

## **ÚSTAVNÍ VÝBOR NÁRODNÍHO SHROMÁŽDĚNÍ A SBOR ZNALCŮ JAKO TVŮRCI ÚSTAVY Z ROKU 1948**

MARTIN ŠMÍD

Fakulta ekonomicko-správní, Univerzita Pardubice, Česká republika

### **Abstract in original language**

Příspěvek pojednává o procesu tvorby Ústavy 9. května 1948. Zaměřuje se zejména na roli jednotlivých činitelů, kteří se na tomto procesu podíleli - ústavního výboru Národního shromáždění a povolaného sboru expertů - a vztahy mezi nimi. Shrnuje jak utvoření těchto institucí, tak průběh jejich jednání a otázky, které řešily.

### **Key words in original language**

Ústavní právo; Ústava 9. května; Tvorba práva.

### **Abstract**

The paper concerns with the process of making of the Constitution of 9th May 1948. It is focused on the role of particular actors who participate in this process - Constitutional Committee of the National Assembly and summoned board of experts - and relations between them. It summarizes both the creation of these institution and the questions having been solved.

### **Key words**

Constitutional law; Constitution of 9th May; Law making.

## **1. ÚVOD**

Z právního hlediska bylo jedním z nejdůležitějších témat prvních poválečných let vytvoření nové ústavy, která měla zohlednit novou etapu vývoje Československa, byť některé významné právní změny proběhly už prostřednictvím dekretů prezidenta republiky. Ostatně právě za účelem schválení nové ústavy bylo ústavním zákonem č. 65/1946 Sb. rozhodnuto o ustavení jednokomorového Ústavodárného Národního shromáždění.

Tato priorita vyplývá jak z názvu, tak ze systematiky tohoto zákona, když čl. 1 odst. 1 uvádí: "Ústavodárnému Národnímu shromáždění, jež bude zvoleno podle všeobecného, rovného, přímého a tajného práva hlasovacího a podle zásady poměrného zastoupení, přísluší, aby Československé republice dalo novou ústavu." Teprve odst. 2 stanovil, že vedle to vykonává moc zákonodárnou pro celé území Československé republiky. I samotné volební období ústavodárného shromáždění bylo omezeno termínem, kdy se seje zákonodárný sbor zvolený podle nové ústavy (nejdéle však na dva roky).

## **2. VÝCHOZÍ SITUACE**

Vytvoření nového ústavního dokumentu se v důsledku vnitrostátních i mezinárodněpolitických změn ukázalo jako nevyhnutelné, neboť ústavní listina z roku 1920 už neodpovídala soudobé situaci. Vzhledem k odsunu se stala nadbytečnou úprava národnostních menšin, Podkarpatská Rus se jako Zakarpatská Ukrajina stala součástí Sovětského svazu, existovaly nové dohody (především Košický vládní program) a i obecně se podstatně proměnila vnitřní situace. Prvorepubliková ústava také neumožňovala řešit aktuální problémy práva (zejména ústavnost dekretů prezidenta republiky či kontinuitu a diskontinuitu právních aktů z doby okupace a Slovenského štátu).<sup>1</sup>

Všeobecně převládalo přesvědčení vybudovat stát na jiných principech, než na kterých stála první republika, což vyplývá také z ustavení Národní fronty a tím de facto odstranění klasického parlamentarismu s vládnoucími a opozičními stranami.

## **3. UTVOŘENÍ ÚSTAVNÍHO VÝBORU A SBORU ZNALCŮ**

Ústava nebyla tvořena jako vládní návrh, jak bylo u ústavních změn tradicí, ale výlučně v kompetenci Ústavodárného národního shromáždění.<sup>2</sup> Za tímto účelem byl v říjnu roku 1946 ústavním zákonem č. 197/1946 Sb. vytvořen ústavní výbor shromáždění o 36 členech zvolených dle zásady poměrného zastoupení. Předsedou se stal Oldřich John, poslanec za sociální demokracii, generálním zpravodajem návrhu ústavy byl pak komunistický poslanec, profesor Vladimír Procházka.

V roce 1947 jmenoval výbor poradní sbor expertů na ústavu, byť i zde se projevil princip politického obsazování, „a to tak, že zásadně každá politická strana (alespoň ta větší) navrhla dva znalce, avšak přece jen bylo možno zjistit, že odborníci nebyli opomenuti.“<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Šimáčková, K.: Fiktivní nebo reálná ústava. Paradoxy ústavního vývoje socialistického Československa. In: Komunistické právo v Československu, s. 127.

<sup>2</sup> „Ba ono československé Národní shromáždění, vyšlé z voleb konaných 1946, šlo v aversi proti jakékoli spolupráci mimoparlamentních činitelů ještě mnohem dále, než dosud učinil jakýkoliv jiný parlament, odmítajíc dokonce spolupráci vlády na sdělávání původní osnovy nové ústavy, čímž utvořilo pravý unikát v dosavadních dějinách parlamentární legislativy: odmítlo totiž učiniti nějaký vládní návrh osnovy nové ústavy předmětem oficiálního jednání svého ústavního výboru a vyslovilo přání, aby si tento výbor, pokud se týče jeho referent (zpravodaj) takovou osnovu vypracoval sám.“

Weyr, F.: Paměti : 3. Za okupace a po ní (1939-1951), s. 200.

<sup>3</sup> „Za komunistickou stranu se stali experty profesori Hobza (Karlova universita) a Dr. Outrata, za Československou stranu národně socialistickou profesor Kubeš (právnícká fakulta brněnská) a prof. Bušek (právnícká fakulta pražská), za Československou stranu lidovou profesor Weyr (právnícká fakulta brněnská) a profesor Hoetzel (právnícká fakulta

Samotné ustavení tohoto externího sboru znalců ale nebylo jednoduché - alespoň podle svědectví jednoho z přímých účastníků, Františka Weyra: "Vcelku možno říci, že ve příčině povolání nějakého zvláštního mimoparlamentárního znaleckého sboru nejevila se v naší politické veřejnosti žádná jednotnost. (...) Z jednotlivých politických stran byly otevřeně pro povolání zvláštních expertů strana lidová a národněsocialistická, kdežto u sociálních demokratů a zejména u komunistů projevoval se více méně značný odpor proti němu. Rozumí se, že při tom vyjadřovány byly obvyklé pochybnosti, připomínající výlučnou kompetenci členů parlamentu jakožto volených zástupců lidu k rozhodování o příští ústavě - jako by experti nebyli také zástupci téhož lidu nebo jako kdyby někdo byl pro experty požadoval právo přímého rozhodování o ústavě a nebylo šlo o pouze nezávazný jejich poradní hlas."<sup>4</sup>

Na základě návrhu Vladimíra Kubeše jednal takto ustavený sbor samostatně a jeho první schůze se uskutečnily na přelomu dubna a května 1947 v Praze; dle záznamů Františka Weyra 23. dubna v budově Národního shromáždění. I po samotném ustavení sboru se objevovaly (zejména ze strany komunistických zástupců) návrhy, které práci sboru znesnadňovaly. Jednak protestovali proti jeho samotnému pravidelnému scházení, jak ironicky komentuje Weyr: "Při tom padla také, pokud se aspoň pamatuji, z téže strany poznámka, že by si snad po případě mohli jednotliví experti svá písemná vyjadřování poštou vyměňovati a touto cestou o nich diskutovati. Pokud jsem všemu tomu dobře porozuměl, děly se tyto a jiné jim podobné projevy pod pláštíkem úzkostlivé ochrany demokratického parlamentárního principu, jež by mohla pouhá existence nějakého mimoparlamentního, byť jen poradního sboru, jakož i skutečnost jeho scházení se, nebezpečně ohrožovati. Snad tu byly obavy před nějakým ozbrojeným spiknutím nebo povstáním těchto nebezpečných profesorů, kteří se zde chystali na parlamentní půdě hromadně zasedati a rokovati."<sup>5</sup> Stejně protesty se vznášely proti ustavení řádného prezidia sboru a proti hlasování (a sčítání hlasů tak proto bylo prováděno pouze interně, bez dalších následků).

---

pražská), za Komunistickou stranu Slovenska povereník Dr. Viktory a Dr. Horváth, za ostatní strany první prezident nejvyššího soudu Dr. Derer, prof. Kizlink (právnícká fakulta bratislavská), dále za Československou stranu sociálně demokratickou Dr. Meissner, dříve předseda ústavního výboru, z jehož práce vznikla naše první ústava, a profesor Peška (právnícká fakulta pražská) a za Demokratickou stranu Slovenska profesori právnícké fakulty bratislavské Ratica a Matura.“

Kubeš, V.: Dějiny myšlení o státu a právu ve 20. století se zřetelem k Moravě a zvláště Brnu, s. 8-9.

<sup>4</sup> Weyr, F.: Paměti : 3. Za okupace a po ní (1939-1951), s. 198-199.

<sup>5</sup> Weyr, F.: Paměti : 3. Za okupace a po ní (1939-1951), s. 198-199.

#### **4. ŘEŠENÉ OTÁZKY**

Dále si nastiňme některé nejdůležitější problémy, kterými se ústavní výbor a sbor znalců při tvorbě ústavy zabývaly. Zprvu byly řešeny obecné (koncepční i terminologické) otázky, např. zda má ústava zahrnovat veškeré předpisy ústavního charakteru či nikoliv. Právě na těchto nejobecnějších otázkách, jako je diskuse o vhodnosti použití termínu "lidově demokratická republika", lze asi nejlépe ilustrovat rozdílné postoje k dalšímu směřování československého státu.

Další debata, která byla vedena, se týkala státoprávního vztahu mezi českými zeměmi a Slovenskem, která nakonec vyústila ve tři možná řešení:

1. vytvoření jednotného parlamentu a vedle stojících zemských sněmů s taxativně vymezenou pravomocí,
2. tzv. rozestup jednotného parlamentu: tedy, že k úpravě záležitostí týkajících se ústavního poměru Čechů a Slováků by bylo třeba dosáhnout většiny mezi českými i slovenskými poslanci zvlášť,
3. zřízení slovenské autonomie (asymetrické řešení).

Výsledné asymetrické řešení nepovažuji za příliš šťastné, i když v kontextu dalšího vývoje ztrácí řešení této otázky na významu.

V této souvislosti je možné zmínit návrhy slovenských stran na ústavní úpravu československých vztahů; své návrhy vypracovala Komunistická strana Slovenska, Demokratická strana i Strana slobody. Slovenští komunisté (kteří původně zastávali odlišné stanovisko od KSČ) později od svého návrhu ustoupili. Strana slobody zastávala koncepci vycházející z tzv. "rozestupové alternativy", podle níž by se Národní shromáždění rozestupovalo na národní rady (ČNR a SNR). Podle návrhu slovenských demokratů měla vedle Národního shromáždění existovat samostatná Slovenská národní rada.<sup>6</sup> Prosazovala tak asymetrický model, byť postavení slovenských orgánů mělo být silnější, než jak bylo později realizováno. Její původní návrh z roku 1947, který počítal s federativním uspořádáním ČSR, neměl u českých stran naději na podporu.

Sbor expertů řešil podrobně i další otázky, jako např. organizaci národních výborů (pro zajímavost, vyslovil se pro zemské uspořádání; ani tento názor sboru expertů nebyl respektován a vyšší územně-správní jednotkou se později staly kraje zřízené na základě ústavy zákonem č. 280/1948 Sb. o krajském zřízení), vztah mezinárodního a vnitrostátního práva, otázku správního soudnictví či postavení ústavního soudu.

---

<sup>6</sup> Text tohoto návrhu je dostupný v: Grónský, J.: Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. Díl II. (1945-1960), s. 276-282.

Ke sporům pak docházelo zejména při projednávání expertních návrhů v samotném ústavním výboru. V zásadě lze tyto konflikty charakterizovat jako střetnutí mezi Kubešovými návrhy, které zpracoval na základě svých původních návrhů a výsledků porad znalců a které tak byly předkládány výboru jako jeho většinové stanovisko, a koncepcí zastávanou generálním zpravodajem Procházkou - tedy střetnutí představ komunistické a národně socialistické strany. Kubešova koncepce byla později předložena národně socialistickou stranou a zveřejněna počátkem roku 1948 s předmluvou Prokopa Drtiny.<sup>7</sup>

Profesor Kubeš se snažil ve svém návrhu navázat na ústavní zásady první republiky, čemuž odpovídá i recepce slavnostního úvodu ústavní listiny z roku 1920. Největší rozdíly mezi oběma pojetími jsou patrné především v základním pojetí státu.<sup>8</sup>

Porady expertního sboru vyzněly do prázdna a poslední schůze se uskutečnila 7. listopadu 1947, byť řada důležitých otázek ještě čekala na rozřešení - např. primát mezinárodního práva nad vnitrostátním, kontinuita československého právního řádu či formulace případné preambule. "O všem tom tedy patrně jednal parlamentní ústavní výbor, který vůbec projevoval po celou dobu své činnosti záviděníhodnou dávku sebevědomí, nepotřeboval žádného odborného poučení nebo dobrého zdání ze strany nějakých zvláštních expertů (znalců) - a dnes po několikaletém odstupu, jakož i po zkušenostech získaných po událostech v měsíci únoru roku 1948 ostatně víme, že by tyto posudky byly určitě vyzněly naprázdno, a to zcela bez ohledu na jejich obsah, odůvodnění a případnou hodnotu."<sup>9</sup> Lze snad jen dodat, že i kdyby sebelepší návrhy expertů prošly, o to horším způsobem by byla ústava v dalších letech pošlapána.

## **5. ZÁVĚR**

Přestože projednávání návrhů ústavy probíhalo ještě před únorovým převratem, většinou byl prosazen text, který odpovídal představám

---

<sup>7</sup> Šimáčková, K.: Fiktivní nebo reálná ústava. Paradoxy ústavního vývoje socialistického Československa. In: Komunistické právo v Československu, s. 128.

<sup>8</sup> Např. dle finální verze ústavy (čl. I, odst. 1) je Československo lidově demokratickou republikou. Oproti tomu Kubeš hovoří o demokratické republice a navrhuje znění: "Demokracie je zaručena po stránce politické, sociální i hospodářské, jak to stanoví tato ústava." K tomuto odstavci přidává komentář: "Odstavec 2 je značné důležitosti, neboť se v něm praví, že zásada demokracie má být provedena nejen na poli politickém, nýbrž i sociálním a hospodářském (...). Jde o obsahové vystižení nevhodného, poněvadž pleonastického výrazu 'lidová demokracie'."

Grónský, J.: Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. Díl II. (1945-1960), s. 276-282.

<sup>9</sup> Weyr, F.: Paměti : 3. Za okupace a po ní (1939-1951), s. 207-208.

komunistické strany. Samotné schvalování proběhlo až po únorovém puči, což mělo za následek reinterpetaci řady dalších, jinak neutrálních ustanovení.<sup>10</sup>

Dle Oldřicha Johna (předsedy ústavního výboru) po únoru ústavní výbor přestal být "bitevním polem", ale stal se pouhým schvalovatelem koncepcí, které odhlasovalo předsednictvo ÚV KSČ a které k jednání výboru postupně předkládal zpravodaj Vladimír Procházka.<sup>11</sup>

Lze tedy říci, že za normálních (demokratických) okolností by tvorba nové ústavy v relativním časovém klidu, navíc za účasti širokého spektra tehdejších odborníků, byla jedinečnou příležitostí k vytvoření legislativního díla, které pak mohlo platit ještě desetiletí (ne-li dodnes).

Je tedy škoda, že sbor znalců, který s takovým záměrem ke svému úkolu přistupoval, pracoval vlastně zbytečně, byť význam své činnosti nemohl sám nijak ovlivnit. Přesto je pro právní teorii i historii velmi cenné sledovat záznamy a debaty, týkající se tvorby Ústavy 9. května.

### **Literature**

- Bobek, M., Molek, P., Šimíček, V. (eds.): Komunistické právo v Československu : Kapitoly z dějin bezpráví. Brno: Masarykova univerzita, 2009, 1008 p., ISBN 978-80-210-4844-7
- Kubeš, V.. Dějiny myšlení o státu a právu ve 20. století se zřetelem k Moravě a zvláště Brnu : II. díl. Brno: Masarykova univerzita, 1995, 250 p., ISBN 80-210-1143-2
- Weyr, F.: Paměti : 3. Za okupace a po ní (1939-1951). Brno : Atlantis, 2004, 231 p., ISBN 80-7108-195-7
- Grónský, J.: Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. Díl II. (1945-1960). Praha: Karolinum, 2006, 512 p., ISBN 80-246-1210-0

### **Contact – email**

*[martin.smid@upce.cz](mailto:martin.smid@upce.cz)*

---

<sup>10</sup> Šimáčková, K.: Fiktivní nebo reálná ústava. Paradoxy ústavního vývoje socialistického Československa. In: Komunistické právo v Československu, s. 128.

<sup>11</sup> Grónský, J.: Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. Díl II. (1945-1960), s. 329.