

Textová kontinuita a diskontinuita Ústavy ČR

Peter Brezina*

Abstrakt: Ústavy jsou právní dokumenty, které obvykle nepodléhají častým novelizacím. Přesto se občas mění, a Česká a Československá republika jich za svou stoletou existenci vystřídalý několik. Tento článek se zaměřuje na (dis)kontinuitu textů těchto ústav, a to zejména se zřetelem na text té aktuální. Ukazuje, že přebírá formulace již z krátké provizorní ústavy z roku 1918, ba dokonce z norem habsburské monarchie. Největší formulační blízkost lze spatřit vůči Ústavní listině z roku 1920, která byla dle pamětníků explicitním východiskem při tvorbě té současné. V článku se ovšem prokazuje také na formulační blízkost Ústavní listiny a Ústavy 9. května z roku 1948, a jsou zdůrazněny drobné i větší rozdíly ilustrující změnu společenských poměrů, která přijetí této ústavy předcházela. Ústavodárce se však mohl inspirovat i v Ústavě ČSSR z roku 1960 a její federalizační novele z roku 1968, odkud přejal základní vymezení Ústavního soudu. Článek tedy prokazuje formulační kontinuitu textů československých ústav a Ústavy ČR, přičemž ji lze spatřovat spíše v detailech než v rozsáhlejších částech ústavního textu. Prokazuje také, že formulační inspirace lze čerpat i z dokumentů z dob, u kterých bychom to spíše nečekali.

Klíčová slova: Ústava ČR, ústavní vývoj, jazyk, text, právní dějiny

Úvod

Historické milníky a výročí (kterých byl v roce 2018 přešřel) jsou dobrou příležitostí a důvodem k tomu, abychom se zastavili a ohlédli zpět. Nejinak je tomu i v právu, v němž se historie zrcadlí a které ji také spoluutváří. Spíše než vlastní obsah práva nás ovšem mohou zajímat jeho stálost a proměny, kontinuita a diskontinuita.

Lze-li přitom právo vnímat (také) jako jazyk,¹ text (či tzv. řetězový román²), měla by se kontinuita a diskontinuita práva projevovat i na úrovni jeho jazykového vyjádření. Právě pohled na textaci zákonných ustanovení nám však také může ukázat, že je to s textuálním vnímáním práva poněkud složitější. Dobrým polem na průzkum tohoto aspektu legality pak jsou ustanovení Ústavy ČR³ a jejich československých předchůdkyň, neboť jde o normy textově spíše úsporné, které by však kromě (jakkoli velevýznamných) právních technikálií měly také nést étos různých historických zvratů – zrod republiky, konec devastující války, vítězství socialismu, či vítězství svobody.⁴ Pro tyto, v běžném pojetí „mimoprávní“,

* JUDr. Bc. Peter Brezina, Ph.D. Autor je odborným asistentem na katedře teorie práva Fakulty právnické ZČU v Plzni a také lektorem na Vysoké škole ekonomie a managementu v Praze. První verzi tohoto článku přednesl jako příspěvek na konferenci *Ústavní kontinuita České republiky s československou tradicí* (Praha, 10.–11. 5. 2018), a tímto rovněž děkuje zúčastněným kolegům (zejména dr. Syllovi) za podnětnou navazující diskusi. Děkuje také svému plzeňskému kolegovi Michalu Šejvlvi za připomínky k pracovní verzi tohoto článku a poskytnutí dalších, obtížněji dostupných materiálů. Velmi také děkuje dvěma anonymním recenzentům, kteří mu pomohli vylákat v článku jazykové i obsahové nedostatky, které už jeho oči neviděly. Za konečnou podobu textu však odpovídá pouze autor sám.

1 ŠKOP, M. *...právo, jazyk a příběh*. Praha: Auditorium, 2013.

2 DWORKIN, R. *Law's Empire*. London: Fontana Press, 1986, s. 228 an.

3 Před několika lety se dvacetiletí této základní normy České republiky věnovala rozsáhlá konference za účasti odborníků z akademie i pamětníků z praxe. K tomu přehledně viz KYSELA, J. Shrnutí: Vývoj Ústavy ČR jako předmět reflexe. In: GERLOCH, A. – KYSELA, J. a kol. *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 357–364.

4 Pro přehlednost textu se zde na jednotlivé Ústavy a související předpisy odkazuje takto:

Prozatímní ústava – I,

novela Prozatímní ústavy rozšiřující pravomoci prezidenta republiky (zákon č. 271/1919 Sb. z. a n.) – Ia,

okolnosti bývá obvykle místo spíše v nenormativních částech ústavněprávních dokumentů, jakými jsou preambule či „prohlášení“.⁵ Náš pohled se však zaměří spíše na ty části ústavního textu, které zůstávají před poryvy společenských nálad poněkud v závětrí. V tomto článku se přitom omezíme pouze na rovinu textu a nebudeme zkoumat motivaci změn (či jejich absence) – to je pole pro jiné zkoumání, k němuž může být tento článek podnětem.

Právě k tomu je ostatně Ústava ČR⁶ svou textovou úsporností (ale také tím, že je čtenářům dobře známá)⁷ dobrým východiskem. Ze svých předchůdkyň se v tomto ohledu nejvíce podobá Ústavní listině z roku 1920,⁸ i ta je ovšem poněkud obsáhlejší, a to i zahrneme-li do aktuální ústavy také Listinu základních práv a svobod. Začít bychom však měli přinejmenším u ústavy Prozatímní, jakkoli o plnohodnotný ústavněprávní dokument v podstatě nejde. Jak bude naznačeno dále, textovou kontinuitu lze přitom zahlédnout i s předpisy rakouského císařství – to už by však zaměření tohoto článku výrazně přesahovalo.⁹

V čem tedy naše dnešní Ústava textově navazuje na svou prvorepublikovou prababičku?

1. Prozatímní ústava

Prozatímní ústava¹⁰ je stručná jak textově, tak tématy, která řeší – v ní obsažená úprava se věnuje pouze Národnímu shromáždění, prezidentu republiky, vyhlásování rozsudků (v jediném ustanovení) a moci výkonné a nařizovací. V části věnované Národnímu shromáždění se setkáme pouze s náznakem inspirace, a to spíše ideové – usnášeníschopnost

Ústavní listina – II,
Ústava 9. května – III,

Ústava ČSSR – IV,

ústavní zákon o československé federaci – IVa,

rozsáhlá normalizační novela zákona o československé federaci (ústavní zákon č. 125/1970 Sb.) – IVb,

Ústava ČR – V

Listina základních práv a svobod – Va.

⁵ [...] které ovšem nemusí mít nenormativní charakter vždy a všude – ve Francii se z preambule ústavy 5. republiky dovodila pravomoc *Conseil Constitutionnel* v oblasti kontroly ústavnosti (rozhodnutí č. 71–44 DC ze 16. července 1971 známé jako „*Liberté d'association*“; viz např. CHAMPAGNE, G. *L'essentiel du droit constitutionnel. Les institutions de la V République*. Paris: Editions Gualino, 2016, s. 179–180); „prohlášení“ uvozující československou Ústavu 9. května posloužilo k vyprázdnění či popření normativního obsahu některých jejích vlastních ustanovení (jako v případě „*rozsáhlých zásahů do vlastnických vztahů, a to v přímém rozporu s jednotlivými ustanoveními Ústavy 9. května*“ – GRONSKÝ, J. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa II. 1945–1960*. Praha: Karolinum, 2006, s. 333, pozn. 6).

V případě Ústavní listiny z roku 1920 mluví její hlavní autor J. Hoetzel naopak pouze o „*pěkném a výstižném motto*“ přijatém až z iniciativy jednoho poslance plénum Národního shromáždění (HOETZEL, J. *Ústavní listina Československé republiky. Sborník věd státních a právních*. 1920, roč. XX, s. 3.).

⁶ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. (V). Pro nahlédnutí pod pokličku tvorby, či přímo pod prsty tvůrců této ústavy je skvělým počinem nedávné vydání dokumentů tento proces dokládajících a ilustrujících (SYLLOVÁ, J. – SYLLA, M. *Ústava české republiky 1992. Dokumenty a ohlasy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018). Vidíme tak například, že v této stati několikrát zmiňovaný obrat o povinnosti člena vlády dostavit se na požádání „do schůzky“ parlamentní komory se vyskytuje již v první textaci návrhu dnešní Ústavy (ibidem, s. 223) – dle vzpomínek dr. Sylly tam tento obrat byl opravdu od samotného počátku [diskuse na konferenci *Ústavní kontinuita České republiky s československou tradicí* (Praha, 10.–11. 5. 2018)].

⁷ Proto bychom další text zcela nezahltili citacemi ustanovení, která čtenář zná a jsou mu snadno k dispozici, nebudeme až na výjimky aktuální Ústavu citovat a omezíme se na citace odpovídajících ustanovení jejich předchůdkyň. Identický text je pouze na relevantních místech zvýrazněn tučně. Pracujeme přitom s původním zněním Ústavy ČR vyhlášeným ve Sbírce zákonů po č. 1/1993 Sb. (<<https://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=z&id=22427>>, cit. 20. 2. 2019).

⁸ Spolu s uvozovacím zákonem vyhlášena pod číslem 121/1920 Sb. z a n. (II). Inspiraci touto ústavou přiznávají i osoby, které se na tvorbě té aktuální osobně podílely. Viz třeba HENDRYCH, D. Ke zdrojům návrhu Ústavy ČR z pohledu člena komise vlády pro přípravu Ústavy ČR. In: GERLOCH, A. – KYSELA, J. a kol. *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 31–36.

⁹ Nejde přitom jenom o přesah do jiné státoprávní entity, ale také o problematiku právního překladu, které se zde z prostorových důvodů důsledně vyhýbáme. Opět je to ovšem příklad navazujícího zkoumání, které tento článek může podnitit.

¹⁰ Zákon č. 37/1918 Sb. z. a n. ze dne 13. listopadu 1918 o prozatímní ústavě (I).

(v Prozatímní ústavě ovšem i schopnost vůbec jednat) je podmíněna přítomností jedné třetiny poslanců, ovšem jinými slovy než v pozdějších dokumentech (I, § 5). U pravomocí prezidenta republiky¹¹ je inspirace mnohem výraznější: prezident „**zastupuje stát na venek**“ [I, § 10 písm. a); srov. V, čl. 63 odst. 1 písm. a)], „**je nejvyšším velitelem vojska**“ [I, § 10 písm. b); srov. V, čl. 63 odst. 1 písm. c)], „**přijímá vyslance**“ [I, § 10 písm. c); srov. V, čl. 63 odst. 1 písm. d)], a zejména také „**má právo prominouti nebo zmírniti tresty i právní následky trestného činu, odsouzení nebo trestu, jakož i naříditi, aby trestní řízení nebylo zahájeno, anebo zahájené trestní řízení opět¹² bylo zastaveno**“ [I, § 10 písm. e); srov. V, čl. 62 písm. g)]. Po novele¹³ rovněž „**sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy**“ [Ia, § 10 písm. a); srov. V, čl. 63 odst. 1 písm. b)] a vyslance „**přijímá a pověřuje**“ [Ia, § 10 písm. c); srov. V, čl. 63 odst. 1 písm. d) a e)]. Již v původním znění potřeboval „**k vládním úkonům**“ prezident republiky „**spolupodpis**“ příslušného člena vlády (I, § 10 odst. 2), po novele pak příslušné ustanovení již velmi připomíná to dnešní: „**Každý vládní úkon prezidenta republiky vyžaduje ke své platnosti spolupodpisu příslušného odpovědného člena vlády**“ (Ia, § 10 odst. 2; srov. V, čl. 63 odst. 3). Dnešní formulace ústavního textu se tak vrací až do roku 1919, před (formulačně odlišnou) Ústavní listinu.¹⁴

A ještě jeden okruh formulací v ústavním textu přetrvává již od Prozatímní ústavy: prezident republiky tak „**má právo**“ vrátit zákon parlamentu [I, § 11; srov. V, čl. 62 písm. h)], potažmo také „**býti přítomen a předsedati schůzím vlády, vyžádati si od vlády a jednotlivých jejích členů písemné zprávy o každé věci, která náleží do oboru působnosti dotčeného člena vlády**“ a „**pozvatí vládu nebo jednotlivé její členy k úradě**“ (Ia, § 10a; srov. V, čl. 64 odst. 2).

2. Ústavní listina

V Ústavní listině je okruh formulačních inspirací¹⁵ (nepřekvapivě) mnohem širší, některé se však také vytrácí. Postupujeme-li textem Ústavní listiny po jednotlivých paragrafech, najdeme odraz pozdějších textů (zejména pak toho aktuálního) již v prvním ustanovení vlastní Ústavní listiny: „**Lid je jediný zdroj veškeré státní moci**“ (II, § 1 odst. 1; srov. V, čl. 2 odst. 1).¹⁶ A dále: „**Území Československé republiky tvoří jednotný a nedílný celek,**

¹¹ V aktuální Ústavě je nalezneme v zejména v katalogu v článcích 62 a 63 a také v článku 64.

¹² V textu zveřejněném na stránkách Poslanecké sněmovny se zde chybně uvádí slovo „aby“ (<http://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1918.html>, cit. 20. 2. 2019); znění uvedené u J. Gronského v tomto bodě znění publikovanému ve Sbírce zákonů a nařízení odpovídá, chybně však zase neuvádí u prvních dvou sloves v tomto ustanovení infinitiv s „-ti“ (GRONSKÝ, J. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa I. 1918–1945*. Praha: Karolinum, 2005, s. 54).

¹³ Teprve po této novele, provedené zákonem č. 271/1919 Sb. z. a n. la, „**můžeme označit Československou republiku za parlamentní republiku založenou na dělbě moci**“ (GRONSKÝ, J. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa I. 1918–1945*, s. 53, pozn. 9, zdůraznění vynecháno), teprve touto novelou se „**vláda parlamentu**“ mění v „**parlamentní republiku**“ (PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015, s. 43).

¹⁴ Formulační podobnost se přitom týká pouze zvýrazněné části věty. Významně odlišná je naproti tomu formulace první části věty, kdy současná Ústava mluví o „rozhodnutích“, zatímco ta Prozatímní o „vládních úkonech“.

¹⁵ Pro úplnost dodejme, že se běžně uvádí tyto ideové inspirace Ústavní listiny: francouzská ústava 3. republiky v oblasti struktury nejvyšších orgánů s relativně slabým prezidentem, rakousko-uherská základní úprava občanských práv, minoritní mírová smlouva v oblasti ochrany menšin. Autorství prvotního textu historie připisuje J. Hoetzloví (PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*, s. 72–73), on sám však přiznává, že v řadě ustanovení se ním preferovaný přístup neuplatnil (HOETZEL, J. *Ústavní listina Československé republiky. Sborník věd státních a právních*. 1920, roč. XX).

¹⁶ Podle B. Baxy je však toto ustanovení nadbytečné a „**nemá ceny [...] ani theoretické, ani praktické**“. (BAXA, B. *Ústavní listina československé republiky a vliv cizích ústav. Sborník věd právních a státních*. 1921, roč. XXI, s. 7). Vychází přitom i z toho, že demokratický princip je vyjádřen již ve „vstupní větě“ (neboli preambule) Ústavní listiny.

jehož hranice mohou být měněny jen ústavním zákonem“ (II, § 3 odst. 1; srov. V, čl. 11) či **„Hlavním městem republiky Československé je Praha“** (II, § 5 odst. 1; srov. V, čl. 13).¹⁷

U posledního zmíněného ustanovení se na chvíli zastavme. Je v našem ústavním právu typické a bez výraznějších změn v něm přetrvává dodnes. Bývá rovněž pedagogicky oblíbené: dobře se na něm ilustruje fakt, že věty nesoucí normativní význam (zde: určující Prahu jako hlavní město státu) nemusí mít a často ani nemívají specifické jazykové vyjádření a vystačí si s prostým indikativem – jejich normativní charakter je dán již jejich umístěním v normativním aktu (právním předpisu). Přitom právě toto ustanovení v Ústavní listině vůbec nemuselo a nemělo být: dle vzpomínek J. Hoetzla je reakcí na návrh *„jednoho moravského poslance, aby hlavním městem naší republiky bylo Brno“*.¹⁸

Další inspirativní ustanovení nalezneme v části věnované moci zákonodárné. Zajímavé je již první takové ustanovení: *„Nikdo nesmí být zároveň členem obou sněmoven.“* (II, § 18; srov. V, čl. 21) – prvorepublikový ústavodárce jej formuluje jako (výhrušný) zákaz. Formulace podobné je již ustanovení § 15 v Prozatímní ústavě – to však ministrům zakazuje (jinak myslitelnou) hospodářskou činnost, zatímco zde jde o prostou neslučitelnost funkcí.

Již tento ústavní dokument počítá také s problémy při skládání slibu: **„Odepření slibu nebo slib s výhradou má bez dalšího v zápětí ztrátu mandátu“** [II, § 22 odst. 3; srov. V, čl. 25 písm. a)]. Ještě předtím se stanoví, že **„Členové Národního shromáždění vykonávají svůj mandát osobně“**, přičemž *„nesmějí od nikoho přijímati příkazy“* (II, § 22 odst. 1; srov. V, čl. 26). Stanoví se rovněž trestněprávní imunita členů parlamentu (s výjimkou trestněprávní odpovědnosti spojené s funkcí odpovědného redaktora; II, § 24 odst. 2), přičemž **„odepře-li sněmovna souhlas, jest stíhání na vždy vyloučeno“** (II, § 24 odst. 1; srov. V, čl. 27 odst. 4¹⁹).

Pro společnou schůzi obou komor dále **„platí [...] jednací řád sněmovny poslanecké“** (II, § 38 odst. 1; srov. V, čl. 37 odst. 2) a ministři mají **„právo účastniti se kdykoli schůzi v obou sněmovnách“** (II, § 39; srov. V, čl. 38 odst. 1). Požádá-li o to (kterákoli) sněmovna či její výbor, musí se ministr dostavit **„osobně do schůze“** (II, § 40 odst. 1). Právě „do“ schůze, ovšem již jenom Poslanecké sněmovny, se přitom ministři povinně dostavují i dle dnešní úpravy (srov. V, čl. 38 odst. 2).

Konečně, **„k platnosti zákona je třeba, aby byl vyhlášen a to způsobem, jak ustanovuje zákon“** (II, § 49 odst. 1). Také k této formulaci se Ústava ČR vrátila (srov. V, čl. 52; ale také III, § 61 odst. 1; a IV, čl. 52 odst. 3).

V hlavě třetí, věnované moci vládní a výkonné,²⁰ je opět zajímavé již první ustanovení: **„Nařízení vydávati lze jen ku provedení určitého zákona a v jeho mezích.“** (II, § 55; srov. V, čl. 78). Nařizovací pravomoc výkonné moci se tak vlastně předpokládá a pouze omezuje,

¹⁷ Za povšimnutí stojí také to, jak nejednotně se v Ústavní listině zachází s názvem státu: obrat „Československá republika“ se používá v názvu uvozoovacího zákona a v jeho článku IX, v názvu Ústavní listiny a dále v § 3 (kromě závěru odst. 2), § 4, § 6 odst. 1, § 7, § 9, § 10, § 15, § 56, § 58, § 64, § 95 a § 108; obrat „republika Československá“ pak v článku II uvozoovacího zákona a dále v § 1, § 3 odst. 2 *in fine*, § 5, § 6 odst. 2, § 14, § 22 (slib členů Národního shromáždění!), § 49 (promulgační formule!), § 105, § 122, § 127, § 128 a ve vymezení funkce ministra Houdka u jeho podpisu, a také v názvu zákona č. 122/1920 Sb. z. a n., který ve Sbírce za Ústavní listinou bezprostředně následuje.

¹⁸ HOETZEL, J. *Ústavní listina Československé republiky*, s. 4.

¹⁹ Ústavním zákonem č. 98/2013 Sb. však bylo, s účinností od 1. 6. 2013, v Ústavě ČR slovo „navždy“ nahrazeno slovy „po dobu trvání mandátu“.

²⁰ Toto terminologické rozlišení vyzdvihuje B. Baxa, a to v kontrastu s (podle něj nepřesnou) formulací § 1 odst. 2 Ústavní listiny, kde se pro tuto moc používá výrazu *„uvádí [zákony] ve skutek“*. Dle Baxy je součástí veřejné správy nejen tato výkonná moc, ale také moc vládní *„v pravém smyslu“*, tedy *„rozsáhlý obor činnosti t. zv. volní, pro kterou jest směrodatna iniciativa představitelů této správy“* (BAXA, B. *Ústavní listina československé republiky a vliv cizích ústav*, s. 10 a s. 10–11, pozn. 9).

zatímco dnešní formulace příslušnou pravomoc vlády teprve zakládá.²¹ Není v tomto směru bez zajímavosti, že příslušná část Prozatímní ústavy má nadpis *O moci výkonné a nařizovací*.

Zůstaňme ještě chvíli právě u vlády. „**Předsedu a členy vlády (ministry) jmenuje a propouští prezident republiky**“ (II, § 70 odst. 1; srov. V, čl. 68 odst. 2), „**Členové vlády skládají do rukou presidenta republiky slib**“ (II, § 73; srov. V, čl. 69 odst. 1 s pouze drobnými odchylkami), „**Vláda je odpovědná poslanecké sněmovně**“ (II, § 75; srov. V, čl. 68 odst. 1), „**Vláda rozhoduje ve sboru**“ (II, § 80; srov. V, čl. 76 odst. 1). Ideových inspirací bychom zde našli víc, formulačně však dnešní úpravě odpovídají zejména tyto. Již z novelizované Prozatímní ústavy pak také Ústavní listina přejímá pravomoc prezidenta republiky předsedat vládě, a to v pouze mírně upravené formulaci: „*Prezident republiky má právo býti přítomen a předsedati schůzím vlády, vyžádati si od vlády a jednotlivých jejích členů písemné zprávy o každé věci, která náleží do oboru jejich působnosti*“ (II, § 82; srov. V, čl. 64 odst. 2).

To nás vrací k prezidentu republiky. Ústavní listina jej za hlavu státu označuje již v § 2: „*Stát československý jest demokratická republika, jejíž hlavou je volený prezident.*“ Zdůrazněme zde, že z čistě gramatického hlediska je tak prezident spíše hlavou republiky než státu, od čehož se později upustilo. I u něj je souběh funkcí vyloučen zákazovým slovem „*nesmí*“ (II, § 63 odst. 1; srov. V, čl. 22 odst. 1 – neslučitelnost funkce prezidenta republiky je dnes v Ústavě upravena pouze ve vztahu k funkci člena Parlamentu a k funkci soudce, a to v příslušných hlavách Ústavy věnovaných těmto větvím moci), ačkoli pro zákaz perpetuace výkonu funkce prezidenta republiky stejnou osobou se používá sloveso „*nemůže býti*“ (II, § 58 odst. 4, ale také § 61 odst. 2; srov. V, čl. 57 odst. 2).

Formulace kompetencí prezidenta republiky přímo navazuje na novelizovanou Prozatímní ústavu. I zde tak prezident republiky „**zastupuje stát na venek**“, „**sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy**“ [II, § 64 odst. 1 bod 1; srov. V, čl. 63 odst. 1 písm. a) a b)] a „**přijímá a pověřuje vyslance**“ [II, § 64 odst. 1 bod 2; srov. V, čl. 63 odst. 1 písm. d) a e)], a dále například „**podpisuje zákony**“ [II, § 64 odst. 1 bod 5; srov. V, čl. 62 písm. i)] či tentokrát „**má vrchní velitelství veškeré branné moci**“ [II, § 64 odst. 1 bod 10; srov. V, čl. 63 odst. 1 písm. b)], což je opět formulace, která se od té dnešní liší víc než příslušná formulace v Prozatímní ústavě. Totéž platí o ustanovení o „*spolupodpisu*“, které se (ve srovnání s novelizovanou Prozatímní ústavou) od toho dnešního spíše vzdaluje: „*Jakýkoli prezidentův úkon moci vládní nebo výkonné potřebuje k své platnosti spolupodpisu odpovědného člena vlády*“ (II, § 68; srov. V, čl. 63 odst. 3). Naopak prezidentova vetovací pravomoc je upravena obdobnými formulacemi jako dnes: „**má právo vraceti s připomínkami usnesené zákony**“ [II, § 64 odst. 1 bod 5; srov. V, čl. 62 písm. h)] a „**Prezident republiky má právo vrátiti s připomínkami zákon usnesený Národním shromážděním do měsíce počítajíc ode dne, kdy usnesení Národního shromáždění bylo dodáno vládě**“ (II, § 47; srov. V, čl. 50 odst. 1 – místo připomínek dnes prezident republiky vrací zákon „s odůvodněním“).

U poslední uvedené pravomoci se opět zastavme. Je u něj totiž zajímavá nejen textová, ale i ideová inspirace: jak podle Ústavní listiny, tak podle aktuální Ústavy se totiž prezident

²¹ To zřejmě souvisí s úvahami o tzv. samostatné moci nařizovací, jak je vyjadřuje spor mezi J. Hoetzlem a J. Krejčím. Ten vyvrcholil na stránkách časopisu *Právník* v roce 1923; viz např. Hoetzlova ostře formulovaná recenze na Krejčího brožuru o moci nařizovací (HOETZEL, J. Dr. Jaroslav Krejčí: *Moc nařizovací a její meze*, 1923, s. 32. *Právník*. 1923, roč. 62, s. 339–345), Krejčího reakci (KREJČÍ, J. *Moc nařizovací a její meze*. *Právník*. 1923, roč. 62, s. 389–390) a Hoetzlovo poslední slovo v tomto sporu, alespoň na stránkách *Právnicka* (HOETZEL, J. *Ke sporu o meze moci nařizovací*. *Právník*. 1923, roč. 62, s. 390–392). Podle Hoetzla je finální znění § 55 jiné, než s jakým se počítalo v původní vládní osnově – ačkoli o tom obě důvodové zprávy (vládní i z Ústavního výboru) mlčí (HOETZEL, J. Dr. Jaroslav Krejčí: *Moc nařizovací a její meze*, s. 340).

republiky svým suspenzivním vetem nevyjadřuje k návrhu zákona, ale již k zákonu – usnesenému Národním shromážděním (II, § 47) nebo přijatému (V, čl. 50 odst. 1). Tím je zachováno oddělení prezidenta republiky jakožto představitele moci výkonné od realizace moci zákonodárné. V obou případech se však již o dva paragrafy níže mluví o platnosti zákona podmíněné jeho publikací. Vysvětlení této nesourodosti v aktuální Ústavě může přinést právě pohled do prvorepublikového ústavního kontextu a ústavní teorie: dle Ústavní listiny potřeboval „*ke své platnosti spolupodpisu odpovědného člena vlády*“ nejen vyjmenovaný okruh aktů spadajících do pravomocí prezidenta republiky (jako dnes – V, čl. 63), ale „*jakýkoli úkon moci vládní nebo výkonné*“ (II, čl. § 68). Dnešní vymezení kontrastovaných (a zejména nekontrastovaných) pravomocí prezidenta republiky je přesnější, přičemž tato nepochybně spadá do druhé zmíněné skupiny [V, čl. 62 písm. h) a čl. 63 odst. 3 *a contrario*]. Za první republiky tomu bylo jinak, a navíc se záměr autorů textace Ústavní listiny zřejmě zcela nepotkal s pochopením v praxi.²² Usance, dle které se prezidentu republiky k podpisu nedoručuje návrh zákona, ale již zákon, se však drží dodnes.

Ústavní listina také zavádí pojem „*velezrada*“ jakožto zvláštní delikt, pro který jediný může být prezident republiky „*trestně stíhán*“. „*Trestem může být jen ztráta úřadu prezidentského a způsobilosti tohoto úřadu později znovu nabýti*“ (II, § 67; srov. V, čl. 65 odst. 2). Za první republiky tedy šlo o trestní čin, dnes jde o zvláštní ústavněprávní delikt.

Poslední pro naše účely zajímavou pravomocí prezidenta je pak ta, která se týká milosti a amnestie. Podrobněji je upravena v části Ústavní listiny věnované moci soudní, katalog prezidentských pravomocí na tuto podrobnější úpravu pouze odkazuje slovy „*uděluje milost podle § 103*“ (II, § 64 odst. 1 bod 11). V § 103 Ústavní listiny se pak praví: „*Prezidentu republiky přísluší právo udílet amnestii, promíjetí nebo zmírňovati tresty a právní následky odsouzení trestními soudy [...], jakož i [...] nařizovati, aby soudní trestní řízení nebylo zahajováno nebo nebylo v něm pokračováno*“ [II, § 103 odst. 1; srov. V, čl. 63 odst. 1 písm. j) a čl. 62 písm. g)]. Z udílení milosti je tak najednou a nelogicky udílení (nikoli vyhlášení) amnestie, přičemž toto slovní spojení je samo zřejmě produktem kontinuity ústavněprávní terminologie s Rakouským císařstvím: Základní zákon státní, daný dne 21. prosince 1867, o moci soudcovské (č. 144/1867 ř. z.) totiž ve svém článku 13 stanoví, že „*Císař má právo, dávat amnestii [...]*“ (to podle českého úředního překladu, v závazném německém znění „*Der Kaiser hat das Recht Amnestie zu ertheilen [...]*“). Tato kontinuita trvá nepřerušeno dodnes. Všimněme si také použití modálního slovesa „příslušet“, které také nalezneme i v aktuální Ústavě ČR (V, čl. 63 odst. 2) a které se jinak v Ústavní listině váže spíše na určování pravomocí [II, § 60, § 64 odst. 2, § 79, § 81 písm. c), § 95 odst. 1].

Tím jsme se dostali ke třetí větvi moci, slovy Ústavní listiny „*moci soudcovské*“.²³ Již v prvním paragrafu příslušné hlavy najdeme slova „*Nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci*“ (II, § 94 odst. 2), která s nepatrnou gramatickou úpravou přejímá i Listina základních práv a svobod²⁴ (Va, čl. 38 odst. 1). V dalších ustanoveních se setkáváme například s „*neodvislostí*“ soudce, jeho vázaností (jen) zákonem (II, § 98 odst. 1; srov. V, čl. 95 odst. 1), či s koncepcí nemožnosti přeložení či odvolání soudce „*proti jeho vůli*“

²² Již v roce 1920 tak J. Hoetzel tvrdí, že „*akt, kterým prezident republiky vrací zákon, je beze sporu úkon vládní, který potřebuje kontrastní signace*“, přičemž ovšem vzápětí dodává, že se tomu tak v praxi neděje (HOETZEL, J. *Ústavní listina Československé republiky*, s. 12). Naopak ustanovení § 49 odst. 1 o vyhlášení zákonů jakožto podmínce jejich platnosti v původním Hoetzelově návrhu Ústavní listiny nebylo (ibidem, s. 13).

²³ Dle P. Pešky byl tento název „*případný, protože této moc příslušela nikoli soudům, ale soudcům*“ (PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státní věda. II. díl. Ústavní právo České republiky*, s. 83).

²⁴ Vyhlášena v právním řádu ČR pod číslem 2/1993 Sb. (Va).

(II, § 99 odst. 1; srov. V, čl. 82 odst. 2). „Rozsudky vyhlášují se **jménem republiky**“ (II, § 101 odst. 1), zatímco dnes „jménem republiky“ vykonávají nezávislé soudy soudní moc (V, čl. 81) a dle Prozatímní ústavy se stejně vyhlášovaly i nálezy soudů (I, § 13).

V závěru Ústavní listiny je uveden katalog nadepsaný *Práva a svobody, jakož i povinnosti občanské*.²⁵ Zde se například slovesem v mediánu stanoví, že „svoboda osobní **se zaručuje**“ (II, § 107 odst. 1), ačkoli jiná práva jsou, podobně jako osobní svoboda v dnešní Listině (Va, čl. 8 odst. 1), zaručena pasivem (listovní tajemství „je zaručeno“ v § 116 odst. 1, svoboda svědomí a vyznání „jest zaručena“ v § 121). Formulační paralely s aktuálním ústavním pořádkem pak najdeme také u vyvlastnění, které „**je možné jen na základě zákona a za náhradu**“, pokud ovšem „zákonem není nebo nebude stanoveno, že se náhrada dáti nemá“ (II, § 109 odst. 2; srov. Va, čl. 11 odst. 4). Také „**Daně a veřejné dávky vůbec mohou se ukládati jen na základě zákona**“ (II, § 111 odst. 1; srov. Va, čl. 11 odst. 5). Konečně, namísto dnešního nedotknutelného obydlí mluví Ústavní listina v rubrice o svobodě domovní a ve vlastním textu lakonicky stanoví, že „**Právo domovní je neporušitelné**“ (II, § 112 odst. 1) a s podrobnostmi odkazuje na zákon. Zde je ovšem formulační paralela velmi slabá, tvůrci Listiny byli mnohem podrobnější. Lze ji však zachytit v prováděcím ústavním zákonu č. 293/1920 Sb. z. a n.,²⁶ kde se v § 7 stanoví, že „**domovní prohlídka je přípustna zpravidla (§ 8) jen na základě písemného odůvodněného příkazu soudcova**“ (srov. Va, čl. 12 odst. 2).

3. Ústava 9. května

Zatímco Ústavní listina katalogem práv končí, poúnorová Ústava 9. května²⁷ (respektive její „podrobná ustanovení“) katalogem práv a povinností občanů začíná. Ostatně, že se tato poúnorová ústava svou předchůdkyní v mnoha směrech inspirovala a mnohé oblasti úpravy z ní převzala, to je v české právní vědě obecně známo.²⁸ Ještě předtím se však v „Základních člancích ústavy“ stanoví, že „**Lid je jediným zdrojem veškeré moci ve státě**“

²⁵ Úplně poslední částí Ústavní listiny je však hlava šestá nadepsaná *Ochrana menšin národních, náboženských a rasových* – ta ovšem není původním textem, ale šlo „o přepis ustanovení mezinárodního práva (menšinové smlouvy St.-germainské) do československého ústavního řádu“ (PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*, s. 85). Z našeho hlediska je podstatné zejména to, že v jejich ustanoveních nelze identifikovat žádnou formulační inspiraci pro ustanovení pozdějších ústav.

²⁶ Plným názvem Ústavní zákon č. 293/1920 Sb. z. a n. ze dne 9. dubna 1920 o ochraně svobody osobní, domovní a tajemství listovního (podle § 107, 112 a 116 ústavní listiny).

²⁷ Ústavní zákon č. 150/1948 Sb. ze dne 9. května 1948 (III), názvem „Ústava 9. května“ byla označována podle dne jejího schválení (PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*, s. 223). Podle P. Pešky „vznikala již před únorovým převratem moci a byla koncipována v původní podobě jako ústava jakési třetí cesty“ (PEŠKA, P. *Úvahy nad popřením ústavnosti v letech 1948–1989*. In: MALÝ, K. – SOUKUP, L. (eds). *Vývoj práva v Československu v letech 1945–1989*. Praha: Karolinum, 2004, s. 204). Jak připomíná J. Gronský, tato ústava si „zachovala některé formální demokratické rysy“ a svým charakterem „spíše potvrzovala poměry předúnorové než poúnorové“. Jednak však posléze doznala řady novelizací, jednak byla „v masovém měřítku porušována, obcházena a široce i svévolně interpretována“ (GRONSKÝ, J. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa II. 1945–1960*, s. 329, pozn. 2). To bylo ostatně předznamenáno již v její důvodové zprávě, kde se (v textu ústavy ještě zcela neopuštěný – viz PEŠKA, P. *Úvahy nad popřením ústavnosti v letech 1948–1989*, s. 205) princip dělbý moci odmítá (PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*, s. 223, pozn. 1). K. Šimáčková připomíná, že pro ústavněprávní vývoj v období vlády KSČ byly takovoto paradoxy typické (ŠIMÁČKOVÁ, K. *Fiktivní nebo reálná ústava. Paradoxy ústavního vývoje socialistického Československa*. In: BOBEK, M. – MOLEK, P. – ŠIMÍČEK, V. (eds). *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*. Brno: Masarykova Univerzita – Mezinárodní politologický ústav, 2009, s. 124).

²⁸ Viz slova P. Pešky k Ústavní listině (PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*, s. 72), výklad J. Gronského věnovaný Ústavě 9. května (ibidem, s. 223 an.), a dokonce i samotnou důvodovou zprávu k této ústavě (citovanou ibidem, s. 224).

(III, čl. I odst. 2; srov. V, čl. 2 odst. 1), že „**Území státu tvoří jednotný a nedílný celek**“ (III, čl. II odst. 2; srov. V, čl. 11), že „**nejvyšším orgánem moci vládní a výkonné je vláda**“, která „**je odpovědná**“ parlamentu (III, čl. VII; srov. V, čl. 67 odst. 1 a čl. 68 odst. 1), a že „**moc soudcovskou vykonávají nezávislé soudy**“ (III, čl. XI odst. 1; srov. V, čl. 81), vázání ovšem nikoli pouze zákonem, ale již („jen“) „**právním řádem lidové demokracie**“ (III, čl. XI odst. 3). Prezident republiky již není ani její hlavou, ani hlavou státu, pouze stojí v jeho čele (III, čl. VI).

Katalog práv a povinností občanů následně (z hlediska jazyka) veskrze kopíruje a rozšiřuje katalog z Ústavní listiny, včetně „rodinného“ ustanovení v § 10, v němž „**manželství, rodina a mateřství**“ (stále v tomto pořadí) pouze již nejsou „**pod zvláštní ochranou zákonů**“ (II, § 126), ale „**pod ochranou státu**“ (III, § 10 odst. 1). Tento zdánlivě nepatrný posun nabývá na významu, pokud si uvědomíme, jak se posunula vázanost soudců zmiňovaná v předchozím odstavci. Ústavodárce jako by zdůrazňoval, že myslí vážně oboje – jak ochranu manželství, rodiny a mateřství, tak rozvolnění závazných pramenů práva – a pokud by manželství, rodina a mateřství zůstaly pouze pod ochranou zákonů, nemuselo by to stačit.

Posuneme-li se do části věnované zákonodárné moci, najdeme zde například formulačně uhlazenou variantu již zmiňovaného ustanovení Ústavní listiny: „**Odepření slibu nebo slib s výhradou mají samy o sobě za následek ztrátu mandátu**“ (III, § 42 odst. 2) – tedy nikoli již kryptické „**má v zápětí**.“ Také podle této ústavy „**Poslanci vykonávají svůj mandát osobně**“ (III, § 43); namísto zákazu přijímat příkazy však po tomto ustanovení následuje prostá věta „**Mohou se ho kdykoli vzdát**.“ Drobný, ale vskutku symbolický posun v textu.

Téměř doslova pak z Ústavní listiny přejímá Ústava 9. května režim trestněprávní immunity poslanců, včetně výjimky z ní pro trestní odpovědnost odpovědných redaktorů, zde již „**zástupců listu**“ (III, § 45), i řadu dalších ustanovení v této části. To platí i pro právo členů vlády zúčastnit se sněmovního jednání a dostat slovo „**kdykoli o to požádají**“, a také pro jejich povinnost dostavit se na požádání osobně „**do schůze**“ (III, § 55 odst. 2; srov. V, čl. 38 odst. 1, 2). Inspirativním ustanovením, které z Ústavní listiny převzala Ústava 9. května, nikoli však již Ústava dnešní, je pak povinnost připojit ke každému poslanceckému návrhu zákona „**rozpočet o finančním dosahu osnovy a návrh na úhradu potřebného nákladu**“ (II, § 41 odst. 2; III, § 57 odst. 2). Paralelou stálého parlamentního výboru dle § 54 Ústavní listiny, rovněž do současné úpravy nepřevzatou, je zde předsednictvo Národního shromáždění (III, § 63–66).²⁹

Úprava moci výkonné³⁰ i zde začíná prezidentem republiky. Také tato úprava do značné míry kopíruje Ústavní listinu, a to včetně výjimky ze zákazu perpetuace pro druhého prezidenta ČSR, která zřejmě měla být vějičkou pro dr. Beneše.³¹ Rovněž neslučitelnost funkcí prezidenta a člena parlamentu či vlády je zde formulována jako přísný zákaz („**nesmí**“; III, § 71 odst. 1), ačkoli zákaz perpetuace (v bezprostředně předcházejícím paragrafu) používá mírnější sloveso „**nemůže**“ (III, § 70 odst. 1).

Postupný vývoj je dobře patrný v katalogu pravomocí prezidenta republiky (III, § 74). Ten tak sice nadále „**zastupuje stát na venek**“ a „**sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy**“, nově ale „**sjednávání mezinárodních smluv a dohod, které nepotřebují sou-**

²⁹ Předsednictvo Národního shromáždění přítom (formálně) sehrávalo i roli ústavního soudu ve smyslu abstraktní kontroly ústavnosti (ŠIMÁČKOVÁ, K. *Fiktivní nebo reálná ústava. Paradoxy ústavního vývoje socialistického Československa*, s. 129).

³⁰ Tedy přesněji: úprava institucí, které do moci výkonné tradičně řadíme.

³¹ Tak soudí i J. Gronský (GRONSKÝ, J. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa II. 1945–1960*, s. 346, pozn. 9).

hlasu Národního shromáždění a v nichž se nevymíní ratifikace, **může prezident přenést na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy**“ [III, § 74 odst. 1 bod 1; srov. V, čl. 63 odst. 1 písm. a) a b)]. Nadále také například „**přijímá a pověřuje vyslance**“ [III, § 74 odst. 1 bod 2; srov. V, čl. 63 odst. 1 písm. d) a e)], „**podepisuje zákony**“ a „**má právo**“ je „**vracet s připomínkami**“ [III, § 74 odst. 1 bod 4; srov. V, čl. 62 písm. i) a h) a čl. 50 odst. 1], nadále „**má vrchní velitelství branné moci**“ (III, § 74 odst. 1 bod 12). Jeho amnestijní pravomoc textově odpovídá § 103 Ústavní listiny (III, § 74 odst. 1 bod 11), a stejně tak nová ústava přebírá například jeho „**právo být přítomen při schůzích vlády a předsedat jim, zvat vládu nebo její členy k poradám**“ (III, § 74 odst. 1 bod 7). Nově ale také „**propůjčuje významání, nezmocní-li k tomu jiný orgán**“ (III, § 74 odst. 1 bod 9), což je opět formulace takřka zcela odpovídající té dnešní [V, čl. 63 odst. 1 písm. h)], včetně zvláště stanovené delegační pravomoci. Veskrze totožně s Ústavní listinou je také upravena trestněprávní imunita prezidenta republiky a delikt, který je stále formulován jako trestný čin (III, § 78).

Pokud jde o vládu, jsou v Ústavě 9. května výslovně za její členy prohlášeni i státní tajemníci (III, § 80 odst. 1) a v souvislosti s žádostí o důvěru se mluví o předložení „programu“ vlády (III, § 82), nikoli ještě programového prohlášení. Vláda nadále „**rozhoduje ve sboru**“ (III, § 89 odst. 1; srov. V, čl. 76 odst. 1) a „**[k] provedení určitého zákona a v jeho mezích může vláda vydávat nařízení. Stejně mohou vydávat nařízení jednotliví ministři, jsou-li k tomu zákonem zmocněni**“ (III, § 90 odst. 1; srov. V, čl. 78 a čl. 79 odst. 3).

Přeskočíme-li části věnované slovenským orgánům a národním výborům, dostaneme se do kapitoly sedmé, nazvané jednoduše *Soudy* – nikoli již *Moc soudcovská*, ani ještě *Moc soudní*. I v této ústavě se již v prvním paragrafu této části stanoví, že „**nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci**“ (III, § 134; srov. Va, čl. 38 odst. 1), a i další ustanovení víceméně odpovídají předchozí úpravě. Zavádí se zde však institut „*soudců z lidu*“ (III, § 140 odst. 3, § 142) a do soudcovské přísahy se k příslibu zachovávat zákony (II, § 98 odst. 2) přidává také „*a nařízení, vykládat je v duchu ústavy i zásad lidově demokratického zřízení a rozhodovat nestranně*“ (III, § 143).

Osmá kapitola nazvaná *Hospodářské zřízení* zarazí i neinformovaného čtenáře právě na jazykové úrovni – národním majetkem tak jsou „zejména také“ (proč ne jenom jedno z těchto slov?) znárodněné hospodářské hodnoty, § 148 obsahuje (v autentické částce Sbírký nečíslovaný) seznam o deseti položkách bez uvozovací věty... Jakoby zde ústavní text samotný naznačoval, že s ním něco není v pořádku.³²

Možná kvůli zlepšení celkového dojmu z díla zařadil ústavodárce v Ústavě 9. května obecná ustanovení až téměř na její konec. Stejně jako dle Ústavní listiny, ovšem na opačném konci předpisu, je tak stanoveno, že „**Státní občanství je v Československé republice jediné a jednotné**“ (II, § 4 odst. 1; III, § 165 odst. 1), že její hranice „**mohou být měněny jen ústavním zákonem**“ (II, § 3 odst. 1; III, § 166; srov. V, čl. 11), a že jejím hlavním městem je Praha (viz II, § 5 odst. 1; II, § 168; V, čl. 13) – v tomto bodě došlo pouze ke sjednocení výrazů „*republika Československá*“ a „*Československá republika*“ ve prospěch druhého uvedeného; jak jsme již zmínili, tato nejednotnost působila v Ústavní listině velmi zvláště. Z Ústavní listiny se přebírá také seznam a pořadí státních barev (bílá, červená, modrá; II, § 5 odst. 2; III, § 169 odst. 1). Z uvozovacího zákona k Ústavní listině se pak v závěrečné, desáté kapitole přebírá teze, podle níž zákony novelizující ústavu musí být „**označeny jako ústavní a usneseny podle příslušných ustanovení**“ (III, § 172 odst. 1; viz též II, čl. I odst. 2).

³² Podle J. Gronského (GRONSKÝ, J. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa II. 1945–1960*, s. 363, pozn. 17) přitom nešlo o nahodile či narychlo doplněnou část ústavy, naopak se o ní vedly diskuse přinejmenším již od roku 1943.

4. Ústava ČSSR

Vývoj se však nezastavil a v červenci 1960 byla schválena Ústava ČSSR.³³ Ani ta nezačíná obecnými ustanoveními, před katalog práv a povinností občanů je však (po rozsáhlém „prohlášení“) předřazena část věnovaná společenskému zřízení. V ní se například stanoví, že „veškerá moc v Československé socialistické republice patří pracujícím lidu“ (IV, čl. 2 odst. 1), a již adjektivem „pracující“ se tak odlišuje od předchozí textace. Nezapomeňme přitom, že dle jejího čl. 1 odst. 1 byla ČSSR založena „na pevném svazku dělníku, rolníků a inteligence, v jehož čele je dělnická třída“. Již úvodní ustanovení této ústavy tak vyjadřují naprostý rozchod s předchozí politickou i právní tradicí.

V onom katalogu pak vedle běžných vymezení jednotlivých práv [někdy ovšem s drobným posunem proti předchozí úpravě – pod ochranou státu je tak již například „mateřství, manželství a rodina“ (IV, čl. 26 odst. 1), nikoli „manželství, rodina a mateřství“ jako v předchozích úpravách (srov. II, § 126, a III, § 10 odst. 1)] najdeme i jejich zvláštní omezení – například v případě svobody vyznání, kdy „náboženská víra nebo přesvědčení nemůže být důvodem k tomu, aby někdo odpíral plnit občanskou povinnost, která je mu uložena zákonem“ (IV, čl. 32 odst. 2). Katalog je svým obsahem i rozsahem chudší než v Ústavě 9. května, změnilo se i jejich řazení (nejprve hospodářská, sociální a kulturní práva, pak práva politická, a až nakonec osobní svobody).

Rozchod s ústavněprávní tradicí a „zejména také“ koncepcí dělby moci je zde patrný přímo v textu, a to již v prvním článku vlastních „technických“ ustanovení této ústavy: „Národní shromáždění je nejvyšším orgánem státní moci Československé socialistické republiky“ (IV, čl. 39 odst. 1).³⁴ I vztah mezi parlamentem a vládou je tak jiný: absentuje zde koncepce důvěry a zdůrazněna je koncepce kontroly a odpovědnosti (IV, čl. 44 odst. 2, čl. 66 odst. 2, čl. 70 odst. 2). Poprvé se také v ústavním textu objevuje pojem „programové prohlášení vlády“ – parlament s ním vyslovuje souhlas po jmenování vlády, aniž by to však bylo explicitně spojeno s vyslovením důvěry (IV, čl. 44 odst. 1, čl. 71; tento institut v politické praxi překvapivě přežívá, ačkoli v textu ústavy nevydržel ani devět let). I zde platí povinnost členů vlády dostavit se na požádání osobně „do schůze Národního shromáždění, jeho předsednictva nebo jeho výboru“ (IV, čl. 45 odst. 2). Odchylně než v předchozích ústavách i než v té současné je zde formulován publikační předpoklad platnosti zákonů: „k tomu, aby zákon nabyl platnosti, musí být vyhlášen způsobem, který stanoví zákon“ (IV, čl. 52 odst. 3).

³³ Ústavní zákon č. 100/1960 Sb. (IV). Tato ústava již zcela vycházela ze sovětské ústavněprávní teorie a terminologie. Rozpor mezi ústavou *de iure* a ústavou *de facto* zde byl menší než u její předchůdkyně, zřejmě i kvůli její velmi nízké „(až mizivé)“ juristické hodnotě (PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*, s. 240–241). Dle K. Šimáčkové je tato ústava „exhibicí již plně etablované komunistické právní vědy“ (ŠIMÁČKOVÁ, K. *Fiktivní nebo reálná ústava. Paradoxy ústavního vývoje socialistického Československa*, s. 133–134). J. Kuklík ji dokonce považuje za „významný předěl v československých ústavních dějinách“ právě „vzhledem ke stupni degradace právní kultury a ideologické indoktrinace“ (KUKLÍK, J. a kol. *Dějiny československého práva 1945–1989*. Praha: Auditorium, 2011, s. 208).

Z formálního hlediska je také zajímavé, že tato nová ústava nabyla účinnost dnem schválení, což se mimo jiné projevilo okamžitým přejmenováním Sbírký zákonů – od částky 40 z roku 1960, datované 11. července 1960 a obsahující právě schválenou Ústavu, již nejde o Sbírký zákonů Republiky československé, ale o Sbírký zákonů Československé socialistické republiky, ačkoli příslušná legislativní změna byla provedena až zákonným opatřením předsednictva Národního shromáždění č. 4/1962 Sb. ze dne 10. ledna 1962 o vyhlášení zákonů a jiných právních předpisů, a to se zpětnou účinností od 1. ledna 1962. Ostatně, ani pro změnu ze Sbírký zákonů republiky Československé na Sbírký zákonů Republiky československé (od dubnové částky 4 z roku 1958) nebyl formálněprávní důvod.

³⁴ Národní shromáždění tak bylo nositelem „úplnosti moci,“ od níž všechny ostatní státní orgány svou působnost a pravomoc odvozovaly. Skutečná moc však byla soustředěna ve vedení ÚV KSČ (PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*, s. 245).

Úprava postavení prezidenta republiky je zde stručnější než v ostatních zkoumaných ústavních textech. Ani zde není hlavou státu, ale je „*v čele státu*“, navíc jakožto „*představitel státní moci*“ (IV, čl. 61 odst. 1) odpovědný Národnímu shromáždění (IV, čl. 61 odst. 2), aniž by však z této odpovědnosti stanovila ústava jakékoli důsledek.³⁵ Katalog jeho pravomocí má, stejně jako v předchozí ústavě, 12 bodů, formulačně se ale poněkud liší. Ustanovení o sjednávání mezinárodních smluv bylo proti Ústavě 9. května zestručněno, vetovací pravomoc byla odstraněna, prezident již nestanovuje počet členů vlády. Dnešním formulacím pak nově odpovídají tyto: „*jmenuje a povyšuje generály*“ [IV, čl. 62 odst. 1 bod 8; srov. V, čl. 63 odst. 1 písm. g)], „*je vrchním velitelem ozbrojených sil*“ [IV, čl. 62 odst. 1 bod 11; srov. V, čl. 63 odst. 1 písm. c)], a „*prezidentu republiky přísluší vykonávat i pravomoci, které nejsou výslovně v ústavě uvedeny, stanoví-li tak zákon*“ (IV, čl. 62 odst. 2; srov. V, čl. 63 odst. 2) – v posledním uvedeném případě je současná formulace méně přesná, protože mluví o „*ústavním zákoně*“, nikoli ústavě. V ústavním zákonu o československé federaci se přitom rovněž používá odlišné formulace – „*které nejsou výslovně v tomto ústavním zákonu uvedeny, stanoví-li tak zákon Federálního shromáždění*“ (IVa, čl. 61 odst. 2).

O úpravě věnované vládě jsme již něco řekli. Zmiňme však ještě, že i úprava jejího postavení je spíše stručná a od předchozí se dost liší, a to i pokud jde o její dekretální pravomoc: je zde upravena pouze v katalogu činností vlády, a to slovy „*vydává usnesení a nařízení na základě zákonů a k jejich provádění*“ (IV, čl. 68 odst. 2 bod 5), dekretální pravomoc ministerstev pak slovy „*Ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy mohou vydávat na základě zákonů a vládních nařízení a k jejich provedení obecně závazné právní předpisy*“ (IV, čl. 72; srov. V, čl. 79 odst. 3) – podobně jako v aktuální ústavě se zde však již neuvádí přesné označení těchto právních předpisů.

Soudy jsou upraveny společně s prokuraturou v hlavě osmé. Právo na zákonného soudce, tak prominentní v předchozích úpravách, se zde zcela vytratilo. Soudy a prokuratura nejsou mocí, jsou pouze jakýmsi funkčním orgánem a „*chrání socialistický stát, jeho společenské zřízení i práva a oprávněné zájmy občanů a organizací pracujícího lidu*“ (IV, čl. 97 odst. 1). Pojmy „*soudce z povolání*“ a „*soudce z lidu*“ jsou zde nahrazeny deskripcí „*soudce, který svou funkci vykonává jako své povolání*“, a „*soudce, který svou funkci vykonává vedle svého zaměstnání*“ (IV, čl. 100 odst. 2). Nově se naopak zavádí „*místní lidové soudy*“ (IV, čl. 101). Něco je však přeci jenom povědomé i očím dnešního právníka: „*rozsudky se vyhláší jménem republiky a vždy veřejně*“ (IV, čl. 103 odst. 4; srov. V, čl. 96 odst. 2) – zde přitom jde o posun oproti Ústavní listině i Ústavě 9. května v tom směru, že se veřejně nevyhláší pouze trestní, ale všechny rozsudky (srov. II, § 101 odst. 1 a 2; III, § 144 odst. 2 a 3).

Nepřekvapivě tak vlastně největší kontinuitu vykazují obecná ustanovení, i zde na samém konci této ústavy. „*Území Československé socialistické republiky tvoří jednotný a nedílný celek*“ (IV, čl. 107 odst. 1; srov. III, čl. II odst. 2, a V, čl. 11), „*státní hranice mohou být změněny jen ústavním zákonem*“ (IV, čl. 107 odst. 2; srov. III, § 166, a V, čl. 11), „*ústava může být měněna pouze ústavním zákonem*“ (IV, čl. 111 odst. 1; srov. III, § 172, a V, čl. 9 odst. 1)³⁶ a, samozřejmě, „*hlavním městem Československé socialistické republiky je Praha*“ (IV, čl. 109; cf. V, čl. 13).

³⁵ Přesto šlo, ve srovnání s Ústavou 9. května, o posun – ta totiž zakotvovala neodpovědnost prezidenta republiky (VOJÁČEK, L. – SCHELLE, K. – KNOLL, V. *České právní dějiny*, 3. upravené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, s. 529).

³⁶ Těžko říct, proč se v této ústavě u změn hranic používá sloveso v dokonavém vidu, zatímco u změn ústavy ve vidu nedokonavém...

5. Československá federace

Ústavní zákon o československé federaci, přijatý v předvečer padesátého výročí vyhlášení československého státu v neděli 27. října 1968,³⁷ pak tuto Ústavu ČSSR nahradil jenom částečně, zejména ovšem v částech, které nás zajímají. Úprava federálních daní je tak uvozena ustanovením ve znění „**Daně a poplatky možno ukládat jen na základě zákona**“ (IVa, čl. 12 odst. 1; srov. Va, čl. 11 odst. 5 lišící se pouze slovesem „lze“), poměrně podrobná úprava postavení kompetencí jednotlivých sněmoven opět obsahuje povinnost členů vlády dostavit se na požádání „**do schůze sněmovny, jejího výboru nebo předsednictva Federálního shromáždění**“ (IVa, čl. 49 odst. 3).

Pravomoci prezidenta československé republiky zůstávají obdobné těm podle Ústavy 9. května a Ústavy ČSSR, navíc však přibyla pravomoc rozpustit Federální shromáždění v případě selhání dohodovacího řízení [IVa, čl. 61 odst. 1 písm. d)] a vrátila se mu na ústavní úrovni výslovně upravená pravomoc jmenovat profesory (a nově též rektory) vysokých škol [IVa, čl. 61 odst. 1 písm. ch)].

Vláda ČSSR je nadále „**nejvyšším výkonným orgánem státní moci**“ ČSSR (IVa, čl. 66), Federálnímu shromáždění předkládá program (již nikoli „programové prohlášení“) a nově jej opět žádá „**o vyslovení důvěry**“ (IVa, čl. 69, 70; srov. V, čl. 68 odst. 3). Obdobná úprava pak platila i pro republikové vlády, které žádaly o důvěru Českou národní radu respektive Slovenskou národní radu (IVa, čl. 127). Dekretální pravomoc federální vlády i republikových vlád je opět upravena klasicky, byť s ohledem na nové federální uspořádání státu: „**K provedení zákona Federálního shromáždění a v jeho mezích může vláda Československé socialistické republiky vydávat nařízení, jde-li o úpravu otázek, které spadají do působnosti federace**“ (IVa, čl. 79, a obdobně také čl. 138; srov. V, čl. 78); totéž platí o dekretální pravomoci ministerstev: „**Federální ministerstva, federální výbory a ostatní federální ústřední orgány mohou na základě zákonů Federálního shromáždění a v jejich mezích vydávat obecně závazné právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny**“ (IVa, čl. 80, a obdobně také čl. 139; srov. V, čl. 79 odst. 3). Dle původního znění tohoto ústavního zákona byli členy vlády nadále i státní tajemníci, nyní již na každém ministerstvu a vždy z jiné republiky než příslušný ministr. Celý tento institut však byl normalizační novelou tohoto ústavního zákona³⁸ zrušen bez náhrady. Stejně tak byl normalizační novelizací narušen princip rozhodování vlády „**ve sboru**“ (IVa, čl. 77 a čl. 137; srov. V, čl. 76 odst. 1), který se po absenčním intermezzu v Ústavě ČSSR federalizační novelou do československého ústavního pořádku vrátil: byl zaveden institut „**předsednictva vlády**“, které vláda (federální i republiková) mohla „**pro výkon své běžné rozhodovací činnosti zřídit jako svůj orgán**“ (IVb, čl. I body 33 a 37).

Poprvé je ve vlastním textu ústavy (zde již plnohodnotně polylegální i v samotném jádru ústavněprávní úpravy) upraven také ústavní soud, který je uveden slovy „**Ústavní soud Československé socialistické republiky je soudním orgánem ochrany ústavnosti**“ (IVa, čl. 86 odst. 1) – současná úprava je formulovaná prakticky totožně (srov. V, čl. 83). Připomeňme, že Ústavní soud byl upraven i v definitivním prvorepublikovém ústavním

³⁷ Ústavní zákon č. 143/1968 Sb. (IVa). Příslušnými ústavními činiteli byl podepsán 30. 10. 1968, „symbolicky k 50. výročí vzniku československého státu a 50. výročí Martinské deklarace“ (PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*, s. 260). Vyhlášen byl v částce 41 Sbírký zákonů (vydané dne 4. listopadu 1968) spolu s ústavním zákonem č. 144/1968 o postavení národnosti v ČSSR a mnohem méně slavnostně než texty ústav (III) a (IV), tedy např. bez zvláštního titulního listu.

³⁸ Ústavním zákonem č. 125/1970 Sb. (IVb).

režimu, příslušná ustanovení však nejsou obsažena přímo v textu Ústavní listiny, ale v jejím uvozovacím zákonu (II, čl. II a III), přičemž podle čl. VII odst. 1 onoho uvozovacího zákona ustanovení čl. II a čl. III odst. 1 „*tvoří součást ústavní listiny*“. Velkou podobnost se současnou úpravou lze spatřit také v ustanovení o volitelnosti za soudce ústavního soudu: „*Za člena Ústavního soudu Československé socialistické republiky může být zvolen občan, který je volitelný do Federálního shromáždění, dosáhl věku 35 let, má vysokoškolské právnické vzdělání a je nejméně 10 let činný v právnickém povolání*“ (IVa, čl. 94 odst. 2; srov. V, čl. 84 odst. 3, kde se navíc požaduje bezúhonnost občana, a naopak se nepožaduje, aby kandidát byl činným právníkem i v okamžiku jmenování; současná Ústava ČR také již tento proces nekonstruuje jako volbu). Tato úprava, stejně jako úprava ústavních soudů obou republik, v ústavním zákoně zůstala i po normalizačních novelizacích, nebyla však provedena.³⁹

Hlava osmá tohoto ústavního zákona pak do značné míry nahrazovala některá obecná ustanovení ze závěru Ústavy ČSSR. Část změn byla vynucena federalizací státu (jeho území tak již samozřejmě netvoří „jednotný a nedílný celek“, u ústavních zákonů je nezbytné rozlišovat federální a republikovou úroveň atd.), jedna je však přesto zajímavá i pro nás: Praha již není pouze hlavním městem ČSSR (a ČR), ale také „*pravidelným sídlem jejich orgánů*“ (IVa, čl. 141 odst. 1). Tento doplněk nebyl pozdějším českým ústavodárcem převzat.

Závěr

Co nám tedy tento krátký pohled do historie textů české a československých ústav ukazuje? Lze snad zmínit tři poznatky, které z něj vyplývají.

Za prvé, texty ústav skutečně vykazují nikoli nevýznamnou formulační stálost, a to spíše v detailech. I v Ústavě ČSSR, až ostentativně odmítající „staré pořádky“, se tak můžeme setkat se stejnými formulacemi jako v Ústavní listině první Československé republiky nebo v aktuální Ústavě ČR. Ještě větší podobnost pak lze pozorovat mezi Ústavní listinou a Ústavou 9. května, ačkoli realita jejich uplatňování byla velmi odlišná. Velmi zajímavé je v tomto směru to, jak dlouho v textech ústav přežívá zvaní ministrů „do schůze“ parlamentní komory, anebo „udělování“ amnestie, které má terminologický původ již v rakouské monarchii.

Za druhé, právě díky relativní formulační stálosti nám může srovnání textů ústav odhalit i měnící se společensko-politický kontext. Řada drobných posunů je jistě způsobena pouze měnícím se jazykovým územím či citem, pokud se ovšem normativní ochrana poslance před vnějšími vlivy nahradí prostým konstatováním, že se může poslanecké funkce vzdát, může to právě měnící se klima naznačovat. Zvláštní pozornost by si v tomto směru zaslouhoval formulační posun v oblasti rodinných práv, z ochrany „*manželství, rodiny a mateřství*“ (II, III) k ochraně „*mateřství, manželství a rodiny*“ (IV) – to by však výrazně přesahovalo ambice tohoto textu i erudici jejího autora. Zde tak jenom nastiňme jednu možnou, byť velmi odvážnou hypotézu: je to odrazem posunu ve vnímání struktury společnosti a její reprodukce, kdy „komunistická“ společnost se dokáže bez manželství obejít a rodinu institucionálně nahradit, k samotnému rození dětí však ženy-matky nadále potřebuje.

³⁹ K tomu viz GRONSKÝ, J. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa III. 1960–1989*. Praha: Karolinum, 2007, s. 197, pozn. 82.

Za třetí, studium a srovnání textů ústav přijatých v demokratickém i „lidovědemokratickém“ (tedy zcela nedemokratickém) či „socialistickém“ kontextu nám také ukazuje, že i v temných dobách může text právního předpisu představovat jakýsi plamínek svobody či naděje, který lze v lepších časech s malými změnami použít či převzít do nových, svobodných předpisů.⁴⁰ Až od Ústavy ČSSR se tak veřejně vyhlašují všechny, nejen trestní rozsudky, a demokratický ústavodárce se nemusel rozpakovat převzít základní vymezení ústavního soudu z ústavního zákona o československé federaci. Na mysl se dere připomínka Lona L. Fullera a jeho *Morálky práva*, v níž říká, že právo jako takové se svou „vnitřní morálkou“ zlu vzpírá a není pro prosazování zla příliš vhodným nástrojem.⁴¹

⁴⁰ Příčinou samozřejmě může být i to, že represivní režim používá ústavu pouze jako vnější fasádu a v praxi ji ignoruje nebo přímo porušuje. Světélko naděje tak může být pro jeho oběti spíše bludíčkou beznaděje. Přesto jde o světlo a katalyzátorem změn mohou být právě požadavky na dodržování těchto formálně platných pravidel – to je ostatně jádro příběhu Charty 77.

⁴¹ FULLER, L. L. *Morálka práva*. Praha: OIKOYMENH, 1998.

Text Continuity and Discontinuity of the Czech Constitution

Peter Brezina

Abstract: Constitutions are legal documents that usually avoid frequent amendments. Nevertheless, they do undergo changes from time to time, as evidenced by constitutional history of Czechoslovakia and Czech Republic featuring several constitutional documents. The focus of this article is on (dis-) continuity of texts of these constitutions, especially with regard to that of the current one. It shows that the latter uses formulations found already in the provisional constitution of 1918 (or even in norms of the Habsburg monarchy). The greatest affinity can be seen with the text of the 1920 Constitutional Charter, an explicit inspiration for the drafters of the 1993 Czech Constitution. Nevertheless, some affinity can also be found between the Charter and the 1948 Constitution, as well as both small and larger differences illustrating the preceding change in societal situation. The constitutional legislator could, however, also draw inspiration from the socialist Constitution of 1960 and its 1968 amendments establishing Czechoslovak federation, such as in case of the basic definition of the Constitutional Court. Therefore, the article proves that there is a continuity in texts of Czech and Czechoslovak constitutions, and that it is easier to find it in details rather than in larger parts of the text. Inspiration can also be drawn from rather unexpected sources.

Key words: Czech constitution, constitutional development, language, text, legal history