

SNR JAKO TVŮRCE PRÁVA V LETECH 1944-1948

LADISLAV VOJÁČEK

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Abstract in original language

SNR vznikla jako revoluční orgán, který si osoboval zákonodárnou a výkonnou moc na území Slovenska. Při výkonu zákonodárné činnosti konkurovala dekretální činnosti prezidenta republiky a zákonodárné činnosti pozdějšího parlamentu. Zajímavé je sledovat způsob vymezení její působnosti i obsahové odlišnosti jejích nařízení od úpravy platné v českých zemích.

Key words in original language

Nařízení SNR č. 30/1945 Sb. n. SNR; První pražská dohoda; Národní správa; Retribuce.

Abstract

The Slovak National Council was established as a revolutionary body, holding both legislative and executive power within the territory of Slovakia. By its legislative acts it competed with the decrees issued by the President of the Republic as well as the legislation later made by the Parliament. It is interesting to observe the way its authority was defined and the differences between the content of the regulations issued within its power and of the legislation enacted in the Czech countries.

Key words

Collection of the Regulations of the Slovak National Council; Regulation No. 30/1945; First Treaty of Prague; National administration; Retribution.

Poznámka na úvod

Pravomoc vydávat právní předpisy se silou zákona příslušela v původně unitárním Československu především Národnímu shromáždění (od začátku roku 1968 transformovanému do podoby dvoukomorového Federálního shromáždění a doplněnému národními radami), ale získaly ji i jiné subjekty. V prvních dnech existence československého státu to byl Národní výbor československý, krátce na to – nad rámec své kompetence – občas i ministr s plnou mocí pro správu Slovenska, pak na základě zmocňovacího zákonodárství vláda (a podle druhorepublikového ústavního zákona také prezident republiky) a od roku 1944 pak Slovenská národní rada (a v letech 1945 až 1946 krátce – opět na základě zmocnění – i Sbor pověřenců).

Slovenská národní rada vydávala jako právní předpisy s právní silou zákona do roku 1948 svá nařízení (nařízení SNR), pak zákony. K jejich publikaci vydávala zvláštní sbírku (Sb. n. SNR) a od roku 1948 do konce padesátých let Sbírkou zákonů SNR (Sb. SNR). Jak o tom svědčí i obsah jednotlivých

ročníků této sbírky, nejintenzivněji si počínala v prvních letech své existence a pak její zákonodárná činnost prudce upadla. Právě u počátku činnosti SNR bych se chtěl několika reflexemi, vážícími se ke zdrojům její zákonodárné pravomoci, k vymezení její kompetence i k formální stránce vydávání nařízení SNR, zastavit.

Zrod Slovenské národní rady jako zákonodárce

Legislativní činnost slovenských orgánů z doby Slovenského národního povstání tvořila součást méně zřetelného zákulisí, které ve válečné situaci a při permanentních vojenských střetech povstalců s nacistickými okupanty a s jim poplatným režimem rozhodně nepoutalo hlavní pozornost veřejnosti. Přesto vydávání právních předpisů představovalo významnou součást činnosti povstaleckých orgánů a stalo se i předmětem sporu s československou politickou reprezentací v exilu. Do právotvorné činnosti SNR se totiž promítaly nejen momentální aktuální problémy, ale také představy o budoucím postavení Slovenska v obnovovaném Československu i o celkovém směřování obnoveného státu.

Nařizovací pravomoc Slovenské národní rady se zpočátku revolučně opírala o ustanovení jejího prvního nařízení (č. 1/1944 Sb. n. SNR z 1. září 1944).¹ Nařízení prohlašovalo Slovenskou národní radu za vykonavatelku celé zákonodárné, vládní a výkonné moci na Slovensku. Odvrhlo tedy princip dělby moci a veškerou moc soustředilo v ruku jediného orgánu. Pravomoc k přijímání právních předpisů nejvyšší právní síly si vyhradilo Plénum Slovenské národní rady.

Stav, kdy si Slovenská národní rada přisvojila veškerou zákonodárnou pravomoc na území Slovenska, ovšem mohl být v souvislosti s obnovením československého státu jen provizorním řešením. V souvislosti s příchodem prezidenta republiky a vlády na osvobozené území jej bylo třeba modifikovat. Otázku rozsahu zákonodárné kompetence SNR v situaci, kdy si konkurovala s obnovenými celostátními orgány, v obecných rysech řešil Košický vládní program. Je obecně známo, že právě tato jeho ustanovení se nerodila lehce. O postavení a kompetencích slovenských národních orgánů se v březnu 1945 v Moskvě vedly velmi ostré debaty, které v jisté fázi hrozily přejít v neřešitelný konflikt a zhatění jednání o nové vládě a jejím programu. Přesvědčení účastníků o vážnosti chvíle a nutnosti dohody je nakonec udrželo u jednacího stolu a vedlo – už i za účasti představitelů Slovenské národní rady – ke schválení kompromisní formulace VI. kapitoly vládního programu².

¹ Publikováno například in *Dokumenty k vývoji československého ústavního práva*. Sestavil V. Flegl, Praha, 1989, str. 30.

² Text VI. kapitoly nejnověji in *Dokumenty slovenskej národnej identity a štátnosti*. II., č. 272, Bratislava 1998, str. 407-408. O vývoji stanoviska slovenských činitelů ke státoprávnímu uspořádání před přijetím Košického vládního programu viz BARNOVSKÝ,

Košický vládní program přiznával Slovenské národní radě právní status zakotvený v nařízení č. 1/1944 Sb. n. SNR (vykonavatelka moci zákonodárné, vládní a výkonné na Slovensku) s tím, že v záležitostech celostátní povahy přísluší zákonodárná moc pro celé území státu prezidentu republiky a že o budoucím rozdělení kompetencí mezi ústřední a slovenské orgány se dohodnou legitimní zástupci českého a slovenského národa. SNR pak 21. dubna 1945 toto politické rozhodnutí přenesla do právního řádu platného na Slovensku nařízením č. 30/1945 Sb. n. SNR o zákonodárné moci na Slovensku. Zrušila ustanovení § 1 nařízení SNR č. 1/1944 Sb. n. SNR a stanovila, že zákonodárnou moc na Slovensku vykonává Slovenská národní rada v duchu upřímné shody s prezidentem a vládou Československé republiky. Zároveň konstatovala, že zákonodárná moc ve věcech celostátní povahy přísluší prezidentu republiky po dohodě se Slovenskou národní radou. Uskutečňuje ji formou dekretů prezidenta republiky, v nichž výslovně uvede, že se vydávají po dohodě se Slovenskou národní radou. Také k tomu, aby byla nějaké záležitosti přiznána celostátní povaha, nařízení vyžadovalo dohodu se Slovenskou národní radou.

Slovenská národní rada tímto svým nařízením vytvořila nezbytný prostor pro hledání optimálního poměru mezi kompetencí ústředních a slovenských orgánů na Slovensku. V podmínkách asymetrického uspořádání, které pak vzniklo³, a v politické situaci následujících měsíců a let se to ovšem ukázalo jako jen velmi obtížně řešitelný problém. V první fázi, v době do svolání Prozatímního národního shromáždění, byla ve výhodnější pozici SNR, protože ve sporných situacích ona – tím, že dala či nedala souhlas k prezidentskému dekretu – určovala, jaký bude rozsah působnosti „celostátního“ zákonodárce. S ustavením Prozatímního národního shromáždění (28. října 1945) je však spojeno zcela jiné řešení. Podle čl. 1., odst. 1 ústavního dekretu prezidenta republiky č. 47/1945 Sb. o Prozatímním Národním shromáždění "vykonává moc zákonodárnou podle tohoto dekretu pro celé území Československé republiky Prozatímní Národní shromáždění", aniž by se zmiňovala jakákoliv ingerence slovenských národních orgánů. Od tohoto okamžiku Slovenská národní rada ztratila svůj – do té doby zásadní – podíl na celostátním zákonodárství. Do budoucna jen ve věcech týkajících se ústavně-právního postavení Slovenska platil zákaz majorizace přítomných slovenských poslanců Prozatímního národního shromáždění.

M.: Kontinuita a diskontinuita štátoprávných predstáv povstaleckej reprezentácie po porážke povstania. In: *Slovensko na konci druhej svetovej vojny (stav, východiská a perspektivy)*. Bratislava, 1994, str. 72 an.

³ Sloveňští političtí činitelé ovšem předpokládali zavedení federativního uspořádání; k tomu viz *Komunistická strana Slovenska. Dokumenty z konferencí a plén 1944 – 1948*. Bratislava, 1971, dok. č. 23, str. 83 – 85 a například CHOVANEC, J.: *Československá socialistická federace*, Praha, 1979, str. 51 a 52.).

Ustanovení prvního nařízení SNR, nařízení č. 30/1945 Sb. n. SNR a souvisejících dokumentů se bezprostředně dotýkala také vztahu k dřívějšímu právu, který s tvorbou práva nedílně souvisí. Významné je to především proto, že se přístup vlády a prezidenta republiky na jedné straně a SNR na straně druhé k tomuto problému, tedy k otázce právní kontinuity, diametrálně lišil. Vzhledem k tomu, že tato problematika je v československé právněhistorické literatuře poměrně frekventovaná,⁴ dotkneme se jí nejdříve a jen stručně.

Poměr SNR ke staršímu zákonodárství

Při analýze tohoto problému je třeba zkoumat především právní důsledky vydání nařízení SNR č. 1/1944 Sb. n. SNR a konfrontovat je s ustanoveními ústavního prezidentského dekretu č. 11/1944 Ú. v. o obnovení právního pořádku, vydaného v návaznosti na ústavní dekret č. 2/1940 Ú. v., upravující prozatímní způsob výkonu zákonodárné moci orgány zahraničního odboje.

a) Jak všichni víme, ústavní dekret č. 11/1944 Ú. v. vycházel z představy o kontinuálním navázání na předmnichovské poměry a o nepřijetí pomnichovských, protektorátních a slovenských norem za součást československého právního řádu. SNR – v situaci navozené prezidentským dekretem – řešila otázku kontinuity originálním způsobem. Její přístup však byl originálním právě jen v dané situaci, tedy ve vztahu k řešení zvolenému orgány londýnského prozatímního zřízení. Obecně šlo spíše o postup zcela standardní. Na rozdíl prezidentského dekretu nařízení SNR ponechávalo v platnosti všechny zákony, nařízení a opatření, „pokiaľ neodporujú duchu republikánsko-demokratickému“. SNR tak vlastně zvolila stejný přístup jako v roce 1918 při vzniku republiky Národní výbor československý, jen díky dodatku o potřebě souladu s republikánsko-demokratickým duchem doby jej legislativně lépe vyjádřila. Prakticky to znamenalo, že na Slovensku nadále platily normy převzaté z první republiky, ale také, pokud odpovídaly uvedenému omezení, normy z pomnichovského období a slovenské právní předpisy z let 1939 – 1944.

Na druhé straně se však do právního řádu platného na Slovensku nerecipovaly předpisy londýnského prozatímního státního zřízení, protože se tam v době vydání prvního nařízení SNR nepoužívaly. Už z jednání v Londýně v roce 1944 vyplynulo, že vláda bude muset – byť se to mnoha jejím členům přičilo – toto pojetí Slovenské národní rady respektovat. Jeho akceptování, ale zároveň i jistá rezerva k němu se odrazily v pojetí vyhlášky ministra vnitra č. 30 Sb. z 27. července 1945, která ústavní dekret prezidenta republiky č. 11/1944 Ú. v. ponechala v platnosti s tím, že „platí zatím jen

⁴ Této problematice se dotýkají zejména práce J. BENI, J. BUDNÍKA, V. KNAPPA, Š. LUBYHO, Z. NEUBAUERA nebo M. TAKÁČE. Ve svých pracích se jí věnují také obecní historici a přímí političtí aktéři té doby.

v zemích České a Moravskoslezské“. Někteří právní teoretici a historici vyvozovali z toho, že se zákonodárství SNR odvíjelo od prvního nařízení SNR, závěr, že až do vydání nařízení č. 30/1945 Sb. n. SNR Slovensko k Československu (normativně) nepatřilo. Vzhledem k tehdejší situaci jej však nepovažují za adekvátní.⁵

Vraťme se však k vlastnímu pojetí kontinuity. Při pohledu z většího nadhledu tedy bylo originální a nestandardní spíše řešení z Londýna. Podle něj obnovovaný československý právní řád tvořily právní předpisy platné v Československu do 29. září 1938, pokud mezitím nebyly zrušeny nebo změněny, a právní předpisy vydané orgány prozatímního státního zřízení v Londýně, ovšem s tím, že podléhaly ratihabici. Problematičnost „londýnského“ řešení spočívala v tom, že předpisy z doby nesvobody, které tvůrci ústavního dekretu (aby nenarušili politicky žádoucí představu o kontinuálním navázání poválečného právního řádu na právní řád předmnichovský) nepojali do československého právního řádu, nebylo možné zcela ignorovat. Opírala se o ně totiž řada oprávněných nároků československých občanů a jejich zrušením by jim vznikla neodůvodněná újma. Proto, aby učinil zadost reálným potřebám života, londýnský zákonodárce konstatoval, že se z vůle československé zákonodárné moci mají nadále používat ty z nich, které obsahově neodporují znění nebo demokratickým zásadám československého právního řádu. Výslovně se při tom vylučovala použitelnost předpisů z oblasti trestního soudního práva, trestního soudního řízení, osobního práva a rodinného práva.

A propos: Domysleme, co vlastně ona použitelnost, kterou dřívější právo neznalo, skutečně znamenala. Vyjde to najevo, když si ujasníme vztah použitelné pomnichovské normy a příslušné normy předmnichovské, kterou použitelná norma nahradila. Vzhledem k tomu, že je těžko představitelné, že by se používala druhorepubliková nebo protektorátní norma, avšak platila by jí nahrazená norma z první republiky, použitelným normám nutně musíme přiznat i derogační účinky. Z toho pak vyplývá jediný logický závěr: použitelné normy k československému právnímu řádu tedy sice formálně nepatřily, avšak v realitě šlo o zcela totožnou situaci, jako by byly platné, protože dřívější předpis plně nahrazovaly.

b) Odlišný přístup české a slovenské politické reprezentace k problému kontinuity neměl jen praktický, ale také politický rozměr. Londýnští činitelé tím, že trvali na kontinuitě s právním řádem první republiky, dávali najevo, že nepředpokládají podstatnější modifikace prvorepublikového uspořádání, i když s blížícím se koncem války si stále zřetelněji uvědomovali, že změny nastanou a že nebudou malé. Naopak Slovenská národní rada s výrazným

⁵ Příslušné argumenty jsem uvedl v článku VOJÁČEK, L.: První pražské dohoda – přijatelný kompromis nebo úspěch pražského centralismu? In: *K 75. narozeninám profesora Hubenáka. Zborník z medzinárodnej právno-historickej konferencie konanej pri tejto príležitosti*. PF UMB, Banská Bystrica, 2004, str. 69 – 77.

zastoupením komunistů od počátku vystupovala ve vztahu k platnému právu radikálněji a "robila revolúciu aj proti československému právnemu poriadku, najmä proti ustanoveniam čl. Ústavy"⁶. Nechtěla tedy uznat jen vynucené změny, jejichž odmítnutí by vyvolalo praktické problémy, ale měla ambici aktivně spoluvytvářet novou podobu obnoveného Československa, zejména chtěla nově právně upravit vztah Čechů a Slováků a potvrdit svou legitimitu.

SNR jako zákonodárce po osvobození

V roce 1945 se z nacistického područí vymanily nejdříve východní oblasti Československé republiky a na osvobozeném území postupně obnovily svou činnost slovenské národní orgány, ustavené v době národního povstání. Zpočátku tu začaly vyvíjet činnost Delegace Slovenské národní rady pro osvobozené území a její Předsednictvo, pak i Sbor pověřenců (7. února 1945) a nakonec i obnovená Slovenská národní rada.⁷

Zákonodárné pravomoci se na osvobozeném území nejdříve chopilo Předsednictvo Delegace Slovenské národní rady, které v duchu posledního nařízení povstalecké Slovenské národní rady (nařízení č. 40/1944 Sb. n. SNR, které umožňovalo přenést pravomoci Slovenské národní rady na její předsednictvo nebo dokonce na jeho jednotlivé členy) vykonávalo veškerou působnost Slovenské národní rady, jak ji vymezoval § 1 nařízení SNR č. 1/1944 Sb. n. SNR. Začalo tedy vystupovat jako zákonodárný (a zároveň vládní a výkonný) orgán a schvalovalo, podepisovalo a publikovalo všechna nařízení a vyhlášky. Plénium Delegace Slovenské národní rady nebylo z právotvorného procesu zcela vyloučeno, neboť mělo jednotlivá nařízení a vyhlášky také projednávat, avšak rozhodující slovo příslušelo jejímu Předsednictvu. Slovenští činitelé tedy pro přechodnou dobu zvolili podobný model jako dříve československé londýnské vedení. Postavili Delegaci SNR, v níž ještě nezasedala ani polovina členů Slovenské národní rady a tedy nebyla dostatečně reprezentativní, do pozice poradního sboru Předsednictva, tj. do podobné pozice, v jaké byla v Londýně Státní rada.

Obnovené Předsednictvo Delegace Slovenské národní rady vydalo svá první nařízení 21. února 1945 (nařízením č. 1/1945 Sb. n. SNR o zřízení ústředních orgánů ex post konstitovalo 12 pověřenectev a Sbor pověřenců Slovenské národní rady a nař. č. 2/1945 Sb. n. SNR vytvořilo Úřad Předsednictva Slovenské národní rady) a poslední 9. dubna (nař. č. 28/1945 Sb. n. SNR o Organizačním předpise pro Národní bezpečnost). Mezitím se totiž počet členů Delegace Slovenské národní rady už zvýšil natolik, že byli schopni vystupovat jako Slovenská národní rada. Obnovené plénium Slovenské národní rady ve svém prvním "košickém" nařízení (nař. SNR č.

⁶ LUBY, Š.: *Obnova práva. Právny obzor*, č. 1 – 2/1946, str. 9.

⁷ Slovenské národní orgány zpočátku sídlily v Košicích. Do Bratislavy přenesly své sídlo začátkem května 1945. Plénium SNR se tu sešlo ke svému prvnímu jednání 15. května.

29/1945 Sb. n. SNR o pominutí platnosti nařízení SNR č. 40/1944 Sb. n. SNR z 11. dubna 1945) proto konstatovalo, že pominuly mimořádné okolnosti, pro něž bylo vydáno nařízení SNR č. 40/1944 Sb. n. SNR, o něž se opírala činnost prvních slovenských orgánů na osvobozeném území, a že se tedy ujímá svých kompetencí. Jak se toho ostatně ještě dotkneme, i potom si však Předsednictvo Slovenské národní rady⁸ v legislativě podrželo velmi silnou pozici.

Ještě je třeba připomenout, že na základě nařízení SNR č. 95/1945 Sb. n. SNR z 23. srpna o zmocnění Sboru pověřenců SNR k mimořádným opatřením ve věcech rekonstrukce dostal právo vydávat nařízení s právní silou nařízení SNR dočasně (na jeden rok) také Sbor pověřenců SNR. Sbor pověřenců a jednotliví pověřenci vedle toho samozřejmě disponovali též odvozenou nařizovací pravomocí a vydávali prováděcí nařízení (Sbor pověřenců) a vyhlášky (pověřenci)⁹. Je třeba říci, že četnost a tedy i význam jejich odvozené právo tvorby rychle rostly.

Vymezení kompetencí orgánů zákonodárné moci

První kompetenční problém mezi vládou a prezidentem jako celostátním zákonodárcem a SNR jako slovenským zákonodárcem na sebe nenechal dlouho čekat. Vyvstal už v květnu 1945 v souvislosti s vydáním dekretu prezidenta republiky č. 5/1945 Sb.¹⁰, kterým vláda vyslovila neplatnost některých majetkoprávních jednání z doby nesvobody a zaváděla národní správu nepřátelského majetku.¹¹ Slovenská strana se na poslední chvíli rozhodla neakceptovat celostátní úpravu a předepsaný souhlas k vydání prezidentského dekretu neudělila.¹² Následná jednání vyústila do podepsání

⁸ Původně je tvořili dva předsedové – každý za jednu ze slovenských politických stran – a šest místopředsedů. Po formálním oddělení Sboru pověřenců jako samostatného orgánu vládní a výkonné moci na podzim 1945 stál v čele Slovenské národní rady jen jeden předseda a čtyřčlenné Předsednictvo. Do čela Sboru pověřenců, do té doby řízeného Předsednictvem Slovenské národní rady, se postavil předseda. Zároveň se z Úřadu Předsednictva Slovenské národní rady vyčlenil Úřad Předsednictva Sboru pověřenců. (Srovnej k tomu nařízení SNR č. 111/1945 Sb. n. SNR).

⁹ Sbor pověřenců takto vydal například prováděcí nařízení č. 55/1945 Sb. n. SNR k nařízení SNR o potrestání fašistických zločinců, okupantů, zrádců a kolaborantů a o zřízení lidového soudnictví.

¹⁰ Dekret prezidenta republiky č. 5/1945 Sb. z 19. května 1945 o neplatnosti některých majetkově-právních jednání z doby nesvobody a o národní správě majetkových hodnot Němců, Maďarů, zrádců a kolaborantů a některých organizací a ústavů.

¹¹ K hlubším příčinám sporu o tento prezidentský dekret VOJÁČEK, L.: Příčiny sporu o dekret prezidenta republiky č. 5/1945 Sb. In: *Dekréty Edvarda Beneša v povojnovom období*. Prešov: Spoločenskovedný ústav SAV v Košiciach vo vydavateľstve Universum, 2004, s. 81 – 89.

¹² K tomu srovnej nařízení SNR č. 50/1945 Sb. n. SNR o národní správě a část zápisu 19. schůze vlády, zahrnující závěr rozpravy k osnově dekretu prezidenta republiky o národní

známé první pražské dohody z 1. června 1945.¹³ V jejím prvním článku smluvní strany konstatovaly, že Slovenská národní rada je nositelkou státní, tedy i zákonodárné moci na území Slovenska, a ve druhém článku vymezily společné věci, Jejich celostátní úprava prozatímně (do ustavení provizorního československého zastupitelského sboru) příslušela prezidentu republiky, který tuto svou pravomoc vykonával na návrh československé vlády a po dohodě se Slovenskou národní radou. Za společné věci se označovaly zásadní celostátní hospodářské, sociální, kulturní a administrativně-politické záležitosti, které byly v příslušném ustanovení v devatenácti položkách vypočítány.¹⁴ Uvedený výčet bylo možné rozšířit o záležitosti, na nichž se obě strany dohodnou (pod č. 20 dohoda uváděla věci "ktoré sa majú na základe vzájomnej dohody jednotne upraviť").

Zdánlivě jasné vymezení ovšem v některých případech neurčovalo kompetenci celostátních orgánů jednoznačně. Bylo tomu tak tehdy, kdy za společnou věc označovalo "zásadní úpravu" určité oblasti (základních občanských práv a svobod, vnitřní bezpečnosti, školství, výchovy a národní osvěty, hospodářských, zásobovacích a vyživovacích věcí atp.). Ani uzavření první pražské dohody proto nezamezilo novým kompetenčním sporům. Ústřední orgány si stěžovaly, že Slovenská národní rada a Sbor pověřenců upravují otázky spadající do celostátní působnosti, zatímco SNR považovala přístup „Prahy“ k její kompetenci za příliš restriktivní.¹⁵

Přijetí první pražské dohody považují za kompromis v dané chvíli přijatelný, tedy relativně výhodný pro obě strany. Návrat k čechoslovakistickému pojetí, který by konvenoval nemalé části českých politiků, už neměl šanci na úspěch. Ovšem také okamžité zakotvení federativního uspořádání, proklamované slovenskou stranou, se jevilo jako neprůchodné, neboť se proti němu stavěly vlivné skupiny v české politice a velká část české veřejnosti (zároveň však pražská dohoda neznamenal definitivní odmítnutí federativního řešení). SNR – ovšem jen pro první fázi

správě (1. bod programu), 17. května 1945, Praha; text in *Dekrety prezidenta republiky 1940 – 1945*. Dokumenty, 1, č. 12.4., Brno 1945, s. 230 – 235.

¹³ Dohodu československé vlády a Předsednictva Slovenské národní rady vláda schválila 2. června (toto datum je zpravidla – nesprávně – uváděno jako datum jejího uzavření) a plénum Slovenské národní rady 5. června 1945. Text například in VESELÝ, Z.: *Dějiny českého státu v dokumentech*. Praha, 1994, str. 380 – 381, *Dokumenty slovenskej národnej identity a štátnosti*. II., č. 278, Bratislava 1998, str. 430 – 432 nebo *Dokumenty k vývoji československého ústavního práva*, Sestavil V. Flegl, Praha, 1989, s. 89 – 92.

¹⁴ Výčet společných věcí byl uveřejněn ve Sbírce zákonů a nařízení jako příloha k vyhlášce ministra vnitra z 18. dubna 1946 č. 66/1946 Sb., kterou se činí opatření podle čl. 1, odst. 4 ústavního zákona o ústavodárném Národním shromáždění.

¹⁵ SÚA, fond ÚPV 1945 – 1952, kart. 894, sign. 862/11 (viz JECH, K.: Ke vztahu mezi ústavními orgány ČSR a Slovenskou národní radou 1944 – 1946. In: *Česko-slovenská historická ročenka 1996*. Brno, 1996, str. 148).

– navíc získala možnost určovat, co bude upraveno celostátním zákonodárstvím. Proto jsem přesvědčen, že se mýlí ti slovenští kritici první pražské dohody, kteří v ní vidí vítězství pražského centralismu.¹⁶ Rozhodně v samotné dohodě nešlo o „drastický zásah do pravomoci SNR“¹⁷, jak napsal F. Vnuk, a už vůbec není pravdivé tvrzení R. Letze, že prezident „mal prakticky neobmedzenú zákonodarnú moc ... a SNR tak bola odsúdená hrať roľu štatistu“.¹⁸

Na druhé straně nelze popřít, že již v roce 1945 začal reálný vliv SNR klesat. Ovšem ne hned s přijetím první pražské dohody a ne jako její nutná konsekvence. „Pražský centralismus“ začal – řečeno sportovní terminologií – získávat body až později. Je zajímavé, že mnoha hodnotitelům československých státoprávních poměrů na čele s těmi nejvíce kritickými zcela unikl důležitý moment, v němž se poměr sil skutečně začal obracet a kdy se výhoda přesunula na stranu celostátních orgánů. Jak již víme, bylo jím svolání Prozatímního národního shromáždění.

Legislativní proces

Formální úprava legislativního procesu zpravidla nepodléhá zásadním změnám. Jde o technickou záležitost, která se opírá o vžitou tradici a ani po zásadních politických změnách se zpravidla zásadně nemění. Ani nejvyšší slovenský orgán vžitou tradicí zcela nepohrdl a ani pohrdnout nemohl.¹⁹ Přece jen ji však poněkud modifikoval, když ji již v povstaleckém období přizpůsobil mimořádným okolnostem. I v době povstání však Předsednictvo Slovenské národní rady věnovalo formální stránce vydávání nařízení, tedy legislativnímu procesu, pozoruhodně velkou pozornost. Nesporně to souviselo s účastí rady právníků v povstaleckých orgánech.

Za SNP a pak až do roku 1948 vykonávalo zákonodárnou pravomoc Plénium Slovenské národní rady formou nařízení. Toto označení mělo odlišit nové právní předpisy od recipovaných zákonů i od budoucích aktů celostátního

¹⁶ Zvlášť kritičtí byli exiloví historici; přehled charakteristických hodnocení in VOJÁČEK, L.: První pražské dohoda – přijatelný kompromis nebo úspěch pražského centralismu? In: *K 75. narozeninám profesora Hubenáka. Zborník z medzinárodnej právno-historickej konferencie konanej pri tejto príležitosti.* PF UMB, Banská Bystrica, 2004, str. 69 – 77.

¹⁷ VNUK, F.: *Slovensko v rokoch 1945 – 1948.* I., Toronto-Sv. Jur, 1994, str. 93.

¹⁸ LETZ, R.: *Slovensko v rokoch 1945 – 1948 na ceste ku komunistickej totalite.* Bratislava, 1994, str. 23.

¹⁹ Přesto pozdější kritici vytýkali úpravě legislativního procesu v tomto období přílišnou formálnost a nepřehlednost, „vplyvy buržoázných a parlamentných metód a postupu“ a neposkytnutí prostoru pro účast pracujících, tedy pro širší posouzení osnov veřejností. (Srovnej například MATOUŠEK, S.: *Slovenské národné orgány do Ústavy 9. mája.* Bratislava, 1960, str. 254).

zákonodárneho sboru.²⁰ Podle nařízení SNR č. 2/1944 Sb. n. SNR se nařízení nejvyššího slovenského orgánu publikovala ve Sbírce nařízení SNR (Sb. n. SNR) a nabývala účinnosti, pokud nebylo uvedeno jinak, dnem vyhlášení v ní.

Za povstání vytvářely organizační zázemí pro proces vydávání nařízení SNR specializované legislativní orgány: legislativní oddělení Předsednictva Slovenské národní rady, legislativní komise Předsednictva Slovenské národní rady a legislativní referenti jednotlivých pověření. Koordinační funkce příslušela pětičlennému legislativnímu oddělení (dr. Hanes, dr. Chotváth, dr. Mičura, dr. Slavkovský a V. Vaško).²¹ Na legislativních referentech zase zpravidla ležela příprava první verze znění návrhu nařízení a vypracování důvodové zprávy k němu. Pokud se návrhy projednávaly v řádném řízení, posuzovala je legislativní komise, tvořená členy legislativního oddělení Předsednictva SNR, zástupci pověření vnitra a pověření spravedlnosti (pravosúdia)²² a legislativními referenty jednotlivých pověření.

Zákonodárnou iniciativu v praxi uplatňovali především jednotliví členové Slovenské národní rady, zpravidla pověřenci, a Předsednictvo Slovenské národní rady.²³ Text návrhu a důvodovou zprávu, vypracované legislativním referentem, postoupilo pověření Předsednictvu SNR, resp. neinstitutionalizovanému užšímu Prezidiu SNR (legalizovat je měl nakonec neprojednaný Organizační statut Slovenské národní rady²⁴), které posoudilo jeho opodstatněnost. Tato fáze byla pro další osud návrhu rozhodující. Pokud členové Prezidia návrh zamítli, dále se o něm nejednalo. Pokud rozhodli o potřebnosti navrhované úpravy, posoudili zároveň způsob jejího dalšího projednání a postoupili ji svému legislativnímu oddělení. To pak

²⁰ Srovnej MATOUŠEK, S.: *Slovenské národné orgány do Ústavy 9. mája*. Bratislava, 1960, str. 124.

²¹ CHORVÁTH, J., REBRO, K.: Normotvorná činnosť SNR počas SNP. In: *Právny obzor*, č. 8/1984, s. 751 an.

²² Za pověření vnitra v ní zasedal pozdější profesor bratislavské právnické fakulty a přední slovenský romanista K. Rebro, pověření spravedlnosti (pravosúdia) zastupoval M. Takáč.

²³ J. CHORVÁTH a K. REBRO v již citovaném článku *Normotvorná činnosť SNR počas SNP* na straně 756 uvádějí, že právo zákonodárné iniciativy měla pověření a že to plynulo z usnesení Předsednictva Slovenské národní rady. S. Káles ovšem tvrdí, že zákonodárnou iniciativu uplatňovalo především Předsednictvo Slovenské národní rady, její členové, respektive její pověřenci a že tato otázka nebyla právně upravena (KÁLES, S.: *Legislatívna činnosť Slovenskej národnej rady v období Slovenského národného povstania*. In: *Právny obzor*, č. 1/1972, s. 28).

²⁴ Text in PREČAN, V.: *Slovenské národné povstanie. Dokumenty*. Bratislava, 1965, str. 612 an.; viz též RÁKOŠ, E., RUDOHRADESKÝ, Š.: *Slovenské národné orgány 1943 – 1968*. Bratislava, 1973, str. 54 an.

podle dispozice Prezidia organizačně zabezpečilo projednání buď v řádném, nebo zkráceném řízení.

Schválená nařízení měla sílu zákona. Je pod nimi podepsána "Slovenská národní rada". Podle ustanovení nařízení SNR č. 2/1944 Sb. n. SNR se publikovala ve Sbírce nařízení SNR. Pokud v nich nebylo uvedeno jinak, nabývala účinnosti dnem vyhlášení. Pro uveřejňování normativních aktů ostatních povstaleckých orgánů sloužil Úřední věstník (Ú. v.; srovnej č. 10 a 26/1944 Sb. n. SNR).

V návaznosti na praxi z podzimu roku 1944 SNR v letech 1945 – 1948 při přípravě svých nařízení nereflektovala na písemné připomínkové řízení a v podstatě vložila osud velké většiny návrhů na novou právní úpravu do rukou Předsednictva Slovenské národní rady, které zpočátku nejzřetelněji odráželo institucionální i personální kontinuitu s povstaleckým obdobím.²⁵ Předsednictvo mohlo samo zamítnout některé návrhy nařízení SNR už před jednáním ve výborech a plénu, rozhodovalo o zkráceném projednání legislativních návrhů (souhlas pléna Slovenské národní rady k tomuto svému rozhodnutí mohlo získat až dodatečně), svolávalo zasedání pléna a připravovalo jejich program. Jeho členové mohli podávat návrhy nařízení SNR, přičemž Předsednictvo nemohlo – narozdíl od návrhů pověřenců a ostatních členů Slovenské národní rady – zabránit jejich projednání ve výborech a plénu Slovenské národní rady.

Ještě dodejme, že legislativní proces nebyl zpočátku právně regulován a navazoval na formy z povstaleckého období. Některé jeho momenty zakotvovalo až nař. SNR č. 57/1945 Sb. n. SNR o prozatímním jednacím řádu pléna Slovenské národní rady z 2. července 1945,²⁶ později několikrát novelizované (zejména nařízeními SNR č. 111/1945, 105 a 107/1946 Sb. n. SNR).

Pro přípravu nařízení Sboru pověřenců s právní silou nařízení SNR platila obdobná pravidla jako pro přípravu nařízení SNR. Stávalo se však, že Sbor pověřenců obešel Legislativní sbor a své nařízení vydal bez spolupůsobení legislativních orgánů Úřadu Předsednictva Slovenské národní rady.

²⁵ Povstalecké Předsednictvo SNR tvořili dva předsedové SNR (K. Šmidke a V. Šrobár) a čtyři místopředsedové (D. Ertl, G. Husák, J. Lettrich a J. Ursíny), k nimž kooptací přibyl L. Novomeský a J. Styk. Jen podotýkáme, že připravený, ale neschválený Organizační statut Slovenské národní rady předpokládal desetičlenné Předsednictvo SNR. Z uvedených osob v obnoveném Předsednictvu Slovenské národní rady, které započalo svou činnost 21. února 1945, zasedali G. Husák, L. Novomeský, J. Styk, V. Šrobár a J. Ursíny, k nimž přibyl J. Púll, který patřil k zakládajícím členům legální Slovenské národní rady ustavené 1. září 1944 i k první garnituře členů Delegace SNR na osvobozeném území (podle seznamu členů Delegace SNR z 5. února 1945).

²⁶ Narozdíl od pozdější praxe nevymezovalo postavení a působnost Slovenské národní rady, ale soustředilo se na postavení členů Slovenské národní rady, její vnitřní strukturu (orgány) a způsob jejího fungování.

Zákonodárství SNR – příklad: retribuce

SNR v prvních poválečných měsících upravila svými nařízení odchylně od úpravy obsažené v prezidentských dekretech řadu důležitých otázek. Vedle již zmíněného problému národní správy to byla například i retribuce, konfiskace a urychlené rozdělení zemědělského majetku Němců, Maďarů, jakož i zrádců a nepřátel slovenského národa nebo organizace Sboru pověřenců, národních výborů a bezpečnostního aparátu.

Problematiku národní očisty upravila Slovenská národní rada nařízením č. 33/1945 Sb. n. SNR o potrestání fašistických zločinců, okupantů, zrádců a kolaborantů a o zřízení lidového soudnictví, doplněné prováděcím nařízením Sboru pověřenců č. 55/1945 Sb. n. SNR a později novelizované. Na rozdíl od české úpravy především zcela nově formulovalo postihované delikty, když v jednotlivých paragrafech vymezilo postih fašistických okupantů, domácích zrádců a kolaborantů, delikt zrady na povstání a konečně postih provinilců fašistického režimu (§ 5). Do poslední kategorie spadali zejména zakladatelé místních organizací a organizátoři HSLŠ či Hlinkovy gardy, kteří svou činností aktivně podporovali fašistický režim, propagátoři fašismu a spolupráce s nacistickým Německem, účastníci protidemokratických, protikomunistických nebo rasových akcí a štvanic, ti, kdo se obohatili na úkor spoluobčanů, apod. Pro první čtyři delikty nařízení znalo jen trest smrti, pro poslední přidělení do pracovního útvaru až na dva roky a ztrátu občanských práv na dobu od dvou do patnácti let. Zákon ovšem umožňoval zmírnění trestu až osvobození, pokud se dotčený svou pozdější činností, zejména účastí na povstání, významně zasloužil o protifašistický boj nebo o záchranu slovenských životů. Odlišná byla také organizace lidového soudnictví. Podle nařízení rozhodovaly podobně jako v českých zemích Národní soud a okresní lidové soudy, vedle nich ovšem ještě místní lidové soudy v každé politické obci. Místním lidovým soudům příslušelo rozhodovat pouze o deliktech podle § 5 (provinilci fašistického režimu) Rozhodovaly v pěti- až jedenáctičlenných senátech, přičemž podmínkou členství v senátu nebylo právnické vzdělání.

Nařizovací činnost Slovenské národní rady v letech 1944 – 1948, respektive především v letech 1944 – 1946, představovala specifickou součást československého zákonodárství a vlastně nejvýraznější etapu v téměř padesátiletém období, kdy jí příslušelo právo vydávat právní předpisy s mocí zákona. Její zákonodárné aktivity nejdříve podlomily důsledky přijetí třetí pražské dohody z června 1946 a pak různé modalities centralizovaného způsobu řízení společenských procesů z ústředí komunistické strany.

Contact – email

lav@mail.muni.cz