

ČLÁNKY

Substituce výkonu zákonodárné pravomoci parlamentů
v Československu, České republice a na Slovensku *

Jan Kysela**

I. ZÁKONODÁRNÁ PRAVOMOC,
JEJÍ DELEGACE A SUBSTITUCE

Tento text je prvním z trojice článků, v nichž bych se v tomto časopisu rád zabýval delegací a substitucí zákonodárné pravomoci, tedy dvěma situacemi, v nichž jsou přijímány právní normativní akty se silou zákona někým jiným než kompletním zákonodárným sborem. Obecná shoda přitom panuje na tom, že zákonodárná pravomoc je klíčovou, byť nikoliv jedinou, pravomocí moderních zastupitelských sborů, ať už jim říkáme parlamenty nebo legislatury.^{1,2} Konečkonců legislatury to mají přímo v názvu.³ Zákonodárnou pravomocí míním oprávnění přijímat normativní právní akty s označením a právní silou zákona, jež upravují především práva a povinnosti osob, resp. kompetence a organizaci orgánů veřejné moci.

Z hlediska klasifikace právní síly normativních právních aktů jsou zákony akty primárními a originár-

ními. To znamená, že mají nejvyšší stupeň právní síly umožňující upravovat v zásadě všechny právní otázky, na rozdíl od aktů sekundárních, a jsou neodvozené od právní normy jiné, na rozdíl od aktů derivativních.⁴ Ve skutečnosti však toto zatřídění platí jen podmíněně vzhledem k výlukám přípustné právní úpravy na základě katalogů základních lidských práv či příkazů kogentních pravidel mezinárodního práva veřejného. Stejně tak můžeme konstatovat odvozenost zákonů od ústavy jako normativního ohniska státu, ledaže i ústavu považujeme za zákon, byť třeba zákon základní.

Zajímavější než zmíněná klasifikace sama je po mém soudu fakt, že tvůrcem primárních a originárních normativních právních aktů nemusí být pouze demokraticky legitimovaný zastupitelský sbor národa. Např. Ústava francouzské Páté republiky z roku 1958 explicitně vymezuje zákonodárnou působnost Parlamentu, přičemž úpravu ostatních otázek přenechává vládě, resp. ministerské radě (čl. 34 a 37). Nařízení minister-

* Tato stať, která je rozpracovaná a tematicky rozšířenou verzí článku „*Substitution of Legislative Power of Czechoslovak Parliaments in the Years 1918–1992*“, publikovaného in: Georgiev, J., Kysela, J. (eds.): Kapitoly z dějin stavovského a parlamentního zřízení. Sborník příspěvků z 54. konference ICHRPI (Prague, 2004), str. 117–135, vznikla v rámci grantového projektu GA ČR č. 407/05/0822.

** JUDr. Jan Kysela, Ph.D., Kancelář Senátu a Právnická fakulta UK

¹ Pěkně je to vidět na vývoji anglickém, kdy se parlament pomalu přeměňuje ze sboru konzultovaného stran králova rozhodnutí vydat zákon, přes sbor žádající o vydání zákona, až ke sboru zákon přijímajícímu zprvu rovnoprávně s panovníkem (koncepte „*King in Parliament*“), posléze odsouvacímu panovníka do role držitele (automaticky udílené) sankce.

² Shoda to nicméně není bezvýjimečná. Např. L. MRKLAS považuje za ústřední funkci parlamentu kontrolu vlády – viz MRKLAS, L.: *Česká republika*, in: KUBÁT, M. a kol.: Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy (Praha, 2004), str. 97. Záleží nicméně samozřejmě na vymezení té či oné funkce, resp. působnosti parlamentních komor. Některé názory totiž zákonodárnou činnost subsumují kontrole vlády, která je v mnoha zemích faktickým držitelem monopolu zákonodárné iniciativy, pomocí níž vládne. Bez ohledu na možné výtky stran terminologických konfuzí toto pojetí určitě neplatí v České republice, a to přinejmenším kvůli vysoké míře autonomie poslanců v zákonodárné činnosti: Parlament tak není pouhým schvalovatelem návrhů zákonů z vládní dílny, nýbrž jejich velmi aktivním tvůrcem.

³ „*Tvorba práva je často považována za hlavní úkol legislatury – konečkonců pojem 'legislatura' znamená těleso, které tvoří právo.*“ – MURRAY, CH., NIJZINK, L.: *Building Representative Democracy. South Africa's Legislatures and the Constitution* (Cape Town, 2002), str. 73. Obě autorky ovšem uvádějí, že v praxi se z „tvůrce“ stal spíše „schvalovatel“ vládních předloh. Jiní autoři pojmy „parlament“ a „legislatura“ odlišují. Podle jedněch členové parlamentů mluví, zatímco členové legislatur skutečně tvoří zákony – viz PATTERSON, S. C., MUGHAN, A. (eds.): *Bicameralism in the Contemporary World* (Columbus, 1999), str. IX. Poněkud sofistikovanější distinkce má spočívat v absenci volební a rekrutační funkce legislatur (nemají vliv na složení vlády), jimž tak tudíž zůstávají pouze funkce reprezentační, zákonodárná a kontrolní – viz BEYKE, K. VON: *Die Parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789 – 1999* (Wiesbaden, 3. vyd. 1999), str. 179. A HEYWOOD se dokonce pokouší odlišit „shromáždění“, „zákonodárný sbor“ a „parlament“ – s prvním pojmem spojuje funkci reprezentace lidu, s druhým tvorbu zákonů, jež však prakticky neznamena monopol tvorby práva, a se třetím debatu a rozvažování; sám však v zásadě užívá všech pojmů promiscue. Viz HEYWOOD, A.: *Politologie* (Praha, 2004), str. 329–330.

⁴ Viz např. KNAPP, V.: *Tvorba práva, právní předpis a právní norma*, in: KNAPP, V. a kol.: *Tvorba práva a její současné problémy* (Praha, 1998), str. 46.

ské rady mají rovněž povahu originární, neboť jsou odvozena přímo od ústavy, a primární, protože mohou upravovat i otázky neupravené zákonem (*praeter legem*). Díky vstřícné judikatuře Ústavního soudu mají v praxi obdobný status i výnosy (*ukazy*) prezidenta Ruské federace.

Francouzská Ústava však nadto umožňuje delegovat vládě zákonem oprávnění přijímat nařízení i tam, kde je obvykle třeba zákona. Tato nařízení jsou sice primární (mají sílu zákona), avšak derivativní (jsou odvozena od zmocňovacího zákona). Podobnou úpravu najdeme i v Ústavě italské.

V této stati ale nejde o různé typy zákonodárné delegace, kterou se obvykle míní buď přijímání jakýchkoliv normativních právních aktů jiným orgánem než parlamentem (ten má mít monopol na určování státem sankcionovaných pravidel chování), anebo jen přijímání normativních aktů se silou zákona exekutivou⁵; vždy je přítomna paralelní (konkurenční) legislativní pravomoc parlamentu a jiného orgánu. Spíše než delegace mne zde zajímá substituce zákonodárné pravomoci, jíž rozumím výkon zákonodárné pravomoci v zastoupení, resp. namísto parlamentu.⁶ Nejčastějšími případy budou přerušení, odročení nebo ukončení zasedání, trvání některého z mimořádných stavů (stav války, obležení, nouze) atd. Při existenci stálých zasedání je tak třeba „pokrýt“ jednak jejich návaznost v přesahu volebních období období, jednak krizové situace, při pravidelných zasedáních (jedno nebo dvě ročně) i období mezi nimi. Zatímco zákonodárná delegace se může uplatnit i za běžného provozu státu a v konkurenci se zákonodárstvím parlamentním, zákonodárná substituce je v zásadě vyhrazena dobám, kdy parlament nezasedá. Úprava substituce je podstatná vzhledem k požadavku zajistit nepřetržitý výkon státní moci; chybí-li, hrozí ústavní krize.⁷

Připouštím ovšem, že lze obě otázky oddělovat jen stěží. Zdá se totiž, že země s ústavně upravenou právo tvornou doménou exekutivy, resp. s tradicí zákonů zmocňujících exekutivu k přijímání právních předpisů se silou zákona i za běžného (mírového) provozu neřeší substituci parlamentu jako podstatnou věc. Exekutiva je zde zčásti schopna nahradit parlament už na základě delegace; tím se však budu zabývat až v následujících statích.

Kvůli omezení čtenářsky snesitelným rozsahem článku se zaměřím především na substituci výkonu zákonodárné pravomoci od vzniku Československa a v obou nástupnických republikách. Ještě před tím se z ilustrativních důvodů pokusím naznačit, s jakými typy zákonodárné substituce se setkáme v některých evropských zemích. Rezignuji na teoretický rozbor možných distinkcí zákonodárné substituce podle státní formy nebo podle povahy politického režimu, kdy by se hypoteticky daly předpokládat rozdíly mezi parlamentními a poloprezidentskými režimy na straně jedné a mezi prezidentskými režimy a různými variantami režimu jednoty moci na straně druhé.⁸

Můžeme rovnou konstatovat, že úprava zákonodárné substituce není právě častá. Vyskytne-li se vůbec, pokrývá především mimořádné stavy. V „běžných“ poměrech je její potřebnost eliminována omezením doby, kdy komory nezasedají, a to stanovením ukončení volebního období až ustavující schůzi nově zvoleného parlamentu (Itálie, Litva, Nizozemí, Portugalsko, Rakousko), nebo zavedením stálého zasedání. V mimořádných poměrech může místo parlamentu rozhodovat výkonná moc, a to jak vláda, tak hlava státu, pokud a dokud není parlament schopen se znovu ujmout role zákonodárce; někdy zaznamenáme i možný souběh zákonodárných kompetencí exekutivy a legislativy, kdy ovšem již o substituci nejde (Řecko, Itálie). Kromě moci výkonné najdeme v mimořádných poměrech i rozhodování o právních normativních aktech se silou zákona zvláštním parlamentním orgánem (Německo, Švédsko, Slovensko), případně zvláštním orgánem krizového řízení země (Maďarsko).⁹

II. ZÁKONODÁRNÁ SUBSTITUCE V ČESKOSLOVENSKU V LETECH 1918–1939: PRVNÍ A DRUHÁ REPUBLIKA

Normativním ohniskem čerstvě zrozeného Československa se stala tzv. recepční norma z 28. října 1918, tj. zákon č. 11/1918 Sb. z. a n. Tímto zákonem se Národní výbor, orgán domácího odboje proti Rakousku-Uhersku, prohlásil za vykonavatele státní svrchovanost-

⁵ LOEWENSTEIN, K.: *Verfassungslehre* (Tübingen, 2. vyd. 1969), str. 210 násl.

⁶ ŠÍŇ, Z.: *Tvorba práv a její pravidla* (Olomouc, 2000), str. 35, v této souvislosti mluví o přenesení legislativní pravomoci, v případě ČR z Parlamentu na Senát. Jde tu tedy o právem předvídanou, formální substituci, kterou je třeba odlišit od teoretických koncepcí soudců coby „náhradních“ či „náhražkových“ zákonodárců (*Ersatzgesetzgeber*), kteří dotvářejí a rozvíjejí právo jen obecně vymezené, resp. vůbec nevymezené zákonodárným sborem (zákonodárný sbor jako *legislator maior*, soudce jako *legislator minor*).

⁷ KUDRNA, J.: *Vytváření a rekonstrukce parlamentu v přelomových obdobích dějin Československa a jejich důsledky* (Práce posluchačů PF UK č. 127, Praha, 2002), str. 88.

⁸ Zajímavé třídění systémů jednoty moci předkládá ŠTÍAVNICKÝ, J.: *Ovplyvňuje ešte koncept jednoty moci dnešnú ústavnú realitu? Niekoľko poznámok*, in: JIRÁSKOVÁ, V., SUCHÁNEK, R. (eds.): *Pocta prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám* (Praha, 2004).

⁹ J. KUDRNA vyčítá zákonodárné substituci ve prospěch exekutivy možné narušení kontrolních mechanismů, na nichž je založena dělba moci (obdobu zmocňovacího zákonodárství); proto preferuje substituci zvláštním parlamentním orgánem – viz KUDRNA, J.: dlo cit. v pozn. 8, str. 88–89.

ti a orgán jednomyslné vůle národa.¹⁰ Jako recepční norma je tento zákon označován proto, že až na další převzal dosavadní právní řád a celou strukturu úřadů. Vzhledem k tomu, že je plodem revoluční atmosféry, nejde o ústavu upravující organizaci veřejné moci, natož základní práva a svobody. Podle očekávání zde tedy nenajdeme ani ustanovení pojednávající o možné nezpůsobilosti Národního výboru, který byl krom jiného i zákonodárným orgánem, jednat a o jeho případné substituci.

První československá ústava byla přijata v listopadu a byla přímo nazvána ústavou prozatímní (zákon č. 37/1918 Sb. a z. n.); měla pouze 21 paragrafů. Vyřešila otevřené otázky formy státu a vlády: Československo se stalo republikou sice v čele s prezidentem republiky, avšak v zásadě spravovanou jednokomorovým Národním shromážděním. Z hlediska typologie forem vlády se tak jednalo o vládu shromáždění (srov. podobný vývoj v tehdejší Rakousku).¹¹ Podle § 4 vykonávalo Národní shromáždění zákonodárnou pravomoc a pravomoc dozorcí nad mocí výkonnou. Krom tohoto obecného vymezení světovala prozatímní ústava Národnímu shromáždění rovněž právo volit prezidenta republiky a sedmnáctičlennou vládu a vypovídat válku. Vládu mohl parlament odvolat. Platnost prezidentových aktů byla podmíněna kontrasignací. Ve vztahu k Národnímu shromáždění stojí za zmínku prezidentovo právo vrátit zákony k novému projednání; Národ-

nímu shromáždění však k prosazení své vůle stačilo setrvat na původním usnesení prostou většinou hlasů.

Prozatímní ústava byla dvakrát novelizována: jednou byl zvýšen počet slovenských poslanců, podruhé byly posíleny prezidentovy pravomoci (jmenuje a odvolává vládu, má právo vyžadovat informace od jejích členů a předsedat schůzím vlády, k překonání jeho veta se nyní vyžaduje absolutní většina poslanců atd.). Ani ve své původní, ani v novelizované podobě však neřešila otázku substituce výkonu jakékoliv z pravomocí Národního shromáždění, přestože upravovala substituci výkonu úřadu prezidenta republiky.¹² S první úpravou nás zajímajícího problému se tak setkáme až v plnohodnotné ústavě, jíž byla Ústavní listina z roku 1920. Ta dokončila posun původního modelu vlády shromáždění k parlamentní republice.

Příprava Ústavní listiny je poměrně uspokojivě zmapována, na rozdíl od přípravy Ústavy ČR z roku 1992, byť zdaleka ne tak dobře jako třeba diskuse předcházející přijetí polské Ústavy z roku 1997 či třeba obou německých ústav ve 20. století.¹³ Hlavní platformou diskusí o návrhu Ústavní listiny byl od podzimu 1919 osmnáctičlenný ústavní výbor Národního shromáždění, který projednával návrh vlády opíraje se o anketu mezi poslaneckými kluby k některým podstatným otázkám budoucí ústavy (např. struktura parlamentu). Pro nás je podstatné, že zákonodárné substituci byla věnována značná pozornost při deba-

¹⁰ Tento Národní výbor vznikl v létě 1918; o několik let dříve působil první Národní výbor orientovaný lojalisticky. Orgánem zahraničního odboje byla Československá národní rada, složená z Čechů T. G. Masaryka a E. Beneše a Slováků M. R. Štefánika.

¹¹ Zajímavý a dosti důležitý byl způsob ustavení Národního shromáždění. Vzniklo rozšířením Národního výboru o delegáty politických stran ze 38 členů na 256 podle tzv. Švehlova klíče, který stanovil poměr mezi politickými stranami podle výsledků posledních voleb do Říšské rady v roce 1911, tj. s nejsilnější sociální demokracií. Nad rámec těchto voleb šlo zastoupení Slováků; nicméně Slováci jako jedna ze dvou větví československého národa byli v prvním období reprezentováni i několika Čechy, např. E. Benešem. Dosud totiž chyběla slovenská politická reprezentace – na Slovensku působily pouze dvě politické strany, které díky nevýhodnému volebnímu systému vysílaly do uherského sněmu jen několik málo poslanců. Podstatné je, že v Národním shromáždění chyběli zástupci národnostních menšin, což vzhledem k pozdějšímu přijetí plnohodnotné ústavy právě tímto sborem vyvolávalo diskuse o její legitimitě. Ještě závažnější a trvalejší byl důsledek způsobu obsazení revolučního Národního shromáždění delegáty politických stran. Politické strany totiž na mandáty nahlížely jako na své vlastnictví a odmítaly je poslancům, kteří se zpronevěřili stranické disciplíně. Na tomto faktu nic nezměnilo ani přijetí definitivní Ústavní listiny a následné všeobecné a přímé volby v roce 1920: jakkoliv měli být parlamentáři reprezentanty celého národa odpovědnými jen svému svědomí (ústavní proklamace reprezentativního mandátu), politické strany si vynucovaly poslušnost pomocí tzv. volebních reversů. Podmínkou kandidatury do Národního shromáždění se stalo podepsání bíanco rezignace. V případě odmítnutí se podvolit vůli vlastní politické strany bylo do rezignace doplněno datum a byla zaslána předsedovi příslušné parlamentní komory. Soudní arbit, volební soud, tuto praxi akceptoval, když považoval každé vzepření se stranické disciplíně za motivované „pohnutkami nízkými a nečestnými“, jak zněla relevantní ústavní klauzule. Vycházel totiž z toho, že v poměrném volebním systému „patří“ mandát politické straně. Z nedávné doby známe ze Slovenska a z Pobaltí příklady nahrazení volebních reversů směnkami: vypovězení poslušnosti poslancem by předsedu politické strany vedlo k uplatnění směnky znějící na milionové částky. Výše popsaný vztah parlamentářů a politických stran vedl v praxi každopádně k tomu, že Národní shromáždění bylo pouze formálním centrem politické moci, které v zásadě jen schvalovalo politická rozhodnutí vedení koaličních stran.

¹² Prezident republiky T. G. Masaryk totiž nebyl v době přijetí prozatímní ústavy na území státu, pročež bylo jeho zastupování praktickým, nikoliv teoretickým problémem. Substituce Národního shromáždění byla problémem teoretickým, na jehož řešení nebyl v „prozatímních“ poměrech čas. Ostatně Masaryk dal po návratu do vlasti najevo hrubou nespokojenost s rozsahem svých pravomocí, což vedlo k nastíněné novelizaci prozatímní ústavy. Původně se přitom zvažovalo, zda má republika prezidenta vůbec mít, a když ano, tak jen jako slabého exponenta Národního shromáždění. K tomu viz BROKLOVÁ, E.: *Prezident Republiky československé. Instituce a osobnost T. G. Masaryka* (Praha, 2001), str. 15–16.

¹³ Kromě několika pamětnických statí jde zejména o dvě publikace založené na tésnopiseckých záznamech jednání ústavního výboru Národního shromáždění – viz BROKLOVÁ, E.: *První československá ústava. Diskuse v ústavním výboru v lednu a únoru 1920* (Praha, 1992), resp. též autorka: *Prezident Republiky československé. Instituce a osobnost T. G. Masaryka* (Praha, 2001). Příprava Ústavy ČR probíhala v časovém presu a poněkud kabinetním způsobem. Dílčí zachycení relevantních debat najdeme v JIRÁSKOVÁ, V.: *Diskuse při přípravě Ústavy České republiky*, in: *Státnost česká a československá – tradice a kontinuita* (AUC Iuridica č. 1–2/1999), FILIP, J.: *Zapomenuté inspirace a aspirace Ústavy ČR (K 10. výročí přijetí Ústavy ČR)*, in: *Časopis pro právní vědu a praxi* č. 4/2002, FILIP, J.: *Příprava Ústavy ČR v období do voleb 1992*, in: JIRÁSKOVÁ, V., SUCHÁNEK, R. (eds.): *Poceta prof. JUDr. Vá-*

tě o povaze zasedání Národního shromáždění: má být stálé, anebo se má konat dvakrát ročně? Jak dalece může prezident republiky, potažmo vláda dobu zasedání Národního shromáždění ovlivnit? Dostí silně zde působila zkušenost s rakouskými ústavami z let 1861 a 1867 a relevantní ústavní praxí.

Podle tzv. *Schmerlingovy* ústavy z roku 1861 bylo k přijetí zákona třeba souhlasu obou komor Říšské rady, tj. Panské sněmovny a Poslanecké sněmovny, jakož i císařské sankce. Císař nicméně mohl v době, kdy Říšská rada nezasedala, vydávat nařízení s mocí zákona. Obdobně byl císař oprávněn vydávat kontrassegnovaná prozatímní nařízení s mocí zákona v době mimo zasedání Říšské rady podle prosincové ústavy z roku 1867 (pověstný § 14), jimiž ovšem nesměla být měněna ústava a která vyžadovala schválení na nejbližším zasedání Říšské rady. Na načasování zasedání Říšské rady však měl císař značný vliv – sám je svolával. S nárůstem národnostních tenzí na přelomu století se exekutiva stále častěji pokoušela vládnout bez parlamentu, takže zasedání byla zkracována a nařízení s mocí zákona přibývalo.

V prostředí české politiky byl citovaný institut a způsob jeho užívání vnímán značně kriticky jako obcházení parlamentu, pročez byla pramalá chuť jej být vzdáleně napodobit (vláda by o něj ovšem bývala stála¹⁴). Proto také Ústavní listina v § 55 stanovila, že nařízení lze vydávat jen ku provedení určitého zákona a v jeho mezích. Poměrně záhy sice došlo ke sporům o interpretaci tohoto ustanovení, ty však měly význam ve vztahu k zákonodárné delegaci a nikoliv substituci.¹⁵

Jelikož bylo současně rozhodnuto ve prospěch dvojího zasedání Národního shromáždění v roce (v obavě, aby vláda nebyla podrobena stálé a příliš detailní kontrole parlamentářů), vyvstala potřeba vypořádat se s výkonem zákonodárné pravomoci v naléhavých případech mimo zasedání parlamentu jinak než prostřed-

nictvím prezidenta republiky či vlády. Zvolena byla konstrukce Stálého výboru, podle původního návrhu osmnáctičlenného, nakonec se 24 členy volenými podle zásad poměrného zastoupení, z nichž bylo 16 poslanců a 8 senátorů; každému členu byl zvolen náhradník. Byl zásadně usnášeníschopný za účasti poloviny členů a rozhodoval prostou většinou; k přijetí neodkladného opatření suplujícího zákon však bylo třeba nadpoloviční většiny všech členů.¹⁶

Stálý výbor byl volen každoročně, působil v době ukončení a odročení zasedání, resp. v době po uplynutí volebního období některé sněmovny. Vzhledem k tomu, že Ústavní listina vyloučila možnost, aby zasedala pouze jedna ze sněmoven, vedlo by k aktivizaci Stálého výboru např. i rozpuštění sněmovny jediné. V praxi československé První republiky však byly obě komory rozpouštěny vždy současně, a to navzdory odlišné délce volebního období (6 let Poslanecká sněmovna, 8 let Senát), která měla časem vést k odlišné profilaci komor.¹⁷ Špičky politických stran považovaly možnost politicky odlišných většin v obou komorách za riskantní a na prezidentu *Masarykovi* si souběžné rozpouštění obou komor vymohly.

Úkolem Stálého výboru bylo dozorovat nad mocí vládní a výkonnou a „přijímat neodkladná opatření, i když by k nim jinak bylo třeba zákona“ (§ 54 odst. 1 Ústavní listiny). Z jeho normotvorné působnosti bylo vyloučeno přijímání ústavních zákonů, zřizování nových úřadů, zavádění nových trvalých povinností občanům, zcizování státního majetku či rozšiřování branné povinnosti. Neodkladná opatření, k nimž by jinak bylo třeba zákona, mohl přijímat jen k návrhu vlády schválenému prezidentem republiky. Prezident republiky nadto disponoval absolutním vetem k přijatému opatření. Zmíněná neodkladná opatření také podléhala obligatornímu přezkumu ze strany Ústavního soudu.¹⁸ Ústavní soud se ve svém zkoumání omezoval na proceduru, a nikoliv na obsah či posouzení neod-

clavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám (Praha, 2004) nebo KYSELA, J.: *Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů* (Praha, 2004), str. 415 násl. P. PEŠKA v podobné souvislosti upozorňuje na úplné utajení přípravy socialistické Ústavy z roku 1960 i ústavního zákona o čs. federaci a zmiňuje se též o přetržení kontaktů československé konstitucionalistiky se Západem, což se projevilo i při tvorbě Ústavy ČR – viz PEŠKA, P.: *Úvahy nad popřením ústavnosti v letech 1948–1989*, in: MALÝ, K., SOUKUP, L. (eds.): *Vývoj práva v Československu v letech 1945–1989* (Praha, 2004), str. 194–195 a 199–200. V Polsku bylo vedle akademických rozborů v 90. letech 20. století publikováno 25 obsažných sešitů s těsnopiseckými záznamy jednání ústavní komise Národního shromáždění. Zájem západní konstitucionalistiky a politologie o genezi ústav můžeme dokumentovat na německém příkladu: sociální a politické vlivy při vzniku Základního zákona mapuje SÖRGEN, W.: *Konsensus und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes* (Opladen, 1985), vlivy domácí ústavní tradice, především výmarské ústavy a její realizace FROMME, F.K.: *Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz* (Berlin, 3. vyd. 1999).

¹⁴ BROKLOVÁ, E.: *První československá ústava. Diskuse v ústavním výboru v lednu a únoru 1920* (Praha, 1992), str. 153.

¹⁵ Spor vypukl již počátkem 20. let 20. století. Týkal se přípustnosti přijetí zákona, který oprávní vládu upravit nařízením věci i *praeter legem* nebo dokonce *contra legem*. Ústavní soud hájil za podpory větší části teoretiků nepřipustnost takovýchto zmocňovacích zákonů, naopak vlivný Nejvyšší správní soud, menší část teoretiků a hlavně parlamentní praxe zmocňovací zákony podpořily. Počátek sporu ilustruje spis J. KREJČÍHO: *Moc nařizovací a její meze* (Praha, 1923).

¹⁶ Stálý výbor měl svůj vlastní jednací řád, zákon č. 327/1920 Sb., který však je zajímavý spíše z hlediska posuzování metod řešení sporů mezi parlamentními komorami, než při zkoumání jeho substituční funkce.

¹⁷ NEUBAUER, Z.: *Význam senátu podle ústavy československé*, in: *Všehrd č. 7–8/1924*.

¹⁸ Ústavní soud ovšem reálně působil jen v letech 1921–1931 a pak od roku 1937 do roku 1939 (pracoval ještě několik měsíců po vzniku Protektorátu Čechy a Morava). Posuzoval celkem 46 neodkladných opatření Stálého výboru. Poměrně nízký počet je dán jistou nechuť vlády a politických stran ke Stálému výboru, pročez byla období, kdy komory Národního shromáždění nezasedaly, co možná nejkratší. Viz FILIP, J., HOLLÄNDER, P., ŠMÍČEK, V.: *Zákon o Ústavním soudu. Komentář* (Praha, 2001), str. VI–VII,

kladnosti opatření.¹⁹ Veškerá opatření Stálého výboru pozbyla platnosti, pokud je neschválily obě sněmovny do dvou měsíců po opětném sejití. Posledně zmíněné ustanovení poněkud kompenzovalo početní znevýhodnění senátorů mezi členy Stálého výboru.²⁰

Popsaný model fungoval až do konce existence dvoukomorového Národního shromáždění podle Ústavní listiny z roku 1920. Na podzim roku 1938 se však výrazně proměnilo prostředí, v němž působil. V předchozích letech sice byly čas od času přijímány zmocňovací zákony, které vládě umožňovaly vyhnout se parlamentnímu projednávání návrhů zákonů jejich přijetím ve formě nařízení se silou zákona, byly však tematicky a časově podmíněné, a nařízení se silou zákona vesměs vyžadovala ratihabici Národním shromážděním. Po přijetí mnichovské dohody se však proměnil nejen politický, ale i ústavní systém Československa. Začalo se mluvit o tzv. autoritativní demokracii, Slovensko a Podkarpatská Rus získaly rozsáhlou a ústavně garantovanou autonomii (ústavní zákony č. 299 a 328/1938 Sb. z. a n.), přijat byl zmocňovací ústavní zákon (ústavní zákon č. 329/1938 Sb. z. a n.). A právě ten nás zajímá. Prezident republiky byl totiž oprávněn po dobu dvou let k jednomyslnému návrhu vlády vydávat dekrety měnící ústavní zákony, „pokud to vyžadují nové poměry“. Stejně tak na dobu dvou let byla oprávněna vláda činit nařízením všechna nutná opatření, byť by k nim bylo třeba zákona. Potřebnost Stálého výboru, resp. jeho specifické zákonodárné působnosti, se tak stala problematickou: delegace vytlačila substituci. Stálý výbor, ve svém složení ostatně dotčený změnami státního území, stranického systému a garancemi zastoupení obou autonomií (právě na základě jeho opatření č. 253/1938 Sb. z. a n. pozbyla řada poslanců a senátorů mandáty), proto nehrál větší roli ani když obě sněmovny před Vánoci 1938 přestaly zasedat. Definitivně zmizely jednotlivé instituce Národního shromáždění ze scény rozpuštěním obou komor 21. března 1939.²¹

III. PROZATÍMNÍ STÁTNÍ ZŘÍZENÍ

Prozatímní státní zřízení se postupně vytvářelo v zahraničí po zahájení 2. světové války (nejdříve Čes-

koslovenský národní výbor v Paříži, od léta 1940 prozatímní vláda, po roce 1941 postupně uznávaná jako vláda plnohodnotná). Bylo založeno na konstrukci právního trvání „předmnichovského“ Československa s Ústavní listinou z roku 1920, ovšem aplikovanou ve stavu ústavní nouze. Prozatímnímu státnímu zřízení tak např. chybělo Národní shromáždění i jeho Stálý výbor; obdobně jako u jiných exilových reprezentací (nizozemská, norská nebo jugoslávská vláda v Velké Británii či lucemburská vláda v Kanadě²²) byla jeho klíčovým orgánem hlava státu, v našem případě prezident republiky.²³

Po zvážení více řešení – využití zmocňovacího ustanovení zákona č. 131/1936 Sb. z. a n., o obraně státu, k vydávání vládních nařízení se silou zákona, případně použití ústavního zmocňovacího zákona č. 330/1938 Sb. z. a n. – se stal právě prezident republiky na základě polskou ústavní úpravou ovlivněného dekretu č. 2/1940 Úředního věstníku čsl. nouzovým orgánem zákonodárným a ústavodárným: v nezbytných případech a k návrhu vlády měl dekretem měnit, vydávat a rušit zákony, a to jak zákony běžné, tak ústavní.²⁴

Prezident republiky sice dekrety vydával, jejich iniciaci však měla v působnosti vláda; sám prezident republiky do rozhodování, zda dekret vůbec vydat, resp. s jakým obsahem jej vydat, zasahoval spíše sporadicky, byť ve významných případech (např. právě model zákonodárného procesu), skrze Kancelář prezidenta republiky (zejména E. Táborský), případně formou rozhovorů s ministry. Na základě ústavního dekretu č. 12/1942 Úř. věst. čsl. byla později upravena povinnost konzultovat Státní radu, jakousi symbolickou politickou reprezentací, jmenovanou však prezidentem republiky a postrádající význačnější kompetence (v podstatě se jednalo jen o poradní a iniciativní orgán). Jako poslední z orgánů prozatímního státního zřízení se do přípravy dekretů fakultativně zapojil orgán nejnovější, Právní rada, a to podáváním dobrých zdání co do jejich slučitelnosti s československým právním řádem. Jen pro úplnost dodávám, že od dubna 1945 byly dekrety týkající se Slovenska projednávány, resp. dohodnuty rovněž se Slovenskou národní radou (dále též jen „SNR“); jednalo se o kompromis, na jehož základě se SNR vzdala postavení výlučného držitele nejvyšší státní moci na Slovensku.

SOBOTA, E., VOREL, J., KŘOVÁK, R., SCHENK, A.: *Československý prezident republiky. Státoprávní instituce a její život* (Praha, 1934), str. 143–144.

¹⁹ KUDRNA, J.: dílo cit. v pozn. 8, str. 92.

²⁰ Na základě jednacích řádů plnil Stálý výbor také funkci dohodovacího výboru, a to tehdy, byl-li pověřen souhlasnými usneseními komor předložit jim zprávu, nejčastěji v podobě kompromisního návrhu, o naléhavém vládním návrhu zákona, resp. o návrhu zákona, na jehož textu se komory neshodly. Stálý výbor se ovšem vymyká převaze dohodovacích výborů právě svou disparitou a způsobem rozhodování, který umožňoval přijímat usnesení i proti vůli všech jeho členů z řad senátorů.

²¹ Rozpuštění komor by sice bylo za běžných okolností stimulem působení Stálého výboru, v podmínkách německé okupace však přestávaly jednotlivé instituce a instituty Ústavní listiny platit.

²² KUKLÍK, J.: *Mýty a realita tzv. Benešových dekretů* (Praha, 2002), str. 62 násl.

²³ Byl jím E. Beneš, který sice v říjnu 1938 na svůj úřad abdikoval, později však abdikaci prohlásil za vynucenou okolnostmi a tudíž neplatnou.

²⁴ KUKLÍK, J.: dílo cit. v pozn. 23, str. 67–68, KUDRNA, J.: dílo cit. v pozn. 8, str. 113–114.

Stále činného prezidenta republiky nebylo třeba při výkonu jeho zákonodárných oprávnění zastupovat. Období dekretální normotvorby skončilo až na podzim 1945 ustavením Prozatímního Národního shromáždění; prezident republiky celkem vydal 141 dekretů.²⁵

IV. SLOVENSKÝ STÁT

Zatímco české země byly 15. března 1939 obsazeny Velkoněmeckou říší a o den později prohlášeny jejím protektorátem, Slovensko získalo zvláštním zákonem Slovenského sněmu ze 14. března 1939 vlastní státnost (zákon č. 1/1939 Sl. z.).²⁶ V § 4 tohoto zákona najdeme zmocnění pro vládu učinit nařízením vše, „co je v přechodném období potřebné k udržení pořádku a k zabezpečení zájmů slovenského státu“. Nařízení s mocí zákona najdeme i v pozdější Ústavě Slovenského státu (ústavní zákon č. 185/1939 Sl. z.), avšak v poněkud odlišné podobě.

Podle § 44 slovenské Ústavy mohla vláda vydávat nařízení s mocí zákona, pokud vážné hospodářské, finanční nebo politické zájmy státu vyžadují neodkladná opatření k zamezení nenahraditelné újmy. Vyloučeny byly věci ve výlučné pravomoci Sněmu (vypočtené v § 24 Ústavy), resp. věci výslovně vyhrazené Ústavou zákonu. Podmínkou platnosti nařízení s mocí zákona byl podpis nadpoloviční většiny členů vlády a prezidenta republiky. Současně s vyhlášením byla nařízení s mocí zákona předkládána Sněmu, který je mohl do tří měsíců zrušit, resp. změnit a přijmout jako zákon.²⁷

Jelikož pravomoc vydávat nařízení s mocí zákona byla limitovaná, bylo třeba, aby se ústavodárce vypořádal s problémem substituce Sněmu. V § 30 Ústavy předjal existenci zvláštního výboru Sněmu, který měl provádět neodkladná opatření vyhrazená Sněmu v době od jeho rozpuštění, resp. od uplynutí volebního období do ustavení Sněmu nového. Na toto ustanovení navázal v roce 1940 zvláštní ústavní zákon, který zřídil dvanáctičlenný Stálý výbor, který vykonával kompetence Sněmu vždy, když tento nezasedal (tedy nad rámec díky Ústavy i v době mezi dvěma každoročními zasedáními). V oblasti tvorby práva byly z působnosti Stálého výboru vyloučeny pouze ústavní změny.

Krizové období po vypuknutí Slovenského národního povstání v srpnu 1944 si vynutilo změny v činnosti ústavních orgánů, jejichž „obětí“ se stal právě Sněm. Vláda získala neomezené právo vydávat naříze-

ní s mocí zákona a prezident republiky byl oprávněn vydávat ústavní dekrety.²⁸ Znamená to vlastně převzetí konstrukce československého zmocňovacího ústavního zákona z roku 1938, který se v Protektorátu Čechy a Morava uplatňoval až do roku 1940.²⁹

V. PŘECHODNÉ OBDOBÍ 1945–1948

Přestože formálně zůstala Ústavní listina z roku 1920 v účinnosti během 2. světové války i po jejím skončení, došlo v ústavním systému republiky k mnoha významným změnám. Nebyla obnovena celá řada institucí zaniknuvších okupací Československa, jiné instituce nově vznikly. Mezi první jmenované patřil především Senát jako druhá komora Národního shromáždění a Ústavní soud (obě instituce jsou nepohodlné všem, kdož usilují o koncentraci moci), mezi druhé národní výbory. Právě národní výbory jako volené orgány státní moci a správy daly systémem delegací vzniknout jednokomorovému Prozatímnímu Národnímu shromáždění (místní národní výbory zvolily okresní volitele, ti dále volili delegáty na zemský sjezd, resp. sjezd delegátů okresních národních výborů na Slovensku, konečně delegáti zvolili poslance Prozatímního Národního shromáždění).

Funkční období Prozatímního Národního shromáždění bylo předem omezeno ustavením přímo voleného Ústavodárného Národního shromáždění; stejně tak byly omezeny i jeho úkoly: mělo ve funkci potvrdit prezidenta republiky a přiměřeně vykonávat pravomoc Národního shromáždění, přičemž Ústavní listina měla být měněna jen v případech nezbytně nutných; nově byl upraven zákaz majorizace ve věcech týkajících se Slovenska. O substituci výkonu zákonodárné pravomoci poněkud nekonzistentní ústavní úprava mlčela; uvážíme-li, že prezidentova dekretální pravomoc již zanikla, vracíme se do poměrů obdobných letům 1918–1920. Netrvaly však dlouho.

Ústavní zákon č. 65/1946 Sb., o Ústavodárném národním shromáždění, zachovává jednokomorovou strukturu parlamentu, který v zásadě vstupuje do práv Národního shromáždění podle Ústavní listiny z roku 1920. Podle čl. 7 odst. 2 měl být zvolen Stálý výbor, pro který v plné míře platila ustanovení Ústavní listiny. Limitem působnosti však byly tzv. pražské dohody mezi vládou a SNR.³⁰

²⁵ GRONSKÝ, J., HRĚBEJK, J.: *Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa I. (1918–1947)* (Praha, 1997), str. 166.

²⁶ Slovenský sněm byl zřízen na podzim 1938 ústavním zákonem o autonomii Slovenskej krajiny. Jediné volby do Slovenského sněmu se konaly v prosinci 1938; připuštěna byla kandidátka pouze jedné strany. Na základě ústavních zákonů z let 1941 a 1943 bylo volební období Slovenského sněmu prodlouženo až do 31. prosince 1946. Viz GRONSKÝ, J., HRĚBEJK, J.: dílo cit. v pozn. 26, str. 191. Na uprázdněná místa byli poslanci jmenováni prezidentem republiky.

²⁷ V praxi vláda nařízením s mocí zákona hojně přijímala; zrušovací právo Sněmu nebylo využíváno. Viz KOPEČEK, L.: *Slovensko v éře první diktatury: politický režim a jeho proměny (1938/1939–1945)*, in: *Politologický časopis č. 1/2004*, str. 7.

²⁸ GRONSKÝ, J., HRĚBEJK, J.: dílo cit. v pozn. 26, str. 194–198.

²⁹ MARŠÁLEK, P.: *Protektorát Čechy a Morava* (Praha, 2002), str. 97 násl.

³⁰ GRONSKÝ, J.: *Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa II. (1945–1968)* (Praha, 1999), str. 110.

VI. CELOSTÁTNÍ PARLAMENT V LETECH 1948–1992: ÉRA PŘEDSEDNICTEV

Mimo dosah Ústavní listiny z roku 1920 se dostáváme až přijetím ústavního zákona č. 150/1948 Sb., zvaného též Ústava 9. května, jakkoliv obsahově v mnoha směrech na Ústavní listinu navazoval. Při analýze tehdejšího ústavního systému však je třeba mít na zřeteli, že tato Ústava byla přijata až po uchopení moci komunistickou stranou. Jestliže tedy již v předchozím období existovaly dílčí rozpory mezi ústavní dikcí (ústava právní) a ústavní a politickou realitou (ústava faktická), nyní se Ústava vyprazdňuje vzhledem k přesunu moci mimo její rámec, tj. směrem k nejvyššímu vedení KSČ. Z hlediska *Loewensteinovy* ontologické klasifikace ústav je Ústava 9. května již přijata jako ústava nominalistická, tj. míjející se s dynamikou mocenského procesu, načež se záhy stává ústavou sémantickou, jež je pouze „maškarádou“ režimu.³¹ Národní shromáždění přezívá jen jako „institucionální fasáda“.³²

Formálně zůstává Československo parlamentní republikou v čele s neodpovědným prezidentem republiky a jím jmenovanou vládou odpovědnou jednokomorovému Národnímu shromáždění. V rámci kapitoly druhé Ústavy se objevují dvě marginální rubriky. První je věnována Národnímu shromáždění (24 ustanovení), druhá jeho předsednictvu (4 ustanovení). Národnímu shromáždění byla uložena povinnost zvolit ze svého středu předsednictvo o 24 členech, mezi ně počítaje předsedu a místopředsedy Národního shromáždění. Mimo posledně jmenované funkcionáře byl zbytek předsednictva volen vždy na jeden rok, avšak s tím, že zůstávají ve funkci až do zvolení nového předsednictva, ať již v rámci volebního období téhož Národního shromáždění, anebo Národního shromáždění nově zvoleného.

Zajímavé jsou kompetence předsednictva. Bylo obdařeno oprávněním podávat v případě sporu závazný výklad zákonů a rozhodovat o souladu zákonů s Ústavou a nařízením se zákonem.³³ V období mimo zase-

dání Národního shromáždění (svoláváno bylo stále ke dvěma zasedáním ročně) předsednictvo přijímalo neodkladná opatření, i kdyby k nim jinak bylo třeba zákona. Disponovalo veškerou působností Národního shromáždění s určitými výjimkami, rozlišenými podle důvodů, kvůli nimž Národní shromáždění nezasedalo (mimořádné okolnosti a „běžný provoz“ státu). Z hlediska ústavodárné a zákonodárné působnosti je důležité vyloučení změn Ústavy a ústavních zákonů v obou případech; za běžných okolností nadto nebylo možné rozšiřovat brannou povinnost a trvale zatěžovat státní finance. Neodkladná opatření nahrazující zákon byla vázána na návrh vlády a vyžadovala souhlas nadpoloviční většiny všech členů předsednictva. Oproti Ústavní listině mělo povahu absolutního veta nejen odepření podpisu prezidentem republiky, ale i předsedou vlády.³⁴ Všechna opatření předsednictva podléhala pod sankcí pozbytí další platnosti schválení Národním shromážděním do dvou měsíců ode dne, kdy se sejde.³⁵

Opatření předsednictva Národního shromáždění nahrazujících zákon přibývalo úměrně poklesu počtu zákonů usnesených plénem: v roce 1954 se jednalo o 11 „zákonů opatření“ ku 12 zákonům, o rok později o 14 „zákonů opatření“ oproti pěti zákonům.³⁶ Daleko podstatnější však byl nárůst exekutivní normotvorby, včetně delegovaného zákonodárství přijímaného na základě zákonů o hospodářských plánech.

Další z poměrně četných československých ústav byla přijata v roce 1960 jako právní vyjádření dovršené socialistické etapy vývoje společnosti (ústavní zákon č. 100/1960 Sb.); proto také bývá označována jako socialistická ústava. Ústavní systém se proměnil ve vládu shromáždění, kde bylo Národní shromáždění nejvyšším orgánem státní moci, jemuž byly ostatní státní orgány odpovědné. Silná tradice nicméně přispěla k zachování některých reziduí parlamentní formy vlády, mezi něž patřila např. monokratická hlava státu představovaná prezidentem republiky. V mnoha jiných lidových demokraciích a socialistických zemích střední a východní Evropy se naproti tomu vytvořily kolektivní hlavy státu.

³¹ LOEWENSTEIN, K.: dílo cit. v pozn. 6, str. 151 násl. G. Sartori pro označení téhož razí pojem „ústava jako fasáda“; u nás jeho terminologii přebírá např. KUBÁT, M.: *Presidentialism and Parlamentarism: a Case of Post-Communist Europe and Post-Soviet States*, in: AUC – Studia territoria II, 2001, str. 20–21. O „fasádním parlamentu“ píše rovněž PEŠKA, P.: dílo cit. v pozn. 14, str. 202 a 208.

³² AMM, J.: *Die Föderalversammlung der CSSR.. Sozialistischer Parlamentarismus im unitarischen Föderalismus 1969–1989* (Wiesbaden, 2001), str. 31–32. Obdobně GRONSKÝ, J.: dílo cit. v pozn. 31, str. 253.

³³ Podobnou konstrukci najdeme v téže době ve Francii a o málo později v NDR. Parlamentní kontrola ústavnosti zákonů je z podstaty věci neúčinná, protože ji provádí týž orgán, který se měl případně protiústavnosti dopustit. Představuje zřetelný náběh k jednotě moci a vládě suverénního shromáždění, který byl v Československu z hlediska ústavní úpravy dokonán v roce 1960.

³⁴ V době přípravy Ústavy byl předseda komunistické strany K. Gottwald předsedou vlády. Jiným důvodem rozšíření počtu subjektů vybavených absolutním vetem může být neexistence Ústavního soudu.

³⁵ V obsáhlých debatách předcházejících přijetí Ústavy 9. května se předsednictvo objevuje nejpozději od začátku roku 1947, byť bylo původně zamýšleno se 36 členy a stejně jako Stálý výbor mělo kontrolovat moc vládní a výkonnou. Nekomunističtí ústavní experti navrhovali důsledně se držet konstrukce Stálé výboru podle Ústavní listiny z roku 1920, tj. se 24 členy, rozsáhlejšími výlukami z působnosti ve sféře zákonodárství, pouze prezidentovým vetem a kontrolou ústavnosti ze strany Ústavního soudu, s nímž rovněž počítali. Stálý výbor měl existovat vedle předsednictva s tím, že každý orgán měl jiné úkoly. Viz KAPLAN, K.: *Příprava Ústavy ČSR v letech 1946–1948. Diskuse v Národní frontě a názory expertů* (Praha, 1993).

³⁶ GRONSKÝ, J.: dílo cit. v pozn. 31, str. 253.

Rovněž socialistická ústava pracuje s institutem předsednictva, nově se 30 členy. Rozšiřuje se počet virlních členů z předsedy a místopředsedů Národního shromáždění také na předsedy výborů; „volně“ byl volen teprve zbytek předsednictva.³⁷ Novinkou je také volba na celé volební období Národního shromáždění, a nikoliv jen na jeden rok. Dosazením shody nadpoloviční většiny všech členů předsednictva bylo podmíněno přijetí všech rozhodnutí, zatímco dosud to platilo pouze pro některá rozhodnutí kvalifikovaná. Kvalifikovaná většina je nyní třípětinová a je vyhrazena pro vypovězení války, k němuž bylo předsednictvo příslušné, pokud bylo zasedání Národního shromáždění znemožněno mimořádnými událostmi. Předsednictvo disponovalo celou působností Národního shromáždění v době, kdy toto nezasedalo (stále dvě zasedání ročně), s výjimkou volby prezidenta republiky a přijímání ústavních zákonů. Všechna opatření předsednictva jako substitutu Národního shromáždění podléhala schválení plénem na nejbližším zasedání.

Poprvé je použit pojem „zákonná opatření“ pro ta opatření, k nimž by jinak bylo třeba zákona. Tato opatření již nemusejí být „neodkladná“, jako podle předchozích ústav, a jsou sice podepisována mj. prezidentem republiky a předsedou vlády, aniž by však odepsání podpisu mělo důsledky pro platnost. I v tomto ohledu se projevuje změna ve formálním postavení Národního shromáždění.³⁸ Totéž se dá říci o zrušení monopolu vlády navrhnout zákonná opatření – nyní to přísluší každému subjektu zákonodárné iniciativy, shodou okolností tedy i předsednictvu samotnému.

Výrazný zásah do československého ústavního systému představoval ústavní zákon o československé federaci č. 143/1968 Sb. Jím se dosud unitární stát přeměnil ve federaci dvou rovnoprávných národních republik. Federace i obě republiky měly své vlastní soustavy státních orgánů vystavené na zásadách jednoty moci. Právě kombinace jednoty moci a federalismu, jenž znamená dělbu moci, již předem dávala tušit konflikt, v němž převáží jeden, nebo druhý pól.

Při dominanci komunistické strany byla zřejmá převaha důrazu na demokratický centralismus a mocenský monismus: federace tak nutně musela být spíše pseudofederací.³⁹ J. Amma vede zkoumání nejvyššího orgánu státní moci federalizovaného Československa k úvahám o socialistickém parlamentarismu a unitárním federalismu – ve skutečnosti není nic takové, jaké to na první pohled vypadá.⁴⁰ Z hlediska vzniku se jednalo o federaci analytickou, tj. budovanou shora. Byl to případ rovněž dalších tzv. socialistických federací a dnes i Belgie nebo Bosny a Hercegoviny, jež vznikají v reakci na odstředivé tendence. Pro jmenované federace je příznačná převaha národnostního prvku nad teritoriálním.⁴¹

Federalizací se Československo vrací ke dvoukomorovému celostátnímu parlamentu, Federálnímu shromáždění (dále jen „FS“), sestávajícímu ze Sněmovny lidu a Sněmovny národů, což bylo v socialistických státech dosti neobvyklé kvůli jejich důrazu na suverenitu lidu pojímanou v duchu *Rousseauově*.⁴² Obě sněmovny byly rovnoprávné; druhá z nich paritně reprezentovala občany obou republik. Téměř po celou dobu své existence však FS fakticky jednalo spíše jako jediný orgán (převaha společných schůzí obou komor dalece přesahující původní předpoklady ústavodárcovy), ovšem s garancí práv republik v podobě zákazu majorizace, kdy poslanci Sněmovny národů hlasovali v případech stanovených v čl. 42 ústavního zákona o čs. federaci v oddělených kuriích podle republik, v nichž byli zvoleni. Podle J. Filipa tak proměnila praxe společných schůzí československý bikameralismus ve fiktivní⁴³, jiní autoři píší o FS jako o jedinečné „kombinaci znaků jednokomorového a tříkomorového systému v ústavně zakotveném systému dvoukomorovém.“⁴⁴ Dobový komentář ke zdůvodnění společných schůzí uvádí, „že je úspornější a účinnější projednávat věci na jednom fóru“⁴⁵; pak by však bylo možné rovnou zřídit jednokomorový parlament se zákazem majorizace, jak o tom na sklonku 60. let uvažoval třeba Z. Jičínský.⁴⁶

³⁷ Výraz „volně“ je třeba brát s rezervou – nesmíme zapomenout, že mluvíme o nedemokratickém režimu ovládaném komunistickou stranou. Všechna personální hlasování byla ryzí formalitou.

³⁸ Jde to sice nad rámec našeho zkoumání, jež je zaměřeno na právo tvornou působnost, ale přesto stojí za uvedení, že předsednictvo nepřebíralo pouze působnost Národního shromáždění, ale za určitých okolností také část působnosti prezidenta republiky. V době, kdy vláda zastupovala prezidenta republiky, to bylo totiž právě předsednictvo Národního shromáždění, jemuž příslušelo jmenovat a odvolávat vládu a její členy.

³⁹ VODIČKA, K., CABADA, L.: *Politický systém České republiky. Historie a současnost* (Praha, 2003), str. 64.

⁴⁰ AMM, J.: dílo cit. v pozn. 33.

⁴¹ Belgie se poněkud vymyká konstrukcí smíšeného bruselského regionu. Národnostní akcenty jsou ale o to patrnější v koncepci jazykových komunit, jež jsou rovněž skladebnou jednotkou federace. Někdy se pozorovatel nemůže ubránit dojmu, že belgické nadšení pro prohlubování evropské integrace je vedeno snahou „rozdělit“ interní tenze ve větším celku.

⁴² FILIP, J.: *Zastupitelské sbory v ČSSR* (Brno, 1986), str. 114–115. Větší váhu než poměrování Rousseaua s Montesquiueuem však nesporně měla Ammem již zmíněná potřeba mocenského monismu jako nástroje vlády komunistických stran.

⁴³ FILIP, J.: *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva* (Brno, 2001), str. 236.

⁴⁴ OLSON, D. M., RESCHOVÁ, J., SYLLOVÁ, J.: *První volební období demokratického parlamentu v ČSFR: Federální shromáždění 1990–1992 (komparační pohled)*, in: *Právník* č. 2/1993, str. 139.

⁴⁵ ZDOBINSKÝ, S. a kol.: *Československá Ústava. Komentář* (Praha, 1988), str. 286.

⁴⁶ Jiným návrhem bylo vytvoření federálního parlamentu jako sboru složeného z obou odděleně hlasujících národních rad – viz FILIP, J.: dílo cit. v pozn. 43, str. 116.

Nám již dobře známou úlohu jakéhosi „miniparlamentu“ opět plnilo předsednictvo jako orgán celého FS a současně samostatný orgán ústavní⁴⁷, tentokrát se 40 členy: po 20 členech volily obě sněmovny, přičemž ve Sněmovně národů mělo 10 členů pocházet z České republiky a 10 ze Slovenské republiky. Federalizace se projevila nejen ve složení, ale také ve způsobu rozhodování předsednictva: zákaz majorizace se zde uplatňoval obdobně jako ve Sněmovně národů, jinak bylo k přijetí usnesení třeba nadpoloviční většiny všech členů.⁴⁸ Předsednictvo bylo voleno na celé volební období a ve funkci setrvalo až do zvolení předsednictva nového; každé ze sněmoven ale mohla „své“ členy kdykoli odvolat. Předseda a místopředsedové byli nyní voleni z řad jeho členů, nestávali se tudíž jeho členy z titulu své funkce jako dříve.

Kompetence předsednictva se oproti socialistické ústavě příliš nemění a odlišují se podle důvodu nezasedání FS (mimořádné a „běžné“ okolnosti).⁴⁹ V oblasti tvorby práva jsou vyloučeny pouze ústavní zákony; v době, kdy FS nezasedá v důsledku mimořádných okolností, je dokonce vyloučena pouze „ústava Československé socialistické republiky“, tzn. že – na rozdíl od znění ústav z let 1948 a 1960 – jiné ústavní zákony být přijímány mohou.⁵⁰ Na rozdíl od původní socialistické ústavy a ve shodě s předchozími ústavami jsou však zákonná opatření opět přijímána jako neodkladná. Nadále absentuje iniciační monopol vlády⁵¹ a vyžaduje se potvrzení zákonných opatření na nejbližším zasedání FS.

Ústavní zákon č. 10/1969 Sb., o Radě obrany státu, s sebou přinesl zajímavý prvek substituce substituta. Ve svém § 4 totiž stanovil substituci předsednictva FS, resp. federální vlády, Radou obrany státu, a to v případě nenadálého napadení státu vnějším nepřítelem při současném znemožnění činnosti jmenovaných orgánů. Rada obrany státu by v takovém případě podléhala stejným omezením jako předsednictvo FS. Opatření Rady obrany státu přijatá v rámci substituce vyžadovala souhlasu podle povahy věci FS, jeho předsednictva, potažmo vlády na jejich nejbližší schůzi.

V představené podobě v zásadě vydržela konstruk-

ce substituce výkonu zákonodárné pravomoci FS až do konce existence Československa v roce 1992, přestože byla dotčena několika nakonec neúspěšnými návrhy změn. Již návrh nové československé ústavy, předložený Občanským fórem v prosinci 1989, počítal s redukcí počtu členů předsednictva na 20, přičemž každá z komor měla volit polovinu a delegace Sněmovny národů měla respektovat paritu národních republik. Podstatně závažnější byl pokus prezidenta V. Havla o ústavní změnu z roku 1991. Podle jeho návrhu by mohl prezident republiky přijímat zákonná patření (dekrety se silou zákona) v době mezi rozpuštěním parlamentu, jež mělo být snadnější, a ustavením parlamentu nového; zákonná opatření podléhala kontrasignaci předsedou federální vlády.⁵² Jedinou změnu nakonec přineslo obnovení ústavního soudnictví v letech 1991–1992, jež vystavilo zákonná opatření předsednictva FS právní kontrole ústavnosti. Přezkum ústavnosti však nebyl obligatorní jako podle Ústavní listiny z roku 1920, nýbrž fakultativní, tj. pouze na návrh.

Vzhledem k tomu, že před rokem 1989 se schůze FS konaly jen zřídka a byly velmi krátké, což vedlo k brzkému ukončení zasedání, byl prostor pro uplatňování substitučních kompetencí předsednictva značný. Z jeho 40 členů bylo vždy nejméně 25 ideologicky pevných vrcholných politických funkcionářů; i v kontextu komunistické elity přitom patřili k těm nejkonzervativnějším (typickým příkladem byl A. Indra jako předseda FS v letech 1971–1989).⁵³ Díky tomu měla komunistická strana kontrolu nejen nad organizací práce FS, ale formou zákonného opatření mohla prosadit i kroky, jež neměly být předmětem ani té minimální rozpravy, která provázela jednání pléna. J. Syllová uvádí, že zejména v některých obdobích byla politicky citlivá rozhodnutí, u nichž nebylo žádoucí, aby se projednávala v celém zákonodárném sboru, přijímána ve formě zákonných opatření. Následná ratihabice se odehrávala v době, kdy již byla politická krize rozhodnuta.⁵⁴ Příkladem mohou být zákonná opatření č. 99/1969 Sb., o některých přechodných opatřeních nutných k upevnění a ochraně veřejného pořádku, a č. 10/1989 Sb., k ochraně veřejného pořádku.

⁴⁷ ZDOBINSKÝ, S., PEŠKA, P. a kol.: *Československé státní právo* (Praha, 1988), str. 142.

⁴⁸ Tamtéž, str. 141.

⁴⁹ Zasedání obou začínalo a končilo k témuž datu. Orgány FS i jeho sněmoven mohly být činné i mimo zasedání – viz Zdobinský, S. a kol.: *dílo cit. v pozn. 46*, str. 284. Obdobně to platí o slovenské úpravě jednání Národní rady. Naproti tomu výbory Poslanecké sněmovny ani Senátu v době přerušení zasedání svých komor nejednají.

⁵⁰ Malé „ú“ je poněkud matoucí, neboť název socialistické ústavy se psal s velkým „Ú“ a tak byl ve Sbírce zákonů rovněž kodifikován. Autoři tohoto ustanovení tím možná chtěli vyjádřit dopad na každou ústavu ČSSR, nikoliv jen na tu z roku 1960. Otevírají však prostor pro pochybnosti, zda by mělo jít jen o jediný ústavní zákon, anebo o „ústavu“ polylegální, tedy o všechny ústavní zákony, které upravují vznik a činnost státních orgánů, jakož i poměr státu a jeho občanů. Uvidíme ještě, že tento problém se odrazil i v konstrukci substituce v Ústavě ČR.

⁵¹ Svá předsednictva si zřizovaly též obě sněmovny, avšak jen jako orgány řídicí a koordinující jejich činnost, tedy nikoliv jako substituty kterékoli z jejich působností.

⁵² CHRASTILOVÁ, B., MIKEŠ, P.: *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád* (Praha, 2003), str. 74–75 a 337.

⁵³ AMM, J.: *dílo cit. v pozn. 33*, str. 63.

⁵⁴ KOLÁŘ, P., PECHÁČEK, Š., SYLLOVÁ, J.: *Parlament České republiky 1993–2001* (Praha, 2002), str. 171.

VII. SLOVENSKÁ NÁRODNÍ RADA A ČESKÁ NÁRODNÍ RADA

Kromě federálního parlamentu od roku 1969 působily i dva parlamenty republikové, Česká národní rada (dále jen „ČNR“) a SNR. Přesněji řečeno, od roku 1969 působily tyto zastupitelské sbory oba, existence SNR se však datuje již od roku 1944, kdy vznikla jako řídicí orgán Slovenského národního povstání. Výše jsem se zmiňoval o její roli v procesu vydávání dekretů prezidenta republiky. Našeho tématu se dotýká nařízení SNR č. 40/1944 Zb. n. SNR, jímž bylo v důsledku porážky povstání zmocněno předsednictvo SNR a jeho členové k výkonu jejích funkcí jako substitut, a to včetně oprávnění určit své nástupce. Plénum SNR opět převzalo své funkce až v dubnu 1945.⁵⁵ Po osvobození Československa se stala SNR součástí ústavního systému, a to *de iure* nejpozději přijetím ústavního zákona o Ústavodárném Národním shromáždění.⁵⁶ Její postavení bylo následně kodifikováno Ústavou 9. května, jež jí přiznala status regionálního (národního) zákonodárského sboru (asymetrický model bez českého protějšku). Jejím výkonným orgánem byl Sbor pověřenců. Přestože se Ústava zmiňovala o předsednictvu, nepřiznávala mu substituční kompetence obdobné předsednictvu Národního shromáždění.

Změnu znamenal ústavní zákon č. 33/1956 Sb., o slovenských národních orgánech. Upravil volbu předsednictva SNR na jeden rok, ovšem s možným přesahem funkčního období do zvolení nových členů. Předsednictvo převzalo od celostátní vlády rozhodování o průběhu zasedání SNR. Pro období, kdy SNR nezasedala, získalo předsednictvo jako substitut jedinou kompetenci, a to jmenování a odvolávání Sboru pověřenců. Ve své zákonodárné působnosti však SNR zůstala nezastupitelná.

Socialistická ústava z roku 1960 zrušila Sbor pověřenců jako kolektivní instituci, byť zachovala funkce jednotlivých pověřenců pro obory státní správy; nově byli voleni z řad členů předsednictva SNR a zpravidla stáli v čele komisí SNR jako jejích iniciativních, kontrolních a výkonných orgánů (členy komisí byly vedle poslanců i jiné osoby). Ústava nyní explicitně stanovila počet členů předsednictva SNR, jež bylo voleno na celé volební období SNR, resp. ještě déle – do zvolení nového předsednictva po volbách. Kromě běžné organizace činnosti SNR se předsednictvo sta-

lo jejím výkonným orgánem, obdařeným jmenovacími oprávněními, jakož i nařizovací mocí k provádění zákonů. Získalo tak hybridní podobu, v níž se kloubily parlamentní prvky s exekutivními. Každopádně nebylo oprávněno zastupovat SNR při výkonu jakékoliv její působnosti.

Příprava federativního uspořádání uvedla v roce 1968 do života také ČNR. Obě národní rady byly zakotveny v ústavním zákoně o čs. federaci jako nejvyšší orgány státní moci obou národních republik a představitelky národní svrchovanosti a svébytnosti obou národů. I v jejich případě byla podržena konstrukce dvojího zasedání v roce. Obě národní rady podle čl. 119 ústavního zákona o čs. federaci volily na celé své volební období předsednictva, počet jejichž členů předtím stanovily (virilními členy byli předseda a místopředsedové).

Zákon o jednacím řádu ČNR č. 1/1969 Sb., ve znění pozdějších předpisů, ústavní úpravu rozvedl tak, že předsednictvo mělo mít nejvýše 25 členů, mezi nimiž byli předseda, místopředsedové, předsedové výborů, ověřovatelé předsednictva a další členové. Zákon o jednacím řádu SNR č. 204/1968 Sb., ve znění pozdějších předpisů, obsahoval úpravu poněkud odlišnou: členů předsednictva mělo být mezi 15 a 21 a oproti ČNR zde chyběli ověřovatelé předsednictva; celkový počet členů předsednictva a počet místopředsedů SNR měl být stanoven usnesením.⁵⁷ Jak vidno, zvýšily jednací řády podíl virilistů mezi členy předsednictva o předsedy výborů. Obě předsednictva se usnázela nadpoloviční většinou všech svých členů.

Předsednictva organizovala činnost národních rad a hrála roli kolektivní hlavy republiky (zejména jmenování a odvolávání republikových vlád). Zajímavé je, že právě předsednictva rozhodovala o zahájení a skončení zasedání národních rad, čímž současně rozhodovala o časovém rámci uplatňování své funkce substituta. V době, kdy ta která národní rada nezasedala, plnilo předsednictvo veškerou její působnost, s výjimkou přijímání ústavních zákonů a státního rozpočtu (za mimořádných okolností bylo vyloučeno pouze přijímání ústavních zákonů⁵⁸). Zákonná opatření byla substitutem zákonů, byla podmíněna neodkladností a stejně jako ostatní opatření předsednictva z doby, kdy národní rada nezasedala, podléhala schválení plénum na jeho nejbližším zasedání. Pokud jde o SNR, uvádí *L. Vojáček*, že zákonná opatření zde byla výjim-

⁵⁵ VOJÁČEK, L.: *Zákonodárství SNR 1944–1989*, in: Malý, K., Soukup, L. (eds.): *Vývoj práva v Československu v letech 1945–1989* (Praha, 2004), str. 642 násl., KUKLÍK, J.: *dílo cit. v pozn. 23*, str. 219.

⁵⁶ Specifickým rysem definování postavení SNR byly tzv. pražské dohody celostátní a slovenské politické reprezentace, jimiž byla její působnost modifikována podle vývoje politických okolností – např. III. pražská dohoda SNR oslabovala ve prospěch pražského centra v reakci na volební vítězství Demokratické strany. K tomu viz Zavacká, K.: *Slovenská národní rada v letech 1944–1948*, in: MALÝ, K., SOUKUP, L. (eds.): *Vývoj práva v Československu v letech 1945–1989* (Praha, 2004), zejm. str. 618 násl.

⁵⁷ V praxi mělo předsednictvo ČNR 25 a předsednictvo SNR 21 členů – viz ZDOBINSKÝ, S. a kol.: *dílo cit. v pozn. 46*, str. 410.

⁵⁸ Přijímání ústavních zákonů republiky se předpokládalo jednak při přijímání republikové ústavy a jejích změn, jednak při vyslovování souhlasu se změnami hranic republiky. Jelikož přijetí ústav republiky bylo vázáno na přijetí nové ústavy federální, ústavní zákony se v praxi týkaly pouze změn hranic: za mimořádných okolností by tak předsednictva národních rad pouze nemohla měnit republikové hranice. Viz ZDOBINSKÝ, S., PEŠKA, P. a kol.: *dílo cit. v pozn. 48*, str. 178, VOJÁČEK, L.: *dílo cit. v pozn. 56*, str. 673.

kou (v letech 1969–1989 celkem 5), vyhrazenou buď organizačním opatřením naléhavé povahy, nebo účtováním s projevy občanské nespokojenosti (v roce 1989). Návrhy zákonných opatření měly rovnou podobu paragrafovaného znění, a nikoliv zásad, a nebyly projednávány ve výborech.⁵⁹ Každopádně vzhledem k rozsahu působností republik v zákonodárství ve srovnání s federací měly menší význam národní rady i jejich předsednictva.

Tak, jako v případě FS, nedoznala ani tato úprava změn až do konce existence Československa; opět s výjimkou zavedení fakultativní právní kontroly zřízením federálního Ústavního soudu.

VIII. ÚSTAVNÍ POMĚRY ČESKÉ REPUBLIKY

V postupně vznikajících variantách návrhu české Ústavy se otázka zákonodárné substituce prvně objevila ve spojení se společným výborem obou komor nového parlamentu. Původně však řešena nebyla vůbec,⁶⁰ což se stalo předmětem kritiky V. Havla v jeho „Několika poznámkách na téma české ústavy“, jež byly adresovány členům poslanecké ústavní komise.⁶¹

V. Havel se vyslovuje proti substituci Parlamentu jakýmkoliv orgánem rozpuštěného zákonodárného sboru: jestliže rozpuštěním ztratili mandát všichni poslanci, nevidí důvod z toho některé vyjímát a nechat je dále působit. Navíc politické ochromení sboru jako celku, jež by bylo titulem rozpuštění, by se nesporně dotklo i jeho orgánů. Pléduje proto pro substituci jinou institucí, nejlépe prezidentem republiky (viz výše zmíněný návrh z roku 1991). Nemá-li to však být prezident republiky ani vláda, jak se zdá z reakcí kritiků posilování výkonné moci, měla by to být nerozpustitelná komora Parlamentu, tedy Senát. Zákonná opatření by pochopitelně vyžadovala potvrzení nově zvolenou Sněmovnou.

Přesně v intencích těchto úvah byl námi zkoumaný problém v listopadu 1992 vyřešen, tj. vyřešen ve prospěch Senátu jako nerozpustitelné a kontinuálně se obměňující komory, a to se zřetelem k diskusím o legitimitě mandátu členů komory, která již zanikla rozpuštěním či řádným uplynutím volebního období. Substituce se nicméně týkala jen přijímání zákonných opatření v době mezi rozpuštěním Poslanecké sněmovny a jejím ustavením po volbách; zmizela substituce par-

lamentu v jiných věcech, než je tvorba práva.⁶² To vytvořilo tlak na dodatečnou úpravu ve zvláštním ústavním zákoně o bezpečnosti České republiky, který pro dobu rozpuštění Poslanecké sněmovny opravňuje Senát rozhodovat i o výjimečných stavech.

Podívejme se nyní na českou úpravu zákonodárné substituce blíže. Najdeme ji v čl. 33 Ústavy, který zní: „(1) Dojde-li k rozpuštění Poslanecké sněmovny, přísluší Senátu přijímat zákonná opatření ve věcech, které nesnesou odkladu a vyžadovaly by jinak přijetí zákona. (2) Senátu však nepřísluší přijímat zákonné opatření ve věcech Ústavy, státního rozpočtu, státního závěrečného účtu, volebního zákona a mezinárodních smluv podle čl. 10. (3) Zákonné opatření může Senátu navrhnout jen vláda. (4) Zákonné opatření Senátu podepisuje předseda Senátu, prezident republiky a předseda vlády; vyhláší se stejně jako zákony. (5) Zákonné opatření Senátu musí být schváleno Poslaneckou sněmovnou na její první schůzi. Neschválí-li je Poslanecká sněmovna, pozbývá další platnosti.“ Tuto úpravu charakterizuje Z. Štín jako přenesení legislativní pravomoci Parlamentu na Senát, a to pravomoci podmíněné rozpuštěním Sněmovny a omezené jednak výlukami v odstavci 2, jednak časem.⁶³

Ve srovnání s úpravami československými vidíme několik prvků diskontinuitních. Prvním je sám substitut, jímž je druhá parlamentní komora namísto společného parlamentního orgánu, resp. hlavy státu. Kromě důvodů již zmíněných je třeba zmínit také vyvážení zasedání Senátu ze závislosti na zasedání Poslanecké sněmovny; druhé komory za První republiky ani ve federaci jednat samostatně nemohly, obě byly rozpustitelné (z těchto důvodů se s obdobou českého uspořádání nesetkáváme ani v zahraničí).

Dalším, rovněž již naznačeným prvkem, je omezení substituce pouze na výkon zákonodárné pravomoci (s výlukami), a nikoliv též jiných působností Poslanecké sněmovny. Pravděpodobným důvodem může být snaha ohraničit působnost Senátu výlučně na oblast zákonodárství, zatímco kontrola vlády měla zůstat monopolem Poslanecké sněmovny.

Třetí odchylka se týká substituování pouze rozpuštěné Poslanecké sněmovny. Je sice pravdou, že bylo zavedeno stálé zasedání Sněmovny, přesto období, kdy Poslanecká sněmovna nezasedá, není totožné s obdobím od rozpuštění do voleb; spadá sem i přerušení zasedání a doba mezi volbami a svoláním zasedání, resp. zahájením ustavující schůze nově zvolené Sněmovny. Pokud bychom se zabývali vymezením doby, kdy fak-

⁵⁹ VOJÁČEK, L.: dílo cit. v pozn. 56, str. 676–677.

⁶⁰ Vládní komise vycházela z negativních zkušeností s pravomocí přijímat opatření s mocí zákona (možnost zneužití, kvalita) a z existence dostatečných pojištěk zajišťujících plynulý zákonodárný proces. Viz HENDRYCH, D., SVOBODA, C. a kol.: *Ústava České republiky. Komentář* (Praha, 1997), str. 49–50. Viz též text příslušející k pozn. 55.

⁶¹ CHRASTILOVÁ, B., MIKEŠ, P.: dílo cit. v pozn. 53, str. 379–380.

⁶² Přes skromnější rozsah substituce je reflexe tohoto institutu důvodem, proč významný americký internacionalista a konstitucionalista českého původu E. STEIN hodnotí lépe Ústavu českou než slovenskou – viz STEIN, E.: *Česko – Slovensko. Konflikt, roztržka, rozpad* (Praha, 2000), str. 219.

⁶³ Štín, Z.: dílo cit. v pozn. 7, str. 35.

ticky nemohou být přijímány zákony, může být srovnatelně dlouhá s dobou nefungování Poslanecké sněmovny po jejím rozpuštění (od ukončení činnosti Sněmovny krátce před řádným uplynutím jejího volebního období až po konstituování jejích orgánů, kdy teprve lze zahájit zákonodárný proces): mj. chybí jednoznačné určení okamžiku svolání ustavující schůze Poslanecké sněmovny (stanoven je pouze nejzazší – třicátý – den zahájení zasedání); ustavující schůze může být provázena řadou politických problémů souvisejících se sestavováním koaliční vlády atd. Nepřímým důsledkem voleb tak je zastavení procesu projednávání a přijímání nových zákonů na mnoho měsíců (příprava na volby, volby, ustavování orgánů, lhůty svazující legislativní proces). Podobně to platí o přerušení zasedání Poslanecké sněmovny. Logice zákonných opatření jako substitutu zákonů by tedy mohlo odpovídat rozšíření oprávnění přijímat zákonná opatření Senátu i na další období nečinnosti Poslanecké sněmovny. Jelikož ale lze přerušené zasedání Poslanecké sněmovny obnovit z iniciativy prezidenta republiky, vlády nebo nejméně pětiny poslanců, zůstává eventuálním problémem jen situace, kdy je Poslanecká sněmovna delší dobu po volbách neakceschopná.

Čtvrté vybočení z tradice se týká nutnosti schválit zákonná opatření na první schůzi Poslanecké sněmovny (po volbách) pod sankcí pozbytí platnosti. První dvě československé ústavy pro ratihabici stanovily prekluzivní lhůtu dvou měsíců, ústavní úpravy z let 1960 a 1968 potvrzení zákonných opatření vázaly na nejbližší zasedání. V našem případě není možné pracovat se zasedáním, které je stálé, bylo však možné využít časového vymezení. Zákonná opatření mohou být velmi rozsáhlá⁶⁴ a Sněmovna by o nich neměla hlasovat „naslepo“. První schůze po volbách je schůzí ustavující, kdy se teprve volí funkcionáři a konstitují orgány. Pomineme-li fakt, že jednací řád Sněmovny způsob projednávání zákonných opatření Senátu vůbec neupravuje, nebude patrně jiné cesty, než ustavující schůzi přerušit do doby projednání zákonných opatření ve výborech. Na základě jejich doporučení plénium rozhodne a teprve poté bude moci být první schůze ukončena.

V této souvislosti je vhodné zmínit i časovou pro-

blevu mezi neschválením, resp. neprojednáním zákonného opatření Poslaneckou sněmovnou a vyhlášením příslušného usnesení Sněmovny, resp. sdělení jejího předsedy ve Sbírce zákonů. V zájmu právní jistoty by tato doba měla být minimální, neboť jinak nelze předjít situacím, kdy někdo postupuje podle zákonného opatření, jež již pozbylo platnosti, aniž by to však měl možnost zvědět jinak, než sledováním jednání Poslanecké sněmovny. Předešlé konstatování by neplatilo jen tehdy, pokud bychom „účinnost pozbytí platnosti“ zákonného opatření spojili právě až s vyhlášením ve Sbírce zákonů, pro což ovšem právní řád patrně nenabízí oporu.

Vedle toho, co bylo právě vyjmenováno, však můžeme v řadě dalších detailů naopak vidět návaznost na domácí tradice, byť někdy poněkud neustálené. Patří sem požadavek neodkladnosti⁶⁵ a iniciativní monopol vlády.⁶⁶

Z hlediska kontinuity a diskontinuity má poněkud hybridní povahu výlučka z věcné působnosti zákonných opatření. Zákonná opatření jsou vyloučena ve věcech Ústavy, státního rozpočtu, státního závěrečného účtu, volebního zákona a mezinárodních smluv podle čl. 10.⁶⁷ Vezmeme-li v potaz, že zákonná opatření jsou přijímána ve věcech, které by jinak vyžadovaly přijetí zákona, působí poněkud překvapivě zařazení státního závěrečného účtu i smluv podle čl. 10 Ústavy, neboť nejde o zákony; ostatně ani akt, jímž Parlament dává najevo svůj souhlas s jejich obsahem nemá charakter zákona, nýbrž usnesení.⁶⁸ Sporný je tudíž efekt této úpravy.

Ústavodárce patrně dává najevo, byť způsobem nepřilíš konzistentním, že si nepřeje, aby v době rozpuštění Sněmovny Senát rozhodoval o státním závěrečném účtu: tvrdím nicméně, že čl. 42 odst. 2 v kombinaci s čl. 33 odst. 1 Ústavy by zajistil totéž. Co se týče mezinárodních smluv, nemůže je prezident republiky ratifikovat bez souhlasu obou komor (od 1. června 2002 výslovně, předtím pravděpodobně), na čemž nic nemění ani rozpuštění Poslanecké sněmovny. Senát by klidně mohl souhlas k ratifikaci dát (za sebe), čekalo by se však na ukončení parlamentního projednávání po ustavení nové Sněmovny. Pro podaný výklad osobně pléduji, přinejmenším se zřetelem k efektivitě: Se-

⁶⁴ Kdyby nebylo v roce 1998 zkráceno volební období Sněmovny, nýbrž byla rozpuštěna, mohl by mít formu zákonného opatření např. zákon o vysokých školách.

⁶⁵ Neodkladnost zvažuje sám návrhovač, po něm Senát a nakonec i Poslanecká sněmovna. Otázkou je, zda může být předmětem zkoumání Ústavního soudu v rámci případného přezkumu ústavnosti Sněmovnou schváleného zákonného opatření Senátu. Na jednu stranu může jít o kritérium formální (procedurální) ústavnosti, na stranu druhou je však jeho povaha nikoliv právní, nýbrž politická, proč by Ústavní soud měl po mém soudu ponechat její zvážení ústavním orgánům s bezprostřední demokratickou legitimitou. Obdobné řešení zvolila První republika.

⁶⁶ Důvodová zpráva k tomu uvádí: „Jestliže dojde k rozpuštění Poslanecké sněmovny, přebírá některé její funkce Senát, který je nerozpustitelný. V takovém případě je nejen přenesená pravomoc omezena, ale navíc je její výkon vázán především na zákonodárnou iniciativu vlády, neboť základním účelem tohoto ustanovení je zajistit kontinuitu základního fungování moci výkonné a zákonodárné i v době krize.“

⁶⁷ Přestože toto ustanovení nebylo přímo dotčeno tzv. euronovelou Ústavy, nepřímou jí bylo zasazeno změnou okruhu mezinárodních smluv: původně se jednalo pouze o smlouvy lidskoprávní, nyní jde o všechny mezinárodní smlouvy Parlamentem projednávané za účelem vyslovení souhlasu k ratifikaci.

⁶⁸ Za nadbytečné považují tyto výjímky KOLÁŘ, P., PECHÁČEK, Š., SYLLOVÁ, J.: dílo cit. v pozn. 55, str. 171.

nát „nepřijme zákonné opatření ve věci smluv podle čl. 10“, čímž dostojí pokynu ústavodárce, může však vyslovit souhlas k ratifikaci, kterým samozřejmě nezavazuje Parlament jako celek; mezinárodní závazek vznikne stejně až po ratifikaci té které mezinárodní smlouvy.⁶⁹

Vyloučení státního rozpočtu není v našem ústavním vývoji žádnou novinkou,⁷⁰ na rozdíl od volebního zákona.⁷¹ Ústavodárce zjevně shledal právní úpravu voleb (komor Parlamentu, územní samosprávy) v té míře citlivou, že ji vědomě vyhradil povinné shodě obou komor (viz čl. 40 Ústavy), obdobně jako „věci Ústavy“ (čl. 39 odst. 4 Ústavy). Posledně zmíněná otázka nicméně není rovněž prosta problémů.

Vládní návrh Ústavy ČR (sněmovní tisk 152) opeřoval s pojmem „ústava“, který je nám znám v podobě „ústava ČSSR/ČSFR“ z ústavního zákona o čs. federaci. Při projednávání vládního návrhu Ústavy v ČNR se ale z „ústavy“ stala „Ústava“. Zatímco „Ústava“ je jednoznačně ústavní zákon č. 1/1993 Sb., co by znamenala „ústava“? Někteří autoři ji považují za synonymu „ústavního pořádku“.⁷² Souhlasíme-li s nimi, lze vzhledem k formulační změně ve vládním návrhu usuzovat, že platné znění Ústavy zřejmě Senátu umožňuje přijímat zákonná opatření, která nezasahují do Ústavy ČR, avšak zasahují do jiných součástí ústavního pořádku, případně je přímo vytvářejí, ovšem samozřejmě jen tehdy, navrhne-li to vláda.⁷³ Jelikož je explicitně vyloučena Ústava, nelze argumentovat ani tak, že zákonná opatření nahrazují jen „zákon“, a nikoliv „ústavní zákon“; v takovém případě by byla i zmínka o Ústavě nadbytečná. Není snad však sporu o tom, že by bylo třeba při změnách ústavního pořádku zákonným opatřením Senátu postupovat velmi opatrně, a to zejména při zásazích do Listiny.⁷⁴

Proti právě podanému výkladu stojí dva argumenty vycházející ovšem z běžných zákonů. Zákon o Ústavním soudu v § 64 odst. 6 klade Poslaneckou sněmovnou schválené zákonné opatření Senátu naroveň zákonům. S tím se můžeme vypořádat pomocí teze o nepřipustnosti restriktivního výkladu Ústavy pomocí běžného

zákona, tj. nemůžeme skrze něj dovést nepřipustnost zásahů do ústavního pořádku zákonným opatřením. Museli bychom naopak vyložit zákon pomocí Ústavy tak, že naroveň zákonu mohou být stavěna pouze zákonná opatření nahrazující zákony, a nikoliv zákony ústavní.

Druhý argument je závažnější: jednací řád Senátu totiž neodlišuje způsob projednávání a schvalování zákonných opatření podle předmětu úpravy a stupně právní síly. I s tím se ale lze vyrovnat interpretací odvozenou z Ústavy – při mlčení jednacího řádu se při hlasování obdobně užití pravidla stanovená pro schvalování běžných a ústavních zákonů (prosté a kvalifikované většiny); analogicky by následně postupovala i Sněmovna při schvalování příslušného zákonného opatření.

Vlastní projednávání zákonných opatření upravuje jednací řád Senátu v části třinácté. Návrh zákonného opatření přikáže organizační výbor Senátu výboru nebo výborům spolu se lhůtou k projednání. Jednání výborů i plně schůze Senátu se v zásadě neliší od jednání o návrzích zákonů, nelze však podávat návrh, aby se Senát návrhem zákonného opatření nezabýval a naopak je možné uplatnit návrh, aby Senát návrh zákonného opatření vrátil vládě k dopracování (ani zde, ani jinde v jednacích rádech obou komor však nejsou upraveny rozdílné důsledky tohoto usnesení oproti usnesení zamítavému). Při jednání za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu odpadá projednávání ve výborech; rytmus práce je koncipován tak, aby se Senát mohl usnést do 72 hodin od předložení návrhu zákonného opatření vládou (analogie s čl. 8 odst. 2 ústavního zákona o bezpečnosti ČR).

Komentovaný čl. 33 Ústavy sice od jejího přijetí nedoznal žádné změny, stal se však objektem několika pokusů o ni. Ty první souvisejí se snahou zrušit Senát jako ústavní orgán, byl dosud neustavený (sněmovní tisky 29 a 135, I. volební období, a 3 a 15, II. volební období). Všechny mechanicky vypustily z Ústavy zmínky o Senátu a senátorech, přičemž zřídily stálý parlamentní orgán (Stálou, resp. Parlamentní radu),

⁶⁹ Obavu „ze změn nebo přijetí smluv podle čl. 10 Ústavy“ tedy považují za lichou – viz HENDRYCH, D., SVOBODA, C. a kol.: dílo cit. v pozn. 61, str. 50.

⁷⁰ C. SVOBODA dává vyloučení státního rozpočtu a státního závěrečného účtu do souvislosti s tím, že vláda není odpovědná Senátu – viz PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část 1.* (Praha, 2001), str. 294.

⁷¹ Nehodlám zde zabíhat do výkladu (rozsahu) pojmu „volební zákon“. Odkazuji na své dva články „Volební zákony. K výkladu pojmu volební zákon v legislativní praxi Senátu“, in: *Parlamentní zpravodaj* č. 2/2001 a „Rok 2004 ve vývoji vybraných institutů českého ústavního práva“, in: *Právní rozhledy* č. 12/2005, jakož i na tam citovanou literaturu. Restriktivní výklad nejnoveji předstíel FILIP, J.: *Postup při schvalování „volebního zákona“ podle čl. 40 Ústavy ČR*, in: *Časopis pro právní vědu a praxi* č. 1/2005; polemice s ním se bude nutně věnovat jindy.

⁷² BARTOŇ, M.: *Ústavní zakotvení Rady pro rozhlasové a televizní vysílání*, in: HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. (eds.): *Výkonná moc v ústavním systému České republiky* (Brno, 2005), str. 213–214, HŘEBEK, J. in: GERLOCH, A., HŘEBEK, J., ZUBEK, V.: *Ústavní systém České republiky* (Praha, 4. vyd. 2002), str. 163. Třeba ovšem dodat, že J. HŘEBEK v čl. 33 vůbec nezmiňuje „Ústavu“, nýbrž „ústavu“.

⁷³ Obdobně (a kriticky) PAVLÍČEK, V., HŘEBEK, J.: *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. Ústavní systém* (Praha, 2. vyd. 1998), str. 163. Opačně HENDRYCH, D., SVOBODA, C. a kol.: dílo cit. v pozn. 61, str. 50, kde jsou za „věci Ústavy“ považovány „věci ústavního pořádku“.

⁷⁴ Na to upozorňuje KLÍMA, K.: *Ústavní právo* (Plzeň, 2. vyd. 2004), str. 305.

který by převzal kompetenci přijímat zákonná opatření, resp. vykonávat pravomoci prezidenta namísto předsedy Senátu podle čl. 66 Ústavy.

Další dva návrhy vzešly ze Senátu. První byl vlastně jen podnětem k zákonodárné iniciativě Senátu (senátní tisk 84, II. funkční období). Výluku z oprávnění přijímat zákonná opatření stanovil tak, že se jedná o ústavní zákony, státní rozpočet a zákony podle čl. 40 Ústavy. Iniciací procesu přijímání zákonných opatření neměla mít v rukou pouze vláda, ale i prezident republiky a skupina nejméně sedmnácti senátorů. Důvodová zpráva vycházela z toho, že by Senát neměl samostatně přijímat žádné zákony, pro něž Ústava předepisuje souhlas obou komor. Změna iniciativy je vysvětlována obavou z paralýzy vlády v důsledku politické krize; pak by se tento zvláštní typ zákonodárného procesu, ačkoliv koncipovaný se zřetelem ke kontinuitě, vůbec nespustil. Oficiální senátní návrh novely Ústavy (sněmovní tisk 1134, III. volební období) na předchozí návrh navázal. Z okruhu subjektů iniciativy však vypustil skupinu senátorů.

Popis zákonodárné substituce v ČR můžeme zakončit u krizových stavů. Již jsem se zmínil, že ústavní zákon o bezpečnosti ČR umožnil Senátu převzít rozhodování Poslanecké sněmovny o krizových stavech v době, kdy je rozpuštěna. Avšak již v I. volebním období Sněmovny byly vládou předloženy „Zásady ústavního zákona o obraně České republiky“ (sněmovní tisk 1313). Pro případ bezprostředního ohrožení svrchovanosti a celistvosti státu se navrhovalo upravit stav ohrožení, jež měla vyhlášovat i odvolávat vláda. Pokud včasné schůzi Parlamentu bránily překážky, přecházely za stavu ohrožení z důvodů operativnosti jeho pravomoci na vládu. Ta mohla ve věcech, jež nesnou odkladu, přijímat opatření s mocí zákona, která se nicméně nesměla týkat Ústavy a volebního zákona. Tato opatření měla trvat pouze po dobu stavu ohrožení a podléhala schválení Sněmovnou na její nejbližší schůzi. Navržená podoba zákonodárné substituce se ale ukázala politicky neakceptovatelnou a v pozdějším návrhu ústavního zákona o bezpečnosti České republiky (sněmovní tisk 282, II. volební období) se již neobjevuje.

V současnosti probíhající analýza úplnosti a efektivitativy právní úpravy bezpečnostního systému ČR téma zákonodárné substituce za krizových stavů znovu otevírá. Jako možný problém se totiž ukazuje fakt monopolizace zákonodárného procesu Parlamentem i za

válečného stavu a stavu ohrožení státu. Ústavní úprava umožňuje zkrácení zákonodárného procesu; to však může být neefektivní vzhledem k tomu, že komory Parlamentu nemusejí být např. při narušení komunikací usnášeníschopné. Jelikož vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu není překážkou rozpuštění Poslanecké sněmovny ani nevede k opětovnému svolání Sněmovny již rozpuštěné, může být závažnou překážkou v chodu státu i vazba nouzového a válečného státního rozpočtu na schválení Poslaneckou sněmovnou.

V diskusích provázejících evaluaci ústavní úpravy byly zvažovány různé formy zákonodárné substituce („krizový výbor“ Parlamentu, „krizové výbory“ obou komor, prezident republiky, vláda). Hledáno bylo řešení situace, kdy a) jsou obě komory nezpůsobilé se usnášet, b) Senát je způsobilý se usnášet, avšak vzhledem k tomu, že Sněmovna nebyla rozpuštěna, nemůže působit jako „náhradní zákonodárce“, c) Senát je nezpůsobilý se usnášet a současně je Sněmovna rozpuštěna, d) je způsobilá se usnášet Sněmovna, nikoliv však Senát. Ve všech těchto případech nemohou být ústavně konformním způsobem přijímány normativní právní akty se silou zákona.⁷⁵

Osobně se přikláním k substituci v podobě institutu „mimořádných nařízení se silou zákona“, která by měla v rukou exekutiva, konkrétně prezident republiky na návrh vlády.⁷⁶ Existuje i návrh spojující oba zmíněné ústavní orgány v poněkud jiném vztahu: nouzová nařízení by vydávala vláda se souhlasem prezidenta republiky.⁷⁷ Argumentovat se dá ve prospěch obou řešení jak odkazy na zahraniční úpravy, tak ústavním postavením obou orgánů: prezident republiky je vrchním velitelem ozbrojených sil, naopak vláda má řádnou nařizovací pravomoc podle čl. 78 Ústavy. Podstatné je po mém soudu propojení prezidenta republiky a vlády za účelem vzájemné kontroly, jež však v tomto případě není na úkor efektivitě (mohou jednat společně). Všechna „mimořádná nařízení se silou zákona“ by podléhala potvrzení oběma komorami Parlamentu (zákonodárná moc náleží podle čl. 15 Ústavy dvoukomorovému Parlamentu) na jejich nejbližší schůzi, jinak by pozbyla další platnosti.⁷⁸ „Síla zákona“ jistě znamená vyloučení ústavních zákonů, otázkou je, zda by neměly být provedeny výluky i mezi zákony běžnými (např. volební zákon).

Pokud jde o přijímání mimořádného nebo válečného státního rozpočtu při rozpuštění Poslanecké sněmovny, mohlo by řešení vypadat takto: Byla-li by

⁷⁵ Nedomnívám se, že by bylo lze v situaci podle písmena d) korektně pracovat s prekluzivní lhůtou pro vyjádření Senátu k návrhu běžného zákona (30 dnů, resp. 24 hodin). Po mém soudu jsou obě lhůty vázány na postoupení návrhu zákona Senátu, který jej může (má) projednat, přičemž prekluzivní lhůta má povahu „sankce“ za vědomou nečinnost.

⁷⁶ Jde vlastně o reprodukci modelu dekretální pravomoci prezidenta republiky za prozatímního státního zřízení v Londýně.

⁷⁷ VANÍČEK, J.: *Činnost ústavních orgánů za krizových situací*, in: Správní právo č. 5/2001, str. 276. Podobný model rozhodování najdeme např. v § 44 Ústavy Slovenského státu z roku 1939. V jiné práci, VANÍČEK, J.: *Ústavní zákon o bezpečnosti státu v čase vojny, vojnového stavu, výjimečného stavu a núdzového stavu a ústavní zákon o bezpečnosti ČR*, in: PAVLÍČEK, V. a kol.: *Právo a bezpečnost státu* (Praha, 2002), str. 56–57, autor považuje obě varianty za možné.

⁷⁸ Zajímavý rozbor této tematiky podává SUCHÁNEK, R.: *Nouzové zákonodárství*, in: PAVLÍČEK, V. a kol.: *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn* (Praha, 2004).

Sněmovna již rozpuštěna v době rozhodování o krizových stavech a za jejich trvání, rozhoduje o státním rozpočtu Senát. Pokud není Senát usnášeníschopný, rozhoduje vláda, což platí i v případě, že Poslanecká sněmovna sice rozpuštěna nebyla, avšak přesto není usnášeníschopná. Ku prospěchu by mohl být též zákaz rozpuštění Sněmovny za trvání krizových stavů; opětovné svolání Poslanecké sněmovny již rozpuštěné by však zřejmě nebylo příliš účinné, neboť čl. 35 Ústavy rozpuštění chápe jako sankci za nečinnost, resp. neakceschopnost, na čemž opětovné svolání nic nezmění.

IX. ÚSTAVNÍ POMĚRY SLOVENSKÉ REPUBLIKY

Na Slovensku se zákonodárná substituce objevuje až na základě zvláštního ústavního zákona č. 227/2002 Zb., a to jen pro období války, válečného stavu a výjimečného stavu, je-li znemožněna činnost Národní rady.⁷⁹ Teprve citovaným ústavním zákonem byl zrušen ústavní zákon č. 10/1969 Sb., o Radě obrany státu, ve znění pozdějších předpisů, který však byl již nespíše obsoletní. Každopádně se z jeho znění nedá vyčíst, že by republiková Rada obrany mohla po zániku federace plnit funkci substituta výkonu zákonodárné pravomoci. Přesto *L. Orosz* upozorňuje na praktickou ústavní praxi, jež patrně na místo federálních orgánů prostě „dosadila“ orgány slovenské.⁸⁰ Dělo se tak v důsledku nepřijetí zákona o Bezpečnostní radě SR, který byl připraven ve vládě s dominancí HZDS a měl ústavní zákon o Radě obrany státu nahradit.⁸¹

Důvodem omezení substituce pouze na mimořádné stavy může být kombinace stálého zasedání s relativně nepravděpodobným rozpuštěním Národní rady (trojí odepření důvěry, resp. vyslovení nedůvěry vládě během šesti měsíců). Podle ústavního zákona č. 227/2002 Zb. je substitutem Parlamentní rada, složená z předsedy a místopředsedů jednokomorového parlamentu, předsedů a místopředsedů výborů a předsedů poslaneckých klubů; k přijetí usnesení je třeba nadpolo-

viční většiny všech členů. Ve výše zmíněných obdobích Parlamentní rada – pouze tehdy je aktivována – nahrazuje Národní radu ve všech působnostech, s výjimkou několika vyloučených. V oblasti tvorby práva přijímá usnesení nahrazující zákony, která podléhají ratihabici na první schůzi Národní rady po té, co je schopna se sejít. Co do věcného rozsahu přijímaných zákonů je Parlamentní rada omezena výlukou týkající se ústavních zákonů, volebních zákonů, zákonů o politických stranách a hnutích a zákonů o způsobu provádění referenda.

X. ZÁVĚR

Jednou z klíčových otázek, které si kladou věda ústavního práva i věda politická je otázka po tom, kde se nachází v tu kterou chvíli moc, kým a jak je vykonávána. Zákonodárná pravomoc patří mezi ta oprávnění státu, která se nejzávažněji projevují v životech občanů. Proto je podstatné zjišťovat, zda zákonodárny sbor – jako přirozený a legitimní nositel této pravomoci – je schopen ji stále vykonávat, resp. kdo ji vykonává, není-li toho schopen.⁸² Odpovědi nám nabízejí různé koncepce delegace a substituce výkonu zákonodárné pravomoci. V tomto textu jsem se pokoušel v zásadě pouze o podání přehledu substituce výkonu zákonodárné pravomoci v Československu v letech 1918–1992 a v obou nástupnických republikách po jeho zániku.

S výjimkou mimořádných období vzniku a obnovy státu v letech 1918–1920, 1945–1946 a 1993–2002 (platí pro Slovensko) byla substituce reprezentativních sborů jako zákonodárců pravidelnou součástí ústavní úpravy. Dáno je to významem, který je v moderních společnostech přičítán přijímání primárních normativních aktů; někdy se dokonce mluví o vládnutí pomocí legislativy. Tuto tezi nevyvrací ani SNR před rokem 1968, neboť její zákonodárná působnost byla téměř zanedbatelná.⁸³

Sledujeme-li institucionální zajištění zákonodárné substituce, jde buď o orgán vytvářený z nitra par-

⁷⁹ VANÍČEK, J.: *Ústavní zákon o bezpečnosti státu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu a ústavní zákon o bezpečnosti ČR*, in: PAVLÍČEK, V. a kol.: *Právo a bezpečnost státu* (Praha, 2002), str. 40 násl., CIBULKA, L.: *Ústava Slovenskej republiky a otázky bezpečnosti státu*, in: PAVLÍČEK, V. a kol.: *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn* (Praha, 2004), str. 350.

⁸⁰ OROSZ, L.: *Bezpečnostná problematika v kontexte ústavných zmien na Slovensku*, in: PAVLÍČEK, V. a kol.: *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn* (Praha, 2004), str. 356–357.

⁸¹ KRÁL, J.: *Mimoriadne situácie a ich úprava v ústavnom systéme Slovenskej republiky*, tamtéž, str. 370.

⁸² Právě tato otázka patřila k těm zásadním při tvorbě výmarské ústavy: potřeba „náhradního orgánu“ (*Reserveorgan*) pro krizové situace vedla k pojetí silného a přímo voleného říšského prezidenta, kteréžto pojetí však v sobě neslo značně rizikový potenciál. Přímluvcem postavení říšského prezidenta nejen jako vyvážení Říšského sněmu, ale i jako rezervního orgánu byl mj. první nositel této funkce F. EBERT; k naplnění obou aspektů prezidentství však došlo až za P. von Hindenburga. Viz FROMME, F. K.: dílo cit. v pozn. 14, str. 42 násl.

⁸³ Právotvorná působnost SNR se pohybovala v sinusoidách: od suverénního (mocenský monismus) a dekretální normotvorbě prezidenta republiky úspěšně konkurujícího orgánu z let 1944–1945 přes oslabení pražskými dohodami, dekretem o Prozatímním Národním shromáždění, ústavním zákonem o Ústavodárném Národním shromáždění a Ústavou 9. května k téměř eliminované autonomii v roce 1960; rok 1968 znamená nový vzestup, záhy omezený další centralizací. K soustavnému posilování ústřednímu v plnost zákonodárné působnosti dochází po roce 1989. Změny působnosti jsou patrné i v aktivitě SNR, tj. četnosti schůzí a počtu schvalovaných zákonů: např. v letech 1951–1953 se sešla na pouhých pěti schůzích, od poloviny roku 1951 do poloviny roku 1953 neprojednala ani jeden zákon. K těmto otázkám viz obsáhlou studii VOJÁČKA, L.: dílo cit. v pozn. 56.

lamentu jako celku, nebo o orgán exekutivní, anebo o stále činnou parlamentní komoru. Nezdá se přitom, že by proměna politických režimů ve výběru variant hrála rozhodující roli: intraparlamentní orgán byl instalován již v parlamentním režimu, a nikoliv až v obdobích vlády shromáždění.

Nejdříve se setkáváme se Stálým výborem, jenž byl zřízen právě jako substitut (zákonodárství a dohled nad vládou), později s předsednictvem, které kombinuje běžnou organizační a koordinanční agendu se substitucí parlamentu. Po roce 1960 a zvláště u SNR a ČNR k tomu přistupuje ještě další prvek exekutivních činností. Výkon zákonodárné pravomoci je pouze jednou složkou substitute; často je odlišen podle relevantních podmínek (běžné a mimořádné okolnosti), jež se projevují v rozsahu případných výluk. Trvalá platnost opatření přijímaných místo zákona je podmíněna dodatečným schválením parlamentního pléna, zprvu limitovaným lhůtou (dva měsíce), později událostí (ukončení následujícího zasedání). Mění se i další podmínky zákonodárné substitute jako je iniciace (do roku 1960 jen vláda) a kontrola, ať již politická (absolutní veto prezidenta republiky, resp. předsedy vlády),

nebo právní (Ústavní soud v letech 1920–1939 a v roce 1992).

Substituce exekutivou (prezident republiky) je příkladem z doby válečného stavu ústavní nouze. Zvláštní exekutivní variantou byla též Rada obrany státu jako krizový substitut předsednictva FS.

Nástupnické státy věnovaly zákonodárné substituci podstatně menší pozornost. Možná proto, že zasedání jejich parlamentů jsou koncipována jako stálá. Opožděná slovenská ústavní úprava z roku 2002 přesně zapadá do rámce československého institucionálního vývoje. Také v jejím případě se setkáme s orgánem vytvořeným ze středu parlamentu, nadaným zásadně universální substitucí, jejíž je substitute zákonodárná pouze částí. Poněkud atypicky jsou stanoveny jen věcné limity zákonodárné substitute. Přetržku s předchozím vývojem znamená zaměření jen na mimořádné stavy. Konečně substitute Parlamentu jednou z komor je případem samostatné České republiky. Je však podmíněna rozpuštěním Sněmovny a věcně omezena převážně na oblast zákonodárství; ani tam ale nepokrývá všechny situace.