

**Univerzita Karlova v Praze**  
**Právnická fakulta**

**Fasádní a nominální ústavy poválečného  
Československa**

Studentská vědecká činnost

Kategorie: magisterské studium

2023  
XVI. ročník

Autor: Michael Douša  
Konzultant: doc. JUDr. Jan Kudrna, Ph.D.

Navrhovaný profilační modul: Ústavní právo

## Čestné prohlášení a souhlas s publikací práce

Prohlašuji, že jsem práci předkládanou do XVI. ročníku Studentské vědecké a odborné činnosti (SVOČ) vypracoval(a) samostatně za použití literatury a zdrojů v ní uvedených. Dále prohlašuji, že práce nebyla ani jako celek, ani z podstatné části dříve publikována, obhájena jako součást bakalářské, diplomové, rigorózní nebo jiné studentské kvalifikační práce a nebyla přihlášena do předchozích ročníků SVOČ či jiné soutěže.

Souhlasím s užitím této práce rozšiřováním, rozmnožováním a sdělováním veřejnosti v neomezeném rozsahu pro účely publikace a prezentace PF UK, včetně užití třetími osobami.

V Praze dne 16. dubna 2023

Michael Douša

Celkový rozsah vlastního textu práce (od úvodu po závěr), včetně mezer a poznámek pod čarou:

53 874 znaků

# Obsah

<b>1</b>	<b>ÚVOD</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>TEORIE</b> .....	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>TŘETÍ REPUBLIKA</b> .....	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>25. ÚNOR 1948 A ÚSTAVA ČESKOSLOVENSKÉ REPUBLIKY</b> .....	<b>8</b>
4.1	ÚNOROVÝ PŘEVRAAT .....	8
4.2	ÚSTAVA 9. KVĚTNA .....	9
4.2.1	<i>Svobodná politická soutěž a dělba moci</i> .....	9
4.2.2	<i>Lidská práva a svobody</i> .....	12
4.3	ÚSTAVNÍ ZMĚNY .....	14
4.3.1	<i>Národní shromáždění</i> .....	14
4.3.2	<i>Vláda</i> .....	15
4.3.3	<i>Soudy</i> .....	16
<b>5</b>	<b>SOCIALISTICKÁ ÚSTAVA</b> .....	<b>17</b>
5.1	SVOBODNÁ POLITICKÁ SOUTĚŽ A DĚLBA MOCI.....	17
5.1.1	<i>Původní znění</i> .....	17
5.1.2	<i>Liberalizace a normalizace</i> .....	19
5.2	KATALOG LIDSKÝCH PRÁV .....	20
5.2.1	<i>Původní znění</i> .....	20
5.2.2	<i>Liberalizace a normalizace</i> .....	21
<b>6</b>	<b>ZÁVĚR</b> .....	<b>23</b>

# 1 Úvod

Ústavní právo má mnoho možností, jak klasifikovat ústavy. Jednou z prvních informací, jež se českému studentovi právnické fakulty dostává, je, že česká ústava je psaná, polylegální a rigidní a v českém státu zakotvuje parlamentní republiku. Obdobně důležitý, ne-li dokonce více než ty ostatní, je přívlastek *reálná*. Ne všechny světové či historické ústavy jsou však polylegální, stejně tak ne všechny jsou reálné, přičemž právě pro tuto „nereálnou“ skupinu ústav se v ústavním právu ustálily pojmy *fiktivní* či *fasádní*, jako typický příklad je mnohdy jmenována Ústava československé republiky, tedy dokument, pro nějž není nutné chodit příliš daleko do ústavní historie.

Na první, a to i zcela laický pohled ale vyvstává otázka, z čeho lze tento fiktivní charakter v Ústavě 9. května vyčíst? Státní orgány tak, jak je ústava popisuje, nepochybně existovaly, byly voleny a vykazovaly činnost, již jim ústava připisovala, tudíž nelze tvrdit, že takový dokument vůbec nekorespondoval s realitou. Do jaké míry tedy byla fasádní a na základě jakých skutečností ji tak označujeme?

Mým cílem v této práci tak jest klasifikovat československé poválečné ústavy dle toho, jak moc *reálné* byly, a to na základě rozborů jejich ustanovení, následného srovnání jejich textu s realitou právní i mimoprávní a vyvození závěrů o jejich charakterech. Pro určitý teoretický úvod do takové charakteristiky mi v tomto cíli bude pomocníkem i věda politická, která o funkčnosti ústav a dodržování ústav ustanovila o něco širší paletu možných kategorií, které se při výzkumu mohou ukázat jako preciznější než čistě binární dělení na reálné a fasádní.

Pro samotný rozbor pak nezbyvá než čtení a rozbor samotných ústavních dokumentů, zákonů a dalších právních předpisů, pro srovnání se zase uplatní dobové dokumenty a historické analýzy. Podstatnou pomocí pak v bádání zcela jistě budou i díly II a III knižní tetralogie *J. Gronského* Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, jež agregují do jednoho celku jak ústavní a právní předpisy z let 1945-1989, tak komentáře popisující realitu mimoprávní.

## 2 Teorie

Protože je cílem této práce klasifikovat poválečné ústavy Československa do určitých skupin, považuji za důležité tyto skupiny řádně definovat a pojmenovat pro zachování přehlednosti a srozumitelnosti práce. Pro klasifikaci ústav z hlediska míry faktického promítání ustanovení daného dokumentu do politické a právní reality se nabízí dvě velmi obdobné, avšak v podstatných znacích odlišné škály.

Autorem první z nich je *K. Loewenstein*, jenž ústavy dělí do tří skupin – *normativní*, *nominalistické* a *sémantické*. Za normativní považuje takovou ústavu, jejíž pravidla zprostředkovávají efektivní kontrolu držitelů moci a efektivní ochranu „adresátů moci“ proti libovůli vlády.<sup>1</sup> Za takové považuje ústavy etablovaných ústavních demokracií, jako jsou Spojené státy americké, Francie, skandinávské země a další, v nichž se normativní ústava shoduje s ústavní demokracií.<sup>2</sup> Nominalistická ústava dle Loewensteina postrádá své promítnutí do reálného fungování státních orgánů zcela či zčásti, což může pramenit například z relativní novosti dokumentu v daném prostředí, přičemž stále existuje určité rozumné očekávání, že daný ústavní dokument vzejde v život i po stránce praktické.<sup>3</sup> Takový dokument pak může být buď aspirativním, který je napsaný pro budoucí politickou a ústavní realitu, nebo může naopak za vývojem společnosti zaostávat.<sup>4</sup> Sémantickou ústavou je pak pro Loewensteina takový ústavní dokument, který ústavní poměry nikterak neomezuje, jedná se o vnější formalizaci již panujících poměrů ve prospěch současného faktického držitele moci.<sup>5</sup>

Autorem druhé škály je *G. Sartori*, který dle vlastních slov z *Loewensteina* vychází, nicméně i tak k jeho dělení má své terminologické výhrady.<sup>6</sup> S definicí normativní, v jeho slovech *pravé*, ústavy souhlasí, ústavy sémantické však pojmenovává *nominální* a podotýká, že vlastně jsou pouze dokumenty popisující systémy vládnutí neomezené a neomezitelné moci.<sup>7</sup> *Sartori* posléze už vůbec nepracuje s nedokonalými ústavami, jež *Loewenstein* označuje za nominalistické, přichází však s třetím typem ústav, kterými jsou ústavy *fasádní* – ty na sebe

---

<sup>1</sup> LOEWENSTEIN, Karl. Constitutions and Constitutional Law in the West and in the East. *The Indian Journal of Political Science*. 1969, **30**(3), s. 203-248. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/41854334>. s. 212

<sup>2</sup> Ibid. s. 213

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> SVOBODA, Veronika. Vznik Ústavy České republiky. 2018. Dizertační práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra ústavního práva. Vedoucí práce Kysela, Jan.

<sup>5</sup> Op. cit. 1, s. 213

<sup>6</sup> SARTORI, Giovanni. Constitutionalism: A Preliminary Discussion. *The American Political Science Review*. 1962, **56**(4), s. 853-864. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/1952788>

<sup>7</sup> Ibid. s. 861

berou podobu ústav normativních, k jejich ustanovením se však v ústavní a právní praxi nepřihlíží, tudíž jsou práva a svobody subjektů daného práva pouhou iluzí.<sup>8</sup> Sartori však přiznává, že i pravé ústavy se v některých případech odlišují od politické reality, nepovažuje ale tuto skutečnost za problematickou pro aplikaci jeho dělení, protože zásadním rozdílem mezi ústavou fasádní a ústavou pravou je dle něj dodržování jejího smyslu, kterým je dělba moci a garance určitých práv.<sup>9</sup>

Vzhledem k tomu, že Sartori v tomto ohledu posouvá dělení ještě o krok dále, pro kvalifikaci československých poválečných ústav využiji právě jeho dělení. Považuji za podstatné pro účely této práce stanovit určitá kritéria, dle nichž lze zařadit ústavní dokument alespoň do jedné z těchto kategorií. S přihlédnutím k charakteru a rozsahu práce je však nasnadě objektivně přiznat, že takové nemusí být pro efektivní zařazení každé ústavy a jí nastoleného systému zcela dostačující. Stejně tak neimplikuje binarita celého dělení, ba naopak – s přihlédnutím ke kritériím takové dělení tvoří spíše škálu, protože je možný větší či menší překryv, jak ostatně přiznává Sartori.

Pakliže chceme hovořit o ústavě pravé, taková ústava a na ni navázaná politická realita by měla dovolovat (1) svobodnou politickou soutěž a (2) fungující dělbu moci, což zaručuje (3) nezávislou soudní moc, která posléze s (4) nezávislou kontrolou ústavnosti právního řádu zaručuje fungování (5) zahrnutého či jinde zakotveného taxativního katalogu lidských práv.

Ústava fasádní zpravidla bude mít textuálně obdobné, ne-li dokonce identické charakteristiky jako ústava pravá. Kvůli tomuto charakteru je velmi náročné nalézt „poznávací znaky“, dle nichž by bylo možné jednoznačně prohlásit, že je taková ústava fasádní. Vzato logicky, pakliže by ústava přiznávala, že je fasádní, již bychom tam našli prvek popisu reálného rozložení moci a nikoliv fasádu, tudíž by z tohoto hlediska již nemohla být nadále fasádní. Fasádní charakter ústavy tak nacházíme v mimoústavní nebo politické rovině. Jednotlivá provedení mohou prokazovat určité rozdíly, například v závislosti na tom, *pro koho* je ta demokratická, právní stát zaručující fasáda určena. Pakliže pro vnější pozorovatele, pro něž je psaná ústava podmínkou poskytnutí například humanitární pomoci, ústavodárce může inklinovat k tomu, aby explicitně nezakotvoval pasáže nejflagrantněji porušované, například svobodnou politickou soutěž, a „prodával“ pozorovateli ústavu, která sice není všeobjímající, ale je formálně cestou k demokratickému právnímu státu. Katalog lidských práv může okleštit možnosti zpřesněné

---

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid. s. 862

úpravy v zákonech, která pak vymáhání daného práva či svobody zcela eliminuje, pouze však na rovině zákonné, nikoliv již ústavní, atp. Je tak nutno hledat právě v rovině politické a v rovině zákonů, jak v realitě probíhá a funguje (1) svobodná politická soutěž, (2) dělba moci, (3) nezávislost a nestrannost soudní moci, (4) dodržování katalogů lidských práv a svobod, apod.

Nominální či sémantické ústavy jsou obdobně náročné na plošnou charakteristiku, protože úzce souvisí s faktickým nastavením mocenských poměrů v dané zemi, zpravidla však: (1) zakotví absolutní mocenské postavení jedné osobě, skupině či straně, může však v závislosti na okolnostech dovolit silně omezenou politickou soutěž, (2) neobsahuje dělbu moci a neprobíhá vzájemná kontrola různých mocí mezi sebou, (3) může zakotvit nezávislou soudní moc vázanou právě nominálním ústavním dokumentem, (4) spíše neobsahuje nezávislou kontrolu ústavnosti, (5) může disponovat omezeným, ale víceméně pravdivým katalogem lidských práv a svobod, (6) může přímo podřizovat veřejnou správu orgánům vládnoucí strany.

### 3 Třetí republika

Nelze říci, že by Československo mělo fasádní ústavní systém už od konce války. Ústavní systém poválečného Československa ztratil na své předmnichovské přehlednosti uvedením v život 16 ústavních dekretů prezidenta Beneše. Klíčovým dokumentem, jenž předznamenal nedemokratický ústavněprávní vývoj, paradoxně nebyl žádný ústavní dekret, nýbrž Program nové československé vlády Národní fronty Čechů a Slováků (dále také jen „NF“). Ten po obsahové stránce znamenal značný zásah do ústavněprávní kontinuity, který z pluralitně demokratického systému utvořil systém regulované demokracie, v němž byla volná politická soutěž omezena jak po stránce ideologické, tak po stránce administrativní. Nejenže došlo k omezení možnosti vůbec tvorby nových politických stran, ale nadto byly ostrakizovány strany, jež Košický program seznal nehodnými obnovy, jelikož se „tak těžce provinily na zájmech národa a republiky (strana agrární, její odnože tzv. živnostenské strany, Národního Sjednocení jakož i [ty strany], které v r. 1938 splynuly s ľudovou stranou)“<sup>10</sup>. A to i přesto, že agráři byli přítomni mnoha jednáním exilové vlády, ba dokonce měli mezi ministry své zástupce, čímž se podíleli na obnově svobodného Československa.<sup>11</sup> Tím, že se ústavní listina z roku 1920 svobodnou politickou soutěž mlčky presumovala, tímto neústavním aktem vláda posunula Československo i bez střetu s ústavním pořádkem směrem *od* určitého ideálu demokratického právního státu. Tento krok ale nebyl v přímém rozporu s ústavním pořádkem, abychom ho mohli kvalifikovat jako symptom fasádního ústavního systému – jedná se spíše o ústavní manifestaci neliberální vlády v dnešním slova smyslu. Nelze jej považovat ani za typicky pravý ve smyslu demokratického právního řádu, a to ani na tehdejší poměry. Lze jej tak považovat za znak spíše nominálního systému – vláda svým nařízením určitou oklikou vytvořila „vytknutí před závorku“ pro výklad všeobecnosti voleb do Národního shromáždění („NS“), čímž nastavovala ústavní pořádek ve vlastní prospěch.

Omezení svobodné politické soutěže nebyl jediný krok narušující ústavněprávní kontinuitu s předmnichovským Československem. Nový právní řád opustil koncepci menšin typickou pro předmnichovskou republiku svázanou Malou Saint-Germainskou dohodou a odebíral na základě ústavního dekretu ze dne 2. srpna 1945 československé občanství osobám německé a

---

<sup>10</sup> FIERLINGER, Zdeněk, et al. *Program nové československé vlády Národní fronty Čechů a Slováků (Košický vládní program)*. In: GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa II*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2006. s. 29.

<sup>11</sup> Roli agráriků a jednání finálně vedoucí k zániku strany velmi podrobně popisuje: ANEV, Petr. *Cesta k zániku Agrární strany (1933-1948)*. Praha, 2011. Rigorózní práce. Univerzita Karlova, Filozofická fakulta, Ústav českých dějin. Vedoucí práce Čechurová, Jana.



maďarské národnosti dle jejich (ne)věrnosti Československé republice, přičemž dalšími podmínkami bylo jejich neprovinění se proti národu českému a slovenskému a buď se musely činně zúčastnit boje za její osvobození, nebo musely trpět pod nacistickým nebo fašistickým terorem.<sup>12</sup> Úplně novou státní roli hrály národní výbory („NV“), jež se posléze staly základním kamenem nové lidové demokracie, jejich tvorba ale mnohdy trpěla značným demokratickým deficitem, o to více tím, že právě tyto národní výbory pak byly volebními orgány Prozatímního národního shromáždění („PNS“) na základě vládního nařízení č. 48/1945 Sb. Jak popisuje J. Gronský, „[nařízení o národních výborech] počítala s tím, že existující národní výbory budou v nejkratší možné době obnoveny (potvrzeny) volbami. V mnoha obcích však byly národní výbory hned po osvobození schvalovány na shromážděních voličů.“<sup>13</sup> Novou roli pak taktéž hrálo uznání slovenského národa a pravomocí SNR, orientace lidských práv zvláště na práva sociální a kulturní práva a obecná orientace na Sovětský svaz jak ideově, tak politicky a ekonomicky.<sup>14</sup>

Navraťme se však k otázce demokratického deficitu. Ač bylo nakonec PNS politickou dohodou rozděleno po cca 50 poslancích pro každou z kandidujících stran (což bylo samo o sobě proti zákonem předepsanému principu voleb NV), stále zde působily dvě komunistické strany, které tak dohromady zastupovaly třetinu celého NS.<sup>15</sup> Takto rozdělené PNS přijetím zákona č. 28/1946 Sb. o úpravě stálých seznamů voličských a s ním úzce spojeným zákonem č. 67/1946 Sb. o volbě Ústavodárného národního shromáždění určilo podobu nového politického systému i tím, že potíralo veškerá politická práva neslovanských občanů Československa a taktéž značně omezovalo výkon politických práv osobám „státně nespolehlivým“, mezi něž patřily osoby proti nimž bylo byt' jen *zahájeno vyšetřování* pro trestný čin dle dekretů č. 16 či č. 17/1945 Sb., pakliže na ně byla uvalena vazba, dále osoby odsouzené pro činy trestné podle dekretu č. 13/1945 Sb., a osoby, které se provinily dle Nařízení SNR č. 33/1945 Sb. n. SNR, a to i když proti nim nebylo zahájeno oficiální řízení.<sup>16</sup> Jedná se tak o značné oslabení všeobecnosti voleb. Tím, že oba zákony byly podstatné pro funkčnost ústavního zákona PNS o Ústavodárném

---

<sup>12</sup> Ústavní dekret presidenta republiky o úpravě československého státního občanství osob národnosti německé a maďarské ze dne 2. srpna 1945, 33/1945 Sb.

<sup>13</sup> GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa II*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2006. s. 35.

<sup>14</sup> Ibid. s. 21

<sup>15</sup> Ibid. s. 116

<sup>16</sup> TKADLEC, Jaroslav. *Ústavodárné Národní shromáždění v letech 1946-1948*. 2011. Rigorózní práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra ústavního práva. Vedoucí práce Gronský, Ján.

národním shromáždění, oba zákony do jisté míry posunuly samotný ústavní systém směrem k pólu nominalismu, než aby se jednalo o manifestaci pravého či fasádního ústavního systému.

Na základě výše uvedeného soudím, že prostřednictvím podstatných ústavních změn se celý pořádek posunul směrem od pravého ústavního systému. Ačkoliv proběhly volby na základě rovného, tajného a přímého volebního práva,<sup>17</sup> realita nekorespondovala zcela s § 9 Ústavní listiny z roku 1920 o aktivním volebním právu a vzhledem k cílenému omezení politické soutěže bylo cíleně výrazně omezeno i volební právo pasivní. Navíc tím, že kandidovaly pouze strany Národní fronty, jednotné vládní koalice, byla oslabena i efektivní dělba moci, vzhledem k tomu, že mezi stranami zastoupenými v moci zákonodárné a v moci výkonné byl téměř stoprocentní překryv. Stejně tak je přinejmenším diskutabilní nezávislost a role Národního soudu, což lze ilustrovat například na procesu s předsedou protektorátní vlády Beranem. O trestech pro souzené rozhodovali převážně právní laici nominováni stranami NF, a to hlasováním<sup>18</sup>, přičemž komunističtí přísedící Munk a Kozelka při soudním řízení porušovali bazální soudcovskou povinnost – nezávislost.<sup>19</sup> Už na základě těchto charakteristik soudím, že se nejednalo o pravý ústavní systém, naopak podstatné změny ústavního nastavení ve prospěch vládnoucí skupiny by bylo možné považovat za znaky nominálního ústavního systému.

---

<sup>17</sup> KAPLAN, Karel. *Nekrvavá revoluce*. Praha: Archiv, 1993. s. 57

<sup>18</sup> ANEV, Petr. *Cesta k zániku Agrární strany (1933-1948)*. s. 376-380

<sup>19</sup> Usnesení 10 To 11/2022, Vrchní soud v Praze. 12. dubna 2022

## 4 25. únor 1948 a Ústava československé republiky

„[P]rvní ústava byla ústavou pouhé politické demokracie, kterou považujeme za nedostatečnou, a byla odkazem společensko-hospodářského zřízení (kapitalistického), které považujeme za zhoubné a překonané a ke kterému se již nikdy nechceme vrátit.“<sup>20</sup> Těmito slovy odůvodňuje ústavodárce nutnost nové ústavy pro osvobozenou republiku v důvodové zprávě k Ústavě československé republiky, též zvané 9. května.

Ačkoliv pro tvorbu nové ústavy bylo zřízeno celé Ústavodárné národní shromáždění, po únorovém převratu byla jeho role značně omezena. Návrh prof. Kubeše pouhým návrhem zůstal a z původního ústavního výboru, v němž práce na nové ústavě probíhaly, se stal pouhý schvalovatel koncepcí odhlasovaných předsednictvem Ústředního výboru Komunistické strany Československa.<sup>21</sup> Po „široké veřejné diskusi“ o návrhu následovala 114. schůze Ústavodárného národního shromáždění dne 9. května 1948, na níž byla nová ústava jednohlasně schválena.

Státní poměry se však razantně změnily ještě před přijetím samotné ústavy, a to mnohdy nelegálními prostředky.

### 4.1 Únorový převrat

Mezi 25. únorem a 9. květnem, kdy byla přijata nová ústava, byla stále formálně platná Ústavní listina z roku 1920 a ústavní dekrety prezidenta republiky. To však nezabránilo komunistům ve flagrantním porušování těchto dokumentů v době, kdy získali absolutní moc. ÚV KSČ se 26. února usnesl na zavedení akčních výborů Národní fronty, kteréžto se staly symbolem a vykonavatelem represí v poúnorovém období. Ačkoliv jim chyběl právní základ (ten jim byl dodán teprve retroaktivně), na jejich návrh byli odvoláváni nekomunističtí členové národních výborů,<sup>22</sup> úředníci, vedoucí a zaměstnanci závodů a podniků, studenti a zaměstnanci škol a další,<sup>23</sup> přičemž počty takto zasažených osob jsou celkem odhadovány až na 250-280 tisíc osob,<sup>24</sup> a to i přes ústavně garantovanou svobodu projevu, svědomí a vyznání (§ 117 odst. 3, § 121 Ústavní listiny). Identickým procesem byla narušena i nezávislost a nestrannost soudců,

---

<sup>20</sup> *Ústava 9. května*. Orbis, Praha 1951, str. 79-91. Citováno dle GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa II*. s. 370

<sup>21</sup> Op. cit. 13, s. 329

<sup>22</sup> Ibid., s. 288

<sup>23</sup> Ibid., s. 287

<sup>24</sup> KAPLAN, Karel; KOSATÍK, Pavel. *Gottwaldovi muži*. Paseka, Praha 2004, s. 135. Citováno dle GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa II*. s. 287

když byli pro ideologickou nevhodnost někteří odstraňováni a těm zbývajícím soudcům a prokurátorům byla uložena povinnost informovat ministerstvo spravedlnosti o přípravě a vedení všech závažnějších soudních procesů, ba dokonce měli povinnost poslechnout závazné stanovisko ministerstva v různých procesech, a to i ve stanovení výše trestu.<sup>25</sup> Tím se § 98 odst. 1 Ústavní listiny „Veškeří soudcové vykonávají svůj úřad neodvisle, jsou vázáni jen zákonem,“ stal obsolentním.

Vrcholem nedemokratičnosti celého systému bylo přijetí zákona č. 75/1948 Sb. o volbách do NS, kterým byl celý volební proces do nového NS vložen do rukou funkcionářům KSČ. Složení volebních výborů, jež celé volby prováděly, určovaly komunisty ovládané akční výbory NF, které tak měly kontrolu nad výsledky voleb. Ty zase nemohly skončit jinak než vítězstvím komunistů, jelikož dle zmíněného zákona nekandidovaly politické strany, ale volební skupiny, díky čemuž občané volili jednotnou kandidátku NF, jejíž složení určovaly sekretariáty KSČ a akční výbory NF („AV“).<sup>26</sup> Zákon se též zbavoval zásady tajnosti: Dal voliči *možnost* použití prostoru odděleného, aby nemohl býti pozorován – nikoliv však povinnost, čímž vznikl rozpor s § 8 Ústavní listiny. Lze tak již bez pochybnosti hovořit o tom, že ústavní dokumenty pozbyly své normativity a můžeme tak v období do přijetí květnové ústavy hovořit o systému fasádním.

## 4.2 Ústava 9. května

Očekávatelným výsledkem přijetí nové ústavy by byl dokument legitimizující politické a právní kroky, které předchozí úprava odmítala či zakazovala. Pravdou se však stal opak. Ústava 9. května přebírala mnohé z původní Ústavní listiny, avšak s malými, leč podstatnými rozdíly.

### 4.2.1 Svobodná politická soutěž a dělba moci

Ústava 9. května vynechává jakoukoliv zmínku o politických stranách či jejich úpravě, nikoliv však výjimečně. Tuto vlastnost přebírá už z Ústavní listiny, kde se posléze tento nedostatek ukázal jako podstatný při pokusu o právní odpor proti činnosti akčních výborů v nekomunistických stranách: Pakliže politické strany existují v právním vakuu, činnost AV v nich nemůže být protizákonná, protože tak neporušují žádný zákon.<sup>27</sup> Lze však soudit, že i

---

<sup>25</sup> Op. cit. 13, s. 289

<sup>26</sup> Ibid., s. 302

<sup>27</sup> Obšírněji např.: DRESSLER, Alfred. *Akční výbory*. Právník 1948, sešit 4-6. [cit. 29. 11. 2022] Dostupné z: <https://kramerius.lib.cas.cz/view/uuid:da7de5e7-4eb0-11e1-1331-001143e3f55c?page=uuid:da7de5e8-4eb0-11e1-1331-001143e3f55c>, s. 113

kdyby politické strany zákonem upraveny byly, pro činnost AV by to nebyl o mnoho větší problém.

Nejšířeji popsaná politická soutěž je v základním článku IV, kde je upraveno volební právo pro každého občana ve věku alespoň 18 let pro volební právo aktivní a 21 let pro pasivní. I zde je však obsažena podmínka tajnosti voleb, již porušuje zákon o volbách do NS, na nějž je posléze odkazováno v § 40.

Omezení politické soutěže bylo realizováno především v mimoprávní realitě. Jak popisuje *K. Kaplan* již u systému třetí republiky: „Národní fronta rozhodovala o vzniku dalších stran. Každou novou stranu musela povolit. Základní podmínkou povolení byl souhlas s politickou linií a programem Národní fronty - tj. programem vlády. V tomto smyslu nemohla existovat legální opozice proti vládě.“<sup>28</sup> Situace byla po únorovém převratu o to umocněnější, když veškerou moc převzala komunistická strana. „Byl sice zachován systém poměrného zastoupení, avšak v konkrétní politické situaci, vylučující využití možnosti postavení jiné kandidátní listiny než listiny ‚obrozené Národní fronty‘ byly z voleb vyloučeny jakékoliv alternativy.“<sup>29</sup>

Totální omezení svobodné politické soutěže zákonitě vedlo k omezení dělby moci. Ač formálně dělba moci v Ústavě zůstala oddělením různých státoprávních orgánů, a dokonce jsou v základních člancích jednotlivé orgány vyjmenovávány jakožto „nejvyšší orgány“ dané moci, ústavodárce se v důvodové zprávě proti dělbě moci vymezuje. „Naše koncepce vychází z představy, že tyto tři orgány, tj. parlament, prezident a vláda, mají spolupracovat jako orgány jednotné lidové moci, nikoli pracovat proti sobě jako představitelé nějakých zvláštních mocí.“<sup>30</sup> To se promítá i do pravomocí různých státních orgánů a jejich fungování. NS jakožto jediný celostátní přímo volený orgán, který se dle důvodové zprávy měl stát „opravdu nejvyšším orgánem ve státě“<sup>31</sup> tím, že byly odstraněny „všechny zvláštní orgány, které byly více méně byrokratické povahy a které fakticky stály nad Národním shromážděním, [...] především ústavní soud,“<sup>32</sup> v realitě pozbylo své vážnosti.<sup>33</sup>

---

<sup>28</sup> KAPLAN, Karel. *Nekrvavá revoluce*. Mladá fronta, Praha, 1993. s. 48

<sup>29</sup> Op. cit. 13, s. 302

<sup>30</sup> Op. cit. 20, s. 80

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Op. cit. 13, s. 340

NS se scházelo jen několik málo dní v roce.<sup>34</sup> Ač se § 65 odst. 1 uložilo Předsednictvu NS závazně vykládat zákony a rozhodovat o ústavnosti zákonů či zákonů SNR, činnost samého NS upadala a stále silnější roli hrála komunisty ovládaná vláda. Právě její fungování hrálo v realizaci komunistické politiky prim, razantně narostl počet nařízení vlády a dalších druhotných normativních aktů vydávaných ministerstvy a dalšími ústředními orgány státní správy, zatímco počty přijímaných zákonů stále klesaly.<sup>35</sup> Pozice vlády byla ještě posílena zákonem č. 241/1948 Sb. o prvním pětiletém hospodářském plánu rozvoje Československé republiky, jenž zmocnil vládu k přijímání nařízení, k nimž by jinak bylo třeba zákona, a to pod podmínkou spolupodpisu prezidenta a ratihabice většinou poslanců NS. Tím, že většina NS byla tvořena poslanci obrozené Národní fronty, prvek kontroly zde odpadal. Sama vláda sice dle § 89 odst. 1 rozhodovala ve sboru, což by mělo v normativním systému určitou demokraticky-kontrolní roli, absolutní většinu vlády však tvořili komunističtí ministři, kteří ve většině případů byli též členy Předsednictva ÚV KSČ.<sup>36</sup> Dění ve státě tak bylo bezprostředně ovlivňováno vrcholným vedením komunistické strany.

Ani moc soudní nezůstala netčena novou ústavou. Ač základní článek XI odst. 1 stanovuje, že „moc soudcovskou vykonávají nezávislé soudy,“ a dále jejich nezávislost garantuje slovy „soudcové vykonávají svůj úřad nezávisle, jsouce vázáni jen právním řádem lidové demokracie,“ v odstavci třetím, realita nemohla být odlišnější. Zaprvé je třeba podtrhnout, že vázanost soudců celým právním řádem, nikoliv jen zákonem, nadále posílila faktickou moc vlády, která vydávala velké množství podzákonných předpisů, viz výše. Zadruhé byla i tato ustanovení soustavně porušována, když byla činnost soudců ovlivněna pokyny ministerstva spravedlnosti,<sup>37</sup> za jejichž neuposlechnutí jim mohlo hrozit zbavení funkce AV NF.

Očividným porušením veškeré nezávislosti a nestrannosti soudů byly vykonstruované, politicky motivované a režírované procesy, které probíhaly proti politickým odpůrcům komunistů, ať už se jednalo o představitele Demokratické strany a dalších nekomunistických stran, armádní generály a důstojníky, řeholníky, a další, a které mnohdy končily smrtí odsouzených.<sup>38</sup> Nadto byla soudní moc oslabena v zákonné rovině například zákonem

---

<sup>34</sup> Nejaktivnější bylo NS ve svých prvních letech, kdy se sešlo až 20krát. V roce 1950 pak už pouze 12krát, v roce 1953 11krát a během prvních 10 měsíců roku 1954 pouze 5krát. Srov. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. *Národní shromáždění republiky Československé 1948-1954: Stenoprotokoly*. Parlament ČR, Praha. [cit. 30. 11. 2022] Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1948ns/stenprot/index.htm>

<sup>35</sup> Op. cit. 13

<sup>36</sup> Ústav pro studium totalitních režimů. *Složení vedoucích orgánů KSČ. Ústav pro studium totalitních režimů*, Praha, rok neznámý. Dostupné z: <https://www.ustrcr.cz/data/pdf/projekty/funkcionari-ksc/nejvyssi-organy.pdf>

<sup>37</sup> Op. cit. 25

<sup>38</sup> Op. cit. 13, s. 361

č. 247/1948 Sb. o táborech nucené práce, jenž zprostředkovaně dovoľoval krajským národním výborům zatknout a poslat do pracovního tábora víceméně kohokoliv politicky nepohodlného až na dva roky, a to aniž by se soudu byt' jen přiblížil.

Na základě výše uvedeného soudím, že ústavní systém Československa byl po přijetí Ústavy 9. května pouze fasádním. Toto tvrzení lze opřít o porušování základních článků IV, V, XI, diskrepanci mezi ústavou a politickou realitou, v níž stranické špičky KSČ ovládaly skrze své spolustraníky zákonné i mimozákonné dění ve státě. Dělo se tak i kvůli nulové svobodné politické soutěži, přičemž další koncentrace moci v rukách vládnoucí strany předáním kontroly ústavnosti jejím vysokým představitelům pak uvedené pouze podtrhuje.

#### **4.2.2 Lidská práva a svobody**

Ústava 9. května ve svém nitru zakotvuje relativně rozsáhlý katalog lidských práv, vzhledem k rozsahu práce však není možné jej podrobit komplexní analýze, a tak na následujících řádcích zanalyzuji pouze vybraná ustanovení.

Uvedené svobody jsou mnohdy již v samotných ustanoveních omezeny. Osobní svoboda zakotvená v § 2 se sice zaručuje a její omezení či odejmutí může proběhnout pouze na základě zákona, hned v následujícím paragrafu je ochrana této svobody nadále oslabena – stíhání dané osoby může započít nejen soud, ale i běžný úřad v řízení upraveném zákonem. Ač dle § 3 odst. 2 a 3 nelze osobu zatknout ani držet ve vazbě bez písemného odůvodněného příkazu soudce, právní řád dovoľuje ve formě dovoľující značnou libovůli zadržení v pracovním táboře až na dva roky bez soudního zásahu. Ochrana osobní svobody je tak minimální.

Pozornost si též zaslouží ústavně zakotvená svoboda pobytu v § 7. Ta dává zákonodárci oproti Ústavní listině další možnost svobodu pobytu omezit. Listina dovoľovala zákonem omezit pouze vystěhování se do ciziny (jak posléze učinil zákon č. 53/1949 Sb. o cestovních pasech), nový ústavní dokument dává možnost zákonem omezit i právo obývat na kterémkoliv místě Československé republiky. Toho bylo využito například v zákoně č. 247/1948 Sb. o táborech nucené práce, kde i za marginální prohřešky bylo možné narušitele nejen poslat do pracovního tábora, ale zakázat mu pobyt v určitém územním okrsku či mu přímo určit místo pobytu, nebo v zákoně o hospodaření s byty, který umožnil národním výborům zrušit „osobám státně nespolehlivým“ (bez jakéhokoliv posouzení soudem) smlouvy o užívání bytů.<sup>39</sup> Nelze tak tvrdit, že by byla svoboda pobytu opravdu vymahatelná. Obdobné platí o domovní svobodě,

---

<sup>39</sup> Op. cit. 13, s. 418

kteřá byla zákonem o táborech nuceně práce též oslabena, osobám zařazeným do tábora bylo možné také nařídít vyklizení bytu. Do třetice, týž zákon byl zneužíván k potírání svobod náboženských, a to i díky předchozímu zákonnému zřízení Státního úřadu pro věci církevní a zákona o hospodářském zabezpečení církví státem, kde byl výkon duchovenské činnosti *podmíněn* udělením státního souhlasu, i přesto, že ústava v tomto smyslu hovořila v § 17 o právu na volné provádění náboženských úkonů, pakliže nejsou tyto úkony v neshodě s veřejným pořádkem či dobrými mravy.

Rozsáhlých omezení se dočkala též svoboda projevu. Ta je v ústavě zaručena, stejně tak, že „každý může v mezích zákona projevovat své mínění“ a že „výkon tohoto práva nemůže být nikomu na újmu.“ Dále uvádí, že „každý má právo uvádět své názory [...] v obecnou známost a je jakýmkoli způsobem rozšiřovat a předvádět“, přičemž „toto právo lze zákonem omezit jen se zřetelem k veřejnému zájmu a ke kulturním potřebám lidu“. V kontrastu, kritika režimu či jeho představitelů znamenala ve smyslu zákona na ochranu lidově demokratické republiky pokus o rozvrat lidově demokratického zřízení, tedy velezradu, za což soudy trestaly těžkým žalářem od deseti let až na doživotí, případně trestem smrti. O svobodě slova zde tak opět nelze hovořit.

Nelze dále opomenout ani ústavně zaručené právo na soukromé vlastnictví drobných a středních podniků do 50 zaměstnanců a vlastnictví půdy do 50 ha – to bylo samotnou ústavou nepřímo omezeno „interpretačním“ § 171, zákonodárce ani výkonná moc si s ochranou tohoto práva však nedělali příliš velké starosti.<sup>40</sup> Podstatným je též § 35, jenž říká, že tresty je možné ukládat pouze na základě zákona, čemuž zásadně odporuje veškerá činnost akčních výborů NF a na ně reagující zákon č. 213/1948 Sb., který retroaktivně legitimizoval téměř veškerou činnost AV.

Jako příklad poslední využití svobodu shromažďovací. Tu prakticky od počátku omezoval § 3 zákona na ochranu lidově demokratické republiky, který hovoří, že „kdo veřejně nebo před více lidmi nebo více lidí pobuřuje proti republice, [...] nebo proti jejímu lidově demokratickému zřízení, její společenské nebo hospodářské soustavě, bude potrestán tuhým vězením od tří měsíců do tří let.“ I spolčovací právo bylo tímto zákonem postiženo, a to v § 2 „sduřování proti státu“ – trest až 10 let těžkého žaláře čekalo kohokoliv, kdo „založí organizaci v úmyslu podvracet samostatnost [...] anebo lidově demokratické zřízení.“

---

<sup>40</sup> Op. cit. 13, s. 363



Za jedinou dodržovanou část katalogu lidských práv lze považovat práva sociální, kde se nejednalo o práva negativní, jako spíše státní povinnost zaručit zdravotní a sociální péči apod.

Na základě výše uvedeného tak lze usoudit, že Ústavu 9. května lze považovat za fasádní i v oblasti lidských práv, jelikož vynechává podstatné oblasti základních svobod, případně je omezuje v právní i mimoprávní rovině natolik, že jejich zakotvení v ústavě je zcela zbytečným.

Ústavu 9. května jakožto „ústavu lidové demokracie“ tak považuji za dokument majoritně fasádní. Ačkoliv svým textem dává čtenáři vizi zcela demokratického systému, kde je právě hlas lidu klíčovou složkou fungování celého státu, opak se stal pravdou. Veškeré dění bylo ovládáno komunistickou stranou ať už přímo – ve vládě či NS – či zprostředkovaně Národními výbory a dalšími státními orgány. To vedlo k obecné libovůli komunistických představitelů, včetně porušování základních práv a svobod, které měly v novém systému „teprve nabýt reálného smyslu.“<sup>41</sup>

### **4.3 Ústavní změny**

Ústava se však během své účinnosti dočkala mnoha změn, a to až do přijetí nového ústavního dokumentu v roce 1960.

#### **4.3.1 Národní shromáždění**

Národní shromáždění se, jak je zmíněno výše, postupně stávalo méně a méně podstatným v zákonodárném procesu. To posléze reflektovala i legislativa, včetně ústavní. Dvojice ústavních zákonů č. 26/1954 Sb. a č. 27/1954 Sb. z NS učinila ještě očividněji loutkový orgán KSČ. Volební obvody byly rozděleny tak, aby na 35 tisíc obyvatel připadl právě jeden obvod, v němž se volil jeden kandidát na jeden mandát v NS, přičemž kandidáti byli navrhováni Národní frontou. Přednostně dělníci, rolníci a posleďně i příslušníci pracující inteligence. Byl stanoven postup pro odvolávání poslanců, přičemž návrh opět musela podat Národní fronta, ten však zůstal nevyužit.

Roli prakticky fasádní hrál také nový jednací řád NS obsažený v zákoně č. 61/1954 Sb. Ten celou problematiku pojímá značně povrchně, a to jak procedurálně, tak fakticky: vůbec neupravuje hlasování o nedůvěře vládě, ačkoliv § 83 ústavy toto právo NS zaručuje; dává předsednictvu možnost úplně zamítnout poslanecký návrh zákona a také dává předsednictvu možnost úplně obejít poslanecké výbory delegací návrhu zákona na sebe samo, apod. Můžeme

---

<sup>41</sup> Op. cit. 20, s. 83

tak na této úpravě pozorovat určitý posun od navenek orientované představy ryze demokratických postupů k ústavnímu zakotvení oslabené pozice NS, původně deklarovaného „nejvyššího orgánu ve státě.“

#### 4.3.2 Vláda

Oslabení Národního shromáždění mělo svou protiváhu v dalším posílení vlády. Ta si již zákonem č. 241/1948 Sb. zaručila zmocnění pro vydávání opatření s mocí zákona „nutná ke splnění úkolů pětiletého plánu“ s výjimkou věcí ústavních, rozpočtových, daňových a měnových. To bylo ještě posíleno o deset let později zákonem o druhém pětiletém plánu rozvoje národního hospodářství, který žádné omezení neobsahoval a platil retroaktivně.<sup>42</sup>

Další zmocnění vlády přišlo v roce 1950 ústavním zákonem č. 47/1950 Sb., kterým bylo vládě umožněno pouhým nařízením upravovat působnost ministerstev, nová ministerstva a pověření zřizovat a taktéž je i rušit. Za zmínku stojí též úprava národních výborů, protože ústavní byla do značné míry dodržována již sama o sobě. Decentralizovaný výkon veřejné správy však vzal zasvě ústavním zákonem č. 81/1953 Sb. o řízení národních výborů vládou, jenž ve dvou stručných paragrafech přiznává řízení národních výborů a jejich výkonných orgánů přímo vládě, což dále potvrzuje ústavní zákon č. 12/1954 Sb. o národních výborech. V zákoně 65/1960 Sb. pak ještě před přijetím socialistické ústavy zákonodárce konstatuje, že NV jsou pod vedením Komunistické strany Československa, nikoliv vlády. Opačný proces proběhl se slovenskými národními orgány, kde ústavní zákon č. 33/1956 Sb. nahradil celou pátou hlavu ústavy a formálně přiznal slovenským národním orgánům větší pravomoci, fakticky však došlo k nulové změně, jelikož moc v celém státě stále náležela pouze vrcholným orgánům KSČ.<sup>43</sup> Pozorujeme tak dvojí trend – v rámci úpravy národních výborů a pravomocí vlády zde lze pozorovat posun k ústavě nominální, kde ústavní pořádek přiznává vládě (potažmo ÚV KSČ, vzhledem k překryvu) značné pravomoci a neskrývá její nenahraditelnou roli ve správě státu za demokratické procesy, na druhé straně však upevňuje svou fasádnost ve vztahu ke slovenským národním orgánům, kde podtrhuje vizi autonomie Slovenska, ačkoliv činí nulovou změnu.

---

<sup>42</sup> Op. cit. 13, s. 415

<sup>43</sup> Op. cit. 13, s. 492

### 4.3.3 Soudy

Již záhy po přijetí nové ústavy režim značně rezignoval na vizitku soudní moci jako zcela nezávislé. Zákonem o zlidovění soudnictví se do soudního systému vložil mocný prvek soudců z lidu, kteří museli být „oddáni myšlence lidově demokratického zřízení.“<sup>44</sup> Ústavní zákon o soudech a prokuratuře stvrzuje spolu se zákonem o prokuratuře omezení soudcovské nezávislosti nastavené již v ústavě a zákonech, nadále pak posiluje roli prokuratury, již povyšuje na samostatný ústavní orgán vykonávající všeobecný dozor nad zachováváním zákonů a dalších právních předpisů. V kritickém roce 1956 byly oba zákony nahrazeny, zákon o volbách soudců a soudců z lidu byl přijat o rok později. Ten nadále snižoval nároky na soudce – nevyžadoval ani ukončené právnické vzdělání, nýbrž „potřebné odborné znalosti“, které tzv. Právnická škola pracujících, nástroj pro ovládnutí soudní moci, samozřejmě splňovala. I zde tak můžeme pozorovat určitý posun k nominálnímu systému, kde vládnoucí strana přiznává určitou závislost soudců jako stranických kádřů a rezignuje i na vizitku odbornosti zaručenou ukončeným vysokoškolským právnickým vzděláním.

---

<sup>44</sup> Zákon č. 319/1948 Sb. ze dne 22. prosince 1948, o zlidovění soudnictví.

## 5 Socialistická ústava

Přijetím nové ústavy se Československo formálně (vlastní proklamací) stalo teprve druhým státem světa, který „dosáhl socialismu“.<sup>45</sup> To se stalo předzvěstí dění v ostatních státech východního bloku, které též po procesu konsolidace formálně přešly od lidově demokratického zřízení směrem k etablovanému socialismu.<sup>46</sup>

### 5.1 Svobodná politická soutěž a dělba moci

#### 5.1.1 Původní znění

Ačkoliv Ústava československé socialistické republiky, stejně jako její ústavní předchůdce, zakotvuje obecné, rovné a přímé volby, reálně sama svobodě politické soutěže nikterak nepřispívá. Politické strany stále nebyly upraveny a stále formálně kandidovaly pouze strany Národní fronty, která byla konečně ústavně zakotvena v článku 6 Ústavy. Volby navíc probíhaly stále na principu jeden mandát-jeden kandidát, bez možnosti volby. Ústava však sama omezuje očekávání voliče o reálné možnosti změny systému volbami, jelikož hned ve 4. článku Hlavy první – údajně nejvýznamnější části ústavy a vůbec československého práva<sup>47</sup> – zakotvuje vedoucí roli Komunistické strany Československa ve státě (v čl. 6 poté i v Národní frontě).

Velkou novinkou není ani označení zastupitelských sborů za prostředky výkonu státní moci lidem, a označení NS za nejvyšší orgán státní moci. Novinkou je však určitý přechod z formální dělby moci na stalinský narativ, který formálně koncentruje veškerou moc do zastupitelských sborů „pracujícího lidu“, od nichž jsou posléze odvozeny pravomoci ostatních orgánů státu. I přes změnu ústavního zakotvení pravomocí zůstala realita identická – moc byla stále koncentrována v ústředních orgánech KSČ, kde stále panoval významný překryv se členy vlády.<sup>48</sup>

Hlava první je protkaná ideologickými frázemi, které lze jen sotva považovat za závazné ústavní normy – ať už se jedná o opakované zdůrazňování „pracujícího lidu“, směřování společnosti a veškeré hospodářské činnosti směrem k přechodu ke komunismu, otevřeně

---

<sup>45</sup> KALVODA, Josef. *Czechoslovakia's Socialist Constitution*. In: *The American Slavic and East European Review*. Vol. 20, No. 2 (Apr., 1961), s. 220

<sup>46</sup> Op. cit. 1, s. 230

<sup>47</sup> ÚSTAV STÁTNÍ SPRÁVY. *Československé státní právo. Ústav státní správy*, Praha 1988, s. 41. Citováno dle: GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa III*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2007. s. 23

<sup>48</sup> Op. cit. 36

přiznává řízení politik (kulturních a jiných) v duchu marxismu-leninismu, apod. Tyto články pak lze považovat za určité svázání výkladu ostatních ústavních ustanovení, jakousi interpretační normu.

Vztahy vrcholných orgánů prošly malými změnami. Vláda nově získala titul „nejvyššího výkonného orgánu státní moci“ a nutnost přednést NS vládní program ke schválení, formální kontrola vlády ze strany NS ale neprobíhala – NS se scházelo jen sporadicky a činnost NS byla předem koordinována ve vrcholných orgánech KSČ, zákonodárná činnost byla omezena na nutné minimum.<sup>49</sup> Prezident byl nově odpovědný NS, reálně ale tato proklamace neznamenal nic, jelikož nebylo nikde možné vyčíst důsledky této odpovědnosti. Národní výbory jakožto „nejširší organizace pracujících“ nemají v ústavě svou činnost nikterak podrobně popsanou, ústava hovoří o „organizaci výstavby“ v různých oblastech, zabezpečování „uvádění v život zákonů“, přičemž článek 92 posléze neurčitě říká, že pravomoc a odpovědnost NV „se stanoví tak, aby národní výbor mohl [...] co nejúčinněji zajišťovat hospodářský a kulturní rozvoj i potřeby občanů svého obvodu.“ V Ústavě však *nejsou* NV podřízeny vládě ani žádnému ministerstvu.

Fungování slovenských národních orgánů se dostalo formálních změn v ústavě, ústavní dokument zakotvoval silnější centralizaci, fakticky se ale nic nezměnilo – úprava měla stále pouze fasádní charakter a o dění na Slovensku rozhodovaly ústřední orgány KSČ. Naopak soudní „moc“ se dočkala určitého zadostiučinění tím, že bylo formální zakotvení soudů a prokuratury uvozeno vlastně realistickou větou „Soudy a prokuratura chrání socialistický stát, jeho společenské zřízení i práva a oprávněné zájmy občanů a organizací pracujícího lidu,“ kde na prvním místě stojí zájmy státu a socialistického zřízení, nikoliv individuální práva a svobody, jak ostatně platí i pro úpravu katalogu lidských práv. Nově také hlava osmá zakotvovala existenci místních lidových soudů, které měly za úkol upevňovat „socialistickou zákonost“, společenský pořádek a „pravidla socialistického soužití“. Toto ustanovení pak vzešlo v život zákonem č. 38/1961 Sb., který je mimo jiné ustanovoval jako článek jednotné soudní soustavy, jenž měl za úkol také „vychovávat občany k důslednému dodržování [...] socialistického poměru k práci“.<sup>50</sup> Pravomoci místních lidových soudů nebyly rozsáhlé a měly mnohdy charakter především pracovních ujednání. Ti, kteří se dopustili „provinění“, mohli být

---

<sup>49</sup> GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa III*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2007. s. 31

<sup>50</sup> Op. cit. 49, s. 49

trestání pokutou až 500 Kčs, napomenutím, důtkou, srážkou platu do 15 % či přerazením na nižší funkci.

### 5.1.2 Liberalizace a normalizace

V průběhu let 1967 a 1968 se právní řád Československé socialistické republiky dočkal několika podstatných změn. V kontextu svobodné politické soutěže je třeba přiblížit též zákon č. 113/1967 Sb. o volbách do NS, který měl být podkladem pro volby v červnu roku 1968.<sup>51</sup> Ten měl pro volby zavést vícemandátové obvody, připustil možnost více kandidátů než mandátů, větší možnost zapojení občanů do výběru kandidátů, apod. Zavedením těchto principů by velmi pravděpodobně došlo i k určité legitimizaci voleb, u nichž by volič měl alespoň elementární možnost volby (byť okleštěnou, vzhledem k tomu, že role KSČ při sestavování jednotné kandidátky byla neomezená a neomezitelná). Do praxe však tento zákon uveden nebyl – červnové volby vůbec neproběhly, jelikož bylo volební období tehdejšího NS ústavními zákony, ve zcela očividném aktu mocenské libovůle, prodlouženo až do roku 1971, kdy již vešel v platnost jiný volební zákon.<sup>52</sup> Ten, stejně jako volební zákony do ČNR a SNR, zakotvují jednomandátové obvody, v nichž se o mandát uchází „jeden nebo více kandidátů“. Obdobný proces se týkal i volebního zákona do národních výborů.

Určitým pohrobkem pražského jara se pak stal taktéž zákon o Národní frontě, který vešel v platnost přibližně měsíc po příjezdu vojsk Varšavské smlouvy. Ten upravoval vstup politických stran do NF jakožto jediného politického svazku, který mohl působit v ČSSR, dokonce zakotvoval možnost opravného prostředku proti rozhodnutí ministerstva vnitra o nepřipuštění strany do NF, s přihlédnutím k nově nastolenému normalizačnímu politickému klimatu je však pochopitelné, že v praxi tento zákon nebyl použit a záhy byl zase Národním shromážděním zrušen.<sup>53</sup>

Ač by nepochybně bylo záhodno blíže popsat i nové ústavněprávní poměry v oblasti dělby moci s přijetím ústavního zákona č. 143/1968 Sb. o československé federaci, vzhledem k určitým limitům práce se stručně vyjádřím jen k ústavněprávně nepochybně podstatné novince, již tento ústavní zákon přinesl, a to hlavu šestou, Ústavní soud ČSSR. To by, v případě realizace, bylo poněkud kontradiktorní k předchozímu stanovisku KSČ, která se formálně hlásila k maximální síle zastupitelských sborů, nad nimiž neměl stát již žádný orgán, který by mohl zvrátit chod

---

<sup>51</sup> Op. cit. 49, s. 72

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> Op. cit. 49, s. 150

lidové demokracie, protože byla ústavně-kontrolní pravomoc dříve svěřena například Předsednictvu NS. Není proto velkým překvapením, že nejenže nevznikl za doby komunistického režimu ani ústavní soud na federální úrovni, ani na republikové.

## 5.2 Katalog lidských práv

### 5.2.1 Původní znění

Katalog lidských práv byl v ústavě z roku 1960 zakotven jako hlava druhá pod názvem „Práva a povinnosti občanů“. Ta i přes juristickou nedokonalost znamenala, obrazně řečeno, stržení fasády zcela demokratického (lidově či nikoliv) státu, který se hlásí k vlastním zásadám a opravdu garantuje volný výkon práv, která formálně zaručuje. Ačkoliv tedy finální dokument garantuje mnohem menší okruhy práv než jak činila ústava z roku 1948 a v mnoha případech určité právo garantuje, vyhrazuje však určitou restrikcí.

Důležitým článkem pro obecný výklad ustanovení o základních právech a svobodách občanů jest článek 19, který svým ryze ideologickým frázováním předkládá občanu určité „vytknutí před závorku“ pro výklad celé hlavy. Ústavodárce deklaruje, že práva slouží svobodnému rozvoji a uplatnění osobnosti občanů, nicméně zároveň mají za cíl upevnit a dále rozvíjet socialistickou společnost. Práva jednotlivce lze dále vykládat jen v souladu s rozvojem a zájmy celé společnosti.

Jako „přední povinnost a přední právo“ každého občana označuje ústava právo na práci *ve prospěch celku*. Tím otevřeně popírá garanci práva na svobodnou volbu povolání, ač je třeba uznat, že tu nezakotvovala ani ústava z roku 1948, ani v mnoha ohledech méně ideologický návrh prof. Kubeše, i ten zakotvoval pracovní povinnost všech praceschopných občanů.

U práv politických (jichž ústava obsahuje i ve srovnání s ústavou z roku 1948 relativně málo) opět ústavodárce předznamenává, že svoboda projevu, slova, tisku a svobody shromažďovací a „svoboda pouličních průvodů a manifestací“ jsou zaručeny v zájmu rozvoje své osobnosti, tvůrčího úsilí, v zájmu uplatnění své aktivní účasti na správě státu a na hospodářské a kulturní výstavbě země *v souladu se zájmy pracujícího lidu*. Dále je pak přímo deklarováno, že tyto svobody jsou zajištěny účastí pracujících na správě vydavatelství a tiskových podniků, rozhlasu, televize, apod. Nelze tak úplně tvrdit, že by byla svoboda slova přímo garantována – ústava oproti své předchůdkyni negarantovala svobodu jednotlivce projevit své mínění či názor vybranými způsoby, naopak ze všech možných projevených názorů privilejuje jediný, jenž je v souladu se zájmy pracujícího lidu a míří za vybraným cílem, právo na vyjádření kteréhokoliv

jiného není garantováno, v praxi pak zakázáno. Dále preventivně převádí odpovědnost za garanci výkonu těchto práv na blíže neurčené pracující a jejich organizace, čímž zamezuje jejich efektivnímu výkonu a soudní ochraně.

V restriktivním trendu ústavodárce pokračoval i v případě práva petičního, jež nezakotvuje vůbec, svobodu vědeckého bádání a umění jen telegraficky zmiňuje a podřazuje pod svobodu projevu, ve svém původním znění nezakazuje cenzuru, vyhýbá se též svobodě majetkové, svobodě svědomí, ba dokonce vynechává i právo na sdružování v odborových organizacích, zdánlivě klíčovou součástí socialistického zřízení založeného na společenské práci. Vzdáním se odpovědnosti za garanci těchto práv socialistický ústavodárce přiznává nedostatky na poli lidských práv, lze ovšem hovořit o určité reflexi v takovém dokumentu – ústavodárce (ať už z jakéhokoliv důvodu) nepokračuje v otevřené lži, pouze popisuje rozložení moci a chráněných zájmů. V Československé socialistické republice byl přední zájem kladen na společnost jako celek a její hospodářskou soustavu, zájem jednotlivce byl až druhořadý. Do takové míry lze tvrdit, že tato úprava se od ústavy fasádní posunula k rovině nominální.

Kde si ústavodárce svou fasádu ponechal, je článek 31 Ústavy. Ústava přímo garantuje (a to bezpodmínečně) nedotknutelnost obydlí, listovní tajemství a tajemství dopravovaných zpráv, realita však byla zcela odlišná. Tato úprava byla porušována zcela rutinně, a to především složkami Státní bezpečnosti. Nedotknutelnost obydlí porušovali agenti StB za účelem tajných domovních prohlídek, a to samozřejmě bez svolení majitele – povolení k provedení podléhalo jednu dobu též přímo ministru vnitra, většinu času pak některým složkám StB.<sup>5455</sup> Stejně tak listovní tajemství i tajemství dopravovaných zpráv bylo běžně narušováno při tzv. prověre korespondence, kdy nejenže docházelo k monitoringu zpráv jako určitá paralela k odposlechu, ba dokonce přímé cenzurní zásahy do obsahu korespondence.<sup>56</sup>

## 5.2.2 Liberalizace a normalizace

Ještě před rokem 1968 přišla mírná liberalizace především do oblasti lidských práv. Pověstnou první vlašťovkou byl mírný pokrok ve svobodě pohybu, již tehdejší ústava vůbec neupravovala. Zákon č. 63/1965 Sb. o cestovních dokladech znamenal pro československé občany pokrok

---

<sup>54</sup> AMV, RMV č. 34/1957, čl. 39 Směrnice o používání operativní techniky (A-oper-IX-1), Vzor 2, s. 33. Dostupné z: <https://www.ustrcr.cz/data/pdf/rozkazy/zpravodajska-technika/rmv34-cl39-1957.pdf>

<sup>55</sup> POVOLNÝ, Daniel. *Operativní technika v rukou StB*. [online] Praha: Úřad dokumentace a vyšetřování zločinů komunismu Policie ČR, 2001. ISBN 80-902885-3-7. [cit. 1-1-2023] s. 21. Dostupné z: [https://www.spymuseum.cz/Aton/FileRepository/aton\\_file\\_group\\_90a10f2e349f179711643837312864165676/Operativni%20AD\\_technika\\_v\\_rukou\\_StB\\_-\\_Nejen\\_steny\\_mely\\_uši.pdf](https://www.spymuseum.cz/Aton/FileRepository/aton_file_group_90a10f2e349f179711643837312864165676/Operativni%20AD_technika_v_rukou_StB_-_Nejen_steny_mely_uši.pdf)

<sup>56</sup> Ibid., s. 27



v transparentnosti vyřizování cestovních dokladů. Ačkoliv stále bylo možné žádost o vydání cestovního pasu zamítnout, úřady musely nově udávat důvod z taxativního seznamu v § 4 zákona, je však na místě seznat, že „cesta do ciziny by nebyla v souladu se státními zájmy“ je dosti kaučukové ustanovení, které stále dávalo mnoho prostoru pro libovůli.

O rok později vyšel zákon o periodickém tisku a ostatních informačních prostředcích. Ten byl určitým usměrněním zásady zakotvené v čl. 28, že svoboda projevu je zaručena vložím vydavatelství do rukou pracujících. Položil základ pro pokračování institucionalizované cenzury tvorbou Ústřední publikační správy, jež měla zajišťovat, aby publikované informace byly v zájmu společnosti, což posléze vládní nařízení 119/1966 Sb. dále upřesnilo: Informacemi v rozporu s jinými zájmy společnosti byly mimo jiné informace, jejichž obsah byl zaměřen proti politické a ideové linii státu, dále informace, jejichž obsahem „by byly prokazatelně poškozeny celospolečenské zájmy“ a další. Rok 1968 však cenzuře měl učinit přítrž novelizací zákona č. 81/1966 Sb., a to nahrazením celého paragrafu 17, pojednávajícího o Ústřední publikační správě, za slova „Cenzura je nepřípustná,“ a „Cenzurou se rozumí jakékoliv zásahy státních orgánů proti svobodě slova a obrazu a jejich šíření hromadnými informačními prostředky. Tím není dotčena pravomoc prokurátora a soudu.“ Tato změna však vzala završit nedlouho po příjezdu vojsk Varšavské smlouvy, již v první půli září roku 1968 bylo zákonem č. 127/1968 Sb. stanoveno, že se účinnost § 17 pozastavuje, přičemž vrcholným orgánem státní cenzury byl ustanoven Úřad pro tisk a informace.

Na základě výše uvedeného tak považuji ústavu z roku 1960 za dokument majoritně nominální. To, co *J. Gronský* považuje za juristickou nekvalitu ústavy z roku 1960, lze v zásadě označit za části, kde se „nominálnost“ dokumentu ukazuje nejvíce. Ústavodárce zjevně nepíše dokument, jehož cílem je udržet „férové vztahy“ mezi jednotlivými státními orgány, píše dokument, který má upevnit moc jeho samého. I přes určitá fasádní místa, kde ústavodárce proklamuje nerealistický vliv Národního shromáždění, které stále ovládalo vedení KSČ, zákonodárný proces stále probíhal tak, jak jej ústava předpokládala, NS určitý formální vliv stále mělo a dokonce mohlo teoreticky užívat mnoha svých pravomocí, jen tak v praxi příliš nečinilo.

## 6 Závěr

*Loewenstein* ve své práci *Constitutional Law in the East and in the West* tvrdí, že přirozeným prostředím sémantických ústav jsou země socialistického bloku, kde sémantické ústavy kryjí mocenský monopol komunistických stran.<sup>57</sup> Na základě výše uvedených informací však nelze toto tvrzení zcela potvrdit, alespoň co se poválečného Československa týče.

Ústavní systém Československa těsně po válce byl sám o sobě pouhým odrazem pravého ústavního pořádku – ústavní a další dekrety prezidenta Beneše mnohdy kolidovaly s platnou Ústavní listinou z roku 1920, případně dokonce transformovaly ústavní pořádek směrem k nominalismu. Tento proces završil komunistický převrat 25. února 1948, kdy převzetí moci napomáhaly mnohdy zcela nezákonné složky jako akční výbory Národní fronty. Tehdy se stala Ústavní listina opravdu pouhou fasádou.

Fasádním, nikoliv sémantickým či nominálním, dokumentem však byla i nová ústava 9. května, připravená, vydaná a zároveň pravidelně porušovaná právě komunistickou stranou. Její ustanovení předpokládající dělbu moci či svobodnou politickou soutěž se vůbec nestřetla s politickou realitou, kterou zcela ovládali komunisté. Totéž pak platilo i o katalogu lidských práv, jenž byl pouhou fasádou pro vnější pozorovatele – práva a svobody garantované v ústavě zákony mnohdy zcela odstranily, jindy zase neposkytovaly ani jejich bazální ochranu. Změny v průběhu padesátých let však znamenaly určitý posun, kdy režim i formálně upevňoval moc vlády (tvořené většinou ze členů ústředních orgánů KSČ) na úkor ostatních, včetně volených, orgánů. Vyvrcholením tohoto přechodu bylo přijetí nové, juristicky nekvalitnější, o to více však realističtější ústavy v roce 1960. Ta, ať už záměrem či chybou ústavodárce, mnoho odchýlení od demokratického (lidově či nikoliv) právního státu sama zakotvovala, a ač tak netvořila tlak na ústavní aktéry, aby ji dodržovaly, o mnoho pravdivěji pojednávala o právech a svobodách československých občanů. Na základě toho ji lze označit za převážně nominální ústavu.

Vrátíme-li se k *Loewensteinovu* výroku, považují jej za pravdivý teprve v kontextu právě 60. let 20. století, do té doby se o sémantické či nominální ústavě (i s přihlédnutím ke katalogům lidských práv) v Československu nedalo hovořit.

---

<sup>57</sup> Op. cit. 1, s. 213