenkovou chudobu této vědy, jelikož i v těchto zemích nastal „velký třesk“ teprve nástupem komunistů k moci. Tím se citované tvrzení nutně dostává do logické pasti: pokud bychom totiž měli brát vážně tvrzení, že nebylo možno využít žádné vědecké poznatky nabyté před nástupem komunismu, a současně je známo, že všechny relevantní země provedly mocenské převraty ve stejném časovém období, je jasné, že je vyloučeno, aby čerpaly již od počát-

¹¹ Ve vztahu k soudcům o tom píše Z. Kühn – soudce se vyhnul politickému nátlaku (kritice) jen striktním uplatňováním textu zákona, bez jakéhokoliv dotváření – pak totiž nerozhodl on, ale vlastně sám zákonodárce, tj. strana. Viz Kühn, Z. Aplikace práva soudcem v éře střeoevropského komunismu. K příčinám postkomunistické právní krize. C. H. Beck: Praha, 2005.

¹² Bylo ovšem možné psát i jinak, a to zvláště během uvolnění v 60. letech, resp. spíše v jejich druhé polovině. Objevují se komparace se západními státy, vracejí se klasici politického a právního myšlení. Ale např. i kniha J. Filipa Zastupitelské sbory v ČSSR z roku 1986 se neomezuje jen na citace stranických usnesení a marxistických autorů, leč pokouší se hledat kořeny různých koncepcí (jednota moci) třeba u Rousseaua, polemizuje s Ch. de Montesquiou, cituje Labanda či Jellineka, čímž dosti vybočuje z převažující dobové produkce.

ku z vlastních „bohatých zkušeností“. I samotné učebnice ústavního práva tak při jen trošku kritickém čtení demaskují svoji myšlenkovou jednostrannost.

V důsledku uvedeného sehrávalo ústavní právo výrazně defenzivní roli. Ústavní právníci nepředstavovali hodnotovou kotvu ve společnosti a nikterak se nepodíleli ani na prosazování pozitivních změn, jak je tomu běžné a žádoucí v demokratických zemích. Jejich dominantní proud fungoval ve služebném postavení ve vztahu k vládnoucí mocenské ideologii: ústavní právo a jeho vědecké rozpracování kopírovalo politické posuny ve společnosti a publikované názory stály v důsledném zákrytu za rozhodnutími KSČ, která blíže konkretizovaly. Tato ideologizace šla tak daleko, že socialistickým ústavám byla přiznávána ideologická funkce, takže tyto ústavy „působí jako jeden ze základních dokumentů ideologické povahy – vedle programu komunistických stran zaujímá jistě místo nejzávažnější“. ¹³ Snad ani není nutno dodat, že dnešními očima viděno je stavění ústavy naroveň s programem jedné politické strany zcela nepřijatelné.

Protože jediným správným metodologickým základem byla marxistická materialistická dialektika, bylo mimořádně snadné zaujmout postoj, který namátkově dokumentujeme na následujícím citátu: „Tam, kde věda československého socialistického státního práva respektovala objektivní zákonitosti rozvoje socialistické revoluce a tvořivým způsobem je aplikovala v našich československých podmínkách, zaznamenala úspěchy a pomohla revoluční socialistické praxi. V těch případech, kde ustupovala (či její část) od jejich respektování, sklouzávala na platformu revizionismu, oportunistu, antisocialismu a antisovětismu, což se výrazným způsobem projevovalo v krizovém období let 1968/1969.“ ¹⁴

V logice výše uvedeného a prakticky jednomyslně byly rozlišovány tři fáze vývoje ústavního práva, ohraničené roky 1948–1960, 1960–1969 a 1969–1989.

Fáze 1948–1960 byla charakterizována jako fáze konstituování na socialistických základech, reakce na vznik lidově demokratického státu jako formy diktatury proletariátu a vznik a upevňování kvalitativně nového společenského a státního zřízení. Jakkoliv bylo zmíněno, že první práce byly ještě „teoreticky nevyzrálé, poznamenané i některými prvky dogmatismu, je třeba na nich ocenit jejich stranický, třídní, ideový přístup k rozpracování základních otázek státního práva“. ¹⁵ Jinak řečeno, pozitivní hodnocení si nevysloužila kvalita těchto prací, nýbrž výhradně jejich ideologické zaměření. Dnešními očima viděno lze na řadě prací z tohoto období nicméně ocenit alespoň to, že s otevřeným hledím popírají „buržoazní“ přístup k právu. Jakkoliv se nepochybně jedná o práce argumentačně slabé a jednoznačně ideologicky profilované, nelze jim upřít tuto určitou míru upřímnosti a otevřenosti. Je možné, že tento rys byl dán tehdy panující

¹³ Zdobinský, S., Zlatopolskij, D. L. a kol. Ústavní systémy socialistických zemí. Panorama: Praha, 1988, str. 62.

¹⁴ Zdobinský, Matoušek, cit. výše, pozn. č. 1, str. 15.

¹⁵ Tamtéž, str. 16.

vírou ve správnost prezentovaných myšlenek. Navíc, popíráním „buržoazních teorií“ autoři alespoň prokazovali, že tyto teorie znali, což bohužel o autorech ze 70. a 80. let určitě nelze s klidným svědomím tvrdit.

Druhá fáze (1960–1969) byla naopak kritizována, jelikož se začala „*nastolovat nesprávná teze o bezprostředním přechodu našeho socialistického státu do etapy všelidového státu, dochází k negování poslání a funkcí diktatury proletariátu, k podceňování a nerespektování sovětských státoprávních zkušeností, k infiltraci módních, buržoazních státoprávních teorií*“.¹⁶ Kritizována byla zejména skutečnost, že někteří teoretičtí pracovníci postupně opouštěli marxisticko-leninské pozice stranickosti vědy a třídního přístupu, v důsledku čehož ustoupilo do pozadí i tvořivé rozpracovávání závěrů XIII. sjezdu KSČ v oblasti vědy o ústavním právu.¹⁷ Vskutku dokonalé „mytí hlav“ všem ústavněprávním oportunistům a revizionistům představuje často citovaný referát S. Matouška, J. Grospiče a S. Zdobinského z roku 1975,¹⁸ který lze jednoduše shrnout jako snůšku demagogie a současně osobních útoků na „pomýlené černé ovce“, za které byli označeni zejména M. Lakatoš, P. Machonin, Z. Mlynář, I. Bystřina, Fr. Šamalík a Vl. Klokočka,¹⁹ Z. Jičínský a M. Kusý.

Z dnešního hlediska lze naopak uvést, že pokud jsou některé práce z předlistopadového období myšlenkově přínosné i v současnosti, jedná se právě o práce z tohoto období. Myšlenková obroda je skutečně patrná i v oblasti ústavního práva, což lze dokumentovat např. na odborném zájmu o instituce ústavního a správního soudnictví a na rozvíjení koncepcí (především) občanských práv. Nalezneme v literatuře i velmi kritické hodnocení právní vědy provozované v předchozích letech: Z. Kryštůfek dokonce hovořil o extrémním příkladu eklektické deviace.²⁰ Toto období však bylo mimořádné zejména tím, že se vůbec započala vést poměrně otevřená diskuse o řadě ústavněprávních otázek a koneč-

¹⁶ Tamtéž, str. 17.

¹⁷ Považujeme za zajímavé a do značné míry i příznačné, že zdrcující kritika nemarxistických a revizionistických deformací nebyla ze strany hlasatelů jediného správního vědeckého přístupu zpravidla provázena jmenovitým označením takovýchto „deviantů“, a kritici tak setrvali ve zcela obecné rovině. Výjimkou (a dodejme, že z dnešního hlediska nadmíru čestnou a sympatickou!) byl v tomto směru známý polistopadový ústavní soudce Vl. Klokočka, osočený ze skryté i méně skryté glorifikace buržoazních státoprávních institucí a teorií (Zdobinský, S., Matoušek, S. a kol. Státní právo ČSSR, 1. vyd. Panorama: Praha, 1985, str. 18).

¹⁸ Matoušek, S., Grospič, J., Zdobinský, S. Základní referát z oboru státního (ústavního) práva pro oborovou konferenci. Právník, 1975, č. 4, str. 201 a n.

¹⁹ Obzvláště na Vl. Klokočku a na jeho stěžejní práci Volby v pluralitních demokraciích (Svoboda: Praha, 1968) měli autoři citovaného referátu zřejmou „pífkou“, o čemž svědčí např. i to, že mu dokonce vytykají publikaci nemarxistických názorů v NSR, a to „za zjevné podpory a pomoci stoupenců tzv. demokratického socialismu“ (tamtéž, str. 237).

²⁰ „Jako na extrémní příklad eklektické deviace stačí poukázat na Vyšinského definici práva, po desetiletí kanonizovanou ve všech údajně marxistických pojednáních o právní teorii, od vědeckých traktátů přes učebnice až ke slovníkovým heslům. Nechybí v ní věru nic, ani sociální podmíněnost, ani třídní účelovost, ani – a to především – pozitivistická možnost státní svévole.“

ně se objevila tak navýsost potřebná názorová pluralita. Namátkou zmiňme diskusi o zásadách zákona o právu shromažďovacím a sdružovacím,²¹ o přípravách nové ústavy anebo o problematice rozšíření soudní kontroly správy.²² Smutným faktem pak je, že nositelé těchto zajímavých a kritických názorů se v dalším období dostali „na index“ a jejich místo zaujali osvědčení normalizátoři.

Konečně třetí fáze (1969–1989) je charakterizována obnovením marxisticko-leninských a internacionalistických základů vědy ústavního práva a obnovením všech těchto hodnot. Věda je tak opět chválena za to, že kopíruje závěry jednotlivých sjezdů KSČ, kritizuje buržoazní teorie a představuje pevnou součást ideologického boje. V kontrastu k pracím z první vývojové etapy působí tyto práce daleko více frázovitě, intelektuálně nezajímavě a jsou koncipovány velmi obecně, což považujeme za příznak svědčící i o určité ideové vyprahlosti. Podrobněji promyšleni už nejsou ani Marx a Lenin, citovány jsou spíše stranické dokumenty.

2. Základní principy ústavního práva

Dobová odborná literatura odlišovala tzv. materiálně právní a procesně právní principy socialistického konstitucionalismu. Smysl materiálně právních principů spočíval v určení toho, komu patří moc ve společnosti, jejího poslání a jejích politických, ekonomických a ideologických základů. Procesně právní principy pak určovaly, jaká je organizace této moci a způsoby její realizace.²³

Mezi materiálně právní principy byly řazeny následující:

- suverenita pracujícího lidu;
- vedoucí úloha marxisticko-leninské strany;
- svazek dělnické třídy s rolnictvem a jinými vrstvami pracujících, v jehož čele je dělnická třída;
- socialistická hospodářská soustava, založená na likvidaci vykořisťování, socialistickém společenském vlastnictví výrobních prostředků a socialistickém plánování;
- proletářský internacionalismus;
- mírová zahraniční politika;
- obrana socialistického státu.

Vyšinský tedy do oficiální právní teorie neorganicky vnesl přirozenoprávní i právněpozitivistické prvky i se všemi negativními stránkami těchto koncepcí a vystavil je všem průvodním jevům, jež jsou s těmito koncepcemi spojeny.“ Kryštůfek, Z. Pochybnosti kolem sociologie práva, Právník, 1967, č. 5, str. 397.

²¹ Viz zpráva o této diskusi, in Právník, 1967, č. 7, str. 674 a n.

²² Tamtéž, str. 632 a n., anebo texty V. Mikuleho (např. Správní soudnictví – ano či ne?, Právník, 1968, č. 9, str. 769 a n.; Místo správního soudnictví v soustavě prostředků k zajištění zákonnosti správy. Právník, 1968, č. 10, str. 857 a n.).

²³ Kroupa, J. Socialistický konstitucionalismus a jeho principy. UJEP: Brno, 1985, str. 17.

Za procesně právní byly považovány tyto principy :

- demokratický centralismus;
- přímá demokracie;
- socialistická zastupitelská soustava;
- socialistická zákonost.

Vztah těchto principů byl vymezen tak, že „materiálně právní principy, které jsou základem socialistického konstitucionalismu, determinují principy procesně právní. Bez procesně právních principů by však nemohlo dojít k realizaci materiálně právních ve státní a společenské výstavbě, jak o tom kupř. svědčí vztah mezi principem suverenity pracujícího lidu a principy zastupitelské a přímé demokracie.“²⁴ Je tak patrné, že i ústavněprávní doktrína upřednostňovala materiálně právní principy před principy procesními. Jinak řečeno, např. i zdánlivě ideologicky neutrální princip přímé demokracie měl sloužit výhradně naplňování takových cílů, jako byla vedoucí úloha komunistické strany či výsadního postavení dělnické třídy (chce se dodat, že asi proto nebyl nikdy použit).²⁵ Ostatně bylo i zcela nepokrytě přiznáváno, že ne všechny zmíněné principy jsou si postaveny naroveň. „Diktatura proletariátu a socialistické vlastnictví jsou tou rozhodující červenou nití, která prochází moderními, socialistickými ústavními dějinami. Smyslem, posláním všech socialistických ústav je zakotvit především tyto dvě stěžejní vymoženosti socialistické revoluce, být bilancí boje dělnické třídy v čele s revolučními marxisticko-leninskými stranami na cestě zápasů o novou, sociálně spravedlivou společnost.“²⁶

Považujeme za nutné uvést, že citované principy je třeba mít neustále na zřeteli při studiu dobových textů ústavních předpisů. Jakkoliv totiž mohou samotné tyto texty přinejmenším v některých svých částech působit i ideologicky poměrně neutrálně, jejich výklad v praxi byl svázán právě s těmito principy, které nebyly ničím jiným, než proklamací politických cílů komunistických režimů. I samotní doboví autoři zcela otevřeně přiznávali, že se nejednalo o nic jiného než o vyjádření „obecných zákonitostí“ výstavby společnosti v normativní podobě.²⁷ Svého praktického naplnění tak dosáhla stěžejní Leninova teze o právu jakožto vůli dělnické třídy povýšené na zákon.

²⁴ Tamtéž, str. 17.

²⁵ Konečně i (nesvobodné) volby byly odkládány, když hrozilo nebezpečí, že by aktivizovaná veřejnost mohla hlasovat jinak, než bylo v plánu, resp. že by sestavování kandidátek mohlo být podnětem k přeskupování sil uvnitř mocenské elity mimo běžné kabinetní kanály – srov. počátek normalizace.

²⁶ Zdobinský, S., Zlatopolskij, D. L. a kol. Ústavní systémy socialistických zemí. Panorama: Praha, 1988, str. 57.

²⁷ Tyto „objektivní zákonitosti“, vycházející z praxe výstavby a socialismu v SSSR a v dalších socialistických státech, pak stanovila např. porada komunistických a dělnických stran v Moskvě v roce 1957 (in Kroupa, J. Socialistický konstitucionalismus a jeho principy. Univerzita J. E. Purkyně v Brně, 1985, str. 14).

3. Vybrané instituty

Při analýze obsahu komunistického ústavního práva vycházíme z toho, že je ne-
leze v rámci vymezeného rozsahu obsáhnout v jeho úplnosti, a není to ostatně ani
smyslem tohoto sborníku. Budeme se proto v dalším věnovat pouze některým
ústavněprávním institutům, které považujeme za nejvýznamnější, popřípadě
nejtypičtější a z dnešního pohledu nejzajímavější. Naše role je navíc ulehčena
tím, že v tomto sborníku podává K. Šimáčková přehled ústavního vývoje, E.
Wagnerová představuje problematiku lidských práv, Z. Kühn se věnuje posta-
vení soudní moci a J. Lata prokuratuře, což jsou samozřejmě všechno oblasti
přímo spadající do ústavního práva, a nebudeme proto na tomto místě o nich
pojednávat duplicitně.

3.1 Společenské zřízení

Pojem „společenské zřízení“ byl originálním výdobytkem socialistického ústav-
ního práva a jeho smyslem bylo otevřeně vyjádřit třídní podstatu socialistického
státu a společnosti. Konkrétně pod tento pojem spadala (I.) třídní struktura
společnosti, (II.) politický systém a (III.) socialistická hospodářská soustava.²⁸

3.1.1 Třídní struktura

Třídní struktura společnosti byla ústavou charakterizována tak, že „ČSSR je
socialistický stát, založený na svazku dělníků, rolníků a inteligence, v jehož čele je
dělnická třída.“²⁹ Tato zásada byla přímým odrazem základního marxisticko-le-
ninského dogmatu o diktatuře proletariátu. Jak citoval Marxe Lenin,³⁰ „nepatří
mi ani zásluha, že jsem objevil existenci tříd v moderní společnosti, ani zásluha, že
jsem objevil jejich vzájemný boj. Buržoazní dějepisci vyličili dávno přede mnou his-
torický vývoj tohoto boje tříd a buržoazní ekonomové ekonomickou anatomii tříd.
Můj přínos spočívá jen v tom, že jsem dokázal: 1. že existence tříd je spjata toliko
s určitými historickými vývojovými fázemi výroby, 2. že třídní boj vede nezbytně
k diktatuře proletariátu, 3. že sama tato diktatura je jen přechodem k zrušení všech
tříd a k beztřídní společnosti.“ K tomu Lenin doplňuje, že „kdo uznává pouze
boj tříd, není ještě marxista, nemusí ještě nezbytně překračovat rámeček buržoazního
myšlení a buržoazní politiky. Omezovat marxismus na učení o boji tříd znamená
okleštovat marxismus, komolit jej, redukovat jej na to, co je přijatelné pro buržoazii.
Marxistou je pouze ten, kdo uznání boje tříd dovádí k uznání diktatury proleta-
riátu.“

²⁸ Flegl, V. Ústavní základy Československé socialistické republiky. Svoboda: Praha, 1981, str. 14 a n.

²⁹ Čl. 1 odst. 1 Ústavy ČSSR č. 100/1960 Sb.

³⁰ Lenin, V. I. Stát a revoluce. Svoboda: Praha, 1949, str. 45–46.

Myšlenka třídního boje a diktatury proletariátu je proto obsažena v dobové ústavněprávní literatuře, neboť byla vnímána jako základní stavební kámen celého systému. „Každá ústava je výslednicí třídního boje, ustavuje ji vítězná třída, jakmile zvítězila a převzala moc do svých rukou.“³¹ Nerovné postavení jednotlivých tříd ve společnosti a preference dělnické třídy bylo přitom teoreticky odůvodňováno a vysvětlováno vztahem k výrobním prostředkům. Ústavní právo jako takové pak mělo ve vztahu k dělnické třídě v podstatě toliko služební postavení. „Státní právo ve svých normách nejen upravuje základní, nejvýznamnější společenské vztahy, ale dále je rozvíjí, aby co nejlépe sloužily zájmům a potřebám dělnické třídy a ostatních pracujících, potřebám budování rozvinuté socialistické společnosti. Má tedy za úkol nejen stabilizovat základní společenské vztahy, ale slouží i jejich rozvoji, v tom je jeho významná aktivní úloha.“³² Konečně, právě v reflexi třídní struktury a třídního boje byla spatřována reálnost ústavy, spočívající „v tom, že za ní stojí síla proletariátu spojeného bratrskými pouty s pracujícím rolnictvem a dalšími spřátelenými a spolupracujícími vrstvami společnosti. Tento stále silící třídní svazek stojí proti buržoazii bránící své pozici. Po její likvidaci jsou dále vztahy spřátelených tříd a vrstev prohlubovány, přičemž posláním ústavy je tento fakt zakotvit, registrovat a zpětným aktivním působením neantagonistické vztahy dále posilovat.“³³

3.1.2 Politický systém

Privilegované postavení dělnické třídy bylo zdůrazněno rovněž tím, že základem politického systému nebyla pluralita politických stran a organizovaných zájmů, jak je obvyklé v demokratických zemích, nýbrž ústava výslovně jako vedoucí sílu ve společnosti i ve státě petrifikovala „předvoj dělnické strany“, Komunistickou stranu Československa, kterou dokonce i definovala³⁴ jako „dobrovolný bojový svazek nejaktivnějších a nejuvědomělejších občanů z řad dělníků, rolníků a inteligence“. Na tento článek navazoval čl. 6 zakotvující postavení Národní fronty, „v níž jsou sdruženy společenské organizace, je politickým výrazem svazku pracujících měst a venkova, vedeného Komunistickou stranou Československa“.

Lze tak shrnout, že politický systém byl založen na velmi jednoduché myšlenkové ose: z důvodu determinace nadstavby základnou, a tedy i rozhodujícího významu výrobních prostředků, byla za dominantní označena dělnická třída, jejímž předvojem byla KSČ. Ostatní případné (a dodejme: státem povolené) subjekty se mohly podílet na chodu politického systému výhradně v rámci Národní fronty, která však byla opět vedena KSČ. Když k tomu připočteme, že čl. 16 odst. 1 Ústavy z roku 1960 výslovně zakotvil povinnost vést veškerou

³¹ Zdobinský, Matoušek, cit. výše, pozn. č. 1, 1985, str. 21.

³² Tamtéž, str. 10.

³³ Filip, cit. výše, pozn. č. 9, str. 43.

³⁴ Čl. 4 Ústavy ČSSR č. 100/1960 Sb.

kulturní politiku, vzdělání, výchovu a vyučování v duchu vědeckého světového názoru marxismu-leninismu, dostáváme zcela nezastíraný obraz totalitní komunistické diktatury, prosakující celou společností a nešetřící ani ty nejjintimnější sféry lidského života.

Odůvodnění tohoto totalitního systému vlády jedné politické strany bylo rovněž velmi prosté a svojí podstatou vycházelo z perverzně uchopené rousseauovské koncepce obecného blaha. J. J. Rousseau totiž dovedl,³⁵ že „obecná vůle je vždy správná a směřuje k obecnému užitku; ale neplyne z toho, že uvažování lidu je vždy stejně správné. Chceme vždy své blaho, ale vždy je nevidíme; nikdy se lid nepodplatí, ale často se klame a jen tehdy se zdá, že chce to, co je špatné. Je často rozdíl mezi vůlí všech a vůlí obecnou; obecná vůle přihlíží jen k zájmu společnému; vůle všech přihlíží k zájmu soukromému a je jen souhrnem jednotlivých vůlí: ale odečtete od těchto vůlí plus a minus, které se vzájemně ruší, a zůstane jako úhrn rozdílů vůle obecná.“ Obecná vůle se nicméně nevyjevuje sama, potřebuje interpreta, jak postřehli již jakobíni, předchůdci bolševiků i v přesvědčení o rozpoznatelnosti zákonitostí historického vývoje (dědictví osvícenského racionalismu). Lid totiž sám nemusí vědět, co je pro něj nejlepší. Jakobíni, a po nich též bolševici, nepojímali politiku jako sféru realizace různorodých zájmů, nýbrž spíše jako naplňování dějinného poslání, Pravdy. Pravda je ale pouze jedna, a máme-li ji my, jak pevně věříme, čím legitimizovat oponenty, kteří zastávají názory od nás odlišné, tedy nutně lživé? Zde hledejme Robespierrov odpor ke stranám jako nutně partikulárním protikladům celku: jelikož nám jde o celek, strany potíráme (podobně byla motivována nechuť k „fracím“ také v rodících se USA). Proto také např. v německém kontextu se častokrát mluvílo o „hnutí“, jehož byla NSDAP pouze organizačním výrazem.

V těchto intencích byla neexistence politické plurality komunistického režimu vysvětlována tím, že v tomto systému „není podmínek (politických ani ekonomických) pro žádné třídně antagonistické subjekty, pro žádné protisocialistické, reformistické a oportunistické organizace a instituce. Všechny subjekty politického systému ČSSR včetně ostatních politických stran jsou vázány dobrovolným uznávaním vedoucí úlohy KSČ a vedoucí úlohy dělnické třídy v socialistickém státě a společnosti, jakož i socialistickým programem výstavby společnosti. Na tomto základě je respektována relativní autonomnost jednotlivých subjektů a je jim poskytnut značný prostor pro samostatnou působnost a aktivitu. Velký počet subjektů politického systému ČSSR však neznamená volnou hru politických sil, resp. boj těchto subjektů o politickou moc ve státě. Znamená a umožňuje však, aby tvorba politické linie KSČ se uskutečňovala a mohla uskutečňovat s přihlédnutím k názorům, zájmům a potřebám těchto subjektů politického systému, při plném respektování zájmů a potřeb celé společnosti. KSČ opírající se o vědecké poznání zákonitostí socialistického

³⁵ Rousseau, J. J. O společenské smlouvě neboli o zásadách státního práva. Nakladatelství V. Linhart: Praha, 1949, str. 36.

vývoje, o marxisticko-leninskou teorii, integruje tyto zájmy a potřeby, stanoví pořadí jejich uspokojování a dbá především o uplatňování a respektování zájmů celospolečenských.³⁶ Vyjádřeno poněkud jinými slovy, „v politickém systému socialistické společnosti není místa pro žádné subjekty třídně antagonistické, pro žádné třídně antagonistické politické organizace, neboť dělnická třída se s žádnou jinou třídou nedělí o moc, všechny subjekty politického systému včetně nekomunistických politických stran, pokud v některých socialistických státech existují, jsou vázány dobrovolným uznáváním vedoucí úlohy komunistické strany ve státě a ve společnosti – vlastního jádra politického systému“.³⁷

Myšlenkovou spojitost učení Rousseaua a Marxe velmi přesně demaskoval V. Čermák, když konstatoval, že „oba tyto myslitelé mají společné, že oktrojují sociálnímu procesu hodnotový absolutismus, jehož vyjádřením je u Rousseaua představa volonté générale, zatímco u Marxe komunistické beztřídní společnosti. Jak ukázal historický vývoj na příkladu působení jakobínské avantgardy a pozdějších ‚proletářských‘ avantgard, je však s jakýmkoliv způsobem investitury perfekcionisticky koncipovaných hodnot vždy spojeno úsilí zabezpečit sociálním jednotkám, pověřeným jejich aktualizací, monopol nejen explikace jejich obsahu, ale současně i volby jednotlivých prostředků, disponibilních k dosažení anticipovaného cíle.“³⁸ Lze tak shrnout, že systém faktické vlády jedné politické strany není náhodný, nýbrž že představuje logický důsledek zmíněného hodnotového absolutismu. Přesvědčení o jediné správné ideologii a vyloučení diskuse na toto téma totiž nutně vede i k volbě takových institucionálních prostředků, jež znemožní pluralitu rozličných názorů a připustí toliko takové, které se pohybují v úzkém rámci jediné správné ideologie.

Troufáme si dokonce tvrdit, že zdůvodnění dominance KSČ zní dnešním uším již spíše jako sebe-parodie. Panovala totiž představa o historické zákonitosti tohoto jevu, takže „vedoucí úloha komunistické strany v socialistickém státě je politickým výrazem objektivně historicky podmíněné vedoucí úlohy dělnické třídy ve všech fázích vývoje od kapitalismu ke komunismu. Je hlavní zárukou socialistického rozvoje soustavy státních a politických institucí. Strana jako centrum vědeckého poznávání i politické akce se opírá o marxisticko-leninské učení, o své revoluční zkušenosti a o zkušenosti ostatních komunistických a dělnických stran socialistických zemí a řídí rozvoj celé společnosti a uvádí v soulad rozvoj všech jejích strukturálních částí.“³⁹ „Dokazujeme-li proto příčinný vztah mezi historickou rolí dělnické třídy a ústavou, dokazujeme tím i nutnost vedoucí role komunistické strany vůči ústa-

³⁶ Zdobinský, Matoušek, cit. výše, pozn. č. 1, 1985, str. 70.

³⁷ Kučera, E., Zdobinský, S. Rozvoj politického systému socialistické společnosti. Právník, 1975, č. 6, str. 477.

³⁸ Čermák, V. Otázka demokracie – 4. díl, Hodnoty, normy a instituce. Nakladatelství Olomouc: Olomouc, 1998, str. 7.

³⁹ Koranda, F. Politický systém československé socialistické společnosti. Ústav státní správy: Praha, 1977.

vě.“⁴⁰ Lze tedy uzavřít, že sebevědomí a zpupnost tehdejšího mocenského monopolisty šly až tak daleko, že vedoucí úloha KSČ byla považována za zákonitý důsledek historického vývoje, a tedy i za objektivní nutnost.⁴¹

Zákon o Národní frontě⁴² politické strany charakterizoval jako „organizace, které zejména na základě světového názoru nebo jiného společenského programu sdružují členy a stoupence především za tím účelem, aby aktivně působily mezi občany a dosáhly tak podílu na tvorbě politiky a na státní moci vykonávané zastupitelskými sbory.“ Protože existence politických stran byla vázána na jejich příslušnost k Národní frontě, mohl příslušný orgán Národní fronty rozhodnout o tom, že určitá politická strana nebo organizace plní její funkci není jejím členem, a na tomto základě mohlo ministerstvo vnitra (na Slovensku Slovenská národní rada) rozhodnout o zákazu její činnosti. Přitom bylo zcela příznačné, že právní úprava vůbec nepamatovala na možnost vzniku a zániku politických stran. Jinak řečeno, vůbec se s touto možností nepočítalo, takže systém stran sdružených v Národní frontě (Československá strana socialistická, Československá strana lidová, Strana slovenskej obrody, Strana slobody a samozřejmě KSČ) byl brán jako definitivní a neměnný. Také proto o svobodné a otevřené soutěži politických sil v pojetí demokratického právního státu nemohlo být ani řeči.

Podle tehdejšího oficiálního názoru totiž postavení nekomunistických stran nebylo založeno na boji o politickou moc, nýbrž na spolupráci při budování socialistické společnosti. Proto ve vnitřních řádech těchto stran bylo výslovně uvedeno,⁴³ že dobrovolně uznávají vedoucí úlohu KSČ ve státě a ve společnosti, že se dobrovolně hlásí k aktivní účasti na uskutečňování programu výstavby socialismu a jsou součástí Národní fronty, na jejíž platformě rozvíjejí svou činnost a podporují politiku KSČ.

Při hodnocení Národní fronty nelze opomenout, že tato instituce nevznikla až v poúnorovém období, nýbrž že její počátky jsou spojeny s vytvořením politické platformy již v průběhu 2. světové války. Tehdejší Národní frontu Čechů a Slováků tvořily jen některé politické strany, politická opozice vůbec nebyla připuštěna, takže z dnešního hlediska určitě není spravedlivé vyčítat pouze komunistům, k jakým důsledkům toto postupné omezování politických svobod nakonec dospělo. Omezení politického pluralismu se však všem zúčastněným jevilo velmi atraktivním, protože všichni doufali v zisk elektorátu vytěsňených politických stran, zvláště agrárníků. Představitelé demokratických stran si zřejmě ani do poslední chvíle nedokázali naplno uvědomit, jakým způsobem bude Národní fronta zneužita a že – jak bylo napsáno později – „tato politická platforma už v tomto období znamenala začátek zásadního průlomu do předcházejícího

⁴⁰ Filip, cit. výše, pozn. č. 9, str. 44.

⁴¹ Viz např. Kol. Československá ústava – komentář. Panorama: Praha, 1988, str. 63.

⁴² č. 128/1968 Sb. (§ 2 odst. 2).

⁴³ Kol. Československá ústava – komentář. Panorama: Praha, 1988, str. 74.

systemu buržoasního politického pluralismu a parlamentarismu předmnichovské ČSR. Odstranila vytváření tzv. vládních a opozičních stran, odstraňovala neustálé tříštění politických sil a energie širokých mas pracujících, neplodných politických bojů, lictací a demagogie a stále v širším rozsahu vytvářela podmínky pro spojení politických a společenských sil, energie všech pracujících na základě boje za společné cíle a perspektivy. [...] Politická platforma NF probíjovaná KSČ a všemi pokrokovými silami i v jiných politických stranách umožňovala současně odhalovat i reakční, protidemokratické a protilidové síly, které pronikly do nekomunistických stran NF a otevřeně nebo skrytě se stavěly proti k socialismu směřujícímu vývoji.⁴⁴ Čl. 6 ústavy z roku 1960, podle něhož je Národní fronta „politickým výrazem svazku pracujících a venkova, vedeného Komunistickou stranou Československa“, proto nelze považovat za nic jiného než za dovršení nastíněného procesu.

Základními principy organizace a činnosti Národní fronty byly principy vedoucí úlohy KSČ, federalismu, demokratického centralismu, kolektivního členství a proletářského a socialistického internacionalismu.⁴⁵

Základem právní úpravy postavení společenských organizací, které představovaly další subjekty politického systému, byl zákon č. 68/1951 Sb., o dobrovolných organizacích a shromážděních.⁴⁶ Takováto organizace vznikala schválením organizačního řádu, přičemž orgánem oprávněným k tomuto schválení byl národní výbor. Výslovně za organizace tento zákon prohlásil Revoluční odborové hnutí, Jednotné svazy zemědělců, Československý svaz mládeže, Svaz československo-sovětského přátelství, Československý svaz žen, Československou obec sokolskou a Československý Červený kříž.

Pozoruhodným jevem byl přinejmenším na první pohled čl. 5 ústavy z roku 1960, podle něhož „na společenské organizace postupně přecházejí některé úkoly státních orgánů“. Tento článek totiž velmi názorným způsobem ukazuje absolutní stírání rozdílů mezi veřejnou a privátní sférou. Jestliže totiž ve standardních demokraciích samozřejmě dochází k decentralizaci státní moci a tedy k jejímu přenosu na nestátní veřejnoprávní korporace typu územních samosprávných celků a profesních komor, proklamuje citované ustanovení převedení některých úkolů státu i na korporace, které by měly být s ohledem na svoji povahu soukromoprávní (odborné, mládežnické, kulturní, sportovní a další organizace).⁴⁷ To je na první pohled nepochopitelné a lze tomu porozumět pouze s vědomím toho, že neexistovala možnost svobodného zakládání těchto organizací, nebyla mezi nimi žádná skutečná pluralita a že všechny tyto organizace byly řízeny velmi

⁴⁴ Matoušek, S. K vzniku a postavení Národní fronty ČSSR. Právník, 1975, č. 7, str. 589.

⁴⁵ Kol. Československá ústava – komentář. Panorama: Praha, 1988, str. 76–77.

⁴⁶ Ve znění zákonů č. 122/1951 Sb., 34/1958 Sb. a 146/1971 Sb.

⁴⁷ Podle dobového komentáře ústavy (Kol. Československá ústava – komentář. Panorama: Praha, 1988, str. 72) mělo docházet k přechodu úkolů státních orgánů na společenské organizace postupně, a to zejména těch, které nemají státně-mocenskou povahu.

centralistickým způsobem a nacházely se pod kuratelou KSČ, takže představovaly její faktickou převodní páku. Ostatně, vždyť i samotná ústava (čl. 16 a 17) výslovně stanovila úkol státu a společenských organizací v tom, že soustavně „usilují o odstranění přežitků vykořisťovatelské společnosti ve vědomí lidí“ a společenské organizace „vedou občany k zachování zákonů, k dodržování pracovní kázně i pravidel socialistického soužití a usilují o to, aby předcházely a zamezovaly jejich porušování“ (srov. jejich roli v trestním řízení).

3.1.3 Hospodářská soustava

Je zcela zřetelné, že již samotným způsobem zakotvení hospodářského uspořádání státu bylo důsledně sledováno marxistické učení o vztahu mezi základnou a nadstavbou. „Ekonomické poměry, zvláště kvalita výrobního způsobu první fáze komunistické společensko-ekonomické formace jsou nejhlubší příčinou existence ústavy socialistického typu. To proto, že podmiňují celkové uspořádání společnosti, jednotlivé složky nadstavby jako politiku, kulturu, morálku atd.“⁴⁸

Zde je zapotřebí připomenout, že hospodářská politika komunistického státu byla zcela v rozporu s koncepcí státu liberálně demokratického. Zatímco totiž stát liberální je po rozpočtové stránce založen na tom, že prostředky ke své existenci získává především prostřednictvím soustavy daní a poplatků, vycházel komunistický systém z toho, že stát je dominantním a privilegovaným vlastníkem a svoji činnost materiálně zajišťuje ze zisků plynoucích z dispozice s vlastním majetkem, který pouze svěřuje do správy hospodářským organizacím, zejména národním podnikům.⁴⁹ Do této logiky proto plně zapadá výroba prováděná takřka výhradně ve státních, resp. národních, podnicích (a také v družstvech), centrální plánování hospodářství a právní i faktická eliminace soukromého vlastnictví.

Socialistické vlastnictví bylo dokonce označováno za „materiální bázi suverenity lidu“⁵⁰, což skutečně nelze označit jinak než jako dokonalý opak liberálního pojetí demokracie. Liberální demokracie je totiž založena na zásadě primátu jedince před státem, tzn. na tom, že jedinec na stát přenáší toliko část svojí autonomie a pouze v těch případech a v takové míře, nakolik to je pro něj výhodné. Komunistický hospodářský systém byl oproti tomu založen na myšlence úplného potlačení zájmu jedince ve prospěch Leviathana.

Za základní pilíře hospodářské soustavy proto bylo považováno⁵¹ (I.) zespolčenštění výrobních prostředků, (II.) plánovitě řízení veškerého národního hospodářství a (III.) socialistický charakter práce, kdy práce je prací ve prospěch celku a zároveň ve prospěch pracovníka samého. Jistě přitom není třeba připo-

⁴⁸ Filip, cit. výše, pozn. č. 9, str. 47.

⁴⁹ Čl. 11 odst. 1 ústavy z roku 1960: „Stát zřizuje hospodářské organizace, zejména národní podniky, kterým svěřuje části národního majetku do správy jako samostatným právními osobám.“

⁵⁰ Kol., Československá ústava – komentář. Panorama: Praha, 1988, str. 84.

⁵¹ Zdobinský, Matoušek, cit. výše, pozn. č. 1, str. 93.

mínat dnes již prokázaná historická fakta, že k tzv. zespolečnění výrobních prostředků došlo vynuceným vyvlastňováním⁵² a násilnou kolektivizací, v případě nesouhlasu nezřídka končící politickou a právní persekucí. Ostatně, jedním z cílů komunistického převzetí moci bylo úplné zničení antagonistické třídy továrníků a kulaků („vesnických boháčů“).

Ústava z roku 1960 přímo vymezovala (čl. 8), že socialistické společenské vlastnictví existuje ve formě buď státního vlastnictví (národní majetek), anebo družstevního vlastnictví (majetek lidových družstev). Současně bylo demonstrativním způsobem zakotveno, že národním majetkem jsou zejména nerostné bohatství a základní zdroje energie, základní lesní fond, vodní toky a přírodní léčivé zdroje, prostředky průmyslové výroby, hromadné dopravy a spojů, peněžní a pojišťovací soustavy, rozhlas, televize a film a konečně nejdůležitější společenská zařízení jako zařízení zdravotnická, školy a vědecké ústavy.

Privátní vlastnictví se pak dělilo na osobní vlastnictví a na vlastnictví soukromé. Osobní vlastnictví se týkalo výhradně spotřebních předmětů (zejména předměty osobní a domácí potřeby), rodinných domů a úspor nabytých prací (čl. 10). Nejrestriktivnějším způsobem bylo zmíněno drobné soukromé hospodářství „založené na osobní práci a vylučující vykořisťování cizí pracovní síly“ (čl. 9).⁵³

Podkapitulu věnovanou hospodářské politice zakončujeme citací čl. 14 odst. 2 ústavy z roku 1960, který lze alespoň částečně pochopit připomenutím si atmosféry studené války a pevného začlenění ČSSR do komunistického východního bloku. Podle tohoto ustanovení totiž uskutečňování cíle všestranné výroby „umožňuje soudružská spolupráce ČSSR se SSSR a s ostatními zeměmi světové socialistické soustavy. Tuto spolupráci, která je založena na vzájemné soudružské pomoci a na mezinárodní socialistické dělbě práce, ČSSR soustavně rozvíjí a upevňuje.“ Bez této připomínky je totiž zcela zřejmé, že ústavní proklamace privilegované hospodářské spolupráce pouze s některými zeměmi je z tržně ekonomického a koneckonců i právního pohledu holým nesmyslem.

3.2 Národně státní zřízení

Další významnou složkou ústavního systému ČSSR bylo národně státní zřízení, tzn. vnitřní struktura státu a organizace jeho území. V tomto směru došlo k zásadní změně 1. ledna 1969, kdy nabyl účinnosti ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a z původně unitárního státu se stala federace. Vznik federace byl oficiálně v odborné ústavněprávní literatuře odůvodňován napl-

⁵² „Vítězný proletariát organizovaný ve vládnoucí třídě a stát vyvlastňuje vyvlastňovatele, a tak vzniká na troskách kapitalistického vlastnictví nový typ vlastnictví, socialistické společenské vlastnictví.“ Tamtéž, str. 97.

⁵³ Blíže k otázce jednotlivých forem vlastnictví viz kapitolu P. Bělovského „Občanské právo“ dále v tomto svazku.

ňováním tezí plynoucích z V. kongresu Komunistické internacionály a také ze závěrů jednotlivých sjezdů KSČ.⁵⁴

Do zavedení federálního státního zřízení existoval asymetrický model unitárního státu. Pro pochopení tohoto modelu je třeba mít především na zřeteli, že ve volbách konaných v roce 1946 na Slovensku nevyhráli komunisté, leč Demokratická strana. Komunistická strana (KSČ a KSS) se proto v obavě z odchylného politického vývoje na Slovensku přes odpor Demokratické strany výrazně zasadila za centralizaci státního uspořádání, tj. zejména za těsnější podřízení a kontrolu slovenských národních orgánů vládou (tzv. třetí pražská dohoda z června 1946). Situace se zásadně změnila po tzv. malém únoru na Slovensku,⁵⁵ v jehož důsledku byla prakticky eliminována politická opozice. Ústava 9. května proto na první pohled zaváděla jistou formu samostatné politické reprezentace Slovenska (bez její české protiváhy), nicméně faktická situace se vyvíjela zcela jinak: nebyla plněna zásada o státních tajemnicích ve výlučně celostátních rezortech, podle níž jím měl být Slovák, pokud je ministrem Čech, a naopak; byla umrtvena činnost SNR jako zastupitelského sboru; byla prolomena zásada, že Sboru pověřenců a pověřencům přísluší veškerá moc vládní a výkonná na Slovensku s výjimkou věcí národní obrany a zahraniční politiky.⁵⁶

Je faktem, že prvorepubliková teze o jednom československém národu byla dlouhodobě neudržitelná a velmi nešťastná byla rovněž nevyvážená situace, kdy do konce roku 1968 existovala pouze Slovenská národní rada, bez odpovídající politické protiváhy v českých zemích. Zavedením federativního státního zřízení nicméně k narovnání národnostních poměrů v Československu za existence (centralistického) totalitního režimu dojít nemohlo a zejména polistopadový vývoj zcela názorně ukázal, že určité mechanismy prezentované jako výdobytky socialistického vývoje (typicky zákaz majorizace) jsou v demokratických podmínkách zcela neživotaschopné a že v období komunistického režimu nebyly ničím jiným než líbivou fasádou, zakrývající skutečné problémy (blíže viz bod 4.1).

Za základní federativní principy byly zpravidla označovány marxisticko-le-

⁵⁴ Zdobinský a Matoušek dokonce odkazují na první parlamentní projev K. Gottwalda z roku 1924, který v něm jako cíl boje proti sociálnímu a národnostnímu útlaku stanovil „československou federaci socialistických sovětských republik“ (Dílo cit. výše, pozn. č. 1, str. 152).

⁵⁵ K tomu blíže viz např. Ripka, H. Únorová tragédie. Atlantis: Brno, 1995, str. 116 a n. V podstatě šlo o to, že pod záminkou splnění požadavku sjezdu slovenských závodních výborů na podání demise Sboru pověřenců tak, aby v novém sboru byly zastoupeny „všechny demokratické a protifašistické síly slovenského národa“, oznámil tuto demisi předseda Sboru pověřenců G. Husák, aniž o tom alespoň informoval pověřence z Demokratické strany. Tím se vytvořil prostor pro jmenování nově složeného Sboru pověřenců, kde byla pozice Demokratické strany výrazně oslabena.

⁵⁶ Blíže viz Grospič, J., Jičínský, Z. Problémy státoprávního uspořádání česko-slovenských vztahů. Právník, 1968, č. 6, str. 481 a n.

ninské řešení národnostní otázky, dobrovolné soužití obou národů ve společném státě, jejich rovnoprávnost, stejná politická a hospodářská základna a dále především demokratický centralismus (čl. 18 odst. 1 ústavy z roku 1960) a vedoucí úloha KSČ. I pouhý výčet těchto principů plně potvrzuje předchozí tezi o „vážnosti“ pojmání federalistického principu v komunistickém Československu.

4. Vybrané státní orgány

Při analýze postavení a činnosti jednotlivých státních orgánů je třeba mít na zřeteli, že státní moc nebyla koncipována na principu její dělby, nýbrž jednoty s (formálně) dominantním postavením zastupitelských orgánů. Věda ústavního práva se vědomě distancovala od koncepce Ch. de Montesquieu, a to proto, že tato „odmítá možnost existence jednoho nejvyššího orgánu státní moci. To je jednou ze slabin [...] celé koncepce, neboť s ní není slučitelná taková charakteristika naší zastupitelské soustavy, jakou je vyjádření její nadřazenosti v mechanismu státní moci. Naše ústavní předpisy sice nikde o jednotě či odmítnutí dělby moci nehovoří, přesto z nich můžeme vyvodit relativně ucelenou soustavu argumentů ve prospěch marxisticko-leninského pojetí její jednoty. Lze konstatovat, že v ČSSR jsou ústavně zakotveny ekonomické, sociálně-třídní, politické, ideologické, organizační a státoprávní základy, na nichž je jednota moci založena.“⁵⁷

Proto také nepřekvapí, že Federální shromáždění bylo charakterizováno jako nejvyšší orgán státní moci,⁵⁸ což nasvědčuje pro tzv. vládu shromáždění. Prezident republiky zase nebyl v rozporu se současnou koncepcí vnímán jako orgán výkonné moci, nýbrž jako samostatný orgán prezidiální. A tehdejšíma očima viděno je vcelku logické, že jakkoliv byl ústavním zákonem č. 143/1968 Sb. (čl. 86 až 101) zakotven Ústavní soud ČSSR, nebyl nikdy fakticky zřízen, protože bylo možno předpokládat, že jeho reálná činnost by mohla účinně drolit zmíněnou tezi o jednotě státní moci. (Že tato obava nebyla planá, přesvědčivě dokazuje zkušenost Polska z 80. let, kdy ustavený Ústavní soud, původně zamýšlený jako typický „fíkový list“, dokázal i v podmínkách uvádajícího komunistického režimu získat značnou autoritu a udělat mnoho dobrého pro postupné budování ústavního

⁵⁷ Filip, J. Zastupitelské sbory v ČSSR. UJEP: Brno, 1986, str. 13. Obdobný závěr, formulovaný jen poněkud jinými slovy, vyjádřil např. i J. Boguszak (Montesquieho theorie dělby moci, její význam a osudy. Právník, 1955, č. 4, str. 209): „Vítězný proletariát řídí společnost pomocí státu v zájmu pracujícího lidu, nastoluje skutečnou, neomezenou vládu lidu, vládu pracující většiny společnosti, skutečnou, neomezenou demokracii pro pracující. Celý systém státní organizace je uzpůsoben tak, aby masy pracujících byly přibírány k rozpravám a rozhodování o nejdůležitějších státních záležitostech. Socialistický státní aparát se neustále posiluje zapojováním stále širších mas pracujících k účasti na státní práci. V socialistické státní soustavě není proto místa pro dělbu moci.“

⁵⁸ Čl. 29 odst. 1 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

a právního státu.) V konečném důsledku tak došlo ke zcela paradoxní situaci, kdy ústava přímo zakotvovala instituci ústavního soudu, nicméně protože tento nebyl nikdy fakticky ustaven, dodávala ústavně právní doktrína argumentaci, proč vlastně je tato instituce zcela nevhodná. Např. Z. Vebera dospěl k závěru, že „socialistická ústavní teorie vylučuje možnost omezení svrchovaných orgánů státní moci jiným státním orgánem, který by stál nad nebo vně parlamentu. Z toho důvodu se taky socialistický stát vyhýbá konstituování orgánů ústavní kontroly, které by jakýmkoliv způsobem mohly omezovat suverenitu pracujícího lidu a stály vlastně nad tímto orgánem. To je také důvod, proč v podstatě socialistické státy odmítají koncepci vytváření nadparlamentního nebo mimoparlamentního orgánu ústavního soudnictví, který by dohlížel nad souladem zákonů s ústavou, s jedinou výjimkou Jugoslávie.“⁵⁹

4.1 Moc zákonodárná

Držiteli zákonodárné moci byly sice v zásadě československé parlamenty, nebyly v tom však monopolisty.⁶⁰ Dáno je to rozšířeným využíváním institutu zákonodárné substituce parlamentů jako celků jejich předsednictvy, a na sklonku 40. let a v letech 50. také delegací zákonodárných oprávnění ve prospěch vlády.⁶¹ Legislativní akty substituční i delegační sice zpravidla vyžadovaly potvrzení parlamentním plénem, takže formálně byla zachována kontrola, otázkou však je, o kontrolu koho nad čím se fakticky jednalo.

Povaha režimu se totiž vedle postavení soudů a prokuratury z hlediska organického ústavního práva zvláště markantně projevovala v postavení a roli parlamentů. Vývoj ústavní úpravy se jich přitom dotýkal primárně změnou kontextu: podle ústavy z roku 1948 zůstávají Československu formální atributy parlamentní formy vlády (odpovědná vláda, postavení prezidenta republiky apod.), zatímco po roce 1960 je patrná ústavní transformace v režim vlády shromáždění.⁶²

⁵⁹ Vebera, Z. Ústava – základ ústavnosti a zákonnosti v ČSSR. UJEP: Brno, 1988, str. 144. Opačný názor, plédující pro zřízení ústavního soudu, viz např. P. Peška (Několik námětů a poznámek k přípravě zákona o Ústavním soudu ČSSR. Právník, 1969, č. 7, str. 543 a n.) a V. Mikule (Teze k některým otázkám provedení čl. 92 ústavního zákona o československé federaci, tamtéž, str. 552 a n.).

⁶⁰ Pojem „parlament“ užíváme velmi volně, a to navzdory vědomí možného navázání na určité funkce či skutečné činnosti. Srov. blíže Kysela, J. Parlament a parlamentarismus. In: Syllová, J., Kolář, P., Kysela, J., Georgiev, J., Pecháček, Š. Parlament České republiky. Linde: Praha, 2. vyd. 2008, str. 16–19, případně Heywood, A. Politologie. Eurolex Bohemia: Praha, 2004, str. 329–330.

⁶¹ K tomu viz např. Kysela, J. Zákonodárství bez parlamentů. Delegace a substituce zákonodárné pravomoci. Právnícká fakulta UK: Praha, 2006, str. 104–105 a 123 a n.

⁶² K vývoji československých parlamentů po roce 1945 srov. nejnověji Georgiev, J. Vývoj parlamentního zřízení v českých zemích. In: Syllová, J., Kolář, P., Kysela, J., Georgiev, J., Pecháček, Š. Parlament České republiky. Linde: Praha, 2. vyd. 2008, zvl. str. 71–76, a literatura tam uvedená.

Skriptum z roku 1974 příznačně nadepisuje jeden z oddílů: „Pařížská Komuna – vzor socialistického ústavního zřízení“.⁶³ Na papíře se tak Národní shromáždění posunulo z pozice orgánu moci zákonodárné do pozice nejvyššího orgánu státní moci, jemuž jsou všechny ostatní orgány odpovědné, resp. odvozují se od něj (včetně odpovědného prezidenta republiky). Ve skutečnosti však bylo před rokem 1960 i po něm tzv. fasádním parlamentem, tedy obsahově vyprázdněnou institucí existující ze symbolických (ornamentálních) důvodů.⁶⁴ Vyplyvá to mj. z povahy dobových ústav, míjejících se s realitou způsobu (prostředků a mezi) vládnutí (K. Loewenstein).⁶⁵ Koneckonců i první učebnice tehdejšího „státního práva“ (stát je starší a důležitější než ústava, není na ni vázán – podobně konzervativní němečtí státovědci 19. století – viz výše) kritizuje „pokryteckou, protlidovou povahu buržoasních ústav“;⁶⁶ v nichž i parlamentarismus je jen fiktivní, protože vlády, opírající se o monopolistické kruhy kapitalismu, mají nad parlamenty politickou i právní převahu: falšují volby, omezují působnost parlamentu, významné akty přesouvají mimo něj apod.⁶⁷ Jelikož ještě horšího hodnocení se dostalo dělbě moci, nalézají doboví interpreti v Ústavě 9. května spíše „politickou jednotu státní moci“, jejímiž nositeli jsou především zastupitelské orgány; odkazy na „moci“ v ústavě jsou již jen vyznačením působnosti státních orgánů.⁶⁸

⁶³ Vebera, Z., Kroupa, J. Ústavní právo ČSSR. UJEP: Brno, 1974. Autoři tím navazují na o něco starší skriptum Klokočkovy, tehdy již zakázané, v němž najdeme oddíl „Klasický model socialistického ústavního zřízení“ s pododdíly „Pařížská komuna“ a „Komuna – klasický model socialistické demokracie“. Viz Klokočka, V. Teorie ústavy a ústavní právo. I. díl. UJEP: Brno, 1971.

⁶⁴ C. Schmitt svého času upozorňoval, že parlamenty jako instituce liberálního věku mohou klidně přežít i v masové demokracii, resp. v nedemokratickém zřízení, promění se však jejich obsah, vůdčí idea, již je vláda diskusí, hledání a odhalování relativních pravd. Viz Schmitt, C. The Crisis of Parliamentary Democracy. 4. vydání. MIT Press: Cambridge, Massachusetts, 1994.

⁶⁵ Ústava 9. května je zprvu ústavou nominalistickou (míjí se s dynamikou mocenského procesu), záhy se stává ústavou sémantickou (pouhá „maškaráda režimu“). Po roce 1960 je charakterizace ústav obtížnější, protože explicitní kodifikace vedoucí úlohy KSČ je schopna leccjakou tenzi mezi právní a faktickou ústavou zhojit: ústava sama předpokládá, že co strana koná, dobře koná...

⁶⁶ Bartuška, J. in: Bartuška, J. a kol. Československé státní právo Orbis: Praha, 1953, str. 30.

⁶⁷ V československých poměrech 50. let měla tato slova zvláštní přídech biblického srovnávání třísky a břevna v oku. Např. Národní shromáždění přijalo v roce 1949 ještě 89 zákonů, v roce 1950 65, zatímco v roce 1954 jen 12 a o rok později dokonce pouhých 5. Nešlo přitom o symptom ohlašovaného odumírání práva, protože samo předsednictvo Národního shromáždění přijalo v roce 1954 11 a v roce 1955 14 zákonných opatření. Hlavní těžiště vytváření práva se však přesunulo do vlády, ať již na základě široce koncipovaných zmocnění k prováděcí normotvorbě, nebo přímo na základě zmocňovacích zákonů (např. č. 143/1949 Sb., ústavní zákon č. 47/1950 Sb.). Srov. Gronský, J. Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. II. 1945–1960. Karolinum: Praha, 2006, str. 340. Volebních manipulací nebylo třeba, neboť ty slouží ke zkrácení soutěže, která tu vůbec neprobíhala apod.

⁶⁸ Bartuška, cit. výše, pozn. č. 66, str. 30 a n. a 70 a n. Líčení povahy parlamentarismu je

„Fasádností“ se každopádně ještě výrazněji prohloubil v československých poměrech tradiční deficit reálného významu parlamentu, jsooucího vlastně až do roku 1990 parlamentem „vnějškově řízeným“, a proto politicky marginalizovaným: viz mimořádně silná role politických stran, delegujících členy Revolučního Národního shromáždění, po roce 1918, Pětka a její variace, po 2. světové válce specifická platforma Národní fronty atd.⁶⁹ Parlamenty tak u nás (z řady důvodů) nebyly autonomními politickými aktéry, nýbrž spíše potvrzovateli jinde přijatých politických rozhodnutí. Sváděny příliš nebyly ani argumentační bitvy mezi vládou a opozicí, neboť ta posledně jmenovaná byla buď ignorována pro svou destruktivnost, nebo zcela chyběla. Proto také nikdo necítil potřebu jednat na půdě Národního shromáždění třeba o mnichovské krizi.

Patrnější než změna kontextu (ústavního systému zachyceného na papíře) je změna struktury parlamentu, kdy jsou přelomovými roky 1968/1969, v nichž se z jednokomorového Národního shromáždění stává dvoukomorové Federální shromáždění.⁷⁰ Mění se také role Slovenské národní rady (dále jen „SNR“), již se po federalizaci Československa objevuje „partner“ v podobě České národní rady (dále jen „ČNR“), čímž se odstraňuje dlouholetá asymetrie, dnes v modelové podobě patrná třeba v devolucionizované Velké Británii.⁷¹ Menší změny jsou zaznamenatelné, pokud jde o organizaci parlamentu, kompetence předsednictev atd.

4.1.1 Orgány moci zákonodárné a jejich struktura

Jak již bylo řečeno, v letech 1948 až 1968 bylo celostátním parlamentem Národní shromáždění, které se na základě čl. 147 písm. a) ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, stalo Sněmovnou lidu, tedy první

zjevně ovlivněno Leninovým spisem „Stát a revoluce“, jehož obšírná citace uvozuje kapitolu o Federálním shromáždění v učebnici státního práva ještě v roce 1988: parlamenty jako „žvanírný“ vodící pracující za nos je třeba nahradit pracujícími parlamenty. Viz Zdobinský, S., Peška, Z. a kol. Československé státní právo. Ústav státní správy: Praha, 1988, str. 129–130. Je pravdou, že v socialistických parlamentech se toho mnoho nenamluvalo, jen se hlasovalo. Soudě podle různých anket, přežívá v mnohých současných pozorovatelích parlamentního dění určitý sentiment v řazení toho, co je, resp. co není parlamentní práce.

⁶⁹ Kabele, J. Z kapitalismu do socialismu a zpět. Teoretické vyšetřování přerodu Československa a České republiky. Karolinum: Praha, 2005, str. 208–209. Spíše než o vnějším řízení píše J. Kabele o exterritorializaci parlamentu, jemuž dominuje vnější síla, která jej buď zcela vytlačuje mimo aktivní dění, nebo jej činí pouhým nástrojem. V různé míře se s tímto jevem setkáme také v zemích s (neo-) korporativním uspořádáním.

⁷⁰ K němu viz např. Kysela, J. Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů. Eurolex Bohemia: Praha, 2004, str. 399 a n.

⁷¹ Westminsterský parlament je parlamentem britským a současně je jediným reprezentativním shromážděním anglickým (nepočítáme-li Velký Londýn), zatímco Wales, Skotsko a Severní Irsko mají vlastní regionální shromáždění, byť s různými kompetencemi (asymetrická devoluce; podobně ještě doznívající, ovšem již vyrovnávaná asymetrická autonomie španělská).

komorou nového Federálního shromáždění. Druhá komora, Sněmovna národů, byla na počátku zvolena oběma národními radami z jejich členů, kteří nebyli poslanci Národního shromáždění. Členové ČNR a Sněmovny národů vybraní v roce 1968 platili – ve srovnání se Sněmovnou lidu – ve zvýšené míře za proreformní (zastávce Pražského jara). V této provizorní podobě působilo Federální shromáždění až do voleb v roce 1971. Každopádně až do roku 1989, resp. 1992, zůstal celostátní parlament dvoukomorovým.

Oproti předchozí, meziválečné etapě československého bikameralismu se tentokrát jednalo o bikameralismus symetrický, dokonalý či úplný, tedy o model s kompetenční identitou obou komor. Bylo to důsledkem „silného“ reprezentativního titulu, totiž federalismu, který se ideálnětypicky („velký kompromis“ v USA) projevuje právě rovností komor, z nichž jedna reprezentuje občany a druhá konstitutivní jednotky federace: je-li k přijetí rozhodnutí třeba shody obou komor, není upozaděn ani princip občanský, ani federativní. Tento model byl v zásadě akceptován též tzv. socialistickými federacemi (SSSR a Jugoslávie), které měly být marxisticko-leninským rozřešením národnostní otázky.⁷² V našem případě měl symbolizovat rovnost obou národů, resp. národních republik, proto měla být polovina poslanců volena v jedné a druhá polovina ve druhé z republik (1:1), ač poměr počtu obyvatel byl odlišný (zhruba 2:1).⁷³

Československý ústavodárce však myšlenku rovnosti rozvedl dále, a to až k principu zákazu majorizace, v našich ústavních dějinách známému z ústavního zákona o slovenské autonomii.⁷⁴ Reflektoval tak nejspíše povahu dvoučlenné federace,⁷⁵ byť i sama parita obou národů ve druhé komoře by se mohla jevit dostačující.⁷⁶ Pro určitá hlasování se tedy stanovil nejen povinný souhlas obou komor, ale též souhlas obou kurií Sněmovny národů, tj. poslanců zvolených v té a oné republice. Pro přijetí ústavních zákonů, volbu prezidenta republiky apod. byla dokonce předepsána třípětinová většina kombinovaná ze zákazem majorizace. Potenciálně tak mohla relativně nepočtená část Federálního shromáždění

⁷² K. Marx, F. Engels i V. I. Lenin připouštěli federaci právě jen na bázi národní, jinak preferovali centralizovaný stát. Srov. Trella, J. In: Zdobinský, S., Matoušek, S. Státní právo evropských socialistických zemí. Panorama: Praha, 1983, str. 190 a n.

⁷³ Viz např. Návrh zásad federativního uspořádání ČSSR. In: Gronský, J. Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. III. 1960–1989. Karolinum: Praha, 2007, str. 164.

⁷⁴ Zákaz majorizace indikuje určité napětí a nedůvěru ve vztazích mezi konstitutivními entitami, silně působí na hledání širší shody, při absenci vůle k ní však může snadno sklouznout k paralýze daných orgánů. Najdeme jej ve federalizované Belgii, jeho modifikací byl svého času konfederativní princip souhlasu všech republik a autonomních oblastí s určitými rozhodnutími v Jugoslávii.

⁷⁵ Vebera, Z., Kroupa, J. Ústavní právo ČSSR. UJEP: Brno, 1974, str. 138.

⁷⁶ Podobně úvaha J. Filipa: „Důvodem existence Sněmovny národů je zajistit rovnoprávné postavení obou národních států. Naše ústavní řešení se ovšem samotnou existencí této sněmovny nespokojuje a stanoví další procesní záruky této ochrany. Takovým prostředkem je zákaz majorizace...“. Viz Filip, J. Zastupitelské sbory v ČSSR. UJEP: Brno, 1986, str. 118.

blokovat přijetí důležitých zákonů či jiných aktů (při požadavku kvalifikované většiny šlo o dvě pětiny členů jedné z kurií Sněmovny národů + 1 = 31). Do roku 1989 to nicméně nikterak nevadilo, protože hlasování byla v zásadě jednomyslná, předem programovaná již výše zmíněným „vnějším řízením“. Oddělené schůze komor byly vzácností, naopak převažovaly schůze společné, pročez J. Filip opodstatněně píše o „fiktivním bikameralismu“.⁷⁷ Vše tak působí jen jako rozvedení staršího (quasidivadelního) představení o způsobu vládnutí, neboť, jak správně upozorňuje J. Amm, základním problémem federalismu jako vertikální dělby moci v zemích reálného socialismu je střet s koncepcí jednoty moci, mocenského monismu, který je ztělesňován ve struktuře státostran – proto také píše o unitárním federalismu, který je jevem odlišným od federalismu se silným centrem, jež známe např. z Rakouska.⁷⁸ Demokratický centralismus komunistických stran byl způsobivý „přebít“ jakkoliv koncipovanou strukturu státních orgánů, jež všechny svazoval stejnou vůlí (model „jednoho prstenu“); proto mohla fungovat i konfederalizovaná Jugoslávie, která začala zacházet na úbytě až při decentralizaci Svazu komunistů Jugoslávie.

Vedle Federálního shromáždění existovaly i jednokomorové zastupitelské sbory republikové, a to zprvu jen SNR, od roku 1968 rovněž ČNR. Tu zvolilo na základě ústavního zákona č. 77/1968 Sb., o přípravě federativního uspořádání Československé socialistické republiky, Národní shromáždění na návrh Národní fronty „jako prozatímní orgán ústavní politické reprezentace českého národa“, a to z řad českých poslanců Národního shromáždění a z dalších význačných představitelů českého veřejného života. Mnozí poslanci tak drželi dvojí mandát: poslance Národního shromáždění (posléze Sněmovny lidu) a ČNR, resp. ČNR a Sněmovny národů (ta byla zvolena národními radami – viz výše).

Vztahy mezi jmenovanými zákonodárnými sbory byly proměnlivé. Na počátku sledovaného období je SNR sborem s oprávněním přijímat regionální zákony, jejichž výčet se však postupně stále tenčí; v 60. letech je již její role značně redukována. Federalizace znamená naopak značné kompetenční posílení nyní již obou národních rad, jež však kvůli nastupující normalizaci-centralizaci nemá dlouhého trvání (ústavní zákon č. 125/1970 Sb.). Poměrně omezený význam národních rad jako zákonodárných sborů přetrval až do konce existence komunistického režimu; jejich zákonodárná produkce vykazuje značnou obdobnost svědčící (mj.) o společném usměrňování.

Specifickým strukturním prvkem všech jmenovaných sborů byla jejich předsednictva, vybavená četnými organizačními, ale i substitučními oprávněními. O nich ale bude řeč níže.

⁷⁷ Filip, J. Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva. Masarykova univerzita: Brno, 2001, str. 236.

⁷⁸ Amm, J. Die Föderalversammlung der CSSR. Sozialistischer Parlamentarismus im unitarischen Föderalismus 1969–1989. Westdeutscher Verlag: Wiesbaden, 2001.

4.1.2 Způsob ustavení

S dvěma výjimkami byly parlamentní sbory vždy přímo volené. První výjimku představovalo ustavení ČNR a Federálního shromáždění při federalizaci Československa, druhou výjimku kooptace prováděné na základě ústavního zákona č. 117/1969 Sb., o prodloužení volebního období národních výborů, národních rad a Federálního shromáždění, Nejvyššího soudu, krajských, okresních a vojenských soudů.⁷⁹ Zvláště druhý z případů pěkně ilustruje rozdíl mezi tradičním pojetím mandátu volného a dobovou koncepcí mandátu vázaného. Krom toho, že mohli být poslanci odvoláni svými voliči (viz dále), umožňoval citovaný ústavní zákon zbavit mandátu poslance rozhodnutím příslušného zastupitelského sboru na návrh příslušného orgánu Národní fronty, jestliže poslanec bez vážného důvodu po delší čas neplní svou poslanceckou funkci nebo svou činností narušuje politiku Národní fronty. To se týkalo všemožných „revizionistů a oportunistů“, kteří se angažovali během Pražského jara. Na uprázdněná místa kooptovaly zastupitelské sbory nové členy, a to opět na návrh příslušného orgánu Národní fronty (členy Sněmovny národů Federálního shromáždění odvolávaly i volily národní rady). Na počátku 70. let tak v Československu působily zákonodárné sbory, jejichž řádné volební období již uplynulo a bylo opakovaně prodloužováno, bez vůle voličů vygenerovaly sbor další (ČNR) a opět bez vůle voličů zbavovaly své členy mandátů a přidělovaly je jiným osobám – J. Gronský to označuje „za jeden z nejvýznamnějších projevů ignorace elementárních principů ústavněprávní kultury v Československu“.⁸⁰

Pokud jde o volby, je vcelku známo, že nebyly ani svobodné ani soutěživé, zvláště v roce 1948 a v 50. letech nebyly namnoze ani tajné. Jejich právní úprava se každopádně měnila. Zprvu se užíval systém poměrného zastoupení (ústavní zákon č. 74/1948 Sb. a zákon č. 75/1948 Sb.). Pokračovala starší tradice volební povinnosti, novinkou však bylo oprávnění předkládat kandidátní listiny ze strany „volebních skupin“, jimiž *de iure* mohly být politické strany, jejich sdružení, potažmo skupiny voličů, *de facto* se jednalo o jednotnou kandidátku Národní fronty, která tak těžko mohla volby nevyhrát. Využití plenty bylo možné, nikoliv však povinné (v roce 1948), což vedlo k výzvam typu „uvědoměli volí manifestálně“, protože nemají co skrývat. Ti, co šli za plentu, byli v podezření, že užili např. prázdného lístku za účelem vyjádření nesouhlasu s volbami či režimem. I po zrušení volební povinnosti zůstala téměř stoprocentní volební účast, která ve svobodných poměrech odporovala všem poznatkům politické sociologie (přirozená míra politická apatie apod.).

Květnová ústava o volebním systému nepojednávala. Zachovala osobní výkon mandátu, ve srovnání s ústavní listinou z roku 1920 však již zmizela slova

⁷⁹ K tomu též Kudrna, J. Vytváření a rekonstrukce parlamentu v přelomových obdobích dějin Československa a jejich důsledky. Práce posluchačů PF UK č. 127: Praha, 2002.

⁸⁰ Gronský, cit. výše, pozn. č. 73, str. 275.

o tom, že poslanci nesmějí od nikoho přijímat příkazy. Součástí poslanceckého slibu byla též věrnost „lidově demokratickému zřízení“.

Ústavní zákon č. 26/1954 Sb., o volbách do Národního shromáždění a o volbách do Slovenské národní rady, znamenal přetržku s dosavadní československou tradicí systému poměrného zastoupení, neboť byl zaveden většinový volební systém, kdy se v každém volebním obvodu volil jediný poslanec, což vydrželo až do roku 1990. Současně to až do času perestrojky znamenalo, že byl v každém obvodu nominován jediný kandidát. Právě tehdy u nás začíná prosazování specifické varianty tzv. strukturální reprezentace, tedy otištění profesní, věkové, vzdělanostní aj. struktury ve složení zákonodárného sboru (pověstně dojičky), který nevyjadřuje politické preference, protože ty jsou jasně a předem dané, nýbrž jakési sociální milieu.

Podle prováděcího volebního zákona (č. 27/1954 Sb.) bylo ke zvolení poslance třeba nadpoloviční většiny odevzdaných platných hlasů; nebylo-li takového kandidáta, měly se konat nové volby, případně opětovná volba mezi dvěma nejúspěšnějšími kandidáty – výběr variant byl ponechán na volební komisi. V praxi však takové případy samozřejmě nenastávaly, protože kandidát byl jen jeden. Jde tak o další z mnoha dokladů, proč nemůžeme vyvozovat žádné relevantní závěry o povaze režimu z textu právních předpisů, neznáme-li aplikační praxi, dobový kontext apod.

Dokončen byl přechod k vázanému mandátu, když byla zakotvena možnost odvolat poslance „jeho“ voliči. „*Tímto uspořádáním [...] je zřetelně vyjádřen skutečně široký demokratismus lidově demokratického zřízení, ostře kontrastující s pseudodemokratickou soustavou buržoasní, kde volební právo a vliv pracujícího občana na vedení státních věcí se vyčerpává tím, že občanu je dána jednou za několik roků možnost hlasováním rozhodovat o tom, kdo z příslušníků vykořisťovatelské třídy jej bude utlačovat.*“⁸¹ (Pěkně je tu slyšet ozvěna rousseauovské kritiky Angličanů svobodných jen v den voleb, jinak však ujařmených.)

Návrh na odvolání podávala Národní fronta vládě; poslanec byl odvolán nadpoloviční většinou hlasů při účasti nejméně poloviny oprávněných voličů. Od roku 1960 se měl návrh na odvolání podávat předsednictvu Národního shromáždění, přičemž odvolání bylo omezeno tím, že poslanec zklamal důvěru voličů nebo se dopustil činu nehodného poslance. K odvolání se již neměly organizovat „volby naruby“, nýbrž o něm mělo být veřejně hlasováno na veřejných schůzích. Potřeby politické moci zbavit se poslanců však byly realizovány jinak (Lex Šejna, kooptace na začátku normalizace i v letech 1989–1990).

Volební období parlamentů mohlo být předčasně zkráceno rozpuštěním podle Ústavy 9. května, byť se to nikdy nestalo. Po oficiálním přechodu k režimu vlády shromáždění v roce 1960 se staly zákonodárné sbory nerozpuštělnými, což vydrželo až do roku 1992 (s výjimkou rozpuštění při neúspěchu dohodovacího řízení mezi komorami po roce 1969), ovlivnilo to přípravu Ústavy ČR

⁸¹ Peška, P. in: Bartuška, J. a kol. Československé státní právo. Orbis: Praha, 1953, str. 343–344.

i mentalitu mnohých dlouholetých poslanců, která přetrvávala ústavní mezník další transformace režimu 1. ledna 1993.

4.1.3 K právnímu statusu poslanců

O povaze mandátu již byla řeč v předchozím oddílu, přejít tak můžeme k jiným složkám. Zapomínat však nesmíme, že jejich uplatňování bylo významně poznamenáno snižující se četností parlamentních schůzí, což souviselo se snahou neomezovat se být i poslušným parlamentem, který měl navíc být – na rozdíl od buržoazních států – opravdu lidovým: poslanci tak měli zůstat ve svých občanských povoláních.⁸² To, že se nepředpokládalo soustavné pracovní nasazení, je pěkně vidět na budově Federálního shromáždění s její absencí kanceláří a pracovních míst vůbec.⁸³

Poslanci tudíž mohli volit a být voleni do parlamentních orgánů a funkcí funkcionářů, ale orgány byly pracovními jen ve specifickém slova smyslu (debatovalo se o vládních návrzích bez ambic je zásadně změnit či dokonce zamítnout, dílčí změny však možné byly), o funkcionářích parlamentních sborů se rozhodovalo v orgánech „vnějšího řízení“. Vedle parlamentních orgánů přežily i parlamentní kluby stran Národní fronty, nesloužily ovšem jako platformy tříbení názorů a politického vyjednávání. Poslanci mohli ministry interpelovat a klást jim dotazy, zaměřovali se však spíše na intervence ve prospěch svých obvodů a jednotlivých voličů. Tradiční, tj. široký rozsah si „na papíře“ podržela imunita, což ostatně platí do dnešních dnů.

4.1.4 Organizace parlamentů

Jednotlivé ústavy zmiňovaly především výbory, jimž příslušela příprava jednání plných schůzí, a to jako orgány s citačním právem (1948) nebo zákonodárnou iniciativou (1968). Samostatnou úpravu jim věnovala ústava z roku 1960, podle níž se jednalo o pracovní a iniciativní orgány pro hlavní úseky státní a společenské činnosti, které sledují a projednávají plnění úkolů v hospodářské a kulturní výstavbě a dávají podněty k činnosti státních orgánů, ve své činnosti se opírají o spolupráci s pracujícími a s jejich organizacemi apod.

Vedle výborů je třeba zmínit především předsednictva, jakési „miniparlamenty“ způsobilé nejen organizovat a řídit činnost parlamentů, ale i nahrazovat pléna v době, kdy se nezasedalo, a to jak v přijímání zákonů (neodkladná opatření, zákonná opatření), tak třeba i ve vyhlášení války. To dále snižovalo tlak na svolávání plenárních schůzí, které opatření předsednictva dodatečně schvalovaly. J. Syllová uvádí, že v letech normalizace se zákonných opatření užívalo tam,

⁸² Ve variantách to známe ze švýcarské koncepce „Milizparlament“, resp. z nizozemské První komory – v obou jmenovaných zemích se má čelit odcizování parlamentní politiky od běžného života.

⁸³ Oproti britskému parlamentu tu ale chybělo i prostorné lobby.

kde se zdála nežádoucí i ta nevelká pozornost spojená s přijímáním zákonů.⁸⁴ Předsednictva byla ve funkci do zvolení nových, což zprvu znamenalo po dobu jednoho roku, později po celé volební období. Jelikož nové předsednictvo bylo voleno až po volbách, zůstávaly jeho členům mandáty, jež by jinak ztratili.

Předsednictvo Národního shromáždění podle Ústavy 9. května mohlo podávat v případě sporu závazný výklad zákonů a rozhodovat o souladu zákonů s ústavou a nařízení se zákonem (podobnou konstrukci najdeme i v tehdejší NDR a ve Francii). Později se to stalo přímo součástí úkolů zákonodárského sboru jako takového. Např. ústavní zákon o čsl. federaci v čl. 36 odst. 4 světil Federálnímu shromáždění oprávnění rušit nařízení nebo usnesení vlády, případně „obecně závazné předpisy“ pro rozpor s ústavním zákonem nebo zákonem (dříve čl. 41 odst. 2 socialistické ústavy). V této logice bylo poněkud nesystémové zřizovat ústavní soudnictví („nedemokratická instituce“), protože jednak k protiústavním rozporům v právním řádu díky součinnosti všech se všemi nedocházelo, jednak se tím narušovala pozice nejvyššího orgánu státní moci – přímého reprezentanta suverénního lidu. „Nerealizace ústavního soudnictví v podmínkách socialistického zřízení potvrzuje názor, že je problematické a neorganické; z ústavního principu suverenity lidu totiž vyplývá, že jediným suverénním orgánem činným v zájmu všeho pracujícího lidu je nejvyšší orgán státní moci, nejvyšší zastupitelský a zákonodárský sbor – Federální shromáždění – kterému patří prvotní normotvorná činnost a pravomoc, ale současně i nejvyšší ochrana ústavy spojená s kontrolou ústavnosti a zákonnosti všech právních norem, jakož i s pravomocí rozhodovat s konečnou platností o tom, zda zákony jsou nebo nejsou v souladu s ústavou.“⁸⁵

4.2 Prezident

První zajímavostí je skutečnost, že prezident coby individuální orgán byl v zemích socialistického tábora absolutní výjimkou. Kromě Rumunska (N. Ceausescu) a Jugoslávie (do smrti J. B. Tita, výlučně na jehož osobu byla tato funkce ústavně vázána⁸⁶) měly totiž ostatní státy kolektivní hlavu státu.⁸⁷ Důvody, proč se právě ČSSR z tohoto pravidla vymykala, byly uváděny zejména dva.

První spočíval v historické tradici, tj. v návaznosti na instituci prezidenta republiky v předúnorovém období, přičemž není nutno zdůrazňovat, jak velkou

⁸⁴ In: Kolář, P., Pecháček, Š., Syllová, J. Parlament České republiky 1993–2001. Linde: Praha, 2002, str. 171.

⁸⁵ Zdobinský, S., Matoušek, S. a kol. Státní právo ČSSR. Panorama: Praha, 1985, str. 45–46.

⁸⁶ Přitom bylo výslovně stanoveno, že přestane-li Tito z jakýchkoliv důvodů vykonávat funkci, tato zaniká a bude plně nahrazena Předsednictvem SFRJ.

⁸⁷ K tomu blíže viz Zdobinský, S., Zlatopolskij, D. L. a kol. Ústavní systémy socialistických zemí. Panorama: Praha, 1988, zejména kapitola X. (autorka V. Jirásková), str. 331 a n., pojednávající o Rumunské socialistické republice, a kap. XV. (autor K. Klíma), str. 393 a n., věnovaná Socialistické federativní republice Jugoslávie.

autoritu měli oba předchozí prezidenti Masaryk a Beneš. „Navazování na dosavadní vývoj se projevuje nejvýrazněji v struktuře nejvyšších státních orgánů. V souvislosti s možností různých cest budování socialismu a komunismu při respektování obecných zákonitostí vývoje zachovává československá ústava instituci individuální hlavy státu – presidenta republiky, protože tato instituce se již stala příznačným rysem československého státního zřízení. Protože rozbíjení starého a budování nového státního aparátu se u nás uskutečnilo za plného využití národních a demokratických institucí, na jejichž podobu náš lid ve svém dlouholetém zápasu za národní a sociální osvobození působil, zachovává ústava některé obecně demokratické prvky v jejich formě, včetně dosavadních tradičních názvů orgánů.“⁸⁸

Druhý důvod byl spatřován v aktuální politické potřebě ztělesnit v jedné osobě vedoucí úlohu KSČ a státu, tj. symbolizovat sepětí autority strany a státu.⁸⁹ V této souvislosti si pamětníci jistě vzpomenou i na pořadí funkcí, uváděné např. v televizním zpravodajství či v tištěných médiích, kdy vždy na prvním místě bylo uvedeno, že se jedná o generálního tajemníka KSČ a teprve na druhém místě byla zmíněna funkce prezidenta republiky. Dodáváme třetí důvod: pragmatický zájem dosadit do této funkce po E. Benešovi K. Gottwalda a definitivně tak potvrdit dovršení mocenského převratu.⁹⁰ Čtvrtým důvodem jistě byly individuální ambice komunistických vůdců vyjít i symbolicky ze skupiny členů politbyra a tajemníků ÚV KSČ přesídlením na Hrad, na poštovní známky, do škol a úřadů...

Z hlediska právního postavení prezidenta lze říci, že schválením ústavy z roku 1960 došlo k zásadní koncepční změně této funkce. Ještě logika květnové ústavy totiž vycházela – byť jenom formálně⁹¹ – z principu dělby moci, což konkrétně např. znamenalo, že prezident měl právo rozpouštět parlament, disponoval právem suspensivního veta, byl vůči Národnímu shromáždění (kterým byl volen na sedm let) neodpovědný a za jeho akty přebírala odpovědnost vláda. Počínaje rokem 1960 se však prosadila myšlenka jednoty a nedělitelnosti státní moci,

⁸⁸ Peška, P., Rattinger, B., Dressler, A. Ústavní právo ČSSR. Základy společenského zřízení a základní práva a povinnosti občanů. Orbis: Praha, 1965, str. 25–26.

⁸⁹ Viz např. Zdobinský, Matoušek, cit. výše, pozn. č. 85, str. 215.

⁹⁰ „Význam ústavního postavení presidenta republiky vyniká zvláště z té skutečnosti, že po únorovém vítězství pracujícího lidu byl z vůle lidu do čela státu postaven K. Gottwald, vůdce dělnické třídy a pracujícího lidu naší vlasti, a že takto bylo dovršeno únorové vítězství. Jednomyslnou volbou K. Gottwalda presidentem republiky přešla i tato funkce, tvořící součást nejvyšších orgánů státní moci, navždy do rukou dělnické třídy a pracujícího lidu a tím byl vytvořen takový ústavní i politický stav, že nejvyšší orgány státní moci, tj. Národní shromáždění, president a vláda, mohou ve vzájemné spolupráci řídit státní záležitosti z vůle a v zájmu pracujícího lidu.“ Bartuška, cit. výše, pozn. č. 66, str. 173.

⁹¹ „Shrneme-li ustanovení, týkající se presidenta republiky, a uvědomíme-li si skutečné mocenské vztahy ve státě, zjišťujeme, že výkon prezidentské funkce v lidově demokratickém Československu je významnou součástí výkonu jednotné státní moci v soustavě nejvyšších orgánů státní moci.“ Tamtéž, str. 185.

ztělesněné zastupitelskými sbory, a teprve od nich byla odvozována legitimita ostatních státních orgánů. Proto byl prezident nejen volen Národním (Federálním) shromážděním, ale byl mu za výkon své funkce také odpovědný (čl. 60 odst. 2 ústavního zákona č. 143/1968 Sb.).

Pro úplnost dodejme, že teze o neodpovědnosti prezidenta podle tzv. květnové ústavy byla pouhou fikcí. Jak totiž uváděla dobová literatura, ze skutečnosti, že pokud obsahem prezidentského slibu byl výkon povinností prezidenta v duchu lidově demokratického zřízení podle vůle a v zájmu lidu, plynulo z toho nutně, že „*prezident republiky je politicky za výkon své funkce pracujícímu lidu zcela odpovědný. Záruku dodržování tohoto ústavního požadavku bylo třeba spatřovat též v tom, že se prezident republiky jako jeden z členů kolektivního vedení KSČ při výkonu této vysoké státní funkce řídil směrnicemi a zásadami stanovenými vedením KSČ a byl též podle tohoto komunistické straně a pracujícímu lidu plně odpověden za jejich uskutečňování. Toto nové, demokratické pojetí výkonu úřadu prezidenta republiky též ukončilo mýtus o jeho nadstranickosti, která v minulosti buržoazii v zájmu upevňování společenského řádu sloužila k zastírání třídní povahy státní politiky.*“⁹² V praxi také ztráta důvěry strany vedla k demisi na úřad prezidenta – viz A. Novotný v roce 1968.

Text ústavy mlčel o tom, kdo byl oprávněn navrhnout kandidáta na prezidenta. Fakticita však byla taková, že „*politicky je návrh na osobu prezidenta podáván ústředním výborem Národní fronty ČSSR k návrhu ústředního výboru KSČ*“.⁹³ Nemohlo být tedy žádného sporu o tom, představitel které politické strany může být prezidentem. Komentář k ústavě⁹⁴ dokonce hovořil o ústavní zvyklosti, že se navrhuje jediný kandidát na funkci prezidenta, který je společným kandidátem ústředního výboru KSČ a ústředního výboru NF, a že návrh volebnímu orgánu předkládá předseda vlády.

Právě s ohledem na ústavně zakotvenou vedoucí úlohu KSČ je třeba vidět i výčet kompetencí prezidenta republiky, obsažený v čl. 61 ústavního zákona č. 143/1968 Sb. Tyto kompetence lze souhrnně označit jako veskrze reprezentační a můžeme je rozčlenit na zastupování státu v mezinárodních vztazích (včetně přijímání a pověřování vyslanců), na vztahy k Federálnímu shromáždění (svolávání a ukončování zasedání; možnost rozpuštění v případě neúspěšného výsledku dohodovacího řízení mezi oběma sněmovnami; právo účasti na zasedáních a právo podávat tomuto orgánu zprávy a návrhy opatření), kompetence ve vztahu k vládě (viz kap. 4.3), jmenovací oprávnění, propůjčování vyznamenání, trestní politika a konečně výkon funkce vrchního velitele ozbrojených sil. Tyto kompetence totiž byly v praxi vykonávány veskrze formálně a bylo

⁹² Peška, P., Rattinger, B., Dressler, A. Ústavní právo ČSSR. Základy společenského zřízení a základní práva a povinnosti občanů. Orbis: Praha, 1965, str. 102.

⁹³ Zdobinský, Matoušek, cit. výše, pozn. č. 66, str. 216.

⁹⁴ Kol. Československá ústava – komentář. Panorama: Praha, 1988, str. 336.

zřejmé, že faktické centrum moci se nenachází na Hradě, nýbrž ve stranických sekretariátech.

4.3 Vláda

Vláda byla na základě ústavy z roku 1960 a především podle ústavního zákona č. 143/1968 Sb. charakterizována jako nejvyšší výkonný orgán státu. Předsedu a ostatní členy vlády jmenoval prezident republiky a poté musela vláda předstoupit před Federální shromáždění, předložit mu svůj program a požádat je o vyslovení důvěry. Vláda byla odpovědná Federálnímu shromáždění, přičemž nedůvěru mohla vyslovit kterákoliv z obou sněmoven. Nestandardním řešením, prolamujícím kolegiální princip fungování vlády, byla možnost vyslovit nedůvěru též jednotlivému členovi vlády kteroukoliv sněmovnou. Z politického hlediska byla vláda sestavována podle složení Národní fronty. Připomínáme, že neexistovala svobodná soutěž a pluralita politických stran a ve volbách se hlasovalo pro jedinou společnou kandidátku s dominantní pozicí KSČ, takže i složení vlády bylo takovýmto způsobem předurčeno. O složení vlády tak ve skutečnosti rozhodovaly ústřední výbory KSČ a Národní fronty.

Počínaje 1. lednem 1969, tzn. od okamžiku federalizace ČSSR, existovaly rovněž republikové vlády. (Předtím panoval nevyvážený model, kdy republiková vláda – Sbor pověřenců – působila toliko na Slovensku.⁹⁵) Všechny tři vlády měly vzájemně spolupracovat, nicméně federální vláda měla vůči vládám republikovým nadřazené postavení: mohla je úkolovat, a dokonce byla oprávněna pozastavit anebo zrušit opatření vlády republiky, které by odporovalo opatření vlády ČSSR vydanému v rámci působnosti federace (ostatně předsedové republikových vlád byli tradičně místopředsedy vlády federální až do roku 1990). Zvláštní charakter mělo předsednictvo vlády, které představovalo orgán vlády zřízený pro „*vykonávání běžné rozhodovací činnosti*“ (čl. 77 odst. 2 ústavního zákona č. 143/1968 Sb.).

Koncepce vlády byla nastavena s ohledem na dominantní postavení Federálního shromáždění tak, že vláda především zabezpečovala plnění schválených zákonů, dále sjednocovala a řídila činnost ministerstev a ostatních federálních ústředních orgánů, rozhodovala o návrzích státního plánu rozvoje národního hospodářství, státního rozpočtu a státního závěrečného účtu. V oblasti normo-

⁹⁵ Sbor pověřenců byl Ústavou 9. května charakterizován jako nejvyšší výkonný a nařizovací orgán na Slovensku a jeho hlavním úkolem bylo zajišťovat plnění jednotného hospodářského plánu, industrializaci, přechod k vyšším výrobním formám v zemědělství, rozmach národní kultury a uskutečňovat společný zájem pracujícího lidu obou národů – budování socialismu. Členové tohoto orgánu nicméně byli jmenováni vládou, nikoliv orgánem slovenské politické reprezentace, takže byli vnímáni spíše jako vládní expozitura na Slovensku, nikoliv jako samostatný orgán. Navíc byl Sbor pověřenců odpovědný vládě, musel dbát jejich směrnic a pokynů, a vláda měla právo i rušit jeho nařízení. Podrobněji viz např. Bartuška, cit. výše, pozn. č. 66, str. 226 a n.

tvorby byla vláda k provedení zákona oprávněna vydávat nařízení, a to přímo na základě ústavního zmocnění.

K tomu je třeba doplnit, že do roku 1960 – jakkoliv byl proklamativně zachován systém dělby moci – měla vláda významná oprávnění v oblasti normotvorby, a to díky zmocňovacím zákonům (viz výše). Ústavním zákonem č. 47/1950 Sb., o úpravách v organizaci veřejné správy, byla vláda zmocněna (se souhlasem prezidenta) nařízením upravovat působnost ministerstev, pověřenectev i jiných orgánů veřejné správy, zřizovat nová ministerstva, pověřenectva i jiné orgány veřejné správy a také rušit ministerstva, pověřenectva i jiné orgány veřejné správy. Dostala tak velmi významnou pravomoc, za standardních demokratických poměrů náležející výhradně parlamentu. Vůbec v tomto období došlo k právnímu i faktickému snížení významu Národního shromáždění, které bylo vytěsněno i z oblasti působnosti sobě vlastní – zákonodárné. Např. podle ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 2/1954 Sb., o státním plánu rozvoje národního hospodářství republiky Československé na rok 1954, byla vláda zmocněna, aby do 31. prosince 1954 se souhlasem prezidenta nařízením činila i taková opatření nutná ke splnění úkolů státního plánu, k nimž by jinak bylo třeba zákona. Takováto zmocnění byla v praxi zcela nepokrytě a brutálně zneužívána, o čemž svědčí příklad vládního nařízení č. 55/1954 Sb., o chráněné oblasti Pražského hradu, kterým došlo k vyvlastnění tohoto majetku. Zcela správně proto V. Čermák a I. Brožová toto nařízení označili za „*zjevně svévolný akt, za nezhojitelný exces vlády potvrzující fakt její omnipotence i ve sféře zákonodárství a takové hypertrofie exekutivní moci, že odporuje dokonce i literám dnes již zrušených ústav*“.⁹⁶

Za – dnešními očima viděno – úplnou kuriozitu pak považujeme tzv. společná „*usnesení strany a vlády*“, vydávaná před rokem 1960.⁹⁷ Odborná literatura tuto formu rozhodovací činnosti považovala za značný výtěžek, spočívající především v tom, že „*tato usnesení neřeší izolovaně jednotlivý problém, ale že obsahují vždy velmi podrobný rozbor situace v tom kterém celém úseku našeho hospodářství a vycházejí z tohoto rozboru, komplexně řeší problémy celého odvětví, resp. ukazují cestu, jak tyto problémy řešit. [...] Druhou významnou stránkou těchto usnesení je jejich široká závaznost. Zavazují nejen jako direktiva vlády všechny pracovníky státního a hospodářského aparátu, pracující v příslušném odvětví, ale zavazují především stranicky všechny komunisty, aby mobilisací pracujících za splnění daných úkolů, důkladným obeznámením jich s nimi a zajištěním kontroly provádění usnesení zajistili, že cílů, stanovených stranou a vládou, bude dosaženo.*“⁹⁸

⁹⁶ Viz odchylné stanovisko k usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 5/98. In: Sběrka nálezů a usnesení, sv. 14, str. 314.

⁹⁷ Např. usnesení strany a vlády o opatřeních ke zvýšení těžby uhlí a výrobnosti práce v ostravsko-karvinském revíru ze dne 15. a 16. 10. 1951, obdobné usnesení o opatřeních ke zvýšení výroby hutního průmyslu ze dne 9. a 13. 11. 1951, o opatřeních ke zlepšení práce strojních a traktorových stanic ze dne 3. a 7. 3. 1952 apod.

⁹⁸ Bartuška, cit. výše, pozn. č. 66, str. 200.

5. Shrnutí a zobecňující poznámky

Závěrem si dovoluji učinit pokus o několik poznámek zobecňující povahy.

Předně, komunistické ústavní právo nikdy nelze pochopit pouhou četbou textu právních předpisů, případně odborné literatury. Řada institucí a institutů totiž měla kořeny sahající k Rousseauovi, jakobínům, Komuně, takže se s jejich variantami bylo možné setkat i jinde (Francie, Švýcarsko), avšak – a to považujeme za zcela zásadní záležitost – v podmínkách svobody, kritiky a diskuse. U nás je však třeba mít neustále na zřeteli faktické politické poměry, které teprve ústavním institutům dávaly konkrétní náplň, potažmo je vyprazdňovaly. Příkladem četbou volebního zákona sice lze seznat technickou proceduru volebního procesu, nicméně tato znalost je sama o sobě bezcenná, pokud si plně neuvědomíme, že samotnému aktu voleb nepředcházela a ani předcházet nemohla svobodná soutěž politických sil, že prakticky neexistovala volební kampaň a že voliči byli k účasti ve volbách přímo či nepřímo nuceni.⁹⁹ Studium norem z oblasti parlamentního práva pak může být smysluplné jen tehdy, uvědomíme-li si, že nesloužilo regulaci střetů vlády a opozice a že faktické centrum moci se nacházelo zcela někde jinde než u tohoto proklamativně nejvyššího orgánu státní moci: v aparátu KSČ.

Proto také nepřekvapí, že ústavněprávní literatura neřeší v podstatě vůbec žádné sporné praktické otázky. Jestliže totiž v podmínkách běžného demokratického právního státu je zcela běžné, že se různí názory na jednotlivé právní instituty, že statické „*law in book*“ je dotvářeno dynamickým „*law in action*“, a že je proto důležité sledovat (mimo jiné) i rozhodovací činnost soudů a ústavní zvyklosti, nic takového o období komunismu nelze říci. Ústavní právo bylo totiž natolik spjaté s politikou vládnoucí strany (snad s částečnou výjimkou konce 60. let), že jeho „dynamika“ byla dána v podstatě jen rozpracováváním stranických usnesení a pokynů, navíc formulovaných velmi nezájživým a fráзовitým způsobem. Spory v mocenském systému totiž nebyly řešeny prostředky právními, nýbrž politickými; chybí tudíž trend k judicializaci reflektující reálné konflikty.

S tím úzce souvisí další dominantní jev: absence věcné polemiky v rámci odborné komunity. Když jsme procházeli dobovou odbornou literaturu, nebylo možno přehlédnout její uniformitu. Ať se totiž jedná o učebnici celostátní či fakultní, o odborný článek či monografii, lze rozdíly nalézt pouze v délce textu, v jeho podrobnosti, v míře servility k sovětským odborníkům, v intenzitě používaných klíšé a floskulí apod., v zásadě však nikoliv ve věcné argumentaci, odůvodňující názorový vývoj či alespoň odklon. Jedinou výjimkou byla kritika prací publikovaných v období označovaném jako Pražské jaro; i zde se však vůbec ne-

⁹⁹ Připomeňme, že kandidovat na poslance mohl jen ten, kdo byl „*oddán věci socialismu, politicky a odborně vyspělý, s vysokými morálními vlastnostmi, který bude schopen zabezpečovat úkoly zastupitelského sboru, organizovat a sjednocovat tvůrčí síly pracujících k všestrannému rozvoji socialistické společnosti*“ (Kol. Československá ústava – komentář. Panorama: Praha, 1988, str. 61).

jednalo o polemiku věcnou, nýbrž výhradně o polemiku ideologickou.¹⁰⁰ S autority jako Klokočka, Šamalík či Jičínský se totiž tehdejší ústavněprávní koryfeje nevyvořovali tím, že by jejich názory vyvraceli jako nesprávné, nýbrž je toliko paušálně odmítli jako nevědecké, buržoazní, zpátečnické, oportunistické apod. I tento přístup byl ostatně plně v souladu s leninskou tezí, podle níž neexistovala střední cesta mezi buržoazní a socialistickou ideologií, takže jakékoliv oslabování socialistické ideologie znamenalo zároveň posílení ideologie buržoazie.¹⁰¹

Plně proto souhlasíme s P. Peškou, že „*nauka státního práva, povyšně nazývaná vědou státního práva (termín „ústavní právo“ se nesměl používat, umenšoval by roli státu a vyvolával představu ústavních práv jednotlivce), byla sterilní, postrádala jakékoli nové myšlenky. Jejím povoleným úkolem byla obhajoba stávajícího politického a ekonomického zřízení (monopol jedné strany, postátnění ekonomiky a plánování), a to vždy ve světle posledních stranických usnesení. Autoři unikali do scholastických pojmoslovných výkladů či nahých historických a právních faktů. Určité kritické výjimky lze zaznamenat v 60. letech, byť nemohly být v oblasti politické tak zřetelné tak jako v oblasti kulturní. Nicméně i v konstitucionalistice těchto let četné výjimky existovaly. Převážně se pohybovaly ve světě požadavků na ideální socialistickou demokracii a ideální socialistickou zákonnost a jen nepřímo popíraly legitimitu oficiálně nezpochybnitelné vedoucí úlohy jedné strany. I tato nepřímá kritika však vedla z velké části k omezení možnosti vědeckého a pedagogického působení.*“¹⁰²

Významným rysem bylo také úplné rozostření veřejné (státní) a soukromé sféry. Jestliže totiž v liberálních demokraciích platí základní premisa o primátu jednotlivce před státem, platilo v období komunismu pravidlo přesně opačné: přednost zájmu kolektivu před zájmem individuálním. Příklady potvrzujících tuto tezi je celá řada. Vzpomeňme potlačení soukromého vlastnictví a jasnou preferenci vlastnictví všelidového (státního), uvědomme si všechna omezení v oblasti politických práv, mějme na zřeteli soustavu státních orgánů vycházející z jednoty, a nikoliv dělby státní moci (navíc pod kuratelou jedné dominantní politické strany, ztělesňující zájmy jedné společenské třídy, nacházející se v třídním boji se zbytkem společnosti), připomeňme nemožnost alternativních forem života občanské společnosti (spolky, církve apod.). Tento jev je příznačný pro totalitní režim, založený na minimalizaci soukromé sféry jedince a aspirující na jeho plné ovládnutí ve prospěch zájmů vládnoucích.

¹⁰⁰ Zřejmě nedostupným je v tomto směru „*Základní referát z oboru státního (ústavního) práva pro oborovou konferenci*“ (autoři Matoušek, S., Grospič, J., Zdobinský, S.), Právník, 1975, č. 4, str. 201 a n., obsáhle citovaný v následných učebnicích ústavního práva a v dalších odborných textech.

¹⁰¹ Citováno podle: Vebera, Z., Kroupa, J., Filip, J. Československé státní právo. UJEP: Brno, 1976, str. 37.

¹⁰² Peška, P. Úvahy nad popřením ústavnosti v letech 1948–1989. In: Malý, K., Soukup, L. a kol. Vývoj práva v Československu v letech 1945–1989, str. 198.