
JAN
BRUNER



ÚSTAVNÍ VÝVOJ
ČESKÝCH ZEMÍ
1848-1992

I. HABSBURSKÁ MONARCHIE

Před rokem 1848 nelze sice pochopitelně vůbec hovořit o ústavnosti v moderním slova smyslu, ale roli základního zákona do určité míry hraje Obnovené zřízení zemské (1627), definující stát jako absolutistický a centralizovaný. Tento politický a společenský systém nebyl slučitelný s jakoukoliv formou demokracie v moderním slova smyslu, přesto byly postupně vytvořeny prvky nezbytné pro moderní demokratický stát. Absolutistický systém ve stále rostoucí míře oslaboval pozici šlechty jako prostředníka mezi poddanými a panovníkem, nahrazoval ji panovnickými (státními) úředníky, čímž umožnil pozdější přechod k občanskému státu, jenž komunikuje s jednotlivci takřka výhradně prostřednictvím profesionálních úředníků. V odbourávání role šlechty dále pokračovaly reformy osvícenského absolutismu, a to jednak tím, že oslabily práva vrchnosti vůči poddaným (zrušení tzv. nevolnictví 1781), jednak zaváděním nových zákonů, které již nerozlišovaly jednotlivé kategorie obyvatel podle společenského zařazení a nastolovaly tak de facto v některých případech rovnost občanů před zákonem.

Zjevná snaha o vytvoření ústavy a přinejmenším dílčí demokratizaci se objevuje s revolucí v roce 1848, která stanovuje vytvoření parlamentu a ústavy jako jeden z klíčových cílů. První oktrojovaná ústava (duben 1848) měla být nahrazena připravovanou ústavou parlamentní, k čemuž v důsledku rozpuštění parlamentu nedošlo, výsledkem pak byla nová oktrojovaná ústava (březen 1849), jež však následně byla pozastavena Silvestrovskými patenty (1851), obnovujícími absolutní moc panovníka. Souhrnná charakteristika tohoto období z hlediska ústavnosti či demokracie je tak obtížná, revoluce vytčených cílů nedosáhla a výsledkem je pak období tzv. neoabsolutismu v 50. letech 19. století, kdy kromě dělby moci a podílu občanů na správě státu neexistuje ani jakákoliv garance základních práv, naopak dochází k systematickým policejním zásahům, jež mají znemožnit veřejnou politickou aktivitu lidem spjatým s revolucí. Zůstávají tak zachovány jediné dva prvky, jež lze považovat za demokratizační změny revoluce 1848. Především není obnoveno poddanství, společenská struktura se tedy dále vyvíjí směrem k občanské rovnosti před zákonem a státem. Zároveň je vrchnostenská správa nahrazována okresní a obecní správou.

Ústavní charakter získává politický systém od začátku 60. let, kdy panovník vydáním oktrojované ústavy (tzv. únorová ústava 1861) umožnil postupnou demokratizaci, spočívající jednak v omezení moci panovníka pravomocemi volebního parlamentu, jednak ve státní garanci základních občanských práv. Další vývoj výrazně ovlivnilo rakousko-uherské vyrovnání (1867), v jehož důsledku sice zůstala Habsburská monarchie jednotným celkem navenek (společný panovník, zahraniční politika, armáda a měna), ovšem vnitřní režim uherské a neuherské části prošel odlišným vývojem. V Uhrách zůstala politická moc po celou dobu plně v rukou vyšších maďarských vrstev, zatímco především pro příslušníky nemaďarských národů byla celá řada i zákony zaručených práv reálně zcela nedosažitelná. V Předlitavsku, tj. západní části, zahrnující i české země, byla určujícím dokumentem prosincová ústava (1867), první dlouhodobě platná parlamentní ústava na našem území. Ta zahrnovala již téměř všechny znaky moderní demokracie – podíl občanů na správě státu skrze volby, dělbu moci i garanci práv. Hlavní problémy byly dva. Jedním bylo omezení volebního práva především na základě majetku v rámci tzv. kuriového volebního systému, který volební právo výrazně omezoval a jednotlivým skupinám voličů dával různou sílu hlasu. To nezměnila ani reforma z 90. let, znamenající sice razantní rozšíření volebního práva, nikoliv však rovnost hlasů. Kuriový systém voleb je tak odstraněn až v roce 1907 zavedením všeobecného volebního práva pro muže, uplatňovaného v rámci většinového dvoukolového volebního systému. Druhým problémem byla realizace dělby moci, v níž měla připadnout významná role parlamentu, Říšské radě. Její efektivní fungování bylo však problematické, a to zvláště od 90. let, kdy trvale se stupňující nepřátelství jednotlivých národních táborů znemožnilo vytvářet stabilní koalice s většinovou parlamentní podporou. Tím se utváření vlády stalo více závislým na vůli a rozhodnutí panovníka, jenž se však na druhou stranu nesnažil využít situace k úplné likvidaci dělby moci.

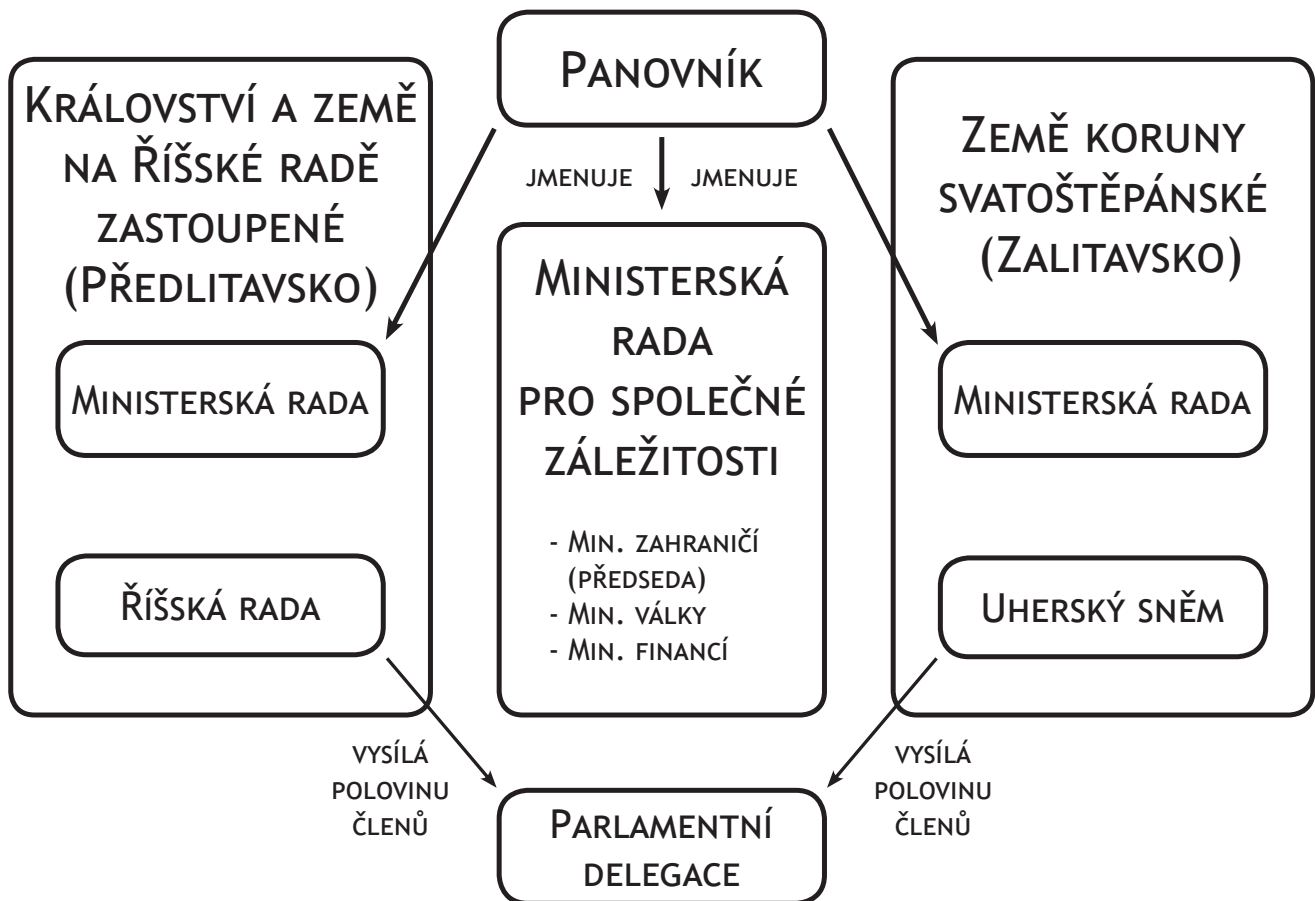
Pro obecnou charakteristiku tohoto období je důležitý i další rozvoj obecní a městské samosprávy na principu demokraticky volených zástupců. Naproti tomu snaha reformovat systém tradičních zemských sněmů sice vedla k jejich demokratizaci ve smyslu zastoupení na základě svobodné volby, ale nikdy se nepodařilo proměnit je tak, aby se dalo hovořit o plnohodnotném fungování tohoto stupně vertikální dělby moci. I zde sehrál klíčovou roli soubor nově zformovaných národních táborů, a to nejen z toho důvodu, že jejich požadavky byly zcela zřetelně protichůdné, ale také proto, že veřejnost oceňovala ve volbách především ty politiky, kteří se vyznačovali nekompromisním přístupem a neústupností, což vedlo často až k úplné paralyzaci těchto institucí. Proto nemohl například český zemský sněm

dlouhá období plnohodnotně fungovat kvůli neúčasti českých či německých poslanců (tzv. pasivní rezistence), aby se nakonec obě národní reprezentace dlouhodobě zablokovaly tak neřešitelným způsobem, že byl v roce 1913 český zemský sněm císařem rozpuštěn a pravomoci mu byly odebrány.

Vnitropolitický vývoj Předlitavska byl tak v mnoha případech velmi bouřlivý a nepůsobil právě jako pozitivní příklad efektivity demokratické politiky, ovšem zároveň demokratické prostředí umožnilo nejen vznik a rozvoj politicky aktivní občanské společnosti, ale také jednoho z jejích projevů, politických stran. V průběhu několika desetiletí v prostředí volné politické soutěže vzniklo velké množství stran, jež se snažily pokrýt všechny důležité názorové a socioprofesionální skupiny. Tento výsledek vynikl zvláště po vzniku Československa, kdy byl zjevný ostrý kontrast mezi víceméně kompletním spektrem českých stran a neexistující tradicí a zkušeností parlamentní a stranické politiky mezi Slováky, jimž byla aktivní účast na správě Uher dlouhodobě upírána.

Zásadní předěl ve vývoji Habsburské monarchie znamenal vypuknutí první světové války. K moci se dostala skupina německých a maďarských politiků, která se ve spolupráci s vedením armády rozhodla využít mimořádné situace k radikálním krokům, likvidujícím základní principy demokracie. Byl uzavřen parlament, čímž jednak bylo možné se vyhnout parlamentním diskusím o smyslu a způsobu vedení války, jednak se tím otevřela možnost stíhání jednotlivých politiků, jež do té doby chránila poslanecká imunita. Druhým důležitým krokem bylo pak pozastavení státní garance lidských a občanských práv, umožňující rychleji a přísněji stíhat všechny protiválečné aktivity. Když se Karel I. po svém nástupu na trůn (1916) rozhodl demokratická pravidla oživit, bylo na obnovení důvěry občanů pozdě. Habsburská monarchie již šla k válečné porážce a rozpadu.

RAKOUSKO-UHERSKÝ DUALISMUS



ZEMSKÉ DĚLENÍ

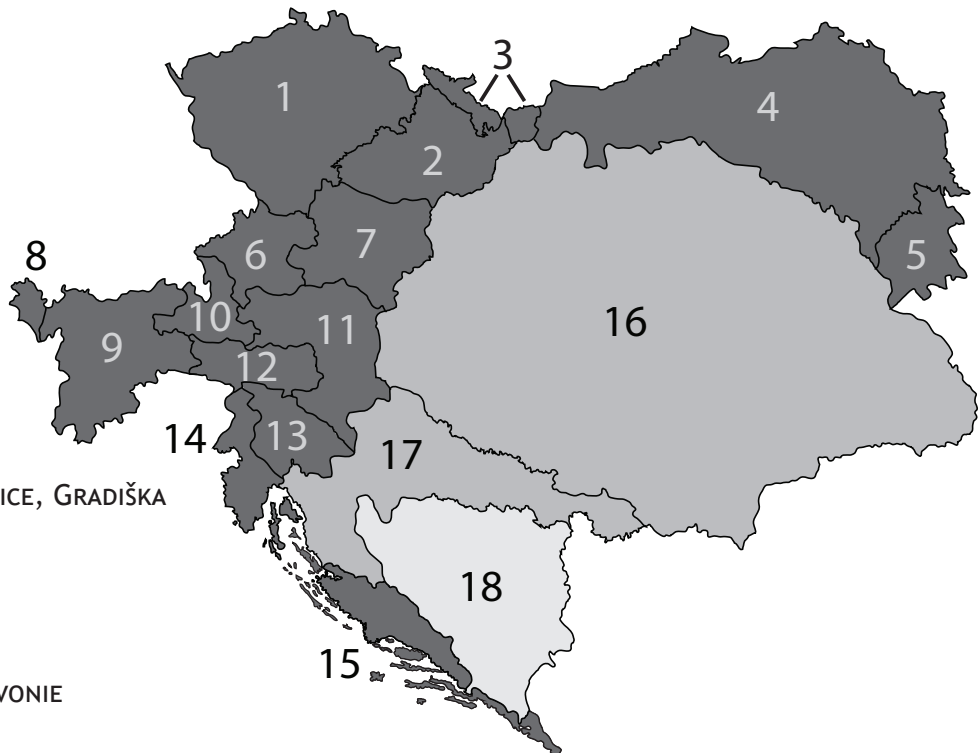
PŘEDLITAVSKO

- 1 ČECHY
- 2 MORAVA
- 3 SLEZSKO
- 4 HALIČ
- 5 BUKOVINA
- 6 HORNÍ RAKOUSY
- 7 DOLNÍ RAKOUSY
- 8 VORARLBERSKO
- 9 TYROLSKO
- 10 SALCBURSKO
- 11 ŠTÝRSKO
- 12 KORUTANY
- 13 KRAŇSKO
- 14 RAKOUSKÉ PŘÍMOŘÍ
TERST, ISTRIE, GORICE, GRADIŠKA
- 15 DALMÁCIE

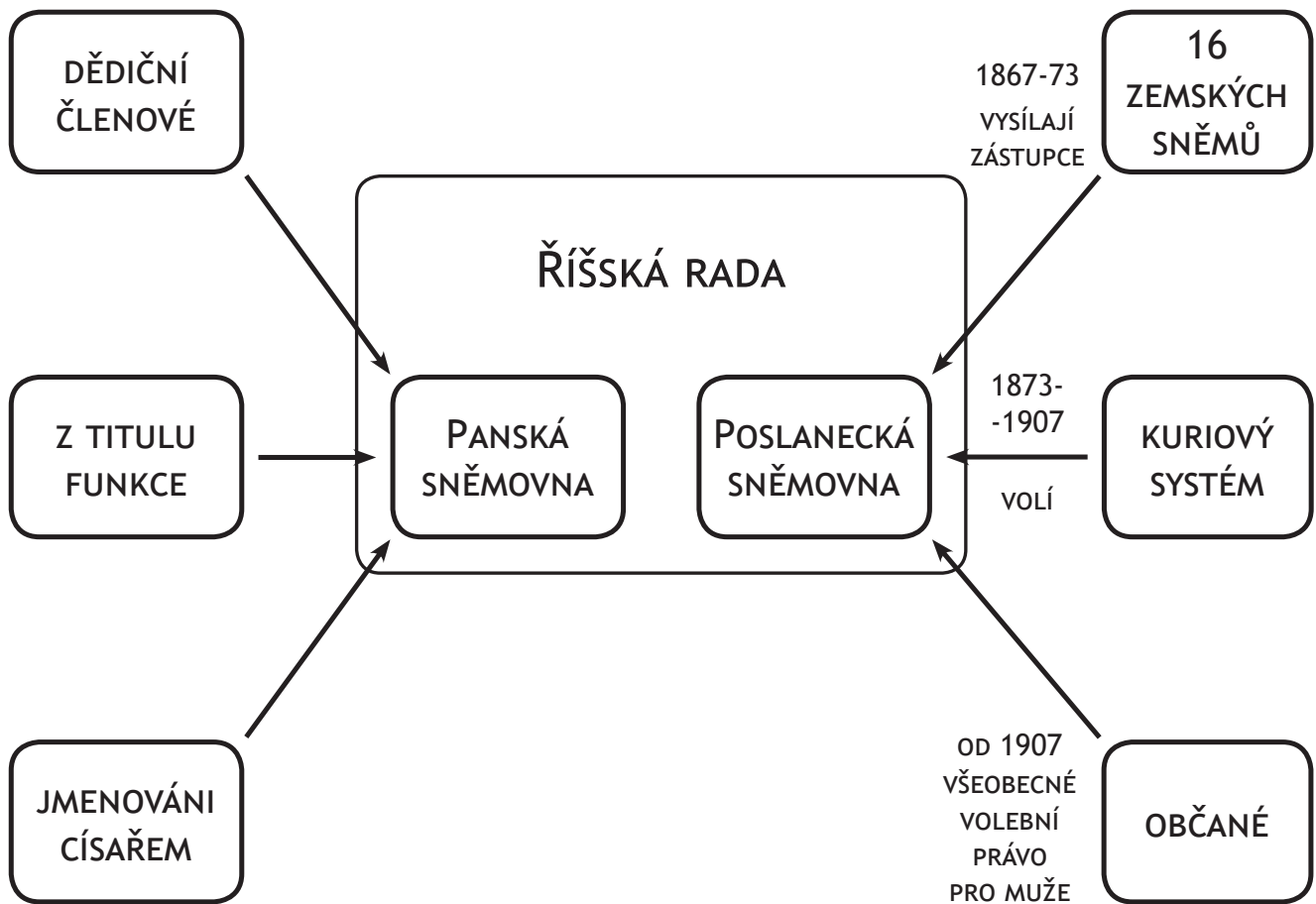
ZALITAVSKO

- 16 UHRY
- 17 CHORVATSKO A SLAVONIE

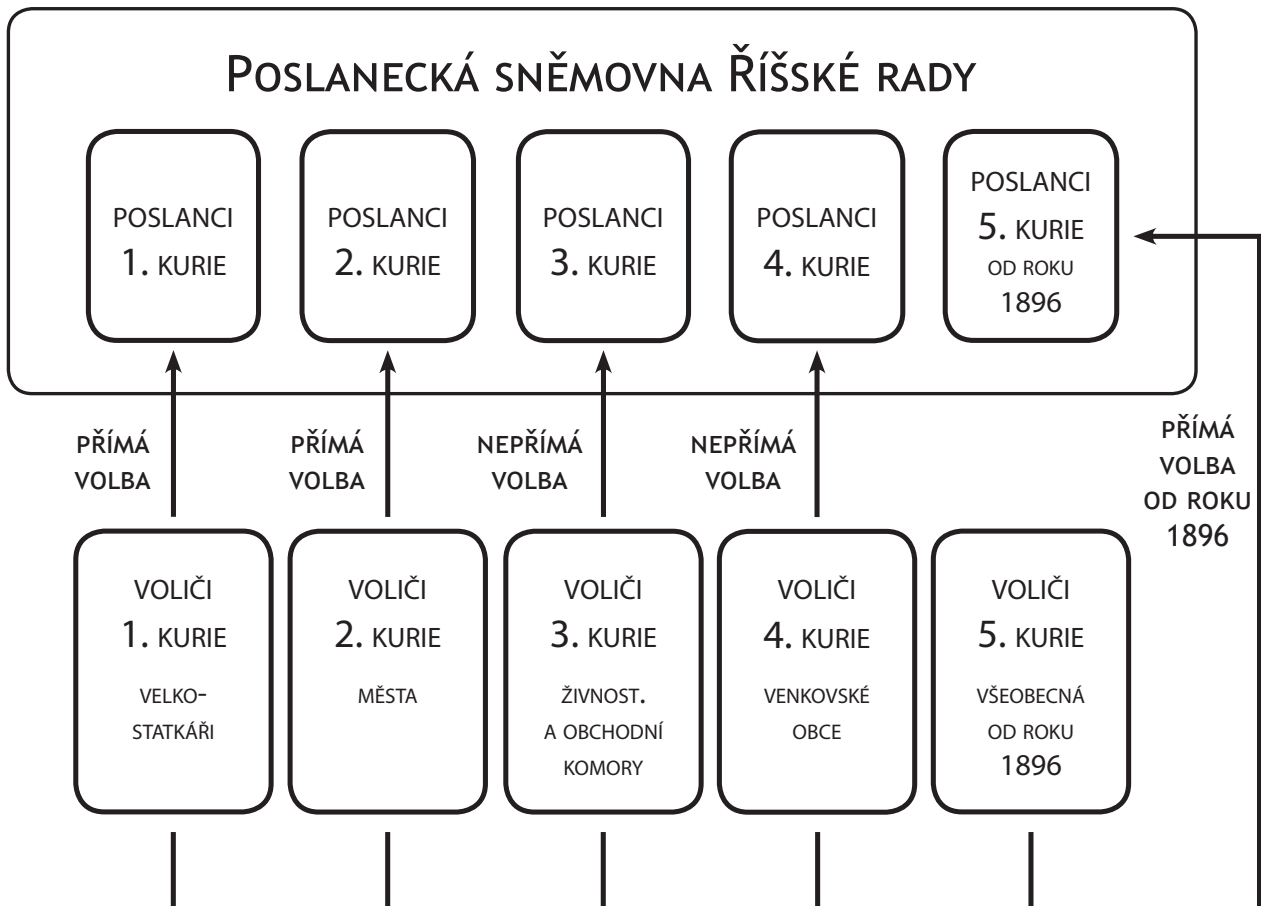
- 18 BOSNA A HERCEGOVINA



OBSAZOVÁNÍ PŘEDLITAVSKÉ ŘÍŠSKÉ RADY



KURIOVÝ VOLEBNÍ SYSTÉM



II. MEZIVÁLEČNÉ ČESKOSLOVENSKO (1918-1939)

Československo vzniklo v situaci, kdy byla očividná neudržitelnost Habsburské monarchie, ale obrysy a charakter nového uspořádání byly zřejmé jen velmi mlhavě. To platí nejen o hranicích, ale i o vnitřním uspořádání. Již v průběhu války se prosadila idea nového státu jako republiky, konkrétní parametry ústavního systému se však řešily až po válce. Proto v roce 1918 vznikla nejprve prozatímní ústava a teprve v roce 1920 byla schválena ústava definitivní. Československo jí bylo definováno jako demokratická parlamentní republika a navzdory všem problémům a nedostatkům si tento základní charakter udrželo do podzimu 1938, kdy ve změněné atmosféře po mnichovské dohodě a ztrátě pohraničí začalo docházet k zásadním změnám ústavního systému. K jejich ústavní kodifikaci však došlo jen dílčím způsobem, neboť vývoj situace byl rychlejší a v březnu 1939 Československo zaniklo.

Československu v éře tzv. První republiky, tj. mezi lety 1918 a 1938, nechyběl žádný ze základních pilířů demokratického ústavního systému. Existovala poměrně široká garance lidských a občanských práv, přičemž možnost jejich uplatňování nebyla nadbytečně omezována a tato práva byla zaručena i těm příslušníkům národnostních menšin, kteří se vznikem Československa nesouhlasili a stali se jeho občany proti své vůli v důsledku poválečného překreslování hranic evropských států. Měli stejně jako ostatní občané právo zapojit se do politického života nejen v roli voličů, ale i jako volení politici, čehož jejich zástupci využili, získali odpovídající zastoupení v parlamentu a podíleli se dlouhodobě i na spolupráci v rámci vládních koalic. Navíc na územích s vyšším podílem národnostních menšin zákon garantoval i právo užití menšinového jazyka při komunikaci se státními úřady. Docházelo-li, bez ohledu na národnosti, k omezování občanských práv, dělo se tak z důvodu šíření antidemokratického extremismu, vůči němuž byla využívána jak cenzura, tak ve 30. letech i možnost takové politické strany rozpustit.

Národnostní otázka ovlivnila i podobu voleb. Volební právo bylo rozšířeno na všechny občany, disponovaly jím tedy nově i ženy, a jediným zásadním omezujícím faktorem zůstal věk. Ani v ostatních aspektech není možné najít nic, co by jakkoliv narušovalo demokratický charakter voleb. Velmi specifickou podobu měl samotný volební systém. Do obou komor parlamentu se volilo podle stejného systému přepočtu hlasů, totiž poměrným systémem bez omezující klauzule, která by určila minimální počet procent pro získání mandátů. To mělo několik zásadních důsledků. Tento systém byl velmi vstřícný vůči národnostním menšinám, jež se nemusely voličsky sjednotit na podporu jedné strany a mohlo tak vzniknout širší názorové spektrum národních stran. Vysokou cenou za tento demokratický prvek byla však roztržštěnost politické scény i parlamentu. Jelikož voliči obecně nebyli nuceni vybírat jen silnější strany, aby jejich hlas nepropadl, stačilo k vítězství získat poměrně nízké procento hlasů, ovšem seskupit v rozdrobeném parlamentu stabilní provládní většinu bylo téměř nemožné. Proto byly vládní koalice doby První republiky mnohočetné a velmi často se rozpadaly či přeskládávaly v průběhu volebního období. Tuto nestabilitu se snažili politici omezit systémem tzv. vázaných mandátů. Za držitele poslaneckého nebo senátorského mandátu nebyl považován dotyčný politik, nýbrž strana, na jejíž kandidátce byl zvolen. Proto byl poslanec či senátor povinen hlasovat v souladu s požadavky strany, respektive u vládních stran v souladu s koaliční dohodou vedení. Tím byl systém o něco stabilnější, ovšem za cenu toho, že byla přehlížena nezákonnost a protiústavnost této praxe, když bylo možné, aby strana vzpurnému členovi mandát odebrala. Druhým negativním důsledkem byla pak absolutní nefunkčnost senátu. Základ legislativního procesu byl v souladu s evropskou praxí dvoukomorových parlamentů v dolní komoře, Poslanecké sněmovně. Horní komora, Senát, měla plnit kontrolní a regulativní roli skrze pravomoc vracet návrhy zákonů zpět Poslanecké sněmovně. Ovšem vzhledem k pravidelnému souběhu voleb do obou parlamentních komor (Senát byl vždy při volbách do Poslanecké sněmovny rozpuštěn, jakkoliv to Ústava nepředpokládala), totožnému volebnímu systému a principu vázaných mandátů není divu, že se Senát této role vzdal.

Horizontální dělbu moci řešila ústava rozdělením úkolů a pozic mezi prezidenta, vládu (moc výkonná), Národní shromáždění (moc zákonodárná) a Ústavní soud (moc soudní). Již z výše popsaného je zřejmé, že existovaly snahy eliminovat konflikty jednotlivých složek, což jde samozřejmě proti smyslu a funkci horizontální dělby moci. Na druhou stranu zásadní rysy systému brzd a protivah ve vztahu zákonodárné a výkonné moci zachovány zůstaly, neboť vláda bez podpory většiny Poslanecké sněmovny prostě fungovat nemohla. Výraznějším deficitem mohla být ovšem pozice, do níž se dostal Ústavní soud. Nehrál příliš aktivní roli ani v kontrole dodržování ústavy, ani v utváření ústavních zvyklostí, což se ještě prohloubilo ve třicátých letech, kdy nebyl ani doplňován. V danou chvíli to asi nebylo tak

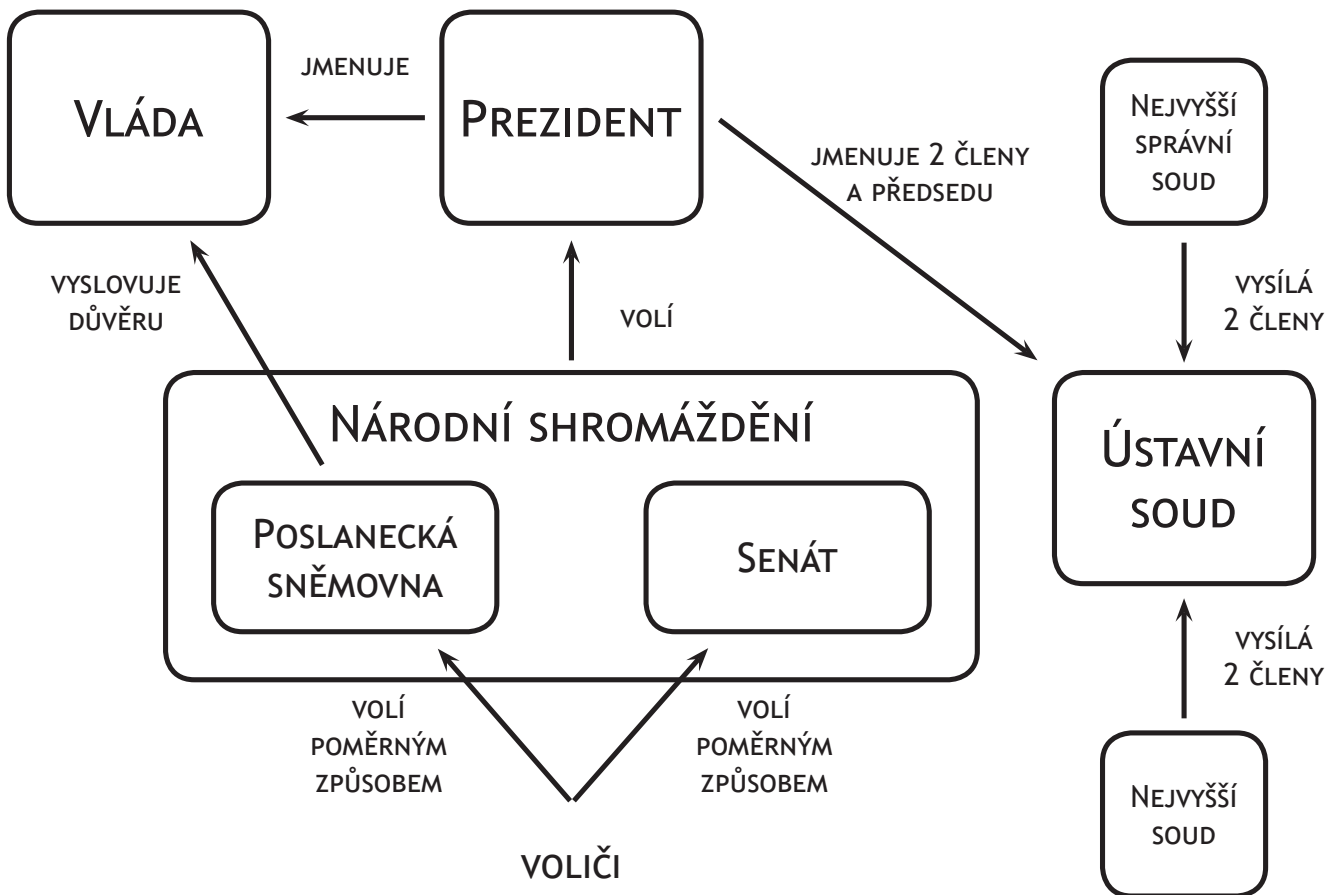
důležité, ale vytvořilo to precedens, jenž byl později zneužit mnohem výraznějším způsobem.

Dlouhodobě zůstávala otevřena otázka rozčlenění vertikální dělby moci. Československo převzalo systém obcí jako základní úroveň místní samosprávy, vzhledem k velikosti státu se však počítalo s vytvořením dalšího mezistupně. Tím měl být ve 20. letech systém 22 žup, jenž byl však vnímán jako nevhodný, kvůli riziku, jež představovaly pohraniční župy s vysokým podílem menšinového obyvatelstva. I proto jsou tak župy po roce 1927 nahrazovány zemským zřízením (Čechy, Morava a Slezsko, Slovensko, Podkarpatská Rus), ovšem nejednalo se v plném smyslu o samosprávu, neboť centrální vláda si ponechala silnou roli při obsazování zemských institucí (např. jmenování třetiny členů zemských sněmů). Nebyly tak zcela naplněny ani slovenské požadavky autonomie, ani smluvně a ústavně přislíbená zemská samospráva Podkarpatské Rusi.

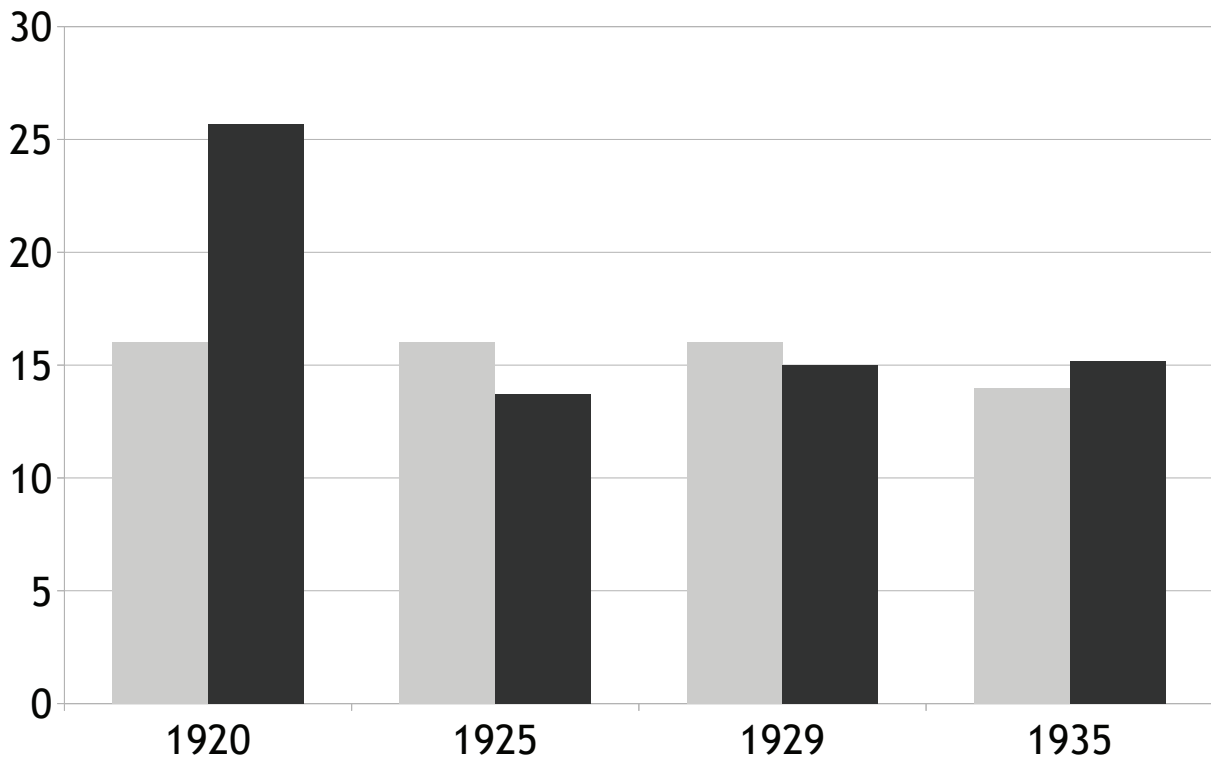
Uzavření mnichovské dohody znamenalo nejen další krok v procesu rozkladu versailleského systému, principů, na nichž měla stát mezinárodní politika po světové válce i nové rozvržení hranic, ale také výrazný mezník v československých dějinách. Nepřineslo jen změnu hranic státu, ale především změnu uvažování, jež se silně dotýká i vývoje ústavnosti. Se vším, co bylo možno prohlásit za příčinu mnichovského traumatu, bylo třeba se ostře rozejít. Ve výsledku měl pak tento názor obrovský dopad nejen na vývoj v bezprostředně následujících měsících, ale i na formování poválečného Československa a jeho principů fungování.

Několik měsíců tzv. Druhé republiky, vymezené mnichovskou dohodou (září 1938) a rozpadem Československa, respektive okupací zbytkové české části území (březen 1939), je obdobím rychlých a zásadních změn, z nichž však nemohl stihnout vzniknout nový ucelený komplex. Byla tak sice přijata ústavní změna postavení Slovenska a Podkarpatské Rusi, ovšem navazující dokumenty, které by pravidla federalizace přesně nadefinovaly, už vzniknout nestihly. Proto i obecně spíše než o novém ústavním systému lze hovořit o dobových tendencích. A ty jsou zřejmé. Vínou za Mnichov nenesla podle dobové interpretace jen chybná zahraniční politika, ale také vnitřní slabost samotného Československa, způsobená příliš širokou „bezbřehou“ demokracií. A právě ta měla být ve jménu akceschopnosti ve vypjaté době razantně omezena. Bylo výrazně redukováno spektrum politických stran, v českých zemích došlo ke sloučení do dvou základních uskupení (Strana národní jednoty a Národní strana práce), na Slovensku pak došlo cíleně k redukci na jednu vládnoucí stranu HSLS, která k volbám připustila pouze jednotnou kandidátku pod svou kontrolou. Zrušena byla i horizontální dělba moci, neboť zmocňovací zákon zcela odstavil parlament, když dlouhodobě přesunuly zákonodárné pravomoci včetně změn ústavy na moc výkonnou. Byly zřejmé i aktivity, jejichž cílem bylo zásadní omezování individuálních práv, zejména nárůst veřejného vlivu krajní pravice se silně antisemitskými tendencemi i snaha systematicky omezit práva Romů.

ÚSTAVA 1920: HORIZONTÁLNÍ DĚLBA MOCI



VOLBY DO POSLANECKÉ SNĚMOVNY

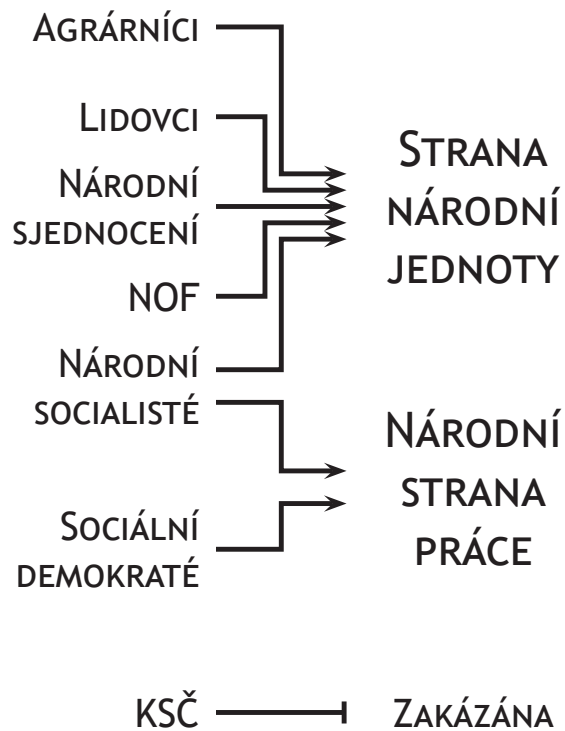


- počet úspěšných volebních subjektů
- procenta hlasů pro vítěze

VLÁDNÍ KOALICE 1918-1938

	1918	1919	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938
REPUBLIKÁNSKÁ STRANA ČS. VENKOVA (AGRÁRNÍCI)																					
ČS. STRANA LIDOVÁ																					
ČS. STRANA NÁRODNĚ SOCIALISTICKÁ																					
ČS. SOCIÁLNĚ DEMOKRATICKÁ STRANA DĚLNICKÁ																					
ČS. NÁRODNÍ DEMOKRACIE (1934 NÁR. SJEDNOCENÍ)																					
ČS. ŽIVNOSTENSKO-OBCHODNICKÁ STRANA																					
(HLINKOVA) SLOVENSKÁ LUDOVÁ STRANA																					
BUND DER LANDWIRTE (AGRÁRNÍCI)																					
DEUTSCHE SOZIALDEMOKRATISCHE ARBEITSPARTEI																					
DEUTSCHE CHRISTLICH-SOZIALE VOLKSPARTEI																					
úřednická vláda																					

POLITICKÉ STRANY DRUHÉ REPUBLIKY



III. OBDOBÍ DRUHÉ SVĚTOVÉ VÁLKY (1939-1945)

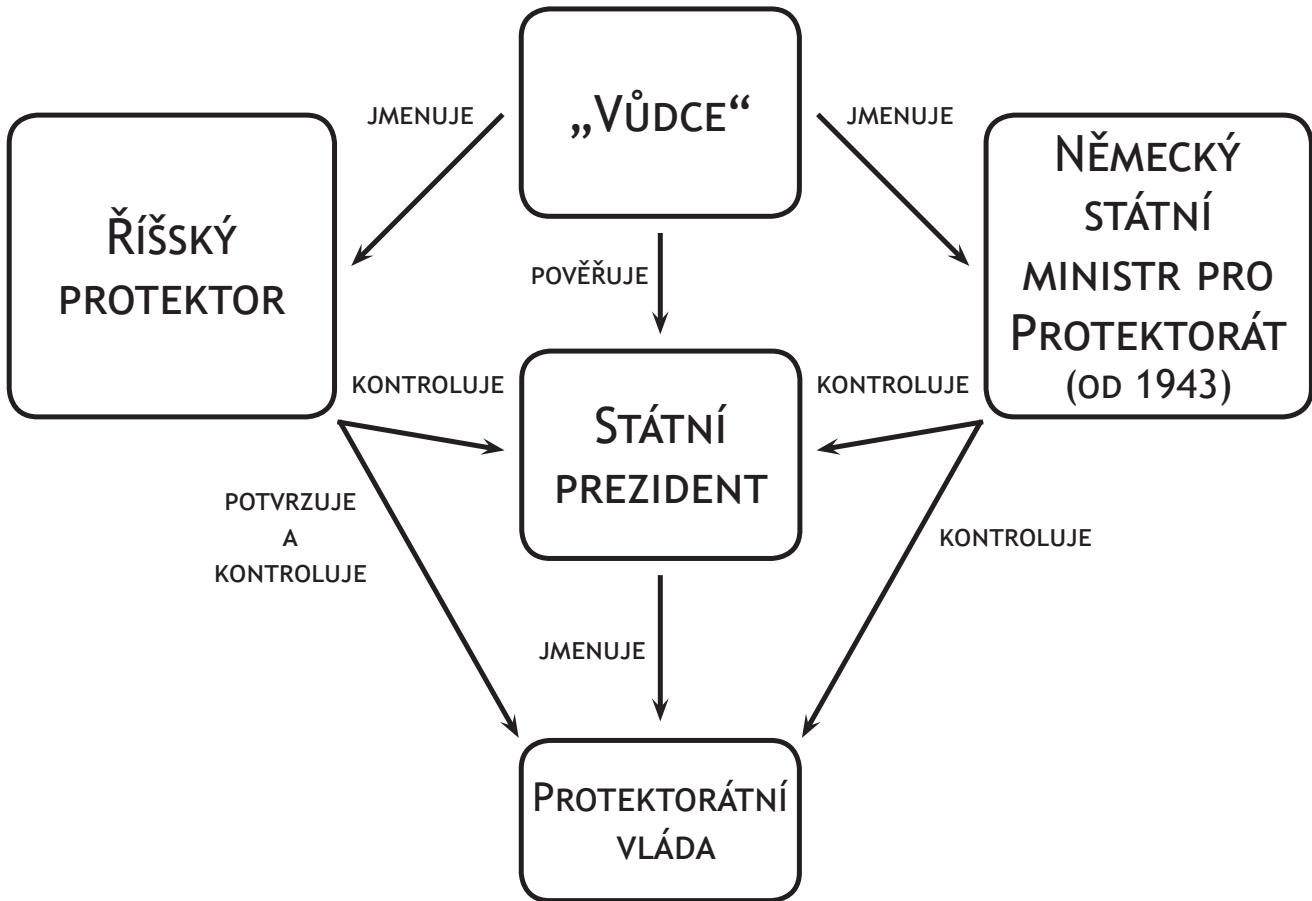
Toto období se vymyká hned z několika důvodů. Jednak zde byly reálné vztahy a systém fungování určeny více dobovou realitou a jejím vývojem než oficiálními dokumenty, jednak vedle sebe existovaly dva systémy: domácí realita okupovaného Protektorátu Čechy a Morava a instituce zahraničního odboje.

Pro Protektorát Čechy a Morava sice existovalo určité právní vymezení, dané především samotným výnosem o zřízení Protektorátu, ovšem reálné mocenské poměry z něj vyvozovat nelze. Protektorát nebyl definován jako součást Velkoněmecké říše, zároveň však nebyl ani samostatným územím. Formálně existovala dvoukolejnost českých protektorátních a německých okupačních úřadů, na niž se zvláště zpočátku snažili čeští představitelé sázet ve své snaze spoluurčovat poměry. Postupem doby však bylo stále zřejmější, kdo je skutečným a jediným držitelem moci, a poslední pochyby mizí s nástupem R. Heydricha na post zastupujícího říšského protektora a následujícím zatčením a popravou předsedy vlády A. Eliáše. Ostatně Protektorát už od samého počátku ztratil možnost utvářet a udržovat jakékoliv mezinárodní vztahy, občané Protektorátu navíc podléhali působnosti německých represivních orgánů. Všechny znaky demokratického státu byly cíleně a systematicky odstraněny. Neexistovaly volby, jediná legální politická strana Národní souručenství neměla žádný definovaný vztah k protektorátním orgánům. O dělbě moci pochopitelně nelze hovořit v žádném smyslu, i tam, kde by tak existence některých institucí mohla vypadat (obecní samospráva), byla vždy rozhodující kontrola a vůle představitelů okupační moci. Zásadní systematickou proměnou prošlo pojetí individuálních práv, kde byla rozhodujícím prvkem kategorizace obyvatel Protektorátu na základě rasových a národnostních principů v nacistickém pojetí, od níž se odvíjela jak míra obvyklých osobních práv, tak i práva dobově specifická, jako například zcela odlišné právní normy nebo potravinové přídělky. Nejvyšší a jedinou plnoprávnou kategorií tvořili obyvatelé s občanstvím Velkoněmecké říše, střední kategorie zahrnovala osoby s protektorátním občanstvím a v nejnižší kategorii de facto zcela bezprávných osob byli zařazeni lidé „neárijského původu“, tedy Židé a Romové.

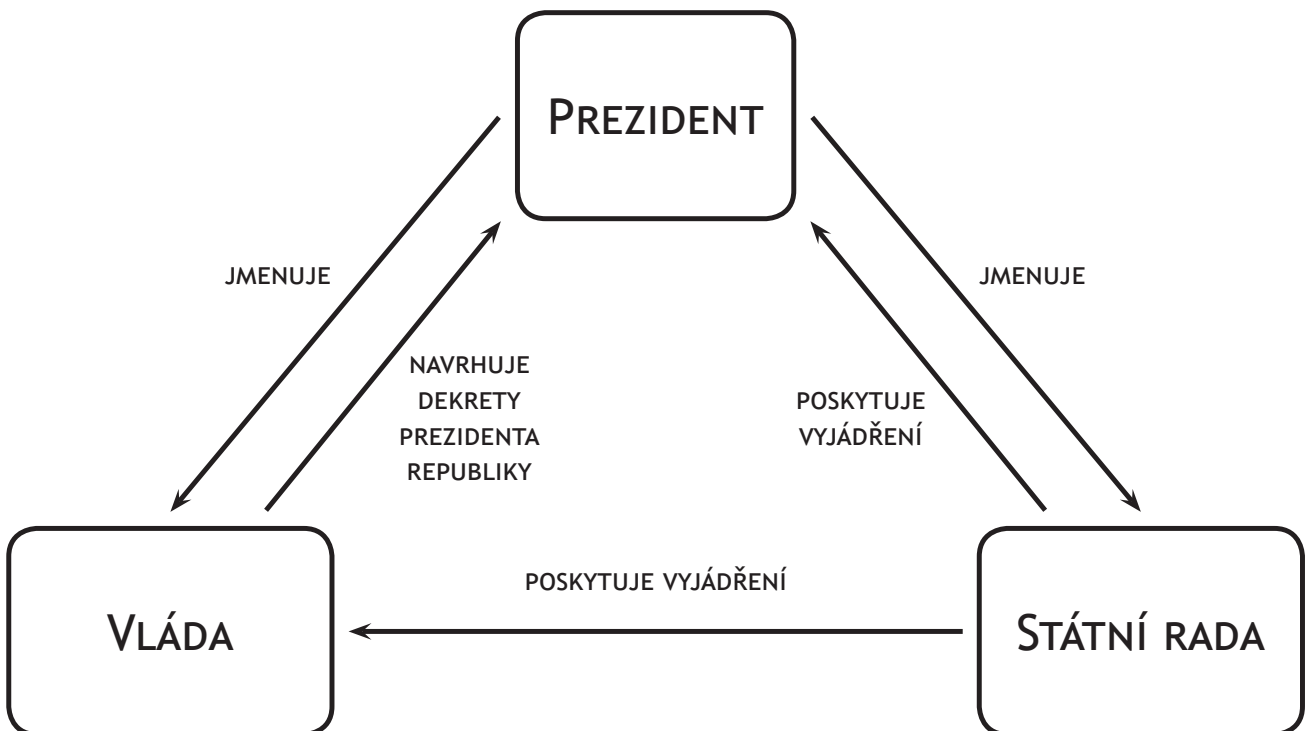
Základním cílem vytváření institucí tzv. prozatímního státního zřízení bylo definovat oficiální pozice a tituly představitelů československého zahraničního odboje tak, aby od nich mohli odvozovat svou legitimitu pro jednání s představiteli ostatních států a pro prosazování cílů československého odboje. Proto nebyla třeba příliš složitá struktura institucí, klíčové bylo najít argumenty právě pro legitimitu představitelů odboje. Z toho důvodu byla vytyčena hlavní teze anulování nejen mnichovské dohody, ale také kompletního pomnichovského vývoje. Odstoupení E. Beneše bylo z tohoto pohledu neplatné z důvodu vynucení a Beneš tak nadále vystupoval jako prezident a nejvyšší představitel Československa, jež podle této teze sice fakticky zaniklo, ale formálně kontinuálně existovalo dál. Tato právní konstrukce byla nakonec Spojenci přijata, a to i z toho důvodu, že se Benešovi podařilo dosáhnout sjednocení odboje, neboť ho uznával nejen západní odboj, ale i odboj východní, reprezentovaný československými komunisty v Moskvě, a také odboj domácí, na území Protektorátu.

Vzhledem k tomu, že systém prozatímního zřízení byl vytvořen v mimořádné situaci za účelem mezinárodních jednání, nikoliv správy konkrétního území, je prakticky nemožné popisovat míru demokracie či zachování demokratických principů. Neexistují pochopitelně volby, na nichž by personální obsazení institucí záviselo. Dělbá moci je pouze formální, reálné vztahy a úkoly institucí jsou takové, že o ní nemá smysl příliš hovořit. Vztah k reálnému ústavnímu uspořádání zde samozřejmě existuje, ale týká se poválečných poměrů v obnoveném Československu, jejichž základní rysy jsou obsahem následující kapitoly.

PROTEKTORÁT ČECHY A MORAVA



ZAHRANIČNÍ ODBOJ: PROZATÍMNÍ STÁTNÍ ZŘÍZENÍ



IV. LIDOVÁ DEMOKRACIE (1945-1948)

Československo bylo po roce 1945 sice obnovováno na základě teze o právním anulování mnichovské dohody a pomnichovského vývoje, paradoxně to však neznamenal, že idea kontinuální existence Československa by měla být realizována plným převzetím prvorepublikového státoprávního uspořádání. Naopak, podobně jako éra Druhé republiky byla pod vlivem mnichovského traumatu i éra poválečná k mnoha aspektům První republiky vyhraněně kritická a hodlala učinit celou řadu zcela zásadních změn. Ty však byly v průběhu války připraveny pouze dílčím způsobem, navíc je zjevná snaha hlavních aktérů nenechat se omezovat formálními pravidly. Proto byla v roce 1945 ponechána v platnosti prvorepubliková ústava z roku 1920, i když se předpokládalo průběžné konstruování odlišného ústavního pořádku a celá řada ustanovení oficiálně platné ústavy tak byla prostě ignorována. Možnost takto libovolného zacházení s ústavou a ústavností učiní sama o sobě systém extrémně zranitelným, protože odstraní jakékoli brzdné a kontrolní mechanismy pro případ nastolování již zcela nedemokratických změn.

Jakkoliv v tomto období nevznikl nový ústavní dokument, řada změn na úrovni ústavního práva samozřejmě kodifikovaná byla, a to cestou dekretů prezidenta republiky, navazujících na systém rozhodování v rámci tzv. prozatímního státního zřízení za války. Obecné i konkrétní cíle byly pak definovány v asi nejkompaktnějším dokumentu pro toto období, jímž je tzv. Košický vládní program z jara 1945. Ucelený text nové ústavy byl připravován v několika verzích, ale do února 1948 dokončen nebyl.

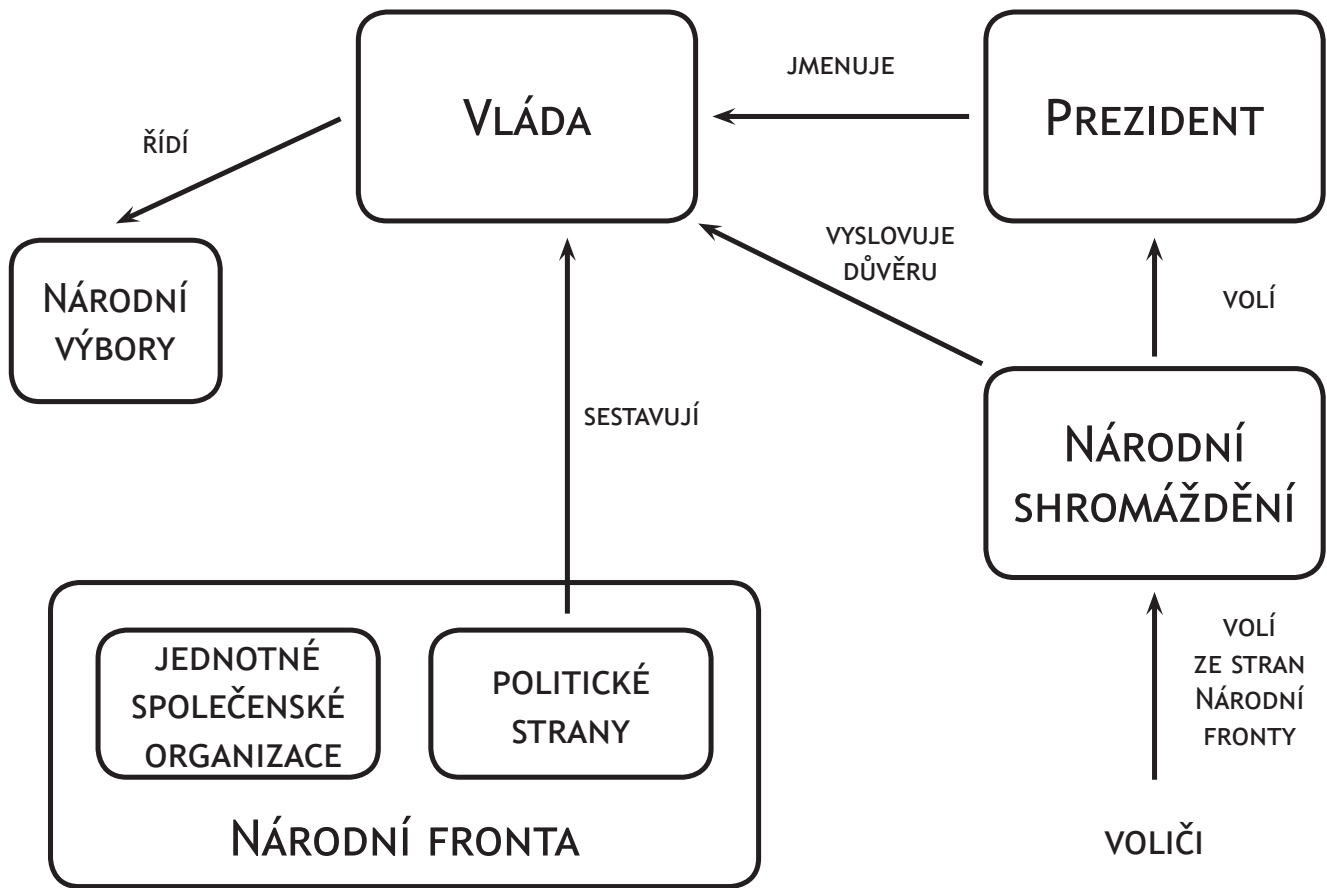
Výsledný souhrn jednotlivých dílčích rozhodnutí a jejich realizace vyznívá celkem jednoznačně. Míra destrukce základních pilířů demokracie byla po roce 1945 tak rozsáhlá, že celý systém by mohl zůstat převážně demokratickým pouze za velmi výjimečných okolností. Naopak v situaci, kdy se v rámci politické scény vyskytovala nedemokratická politická strana, usilující o získání plné kontroly nad státem, systém bez kontrolních mechanismů jí nahrával. Proto také patřila KSČ již za války k hlavním navrhovatelům níže popsaných změn.

Především došlo k úplnému odstranění dělby moci. Podstatné je také to, že k tomu nedošlo jen nějakou shodou okolností, nýbrž cíleně. Jednou z hlavních vlastností této nově vylepšené „lidové“ demokracie měla být všeobecná spolupráce, proto došlo k odstranění všech prvků, jež se tomu přičily. Jsou to však zároveň ty prvky, které v demokracii (byť za cenu snížení efektivity) snižují riziko zneužití moci a obcházení pravidel. Došlo nejen k redukci počtu politických stran, přičemž výběr povolených stran proběhl poněkud svévolně, ale především se prosadila varianta koaliciční spolupráce všech legálních politických stran. Vláda tak nemusela čelit tlaku a kontrole ze strany opozice, která se nemohla utvořit ani dodatečně, neboť vznik nové politické strany byl podmíněn souhlasem stran stávajících, vstupem do společné zastřešující organizace (Národní fronta) a souhlasem s jejími principy. To omezovalo pochopitelně nejen kontrolní roli parlamentu vůči vládě, ale i svobodný a demokratický charakter voleb, u nichž sice rozhodovala vůle voličů, ale de facto pouze o poměru sil stran uvnitř vládní koalice, bez možnosti vyslovit se proti celkovému směřování státu. Absence horizontální dělby moci pak byla dokonána především nezřízením ústavního soudu jako další z pojistek proti zneužití moci. To, že byla ignorována i pasáž ústavy, jež nařizovala existenci senátu, je vedle toho jen drobným nedostatkem.

Stejně dopadla i vertikální dělba moci. Ta měla být také zdokonalena tím, že mělo existovat více stupňů samosprávy, výsledek v podobě Národních výborů byl však poněkud odlišný. Přímý mandát od občanů mají mít jen Místní národní výbory, ale ani tam k volbám nedošlo. Místo několikastupňové samosprávy tak vznikla spíše jen paralelní linie státní správy, řízená vládou.

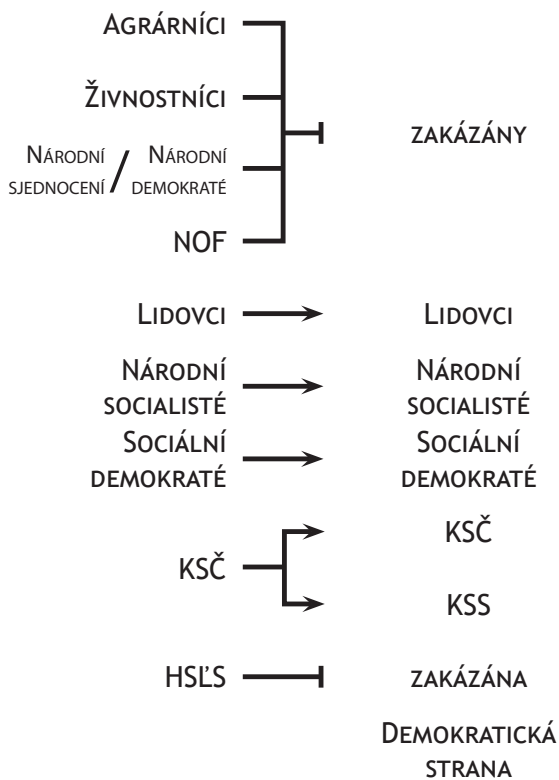
Z hlediska individuálních práv je zřejmé, že některá opatření, především odebrání občanství a majetku osobám německé a maďarské národnosti, s návazným odsunem Němců, byla dána do souvislosti s mimořádnou právní situací válečného konfliktu a vyjmuta tak z běžného právního rámce a jeho principů. To se ve výsledku týkalo i všech činů v rámci tzv. divokého odsunu, jež byly paušálně prominuty. Ovšem ani u zbylého obyvatelstva nebyla osobní práva právě respektována. Sovětský svaz na konci války i po ní zcela svévolně zatýkal a odvlékal československé občany, aniž by pro ně stát cokoli udělal. Proběhlo znárodnění, nakonec v mnohem větším rozsahu, než jaký byl původní plán, ale především bez jakékoli náhrady, jež byla pouze přislíbena, ovšem nikdy k jejímu vyplacení nedošlo.

1945-48: VRCHOLNÉ STÁTNÍ INSTITUCE

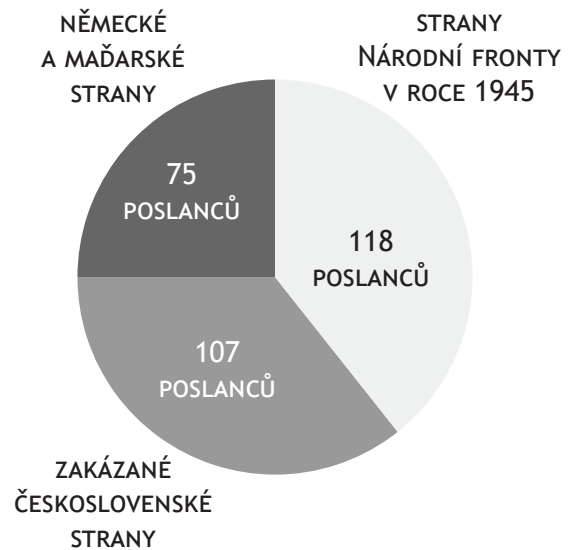


POLITICKÉ STRANY NÁRODNÍ FRONTY

PRVNÍ REPUBLIKA NÁRODNÍ FRONTA



VOLBY 1935 A NÁRODNÍ FRONTA



V. KOMUNISTICKÉ ČESKOSLOVENSKO (1948-1989)

Únor 1948 byl pouze symbolickým završením procesu kumulování a kontroly moci ze strany KSČ, kdy změnami ve vládě, v kombinaci s předchozími změnami především v silových složkách, dosáhla absolutní kontroly nad státem. Moc se v důsledku destrukce horizontální dělby soustředila právě v rukou vlády, kontrolní mechanismy, například v podobě ústavního soudu, neexistovaly. Začalo tak čtyřicetileté období, pro něž hlavním systémovým rysem byla nadřazenost stranických struktur, funkcí a rozhodnutí strukturám státním. Z toho důvodu také nebylo pro toto období tak důležité, co přesně je napsáno v ústavě, neboť aktuální politické rozhodování vedení KSČ tím nebylo nijak limitováno. Proto je také vydání zásadních ústavních dokumentů důležitější v kontextu soudobé politické reality a nelze tyto dokumenty vnímat v obvyklém ústavním smyslu, tedy jako dokumenty, které utvářejí či proměňují realitu správy státu do budoucna. To platí bezesbýtku již o ústavě z roku 1948 („Ústava 9. května“). Navzdory tomu, co by z dnešního pohledu napovídal termín jejího vydání, nejde o dokument, jímž by chtěli komunisté kodifikovat poúnorové změny. Jejich cíl byl kupodivu přesně opačný. V prvních letech se totiž snažili přesvědčovat veřejnost, že v únoru 1948 k žádné revoluční změně nedošlo, naopak se potlačením „pokusu o pravicový puč“ podařilo zajistit kontinuitu vývoje. Proto ústava paradoxně kodifikovala systém institucí opravdu tak, jak se ustavily v roce 1945, přičemž o nějaké zvláštní pozici KSČ text nehovoří. Tím, že po únoru 1948 šla klíčová rozhodnutí z vedení KSČ, vznikla značná mezera mezi ústavním systémem a reálným fungováním.

Tuto mezeru pak do jisté míry zacementovala ústava z roku 1960. Ani ona nevznikla kvůli tomu, aby byla změněna reálná podoba správy státu. V situaci, kdy se nedařilo řešit ekonomické problémy, bylo třeba občanům nabídnout alespoň něco, co lze prohlásit za úspěch. V tomto případě je to slavnostní vyhlášení „dobudování socialismu“. V návaznosti na toto prohlášení byly pak ústavně kodifikovány prvky, které režim prohlásil za definiční (a které již v realitě beztak existovaly). Šlo především o tzv. vedoucí úlohu strany, jež je i v textu předřazena popisu institucí a jejich vztahů, čímž byl vyjádřen nadřazený vztah KSČ vůči všem následně popisovaným principům. Právě tak část, definující jako jediné přípustné „společenské vlastnictví výrobních prostředků“, nevznikla kvůli tomu, aby zrušila soukromé podnikání, ale vlastně konstatuje, že již v předchozích letech zrušeno bylo. Jednou z mála skutečných změn tak byla proměna symboliky: název státu byl rozšířen o slovo socialistická, nově pojat byl i státní znak.

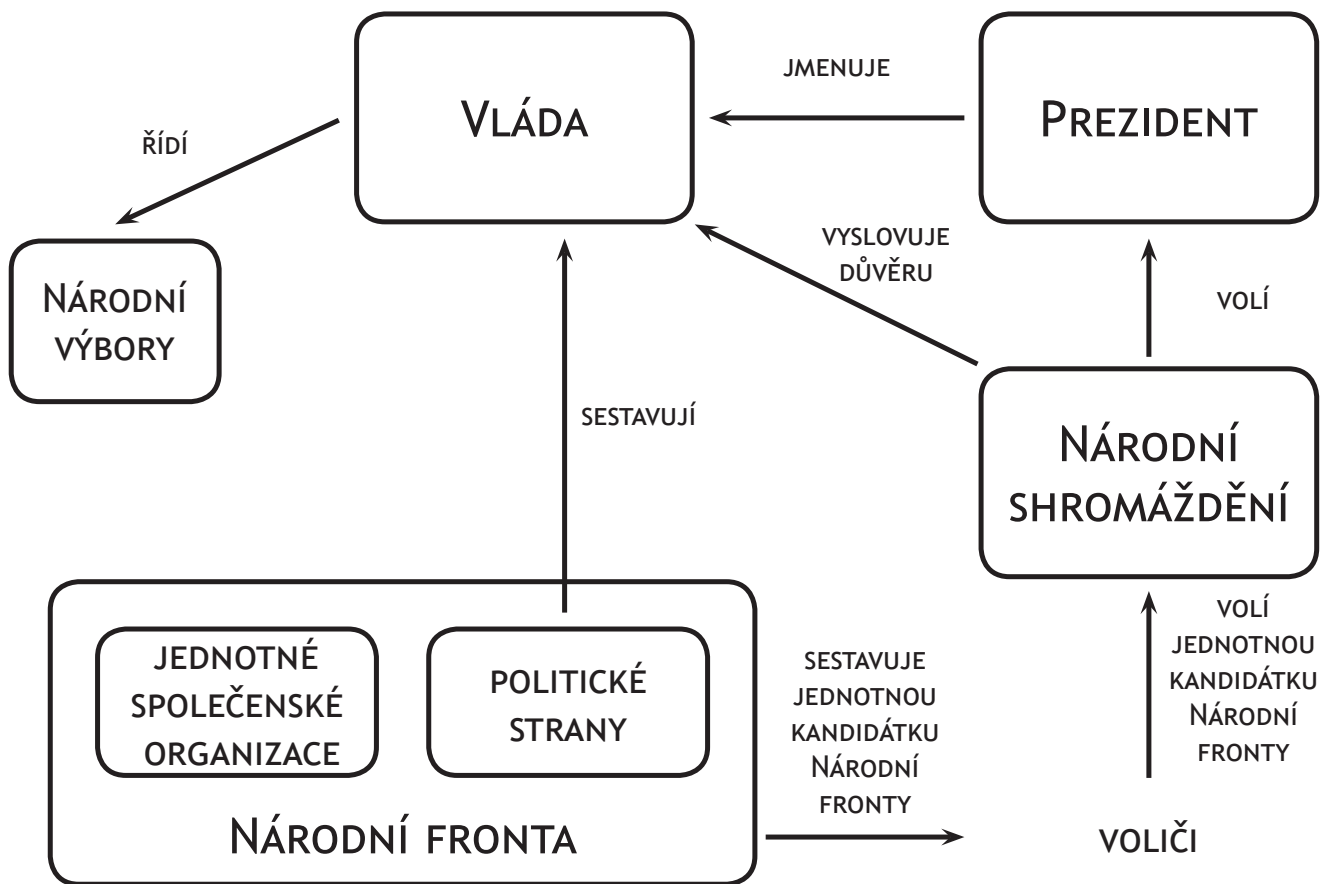
V rámci krátkého období uvolňování v roce 1968 byly nastoleny i státoprávní otázky, invaze států Varšavské smlouvy však zapříčinila to, že úvahy o skutečně produktivních změnách byly odloženy k ledu a ze zamýšlených reforem se dočkal realizace pouze ústavní zákon o československé federaci, který byl v dobově nastaveném systému rozhodování nejméně kontroverzní.

Komunistický režim sám sebe prezentoval nejen jako demokratický, ale dokonce jako jakousi vyšší formu demokracie. Jak si poradil s konkrétními parametry demokracie? Dělbá moci byla odstraněna kompletně. Nejen, že v systému chyběly jakékoliv příslušné mechanismy (ústavní soud, reálná vzájemná kontrola institucí), navíc cokoliv, co tvoří podstatu dělby moci, bylo zablokováno dvěma klíčovými principy. Prvním je již zmiňovaná vedoucí úloha strany, druhým princip jednomyslného rozhodování. To v souhrnu vedlo k tomu, že rozhodnutí vedení KSČ byla i rozhodnutími definitivními, o nichž se zpravidla ani nediskutovalo.

Pokud jde o volby, ustavil se zcela mimoústavní systém. Byl zachován mechanismus voleb, byly zachovány i některé nekomunistické politické strany, ovšem celý systém byl zároveň nastaven tak, že volič neměl žádný vliv na výsledek. Ve všech volbách v letech 1948-1989 kandidovali všichni na společné kandidátce Národní fronty, jež neměla konkurenci. Počet kandidátů byl roven počtu obsazovaných mandátů, přičemž KSČ si trvale udržovala kontrolní ústavní většinu. Ve srovnání s nemožností výběru a s reálnou nemožností nezávislého kandidáta je například nedodržování principů tajné volby již jen drobným doplňkem.

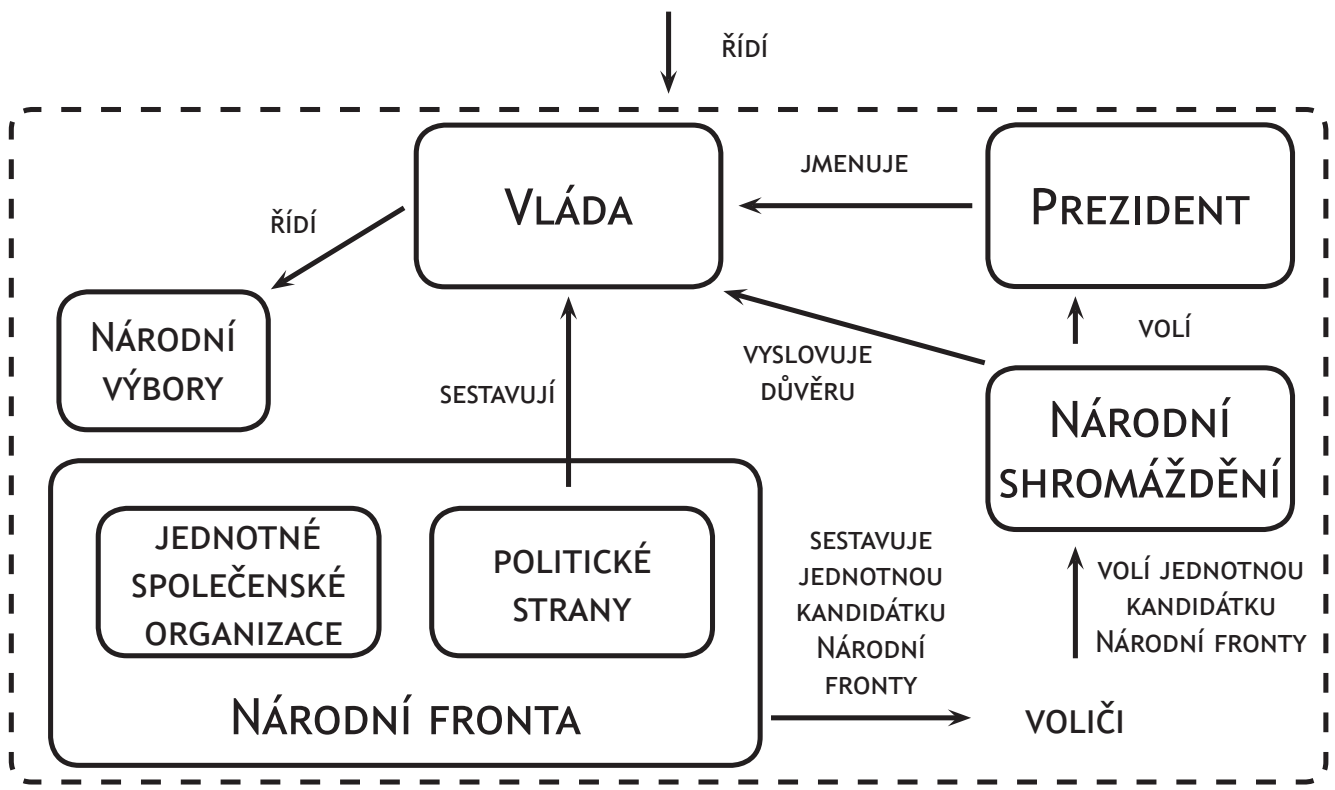
V otázce individuálních práv je asi nejzřetelněji vidět rozpor mezi zákonně zaručenými principy a realitou. Krom jiného zákon samozřejmě umožňoval kandidovat ve volbách, ale ti, kdo se o to pokusili, neměli šanci na úspěch a navíc museli čelit represivním krokům. Stejně tak zákon zaručoval celou řadu dalších práv a svobod, ale pouze formálně, zatímco reálné vymáhání mohlo znamenat konflikt se stranickou a státní mocí, jehož intenzita se proměňovala v jednotlivých fázích vývoje režimu.

ÚSTAVA 9. KVĚTNA 1948



ÚSTAVA ČSSR 1960

KOMUNISTICKÁ STRANA ČESKOSLOVENSKA



STRANY NÁRODNÍ FRONTY 1948-1989

ČESKOSLOVENSKÉ POLITICKÉ STRANY

KOMUNISTICKÁ STRANA ČESKOSLOVENSKA

ČESKOSLOVENSKÁ
STRANA SOCIÁLNĚ
DEMOKRATICKÁ → SLOUČENÍ
S KSČ

ČESKOSLOVENSKÁ STRANA LIDOVÁ

ČESKOSLOVENSKÁ
STRANA NÁRODNĚ
SOCIALISTICKÁ → ČESKOSLOVENSKÁ
STRANA
SOCIALISTICKÁ

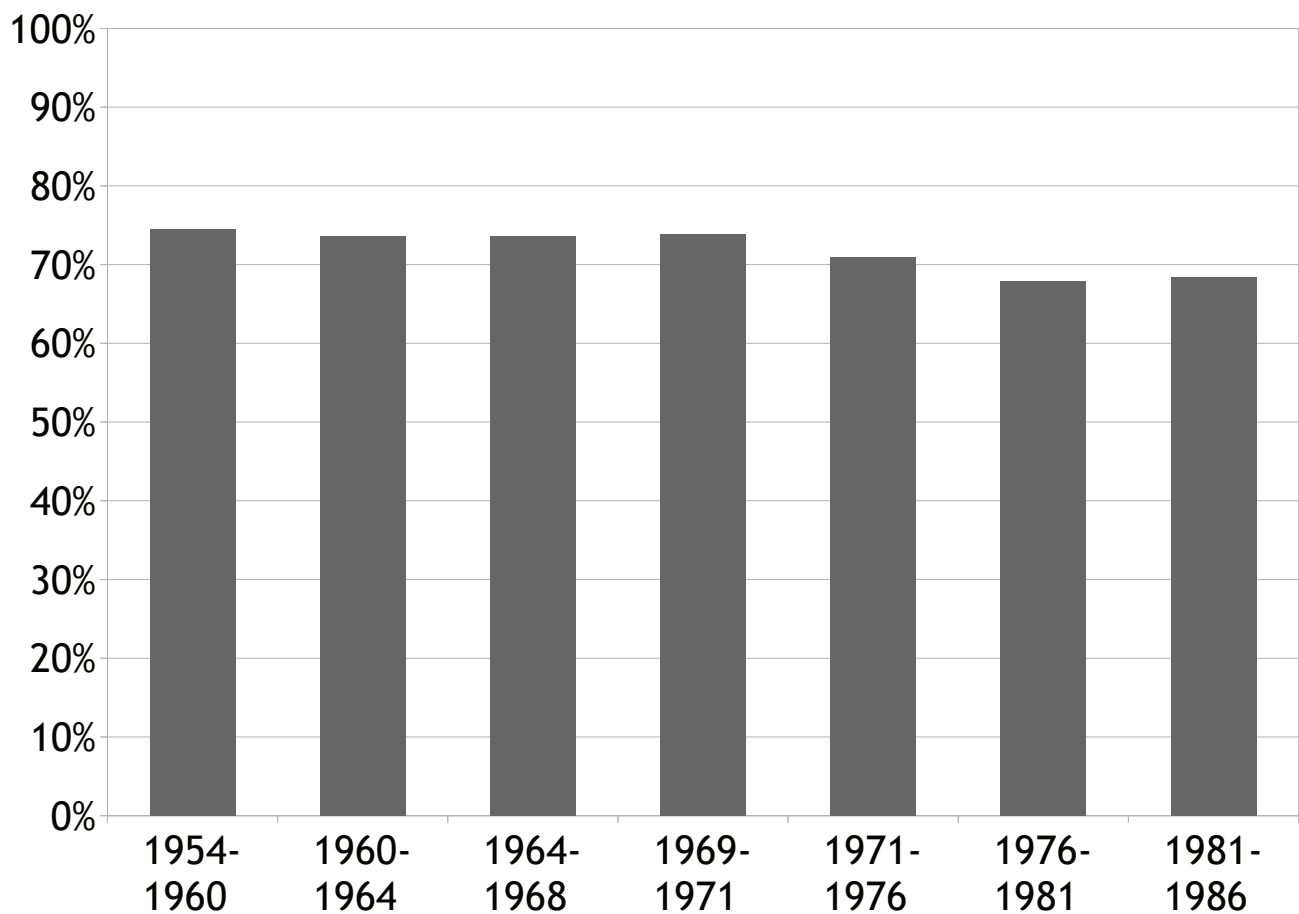
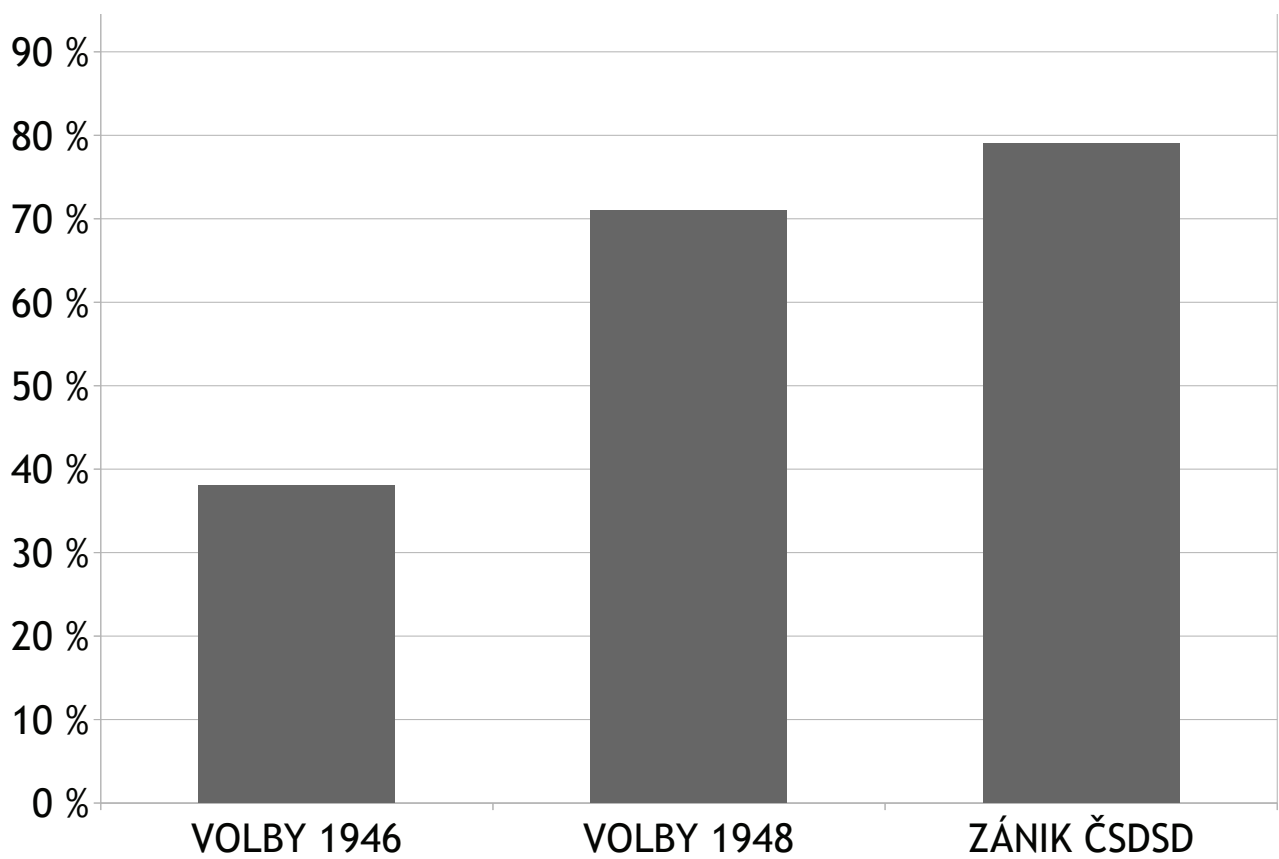
SLOVENSKÉ POLITICKÉ STRANY

KOMUNISTICKÁ STRANA SLOVENSKA

DEMOKRATICKÁ
STRANA → STRANA
SLOVENSKÉ
OBRODY

STRANA SVOBODY

PODÍL POSLANCŮ ZA KSČ A KSS V CELOSTÁTNÍM PARLAMENTU



VI. PROMĚNY POSTAVENÍ SLOVENSKA A FEDERALIZACE (1918-1989)

Téma postavení Slovenska se táhne celými dějinami Československa, proto bude přehlednější podívat se na ně v souhrnu napříč obdobími. Československá republika byla budována na konstrukci jednotného státního československého národa, který měl tím pádem zřetelně většinový podíl v novém státě s vysokým počtem příslušníků jiných národů, kteří si začlenění do ČSR zpravidla nepřáli. Ideu československého národa však slovenská společnost nepřijala, ba co víc, postupem doby ji vnímala ve stále větší míře jako snahu o jakési počestění. ČSR byla unitárním státem a slovenská snaha o změnu tohoto stavu zůstala v období První republiky neúspěšná, navzdory silné voličské podpoře nacionálně orientovaným slovenským politikům měli Češi tendenci dané téma buď podceňovat, nebo vnímat dosti podezřívavě.

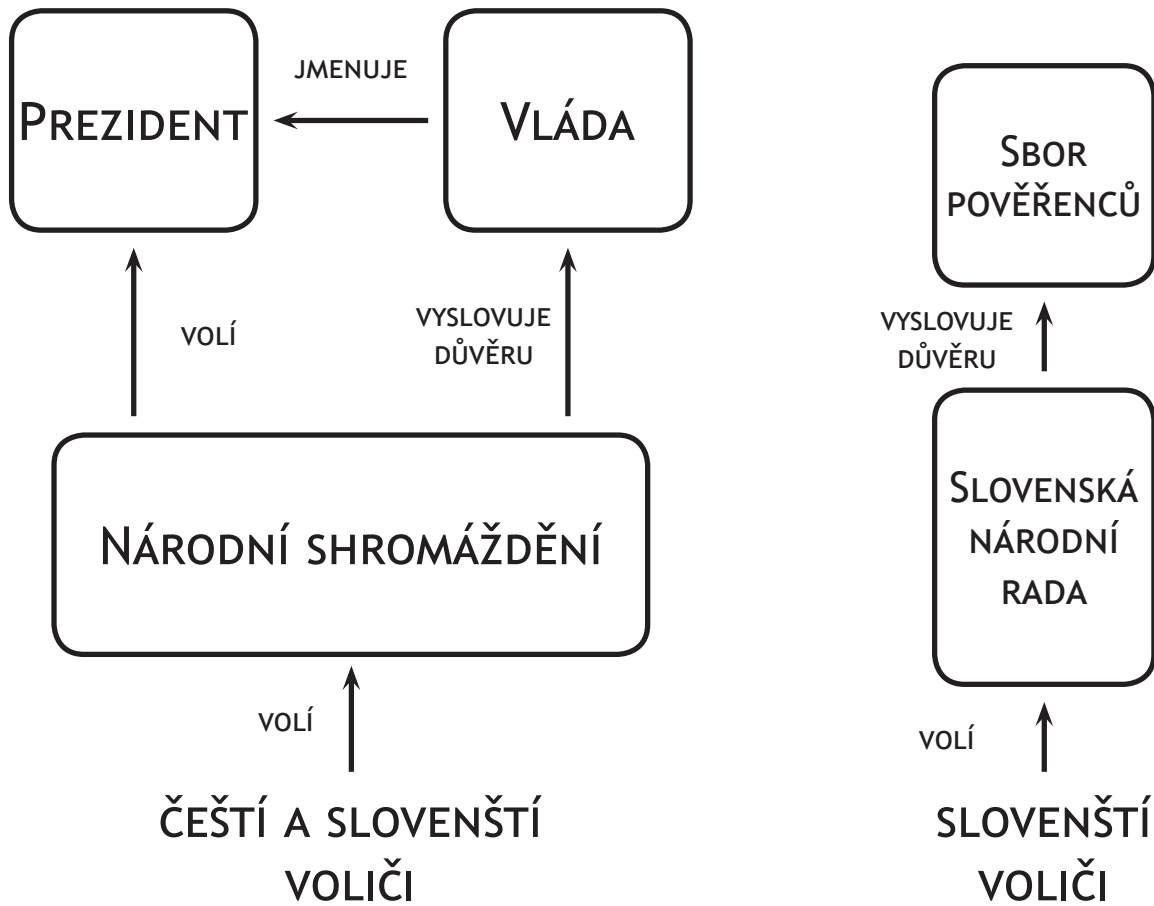
Změna přišla až po Mnichovu, byla uzákoněna federalizace, vznikl slovenský parlament, ale v krátkém období Druhé republiky již nebyla vytvořena slovenská ústava. Slovenští politici se pak i s ohledem na silný německý nátlak rozhodli zvolit riskantní variantu samostatné Slovenské republiky, jež však byla plně závislá na názorech a plánech nacistického Německa. A také na úspěších jeho agresivní expanzivní politiky, proto jeho krach nemohla slovenská samostatnost přežít.

Navzdory úvahám některých slovenských komunistů nedošlo k připojení Slovenska k SSSR, navzdory představám některých Čechů nedošlo ale ani k paušálnímu potrestání Slováků za podíl na rozpadu společného státu. V roce 1945 bylo obnoveno Československo, formálně s prvorepublikovou ústavou, reálně ale už s odlišným uspořádáním. Jednou ze změn byl i tzv. asymetrický systém, který dal vzniknout specificky slovenským institucím, aniž by utvářel plnohodnotnou federaci, neboť odpovídající české instituce zřízeny nebyly. Ovšem stejně jako celá řada tehdejších změn i tato byla ve své realizaci omezena cíli komunistů. Ti prosazovali asymetrii, neboť se domnívali, že prostřednictvím slovenských orgánů posílí svou pozici. Když však komunisté v poválečných volbách na Slovensku neuspěli, prosadili s odkazem na strach ze slovenského separatismu odebrání prakticky všech reálných pravomocí.

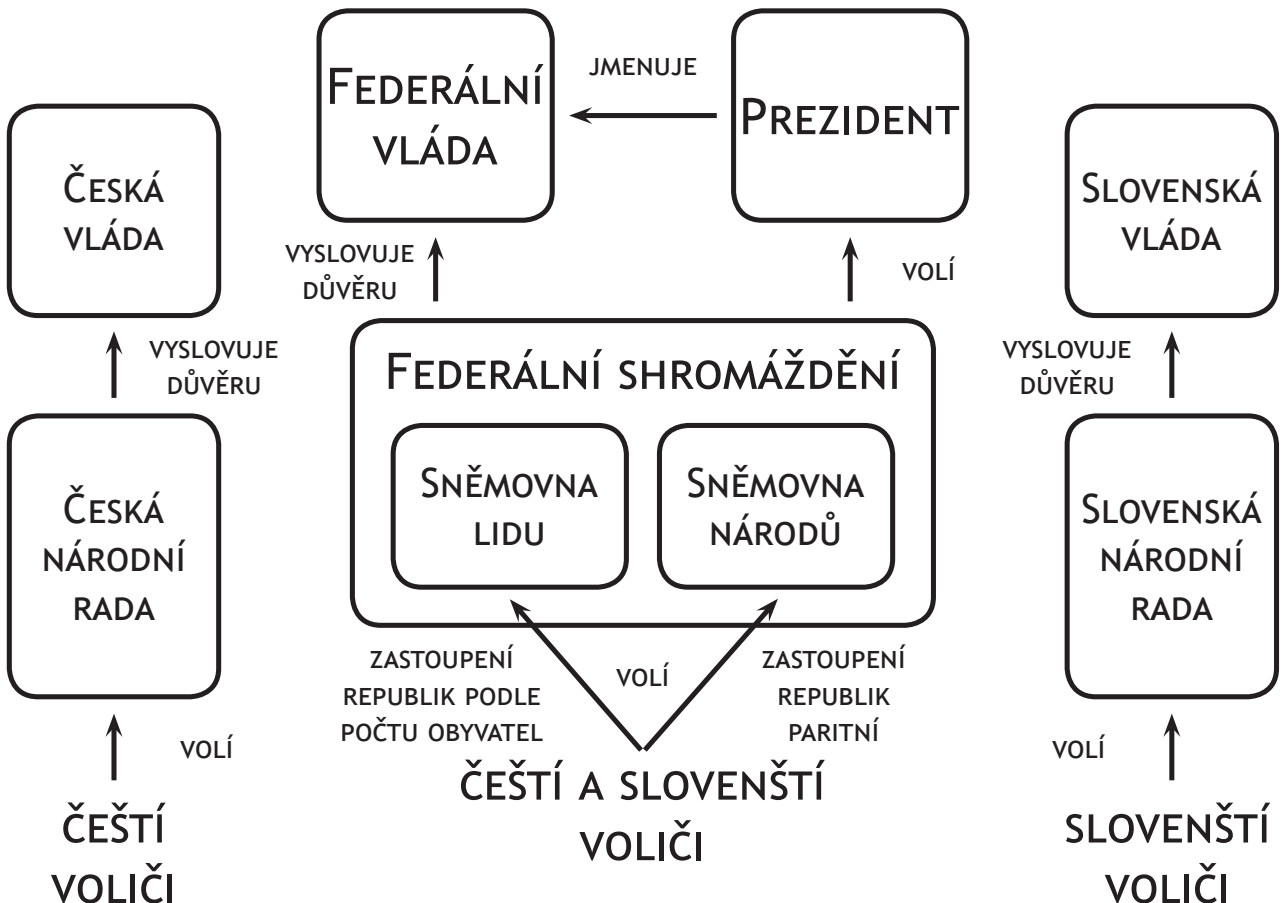
V této podobě, jako formální uspořádání bez jakéhokoliv obsahu, přetrval asymetrický systém až do roku 1968, kdy byla v rámci reformních snah Pražského jara jako jeden z cílů stanovena i federalizace státu. Když si srpnová invaze násilím vynutila konec úvah o skutečných reformách, bylo zároveň třeba vybrat nějakou z uvažovaných změn a symbolicky ji realizovat, aby bylo možné nespokojeným občanům nabídnout alespoň něco. Není divu, že byla vybrána právě federalizace státu, protože při návratu k principu centrálně řízeného jednomyslného rozhodování bez skutečné diskuse je vlastně zcela lhostejné, jak konkrétně vypadá formální systém institucí.

Ústavním zákonem o československé federaci byly jednak zřízeny vlastní orgány jednotlivých republik, jednak došlo k zásadní proměně celostátního parlamentu. Nově ustavené Federální shromáždění sestávalo ze dvou komor, přičemž ve Sněmovně lidu (200 poslanců, v roce 1990 změněno na 150) bylo zastoupení obou republik závislé na počtu obyvatel, tedy přibližně 2:1, a ve Sněmovně národů (150 poslanců) platila parita, tedy 1:1. Technicky vypadalo jednání Federálního shromáždění jako jednání parlamentu jednokomorového, neboť obě části jednaly i hlasovaly společně. Ovšem v momentě, kdy se hlasy sčítaly, začal parlament často fungovat jako trojkomorový, protože pro přijetí návrhu u velké části zákonů bylo nutné získat současně hlasy většiny všech poslanců ve Sněmovně lidu a v obou národních částech Sněmovny národů. Prakticky tak parlament mohl být u běžných zákonů zablokován 38 poslanci jedné z národních částí Sněmovny národů. V případě ústavních změn se navíc hranice pro schválení posouvala na tři pětiny všech poslanců, k zablokování jakékoliv dohody tak stačilo pouhých 31 poslanců jedné z národních částí Sněmovny národů... Je zřejmé, že při takto nastavených pravidlech bylo možné dojít k zásadním rozhodnutím pouze za situace nucené jednomyslnosti rozhodování (do roku 1989) nebo v případě obecně široce podporovaných změn (přelom let 1989 a 1990). Jakmile však došlo na témata silně kontroverzní, jako byla sama otázka budoucího vztahu obou částí Československa, bylo prakticky nemožné najít přijatelný kompromis.

ASYMETRICKÝ SYSTÉM (PŮVODNÍ VERZE 1945)



ÚSTAVNÍ ZÁKON O ČESKOSLOVENSKÉ FEDERACI 1968



VII. POSTKOMUNISTICKÉ ČESKOSLOVENSKO (1989-1992)

Obdobně jako ve většině ostatních komunistických států bylo zhroucení komunistického režimu v ČSSR velmi rychlé a již bezprostředně po 17. listopadu schválilo Federální shromáždění (v původním obsazení podle „voleb“ v roce 1986) několik ústavních změn, jež to zřetelně symbolizují. Nejdůležitější z nich je v první fázi vypuštění ústavního článku o vedoucí úloze KSČ ve státě a společnosti, deklarativních článků o určujícím významu marxismu-leninismu a následně i celé řady dalších ustanovení, jako byla role Národní fronty, Národních výborů či „společenského vlastnictví výrobních prostředků“. Výsledkem je ale to, že i po velkém množství změn byla stále platná ústava z roku 1960 a ústavní zákon o čs. federaci z roku 1968. Všichni principiálně uznávali potřebu nového ústavního dokumentu, ovšem cestu k němu neuměl najít nikdo.

Komplikace se objevily už na jaře 1990. Neřešitelným problémem nebylo dohodnout se na svobodných volbách, uplatňování horizontální dělby moci (včetně vytvoření Ústavních soudů, jež do té doby v rozporu s ústavním zákonem z roku 1968 zřízeny nebyly), obnovení obecní samosprávy a tím i vertikální dělby. Od samého počátku se jako neřešitelný problém ukazovalo vše, co bylo spojeno se vztahy mezi Čechy a Slováky, respektive mezi oběma republikami. Češi zřetelně preferovali silnější federální orgány, zatímco Slováci požadovali naopak silné pravomoci orgánů republikových. První kontroverze přinesla debata o novém názvu státu. Češi považovali za samozřejmé řešení pouhé vypuštění slova socialistická, naproti tomu Slováci se chtěli vymezit proti někdejší ideji československého národa, a proto by z jejich pohledu měl i název státu odrážet rovnoprávné partnerství dvou národů, například pomlčkou. Výsledný kompromis Česká a Slovenská Federativní Republika byl dosažen po složitých jednáních a i za cenu potlačení pravopisných pravidel.

Po volbách v roce 1990 se jednání o budoucí ústavě vedla v obdobném duchu a prostor pro kompromisní řešení byl výrazně zúžen tím, že u ústavních změn i velmi malá část poslanců Sněmovny národů mohla zablokovat dohodu ostatních. I proto není divu, že v rámci zkráceného volebního období do roku 1992 se řešení nenašlo, lze dokonce říci, že se k němu vyjednávači ani nepřiblížili. I to se podepsalo na jejich volebním neúspěchu. Vítězové voleb 1992, ODS v české části a HZDS ve slovenské, rezignovali na další hledání složitého kompromisu a rozhodli se směřovat vývoj k rozdělení společného státu. K němu došlo formou ústavního zákona, znamenajícího zánik Československa ke konci roku 1992 a vznik dvou nástupnických států k počátku roku následujícího.

ČESKOSLOVENSKÉ/ČESKÉ POLITICKÉ STRANY 1989-1992

DO 1989 STRANY
NÁRODNÍ FRONTY

KOMUNISTICKÁ STRANA
ČESKOSLOVENSKA



KOMUNISTICKÁ STRANA
ČECH A MORAVY

ČESKOSLOVENSKÁ
STRANA LIDOVÁ



KŘEŠŤANSKÁ A DEMOKRATICKÁ
UNIE – ČESKOSLOVENSKÁ
STRANA LIDOVÁ

ČESKOSLOVENSKÁ
STRANA SOCIALISTICKÁ



ŘADA ZMĚN NÁZVU OD 1993
PARLAMENTNÍ POUZE 1992-96

NOVÉ
POLITICKÉ STRANY

OBČANSKÉ
FÓRUM

ROZDĚLENÍ
1991



OBČANSKÁ DEMOKRATICKÁ
STRANA



OBČANSKÉ HNUTÍ MIMOPARLAMENTNÍ



OBČANSKÁ DEMOKRATICKÁ
ALIANCE

ČESKOSLOVENSKÁ/ČESKÁ
STRANA SOCIÁLNĚ
DEMOKRATICKÁ



OBNOVENA 1990
PARLAMENTNÍ OD 1992

SLOVENSKÉ POLITICKÉ STRANY 1989-1992

DO 1989 STRANY
NÁRODNÍ FRONTY

KOMUNISTICKÁ STRANA
SLOVENSKA



STRANA
DEMOKRATICKÉ LEVICE

STRANA
SLOVENSKÉ OBRODY



DEMOKRATICKÁ
STRANA MIMOPARLAMENTNÍ
OD 1992

STRANA
SVOBODY



1990 SE ROZPUSTILA

VEŘEJNOST
PROTI NÁSILÍ

ROZDĚLENÍ
1991



HNUTÍ ZA DEMOKRATICKÉ
SLOVENSKO



OBČANSKÁ
DEMOKRATICKÁ
UNIE – VPN MIMOPARLAMENTNÍ

KŘEŠŤANSKO-
DEMOKRATICKÉ HNUTÍ



PARLAMENTNÍ OD 1990

SLOVENSKÁ NÁRODNÍ
STRANA



PARLAMENTNÍ OD 1990

SOUHRN

HABSBURSKÁ MONARCHIE

- neúspěšné pokusy o ústavu za revoluce 1848, plnohodnotná ústavnost od 1861
- parlamentní monarchie
- po zavedení dualismu oddělení ústavního vývoje Předlitavska a Zalitavska
- vývoj volebního práva v Předlitavsku od kuriového systému po všeobecné právo pro muže
- paralyzování systému národnostními rozbroji
- vznik a rozvoj politických stran

MEZIVÁLEČNÉ ČESKOSLOVENSKO

- demokratická parlamentní republika
- rozdrobenost stranického spektra
- mnohočetné koalice a systém vázaných mandátů
- oslabení demokratických principů za Druhé republiky

OBDOBÍ DRUHÉ SVĚTOVÉ VÁLKY

- formální dvoukolejnost protektorátních a okupačních úřadů
- reálná priorita moci okupačních úřadů, nezávisle na psaných pravidlech
- diferenciaci obyvatelstva dle rasového a národnostního původu
- konstrukce neplatnosti Mnichova a pomnichovského vývoje jako zdroj legitimacy zahraničního odboje

LIDOVÁ DEMOKRACIE

- svévolné zacházení s platnou ústavou
- omezení politické soutěže
- destrukce horizontální i vertikální dělby moci

KOMUNISTICKÉ ČESKOSLOVENSKO

- formální ústavní pravidla nejsou důležitá
- trvale rozhodující role KSČ, ústavně zakotvena až 1960
- princip jednomyslnosti rozhodování nahrazuje dělbu moci
- odstranění soutěže politických stran i vlivu voličů

POSTAVENÍ SLOVENSKA

- prvorepubliková idea československého národa
- krátkodobá federalizace za Druhé republiky
- po válce zaveden asymetrický systém, slovenské orgány reálně bez pravomocí
- federalizace jako jediná realizovaná reforma roku 1968
- komplikovaný systém hlasování ve Federálním shromáždění

POSTKOMUNISTICKÉ ČESKOSLOVENSKO

- široká shoda na rychlém odstranění ústavního zakotvení komunistického režimu
- neslučitelné názory na budoucí podobu československé federace
- nemožnost dohody na podobě nové ústavy

