

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI  
FAKULTA PRÁVNICKÁ

**PRÁVNÍ POSTAVENÍ ČLENŮ NÁRODNÍHO  
SHROMÁŽDĚNÍ ČSR V LETECH 1920-1939**

*DIPLOMOVÁ PRÁCE*

**PLZEŇ, 2022**

**JIŘÍ HYNEK**

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

FAKULTA PRÁVNICKÁ  
KATEDRA PRÁVNÍCH DĚJIN

STUDIJNÍ PROGRAM PRÁVO A PRÁVNÍ VĚDA  
STUDIJNÍ OBOR PRÁVO

**PRÁVNÍ POSTAVENÍ ČLENŮ NÁRODNÍHO  
SHROMÁŽDĚNÍ ČSR V LETECH 1920-1939**

*DIPLOMOVÁ PRÁCE*

Zpracoval: Jiří Hynek

Vedoucí práce: JUDr. et. Mgr. Vendulka Valentová, PhD.

Plzeň, 2022

# ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2021/2022

## ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE (projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Jiří HYNEK**  
Osobní číslo: **R17M0104P**  
Studijní program: **M6805 Právo a právní věda**  
Studijní obor: **Právo**  
Téma práce: **Právní postavení členů Národního shromáždění ČSR v letech 1920-1939**  
Zadávací katedra: **Katedra právních dějin**

### Zásady pro vypracování

1. Úvod
2. Postavení zákonodárců před rokem 1920
3. Postavení Národního shromáždění v ústavním systému
4. Sdružování v politických stranách
5. Volby do Národního shromáždění
6. Mandát poslance a senátora
7. Činnost členů Národního shromáždění v rámci vnitřního fungování jeho komor
8. Otázky imunity poslanců a senátorů
9. Vývoj po roce 1939
10. Závěr

Rozsah diplomové práce:  
Rozsah grafických prací:  
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná**

**Seznam doporučené literatury:**

WEYR, František. *Soustava československého práva státního*  
WEYR, František. *Československé právo ústavní*  
BAXA, Bohumil. *Parlament a parlamentarism*  
PEŠKA, Zdeněk. *Československá ústava a zákony s ní související*  
HÁCHA, Emil et al. *Slovník veřejného práva československého*  
Sborník věd právních a státních. Praha: Bursík a Kohout, 1901-1948.  
Parlament: Revue zaměřená na politické a státní otázky, sociologii a ekonomii  
Časopis pro právní a státní vědu  
Moderní stát : revue pro politiku, parlamentarismus a vědy státní  
Ústavní zákon č. 121/1920 Sb., Ústava Československé republiky  
Zákon č. 123/1920 Sb., řád volení do Poslanecké sněmovny  
Zákon č. 325/1920 Sb., jednací řád Poslanecké sněmovny Národního shromáždění  
Zákon č. 326/1920 Sb., jednací řád Senátu Národního shromáždění

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. et Mgr. Vendulka Valentová, Ph.D.**  
Katedra právních dějin

Datum zadání diplomové práce: **5. února 2021**  
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2022**

  
\_\_\_\_\_  
**JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.**  
děkan



  
\_\_\_\_\_  
**JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.**  
vedoucí katedry

V Pízní dne 1. října 2021

## **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci vypracoval samostatně s použitím uvedené literatury a zdrojů informací.

V Plzni, 30. března 2022

.....  
Jiří Hýnek

## **Poděkování**

Na tomto místě bych rád poděkoval vedoucí práce, paní JUDr. et Mgr. Vendulce Valentové, PhD. za rady a připomínky k práci.

## OBSAH

ÚVOD.....	1
1. POSTAVENÍ ZÁKONODÁRCŮ PŘED ROKEM 1920.....	3
1.1. DUBNOVÁ ÚSTAVA.....	3
1.2. BŘEZNOVÁ ÚSTAVA.....	4
1.3. ÚNOROVÁ ÚSTAVA.....	5
1.4. PROSINCOVÁ ÚSTAVA.....	5
1.5. VZNIK ČESKOSLOVENSKA.....	8
2. POSTAVENÍ NÁRODNÍHO SHROMÁŽDĚNÍ V ÚSTAVNÍM SYSTÉMU.....	12
2.1. SNĚM PODKARPATSKÉ RUSI V ÚSTAVĚ.....	14
2.2. PROVEDENÍ AUTONOMIE PODKARPATSKÉ RUSI A SLOVENSKE KRAJINY NA PŘELOMU LET 1938 A 1939.....	16
2.3. REFERENDUM.....	17
2.4. BIKAMERALISMUS.....	19
2.5. PĚTKA.....	24
3. SDRUŽOVÁNÍ V POLITICKÝCH STRANÁCH.....	26
3.1. LEGÁLNÍ ÚPRAVA.....	29
3.2. POMNICOVSKÁ LEGISLATIVA.....	37
4. VOLBY DO NÁRODNÍHO SHROMÁŽDĚNÍ.....	39
4.1. OBECNÉ INFORMACE O PRVOREPUBLIKOVÝCH VOLBÁCH.....	39
4.2. VOLEBNÍ PRÁVO JAKOŽTO SUBJEKTIVNÍ PRÁVO OBČANA.....	40
4.2.1. ZÁKLADNÍ ZÁSADY VOLEBNÍHO PRÁVA.....	40
4.2.1.1. VŠEOBECNOST.....	40
4.2.1.1.1. VÝJIMKY.....	41
4.2.1.1.1.1. ZLETILOST.....	41
4.2.1.1.1.2 ZTRÁTA VOLEBNÍHO PRÁVA VÝROKEM SOUDU.....	42
4.2.1.1.2. VOLEBNÍ PRÁVO PRO ŽENY.....	44
4.2.1.2. ROVNOST.....	45
4.2.1.3. TAJNOST.....	46
4.2.1.4. VOLEBNÍ POVINNOST.....	47
4.3. ZPŮSOB PŘEPOČTU HLASŮ NA MANDÁTY.....	48
4.3.1. VÁZANÉ KANDIDÁTNÍ LISTINY.....	48
4.3.2. POMĚRNÝ SYSTÉM.....	52
4.4. VOLEBNÍ SOUD.....	56
4.5. SPORNÁ ÚZEMÍ A DALŠÍ VOLEBNÍ PŘEDPISY.....	61
5. MANDÁT POSLANCE A SENÁTORA.....	65
5.1. VZNIK A ZÁNİK MANDÁTU POSLANCE ČI SENÁTORA.....	65
5.1.1. JUDIKATURA VOLEBNÍHO SOUDU.....	68
5.2. KOMU PATŘÍ MANDÁTY?.....	72
5.3. PENĚŽITÉ NÁHRADY A JINÉ PENĚŽITÉ VÝHODY.....	75
5.4. INKOMPATIBILITA.....	78
5.4.1. ÚSTAVNÍ ÚPRAVA.....	79
5.4.2. ZÁKONNÁ ÚPRAVA.....	81
5.5. ZÁKAZ OBRACET SE K VEŘEJNÝM ÚŘADŮM K PODPOŘE OSOBNÍCH ZÁJMŮ STRAN.....	84
6. ČINNOST ČLENŮ NÁRODNÍHO SHROMÁŽDĚNÍ V RÁMCI VNITŘNÍHO FUNGOVÁNÍ JEHO KOMOR.....	86
6.1. ZASEDÁNÍ KOMOR PARLAMENTU, VÝBORY.....	87
6.2. FUNKCE NÁRODNÍHO SHROMÁŽDĚNÍ.....	89
6.3. VOLBY OSTATNÍCH FUNKCIONÁŘŮ.....	93

6.4 PARLAMENTNÍ ORGÁNY .....	93
6.4.1 KLUBY.....	95
6.4.2. KOMISE.....	97
6.4.3. VÝBORY .....	98
6.5. LEGISLATIVNÍ PROCES .....	99
6.6. KONTROLNÍ ČINNOST PARLAMENTU .....	104
6.6.1 VYSLOVENÍ NEDŮVĚRY .....	104
6.6.2. INTERPELACE A DOTAZY .....	104
6.7. SENÁT.....	105
6.7.1. VOLBA PREZIDENTA REPUBLIKY.....	105
6.8. SOUDNÍ ČINNOST .....	106
6.9. STÁLÝ VÝBOR .....	108
7. OTÁZKY IMUNITY POSLANCŮ A SENÁTORŮ .....	111
7.1. ÚSTAVNÍ PRAMENY IMUNITY .....	113
7.1.1. IMUNITA NA HLASOVÁNÍ A VÝROKY UČINĚNÉ NA PŮDĚ SNĚMOVNY .....	113
7.1.2. IMUNITA NA NEÚŘEDNÍ ČINY .....	114
7.2. APLIKACE ÚSTAVNÍ ÚPRAVY .....	115
7.3. DISCIPLINÁRNÍ SNĚMOVNÍ ŘÍZENÍ.....	118
7.3.1. NOVELIZACE .....	120
8. VÝVOJ PO ROCE 1939 .....	123
8.1. PROTEKTORÁT ČECHY A MORAVA.....	123
8.2. SLOVENSKÉ ODBOJOVÉ ORGÁNY .....	124
8.3. NORMOTVORBA LONDÝNSKÝCH EXILOVÝCH ORGÁNŮ .....	125
8.4. TŘETÍ REPUBLIKA .....	127
8.4.1. PROZATÍMNÍ NÁRODNÍ SHROMÁŽDĚNÍ .....	129
8.4.2. ÚSTAVODÁRNÉ NÁRODNÍ SHROMÁŽDĚNÍ .....	131
ZÁVĚR .....	133
POUŽITÉ PRAMENY .....	135
SUMMARY.....	145



## ÚVOD

Cílem této diplomové práce je přiblížit čtenářům postavení zákonodárce a vůbec parlamentarismu v období 1920 až 1939 v Československu. Vybrané časové období se může pro nezasvěceného čtenáře zdát možná trochu matoucí, jelikož období československé první republiky trvalo od roku 1918 do roku 1938. Časový úsek mezi lety 1920 a 1939 však byl vybrán záměrně, jelikož jsem do práce chtěl zahrnout i změny v turbulentním roce 1938, kdy z liberálně demokratického státu se stal stát autoritářský.

Samotné téma budou ohraničovat dvě kapitoly, ve kterých se pokusím nastínit úpravu, která předcházela, respektive následovala vymezenému období. Jejich cílem bude čtenáře uvést do kontextu, kdy bude zajímavé sledovat, jak velký rozdíl byl v úpravě zejména volebního práva v Rakousko-Uhersku, a poté v nově vzniklé republice. Obdobně zajímavé jistě bude porovnání přístupu k Německé menšině po obou světových válkách.

Druhá kapitola bude spíše obecná a bude se snažit přiblížit ukotvení Národního shromáždění v ústavním systému první republiky, kdy postavení tohoto orgánu moci zákonodárné bude jistě odlišné od monarchistické úpravy. Zároveň zde budou popsány vzájemné vztahy mezi vrcholnými orgány ostatních „mocí“ ve státě, zejména moci výkonné – vládou a prezidentem. Kromě Národního shromáždění zde bude pojednáno i o ostatních subjektech, které disponovaly zákonodárnou mocí, tedy o sněmu Podkarpatské Rusi, a následně také sněmu Slovenské krajiny. Kapitola bude též obsahovat historický exkurz v podobě popisu fungování tzv. „Pětky“, tedy orgánu nijak legálně neupraveného, ale s velkou faktickou mocí.

Třetí kapitola představuje téma, které se zdá být pro období první republiky charakteristickým fenoménem – politické strany. Tato uskupení, které zákon nijak neupravoval, měly za první republiky obrovskou moc; ve třetí kapitole se tedy pokusím přiblížit, jak teorie i judikatura nahlížela na tyto subjekty a jaká práva a povinnosti jim přiznávala.

Ve čtvrté kapitole bude popsáno volební právo, které jakožto právní odvětví úzce souvisí s tématem práce, jelikož kvalita volebního práva ovlivňuje kvalitu složení zákonodárného sboru. Vzhledem k tématu práce tedy bude pojednáno pouze o volebním právu do Poslanecké sněmovny a Senátu a bude poukázáno zejména na jeho základní zásady a specifika.

Stěžejními kapitolami budou pátá, šestá a sedmá kapitola, které se budou věnovat přímo tématu práce, a to právním postavením zákonodárců. Pátá kapitola se bude věnovat otázkám souvisejícím s mandáty, se způsoby jejich vzniku a zániku, jejich „vlastnictví“ a inkompatibilitě funkcí. Kapitola šestá pojedná o činnosti uvnitř parlamentních komor, tedy úpravy parlamentního jednání a s tím souvisejících práv a povinností jeho členů. Zároveň zde přiblížím, jak probíhal výkon základních funkcí parlamentu, tedy funkce legislativní a funkce kontrolní. V kapitole sedmé se pak budu věnovat důležitému právu zákonodárce, a to jeho imunitě, popíši též průběh disciplinárního řízení vedeného před sněmovními komorami.

Jako zdroje pro svoji práci bych rád použil zejména dobové publikace, články z odborných periodik a judikaturu.

## 1. POSTAVENÍ ZÁKONODÁRCŮ PŘED ROKEM 1920

V první kapitole mé práce se pokusím čtenáři přiblížit historický kontext, tedy zejména politickou a ústavní situaci, která předcházela sledovanému období. Jelikož, jak to již v normotvorbě často zcela logicky bývá, nová legislativa buď úzce navazuje na tu předcházející či naopak se vůči ní snaží co možná nejvíce vymezit.

Ačkoliv při revolucích a náhlých změnách, kterými události roku 1918 bezpochyby byly, bývá volena spíše druhá možnost, prvorepublikový normotvůrce se přiklonil spíše k první variantě, a to již v prvním zákoně samostatného státu.<sup>1</sup> Přestože vznikl nový stát, který se přiklonil k republikanismu a na tu dobu až radikálně demokratické formě vlády, z právního hlediska se vyznačoval jistou kontinuitou, a to zejména v odvětvích, jejichž kodexy byly inkorporovány z monarchického právního řádu, ale v jistém smyslu i v odvětví ústavního práva.

Nepříliš erudovaný čtenář odchován „dobami temna“ a „úpěním pod Rakouskem“ by si mohl myslet, že celé období Habsburské monarchie bylo charakterizováno absolutismem, absencí demokracie, lidských práv a svobod, a že ta skutečná demokracie a svoboda nastala až po velkém převratu dne 28.10.1918. Nižší ukáží, že to úplně neplatí, a v době vzniku Československa již určitá tradice parlamentarismu, a dokonce i českých politických stran byla.

### 1.1. DUBNOVÁ ÚSTAVA

Historie moderního parlamentarismu v Habsburské monarchii se začala psát v revolučním roce 1848, kdy pod tlakem lidových bouří byla vydána 25.4.1848 historicky první rakouská ústava, zvaná Pillersdorfova či dubnová. Tato v § 34 zakotvovala instituci zvanou Říšský sněm, která měla spolu s císařem vykonávat zákonodárnou moc.

Říšský sněm měl být složen ze dvou komor, a to ze senátu a z poslanecké sněmovny. Senát byl koncipován jakožto konzervativnější komora složená z příslušníků císařské rodiny, z členů jmenovaných senátem a ze 150 členů volených velkostatkáři ze svého středu.<sup>2</sup> Poslanecká sněmovna měla mít 383 poslanců volených na základě zájmového zastoupení tak, že jeden poslanec měl

---

<sup>1</sup> Čl. II zákona č. 11/1918 Sb.

<sup>2</sup> § 35 dubnové ústavy.

případnout na 50 000 obyvatel.<sup>3</sup> Pasivní volební právo mělo případnou mužům od 30 let.<sup>4</sup> Kromě ústavy byl na počátku května vydán volební řád do poslanecké sněmovny, který ale vyloučit z volebního práva nemajetné a nižší vrstvy dělnictva.<sup>5</sup>

Již tato ústava stanovila některé práva a povinnosti členů sněmoven, zejména zásadu voleného mandátu<sup>6</sup> a imunitu.<sup>7</sup> Ústava sama byla oktrojována, tedy vydána bez souhlasu ústavodárného sněmu, a nikdy nenabyla účinnosti.<sup>8</sup>

## 1.2. BŘEZNOVÁ ÚSTAVA

Hned po roce již nový císař František Josef I. vydal novou, tzv. březnovou (či Stadionovu) ústavu. Tato obsahovala již zárodek určité decentralizace, jelikož rozdělila území monarchie mimo jiné na země, zároveň stanovila jejich orgány a dala jim pravomoc spravovat zemské záležitosti. Co se těmito záležitostmi myslelo, upravoval § 35 ústavy, jednalo se ale víceméně o marginální záležitosti. Složení zemských sněmů mělo být stanoveno na základě přímých voleb.<sup>9</sup>

Ústava zachovala dvoukomorový Říšský sněm, kdy vrchní sněmovnu měli tvořit členové nepřímého volení zemskými sněmy, přičemž pasivní volební právo měli nabýt čtyřicátým rokem věku.<sup>10</sup> Nižší komora měla být volena přímo občany, aktivního volebního práva ale měly požívat pouze nejvyšší vrstvy.<sup>11</sup> Volby měl být veřejné a ústní.<sup>12</sup> I tato ústava obsahovala práva a povinnosti členů sněmoven, kromě již výše zmíněné imunity<sup>13</sup> a volného mandátu<sup>14</sup> obsahovala též ustanovení týkající se neslučitelnosti funkcí.<sup>15</sup> Nicméně stejně jako ústava dubnová, i tato nikdy nevstoupila v účinnost.<sup>16</sup>

---

<sup>3</sup> VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. *České právní dějiny*. 3. upravené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. ISBN 978-80-7380-575-3. - str. 243.

<sup>4</sup> Tamtéž.

<sup>5</sup> MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Leges, 2010. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-39-4. - str. 212.

<sup>6</sup> § 40 dubnové ústavy.

<sup>7</sup> § 42 dubnové ústavy.

<sup>8</sup> MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Leges, 2010. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-39-4. - str. 212.

<sup>9</sup> § 78 březnové ústavy.

<sup>10</sup> § 42 březnové ústavy.

<sup>11</sup> MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Leges, 2010. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-39-4. - str. 213.

<sup>12</sup> § 46 březnové ústavy.

<sup>13</sup> § 63 březnové ústavy.

<sup>14</sup> § 56 březnové ústavy.

<sup>15</sup> § 51 březnové ústavy.

<sup>16</sup> VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. *České právní dějiny*. 3. upravené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. ISBN 978-80-7380-575-3. - str. 244

### 1.3. ÚNOROVÁ ÚSTAVA

První ústava, která nabyla účinnosti, byla vydána v roce 1861, a bylo ji přezdíváno únorová či Schmerlingova. Tato ústava stanovovala dvě podoby parlamentu označeného jako Říšská rada, a to užší a širší, který měl zahrnovat i uherské poslance a měl řešit záležitosti celé monarchie. Tato širší říšská rada se ovšem nikdy nesešla.<sup>17</sup>

Říšská rada byla rozdělena opět na dvě komory, přičemž panská sněmovna byla tvořena zletilými mužskými příslušníky císařské rodiny,<sup>18</sup> dále pak členy jmenovanými dědičně císařem,<sup>19</sup> a nakonec tzv. virilisty, tedy těmi, kteří drželi mandát z titulu své funkce, což byli vybraní církevní hodnostáři.<sup>20</sup> Poslanecká sněmovna měla 343 členů, přičemž tito členové byli voleni zemskými sněmy dle systému zájmů.<sup>21</sup> Funkce poslancům zanikala dnem, kdy se poprvé sešlo nové složení zemského sněmu, které je do funkce zvolilo, tedy složení Poslanecké sněmovny se obnovovalo po částech.<sup>22</sup> I zde byla zakotvena zásada volného mandátu, ovšem pouze pro instrukce pocházející od voličů.<sup>23</sup> Toto ustanovení mělo tedy spíše chránit poslance před nátlakem ze strany jejich voličů, než před jinými vlivy. Ustanovení týkající se imunity či neslučitelnosti funkcí v ústavě chybělo. K přijetí zákona byla ústavou vyžadována shoda obou komor Říšské rady a následné schválení císařem.<sup>24</sup>

Kromě Říšské rady se ustanovily i orgány do značné míry samosprávné, a to zemské sněmy. Složení sněmu Království českého bylo tvořeno zčásti virilisty, zčásti pak bylo voleno na základě kuriijního systému.<sup>25</sup> Pravomoc tohoto orgánu byla v podstatě totožná s pravomocí stanovenou již březnovou ústavou.<sup>26</sup>

### 1.4. PROSINCOVÁ ÚSTAVA

Dne 21.12.1867 byl přijat jako jeden ze souboru zákonů tvořících tzv. Prosincovou ústavu zákon č. 141/1867 ř.z. Zákon potvrzoval decentralizační tendence ústavy únorové, jeho asi nejdůležitější změnou bylo přenesení generální

---

<sup>17</sup> Tamtéž.

<sup>18</sup> § 2 únorové ústavy.

<sup>19</sup> § 3 únorové ústavy.

<sup>20</sup> § 4 únorové ústavy.

<sup>21</sup> § 7 únorové ústavy.

<sup>22</sup> § 17 únorové ústavy.

<sup>23</sup> § 15 únorové ústavy.

<sup>24</sup> § 12 únorové ústavy.

<sup>25</sup> § 3 zemského zřízení zemského sněmu Království českého.

<sup>26</sup> § 18 zemského zřízení zemského sněmu Království českého.

zákonodárné kompetence.<sup>27</sup> Jelikož tato úprava platila v českých zemích až do roku 1918, pokusím se jí přiblížit podrobněji.

Jak jsem již uvedl, generální zákonodárná kompetence připadla zemským sněmům, přičemž působnost Říšské rady byla vymezena taxativně.<sup>28</sup> Samotná Říšská rada se opět skládala ze dvou sněmoven, z panské sněmovny a poslanecké sněmovny.

Panská sněmovna byla koncipována jakožto konzervativní komora, přičemž jejími členy byli „*plnoletí princové císařského domu*“,<sup>29</sup> dědičnými členy byli plnoleté hlavy šlechtických rodů, které císař jmenoval za členy<sup>30</sup> a svoje místo v panské sněmovně si ponechali i virilisté z řad církevních hodnostářů.<sup>31</sup> Císař měl dále právo jmenovat členem panské sněmovny kohokoliv, kdo se zasloužil o stát, církve, vědu nebo umění, aniž by pocházel ze šlechtického rodu.<sup>32</sup> Počet členů panské sněmovny tedy nebyl určitý a mohl se v čase měnit. Poslanecká sněmovna oproti tomu byla volena zemskými sněmy ze svých středů, přičemž ústava stanovovala počet členů, který připadl jednotlivým zemím, kdy na české království připadalo ze všech zemí Předlitavska nejvíce poslanců.<sup>33</sup> Volby probíhaly opět na základě tzv. systému zastoupení zájmů.

Poměrně rozvinutá byla otázka imunity, a to pro všechny členy Říšské rady. Výslovně bylo stanoveno, že členové Říšské rady nebyli odpovědní kvůli hlasování; za své výroky v souvislosti s výkonem mandátu byli podrobeni pouze disciplinární pravomoci své komory. V průběhu zasedání sněmovny nemohl být její člen trestně stíhán, výjimkou bylo dopadení při činu, které muselo být okamžitě hlášeno prezidentovi sněmovny a sněmovna mohla vyslovit zrušení či odložení stíhání po dobu zasedání.<sup>34</sup>

Ústava též přebrala již dříve zakotvenou inkompatibilitu členství v obou sněmovnách zároveň<sup>35</sup> a zásadu volného mandátu.<sup>36</sup> Nově zakotvila práva obou

---

<sup>27</sup> § 12 zákona č. 141/1867 ř.z.

<sup>28</sup> § 11 zákona č. 141/1867 ř.z.

<sup>29</sup> § 2 zákona č. 141/1867 ř.z.

<sup>30</sup> § 3 zákona č. 141/1867 ř.z.

<sup>31</sup> § 4 zákona č. 141/1867 ř.z.

<sup>32</sup> § 5 zákona č. 141/1867 ř.z.

<sup>33</sup> § 6 zákona č. 141/1867 ř.z.

<sup>34</sup> § 16 zákona č. 141/1867 ř.z.

<sup>35</sup> § 1 zákona č. 141/1867 ř.z.

<sup>36</sup> § 16 zákona č. 141/1867 ř.z.

sněmoven interpelovat ministry.<sup>37</sup> Ústava i nadále vyžadovala shodu obou komor parlamentu na návrhu zákona, výjimkou bylo jednání o jednotlivých položkách finančního zákona nebo o výši kontingentu vojska k odvedení v zákoně o doplňování vojska, kdy bylo výslovně stanoveno, že „*jestliže nemůže být i přes opakované projednání dosaženo shody mezi oběma sněmovnami (...) pak platí nižší číslo za schválené*“.<sup>38</sup> I přes poměrně pokrokovou úpravu stále zůstala zachována hlavní postavení císaře ve státě, které vyplývalo nejen z jeho práva uzavřít zasedání sněmoven, které znamenalo ukončení sněmovních prací, ale též z poměrně zdoluhavé zákonodárné procedury, značných práv vlády jmenované císařem při parlamentním jednání a v neposlední řadě nutnosti konsenzu obou sněmoven, kdy v druhé byla výhradně zastoupena šlechta a duchovenstvo. Uvedená úprava nicméně nebyla definitivně, poněvadž již v roce 1873 byla zákony č. 40/1873 ř.z. a č. 41/1873 ř.z. zavedena přímá volba členů Poslanecké sněmovny, jejichž počet se zvedl na celkem 353. Volby nicméně probíhaly na základě kurijního systému, přičemž „nejnižší“ voličská třída venkovských obcí prováděla volbu nepřímo skrze volitele.<sup>39</sup> Aktivní volební právo zákon přiznával mužům již od 24 let, pasivní od 30 let.<sup>40</sup>

V roce 1882 a 1896 proběhly další úpravy volebního práva, které nicméně pouze upravovaly kurijní systém směrem k snížení majetkových cenů nejen pro volby do Říšské rady, ale též do zemských sněmů, což mělo za následek převahu českých politiků v českých zemích<sup>41</sup> a zapříčinilo vznik mnoha českých stran, které později byly hlavními činiteli v české meziválečné politice.<sup>42</sup>

Z uvedených reforem byla významnější spíše ta druhá, zvaná Badeniho reforma, která vytvořila tzv. všeobecnou volební kurii, pro kterou nebyl vyžadován žádný majetkový cenzus; volební právo tak bylo přiznáno zejména široké vrstvě

---

<sup>37</sup> § 21 zákona č. 141/1867 ř.z.

<sup>38</sup> § 13 zákona č. 141/1867 ř.z.

<sup>39</sup> Čl. I zákona č. 40/1873 ř.z.

<sup>40</sup> Tamtéž.

<sup>41</sup> MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Leges, 2010. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-39-4. - str. 227.

<sup>42</sup> SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*. Praha: Linde Praha, 2013. ISBN 978-80-7201-922-9. - str. 31.

dělnictva.<sup>43</sup> Jejich hlas ale stále zůstal nerovným, jelikož v rámci této kurie mohli volit i ti, kteří už volili v rámci jiné kurie.<sup>44</sup>

Poslední úpravy volebního práva nastaly na počátku 20. století, kdy nejprve bylo do zemského sněmu Českého (1901), a poté i do zemského sněmu Moravského (1905) zavedeno přímé volební právo pro všechny kurie.<sup>45</sup>

Poslední předválečná změna volebního práva do Říšské rady nastala v roce 1907, která byla poměrně radikální. Byly zrušeny kurie i majetkový census a volby se již začaly řídit principy, na kterých stojí dodnes, a na které navázal i prvorepublikový zákonodárce, tedy na zásadách přímého, rovného a tajného volebního práva. Určitý pozůstatek po majetkovém censu ale přeci jen ve volebním zákoně zůstal, jelikož z volebního práva byly vyloučeny osoby požívající chudinské zaopatření, dále pak osoby, na jejichž jmění byl prohlášen konkurz, případně osoby odsouzené za stanovené trestné činy či přestupky.<sup>46</sup>

### 1.5. VZNIK ČESKOSLOVENSKA

První československá úprava parlamentarismu byla ze své podstaty dočasná a vyplývala z nezbytnosti vytvořit zákonný podklad pro orgán, který bude vytvářet a schvalovat základní zákony nově vzniklého státu. Onou dočasností měl být původně skutečně krátký časový úsek, nakonec se ale práce na těchto právních předpisech zpozdily natolik, že dočasnost trvala takřka rok a půl.

Dne 13. listopadu 1918 tak byl Národním výborem přijat zákon č. 37/1918 Sb. o prozatímní ústavě. Národní výbor byl fakticky fungující orgán vzniknuvší 18.11.1916, který měl sjednotit většinu českých politických stran.<sup>47</sup> Význam tohoto orgánu časem upadal, až 13.7.1918 došlo k jeho reorganizaci, kdy bylo jeho složení stanoveno na základě tzv. Švehlova klíče dle výsledků posledních voleb do poslanecké sněmovny Říšské rady. Z 38 členů tak připadlo 10 míst sociální

---

<sup>43</sup> MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Leges, 2010. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-39-4. - str. 227.

<sup>44</sup> VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. *České právní dějiny*. 3. upravené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. ISBN 978-80-7380-575-3. - str. 270.

<sup>45</sup> MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Leges, 2010. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-39-4. - str. 227.

<sup>46</sup> § 8 zákona č. 17/1907 ř.z.

<sup>47</sup> VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. *České právní dějiny*. 3. upravené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. ISBN 978-80-7380-575-3. - str. 282.



demokracii, 9 agrárníků, 9 státoprávním demokratům,<sup>48</sup> 4 socialistům, 4 lidovcům, a po jednom staročechům a realistům<sup>49</sup>.

Prozatímní ústava hned v § 1 stanovila orgán zákonodárné moci, a to Národní shromáždění, které se utvořilo rozšířením Národního výboru na 256 členů tak, že každá strana získala šestkrát více mandátů, než měla v Národním výboru a zbylých 24 mandátů bylo rozděleno mezi agrárníky, sociální demokraty, národní demokraty a socialisty s tím, že museli tyto mandáty rozdělit mezi strany v Národním výboru dosud nezastoupené, zejména moravské.<sup>50</sup> Nevýhodou takto složeného parlamentu, který byl jinak v rámci možností složen demokraticky, byla absence zástupců národnostních menšin a zástupců Slováků.<sup>51</sup> Ačkoliv by to mohlo vypadat jako svévole českých politiků, kteří chtěli postavit zejména Němce již před hotovou věc, což z jejich strany pravděpodobně tak skutečně bylo,<sup>52</sup> je nutné podotknout, že sami zástupci Němců neměli na participaci na přípravě právních předpisů nově vzniklé republiky sebemenší zájem a snažili se buď zabránit vzniku nového státu nebo alespoň připojit většinově německé oblasti k Německu.<sup>53</sup> Poté, co obě varianty padly, se zástupci českých Němců demonstrativně uchýlili do Vídně, kde vyvíjeli i s podporou rakouské vlády dále svoji činnost až do roku 1919.<sup>54</sup> Jak vidno, zájem o vzájemnou spolupráci mezi Čechy a největší národnostní menšinou v novém státě nebyl ani na jedné straně.

Ustanovení § 1 bylo předmětem novelizace z 11.3.1919, kdy byl zvýšen počet členů Národního shromáždění o zástupce Slovenského klubu sdružujícího slovenské poslance celkově na 270 členů.<sup>55</sup> Tato změna vycházela z návrhu slovenských poslanců podaného již 20.11.1918.<sup>56</sup>

---

<sup>48</sup> Po vzniku Československa se tato strana přetransformovala na Národní demokracii.

<sup>49</sup> Obě strany později sloučeny s Národní demokracií.

<sup>50</sup> PEŠKA, Zdeněk. *Československá ústava a zákony s ní související*. Praha: Československý Kompas, 1935. Komentované zákony Československé republiky. - str. 107.

<sup>51</sup> Vyjma tzv. „pražských Slováků“ jako byl například Šrobár.

<sup>52</sup> PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu*. Vyd. 4., Reprint 3. vyd. Praha: Academia, 2003. ISBN 80-200-1095-5. - str. 42

<sup>53</sup> KÁRNÍK, Zdeněk. *České země v éře První republiky (1918-1938)* Díl první. Vznik, budování a zlatá éra republiky (1918-1929). Třetí vydání. Praha: Libri, 2017. ISBN 978-80-7277-563-7. - str. 38.

<sup>54</sup> Tamtéž - str. 43.

<sup>55</sup> PEŠKA, Zdeněk. *Československá ústava a zákony s ní související*. Praha: Československý Kompas, 1935. Komentované zákony Československé republiky. - str. 108.

<sup>56</sup> KUKLÍK, Jan. *Příběh československé ústavy 1920*. Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2020. ISBN 97880-246-4541-4. - str. 69.

Ustanovení § 2 stanovilo, že stejný klíč, jaký byl použit pro vytvoření Národního shromáždění, má být použit i pro doplňování Národního shromáždění, pokud by nějaký jeho člen odpadl. Již toto ustanovení přineslo v praxi určité interpretační problémy, které souvisely zejména s otázkou „vlastnictví“ mandátu, tedy zda mandát vlastní primárně politická strana či konkrétní zákonodárce. Jak přiblížím v dalších kapitolách, tato otázka byla hojně diskutována i v pozdějších letech.

První případ se týkal Josefa Svatopluka Machara, který, ač člen Národní demokracie, byl do Národního shromáždění zvolen plénem Národního výboru ještě před účinností Prozatímní ústavy nikoliv jakožto člen Národní demokracie, ale jakožto významný český spisovatel, tedy nebyl počítán mezi zástupce politické strany. Národní demokracie ale nicméně chtěla s odkazem na § 2 obsadit toto místo svým členem Antalem Staškem. Otázka byla řešena ústavním výborem, který se usnesl, že jeho místo by mělo být obsazeno obdobnou osobností, která se zasloužila o národ. Celou věc mělo nicméně rozhodnout plénum Národního shromáždění, kdy Kuklík popisuje zajímavou situaci, kdy jednotlivé politické strany navrhovaly na toto místo významné literáty od Petra Bezruče po Ivana Olbrachta (syna Antala Staška), přičemž nakonec dospěly k dohodě a na počátku prosince byl zvolen skutečně Antal Stašek.<sup>57</sup>

Uvedený případ byl spíše úsměvnou historkou, jejíž potenciální užití v budoucnu se nezdálo pravděpodobným, nicméně druhý případ byl již pro téma této práce zajímavější. 7. dubna 1919 vystoupili ze sociální demokracie poslanci Modráček a Hudec a oznámili založení strany československého lidu pracujících.<sup>58</sup> Sociální demokracie tyto své členy formálně odvolala, a zároveň oznámila předsednictvu sněmovny jména svých členů, kteří měli na uprázdněná místa nastoupit. Hudec s Modráčkem zároveň oznámili, že tento postup neuznávají, a chtěli si své mandáty ponechat. Věc musel rozhodovat ústavní výbor, který se přiklonil ke koncepci mandátu jakožto vlastnictví strany, kdy k tomuto závěru došel jednak historickou interpretací, kdy přiblížil okolnosti vzniku Prozatímní ústavy, a jednak intepretací ustanovení § 3, které stanovovalo způsoby zániku mandátu člena

---

<sup>57</sup> KUKLÍK, Jan. *Příběh československé ústavy 1920*. Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2020. ISBN 97880-246-4541-4. - str. 75-76.

<sup>58</sup> PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu, I: 1918-1919*. Praha: Lidové noviny, 1991. ISBN 80-7106-036-4.– str. 553-554.

parlamentu dle názoru ústavního výboru pouze demonstrativně.<sup>59</sup> Ačkoliv se historická argumentace při pozdějších debatách o „vlastnictví“ mandátu již příliš neobjevovala, naopak interpretace zákonného ustanovení o ztrátě mandátu jakožto o demonstrativním výčtu případů se později ujala i v judikatuře volebního soudu.<sup>60</sup> Poslanci Hudec s Modráčkem tedy o svůj mandát přišli a nahradili je jiní zástupci sociálních demokratů.<sup>61</sup>

Ustanovení § 3 tedy stanovovalo, jak uvedeno výše, pouze demonstrativně způsoby zániku mandátu člena Národního shromáždění. Kromě ztráty svéprávnosti, kdy ztráta mandátu nastupovala ex lege, a odsouzení pro trestný čin, který způsobil ztrátu volitelnosti do obcí, kdy o ztrátě členství muselo rozhodnout Národní shromáždění, praxe dovodila ještě odvolání politickou stranou. Dalšími způsoby byla smrt člena a dobrovolné se vzdání mandátu.<sup>62</sup>

Prozatímní ústava dále obsahovala kvóra pro přijetí různých druhů zákonů. Pro jednání a usnášeníschopnost byla vyžadována přítomnost alespoň jedné třetiny poslanců a souhlasu nadpoloviční většiny z nich. Ke změně taxativně vymezených zákonů, k volbě prezidenta republiky a k vyhlášení války bylo potřeba přítomnosti alespoň dvou třetin členů a souhlasu dvou třetin přítomných.<sup>63</sup> Toto ustanovení bylo později předmětem novelizace, kdy byla některá kvóra upravena.

Úpravu parlamentarismu obsahovaly též některé další zákony přijaté mezi 28. říjnem 1918 a přijetím ústavy, jednalo se o zákon č. 35/1918 sb. o osobní nedotknutelnosti členů Národního shromáždění a zákon č. 36/1918 Sb. o jednacím řádu Národního shromáždění.

---

<sup>59</sup> KUKLÍK, Jan. *Příběh československé ústavy 1920*. Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2020. ISBN 97880-246-4541-4. - str. 77-78.

<sup>60</sup> Viz kapitola Mandáty.

<sup>61</sup> KUKLÍK, Jan. *Příběh československé ústavy 1920*. Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2020. ISBN 97880-246-4541-4. - str. 78.

<sup>62</sup> PEŠKA, Zdeněk. *Československá ústava a zákony s ní související*. Praha: Československý Kompas, 1935. Komentované zákony Československé republiky. - str. 108.

<sup>63</sup> § 6 zákona č. 37/1918 Sb.

## 2. POSTAVENÍ NÁRODNÍHO SHROMÁŽDĚNÍ V ÚSTAVNÍM SYSTÉMU

Tato kapitola se pokusí představit ústavní systém meziválečného Československa jako takový a bude jakýmsi teoretickým všeobecným úvodem k této práci. Důkladněji se zde zaměřím zejména na moc zákonodárnou, kterou bylo Národní shromáždění *de iure* součástí nikoliv výlučným, ač *de facto* skutečně výlučným a jediným orgánem.

Československý stát dne 28.10.1918 nevznikl náhodou, ale předcházela mu desetiletí snah zejména českých obrozenců, o pokud ne úplnou samostatnost, tak alespoň o značnou míru autonomie uvnitř Habsburské monarchie. Jak je uvedeno v předchozí kapitole, původně absolutistická moc panovníkova se od druhé poloviny 19. století začala decentralizovat a v českých zemích měl určité pravomoci zemský sněm; na přelomu století začalo vznikat též velké množství politických stran, které právě v období první republiky tvořily základ většiny vládních koalic.

Myšlenka samostatného státu posílila s první světovou válkou, kdy již nedlouho po jejím vypuknutí se začaly objevovat úvahy nejen o samostatném státě jako takovém, ale též o jeho formě, kdy v zásadě byla shoda na demokratickém a konstitutivním státu, ale nebylo jasné, kdo bude stát v jeho čele, zda panovník či prezident.<sup>64</sup>

V druhé polovině roku 1918, kdy se již porážka Centrálních mocností zdála býti nevyhnutelná, formulovali představitelé zahraničního odboje několik dokumentů, které načrtávaly budoucí uspořádání Československého státu, a které byly v materiálním smyslu základem i pro ústavodárce při vypracování nejen ústavy samotné, ale též zákonů nižší právní síly s ústavou propojených.

Takovým dokumentem byla zejména Washingtonská deklarace, která velmi explicitně odkazovala na americké ústavní uspořádání; zároveň zakotvila skutečně základní zásady, na kterých byl nový stát založen, a to mimo jiné na republikánském zřízení, poměrném zastoupení a demokracii.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> BROKLOVÁ, Eva. *Československá demokracie: politický systém ČSR 1918-1938*. Praha: Sociologické nakladatelství, 1992. Studie (Sociologické nakladatelství). ISBN 80-901059-6-3. - str. 19.

<sup>65</sup> GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. I. Díl, 1914-1945*, Univerzita Karlova v Praze, nakladatelství Karolinum, Praha, 2005. - str. 35-37.

Prvním zákonem, kterým vstoupil v nově vzniklé republice v platnost, byl zákon č. 11/1918 Sb. o zřízení samostatného státu československého. Tento zákon zmiňoval dva orgány nové republiky, a to Národní shromáždění a Národní výbor.<sup>66</sup>

Zmiňovaný zákon též výslovně uváděl, že „*státní formu československého státu určí Národní shromáždění ve srozumění s Československou Národní radou v Paříži*“,<sup>67</sup> ačkoliv, jak uvádím výše, orgány zahraničního odboje již měly o republikánské podobě státu vcelku jasno. Vzhledem k okolnostem je nicméně pochopitelné, že komunikace mezi domácím a zahraničním odbojem nebyla ideální.

Zákon č. 37/1918 Sb., Prozatímní ústava, již bez pochyb stanovila, že hlavou státu je prezident.<sup>68</sup> Výkonem zákonodárné moci bylo výslovně pověřeno Národní shromáždění,<sup>69</sup> které vzešlo z Národního výboru a bylo složeno ze zástupců politických stran tak, jak tyto strany uspěly v posledních předválečných volbách v roce 1911.<sup>70</sup> Prozatímní ústava též upravovala příslušnost orgánů moci výkonné a nařizovací<sup>71</sup> a obsahovala též ustanovení týkající se soudů.<sup>72</sup> Inspirace u ústavního systému USA tedy byla zjevná.<sup>73</sup>

„Definitivní“ ústava již pevně rozdělovala ve svých hlavách moc vládní a výkonnou, moc zákonodárnou a moc soudcovskou. Mezi orgány moci vládní a výkonné ústava zařazovala prezidenta republiky, vládu a ministerstva a nižší správní úřady,<sup>74</sup> soudcovskou moc rozdělovala mezi soudy civilní a trestní, mezi výslovně zmíněnými soudy byl Ústavní soud a Nejvyšší soud.<sup>75</sup>

Vztahy mezi Národním shromážděním a výše uvedenými orgány byly poměrně úzké, jelikož se jim ale budu věnovat zejména v dalších kapitolách, naznačím je zde jen zkratkovitě s odkazem na příslušné ustanovení ústavy. Zvláště těsné vztahy bezpochyby panovaly mezi mocí výkonnou a zákonodárnou. Prezident

---

<sup>66</sup> Čl.2 zákona č. 11/1918 Sb.

<sup>67</sup> Čl.1 zákona č. 11/1918 Sb.

<sup>68</sup> § 7, odst. 1 zákona č. 37/1918 Sb.

<sup>69</sup> § 4 zákona č. 37/1918 Sb.

<sup>70</sup> KÁRNÍK, Zdeněk. *České země v éře První republiky (1918-1938)* Díl první. Vznik, budování a zlatá éra republiky (1918-1929). Třetí vydání. Praha: Libri, 2017. ISBN 978-80-7277-563-7. - str. 63-64.

<sup>71</sup> § 14 zákona č. 37/1918 Sb.

<sup>72</sup> § 13 zákona č. 37/1918 Sb.

<sup>73</sup> BROKLOVÁ, Eva. *Československá demokracie: politický systém ČSR 1918-1938*. Praha: Sociologické nakladatelství, 1992. Studie (Sociologické nakladatelství). ISBN 80-901059-6-3. - str. 23.

<sup>74</sup> Hlava třetí Ústavy.

<sup>75</sup> § 95, odst. 2 Ústavy.

republiky byl volen Národním shromážděním,<sup>76</sup> Národním shromážděním mohl být také stíhán a odsouzen pro velezradu.<sup>77</sup> Mezi pravomoci prezidenta republiky naopak patřilo právo svolávat a rozpouštět zasedání obou komor parlamentu,<sup>78</sup> v oblasti zákonodárné měl pravomoc vetovat zákon schválený oběma komorami,<sup>79</sup> ovšem toto veto měl Parlament, respektive Poslanecká sněmovna, možnost přehlasovat.<sup>80</sup>

„Vláda je odpovědná poslanecké sněmovně, která ji může vyslovit nedůvěru.“<sup>81</sup> Již z tohoto ustanovení je zřejmý velmi úzký vztah mezi mocí zákonodárnou a mocí vládní. Členové vlády měli povinnost odpovědět na interpelace členů Národního shromáždění<sup>82</sup> a dostavit se na schůzi výboru komory, pokud se výbor tak usnesl.<sup>83</sup> Naopak mezi významné oprávnění vlády vůči zákonodárné moci patřila beze sporu zákonodárná iniciativa.<sup>84</sup>

Jak uvádím již výše, základním prvkem moci zákonodárné v Československé republice, a *de facto* i jediným jejím prvkem, bylo Národní shromáždění. Dle textu ústavy ale tento orgán nebyl jediným, který mohl vydávat právní předpisy s mocí zákona.

## 2.1. SNĚM PODKARPATSKÉ RUSI V ÚSTAVĚ

Prvním takovým orgánem, kterému ústava též přiznávala tuto pravomoc, byl sněm Podkarpatské Rusi, a to ohledně zákonů „*ve věcech jazykových, vyučovacích, náboženských, místní správy, jakož i v jiných věcech, které by naň přenesly zákony Československé republiky*“.<sup>85</sup> Tato formulace přímo vyplývala ze znění tzv. Saint-Germainské smlouvy z 10.9. 1919, uzavřené mezi Československem a vítěznými mocnostmi první světové války.<sup>86</sup>

Důvodová zpráva k ústavě nicméně postavení sněmu Podkarpatské Rusi poněkud devalvovala, jelikož dle ní byla zákonodárná pravomoc tohoto orgánu odvozena od Národního shromáždění a jen Národní shromáždění ji prostřednictvím

---

<sup>76</sup> § 56, odst. 1 Ústavy.

<sup>77</sup> § 67, odst. 1 Ústavy.

<sup>78</sup> § 64, odst. 1, bod 4. Ústavy.

<sup>79</sup> § 47 Ústavy.

<sup>80</sup> § 48 Ústavy.

<sup>81</sup> § 75 Ústavy.

<sup>82</sup> § 52, odst. 2 Ústavy.

<sup>83</sup> § 27, odst. 2 Ústavy.

<sup>84</sup> § 81, písm. a) Ústavy.

<sup>85</sup> § 3, odst. 4 Ústavy.

<sup>86</sup> Čl. 11 smlouvy č. 508/1921 Sb.

změny ústavy mohlo měnit.<sup>87</sup> Dle některých autorů byl tak tento orgán níže postavený než například zemské sněmy v bývalé monarchii.<sup>88</sup>

Samotné znění Saint-Germainské smlouvy nicméně bylo podrobena kritice, zejména pak právě ustanovení o zákonodárné pravomoci sněmu Podkarpatské Rusi, kdy kritizována bylo zejména nejasné vymezení oblastí, ve kterých měl tento orgán zákonodárnou pravomoc a nejednoznačnost toho, jaký je tedy přesný rozsah zákonodárné pravomoci v těchto oblastech.<sup>89</sup> Dle mého názoru ale toto nemuselo být na škodu, jelikož toto mohl upravit zvláštní zákon, jehož přijetí bylo ostatně zákonodárcem předjímano.<sup>90</sup> Obtíže spíše mohlo činit chybějící kolizní ustanovení řešící vzájemně rozporná ustanovení zákonů obou zákonodárných orgánů, jelikož i vzhledem k nejasnému rozdělení pravomocí mohly takové střety snadno vznikat. Chybělo tedy jednak ustanovení, dle kterého by určitý orgán mohl takové spory posuzovat, a jednak i samotné stanovení příslušeného orgánu, kdy se v tomto přímo nabízí Ústavní soud, kterému ústava mimo jiné přiřkla pravomoc přezkoumat soulad zákonů sněmu Podkarpatské Rusi i Národního shromáždění s ústavou.<sup>91</sup>

Teorie řešení některých výše uvedených otázek dovodila. V případě zákonů ve věcech jazykových, vyučovacích, náboženských a místní správy, tedy v pravomoci Sněmu zakotvené v ústavě, měl mít Sněm možnost i měnit již přijaté zákony Národního shromáždění, přičemž do vytvoření Sněmu měly zákony Národního shromáždění regulující některou z uvedených oblastí působnost pro celé území republiky, po vytvoření Sněmu měl mít tento výhradní a jedinečnou pravomoc vydávat zákony v těchto oblastech s působností pro Podkarpatskou Rus a zákonům Národnímu shromáždění zůstala působnost pro zbytek republiky.<sup>92</sup> Ohledně zbytkové pravomoci, kterou na něj mohlo přenést Národní shromáždění, měl mít Sněm pravomoc měnit zákony Národního shromáždění jen v mezích zákonné delegace,<sup>93</sup> přičemž i v rámci takto delegované pravomoci měla působnost

---

<sup>87</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se uvozuje ústavní listina [online]. Praha: Národní shromáždění československé, 1920 [cit. 29. 1. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 2421.

<sup>88</sup> *Všehrd.* Praha: Spolek českých právníků Všehrd, 5.1920, 1(8). ISSN 1210-5740. – str. 117.

<sup>89</sup> *Sborník věd právních a státních.* Praha: Bursík a Kohout, 1920, 20(1-2). ISSN 1802-2383. – str. 5.

<sup>90</sup> § 3, odst. 8 Ústavy.

<sup>91</sup> Čl. II Ústavy.

<sup>92</sup> HÁCHA, Emil, Jiří HOETZEL, František WEYR a Karel LAŠTOVKA, ed. *Slovník veřejného práva československého, Svazek III: P až R.* Brno: Polygrafia, 1934. - str. 111.

<sup>93</sup> HÁCHA, Emil, Jiří HOETZEL, František WEYR a Karel LAŠTOVKA, ed. *Slovník veřejného práva československého, Svazek III: P až R.* Brno: Polygrafia, 1934. - str. 110.

zákonů Národního shromáždění zůstat pro celé území republiky. Pro území Podkarpatské Rusi tedy v delegovaných otázkách měly zákonodárnou pravomoc dva orgány – sněm Podkarpatské Rusi a Národní shromáždění.<sup>94</sup>

Omezení zákonodárné činnosti sněmu Podkarpatské Rusi spočívalo též v povaze veta prezidenta republiky, které pro zákon přijatý Národním shromážděním mělo povahu suspenzivního veta, ale pro zákon přijatý právě autonomním orgánem mělo povahu veta absolutního.<sup>95</sup> Ústava též vyžadovala podpis guvernéra Podkarpatské Rusi pod zákonem a jeho vyhlášení ve zvláštní sbírce.<sup>96</sup>

## **2.2. PROVEDENÍ AUTONOMIE PODKARPATSKÉ RUSI A SLOVENSKÉ KRAJINY NA PŘELOMU LET 1938 A 1939**

Paradoxně ještě dříve, než byl vydán ústavou předpokládaný zákon o autonomii Podkarpatské Rusi, či fakticky zřízen její sněm, byl vydán ústavní zákon č. 299/1938 Sb. o autonomii Slovenské krajiny, který do ústavního systému zavedl další zákonodárný sbor, se kterým ale ústava nepočítala, a to Slovenský sněm.<sup>97</sup>

Vymezení pravomocí tohoto orgánu bylo zcela opačné, než ústava předpokládala u sněmu Podkarpatské Rusi, jelikož dle tohoto zákona byla v taxativně vymezených otázkách stanovena působnost Národního shromáždění pro celé území státu, ostatní otázky společného zájmu mohly být zákonem Národního shromáždění upraveny pouze se souhlasem Slovenského sněmu.<sup>98</sup> Účinnost zákonů dle § 4 na území Slovenska v nich musela být výslovně uvedena.<sup>99</sup>

Obdobný zákon, dle kterého „*veškerá ustanovení ústavního zákona o autonomii Slovenské země platí obdobně pro autonomní území Podkarpatské Rusi*“,<sup>100</sup> byl následně vydán též pro Podkarpatskou Rus, která se tak po 18 letech dočkala slíbené autonomie. Samotný ústavní zákon, kromě výše uvedeného odkazu, obsahoval pouze nemálo výjimek, které použití některých ustanovení ústavního zákona o autonomii Slovenské krajiny nahrazovaly anebo vylučovaly, žádná

---

<sup>94</sup> Tamtéž.. - str. 111.

<sup>95</sup> Tamtéž.

<sup>96</sup> § 3, odst. 4 Ústavy.

<sup>97</sup> Čl. V. zákona č. 299/1938 Sb.

<sup>98</sup> § 9, odst. 1 zákona č. 299/1938 Sb.

<sup>99</sup> § 7, odst. 1 zákona č. 299/1938 Sb.

<sup>100</sup> § 1 zákona č. 328/1938 Sb.



z výjimek se nicméně přímo nedotýkala zákonodárné moci Sněmu Podkarpatské Rusi.

Oba uvedené zákony byly přijímány zároveň, a jak připomíná Rychlík, nebyly schváleny předepsanou většinou potřebnou pro přijetí ústavního zákona.<sup>101</sup>

Volby do Slovenského sněmu byly spíše formálního charakteru, jelikož dne 26. 11. 1938 (v neděli) byly vypsány na 18. 12. 1938 a lhůta na podání byla pouze jeden den, tudíž možnost kandidatury opozice byla takřka vyloučena. Tím spíše, když oficiální vyhláška vyšla až v pondělí 27.11.1938 a v tisku se tato informace objevila až 29.11.1938.<sup>102</sup> Ve volbách tedy kandidovala pouze kandidátka Hlinkovy slovenskej ľudovej strany. Sněm se sešel v průběhu své existence v rámci Československa pouze dvakrát.<sup>103</sup>

Sněm Podkarpatské Rusi byl zvolen 12. února 1939; poprvé a naposledy se sešel 15. března 1939, to však až poté, co byla tamní vládou vyhlášena samostatná Karpatská Ukrajina, jejíž samostatnost byla Sněmem potvrzena.<sup>104</sup> To však vše již v době, kdy celé území Podkarpatské Rusi obsazovala maďarská armáda.<sup>105</sup>

### 2.3. REFERENDUM

Možnost lidového referenda byla stanovena § 46 ústavy, přičemž do jejího textu byla zahrnuta až při projednávání návrhu ústavy v ústavním výboru.<sup>106</sup> Dlužno podotknout, že již v návrhu ústavy od JUDr. Boučka bylo referendum poměrně podrobně zpracováno;<sup>107</sup> sám její autor, který byl shodou okolností též zpravodajem konečného návrhu ústavy, je v důvodové zprávě k navrhovanému znění ustanovení o referendu poměrně skeptický, kdy toto mělo být výsledkem nezdařilého kompromisu.<sup>108</sup> Ze záznamů z jednání ústavního výboru lze vyčíst, že

---

<sup>101</sup> RYCHLÍK, Jan. *Češi a Slovinci ve 20. století, Zv. 1: Česko-slovenské vztahy 1914-1945*. Bratislava: Praha: Academic Electronic Press, 1997. ISBN 80-88880-10-6. – str. 150-151.

<sup>102</sup> Tamtéž. – str. 152.

<sup>103</sup> Tamtéž. – str. 153.

<sup>104</sup> Tamtéž.. - str. 80.

<sup>105</sup> RYCHLÍK, Jan a Magdaléna RYCHLÍKOVÁ. *Podkarpatská Rus v dějinách Československa 1918-1946*. Praha: Vyšehrad, 2016. ISBN 978-80-7429-556-0. - str. 81.

<sup>106</sup> HÁCHA, Emil, Jiří HOETZEL, František WEYR a Karel LAŠTOVKA, ed. *Slovník veřejného práva československého. Svazek III. P až R*. Brno: Polygrafia, 1934. - str. 721.

<sup>107</sup> Návrh Dra. Boučka, Slavička a soudr., aby vydán byl zákon ústavní [online]. Praha: Národní shromáždění československé, 1919 [cit. 29. 12. 2021]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 671.

<sup>108</sup> Tamtéž.

největšími kritiky referenda byli zástupci Národní demokracie, naopak jeho zastánci byli sociální demokrati.<sup>109</sup>

Výsledná podoba ustanovení o referendu v sobě skýtala některé interpretační problémy. Nesporné bylo, že na konání referenda se musela usnést vláda, a to jednomyslně, čímž se měl na mysli souhlas všech přítomných ministrů na zasedání vlády, nikoliv všech vůbec.<sup>110</sup> Takové usnesení mohlo být přijato pouze v případě, kdy vládní návrh zákona zamítlo Národní shromáždění,<sup>111</sup> přičemž výjimkou byly ústavní zákony, o nichž v referendu nemohlo být rozhodováno vůbec.<sup>112</sup> Hlasovací právo ústava přiznávala těm, kteří měli aktivní volební právo do poslanecké sněmovny.<sup>113</sup> Podrobnosti měl stanovit zvláštní zákon, který ale nikdy nebyl přijat.<sup>114</sup>

Referendum tedy bylo jakýmsi odvolacím či rozhodčím orgánem, kde lid měl možnost rozhodnout spor mezi vládou a parlamentem o tom, zda se má určitá osnova stát zákonem či nikoliv. Weyr uvádí, že takovéto užití referenda je i při odhlédnutí od československé praxe a přihlédnutí pouze k zákonu a ústavou vymezenému ústavnímu systému a dělbou moci *de facto* neproveditelné. Buď by se výsledkem referenda ukázalo, že panuje vzájemná nedůvěra mezi parlamentem a voliči na jedné straně, a vládou na druhé (v případě jeho neúspěchu),<sup>115</sup> nebo mezi parlamentem a voliči (v případě úspěchu referenda). Jelikož je parlament složen ze zástupců lidu, měl by v případě ztráty jejich důvěry prezident republiky takový parlament rozpustit.<sup>116</sup>

---

<sup>109</sup> BROKLOVÁ, Eva. *První československá ústava: diskuse v ústavním výboru v lednu a únoru 1920*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny ČSAV, 1992. ISBN 80-85270-08-0. - str.99-110.

<sup>110</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se uvozuje ústavní listina [online]. Praha: Národní shromáždění československé, 1920 [cit. 29. 12. 2021]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 2421.

<sup>111</sup> § 46, odst. 1 Ústavy.

<sup>112</sup> § 46, odst. 4 Ústavy.

<sup>113</sup> § 46, odst. 2 Ústavy.

<sup>114</sup> § 46, odst. 3 Ústavy.

<sup>115</sup> Užití referenda by znamenalo, že si vláda neváží názoru parlamentu, a zároveň že parlament není spokojen s předlohou zákona pocházející od vlády. Navíc by Poslanecké sněmovně nic nebránilo tomu, aby vládě, která pozbyla její důvěry, tuto nedůvěru vyslovila. Užití referenda si tedy lze představit tak pouze v případě, kdy Poslanecká sněmovna sice schválí vládní návrh zákona, ale Senát či snad dokonce prezident republiky odmítne návrh přijmout, respektive vysloví veto. Pak by se mohlo stát, že vzhledem k potřebě vyššího kvóra pro přehlasování by nemuselo k tomuto dojít. Vláda by tedy za takové situace mohla přistoupit k referendu, a zároveň by přijetí zákona podporovala i Poslanecká sněmovna, která by tudíž neměla důvod vládu odvolat.

<sup>116</sup> HÁCHA, Emil, Jiří HOETZEL, František WEYR a Karel LAŠTOVKA, ed. *Slovník veřejného práva československého, Svazek III. P až R*. Brno: Polygrafia, 1934. - str. 722-723.

Otázkou též zůstává, na jaké pozici v hierarchii právních norem by byl takovýto „lidový“ zákon. Z dikce § 46, odst. 4 ústavy je zřejmé, že ústavodárce nejenže odmítl lidu přiznat pravomoc přímo měnit ústavu v širším slova smyslu, ale též zjevně nechtěl přiznat zákonu přijatého na základě referenda vyšší právní sílu, než měl „obyčejný“ zákon, jelikož nad takovými zákony jsou z hlediska právní síly již jen ústavní zákony. Pokud by ale zákon přijatý na základě referenda byl na stejné úrovni právní síly jako zákon přijatý parlamentem, parlamentu by pak nic nebránilo „lidový“ zákon okamžitě po jeho přijetí novým zákonem zrušit.<sup>117</sup>

Jak jsem nicméně již výše naznačil, prováděcí zákon nebyl nikdy vydán a institut referenda nikdy nebyl užit.<sup>118</sup> Uvedené úvahy tak jsou pouze teoretické.

## 2.4. BIKAMERALISMUS

Jednou z nejvíce diskutovaných otázek při tvorbě ústavy byla právě podoba parlamentu, tedy zda bude jednokomorový či dvoukomorový, případně jakou podobu bude mít druhá komora a jak se bude ustanovovat.

Jelikož podoba senátu a jeho následné fungování vyplynulo právě z těchto diskuzí, považuji za vhodné stručně uvést představy a plány jednotlivých politických hráčů, a též průběh jednání o podobě senátu, jehož výsledek se objevuje v textu ústavy.

V ústavním výboru se začala otázka podoby parlamentu probírat na počátku léta 1919. Mezi největší odpůrce druhé komory patřili sociální demokraté, kteří se obávali konzervativního složení této komory, která by pak působila jakožto brzda pokrokařských návrhů Poslanecké sněmovny, a to s odkazem na horní komoru v rakouské monarchii.<sup>119</sup> Samotní straníci byli v tomto ohledu ještě radikálnější než ministři a premiér Tusar, kdy dokonce stranický tisk otevřeně vyhrožoval svoláním dělnických protestů v případě schválení druhé komory v jakékoliv podobě.<sup>120</sup> Dle Peroutky bylo zřízení Senátu jednou z podmínek, kterou si dali agráři při vytvoření Tusarovi vlády, takže ministři byli tímto nuceni se k problematice Senátu alespoň navenek tvářit neutrálně.<sup>121</sup> Z toho vyplývalo též navenek rozdílné

---

<sup>117</sup> Tamtéž. - str. 724.

<sup>118</sup> BALÍK, Stanislav. *Politický systém českých zemí 1848-1989*. 3. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2011. ISBN 978-80-210-5438-7. - str. 55.

<sup>119</sup> KUKLÍK, Jan. *Příběh československé ústavy 1920*. Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2020. ISBN 97880-246-4541-4. - str. 107-108.

<sup>120</sup> PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu*. Vyd. 4., Reprint 3. vyd. Praha: Academia, 2003. ISBN 80-200-1095-5. - str. 69.

<sup>121</sup> Tamtéž.

vyjadřování strany a jejích ministrů, kdy Právo lidu burcovalo proti Senátu hrozcí lidovými bouřemi, zatímco ten samý den se sociálně demokratičtí ministři nechali v otázce Senátu přehlasovat.<sup>122</sup> Na konci listopadu tak již bylo rozhodnuto o tom, že druhá komora bude a bude volená, otázkou zůstal minimální věk voliče.

Stanovisko strany jako takové hájil v ústavním výboru její člen Meissner, který nebyl vázán závazkem ministrů, nicméně on a jeho kolega Dědič v závěrečném projednávání v ústavním výboru zvolili taktiku svých kolegů ministrů a nechali se přehlasovat.<sup>123</sup>

Druhou stranu stojící proti dvoukomorovému systému byli lidovci, kteří zároveň žádali zachování zemského uspořádání.<sup>124</sup> Jelikož lidovci byli v této otázce ochotni k ústupkům, zůstali sociální demokraté v boji proti bikameralismu osamoceni.

Další rozpory se objevily v otázce podoby a voleb do horní komory parlamentu. Největší střet se odehrál mezi v tu dobu již opozičními Národními demokraty a vládními sociálními demokraty. Sociální demokraté, jak již bylo uvedeno výše, odmítali instituci senátu jako takovou, byli ovšem ochotni neobstruovat v případě, kdy členové senátu budou voleni pouze na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, s aktivním volebním právem do 26 let.<sup>125</sup>

Národní demokraté oproti tomu zprvu prosazovali přímé volby pouze jedné třetiny členů, jednu třetinu pak měl jmenovat prezident a zbylou třetinu měli tvořit zástupci veřejnoprávních korporací.<sup>126</sup> Ohledně volebního práva národní demokraté prosazovali hranici pro jeho pasivní výkon na 45, pro aktivní výkon na 35 let.<sup>127</sup> Obdobně o hranici aktivního volebního práva smýšleli lidovci.<sup>128</sup> Národní demokraté posléze prokázali ochotu kompromisu a slevili ze svých nároků tak, že

---

<sup>122</sup> *Lidové noviny*. Brno: Vydavatelské družstvo Lidové strany v Brně, 28.11.1919, 27(329). ISSN 1802-6265. – str. 2

<sup>123</sup> KUKLÍK, Jan. *Příběh československé ústavy 1920*. Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2020. ISBN 97880-246-4541-4. - str. 173.

<sup>124</sup> Tamtéž. - str. 107.

<sup>125</sup> BROKLOVÁ, Eva. *První československá ústava: diskuse v ústavním výboru v lednu a únoru 1920*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny ČSAV, 1992. ISBN 80-85270-08-0. – str. 120-124.

<sup>126</sup> PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu*. Vyd. 4., Reprint 3. vyd. Praha: Academia, 2003. ISBN 80-200-1095-5. - str. 69.

<sup>127</sup> BROKLOVÁ, Eva. *První československá ústava: diskuse v ústavním výboru v lednu a únoru 1920*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny ČSAV, 1992. ISBN 80-85270-08-0. – str. 118.

<sup>128</sup> PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu*. Vyd. 4., Reprint 3. vyd. Praha: Academia, 2003. ISBN 80-200-1095-5. - str. 70.

snížili hranici aktivního volebního práva na 30 let a požadovali jmenování jen menší části členů senátu.

Důležitým a rozhodujícím subjektem v této debatě byli agráři, nejsilnější vládní strana, v čele s „mistrem kompromisu“ Švehlou. Tito se nejprve přiklínili spíše k národně demokratickým návrhům alespoň části jmenovaného senátu<sup>129</sup> a minimální věkové hranice pro aktivní volební právo 30 let, na čemž údajně měla panovat i dohoda s národními demokraty. Agráři měli ale tuto dohodu při hlasování v ústavním výboru porušit v zájmu zachování jednoty koalice,<sup>130</sup> jelikož stanovisko sociální demokracie bylo nepřekročitelné.<sup>131</sup>

Odlišnou koncepci senátu prosazovali národní socialisté, kteří plánovali druhou komoru spíše jako hospodářský a poradní sbor, nakonec se ale přiklonili k sociální demokracii a společně prosazovali druhou komoru volenou na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva s horní hranicí pro aktivní volební právo nejvýše 26 let.<sup>132</sup>

Vzhledem k tomu, že hlavní slovo v tehdejší koalici měli agráři se sociálními demokraty, výsledná podoba senátu tomuto plně odpovídala. Dle ústavy měl senát 150 členů,<sup>133</sup> tedy přesně polovinu oproti Poslanecké sněmovně.<sup>134</sup> Všichni členové byli voleni dle zásad všeobecného, rovného, přímého a tajného volebního práva a poměrného zastoupení, tedy zcela dle pravidel platných pro Poslaneckou sněmovnu. Jediným rozdílem ve volbách do obou komor, byť pro praxi ne úplně významným, bylo stanovení aktivního volebního práva na 26. rok a pasivního volebního práva na 45. rok.<sup>135</sup> Bylo tedy zvláštním paradoxem, že osoba volitelná za prezidenta republiky, což je již ze své podstaty funkce, jejíž vykonavatel by měl být odpovědnějším a mravně vyspělejším než senátor, nemusela být volitelná do senátu, jelikož pasivní volební právo pro funkci prezidenta bylo ústavou stanoveno na 35 let.<sup>136</sup>

---

<sup>129</sup> KUKLÍK, Jan. *Příběh československé ústavy 1920*. Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2020. ISBN 97880-246-4541-4. - str. 112.

<sup>130</sup> PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu*. Vyd. 4., Reprint 3. vyd. Praha: Academia, 2003. ISBN 80-200-1095-5. - str. 70.

<sup>131</sup> BROKLOVÁ, Eva. *První československá ústava: diskuse v ústavním výboru v lednu a únoru 1920*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny ČSAV, 1992. ISBN 80-85270-08-0. – str. 120-124.

<sup>132</sup> Tamtéž– str. 125.

<sup>133</sup> § 13 Ústavy.

<sup>134</sup> § 8 Ústavy.

<sup>135</sup> § 14 a § 15 Ústavy.

<sup>136</sup> § 56, odst. 2 Ústavy.

Funkční období Senátu bylo stanoveno na 8 let, tedy o dva roky déle než u Poslanecké sněmovny.<sup>137</sup> Tento rozdíl ale byl v praxi smazán, jelikož prezident republiky využíval svého práva rozpustit sněmovny zároveň, volby do obou komor se tedy vždy konaly ve stejný den.<sup>138</sup> Ačkoliv tedy ústava obsahovala dvě ustanovení odlišující obě komory, v praxi bylo užíváno pouze jedno, které nemohlo zajistit různé složení obou komor a ve výsledku tak Senát byl pouze kopií Poslanecké sněmovny.

Ohlasy na výslednou podobu Senátu přineslo již samotné projednávání, již spíše formální, na plénu sněmovny. Předseda národních demokratů Kramář zopakoval nespokojenost své strany s výslednou podobou Senátu, jelikož tento nemohl plnit svoji funkci, protože nebylo nijak zajištěno jeho odlišné složení od Poslanecké sněmovny.<sup>139</sup> K této kritice se připojil i agrárník Viškovský, nicméně nezbývalo mu než odkázat na neústupnost sociálních demokratů.<sup>140</sup>

Národní socialisté opět upozornili na svůj návrh hospodářského parlamentu, ale zároveň vyjádřili podporu dvoukomorovému uspořádání s tím, že dvojí přezkum jen pomůže kvalitě zákonodárství. Zopakovali zároveň svoje varování před konzervativní podobou angloamerických senátů, a proto podpořili podobu Senátu dle stanoviska sociální demokracie.<sup>141</sup>

Předseda lidovců Šrámek vyjádřil též jistou nespokojenost s dvoukomorovou soustavou, přičemž odkázal na postoj lidovců k zachování zemského uspořádání, případně s hospodářským parlamentem.<sup>142</sup>

Nutno podotknout, že určitá obdoba hospodářského parlamentu se přeci jen v ústavním systému vyskytla, a to dokonce ještě před přijetím ústavy, v podobě Poradního sboru pro otázky hospodářské.<sup>143</sup> Nicméně ani tento sbor, který měl být čistě odborným orgánem, nebyl uchráněn před politickými vlivy, když v praxi v něm často zasedali poslanci a senátoři.<sup>144</sup>

---

<sup>137</sup> § 16 Ústavy.

<sup>138</sup> KÁRNÍK, Zdeněk. *České země v éře První republiky republiky (1918-1938)* Díl první. Vznik, budování a zlatá éra republiky (1918-1929). Třetí vydání. Praha: Libri, 2017. ISBN 978-80-7277-563-7 – str. 372.

<sup>139</sup> KUKLÍK, Jan. *Příběh československé ústavy 1920*. Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2020. ISBN 97880-246-4541-4. - str. 235.

<sup>140</sup> Tamtéž - str. 239.

<sup>141</sup> Tamtéž - str. 242.

<sup>142</sup> Tamtéž - str. 244-245.

<sup>143</sup> Nařízení vlády č. 632/1919 Sb.

<sup>144</sup> *Nová svoboda: pokrokový týdeník*. Praha: Otakar Janáček, 03.02.1933, 10(9) - str. 99-100.

Návrhy na přeměnu Senátu na hospodářský parlament či na parlament zástupců veřejných korporací či stavů se ve sledovaném období objevovaly ve veřejném prostoru a v programech politických stran poměrně často, zvláště pak poté, co se takové komory začaly formovat v okolních státech.<sup>145</sup> Kritici nicméně neustále namítali zejména nemožnost oddělit otázky hospodářské od otázek politických a též na složitý způsob stanovování takového sboru.<sup>146 147</sup> Hospodářský parlament tak nikdy nebyl utvořen, poradní sbor pro otázky hospodářské byl od roku 1939 nahrazen státní hospodářskou radou.<sup>148</sup>

Fungování a úprava Senátu byla ve sledovaném období podrobena spíše kritice, již v době přijímání ústavy kritika směřovala k dlouhému funkčnímu období, které mohlo vést k odcizení mezi voliči a jejich zástupci v parlamentu, přičemž jeden z kritiků prorocky uváděl, že „*právo presidentovo rozpouštění sněmovny nezůstane asi jen na papíře*“.<sup>149</sup> Již na konci prvního volebního období Peroutka kritizoval fungování Senátu s tím, že se vlastně jedná o druhou část Poslanecké sněmovny, která nijak neplní svoji kontrolní funkci a převažuje v ní nad odborností zejména poslušnost straně. Jedinými důvody, které měly politické strany pro nezrušení Senátu, byly dle něj nutnost změny ústavy a zejména možnost důstojného zaopatření pro vysloužilé politiky.<sup>150</sup>

Zvláštní institucí mající též pravomoc přijímat předpisy s mocí zákona, která ale byla součástí Národního shromáždění, ačkoliv nebyla jeho zvláštní komorou, byl Stálý výbor. Tento orgán vykonával svoji pravomoc v obdobích mimo zasedání obou sněmoven parlamentu, přičemž mohl vydávat neodkladná opatření s prozatímní mocí zákona.<sup>151</sup> Tento sbor se skládal z 24 členů, přičemž 16 z nich volila Poslanecká sněmovna ze svých členů a 8 Senát ze svých členů.<sup>152</sup> Opatření stálého výboru mělo povahu a moc „obyčejného“ zákona, nemohlo tedy měnit či doplňovat ústavní zákony, dále nemohlo ukládat nové finanční povinnosti občanům, rozšiřovat brannou povinnost, zcizovat státní majetek či trvale zatěžovat

---

<sup>145</sup> *Přítomnost: nezávislý týdeník*. Praha: František Borový, 25.04.1934, **11**(17). ISSN 1805-2924. – str. 257.

<sup>146</sup> Tamtéž – str. 257-258.

<sup>147</sup> *Naše doba: revue pro vědu, umění a život sociální*. Praha - Královské Vinohrady: Jan Laichter, 15.05.1926, **33**(8). - str. 458-459.

<sup>148</sup> Nařízení č. 384/1938 Sb.

<sup>149</sup> *Všehrd*. Praha: Spolek českých právníků Všehrd, 5.1920, **1**(8). ISSN 1210-5740. – str. 118

<sup>150</sup> PEROUTKA, Ferdinand. Budování státu. Vyd. 4., Reprint 3. vyd. Praha: Academia, 2003. ISBN 80-200-1095-5. - str. 77.

<sup>151</sup> § 54, odst. 1 Ústavy.

<sup>152</sup> Tamtéž.

státní finance<sup>153</sup>. V případě, kdy obě sněmovny do dvou měsíců od svého sejití neschválily opatření, toto pozbývalo další platnosti.<sup>154</sup> Podrobněji bude o tomto výboru pojednáno v jiné kapitole.

## 2.5. PĚTKA

Zajímavým fenoménem, který ale představím pouze okrajově, byla tzv. Pětka. Tato instituce byla zcela mimoústavní a mimozákonná, čímž ale nelze myslet, že byla protiústavní či protizákonná, ale pouze to, že právní předpisy vznik, pravidla pro jednání apod. neupravovaly.

Tato instituce vznikla na konci roku 1920 zejména kvůli chaosu, který vládl v parlamentu, a to údajně na základě žádosti premiéra Černého. Tento byl předsedou úřednické vlády, která oproti vládě tvořené ministry, členy politických stran, měla tu nevýhodu, že neměla zajištěn přímý styk s politickými stranami a jejich členy v parlamentu. Černý měl tedy požádat o zřízení jakéhosi sboru užších zástupců politických stran, který by zajišťoval styk mezi vládou a zákonodárci.<sup>155</sup> Nakonec se činnost a autorita Pětky rozrostla do takových rozměrů, že měla v podstatě politicky řídit stát, zatímco Černého vláda měla jen administrativně vykonávat její rozhodnutí.<sup>156</sup> Původně měl tento orgán mít až 25 členů, nicméně jeho počet se ustálil na pěti a tvořili ho zástupci nejsilnějších českých stran – sociální demokrat Bechyně, národní demokrat Rašín, agrárník Švehla, národní socialista Stříbrný a lidovec Šrámek.<sup>157</sup>

Činnost Pětky byla charakterizována tajností a neformálností jednání, které mělo chránit jejich členy před jejich vlastní potřebou demagogie a exhibice před veřejností,<sup>158</sup> vzájemnými kompromisy a ústupky, jednomyslností a závazností.<sup>159</sup> Zástupci Pětky se stali „diktátory“ ve svých stranách, jelikož zákonodárci těchto stran museli bezvýhradně poslechnout a plnit usnesení Pětky, jinak by její činnost byla z podstaty věci zbytečná. Ačkoliv tento faktický stav degradoval roli

---

<sup>153</sup> § 54, odst. 8, písm. c) Ústavy.

<sup>154</sup> § 54, odst. 15 Ústavy.

<sup>155</sup> PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu*. Vyd. 4., Reprint 3. vyd. Praha: Academia, 2003. ISBN 80-200-1095-5. - str. 491.

<sup>156</sup> Tamtéž - str. 496.

<sup>157</sup> BALÍK, Stanislav. *Politický systém českých zemí 1848-1989*. 3. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2011. ISBN 978-80-210-5438-7. – str. 54.

<sup>158</sup> PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu*. Vyd. 4., Reprint 3. vyd. Praha: Academia, 2003. ISBN 80-200-1095-5. - str. 496.

<sup>159</sup> KÁRNÍK, Zdeněk. *České země v éře První republiky republiky (1918-1938)* Díl první. Vznik, budování a zlatá éra republiky (1918-1929). Třetí vydání. Praha: Libri, 2017. ISBN 978-80-7277-563-7. - str. 141-142.



parlamentu na pouhého formálního stvrzovatele závěrů dohodnutých Pětkou,<sup>160</sup> Peroutka tuto činnost vyzdvihuje, jelikož měla naučit politické strany disciplinovanosti a státnickosti, která v okolních státech zákonodárcům chyběla, v důsledku byly jejich parlamenty neakceschopné, a v důsledku to vedlo k posilování autoritářských proudů.<sup>161</sup>

Může se zdát málo pochopitelné, proč strany (a zejména jejich zákonodárci) respektovaly tato usnesení, která šla často proti jejich přesvědčení, a proč jednoduše tuto instituci neignorovaly či její členy z ní neodvolaly apod.<sup>162</sup> My dnes již sice můžeme vidět, jak jsem již uvedl výše, kam vede neochota dosáhnout kompromisu a nespoutaná agitace, tehdejší politici nicméně tento praktický důsledek ještě vidět nemohli, jelikož v okolních státech důsledek paralýzy parlamentu vedoucí k diktatuře nastal až o několik let později. Dle mého názoru, ačkoliv přiznávám nejsem úplně do hloubky seznámen se situacích ve všech okolních státech, vedly k akceptaci autority Pětky čtyři důležité faktory. Prvním z nich byla autorita jejich členů,<sup>163</sup> druhým pozitivní zkušenost ze spolupráce při tvorbě ústavy, třetím politická vyspělost členů těchto stran a posledním obava z možného rozpadu státu kvůli vlivu stran národnostních menšin.<sup>164</sup> V tomto ohledu lze připomenout postoj německých stran k nově vzniklému státu, pokusu o založení separatistických republik ze strany Němců, respektive komunistické republiky Maďary, ozbrojeným konfliktům s Polskem a Maďarskem a v neposlední řadě k neochotě československých stran přizvat zástupce národnostních menšin.

---

<sup>160</sup> BALÍK, Stanislav. *Politický systém českých zemí 1848-1989*. 3. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2011. ISBN 978-80-210-5438-7. – str. 54.

<sup>161</sup> PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu*. Vyd. 4., Reprint 3. vyd. Praha: Academia, 2003. ISBN 80-200-1095-5. - str. 489-495.

<sup>162</sup> Zvláště, když někteří její členové nebyli ani předsedy svých stran.

<sup>163</sup> Všichni členové byli politicky velmi zkušenými, jelikož aktivně působili již v období monarchie, zároveň část z nich stála i u vzniku samostatného státu jako tzv. „muži 28. října“.

<sup>164</sup> BALÍK, Stanislav. *Politický systém českých zemí 1848-1989*. 3. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2011. ISBN 978-80-210-5438-7. – str. 54.

### 3. SDRUŽOVÁNÍ V POLITICKÝCH STRANÁCH

V této kapitole přiblížím problematiku politických stran v Československu mezi lety 1920 - 1939. Charakteristickým rysem této problematiky je prakticky naprostá absence jakékoliv legální úpravy, ačkoliv mezi akademiky (a též mezi samotnými zákonodárci!<sup>165</sup>) byla nezbytnost právního zakotvení akcentována již od prvních let republiky.<sup>166</sup> Až do roku 1938 tak jedinou výjimku tvořil zákon č. 201/1933 Sb., který byl ale účinný pouze dva roky a upravoval jen rozpuštění politické strany a jeho důsledky.

Skutečnost, že prakticky žádná právní úprava postavení politické strany neexistovala ale neznamená, že by s nimi zákon nepočítal. Jak uvádím v následujících kapitolách, zejména volební řády stanovovaly různá práva, a dokonce i povinnosti stranám. Konkrétně volební řády ale hovořily o „volební straně“, nikoliv o „politické straně“. Rozdíl mezi těmito dvěma termíny byl akcentován nejen judikaturou,<sup>167</sup> ale též teorií,<sup>168</sup> kdy termín volební strana byl vykládán jakožto označení *ad hoc* uskupení vytvořené pouze za účelem voleb, kdežto politická strana měla být uskupením trvalým.

Toto zvláštní právní vakuum je o to pozoruhodnější, že strany měly ve sledovaném období skutečně obrovský reálný vliv, který předčil i vliv ústavních orgánů a dalece přesahoval politické dění. První republice se tak dokonce přezdívalo „stát stran“.<sup>169</sup>

Mezi prvními zákony nově vzniklého státu, které nějakým způsobem upravovaly práva a povinnosti politických stran, byly volební řády. Jelikož tyto zákony důsledně hovořily pouze o „volebních“ skupinách, vedlo to některé autory k tomu, že termín politické strany a volební strany považovaly za synonymum.<sup>170</sup> Jak je ale uvedeno výše, soudy ve své judikatuře mezi volební stranou a politickou stranou rozlišovaly, tudíž není vhodné tyto pojmy zaměňovat. Přesto však je

---

<sup>165</sup> *Zpráva ústavně-právního výboru o vládním návrhu zákona, kterým se mění řád volení v obcích* [online]. Praha: Národní shromáždění československé, 1922 [cit. 26. 2. 2022]. In: Společná československá digitální parlamentní knihovna, tisk č. 3767.

<sup>166</sup> *Vědecká ročenka Právnické fakulty Masarykovy university v Brně*. 1923. Brno: Barvič a Novotný, 1923. – str. 15.

<sup>167</sup> Rozhodnutí Volebního soudu z 22.6.1923, č.383.

<sup>168</sup> *Vědecká ročenka Právnické fakulty Masarykovy university v Brně*. 1923. Brno: Barvič a Novotný, 1923. – str. 22.

<sup>169</sup> BROKLOVÁ, Eva. *Československá demokracie: politický systém ČSR 1918-1938*. Praha: Sociologické nakladatelství, 1992. Studie (Sociologické nakladatelství). ISBN 80-901059-6-3. - str. 74.

<sup>170</sup> *Všehrd*. Praha: Spolek českých právníků Všehrd, 2.1935, **16**(5). ISSN 1210-5740. – str. 219.

zřejmé, že zákonodárce již nutně musel počítat i se stranami politickými, projevuje se to zejména po novele volebního řádu přijaté zákonem č. 205/1925 Sb., kdy ustanovení § 22, odst. 2 stanovilo, že „v řízení před volebním soudem nezastupuje stranu zmocněnec, nýbrž zástupce ústředního výkonného výboru strany“ nebo kdy dle ustanovení § 29 měla strana povinnost k náhradě nákladů vzniknuvších rozmnožením kandidátních listin. Posledně jmenované ustanovení se zdá býti opravdu zvláštním vzhledem k tomu, že jelikož politické strany nebyly nijak zákonem upraveny, *de iure* neexistovaly, neměly právní subjektivitu, nemohly vlastnit majetek, a tak ani v případě neuhrazení svých závazků by stát neměl po kom dlužné náklady vymáhat.<sup>171</sup> Judikatura ale následně uznala, že politické strany mají jen takové práva a povinnosti, jaké jim zákon výslovně přiřkl,<sup>172</sup> obdobné stanovisko zastávala též teorie.<sup>173</sup>

Jedno z prvních rozhodnutí v této věci vydal Nejvyšší soud v roce 1926, kdy judikoval, že za závazky, které na sebe v zájmu politické strany přebírají fyzické osoby, odpovídají tyto osoby, jelikož politické strany nejsou právními osobami a nemohou být podmětem majetkových práv. Nejvyšší soud zároveň nevyloučil právní subjektivitu strany v oblasti veřejného práva.<sup>174</sup>

Na druhou stranu volební soud ve svých nálezech opakovaně posvětil platnost tzv. „*reversů*“, tedy písemné dohody mezi poslancem či senátorem a stranou, za kterou tento kandidoval, že se kandidát vzdá svého mandátu v případě, kdy přestane být členem strany, přičemž touto stranou musela být nutně myšlena politická strana, jelikož, jak uvádím výše, volební stranou bylo myšleno *ad hoc* uskupení vytvořené za účelem voleb.<sup>175</sup> Soud tím implicitně dovodil, že i politická strana je způsobilá uzavírat takovéto dohody se „svými“ kandidáty, ač ji takové právo zákon výslovně nepřiznává.<sup>176</sup> Toto rozhodnutí, jak popisují zvláště v jiné kapitole, považuji za naprostý excés, ač volebním soudem soustavně potvrzovaný; soud mimo jiné v odůvodnění nijak neuvádí, z jakého důvodu uznal způsobilost politické strany k uzavírání takovýchto smluv, protože pokud politická strana nemá

---

<sup>171</sup> *Přítomnost: nezávislý týdeník*. Praha: František Borový, 22.08.1934, 11(34). ISSN 1805-2924. – str. 534.

<sup>172</sup> Srov. Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 28. června 1927, č. 18.055/26.

<sup>173</sup> *Sborník věd právních a státních*. Praha: Bursík a Kohout, 1926, 26(1-2). ISSN 1802-2383. – str. 140.

<sup>174</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 4.5.1926, sp.zn. R I 314/26.

<sup>175</sup> *Vědecká ročenka Právnické fakulty Masarykovy university v Brně*. 1923. Brno: Barvič a Novotný, 1923. – str. 35.

<sup>176</sup> Srov. Rozhodnutí volebního soudu ze dne 22.6.1923, č. 383.

právní osobnost, neměla by mít ani způsobilost k uzavírání závazků, a tedy k nabývání práv z těchto závazků vyplývajících. Toto rozhodnutí navíc jde přímo proti výše podanému konceptu způsobilosti politické strany k právům a povinnostem judikované Nejvyšším soudem.

Nejvyšší soud v jednom ze svých dalších rozhodnutí ze dne 3. 3. 1928, sp.zn. Zm I 644/27 uznal aktivní žalobní legitimaci politické strany v soukromoprávním sporu, přičemž zkoumal, zda osoby, které za stranu (resp. její krajskou organizaci) žalobu podaly, byly dle organizačního řádu strany oprávněni stranu navenek zastupovat.

Aktivní žalobní legitimace strany byla zakotvena již v zákoně o volebním soudu, a to pro stížnosti do voleb do Národního shromáždění<sup>177</sup> a pro žalobu dle § 13, písm. b).<sup>178</sup> Volební soud výslovně uvedl, že toto právo přísluší nejen straně volební,<sup>179</sup> ale v určitých případech i straně politické.<sup>180</sup> Aktivní žalobní legitimaci politické strany (označené zákonem jakožto „*politická organizace*“ a „*politický spolek*“<sup>181</sup>) přiznal v roce 1933 též zákon č. 108/1933 Sb. o ochraně cti, kdy tyto subjekty požívaly ochrany proti trestným činům pomluvy a urážky.<sup>182</sup>

Zákon též stanovil osobu oprávněnou podat za politickou stranu žalobu; mělo se jednat o osobu, kterou organizační řády stran pověřily zastupováním strany navenek. Zákon výslovně obsahoval formulaci „*za politické organizace, pokud nejsou osobami právníckými, vykonávají toto právo osoby, které podle organizačních pravidel jsou oprávněny zastupovati je na venek*“<sup>183</sup>. Zákonodárce jakoby se i tímto snažil naznačit, že v budoucnu plánuje přijmout zákon, který politické strany za právnícké osoby prohlásí.

Z výše uvedeného vyplývá zajímavý paradox. Ačkoliv soudy uznávaly zejména z hlediska oprávnění zastupovat stranu navenek závaznost organizačních řádů, zákon neupravoval žádné náležitosti, které by tyto řády měly mít. O „řádne

---

<sup>177</sup> § 12, bod 2., písm. a) zákona č. 125/1920 Sb.

<sup>178</sup> Srov. Usnesení volebního soudu z 20.10.1923, č.1011.

<sup>179</sup> Srov. Nález volebního soudu z 22.6.1923, č. 383.

<sup>180</sup> Srov. Nález volebního soudu z 8.2.1928, č. 47.

<sup>181</sup> § 5, odst. 2 zákona č. 108/1933 Sb.

<sup>182</sup> Dnešního čtenáře by výše uvedené mohlo trochu mást, proto pro jistotu uvádím, že zákon skutečně stanovoval skutkové podstaty trestných činů, které bylo možné žalovat pouze na základě návrhu poškozeného, tedy řízení o těchto trestných činech bylo v podstatě soukromoprávní.

<sup>183</sup> § 16, odst. 2 zákona č. 108/1933 Sb.

organizaci“ strany se zmiňoval až zákon o rozpouštění politických stran, o kterém pojednávám níže.

Volání po právní úpravě politických stran, spolu s možností jejich registrace, se nejen mezi odbornou veřejností objevovalo v celém průběhu první republiky, nejhlasitěji pravděpodobně kolem počátku 20. let po výše zmiňovaném kontroverzním výroku volebního soudu, na druhou stranu před přijetím zákona o registraci politických stran někteří autoři varovali, jelikož by dle nich mohl být zneužit k zakonzervování tehdejší politické scény a znemožnění vzniku nových stran.<sup>184</sup>

### 3.1. LEGÁLNÍ ÚPRAVA

Prvním zákonem, který se dotýkal existence politických stran jako takových, byl již zmíněný zákon č. 201/1933 Sb. o zastavování činnosti a rozpouštění politických stran.

Již z vládní důvodové zprávy lze seznat, že se jednalo o reakci vlády na tehdejší situaci, kdy dle jejího názoru některé strany hrubě zneužily svobody stranám zákonodárcem danou k útokům na ústavní základy, samostatnost a celistvost československého státu.<sup>185</sup>

Zpráva ústavního výboru o předloze tohoto zákona volila v důvodové zprávě takřka až válečnou terminologii, kdy uváděla, že *„jest jasné, že všichni státotvorní, politicky zodpovědní činitelé jsou postaveni před nutnost, aby v obraně nejdražších statků republiky a občanstva učinili opatření, jimiž by se podobné státu nepřátelské činnosti učinila přítrž (...). Obrana se řídí i v politice dle způsobu boje útočnicka, útočí-li se na statky, chráněné ústavním zákonem a zákonem na ochranu republiky, pak nezbyvá, než nepřítel odzbrojiti a zbaviti ho všech prostředků jeho boje“*.<sup>186</sup>

---

<sup>184</sup> *Přítomnost: nezávislý týdeník*. Praha: František Borový, 22.08.1934, **11**(34). ISSN 1805-2924. – str. 535.

<sup>185</sup> *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o zastavování činnosti a rozpouštění politických stran* [online]. Praha: Národní shromáždění československé, 1933 [cit. 26. 2. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 2355.

<sup>186</sup> *Zpráva ústavně-právního výboru o vládním návrhu zákona* [online]. Praha: Národní shromáždění československé, 1933 [cit. 26. 2. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 2358.

Nebezpečí, před kterým důvodové zprávy varovaly, mělo přicházet zejména od dvou sudetoněmeckých stran, a to i s přihlédnutím k bouřlivé vnitropolitické situaci v sousední Německé říši.

Ač to v ostatních částech práce věru často nedělám, na tomto místě je myslím účelné seznámit čtenáře s historickým kontextem, jelikož tento zákon byl přijat v podstatě *ad hoc* tak, aby umožnil československým orgánům reagovat právě na tehdejší politickou situaci a zakázat určité politické strany.

Vydání zákona předcházelo proces s poslanci sudetoněmecké DNSAP, kteří byli nejdříve zbaveni imunity pro podezření z přípravy úkladů proti republice, později za tento trestný čin vyšetřováni československou policií, a to spolu s vůdci tzv. „Volkssportu“, neboli navenek sportovní organizací, ve skutečnosti spíše jakési obdoby SA<sup>187</sup> spojené s DNSAP. Spolu s tím probíhaly i cenzurní zásahy proti německému tisku směřující k potlačení hitlerovské propagandy. V důsledku toho se sami členové DNSAP a Volkssportu začali připravovat na přechod do ilegality.<sup>188</sup> Část sněmovnou vydaných sudetoněmeckých poslanců DNSAP utekla do Německa.<sup>189</sup>

Ještě před tím, než DNSAP a DNP mohly být zakázány, rozhodly se samy pro dobrovolný zánik,<sup>190</sup> nicméně k 4. 10. 1933 byly následně na základě usnesení vlády úředně zakázány správními orgány,<sup>191</sup> a nakonec byly vládou rozpuštěny k 11.11.1933.<sup>192</sup> Zákaz činnosti stran byl vydán na základě spolkového zákony, kdy příslušné správní orgány označily tyto strany jako „politické spolky“. <sup>193</sup> Nejvyšší správní soud následně tento postup aproboval.<sup>194</sup>

Samotný zákon obsahoval nejen definici politických stran, ale též definici jejich příslušníků. „*Politickou stranou rozumí se v tomto zákoně nejen politická*

---

<sup>187</sup> SLUŠNÝ, Jaromír. *Procesy*. V Praze: XYZ, 2021. ISBN 978-80-7597-822-6 - str. 237.

<sup>188</sup> KÁRNÍK, Zdeněk. *České země v éře První republiky (1918-1938)* Díl druhý. Československo v krizi a v ohrožení (1930-1935). Druhé vydání. Praha: Libri, 2018. ISBN 978-80-7277-570-5 - str. 135-140.

<sup>189</sup> SLUŠNÝ, Jaromír. *Procesy*. V Praze: XYZ, 2021. ISBN 978-80-7597-822-6 - str. 328.

<sup>190</sup> KÁRNÍK, Zdeněk. *České země v éře První republiky (1918-1938)* Díl druhý. Československo v krizi a v ohrožení (1930-1935). Druhé vydání. Praha: Libri, 2018. ISBN 978-80-7277-570-5 - str. 141.

<sup>191</sup> Tamtéž.

<sup>192</sup> ROZTOČIL, Aleš. *Legislativa a judikatura k rozpouštění politických stran v první republice. JurP. - Jurisprudence (Wolters Kluwer)* [online]. 2009, 20.11.2009, 2009(7) [cit. 2022-03-21]. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/7/35784/1/2#>.

<sup>193</sup> Tamtéž.

<sup>194</sup> Srov. Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 26.10.1933, č. 18.603/35.

*strana řádně organisovaná, nýbrž i jakákoliv politická skupina, sdružení nebo hnutí*".<sup>195</sup> Je tedy zřejmé, že zákonodárce zvolil skutečně širokou definici politické strany, která měla zahrnout veškeré politické skupiny osob. Obdobně široce zákonodárce definoval příslušníky strany, za které považoval osoby, které byly v posledních šesti měsících členy strany; osoby, které v stejném časovém období stranu „účinně podporovaly“ nebo její „podvratné“ cíle veřejně schvalovaly, anebo kdo za stranu kandidoval nebo byl navržen na veřejnou funkci.<sup>196</sup>

Zákon stanovoval dvě formy postihu politické strany, mírnější zastavení činnosti a přísnější rozpuštění. Největším rozdílem mezi těmito formami postihu byly následky dopadající na mandáty poslanců či senátorů, přičemž při zastavení činnosti strany si její členové (či kandidáti) svoje mandáty v parlamentu ponechali, kdežto při rozpuštění nikoliv.<sup>197</sup> Ačkoliv tak zákon výslovně nestanovil, ze své povahy bylo zastavení činnosti dočasným zásahem do fungování politické strany, kdežto její rozpuštění bylo definitivní a, vyjma zásahu soudu, nezvratné.<sup>198</sup>

Omezení uvalená na stranu se zastavenou činností byla shodná i pro stranu rozpuštěnou.<sup>199</sup> Jednalo se zejména o obligatorní zákaz používání symbolů, vlajek, odznaků apod. této strany, zákaz konání shromáždění a průvodů a zákaz sbírání hmotných prostředků pro stranu, přičemž tato omezení byla stanovena pouze demonstrativně, a tak mohla být uvalena i omezení jiná.<sup>200</sup>

Zastavení činnosti, respektive rozpuštění, se mohlo dotknout též spolků napojených na takovouto stranu,<sup>201</sup> přičemž majetek rozpuštěného spolku nepřipadl straně, ač by ji měl připadnout dle organizačních předpisů strany, ale připadl „nezávadnému účelů příbuznému“;<sup>202</sup> obchodním, hospodářským a obdobným společnostem mohla být dosazena v krajním případě nucená správa.<sup>203</sup> Příslušným k takovému kroku nebyla, na rozdíl od postižení strany, vláda, ale ministerstvo

---

<sup>195</sup> § 20, odst. 1 zákona č. 201/1933 Sb.

<sup>196</sup> § 20, odst. 2 zákona č. 201/1933 Sb.

<sup>197</sup> § 16 zákona č. 201/1933 Sb.

<sup>198</sup> *Časopis pro právní a státní vědu*. Brno: Právnická jednota Moravská, 1934, 17(1 - 2). ISSN 1801-3295. – str. 8.

<sup>199</sup> § 14 zákona č. 201/1933 Sb.

<sup>200</sup> § 2, odst. 2 zákona č. 201/1933 Sb.

<sup>201</sup> § 3, odst. 1 zákona č. 201/1933 Sb.

<sup>202</sup> § 3, odst. 3 zákona č. 201/1933 Sb.

<sup>203</sup> § 3, odst. 2 zákona č. 201/1933 Sb.

vnitřní či zemský úřad.<sup>204</sup> Spolkům nespojených se stranou, ale užívajících stejné označení, mohlo být nařízené změnit název.<sup>205</sup>

K dalším omezením uvaleným na stranu se zastavenou činností patřil též zákaz vydávání periodických tisků,<sup>206</sup> případně mohlo být též zakázáno rozšiřování takových tisků či jejich dovoz ze zahraničí.<sup>207</sup> Příslušným k uvalení tohoto zákazu byl taktéž zemský úřad.<sup>208</sup> Strana dále nemohla pod svým jménem podávat kandidátní listiny do všech voleb kromě těch do zákonodárných sborů.<sup>209</sup>

Majetek strany se zastavenou činností byl zabaven okresním úřadem, přičemž takovýto majetek mohl být podroben likvidaci<sup>210</sup> nebo byl uschován a spravován okresním úřadem.<sup>211</sup> Ustanovení § 12, odst. 2 pojem „majetek strany“ definoval jako „majetek, který straně náleží, dále majetek, který někdo za stranu drží, a vůbec majetek, který zřejmě sloužil nebo byl určen jen účelům strany“.<sup>212</sup> Zákodárce v důvodové zprávě výslovně uvádí, že musel přikročit k takovéto definici majetku strany z důvodu nezpůsobilosti politických stran k vlastnictví majetku.<sup>213</sup> Přesto tato definice je poměrně nejasná, jelikož si lze jen těžko představit, co přesně zákonodárce myslel slovem „náleží“, které by mohlo evokovat nějaký právní titul nebo právní vztah, na základě kterého strana majetek užívá, a jak interpretovat sousloví „majetek, který někdo za stranu drží“, jelikož i toto by bez znalosti kontextu mohlo být vykládáno jakožto držení majetku za stranu, jakožto jeho právoplatného vlastníka. Uvedené vývody by ale byly nesprávné, jelikož politická strana, jak potvrzuje i výše uvedená judikatura a ostatně i důvodová zpráva, nebyla právní osobou, tedy nemohla mít ani žádný vztah k jakémukoliv majetku.

Toto ustanovení bylo vykládáno velmi extenzivně, jelikož již okamžikem vyhlášení rozhodnutí o zastavení činnosti strany bylo zakázáno veškeré nakládání

---

<sup>204</sup> § 3, odst. 4 zákona č. 201/1933 Sb.

<sup>205</sup> § 8, odst. 2 zákona č. 201/1933 Sb.

<sup>206</sup> § 5 zákona č. 201/1933 Sb.

<sup>207</sup> § 6 zákona č. 201/1933 Sb.

<sup>208</sup> § 5 zákona č. 201/1933 Sb.

<sup>209</sup> § 11, odst. 1 zákona č. 201/1933 Sb.

<sup>210</sup> § 13 zákona č. 201/1933 Sb.

<sup>211</sup> § 12, odst. 1 zákona č. 201/1933 Sb.

<sup>212</sup> § 12, odst. 2 zákona č. 201/1933 Sb.

<sup>213</sup> *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o zastavování činnosti a rozpouštění politických stran* [online]. Praha: Národní shromáždění československé, 1933 [cit. 1. 3. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 2355.



s majetkem vyjma běžné správy a veškeré majetkové převody v šesti měsících předcházejících onomu vyhlášení byly vůči státu neúčinné.<sup>214</sup>

Zastavení činnosti strany ale nedopadalo pouze na stranu jako takovou, ale též na její příslušníky. Předně mohl okresní úřad nařídít zabavování a otevírání dopisů a zásilek pocházejících od členů stran nebo jim určených, mohl nařídít cenzuru jejich telegramů, na určitou dobu je vyloučit z určitého území, dát pod policejní dozor nebo jim nařídít nevzdalovat se z určitého území.<sup>215</sup> Tato opatření byla poměrně důrazným zásahem do práv a svobod členů strany, s byť jen zastavenou činností.

Zastavením činnosti strany obligatorně došlo na základě rozhodnutí zemského úřadu, ministerstva vnitra nebo příslušného státního dozorčího úřadu ke ztrátě veřejných funkcí, které nabyli členové strany volbou nebo jmenováním ve sborech místní či zájmové samosprávy, jakož i v ústavech, podnicích, poradních sborech a obdobných veřejných institucích.<sup>216</sup> Takoví funkcionáři pak po dobu, kdy byla činnost strany zastavena, nejdéle však po 3 roky, nemohli v takových sborech zasednout a takovou funkci znovu nabýt.<sup>217</sup> Na místo těchto funkcionářů nastoupili náhradníci, pokud žádní nebyli, byli noví funkcionáři jmenováni orgánem příslušným k takovému jmenování z příslušníků téhož jazyka.<sup>218</sup> Toto ustanovení mělo být dle důvodové zprávy též vykládáno extenzivně, „*neboť jeho účelem jest zbaviti veřejnou správu v nejširším slova smyslu elementů podvratných*“.<sup>219</sup>

Pro rozpuštění strany platilo, jak je uvedeno výše, vše popsané, navíc ještě obligatorně byla rozpuštěna hospodářská a obchodní sdružení napojená na rozpuštěnou stranu, přičemž po provedené likvidaci byly všechny zbylé finanční prostředky převedeny na stát.<sup>220</sup>

Rozpuštěním strany dále ztráceli svůj mandát nejen funkcionáři výše uvedení u popisu následků zastavení činnosti politické strany, ale též členové zákonodárných sborů, a to v případě, že kandidovali za volební stranu, jejíž název

---

<sup>214</sup> § 1, odst. 2 nařízení vlády č. 202/1933 Sb.

<sup>215</sup> § 7, odst. 1 zákona č. 201/1933 Sb.

<sup>216</sup> § 10, odst. 1 zákona č. 201/1933 Sb.

<sup>217</sup> § 11, odst. 2 zákona č. 201/1933 Sb.

<sup>218</sup> § 10, odst. 3 zákona č. 201/1933 Sb.

<sup>219</sup> *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o zastavování činnosti a rozpuštění politických stran* [online]. Praha: Národní shromáždění československé, 1933 [cit. 2. 3. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 2355.

<sup>220</sup> § 15 zákona č. 201/1933 Sb.

se shodoval s názvem rozpuštěné politické strany. Mandát nicméně nezankal těm, kteří ze strany vystoupili 6 měsíců před jejím rozpuštěním, respektive pozastavením činnosti.<sup>221</sup> Zákon upravoval i otázku volebních koalic, kterých byla rozpuštěná strana součástí, přičemž mandát zankal pouze těm kandidátům volební koalice, kteří byli členy rozpuštěné strany.<sup>222</sup>

Takto uvolněný mandát připadl náhradníkovi pouze v případě, že tento ve výše uvedené lhůtě před rozpuštěním stranu opustil nebo byl členem jiné strany v rámci volební koalice. V opačném případě mandát zůstal uprázdněný.<sup>223</sup> Toto mohlo potenciálně přinášet nemalé problémy zvláště pro výpočet kvór při hlasování. Řešení těchto obtíží přinášel odst. 3 § 16, dle kterého se za počet všech členů sněmovny považoval nadále počet ústavně stanovený, tedy 300 pro Poslaneckou sněmovnu a 150 pro Senát.<sup>224</sup> Zákonodárce tak poměrně elegantně vyřešil problém, na který upozornil filozof Josef Fischer v časopise *Nová svoboda*, kdy v případě, kdy by uprázdněné mandáty byly rozděleny mezi ostatní parlamentní strany, tak by si nejvíce polepšily strany nejsilnější, což by šlo proti principu poměrného zastoupení. Pokud by mandáty zůstaly uprázdněny až do dalších voleb, snížila by se kvóra pro přijetí usnesení, což by opět posílilo nejsilnější strany, které by toho mohly snadno zneužít.<sup>225</sup>

Následky ztráty mandátu byly pro jejich držitele obdobné jako v případě ztráty funkce dle § 11, odst. 2, tedy tito ztráceli na dobu 3 let pasivní volební právo.<sup>226</sup>

Při volbách do zákonodárných sborů následně nemohla mít volební strana totožný název jako rozpuštěná politická strana.<sup>227</sup> Rozpuštěná strana jako taková šla do likvidace a přebytek likvidace připadl státu.<sup>228</sup>

Pravomoc rozhodovat o zastavení činnosti nebo rozpuštění strany zákon přiznával vládě, přičemž tato mohla učinit takové opatření vůči straně, jejíž činností byla „zvýšenou měrou ohrožena samostatnost, ústavní jednotnost, celistvost,

---

<sup>221</sup> § 16, odst. 1 zákona č. 201/1933 Sb.

<sup>222</sup> Tamtéž.

<sup>223</sup> § 16, odst. 2 zákona č. 201/1933 Sb.

<sup>224</sup> § 16, odst. 3 zákona č. 201/1933 Sb.

<sup>225</sup> *Nová svoboda: pokrokový týdeník*. Praha: Otakar Janáček, 13.10.1933, **10**(36). - str. 423.

<sup>226</sup> § 18, odst. 2 zákona č. 201/1933 Sb.

<sup>227</sup> § 18, odst. 1 zákona č. 201/1933 Sb.

<sup>228</sup> § 19 zákona č. 201/1933 Sb.

*demokraticko-republikánská forma nebo bezpečnost republiky Československé*“.<sup>229</sup> Vláda měla též pravomoc rozpustit, případně zastavit činnost nově vzniklé strany, která sledovala stejné cíle, užívala stejného názvu nebo jejíž činovníci byli stejní jako u strany s již zastavenou činností nebo strany rozpuštěné.<sup>230</sup> Použití opatření vůči stranám se řídilo zásadou oportunity, vláda tedy mohla, ale nemusela při naplnění podmínek § 1, odst. 1 zákona zastavení činnosti či rozpuštění politické strany aplikovat.<sup>231</sup> Formou rozhodnutí vlády bylo usnesení<sup>232</sup> přezkoumatelné Nejvyšším správním soudem.<sup>233</sup>

V případě rozpuštěné strany rozhodoval o ztrátě mandátu zákonodárců mandátový senát Nejvyššího správního soudu, který na základě tohoto zákona obligatorně zřizoval na každý rok první prezident tohoto soudu.<sup>234</sup> Řízení před mandátovým senátem bylo zahájeno na základě usnesení vlády o rozpuštění politické strany, dotyční zákonodárci měli možnost se ve stanovené lhůtě vyjádřit a senát musel ve lhůtě 15 dnů rozhodnout.<sup>235</sup> Ztráta mandátu (i funkce dle § 10) měla nastat dle důvodové zprávy k okamžiku rozpuštění strany,<sup>236</sup> dle Weyra ale měla nastat *ex nunc*, tedy až výrokem mandátového senátu, resp. příslušného úřadu.<sup>237</sup>

Zákon obsahoval též ustanovení trestní, kdy za porušení zákazu nebo příkazu dle tohoto zákona hrozilo pachateli vězení do 6 měsíců nebo pokuta do 50 000 Kč, přičemž příslušným orgánem byly k tomuto řízení okresní úřady.<sup>238</sup>

Ustanovením § 22 zákon dle důvodové zprávy reagoval právě na výše přiblíženou faktickou situaci, kdy strany, kvůli kterým byl zákon přijímán, se již samy dobrovolně rozpustily, a tím by se vyhnuly následkům jejich autoritativního

---

<sup>229</sup> § 1, odst. 1 zákona č. 201/1933 Sb.

<sup>230</sup> § 1, odst. 2 zákona č. 201/1933 Sb.

<sup>231</sup> *Časopis pro právní a státní vědu*. Brno: Právnická jednota Moravská, 1934, 17(1 - 2). ISSN 1801-3295. – str.6.

<sup>232</sup> § 1, odst. 3 zákona č. 201/1933 Sb.

<sup>233</sup> *Časopis pro právní a státní vědu*. Brno: Právnická jednota Moravská, 1934, 17(1 - 2). ISSN 1801-3295. – str. 7.

<sup>234</sup> § 17, odst. 1 zákona č. 201/1933 Sb.

<sup>235</sup> § 17, odst. 1 zákona č. 201/1933 Sb.

<sup>236</sup> *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o zastavování činnosti a rozpouštění politických stran* [online]. Praha: Národní shromáždění československé, 1933 [cit. 5. 3. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 2355.

<sup>237</sup> *Časopis pro právní a státní vědu*. Brno: Právnická jednota Moravská, 1934, 17(1 - 2). ISSN 1801-3295. – str. 12.

<sup>238</sup> § 21, odst. 1 zákona č. 201/1993 Sb.

rozpuštění dle tohoto zákona.<sup>239</sup> Dobrovolné rozpuštění tak nebránilo úřednímu rozpuštění.<sup>240</sup> Zajímavý byl odst. 2 tohoto paragrafu, dle kterého „*zákazy činnosti strany, vydané podle rozhodnutí vlády před účinností tohoto zákona, mají stejné následky jako zastavení činnosti strany podle tohoto zákona a jsou účinné ode dne, kdy se vláda o zákazu (zastavení) činnosti strany usnesla*“. Jak uvádím výše, definitivní zánik německých stran zánik znamenal jejich zákaz správními orgány na základě usnesení vlády, přičemž bylo otázkou, zda se toto ustanovení vztahuje i na tento konkrétní zákaz.<sup>241</sup> NSS se k tomuto vyjádřil kladně a subsumoval zákaz činnosti stran jakožto politických spolků správními orgány na základě rozhodnutí vlády pod ustanovení § 22, odst. 2.<sup>242</sup>

Sám zákon původně měl být účinný do 1.1.1935,<sup>243</sup> novelou v roce 1934 byla jeho účinnost prodloužena do 1.1. 1936., a nakonec ještě zákonem č. 132/1936 Sb. byla jeho účinnost znovuobnovena na období od 23.5.1936 do 1.1.1937.

DNSAP podala proti usnesení vlády o svém rozpuštění dle § 1 zákona č. 201/1933 Sb. stížnost k NSS. Ten nejdříve uznal její aktivní žalobní legitimaci, přestože se sama dříve dobrovolně rozpustila. Soud se přitom odvolával právě k ust. § 22, odst. 1, dle kterého působily důsledky rozpuštění nebo zastavení činnosti tohoto zákona i na stranu již před vydáním takového rozhodnutí dobrovolně rozpuštěnou. Za stranu byla oprávněna podat žalobu taková fyzická osoba, která byla oprávněna stranu zastupovat navenek dle organizačního řádu strany, přičemž v tomto NSS navázal na svoji předchozí judikaturu.<sup>244</sup>

NSS v jiném svém rozhodnutí zamítl stížnost členů místní a župní organizace DNP, která směřovala proti zvláštnímu zákazu místní a župní organizace této strany. Úřady tento zákaz vydaly současně se zákazem celé strany dle spolkového zákona, přičemž zákaz celé strany se vztahoval i na místní, okresní a župní organizace, tyto tedy neměly aktivní žalobní legitimaci, jelikož tu měla jen

---

<sup>239</sup> *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o zastavování činnosti a rozpouštění politických stran* [online]. Praha: Národní shromáždění československé, 1933 [cit. 6. 3. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 2355.

<sup>240</sup> § 22, odst. 1 zákona č. 201/1933 Sb.

<sup>241</sup> *Časopis pro právní a státní vědu*. Brno: Právnická jednota Moravská, 1934, 17(1 - 2). ISSN 1801-3295. – str. 7.

<sup>242</sup> Srov. Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 26.10.1933, č. 18.603/35.

<sup>243</sup> § 23, odst. 2 zákona č. 201/1933 Sb.

<sup>244</sup> Srov. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26.10.1933, č. 18602/35.

osoba oprávněna zastupovat navenek stranu jako celek, ne pouze její organizační složky.<sup>245</sup>

### 3.2. POMNICOVSKÁ LEGISLATIVA

První, alespoň zčásti komplexní úpravu materie rozebírané v této kapitole obsahovalo vládní nařízení č. 355/1938 Sb. o politických stranách, které mělo dle čl. II ústavního zákona č. 330/1938 Sb. sílu zákona. Toto nařízení výslovně politickou stranu označilo za právnickou osobu,<sup>246</sup> zároveň výslovně bylo vyloučeno použití spolkového práva.<sup>247</sup>

Nové strany mohly být registrovány na základě povolení vlády, na jehož vydání nebyl právní nárok a úvaha vlády mohla být zcela volná.<sup>248</sup> Žádost o povolení podával přípravný výbor, který tvořilo alespoň 50 členů starších 21 let.<sup>249</sup> K žádosti musel být mimo jiné připojen i program a organizační řád strany, přičemž po registraci strany musely každou změnu těchto dokumentů a změnu osob ve vedení strany hlásit ministerstvu vnitra, které uvedené změny mohlo zakázat.<sup>250</sup>

Pravomoc rozpouštět stranu měla taktéž vláda, a to „*uzná-li, že činnost strany ohrožuje veřejný zájem*“.<sup>251</sup> Samotný proces rozpuštění se v podstatě řídil zákonem č. 201/1933 Sb.<sup>252</sup>

Uvedené nařízení vlády platilo do 14.1.1939 pouze pro území tehdejší země České a Moravskoslezské,<sup>253</sup> novelou č. 4/1939 Sb. byla platnost rozšířena i na zbývající území Československa.<sup>254</sup> Tato novela též měnila způsob vypočtení kvóra při uprázdňení mandátů následkem rozpuštění politické strany, kdy jako počet všech členů sněmovny již nebyl považován původní počet jejich členů, ale počet bez uprázdňených mandátů.<sup>255</sup>

---

<sup>245</sup> Srov. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26.10.1933, č. 18604/35.

<sup>246</sup> § 3, odst. 1 nařízení č. 355/1938 Sb.

<sup>247</sup> § 5 nařízení č. 355/1938 Sb.

<sup>248</sup> § 2, odst. 4 nařízení č. 355/1938 Sb.

<sup>249</sup> § 2, odst. 2 nařízení č. 355/1938 Sb.

<sup>250</sup> § 7 nařízení č. 355/1938 Sb.

<sup>251</sup> § 8 nařízení č. 355/1938 Sb.

<sup>252</sup> § 11 nařízení č. 355/1938 Sb.

<sup>253</sup> § 16 nařízení č. 355/1938 Sb.

<sup>254</sup> Čl. I nařízení č. 4/1939 Sb.

<sup>255</sup> Čl. III nařízení č. 4/1939 Sb.

Vládní nařízení č. 355/1939 Sb. platilo až do 15.11.1946, kdy bylo zrušeno, obdobně jako spoustu dalších právní předpisů z doby „pomnichovské“, zákonem č. 195/1946 Sb.<sup>256</sup>

Ačkoliv již zákon č. 201/1933 Sb. byl některými autory kritizován pro svoji nedemokratičnost,<sup>257</sup> vládní nařízení šlo přímo proti duchu právního státu a demokratickým hodnotám. Vláda měla pravomoc v podstatě libovolně rozhodovat o osudu všech politických stran ve státě, a jelikož již dle dříve přijatého ústavního zákona č. 330/1938 Sb. mohla sama vydávat nařízení s mocí zákona, parlamentu a politických stran již nebylo potřeba.

---

<sup>256</sup> Příloha B zákona č. 195/1946 Sb.

<sup>257</sup> *Nová svoboda: pokrokový týdeník*. Praha: Otakar Janáček, 13.03.1936, **13**(10). - str. 114-115.

## 4. VOLBY DO NÁRODNÍHO SHROMÁŽDĚNÍ

Téma voleb v první republice, ať už co se týče volebního práva zakotveného na ústavní úrovni či spíše technicistních norem upravených ve volebním řádu, je skutečně velmi široké a vystačilo by na samostatnou diplomovou práci. Jelikož tématem této práce je podat povšechný pohled na Národní shromáždění, budu nucen podívat se na problematiku volebního práva povrchněji, než by si toto téma zasloužilo a budu se věnovat spíše základním myšlenkám, které stály u zrodu této na svou dobu velmi liberální úpravy. Důkladněji se zaměřím na základní zásady, na kterých bylo volební právo ve vymezeném období postaveno a na ta ustanovení, která byla určitým způsobem na tu dobu neobvyklá a jedinečná.

### 4.1. OBECNÉ INFORMACE O PRVOREPUBLIKOVÝCH VOLBÁCH

Na úplném počátku je nicméně vhodné připomenout pár základních informací o volbách. Volby se vždy konaly v neděli,<sup>258</sup> což byl v té době jediný den pracovního klidu, a nemohl se v době jejich konání prodávat, čepovat, či jakkoliv podávat alkohol.<sup>259</sup> Poslanecká sněmovna měla mít dle § 8 300 členů, senát jich měl mít přesně polovinu.<sup>260</sup>

Dovolím si upozornit, že níže uvedené informace vztahující se k volbám, se vztahují k volbám jak do Poslanecké sněmovny, tak k volbám do Senátu, jelikož dle § 2 zákona č. 124/1920 Sb. se ustanovení volebního řád do Poslanecké sněmovny použily subsidiárně i pro volby do Senátu. Dlužno podotknout, že rozdílů skutečně příliš mnoho nebylo, mezi nejzásadnější patřil rozdílný věk pro pasivní (45 let)<sup>261</sup> a aktivní (26 let)<sup>262</sup> volební právo a delší volební období (8 let<sup>263</sup> – zakotveno též v Ústavě). Skutečnost, že pro volby do obou komor Parlamentu platila téměř totožná pravidla, spolu se skutečností, že vyjma prvních voleb se všechny volby do obou komor konaly ve stejný den,<sup>264</sup> vedla k marginalizaci role Senátu v politickém životě. Stejná pravidla pro obsazování obou komor byla výsledkem těžce dohodnutého kompromisu mezi politickými stranami, kdy každá ze stran měla na existenci a případně i podobu Senátu svůj pohled, jak je popsáno

---

<sup>258</sup> § 31 zákona č. 123/1920 Sb..

<sup>259</sup> § 32 zákona č. 123/1920 Sb.

<sup>260</sup> Tyto počty byly též zakotveny na ústavní úrovni.

<sup>261</sup> § 4 zákona č. 124/1920 Sb.

<sup>262</sup> § 3 zákona č. 124/1920 Sb.

<sup>263</sup> § 5 zákona č. 124/1920 Sb.

<sup>264</sup> KÁRNÍK, Zdeněk. *České země v éře První republiky (1918-1938)* Díl první. Vznik, budování a zlatá léta republiky (1918-1929). Třetí vydání. Praha: Libri, 2017. ISBN 978-80-7277-563-7. – str. 372.

v jiné kapitole této práce. Jak ale správně uvádí Weyr, způsob povolávání členů „*musí, jde-li o soustavu dvoukomorovou, býti pro obě komory různý, má-li soustava ta splniti nejhlavnější svůj úkol*“,<sup>265</sup> proto i instituce Senátu, tak jak byla legislativně upravena, zejména s ohledem právě na způsob volby, se ukázala býti v průběhu první republiky nefunkční.

#### **4.2. VOLEBNÍ PRÁVO JAKOŽTO SUBJEKTIVNÍ PRÁVO OBČANA**

Hned z počátku se podíváme na volební právo ne jako na soubor norem upravující technické provedení volebního aktu, ale na volební právo jakožto právo občanů na kandidaturu ve volbách či právo svobodně si vybrat své zástupce v zákonodárném sboru.

Již na ústavní úrovni bylo zakotveno rovné, přímé, všeobecné a tajné právo hlasovací, a to nejen do Poslanecké sněmovny,<sup>266</sup> ale též do Senátu.<sup>267</sup>

##### **4.2.1. ZÁKLADNÍ ZÁSADY VOLEBNÍHO PRÁVA**

Soubor základních zásad, které ovládají volební právo do zákonodárných sborů, byl upraven na ústavní úrovni, konkrétně v §§ 8-15 Ústavy. První zásadou, na kterou se podrobněji podíváme, je všeobecnost volebního práva.

###### **4.2.1.1. VŠEOBECNOST**

„*Všeobecné volební právo zaručí, že není z něj vyloučena žádná třída nebo stav nebo náboženská skupina*“.<sup>268</sup> Je vhodné podotknout, že všeobecné volební právo nebylo v nové republice úplnou novinkou, již v roce 1907 bylo s určitými výjimkami zavedeno v Předlitavsku,<sup>269</sup> nicméně uskutečnily se tak jen dvojice volby, a to v roce 1907 a 1911.

---

<sup>265</sup> WEYR, František. *Soustava československého práva státního*. V Brně: Barvič & Novotný, 1921. Sbíрка spisů právnických a národohospodářských (Barvič & Novotný). - str. 34.

<sup>266</sup> § 8 Ústavy.

<sup>267</sup> § 13 Ústavy.

<sup>268</sup> PEŠKA, Zdeněk. *Československá ústava a zákony s ní související*. Praha: Československý Kompas, 1935. Komentované zákony Československé republiky. - str. 175.

<sup>269</sup> Zákona č. 17/1907 ř.z.



#### 4.2.1.1.1. VÝJIMKY

Ony výjimky představovaly zejména vyloučení volebního práva pro ženy,<sup>270</sup> příslušníky ozbrojených složek,<sup>271</sup> osoby požívající chudinské zaopatření<sup>272</sup> a pachatele některých zločinů, přečinů či přestupků.<sup>273</sup>

V Československé právní úpravě, která byla přijímána 11 až 12 let po přijetí poslední rakouské úpravy, byl rozsah výjimek z všeobecnosti volebního práva užší, nicméně i tak na dnešní poměry celkem široký.

#### 4.2.1.1.1.1. ZLETILOST

Asi nejzásadnějším omezením, které je nicméně společné, když ne pro všechny, tak zcela jistě pro naprostou většinu volebních řádů v minulosti, v současnosti, i v budoucnosti, byl věkový cenzus. V případě Poslanecké sněmovny náleželo aktivní volební právo voličům již od 21 let věku, což bylo ještě o 3 roky dříve než dle poslední úpravy rakouské.<sup>274</sup> Toto ustanovení, stejně jako úprava volebního práva jako celku, vycházela i dle slov ministra Švehly z volebního řádu do obcí,<sup>275</sup> který jako vůbec první předpis na našem území přiznal aktivní volební právo i pro takto mladé voliče. Zpravodajem tohoto zákona, sociálním demokratem doktorem Meissnerem, byla při jednání v ústavním výboru navrhována dokonce hranice 20 let, část výboru, zřejmě konzervativnější poslanci Národní demokracie, byla pro zachování věku 24 let, nakonec však zvítězil kompromis a tedy i onen věk 21 let. Mezi argumenty pro právě tento věk zaznívaly odkazy zejména na zahraniční právní úpravu, úpravu na Slovensku, kde již věková hranice 21 let byla účinná, ale též na dobové reálie, kdy většina mužů i žen již v 21 letech aktivně pracovala a zaopatřovala často nejen sama sebe, ale též své rodiče či sourozence. Argument proti odkazoval na právo soukromé, které hranici zletilosti stanovilo právě na 24 let; ústavní výbor se s tímto argumentem nicméně vypořádal

---

<sup>270</sup> MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Leges, 2010. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-39-4. – str. 227.

<sup>271</sup> § 7 zákona č. 17/1907 ř.z.

<sup>272</sup> § 8, bod 2. zákona č. 17/1907 ř.z.

<sup>273</sup> § 8, body 4., 5., 6., 7., 9. zákona č. 17/1907 ř.z.

<sup>274</sup> MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Leges, 2010. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-39-4. – str. 227.

<sup>275</sup> Stenoprotokoly z 67. schůze, 23.7.1919.

doporučením, aby i dle práva soukromého nastávala zletilost již dosažením 21. roku života,<sup>276</sup> což se také nedlouho poté stalo.

#### 4.2.1.1.2 ZTRÁTA VOLEBNÍHO PRÁVA VÝROKEM SOUDU

Dle ustanovení § 2 zákona č. 123/1920 Sb. byl dalším právním předpisem, který omezoval aktivní volební právo, zákon č. 663/1919 Sb. o zápisu do stálých seznamů voličských, konkrétně ustanovení § 3. Tento upravoval čtyři okruhy osob, které soud svým výrokem tohoto práva zbavil.

Volebního práva byli v první řadě zbaveni ti, kteří byli právoplatným rozsudkem soudu zbaveni práva nakládati se svým majetkem,<sup>277</sup> což je ekvivalent dnešního omezení svéprávnosti.

Dále z volebního práva byly vyloučeny též osoby, které se nacházely v konkursu, „jakož i ti, na jejich žádost se provádí řízení vyrovnávací, pokud nebylo prohlášeno za skončené“ (§ 3, bod 2 zákona č. 663/1919 Sb.). Toto ustanovení bylo jakýmsi pozůstatkem monarchistického majetkového cenzu, kdy volební právo bylo vázané na daňové odvody. Podobně bylo volební právo odepřeno těm, kteří v době volby byli v donucovacích pracovnách.<sup>278</sup>

Obsáhleji se budu věnovat odepřením volebního práva pro ty, „kdož právoplatným rozsudkem soudu trestního odsouzení byli pro takový trestný čin, pro který podle platných ustanovení nastává ztráta volebního práva do obcí.“

Samotný volební řád do obcí nicméně sám nestanovoval žádné trestné činy, za jejichž odsouzení by byl automaticky udělen trest vyškrtnutí z volebních seznamů a tím i ztráty volebního práva. Volební řád do obcí naopak tuto otázku ještě komplikuje tím, že modifikuje pravidla pro ztrátu volebního práva za odsouzení pro trestný čin tak, že nejen že stanovuje možnost odejmout volební právo i odsouzeným pro přečin anebo přestupek, ale zároveň stanoví, že v případě, kdy ve zvláštním zákonu není stanoveno, že ztráta volebního práva nastává bezpodmínečně, může být tato vyslovena jen v případě, „byl-li trestný čin spáchán z pohmutek nízkých a nečestných“.<sup>279</sup>

---

<sup>276</sup> Zpráva ústavního výboru o předloze řádu volení do obcí [online]. Praha: Národní shromáždění československé, 1919 [cit. 6. 3. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 302.

<sup>277</sup> § 3, bod 1 zákona č. 663/1919 Sb.

<sup>278</sup> § 3, bod 4 zákona č. 663/1919 Sb.

<sup>279</sup> § 3, bod 4 zákona č. 75/1919 Sb.

Prvním problémem je odlišné pojmosloví, kdy zákon č. 663/1919 Sb. hovoří o „*trestném činu*“, kdežto volební řád do obcí hovoří o „*zločinech, přečinech a přestupcích*“, aby o pár odstavců dál hovořil též o „*trestných činech*“. V tomto kontextu je vhodné připomenout, že v té době platný trestní zákoník č. 117/1852 ř.z. pojem „*trestný čin*“ nijak nedefinoval, ač ho, byť velmi řídko, používal. Tato ustanovení nicméně byla vykládána obecně tak, že kdo výrokem soudu ztratil volební právo do obcí, ztratil též volební právo do Národního shromáždění.

Úpravu skutkových podstat trestných činů, za které zákon výslovně umožnil odebrat aktivní i pasivní volební právo, obsahoval zejména zákon č. 50/1923 Sb. na ochranu republiky, který ve svém § 32 stanovil, že toto právo bylo obligatorně odebráno těm, kteří byli odsouzeni za spáchání zločinu dle tohoto zákona k odnětí svobody v délce trvání nejméně jeden rok. V ostatních případech mohl soud vyřknout ztrátu volebního práva pouze v případě, kdy trestný čin dle tohoto zákona byl spáchán „*z pohnutek nízkých a nečestných*“, což je totožná formulace jako v případě volebního řádu do obcí.

Zákon č. 663/1919 Sb. obsahoval speciální odstavec věnující se odsouzení za přečin lichvy, kdy mělo volební právo propadnout již při prvním odsouzení za tento přečin (§ 3, bod 3., zákona č. 663/1919 Sb.). Toto ustanovení by mohlo napovídat, že při odsouzení za ostatní delikty bylo možné odejmout volební právo až po nikoliv prvním odsouzení. Takový závěr by nicméně byl nesprávný, toto ustanovení reagovalo na dřívější ustanovení volebního řádu do obcí, kdy skutečně za přečiny a přestupky, za jejichž spáchání jinak hrozilo odebrání volebního práva, mohl být tento trest udělen až za druhé odsouzení. Toto ustanovení ale bylo z volebního řádu do obcí jeho novelou vyškrtáno ještě před prvními parlamentními volbami.

Abych shrnul výše uvedené, ztráta volebního práva z důvodu odsouzení pro trestný čin mohla nastat pro takový trestný čin:

1. za který zákon stanovil, že za spáchání tohoto činu nastává ztráta volebního práva bezpodmínečně,
2. v případě trestného činu, jehož skutková podstata byla upravena v zákoně č. 50/1923 Sb. tedy pouze v případě, že soud uložil za spáchání trestného činu trest odnětí svobody v délce trvání alespoň jednoho roku, nebo

### 3. který byl spáchán z pohnutek nízkých a nečestných

Na závěr se sluší dodat, že ztráta volebního práva pomíjela u zločinů po třech letech, u přestupků a přečinů po jednom roce po ukončení trestu.

#### 4.2.1.1.2. VOLEBNÍ PRÁVO PRO ŽENY

Rozhodně nejvýznamnější novinkou ve volebních řádech bylo rozšíření pasivního volebního práva na ženy. Možná trochu paradoxní je, že v důvodové zprávě k volebnímu řádu do obcí, kde byla tato změna zavedena poprvé, není k tomuto přelomovému kroku skoro žádné vysvětlení, vyjma obecného konstatování, že „v českých stranách zvítězil všeobecně názor, že všeobecné a rovné právo hlasovací pro muže a ženy je jedině spravedlivý základ pro volení do obcí“<sup>280</sup> a odkazu na směrnicí Národního shromáždění, dle kterého měl ústavní výbor sestavit volební řád na základě všeobecného a rovného práva pro muže a ženy.<sup>281</sup> Ačkoliv v důvodové zprávě k volebnímu řádu do Národního shromáždění tento krok též vysvětlen není, zmiňovalo se o něm několik řečníků v parlamentní rozpravě v rámci prvního čtení právě návrhu zákona o obecních volbách. Souhlasné stanovisko s tímto krokem vyjádřil nejen zpravodaj dr. Meissner, který ve svém projevu tuto novinku příliš neodůvodnil, ale též národní demokrat dr. Franta,<sup>282</sup> který se tomuto tématu věnoval již v období první světové války, a který obhajoval volební právo žen zejména s odkazem na Anglii či Austrálii, kde již toto právo ženám přiznáno bylo, a dokonce označoval tuto otázku za dnes již nespornou. Dále se za umožnění participace na volebním aktu ženami postavili též zástupci agrárníků a lidovců. Zdálo by se, jako by v této otázce panoval jakýsi celoparlamentní konsenzus, což se ovšem s realitou úplně neshoduje. Proti volebnímu právu žen dle Peroutky vystupovali zejména zástupci Slováků Šrobár s Hodžou, kteří se obávali příliš velkého vlivu farářů na politické mínění slovenských žen.<sup>283</sup>

Podobně jako ženy, též příslušníci ozbrojených složek nabyli nově aktivního volebního práva již přijetím zákona č. 75/1919 Sb.,<sup>284</sup> ti ale toto své právo

---

<sup>280</sup> *Zpráva ústavního výboru o předloze řádu volení do obcí* [online]. Praha: Národní shromáždění československé, 1919 [cit. 6. 3. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 302.

<sup>281</sup> Tamtéž.

<sup>282</sup> *Parlamentní právo žen*. Praha: Český čtenář, 1916.

<sup>283</sup> PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu*. Vyd. 4., Reprint 3. vyd. Praha: Academia, 2003. ISBN 80-200-1095-5. – str. 98.

<sup>284</sup> § 1 zákona č. 75/1919 Sb.

mohli využívat pouze ve dvou volbách, jelikož zákonem č. 56/1927 Sb. jim bylo zákonodárcem opět odebráno.

#### 4.2.1.2. ROVNOST

Rovné volební právo, tedy takové, kde „*hlasům voličů přisuzuje se zásadně stejná váha*“<sup>285</sup> též nebylo na českém území novinkou. Ačkoliv se v Předlitavsku v druhé polovině devatenáctého století volilo na základě tzv. „kurijního“ systému, dle kterého byli voliči rozděleni dle svého majetku do skupin, která každá volila určitý počet mandátů, přičemž čím skupina sdružovala majetnější obyvatelstvo, tím více mandátů na ni „připadlo“,<sup>286</sup> byl princip rovnosti hlasů přítomen již v zákoně č. 17/1907 ř.z. Úkolem, který si dali ústavodárci v nově vznikající republice, bylo přivést tento systém k úplné dokonalosti, a to proto, aby byly spravedlivé v Národním shromáždění zastoupeny nejen národnosti, ale též sociální vrstvy. Dle vlády se tak díky tomu nebude Národní shromáždění zabývat bojem mezi jednotlivými národnostmi či třídami, ale prací potřebnou „*ku projednávání velikých otázek v oboru ústavy, veřejné správy a zdemokratisování principů národohospodářských*“.<sup>287</sup> Sloužit k tomuto cíli měl též systém sčítání hlasů, o kterém bude více pojednáno níže.

Rovnosti hlasů mělo být dosaženo též rozvržením volebních okresů, a to dle počtu obyvatel tak, aby na jednoho poslance připadalo 50 000 voličů. Výjimku tvořil Pražský kraj, ve kterém připadal jeden poslanec na 30 000 obyvatel.<sup>288</sup> Ministr Švehla to před poslanci vysvětloval tím, že po tom, co se Praha stala hlavním městem, předpokládá se masivní nárůst počtu obyvatel, a také se tímto splácí křivda, která jí měla být v minulosti spáchána.<sup>289</sup> Po novele provedené zákonem č. 205/1925 Sb. byl v souvislosti s novým překreslením volebních okresů, které proběhlo mimo jiné též z důvodu již pevně stanovených hranic státu, provedeno i rozdělení volebního kraje I (tedy Prahy) na dvě části – A a B, a to z důvodu velkého množství voličů, zároveň bylo též zvětšeno množství

---

<sup>285</sup> WEYR, František. *Soustava československého práva státního*. V Brně: Barvič & Novotný, 1921. Sbíрка spisů právnických a národohospodářských (Barvič & Novotný). - str. 36.

<sup>286</sup> MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Leges, 2010. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-39-4. – str. 225.

<sup>287</sup> *Důvodová zpráva vládního návrhu zákona o řádu volení pro Národní shromáždění československé* [online]. Praha: Národní shromáždění československé, 1919 [cit. 6. 3. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 969.

<sup>288</sup> Tamtéž.

<sup>289</sup> Tamtéž.

rozdělovaných mandátů v těchto krajích při volbách do Poslanecké sněmovny celkově z 45 na 48.<sup>290</sup>

#### 4.2.1.3. TAJNOST

Tajnosti volby, jež byla též zakotvena na ústavní úrovni, je dosaženo v případě, kdy „volební řízení jest zařízeno tak, že nikdo nedozví se, kterému kandidátu (které straně) volič odevzdal hlas“.<sup>291</sup> Účelem tajnosti volby byla zejména ochrana svobody rozhodnutí voliče a jeho ochrana před vnějším nátlakem, který by tuto svobodu potlačoval.<sup>292</sup>

Tato zásada byla promítnuta zejména do ustanovení § 38 zákona č. 123/1920 Sb., které upravovalo samotný akt odevzdání volebního hlasu do osudí. Ten probíhal následovně: volič přišel do volební místnosti, volební komise legitulovala voliče a zkontrolovala, zda si sebou volič přinesl všechny kandidátní listiny, případně zda je nemá poničené, seškrtané či jinak poznačené, a v opačném případě mu volební komise vydala kandidátní listiny nové.<sup>293</sup> Toto ustanovení mělo za cíl zabránit „nezřízené agitaci“ volebních stran před samotnou volební místností, kde by tyto strany mohly voličům ostatní kandidátní listiny sebrat a pustit ho do volební místnosti pouze s jednou kandidátní listinou své strany, což by ohrozilo účel tajnosti volby – tedy ochranu voličovi svobodné vůle.<sup>294</sup> Voličovi byla po kontrole úplnosti kandidátních listin vydána obálka, do které „v prostoru tak odděleném, aby nemohl býti pozorován“<sup>295</sup> vložil jednu z kandidátních listin. Poté přešel k volebnímu osudí, do kterého před zraky volební komise vhodil obálku a zbytek kandidátních listin do zvláštní schránky.

Volební řád v tomto ohledu myslel i na voliče hendikepované, kdy osoby slepé a jinak hendikepované tak, že nemohly sami vhodit obálku do volebního osudí, si mohli vybrat svého „průvodce“, který za ně volební akt provedl. Zachování svobodné vůle voliče zde bylo kontrolováno dotazem volební komise, zda si volič

---

<sup>290</sup> Zpráva ústavně-právního výboru o vládním návrhu zákona, kterým se mění řád volení do poslanecké sněmovny [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Národního shromáždění, 1925 [cit. 6. 3. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 5291.

<sup>291</sup> WEYR, František. *Soustava československého práva státního*. V Brně: Barvič & Novotný, 1921. Sbíрка spisů právnických a národohospodářských (Barvič & Novotný). - str. 38-39.

<sup>292</sup> Tamtéž.

<sup>293</sup> § 38 zákona č. 123/1920 Sb.

<sup>294</sup> BAXA, Bohumil. *Parlament a parlamentarism*. Praha, 1924., str. 269 (poznámka pod čarou).

<sup>295</sup> § 38 volebního řádu do Poslanecké sněmovny.

svého „průvodce“ zvolil svobodně a zda zná jeho jméno a příjmení.<sup>296</sup> Toto ustanovení se nicméně do volebního řádu dostalo až novelou v roce 1925.<sup>297</sup>

#### 4.2.1.4. VOLEBNÍ POVINNOST

Již nikoliv na ústavní úrovni, ale na úrovni zákonné byla zakotvena povinnost volební. Ministr Švehla v proslovu k Národnímu Shromáždění k předložení volebního řádu dne 23. července 1919 odkázal v tomto ohledu na volební řád do obcí, přičemž uvedl, že volební povinnost je „*přirozeně zachována*“.<sup>298</sup> Ve zprávě ústavně právního výboru k zákonu o volbách do obecních zastupitelstev se jako argument pro zavedení volební povinnosti uvádí zejména zájem státu na tom, aby se ve volbách skutečně projevil vůle lidu a aby se díky tomu více lidí zajímalo o veřejné záležitosti, nicméně ústavní výbor, který volební zákon do obcí předkládal, v této záležitosti nebyl jednotný.<sup>299</sup> V průběhu parlamentní debaty v rámci prvního čtení zavedení volební povinnosti výslovně podpořili agrárník prof. Horáček, který v tom dokonce viděl sociální a politický pokrok a lidovec ing. Pospíšil.<sup>300</sup>

Ustanovení § 6 řádu volení do Poslanecké sněmovny zakotvilo též výjimky z této povinnosti. Z povinnosti volit tak byly vyjmuty všechny osoby starší 70 let, osoby, které se pro tělesnou vadu nebo nemoc nemohly dostavit do volební místnosti, ty, které pro neodkladnou povinnost svého úřadu nebo povolání se nemohly do volební místnosti dostavit, ty, které byly v den volby vzdáleny od místa volby nejméně 100 km, a také ty, kterým v dopravení se do místa volby zabránilo přerušení dopravy nebo jiné nepřekonatelné překážky.<sup>301</sup>

Ministerstvo vnitra dále dovodilo, že povinnost volit nemají též osoby ve výkonu trestu odnětí svobody, jelikož výkon trestu spadá právě pod „*jiné nepřekonatelné překážky*“.<sup>302</sup>

---

<sup>296</sup> Tamtéž.

<sup>297</sup> Zákon č. 205/1925 Sb.

<sup>298</sup> Stenoprotokoly z 23. července 1919.

<sup>299</sup> *Zpráva ústavního výboru o předložení řádu volení do obcí* [online]. Praha: Národní shromáždění československé, 1919 [cit. 3. 2. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 302.

<sup>300</sup> Stenoprotokoly z 22. února 1919.

<sup>301</sup> § 6 volebního řádu do Poslanecké sněmovny.

<sup>302</sup> Oběžník ministerstva vnitra ze dne 23.2.1926, č. 12.758-7.

### **4.3. ZPŮSOB PŘEPOČTU HLASŮ NA MANDÁTY**

V této podkapitole přiblížím způsob, jakým byly hlasy odevzdané při volbách pro jednotlivé volební strany následně přepočteny na mandáty. K tomu trochu více rozvinu zejména otázku vázaných kandidátních listin.

#### **4.3.1. VÁZANÉ KANDIDÁTNÍ LISTINY**

Jednou z nejvíce diskutovaných otázek ohledně volebního řádu v první Československé republice bylo téma vázaných kandidátních listin. Vázané kandidátní listiny byly promítnuty ve volebním řádu do Poslanecké sněmovny v ustanovení § 40, který stanovil, že volič může odevzdat jen jednu kandidátní listinu s tím, že škrty, výhrady a jiné změny nemají účinku.

Podobně jako mnoho dalších ustanovení, i toto bylo převzato z volebního řádu do obcí. V důvodové zprávě k tomuto zákonu bylo ústavním výborem Revolučního národního shromáždění poměrně podrobně vysvětleno, z jakého důvodu k vázaným kandidátním listinám přistoupil, dokonce se zde ústavní výbor pokusil vypořádat i s protiargumenty, které byly nicméně používány, jak představím níže, i v pozdějších debatách a kritikách tohoto institutu. Uvedené důvody níže rozeberu, a zároveň se pokusím přiblížit, jak se k tomuto problému stavěly jednotlivé politické strany.

Velká diskuze okolo tohoto institutu proběhla přirozeně na půdě zákonodárnyho sboru při legislativním procesu. Jelikož volební řád do zákonodárnyho sborů měl být projednán, a s ním i několik dalších pro stát důležitých, ačkoliv nikoliv ústavních, zákonů, spolu s ústavou, byly náležitosti volebního práva diskutovány ve svém vzájemném propojení a kontextu. 19. února 1920 bylo předsedou vlády Tusarem svoláno shromáždění zástupců všech parlamentních stran, jehož cílem bylo vyjasnění některých sporných otázek, včetně právě otázky vázaných kandidátních listin. Při hlasování na této schůzi se ovšem proti tomuto institutu vyslovili pouze 3 zástupci Národní demokracie, která již svůj postoj projevila dříve, a to zejména při projednávání volebního řádu do obcí, ale v případě vázaných kandidátních listin ve volbách do poslanecké sněmovny též v denním tisku.<sup>303</sup>

---

<sup>303</sup> Např. v Národních listech dne 28.10.1919 prostřednictvím článku prof. Baxy.



Ani sám zpravodaj Meissner nebyl principu vázaných kandidátních listin příliš nakloněn, ve svém projevu na plénu Národního shromáždění otevřeně přiznal, že protiargumenty považoval za silné a předkládaný systém není dokonalý, nicméně připomněl kladné stanovisko ústavního výboru k této otázce.<sup>304</sup> V této otázce bylo též podáno několik pozměňovacích návrhů, některé z nich navrhovaly zavést tzv. panašování, jiné zase zavedení škrtnání jednotlivých kandidátů,<sup>305</sup> které ale mělo být omezeno jenom na níže postavené kandidáty, pravděpodobně proto, aby bylo zamezeno dekapitaci, což byl jeden z nejsilnějších argumentů na podporu vázaných kandidátních listin. Nejhlasitěji proti vázaným kandidátním listinám vystupovali, podobně jako v případě volebního řádu do obcí, Národní demokraté, dokonce byli autory jednoho z výše uvedených pozměňovacích návrhů.<sup>306 307</sup>

Národní demokraté publikovali kritické články k vázaným kandidátkám i po nabytí účinnosti volebního řádu, podobně kriticky se vyjadřovali i sociální demokraté, zejména, jak přiblížím níže, prof. Peška a JUDr. Štern.

Za Národní demokraty byl velmi hlasitým kritikem prof. Baxa, který kritizoval vázané kandidátní listiny z několika úhlů, přičemž většinu svých argumentů předložil ještě před samotným přijetím volebního řádu, a to v již výše zmíněném článku v Národních listech ze dne 28.10.1919. V tomto článku věc akcentoval zejména z pohledu voliče, kdy jeho role měla být vázanými kandidátkami velmi oslabena, jelikož nemohl volit kandidáty sobě nejbližší, kteří by dle něj nejlépe zastupovali jeho názory v zákonodárném sboru, ale byl nucen vybrat si jednu z kandidátek, kterou mu již předpřipravili stranické sekretariáty. Tento princip naopak měl posílit roli politických stran, které, jak Baxa trefně uvádí, dokonce ani žádný zákon nezná, a tudíž dle něj nemohly požívat ochrany volebního řádu. Baxa se v článku též vypořádával s argumentem, že volič se může na tvorbě kandidátky podílet uvnitř strany, přičemž uvedl, že kandidátky jsou v konečném důsledku vždy tvořeny úzkým kruhem osob, nejčastěji ze samotného vedení stran. „Obyčejný“ volič tedy mohl mít na tvorbu kandidátky jen pramalý vliv, čímž se dle Baxy též oslabovala jeho mravní odpovědnost za složení zákonodárného sboru, kdy volič znechucen nejen osobami na kandidátních listinách, ale též vědomím, že

---

<sup>304</sup> KUKLÍK, Jan. *Příběh československé ústavy 1920*. Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2020. ISBN 978-80-246-4541-4 – str. 228.

<sup>305</sup> Tamtéž.

<sup>306</sup> Tamtéž. – str. 261.

<sup>307</sup> Tamtéž. – str. 274.

složení těchto listin nemůže nijak ovlivnit, a pokud chce využít svého volebního práva, musí svým hlasem podpořit i osoby dle voliče nežádoucí, nakonec zcela rezignuje na svůj zájem o politiku a věci veřejné, a příště ve volbách bude volit neuvědoměle.<sup>308</sup>

Kritiku vázaných kandidátek zopakoval Baxa ve svém článku pro *Naši dobu* v roce 1924, tedy před druhými parlamentními volbami. V článku připomněl své dřívější argumenty a ty rozvinul, zejména zde kritizoval právě silné pozice vůdců politických stran, kteří využívali svůj vliv a dosazovali sami sebe vždy na přední místa kandidátky, a tím zajišťovali svoji faktickou neseaditelnost. Též reagoval na argument, že vázané kandidátní listiny jsou podmínkou poměrného volebního systému, jelikož poměrný volební systém měl zajistit pluralitu stran. Baxa kontroval tím, že poměrný volební systém má především zajistit pluralitu názorů a myšlenkových proudů, kterých je často i uvnitř jedné politické strany několik.<sup>309</sup>

Trochu jinak pojal kritiku vázaných kandidátních listin Štern, který se zaměřil více na pohled kandidáta a samotné strany. Dle něj je totiž ideálním kandidátem v systému vázaných kandidátních listin ten, jehož největší předností je loajalita vůči straně. Nemusí to být osoba s odbornou způsobilostí, vztahem k místu, kde kandiduje, či s jinými voliči požadovanými vlastnostmi; jelikož volič stejně nemá možnost volit konkrétní kandidáty, je pro stranu dle Šterna nejdůležitější kandidátova loajalita vůči straně. Štern dále opakuje některé Baxovy argumenty, například onu nemožnost voliče vybrat si mezi jednotlivými kandidáty na jedné kandidátní listině, či úzký okruh stranického vedení vybírající kandidáty na kandidátní listinu. V jeho hodnocení též lze pozorovat jistý sociální akcent, a to v kritice možného ovlivnění složení kandidátních listin bohatšími osobami, či v případě klerikálních stran vysoko postaveným klérem.

K některým argumentům proti vázaným kandidátním listinám se vyjádřil již zpravodaj Meissner při projednávání volebního řádu do obcí, jeho protiargumenty je možné obdobně použít též na volební řád od Poslanecké sněmovny. Prvním protiargumentem byla skutečnost, že volič nemá šanci poznat dobrého od špatného kandidáta, pokud ho osobně nezná, což v případě velkých volebních obvodů není možné. Druhý protiargument, který Meissner užil zejména

---

<sup>308</sup> *Národní listy*. Praha: Julius Grégr, 28.10.1919, 59(254). ISSN 1214-1240. – str. 3.

<sup>309</sup> *Naše doba: revue pro vědu, umění a život sociální*. Praha - Královské Vinohrady: Jan Laichter, 11.1924, 32(2). - str. 71.

proti panašování, byla obava z toho, že kandidáti se budou při své agitaci zaměřovat zejména na nestraníky, tedy dle Meissnera občany, kteří se o věci veřejné nezajímají, a kteří jsou snadněji zmanipulovatelní demagogií.<sup>310</sup>

Polemiku s textem Šterna uveřejněným v týdeníku *Nová Svoboda* nabízí Schiezl, který na podporu vázaných kandidátních listin uvádí zejména náklady na ostatní možnosti výběru kandidátů v porovnání s tím, jak málo by byla taková možnost voliči využívána. Dále nesouhlasí s kritikou výběru kandidátů úzkým kruhem vysoce postavených straníků, to naopak považuje za přednost, jelikož jen ti vyberou takové kandidáty, kteří ve svém souhrnu budou zastupovat všechny myšlenkové proudy ve straně, zároveň to budou takoví kandidáti, kteří budou nejpresvědčivější a kteří budou muset vynaložit velkou práci, aby přesvědčili ty, jež o složení kandidátky rozhodují, že právě oni jsou těmi nejlepšími kandidáty. Nakonec též kritizuje ostatní způsoby výběru kandidátů, zejména panašování, jelikož tím by dle něj měli šanci na zvolení demagogové a hrozila by též dekapitace odborníků a těch kandidátů, kteří mají největší důvěru strany.<sup>311</sup> Tento argument se víceméně shoduje s argumentem Meissnera.

Nakonec pojednání o vázaných kandidátních listinách již pouze velmi krátce představím možné alternativy, které byly navrhovány. Již výše jsem uváděl, že při projednávání volebního řádu byli poslanci Národní demokracie navrhovány možnosti škrtnat na jedné kandidátní listině či panašovat, tedy sestavit si vlastní kandidátní listinu z kandidátů různých stran. K panašování se Baxa vrátil i ve výše zmíněném článku v *Naší době*, kde propagoval Švýcarskou úpravu, kde by volič měl možnost vybírat buď jen „čistou“ kandidátku jedné strany či na této kandidátce škrtnat a doplňovat kandidáty jiných stran, nebo si sestavit kandidátku úplně vlastní z kandidátů různých stran. Baxa jako největší nevýhodu tohoto systému zmiňuje zdlouhavé sčítání hlasů. „(V) e Švýcarsku to trvá dva až tři dny, než možno zjistiti výsledek voleb“.<sup>312</sup>

Štern, člen sociální demokracie, se s odkazem na Belgii přikláněl k preferenční volbě, kdy volič mohl zvolit pouze jednu kandidátní listinu s tím, že z této listiny mohl vybrat určitý počet kandidátů, kterým mohl dát preferenční hlas.

---

<sup>310</sup> Stenoprotokoly ze 23. schůze, 29. ledna 1919.

<sup>311</sup> *Nová svoboda: pokrokový týdeník*. Praha: Otakar Janáček, 04.12.1924, 1(34). - str. 550.

<sup>312</sup> *Naše doba: revue pro vědu, umění a život sociální*. Praha - Královské Vinohrady: Jan Laichter, 11.1924, 32(2). - str. 80.

Kandidát s největším počtem preferenčních hlasů by poté měl nárok na mandát, který jeho strana v konkrétním volebním obvodu získala.<sup>313</sup>

Závěrem k otázce vázaných kandidátních listin lze dodat toto – jak jsem již uvedl výše, nejen v době vzniku, ale též po celou sledovanou dobu šlo o poměrně kontroverzní institut, který byl předmětem několikerých polemik a navrhovaných reforem. Z dnešního pohledu se může zdát, že v těchto se jejich autoři dívali na tuto problematiku příliš selektivně. Ačkoliv přeci jen Peroutka vystihl podstatu největší nevýhody vázaných kandidátek, tudíž že poslanec se stává kvůli vázaným kandidátním listinám příliš závislý na straně a v konečném důsledku je pouhým delegátem strany a vykonavatelem jejích příkazů.<sup>314</sup> Tato skutečnost, spolu se zavedením tzv. imperativního mandátu a s absencí jakékoliv právní regulace existence a fungování politických stran, vedla k pravděpodobně z dnešního pohledu nejvíce kritizované vlastnosti tehdejšího politického systému – k obrovské moci politických stran a jejich vůdců.

#### 4.3.2. POMĚRNÝ SYSTÉM

Zcela zásadním atributem volebního systému v Československé republice byl způsob přepočtu hlasů na mandáty. V tomto ohledu panovala mezi politiky a odbornou veřejností široká shoda na použití poměrného systému, který se v té době ve volebních řádech středoevropských zemí vyskytoval zcela běžně. Jak moc důležitý poměrný systém byl pro tehdejší ústavodárce dokazuje mimo jiné znění ustanovení § 8 Ústavy, které vedle těch nejzásadnějších volebních zásad, které jsem se pokusil přiblížit výše, obsahuje též právě zásadu poměrného zastoupení. Ačkoliv dle zprávy ústavního výboru o volebním řádu se při projednávání tohoto bodu objevil jeden návrh na změnu této zásady na většinovou,<sup>315</sup> nakonec byla zvolena právě zásada poměrného zastoupení.

Dle důvodové zprávy byla jedním ze stěžejních důvodů pro zakotvení poměrného systému zejména jeho schopnost promítnout do složení zákonodárského sboru všechny významnější názorové, ale i jiné proudy obyvatelstva.<sup>316</sup> Tato

---

<sup>313</sup> *Nová svoboda: pokrokový týdeník*. Praha: Otakar Janáček, 27.11.1924, 1(33). - str. 537.

<sup>314</sup> PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu*. Vyd. 4., Reprint 3. vyd. Praha: Academia, 2003. ISBN 80-200-1095-5. – str. 106.

<sup>315</sup> *Zpráva ústavního výboru o vládním návrhu o řádu volení do Poslanecké sněmovny* [online]. Praha: Národní shromáždění československé, 1920 [cit. 15. 2. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 2374.

<sup>316</sup> *Důvodová zpráva vládního návrhu zákona o řádu volení pro Národní shromáždění Československé republiky* [online]. Praha: Národní shromáždění československé, 1919 [cit. 15. 2. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 969.

skutečnost měla velký význam též v národnostních otázkách, jak dokládá nejen zpráva zpravodaje volebního řádu Meissnera,<sup>317</sup> ale též zpráva ústavního výboru ústavodárného shromáždění.<sup>318</sup>

Jak vyplývá nejen právě z důvodových zpráv, ale též z vyjádření jednotlivých ústavodárců, dosažení co možná největší poměrnosti a snížení odchylky mezi poměrem hlasů a poměrem mandátů na minimum bylo jedním z hlavních cílů, jehož měl nový volební řád dosáhnout. K tomu mělo pomoci též zavedení druhého, a dokonce i třetího skrutinia, která bylo dle ministra Švehly světovým unikátem.<sup>319</sup>

Jelikož jsem poměrně limitován rozsahem práce i jejím tématem, kdy úprava voleb je jen podpurným tématem k hlavnímu tématu práce, pokusím se popsat způsob přepočtu hlasů na mandáty pouze ve zkratce.

Pro účely voleb bylo území státu rozděleno na 23 volebních krajů, po reformě volebního řádu z roku 1925 se jejich počet zmenšil na 22, přičemž kandidátky se podávaly pro jednotlivé kraje, tedy nikoliv celorepublikově. V rámci tohoto volebního kraje volební komise sečetla všechny odevzdané hlasy a vydělila je počtem mandátů přidělených pro konkrétní kraj – takové číslo se nazývalo volebním číslem. Volební komise poté přidělila tolik mandátů každé straně, kolikrát součet hlasů pro ni dosáhl volebního čísla.<sup>320</sup>

Zbytky hlasů, které byly pro každou ze stran menší než volební číslo, se zaslaly k rukám ústřední volební komise, která sečetla pro účely druhého skrutinia tyto zbytky z celého území republiky. Pro účely tohoto skrutinia navíc dostaly možnost strany sestavit zcela nové kandidátky, ovšem s tou podmínkou, že na nich museli být uvedeni pouze kandidáti, kteří se objevili na kandidátních listinách pro první skrutinium, a zároveň nebyli v tomto skrutiniu zvoleni.<sup>321</sup>

V druhém skrutiniu volební komise přikročila k rozdělení mandátů, které zůstaly po prvním skrutiniu nepřiděleny. Nárok na zisk mandátu nicméně neměly ty strany, které nedosáhly v žádném volebním kraji mandátu anebo 20 000 hlasů.

---

<sup>317</sup> Stenoprotokoly ze 125. schůze, 27. 2. 1920.

<sup>318</sup> *Zpráva ústavního výboru o vládním návrhu o řádu volení do Poslanecké sněmovny* [online]. Praha: Národní shromáždění československé, 1920 [cit. 15. 2. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 2374.

<sup>319</sup> Stenoprotokoly ze 67. schůze, 23. 7. 1919.

<sup>320</sup> § 46 volebního řádu do Poslanecké sněmovny.

<sup>321</sup> § 49 volebního řádu do Poslanecké sněmovny.

Tento krok byl odůvodněn zpravodajem Meissnerem snahou ochránit parlament před tříštěním sil a před kandidaturami neživatascopných stran.<sup>322</sup> Sobota si v článku pro týdeník *Nová Svoboda* v roce 1925 všimá, že takové omezení poměrnosti by mohlo být v rozporu s ústavou, jelikož zatímco u podmínek výkonu pasivního a aktivního volebního práva ústava výslovně stanoví, že tyto mohou být regulovány řádem volení do Poslanecké sněmovny, čímž je implicitně možné běžným zákonem regulovat obsah všeobecnosti a rovnosti, jakožto zásad zakotvených v § 8 Ústavy, u zásady poměrnosti, která je zakotvena ve stejném ustanovení, takováto možnost výslovně zmíněná není. Sobota ve stanovení kvocientu pro druhé a třetí skrutinium vidí omezení právě zásady poměrného zastoupení, nicméně nabízí též ústavně konformní výklad, dle kterého považuje z materiálního hlediska volební řády za ústavní zákony, jelikož byly přijaty ve stejný den stejným subjektem jako ústava sama.<sup>323</sup> Paradoxně v novele volebního řádu přijaté v témže roce byl kvocient ještě zpřísněn, jelikož od tohoto roku se rozdělovaly hlasy pouze mezi ty strany, které dosáhly alespoň v jednom z krajů na mandát.

V druhém skrutiniu se již nepoužila tzv. Hareova metoda, jako v skrutiniu prvním, ale rozdělení mandátů proběhlo dle kvocientu tzv. pravého, kdy se volební číslo vypočítá jako podíl všech zbylých hlasů a zbývajících mandátů + 1. Pokud poté zbyly ještě nějaké mandáty, přidělily se ve skrutiniu třetím dle zásady relativní většiny. Pokud se naopak takto přidělilo více mandátů než bylo volných, jeden mandát se ubral straně s nejmenším zbytkem. Tento způsob fungoval pouze do novely v roce 1925, kdy bylo druhé i třetí skrutinium podstatně změněno, kupříkladu v třetím skrutiniu se strany rozdělovaly do dvou skupin, přičemž v jedné skupině byly strany národnostních menšin a v druhé strany československé, přičemž zbývajících mandátů mezi ně byly rozděleny dle hlasů pro strany, ke kterým se v druhém skrutiniu nepřihlíželo, s tím, že i tyto strany se rozdělily dle totožného klíče.

Stejný způsob přepočtu hlasů na mandáty byl použit dle § 2 zákona č. 124/1920 Sb. i na volby do Senátu, což se setkalo s kritikou zejména ze strany představitelů Národní demokracie. Tato strana sice byla pro zřízení druhé komory, ale jak uvádí Weyr, způsob povolávání členů v dvoukomorových soustavách musí

---

<sup>322</sup> Stenoprotokoly ze 125. schůze, 27. 2. 1920.

<sup>323</sup> *Nová svoboda: pokrokový týdeník*. Praha: Otakar Janáček, 21.05.1925, 2(20). - str. 322.

„býti pro obě komory různý, má-li soustava ta splniti nejhlavnější svůj úkol“.<sup>324</sup> Skutečnost, že pro volby do obou komor byl vybrán totožný způsob přepočtu hlasů na mandáty, byla výsledkem velkých ústupků všech stran, jelikož jak jsem již uvedl v jedné z předchozích uvádím v jiné kapitole, samotná existence senátu byla výsledkem velkého množství ústupků a kompromisů.

Jak jsem již naznačil na začátku této podkapitoly, ohlasy na tento volební systém byly velmi pozitivní, panovala na něm možná až překvapivá shoda napříč politickými stranami i veřejností.

Větší diskuze se ve veřejném prostoru začaly objevovat zejména před druhými volbami do obou komor Národního shromáždění v roce 1925, ačkoliv i v těchto diskuzích převažovali zastánci poměrného systému. Mezi nejzásadnější argumenty, které na jeho podporu zaznívaly ve veřejném prostoru, byla zejména možnost parlamentního zastoupení menšin,<sup>325</sup> která se objevovala téměř ve všech článcích zabývajících se touto otázkou, a to zejména vzhledem k národnostnímu složení Československa. Tato vlastnost poměrného systému ale začala být před druhými volbami v roce 1925 dle Peroutky trnem v oku představitelům tzv. Pětky, kteří se údajně začali obávat ztráty většiny pro všenárodní koalici a nutnosti povolebního vyjednávání se zástupci německých stran.<sup>326</sup>

Dalším argumentem pro poměrným systém byla stálost výsledků a omezení zásadních změn, který by mohl přinést systém většinový. Tento argument přinesl již zpravodaj Meissner,<sup>327</sup> který připouštěl možnost přesunu voličů národnostních menšin mezi stranami národnostních menšin, ale s tím, že vždy celkový poměr stran zastupující různé národnosti bude obdobný. Podobný argument vyzdvihl i Peroutka,<sup>328</sup> avšak již bez důrazu na národnostní otázku.

---

<sup>324</sup> WEYR, František. *Soustava československého práva státního*. V Brně: Barvič & Novotný, 1921. Sbíрка spisů právnických a národohospodářských (Barvič & Novotný). - str. 79.

<sup>325</sup> Např. PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu*. Vyd. 4., Reprint 3. vyd. Praha: Academia, 2003. ISBN 80-200-1095-5. – str. 99 nebo *Naše doba: revue pro vědu, umění a život sociální*. Praha - Královské Vinohrady: Jan Laichter, 11.1924, **32**(2). - str. 74.

<sup>326</sup> PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu*. Vyd. 4., Reprint 3. vyd. Praha: Academia, 2003. ISBN 80-200-1095-5. – str. 102.

<sup>327</sup> Stenoprotokoly ze 125. schůze, 27. 2. 1920.

<sup>328</sup> PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu*. Vyd. 4., Reprint 3. vyd. Praha: Academia, 2003. ISBN 80-200-1095-5. – str. 100.

Mezi nejčastěji zmiňovanými argumenty proti poměrnému systému se objevovalo zejména problematické sestavování vlády a její nestálost,<sup>329 330</sup> což se v průběhu celého období první republiky postupně prokazovalo.<sup>331</sup> Peroutka též poukazoval na rostoucí kritiku poměrného systému ze strany jednotlivých politiků napříč stranami, kteří se dle něj právě před druhými parlamentními volbami v roce 1925 začali obávat možného absolutního znemožnění sestavení jakékoliv vládnoucí koalice, jako příklad cituje Stříbrného, dle kterého volební řád „*nepřispívá ke sjednocování*“, nebo Bechyně, dle kterého „*popírá ducha stranické soběstačnosti*“.<sup>332</sup> Oba dva se též shodovali, že poměrný volební řád vede až k fanatickému stranictví a rozbrojům ve společnosti, kdežto při volbách většinových tvoří koalice již volič při své volbě, tedy určitý kompromis, který je též základem budoucí koalice,<sup>333</sup> a tím právě ono fanatické stranictví odpadá a společnost není tolik rozdělena.

Tato kritika ze strany předních politiků ustala dle Peroutky v průběhu druhého volebního období, při kterém mimo jiné vznikla též vláda, což bylo dříve takřka nemyslitelné, s účastí německých stran. Jelikož se tímto možnost tvorby koalic rozšířila, nebyla již výše zmíněná obava tolik důvodná.<sup>334</sup>

#### 4.4. VOLEBNÍ SOUD

Jedním z dalších klíčových zákonů, které byly přijímány spolu s ústavou, byl i zákon č. 125/1920 Sb., o volebním soudě. Již samotná skutečnost, kdy a kým byl přijat, dává tušit, jaký význam zákonodárce tomuto zákonu přiřkládal.

Volební soud vznikl jako orgán ověřující volby do zákonodárných sborů a vyřizování stížností proti nim. Vláda v důvodové zprávě uvedla, že se rozhodovala mezi dvěma modely ověřování voleb a vyřizování stížností – první byl model francouzský, ve kterém o obdobných záležitostech rozhoduje sám orgán, do kterého probíhají volby, a model anglický, ve kterém rozhoduje orgán nezávislý. Vláda upřednostnila druhý model, nicméně, jak přiblížím dále, jistý vliv zákonodárského sboru na soud byl též zachován. Pro „anglický“ model hovořila zejména potřeba

---

<sup>329</sup> *Naše doba: revue pro vědu, umění a život sociální*. Praha - Královské Vinohrady: Jan Laichter, 11.1924, **32**(2). - str. 74.

<sup>330</sup> *Sborník věd právních a státních*. Praha: Bursík a Kohout, 1926, **26**(4). ISSN 1802-2383. – str. 378.

<sup>331</sup> Během 18 let se vystřídalo v dnešní době neuvěřitelných 15 vlád.

<sup>332</sup> PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu*. Vyd. 4., Reprint 3. vyd. Praha: Academia, 2003. ISBN 80-200-1095-5. – str. 101-102.

<sup>333</sup> Tamtéž.

<sup>334</sup> Tamtéž.



nestranně, odborně a urychleně rozhodovat případné spory z voleb vzešlé, čehož by dle argumentů vlády parlament sám schopen nebyl.

Vláda zároveň odmítla koncipovat volební soud jakožto zcela samostatný tribunál, protože hovořily zejména argumenty ekonomické, kdy takový tribunál by z povahy věci většinu času neměl o čem rozhodovat.<sup>335</sup> Proto byl volební soud spojen s Nejvyšším správním soudem, a to jak personálně, tak prostorově,<sup>336</sup> ustanovení § 23 zákona č. 125/1920 Sb. dokonce stanovilo subsidiární použití zákona o nejvyšším správním soudě<sup>337</sup> a to zejména pro řízení před ním a pro disciplinární řízení.

Vliv na fungování volebního soudu měl zákonodárny sbor prostřednictvím volených přísedících. Dle vládní předlohy mělo být přísedících celkem 9, z toho 2/3 měla volit Poslanecká sněmovna a ostatní Senát, nicméně nakonec byl počet přísedících zvýšen na celkových 12 a právo volit je zůstalo pouze Poslanecké sněmovně. Přísedícím mohl být zvolen občan Československa starší 40 let, volitelný do obcí, znalý práva, pokud byl občanem Československa alespoň 10 let.<sup>338 339</sup> Dle § 2 zákona č. 125/1920 Sb. nejméně 4 přísedící „*musí být ze sídla soudu*“, což bylo vykládáno tak, že tito musejí bydlet ve městě sídla, což byla Praha, ač to v zákoně explicitně řečeno nebylo.<sup>340</sup>

Dalšími členy volebního soudu byl prezident (který byl zároveň prezidentem Nejvyššího správního soudu), viceprezident (kterým byl II. President Nejvyššího správního soudu) stálí referenti (vybírání prezidentem z řad radů Nejvyššího správního soudu) a senátní presidenti (taktéž vybírání z řad členů NSS). Novelou v roce 1924 se zavedla instituce náhradníků přísedících, kdy každý jednotlivý přísedící měl svého náhradníka, který za něj v případě jeho trvalé či dočasné indispozice nastupoval na jeho místo.<sup>341</sup> Všichni tito náhradníci museli bydlet v Praze.

---

<sup>335</sup> *Důvodová zpráva vládního návrhu zákona o volebním soudu* [online]. Praha: Národní shromáždění československé, 1920 [cit. 20. 2. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 1819.

<sup>336</sup> Srov. § 1 zákona č. 125/1920 Sb.

<sup>337</sup> Zákon č. 3/1918 Sb.

<sup>338</sup> Tato podmínka nicméně začala platit až od voleb konaných po 31.12. 1929.

<sup>339</sup> Srov. § 1 zákona č. 125/1920 Sb.

<sup>340</sup> Sídlo soudu tak bylo dovozeno z propojení volebního soudu s NSS a též ze subsidiárního použití zákona o NSS.

<sup>341</sup> Srov. Zákon č. 145/1924 Sb.

Soud rozhodoval zásadně v plénu, pouze v případech, které nenáležely výslovně plénu, mohl o přikázání věci senátu rozhodnout prezident soudu. V takovém případě rozhodoval pětičlenný senát, který se skládal ze senátního presidenta, tří přísedících a stálého referenta.<sup>342</sup>

Působnost volebního soudu byla stanovena v ustanovení § 8. Dle tohoto ustanovení rozhodoval volební soud ve čtyřech typech řízení.

Prvním z nich bylo rozhodování „o stížnostech do výsledků reklamačního řízení provedeného podle zákona o stálých seznamech voličských“. Jelikož předmět tohoto řízení se dotýká témata této práce pouze velmi okrajově, nebudu se mu více věnovat.

Druhým typem bylo zkoumání a ověřování volby členů Národního shromáždění a župních zastupitelstev. Působnost v oblasti župních zastupitelstev byla do zákona přidána ústavním výborem, nicméně jak známo, v praxi nikdy využita nebyla, soud místo toho ověřoval a zkoumal volby do zemských zastupitelstev.<sup>343</sup> Zkoumání voleb probíhalo ve dvou rovinách.<sup>344</sup> První rovinou byla otázka slučitelnosti funkcí<sup>345</sup> dle ustanovení § 1 zákona č. 124/1920 Sb. Toto ustanovení dávalo volebnímu soudu kazuistický návod, jak rozhodnout v případě, kdy člen jedné sněmovny byl zvolen zároveň členem sněmovny druhé. Taková osoba si ponechala mandát v té sněmovně, do které byla zvolen později. V praxi tato rovina zkoumání voleb nikdy nedošla naplnění, jelikož dle stejného ustanovení zákona č. 124/1920 Sb. nemohl člen jedné komory Parlamentu kandidovat do druhé v případě, kdy se tyto volby konaly v rozmezí čtyř neděl. V takovém případě pak byla volba ex lege neplatná. Jak známo, volby do obou komor Parlamentu, vyjma těch úplně prvních, které se konaly v rozmezí sedmi dnů, se konaly vždy v totožný den.

Druhá rovina spočívala v ověření volitelnosti kandidáta, tedy splnění podmínek § 4 zákona č. 124/1920 Sb., resp. § 5 zákona č. 123/1920 Sb., a to v okamžiku volby. Ověřování a zkoumání voleb prováděl volební soud *ex officio* po každých volbách, přičemž potřebnou součinnost mu k tomu poskytovalo

---

<sup>342</sup> § 5 zákona č. 125/1920 Sb.

<sup>343</sup> PEŠKA, Zdeněk. *Československá ústava a zákony s ní související*. Praha: Československý Kompas, 1935. Komentované zákony Československé republiky. - str. 1339.

<sup>344</sup> WEYR, František. *Soustava československého práva státního*. V Brně: Barvič & Novotný, 1921. Sbírká spisů právnických a národohospodářských (Barvič & Novotný). - str. 114.

<sup>345</sup> Zákonem č. 124/1925 Sb. bylo toto ověření zakotveno jako „samostatný bod“.

Ministerstvo vnitra, které zasílalo volebnímu soudu k tomuto účelu veškeré spisy.<sup>346</sup> V tomto typu řízení mohl volební soud rozhodnout výrokem o ztrátě mandátu, přičemž zároveň měl určit toho, kdo tento mandát získá, nebo mohl verifikovat provedenou volbu.<sup>347</sup>

Třetím typem řízení bylo řízení o stížnostech do voleb do Národního shromáždění, župních zastupitelstev, župních výborů a komisí, přičemž v této práci nadále přiblížím pouze řízení o stížnostech týkajících se voleb do Národního shromáždění. Tuto stížnost bylo možné podat jen z v ustanovení § 11 taxativně vymezených důvodů, kterými byl a) nezákonný postup ve volebním řízení, b) nevolitelnost zvoleného v čas volby a c) neoprávněné popření volitelnosti zvoleného. Aktivně legitimováni pro podání stížnosti byli i) volební strany, které předložily příslušnému úřadu platnou kandidátní listinu pro volbu, jejíž výsledek byl předmětem stížnosti, ii) ten, kdo tvrdil, že jeho kandidátní listina byla nezákonně odmítnuta a iii) občan, o jehož volbu šlo.<sup>348</sup>

Stížnost bylo dle ustanovení § 14 nutné podat ve lhůtě 14 dnů ode dne úřední vyhlášky konečného výsledku voleb. Jelikož byl stanoven advokátní přímus, musela být stížnost podepsána advokátem. V řízení o stížnosti byla uplatněna zásada veřejnosti, kdy soud svolal veřejné líčení a kromě stěžovatele k němu bylo pozváno i ministerstvo vnitra. Podání stížnosti nemělo odkladný účinek.

Formou rozhodnutí o stížnosti byl nálezný, ve kterém soud meritorně rozhodl. V rozhodnutí buď zamítl stížnost, nebo vyslovil, v jakém rozsahu volbu zrušuje a určil, kdo byl zvolen na místo toho, jehož volba byla zrušena. V případě, kdy rozhodl, že volitelnost kandidáta byla neoprávněně popřena, prohlásil ho za zvoleného, a zároveň zrušil volbu toho, kdo byl nezákonně zvolen místo něj.<sup>349</sup>

Stížnosti proti nezákonnému postupu ve volebním řízení volební soud vyhověl pouze v případě, kdy „*nezákonný postup mohl mít vliv na konečný výsledek volby*“.<sup>350</sup> Dle zprávy ústavního výboru se jednalo pouze o případy, kdy

---

<sup>346</sup> BAXA, Bohumil. *Parlament a parlamentarism*. Praha, 1924. - str. 277.

<sup>347</sup> WEYR, František. *Soustava československého práva státního*. V Brně: Barvič & Novotný, 1921. Sbírká spisů právnických a národohospodářských (Barvič & Novotný). - str. 114.

<sup>348</sup> § 12 zákona č. 125/1920 Sb.

<sup>349</sup> § 14 - § 20 zákona č. 125/1920 Sb.

<sup>350</sup> § 20 zákona č. 125/1920 Sb.

nezákonnost měla vliv na přidělení mandátů, nikoliv pouze na samotné sečtení hlasů, které by neznamenal žádnou změnu v přidělení mandátů.<sup>351</sup>

Úkonem, kterým byla zvolenému neoprávněně popírána volitelnost, bylo rozhodnutí ministerstva vnitra, kterým bylo zvolenému poslanci/senátorovi odebráno osvědčení ke vstupu do sněmovny.<sup>352</sup>

Poslední působnost, kterou volební soud vykonával, byla ta možná nejkontroverznější, respektive zejména jeho rozhodnutí v těchto věcech byla tehdy vnímána mezi velkou částí odborné veřejnosti negativně. Jednalo se o rozhodování o ztrátě mandátu dle ustanovení § 13, kdy o tom mohl soud rozhodnout ze dvou důvodů. Prvním z nich byla ztráta volitelnosti, která nastala po volbě, a druhým důvodem pro ztrátu mandátu byla skutečnost, že člen sněmovny přestal být z důvodu nízkých a nečestných členem strany, z jejíž kandidátní listiny byl zvolen.<sup>353</sup>

Zajímavé je, že v původním vládním návrhu se podmínka „*nízkých a nečestných důvodů*“ vůbec nevyskytovala a dostala se do textu zákona až po projednání ústavním výborem. Ústavní výbor odkázal v souvislosti s touto úpravou na zásadu poměrného zastoupení, která preferuje před jednotlivými kandidáty kandidátní listiny stran, a to obzvláště v systému vázaných kandidátních listin. Přidání důvodů „*nízkých a nečestných*“ odůvodnil možností, kdy kandidát, ačkoliv vystoupil ze strany na jejíž kandidátní listině získal mandát, se chová v souladu s vůlí voličstva na rozdíl od jeho strany, která se od vůle voličstva odklonila. Ústavní výbor výslovně uvedl, že uvažoval o formulaci důvodu, pro který by byl vystoupivší zbaven mandátu jako o „*vystoupení, které by odporovalo politické morálce*“, což by byl ale pojem velice nejasný, takže nakonec přijal znění uvedené v zákoně.<sup>354</sup>

Volební soud ale ve svém rozhodnutí v případě Vrbenský posvětil vymahatelnost tzv. *reversů*, ve kterých se poslanci zavazovali vzdát se mandátu v případě opuštění politické strany. Volební soud stanovil, že ustanovení § 13 zákona

---

<sup>351</sup> *Důvodová zpráva vládního návrhu zákona o volebním soudu* [online]. Praha: Národní shromáždění československé, 1920 [cit. 20. 2. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 1819.

<sup>352</sup> WEYR, František. *Soustava československého práva státního*. V Brně: Barvič & Novotný, 1921. Sbíрка spisů právnických a národohospodářských (Barvič & Novotný). - str. 115.

<sup>353</sup> § 13 zákona č. 125/1920.

<sup>354</sup> *Zpráva ústavního výboru o vládním návrhu zákona o volebním soudu* [online]. Praha: Národní shromáždění československé, 1920 [cit. 20. 2. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 2424.

o volebním soudě je zakotveno na ochranu poslanců, kteří díky tomu, že mohou volně disponovat se svým mandátem, mohou se též rozhodnout dobrovolně se této ochrany vzdát. Volební soud přitom též argumentoval systémem vázaných kandidátních listin, kdy dle něj vzniká vztah pouze mezi voličem a stranou, nikoliv mezi voličem a samotným kandidátem.<sup>355</sup> Blíže je tato problematika přiblížena v kapitole Mandáty.

Tímto rozhodnutím byla ještě více posílena moc stran, respektive jejich sekretariátů a vedení, a spolu se systémem vázaných kandidátních listin, způsobem rozdělení mandátů ve druhém a případně třetím skrutiniu a neformálním uskupením tzv. „Pětky“ se vytvořil systém, kde takřka důležitějšími orgány byly orgány zákony nijak neregulovaných politických stran, než orgány ústavní.

#### 4.5. SPORNÁ ÚZEMÍ A DALŠÍ VOLEBNÍ PŘEDPISY

Nejen ve volebním řádu, ale dokonce na ústavní úrovni byl zakotven počet členů obou komor Národního shromáždění, ve volebních řádech navíc byly vymezeny jednotlivé volební kraje.

Nicméně ani v době prvních voleb do Parlamentu ještě nebyly pevně stanoveny hranice státu a to tak, že sporné byly celé oblasti, které si často nárokovaly oba státy, na jejichž hranici tato území ležela. V těchto sporných územích (Těšínsko, Hlučínsko, atd.) se tedy v prvních volbách vůbec nevolilo,<sup>356</sup> z celkového počtu 450 zákonodárců jich tedy bylo zvoleno jen 423.<sup>357</sup> Obyvatelé těchto území tedy poprvé přišli k volbám až v roce 1925, to již volby proběhly za účinnosti novely volebního řádu, která přinesla mimo jiné změny v rozkreslení volebních okresů, v kterých již byla nově nabytá území reflektována.<sup>358</sup>

Obdobně tomu bylo v Podkarpatské Rusi, jejíž obyvatelstvo bylo dle Peroutky politicky, hospodářsky i sociálně zaostalé, v některých krajích bylo dokonce až 98 % obyvatel negramotných. Situace měla být až tak špatná, že guvernér Žatkovič žádal vládu, aby ke kandidátním listinám přikládala fotografie kandidátů. Dokonce tu neexistovaly ani žádné politické strany a vznikaly tu pouze

---

<sup>355</sup> PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu*. Vyd. 4., Reprint 3. vyd. Praha: Academia, 2003. ISBN 80-200-1095-5. - str. 859.

<sup>356</sup> PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu*. Vyd. 4., Reprint 3. vyd. Praha: Academia, 2003. ISBN 80-200-1095-5. - str. 207.

<sup>357</sup> KÁRNÍK, Zdeněk. *České země v éře První republiky. (1918-1938)* Díl první. Vznik, budování a zlatá éra republiky (1918-1929). Třetí vydání. Praha: Libri, 2017. ISBN 978-80-7277-563-7. – str. 128.

<sup>358</sup> Zákon č. 205/1925 Sb.

různé nestálé volební skupiny.<sup>359</sup> Vzhledem k těmto poměrům, které byly ještě umocněny pokusy komunistů vytvořit zde republiku rad či válečnými akcemi cizích armád zde byla zavedena v říjnu 1919 vojenská správa v čele s generálem Hennocquem.<sup>360</sup>

Volby zde proběhly až po stabilizaci poměrů, ukončení vojenské diktatury a obecních volbách v březnu 1924, a to na základě vládního nařízení č. 18/1924 Sb., resp. č. 48/1924 Sb. Podmínky pro volby byly v zásadě stejné jako pro zbytek republiky, neprovádělo se zde nicméně druhé a třetí skrutinium.<sup>361</sup> Celé území Podkarpatské Rusi patřilo do XXII. volebního kraje, respektive XIII. (pro volby do Senátu), strany zde kandidující si mezi sebou rozdělily 9 mandátů ve Sněmovně a 4 v Senátu.<sup>362</sup> Volby do Poslanecké sněmovny v roce 1924 na Podkarpatské Rusi zcela ovládla Komunistická strana Československa, která získala celkem takřka 40 % všech hlasů, druhá skončila Maďarská národní strana s 11 % hlasů a třetí Československá sociální demokracie s necelými 10 % hlasů.<sup>363</sup> I tyto výsledky jsou důkazem toho, že politická úroveň obyvatel Podkarpatské Rusi nebyla nijak valná, překážkou v ustavení stabilnějších politických uskupení byla též obrovská národnostní a „identitní“ rozdrobenost obyvatel.<sup>364</sup> V ostatních částech státu, kde žili ve větší míře příslušníci národnostních menšin, a dovolím si mezi ně započítat i Slováky, měly právě strany založené příslušníky těchto menšin a hájící jejich zájmy značnou podporu. V Podkarpatské Rusi ale za takovou stranu v období voleb v roce 1924 můžeme z těch, které získaly alespoň jeden mandát, považovat pouze Autonomní zemědělský sojuz a Křesťanskou lidovou stranu, ač ta úzce spolupracovala s Československou stranou lidovou.<sup>365</sup>

---

<sup>359</sup> PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu*. Vyd. 4., Reprint 3. vyd. Praha: Academia, 2003. ISBN 80-200-1095-5. - str. 153.

<sup>360</sup> KUKLÍK, Jan. *Příběh československé ústavy 1920*. Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2020. ISBN 978-80-246-4541-4. – str. 128.

<sup>361</sup> § 4 nařízení vlády č. 18/1924 Sb.

<sup>362</sup> Čl. I zákona č. 123/1920 Sb., resp. § 9 zákona č. 124/1920 Sb.

<sup>363</sup> RYCHLÍK, Jan a Magdaléna RYCHLÍKOVÁ. *Podkarpatská Rus v dějinách Československa 1918-1946*. Praha: Vyšehrad, 2016. ISBN 978-80-7429-556-0.– str. 89.

<sup>364</sup> Dovolím si připomenout, že mezi cca. 700 000 obyvateli, které měla Podkarpatská Rus na počátku 30. let, se obyvatelstvo hlásilo k následujícím národnostem – československé, maďarské, židovské, německé, rumunské a rusínské. Velkým tématem mezi tehdejšími stranami byla též otázka identity Podkarpatské Rusi – vyskytovaly se zde strany rusofilní, ukrajinoofilní i maďarofilní – které podporovaly zejména zavedení úřední řeči dle svého zaměření.

<sup>365</sup> RYCHLÍK, Jan a Magdaléna RYCHLÍKOVÁ. *Podkarpatská Rus v dějinách Československa 1918-1946*. Praha: Vyšehrad, 2016. ISBN 978-80-7429-556-0.– str. 82.

Zajímavou kapitolou byla účast sibiřských legionářů v Poslanecké sněmovně, jejichž zástupci měli v této komoře v prvním volebním období rezervované 4 místa, a to dokonce ústavním zákonem.<sup>366</sup> Nutnost přijetí právě ústavního zákona pro tuto problematiku odůvodňoval ústavní výbor ve své zprávě podmíněným zvýšením počtu členů Poslanecké sněmovny oproti počtu stanoveného ústavou, a to dle § 2 tohoto zákona. Ke zvýšení mělo dojít v případě, kdy by již všechna ostatní místa ve Sněmovně byla obsazena, k tomu ale z důvodů výše popsaných nedošlo.<sup>367</sup> Průběh volebního aktu byl jiný než u proběhlých voleb, k jejich provedení bylo vydáno nařízení č. 25/1921 Sb. Samotné volby měly proběhnout až po návratu všech legionářských oddílů, nakonec proběhly v roce 1921.<sup>368</sup>

Dalším právním předpisem, upravujícím volební právo v popisovaném období, byl zákon č. 56/1927 Sb., který odnímal volební právo příslušníkům armády a četnictva. Aktivní volební právo bylo odebráno všem příslušníkům ozbrojené moci a četnictva, u pasivního volebního práva existovaly určité výjimky.<sup>369</sup> V důvodové zprávě vláda v krátké obecné části pouze odkázala na „*zkušenosti domácí a zákonodárství cizí*“ s tím, že „*zájem státu naléhavě vyžaduje, aby politické boje nebyly vnášeny do armády a do četnictva, čímž zejména mohla by býti vážně ohrožena kázeň v těchto sborech*“.<sup>370</sup> Peroutka popisuje silnou agitaci mezi vojáky již při prvních volbách do Národního shromáždění, kdy přestože ministr národní obrany již v únoru svolal k sobě zástupce stran s žádostí, aby mezi vojáky neagitovali,<sup>371</sup> zejména zástupci sociální demokracie tuto žádost nevyslyšely; jejich tisk dokonce dle Peroutky označoval vojenskou disciplínu za „*křivdu, která je bezprávně na ně (pozn. aut. - vojáky) uvalována*“,<sup>372</sup> po takových

---

<sup>366</sup> Ústavní zákon č. 234/1920 Sb.

<sup>367</sup> *Zpráva ústavního výboru o návrhu zákona o zastoupení sibiřských legionářů v poslanecké sněmovně* [online]. Praha: Národní shromáždění československé, 1920 [cit. 25. 2. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 2703.

<sup>368</sup> PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu*. Vyd. 4., Reprint 3. vyd. Praha: Academia, 2003. ISBN 80-200-1095-5. - str. 207.

<sup>369</sup> Jednalo se zejména o ty vojáky, kteří se v době voleb účastnili krátkodobého cvičení činné služby v rámci mobilizace, apod. - srov. § 1, odst. 1 zákona č. 56/1927 Sb.

<sup>370</sup> *Důvodová zpráva vládního návrhu o volebním právu příslušníků branné moci a četnictva* [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Národního shromáždění, 1926 [cit. 1. 3. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 561.

<sup>371</sup> PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu*. Vyd. 4., Reprint 3. vyd. Praha: Academia, 2003. ISBN 80-200-1095-5. - str. 207.

<sup>372</sup> Tamtéž.

výrocích lze označit obavy zákonodárců uvedené v důvodové zprávě za odůvodněné.



## 5. MANDÁT POSLANCE A SENÁTORA

V této kapitole se hodlám věnovat tématům souvisejícím s výkonem mandátu zákonodárce, které ale přímo nesouvisí s vlastní činností uvnitř Parlamentu samotného. Jedná se zejména o otázku vzniku a zániku mandátu, problematiku náhrad a inkompatibility výkonu funkce poslance či senátora s některými dalšími činnostmi. Důležitou otázkou, kterou se budu v této kapitole zabývat, bude problematika volného či imperativního mandátu a též poslaneckých reversů, kterých se následně dotknu též v jiné kapitole.

Mandátem se rozumí souhrn práv a povinností, které poslanci či senátorovi vznikají v souvislosti s jeho členstvím v zákonodárném sboru. Jak jsem již uvedl, primárně se tato práva a povinnosti týkají činnosti uvnitř zákonodárného sboru, v této kapitole se ale budu věnovat spíše takovým, které se samotného výkonu zákonodárné činnosti zdánlivě nemusejí týkat. Výjimku představuje právě otázka volnosti či vázanosti mandátu, kde ačkoliv ústava v § 22 poměrně jasně stanovila volnost jeho výkonu, judikatura volebního soudu a názory odborné veřejnosti zdaleka tak jednoznačné nebyly.

### 5.1. VZNIK A ZÁNİK MANDÁTU POSLANCE ČI SENÁTORA

Ačkoliv dnes je již otázka okamžiku nabytí mandátu vzhledem k jasné formulaci ústavy zřejmá, nebylo tomu tak ve zkoumaném období, poněvadž ústavní listina ani jiné zákony tento okamžik výslovně nestanovovaly. Jasno do věci vnesl volební soud, který určil okamžik vzniku mandátu odlišně od současné úpravy, tedy nikoliv okamžikem uzavření volební místnosti, ale dnem „*kedy ústredná volebná komisia vyhlásila svoje usnesenie, ktoré kandidáty pri skrutiniu boli prehlásení za zvolených poslancov a ktorí sú náhradníci*“.<sup>373</sup> Nicméně vzhledem k průběhu voleb, zejména vzhledem k způsobu přidělování mandátů v druhém a třetím skrutiniu je stanovení právě tohoto okamžiku pochopitelné.

Stanovení okamžiku vzniku mandátu bylo velmi důležité, jelikož právě od té doby vznikaly zvolenému práva a povinnosti spjaté s mandátem, zejména jeho imunita.

---

<sup>373</sup> Usnesení volebního soudu ze dne 12.12. 1931 č. 214.

Po nabytí mandátu vydalo Ministerstvo vnitra zvolenému osvědčení, na základě kterého mohl zvolený vstoupit do Poslanecké sněmovny či Senátu a účastnit se jednání těchto komor.<sup>374</sup>

Při první schůzi příslušné sněmovny měli nově zvolení poslanci či senátoři za povinnost složit slib tohoto znění: „*Slibuji, že budu věren republice Československé a že budu zachovávatí zákony a mandát svůj zastávati podle svého nejlepšího vědomí a svědomí*“.<sup>375</sup> Samotné složení slibu probíhalo ještě před vstupem na schůzi sněmovny, kdy nově zvolený poslanec či senátor se nejprve ve sněmovní kanceláři přihlásil k určité národnosti, a poté podepsal prohlášení obsahující tento slib, načež mu byl kanceláři vydán certifikát, který mu umožnil přístup na samotnou schůzi.<sup>376</sup> Předseda vlády poté ve schůzi slib přečetl a jednotliví členové sněmovny na jeho vyzvání podáním ruky a vyřčením „*Slibuji*“ slib složili.<sup>377</sup> Formule tohoto slibu byla zákonodárcům, kteří se předtím přihlásili k národnostní menšině, přečtena v jejich jazyce a ti mohli též v tomto jazyce slibovat.<sup>378</sup> Poslanci či senátoři, kteří vstoupili do sněmovny později, složili slib stejným způsobem do rukou předsedy sněmovny.<sup>379</sup>

Obdobně jako „řadoví“ členové skládali slib též předseda a místopředsedové sněmoven, jejichž slib zněl: „*že budou zachovávatí zákony a svůj úřad předsednický nestranně zastávati podle svého nejlepšího vědomí a svědomí*“.<sup>380</sup>

V případě, kdy člen sněmovny odmítl složení slibu nebo složil slib s výhradou, jeho mandát zaniknul ex lege.<sup>381</sup> Ztrátu mandátu vyhlášoval v první schůzi předseda vlády, jinak předseda sněmovny.<sup>382</sup>

Ostatní způsoby zániku mandátu shrnuje Stránský ve svém článku pro *Časopis pro právní a státní vědu*,<sup>383</sup> jedná se tedy o:

1. Smrt,

---

<sup>374</sup> § 55, odst. 3 zákona č. 123/1920 Sb.

<sup>375</sup> § 22, odst. 3 Ústavy.

<sup>376</sup> § 6, odst. 1 jednacích řádů.

<sup>377</sup> Tamtéž.

<sup>378</sup> § 49, odst. 6 jednacích řádů.

<sup>379</sup> § 6, odst. 2 jednacích řádů.

<sup>380</sup> § 7 jednacích řádů.

<sup>381</sup> § 22, odst. 3 Ústavy.

<sup>382</sup> § 6, odst. 3 jednacích řádů.

<sup>383</sup> *Časopis pro právní a státní vědu*. Brno: Právnícká jednota Moravská, 1923, 6(1). ISSN 1801-3295. – str. 179.

2. Vzdání se mandátu dle § 21 ústavy,
3. Zvolení poslance do Senátu či senátora do Poslanecké sněmovny dle § 1 zákona č. 124/1920 Sb.,
4. Složení slibu jakožto zvolený prezident dle § 10 zákona č. 161/1920 Sb.,
5. Rozhodnutí volebního soudu, že člen Národního shromáždění ztratil volitelnost anebo přestal být z důvodu nízkých a nečestných příslušníkem strany, z jejíž kandidátní listiny byl zvolen,
6. Rozpuštění politické strany, na jejíž kandidátní listině byl zvolen dle § 16, odst. 1 zákona č. 201/1933 Sb.,
7. Zbavení mandátu rozhodnutím volebního soudu z důvodu, že člen Národního shromáždění vykonával funkci neslučitelnou s členstvím v Národním shromáždění z pohnutek nečestných a u toho poškodil státní zájem nebo se obohatil anebo pokud člen Národního shromáždění po výroku volebního soudu, kterým byla vyslovena neslučitelnost, i přes své písemné prohlášení nadále pokračoval v neslučitelné činnosti,<sup>384</sup>
8. Uplynutí funkčního období sněmovny,<sup>385</sup>
9. Ztráta československého občanství,<sup>386</sup>
10. Na základě opatření stálého výboru č. 253/1938 Sb., kterým ztratily mandáty příslušníci jiné než české, slovenské nebo ruské národnosti, a kteří zároveň měli bydliště na území postoupeném Německu a Maďarsku na základě Mnichovské dohody, anebo území Československa po 18.9.1938 opustily.<sup>387</sup>

Jak vyplývá z výše uvedeného, klíčovou roli v otázce zániku mandátu člena sněmovny hrál již v jiné kapitole popsany volební soud. Dále se blíže podívám na

---

<sup>384</sup> § 15 zákona č. 144/1924 Sb.

<sup>385</sup> PEŠKA, Zdeněk. *Československá ústava a zákony s ní související*. Praha: Československý Kompas, 1935. Komentované zákony Československé republiky. - str. 176.

<sup>386</sup> WEYR, František, HORÁK, Ondřej, ed. *Československé právo ústavní: Ústavní vývoj československý v roce 1938*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Klasická právníká díla (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-891-9. - str. 135.

<sup>387</sup> § 1 Opatření č. 253/1938 Sb.

některé jeho judikáty, které významným způsobem ovlivnily prvorepublikovou politiku a dotvořily pravidla pro zbavování mandátu členů sněmovny.

### 5.1.1. JUDIKATURA VOLEBNÍHO SOUDU

Historicky prvním zákonodárcem, kterého volební soud zbavil mandátu, byl v roce 1921 poslanec národních socialistů Vladimír Dlouhý, který měl provádět spekulativní obchody, které měly poškozovat stranu. Přes jeho slib, že obchodů zanechá, v nich ale pokračoval dále, tudíž byl ze strany vyloučen a národní socialisté ho žalovaly u volebního soudu požadující ztrátu jeho mandátu. Volební soud žalobu přezkoumal nejdříve zda skutečně přestal být členem strany, a poté, zda se tak stalo z důvodů nízkých a nečestných.<sup>388</sup>

Nejdůležitější rozhodnutí v otázce ztráty mandátu ale přišlo v roce 1923 v případě poslance Vrbenského a jeho kolegů, kteří byli vyloučeni z poslaneckého klubu národních socialistů. V žalobě se objevovaly zejména politické důvody, klíčový ale v tomto ohledu byl odkaz na reversy, jejichž znění bylo následující: „*Podepsaný přijímá kandidaturu do poslanecké sněmovny a prohlašuje, že v případě svého zvolení řídit se bude zásadami programovými a organizačním řádem československé strany socialistické a zavazuje se v intencích usnesení ústředního výkonného výboru i poslaneckého klubu jednati a hlasovati. V případě porušení závazků výše uvedených prohlašuje, že k výzvě širšího výkonného výboru československé strany socialistické kdykoliv mandát svůj složí. Z rozhodnutí širšího výkonného výboru strany týkajícího se složení mandátu má postižený poslanec možnost odvolati se k zastupitelství československé strany socialistické*“.<sup>389</sup> V tomto ohledu považují za nutné zmínit, že obsah tohoto reversu šel přímo proti ust. § 22, odst. 1 ústavy, dle kterého člen Národního shromáždění nesměl od nikoho přijímat příkazů (viz níže).

Volební soud po přezkoumání žaloby následně rozhodl ve prospěch obžaloby a zbavil žalované poslance jejich mandátů. Rozhodnutí jako takové by jistě nebylo až tak šokující, překvapivým se stalo zejména odůvodnění. Volební soud se totiž odmítl zabývat tím, zda ztráta členství ve straně nastala z důvodů nízkých a nečestných.

---

<sup>388</sup> PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu*. Vyd. 4., Reprint 3. vyd. Praha: Academia, 2003. ISBN 80-200-1095-5. - str. 857.

<sup>389</sup> Nález Volebního soudu z 22.6.1923, č. 127.

Soud stanovil, že ustanovení § 13 zákona o volebním soudě je relativně dispozitivním ustanovením, které lze dohodou stran doplnit či změnit, to ovšem pouze v rozšíření důvodů, pro které může poslancův mandát zaniknout, nikoliv jejich zúžením, jelikož dle soudu toto ustanovení je zde pro ochranu poslanců – ti s ním tedy mohou takto disponovat.<sup>390</sup> Soud to přirovnal v podstatě ke vzdání se mandátu, kdy v případě, kdy se poslanec může mandátu vzdát, tak se může i zavázat k přísnějším podmínkám jeho výkonu. Stránský k tomu uvádí, že resignace je krok čistě individuální a dobrovolný s tím, že v případě, kdy je činěna do budoucna nebo v závislosti na podmínce, je možné ji do stanovené doby nebo naplnění podmínky odvolat, jelikož vůle k rezignaci zde musí v okamžiku samotné rezignace být, jinak se nemůže jednat o individuální krok.<sup>391</sup> Volební soud dokonce uvedl, že mandát voliči odevzdávají a v právní vztah vstupují s volební stranou, nikoliv se samotným kandidátem. Mandát tedy jako takový nepatří kandidátovi, ale straně, která ho jednotlivým kandidátům pouze propůjčuje. Otázce, komu patří mandát, se nicméně budu věnovat více v další podkapitole, zde se věnuji pouze otázce zániku mandátu. Celá konstrukce odůvodnění tohoto rozhodnutí byla postavena na tak extenzivní výkladu zákonných ustanovení, až by se dala označit za svévolnou. Ačkoliv by se mohlo zdát, že volební soud rozhodl zejména na základě nikoliv doslovného textu zákona, ale na základě úmyslu zákonodárce, tedy že se zaměřil zejména na materiální hledisko zákona, i úmysl zákonodárce vyjádřený v důvodové zprávě ústavního výboru byl zjevně opačný. Soud vyložil, že toto ustanovení mělo jednak chránit poslance, a jednak veřejný zájem na zachování politické morálky, z čehož dovodil, že dobrovolným se zřeknutím této výhody je uchráněn i onen veřejný zájem. Zákonodárce ale zjevně koncipoval ust. § 13, odst. 2 zákona o volebním soudu jako *ius cogens*, na základě kterého mělo být umožněno zbavit mandátu poslance, který přestal být členem strany za kterou kandidoval, a to z toho důvodu, že by voliči strany tímto ztratili své zastoupení v systému poměrného zastoupení. Zpráva ústavního výboru ale výslovně uváděla toto: „*Ovšem nelze zbaviti poslance*

---

<sup>390</sup> Obdobně bylo vykládáno obdobné ustanovení o ztrátě mandátu člena Národního shromáždění dle Prozatímní ústavy – viz kapitola č. 2 této práce.

<sup>391</sup> *Časopis pro právní a státní vědu*. Brno: Právnická jednota Moravská, 1923, 6(1). ISSN 1801-3295. – str. 181.

*mandátu při vystoupení ze strany za každých okolností, neboť někdy vystoupení může se státi za takových poměrů, že odpovídá vůli voličstva...“.*<sup>392</sup>

Soud též posoudil soulad principu reversů s ust. § 22, odst. 1 ústavy, přičemž konstatoval, že „*tento předpis zakazuje přijímat poslanci pouze přijímatí příkazy co do vykonávání mandátu, nezakazuje však mu, aby mandátu se vzdal, ať už vůbec a kdykoliv...“*. Skutečností, že dodržování reversu by bylo zjevně protiústavní, se nezabýval.

Zajímavou konsekvencí je též absence zákonného zmocnění volebního soudu prohlásit ztrátu mandátu z důvodu porušení reversu, jelikož § 13 zákona o volebním soudu úplně stanovuje případy, pro jaké může tento soud prohlásit ztrátu mandátu; porušení reversu v tomto výčtu není. Z tohoto důvodu dovozoval protizákonnost rozhodnutí soudu například Engliš.<sup>393</sup>

Po vynesení tohoto rozsudku se strhla velká odborná debata, kdy část odborné veřejnosti rozhodnutí hájila zejména s odkazem na princip poměrného zastoupení<sup>394</sup> a označením § 22 ústavy za pouhý nevědomý poklesek zákonodárce.<sup>395</sup> Druhá část naopak rozsudek velmi ostře kritizovala pro naprostou ignoraci poměrně jasného textu zákona<sup>396397</sup>.

V roce 1924 byla přijata novela zákona o volebním soudu, která měla ztížit vyslovení právního názoru odlišného od již v judikátu vysloveného. Podle této novely se mohl soud odchýlit od již vyjádřeného názoru pouze v případě, kdy u přijetí nového rozhodnutí bylo alespoň o jednoho přisedícího více (nebo jich muselo být přítomno všech dvanáct), než u rozhodnutí, které mělo být překonáno. Navíc pro toto nové usnesení muselo být odevzdáno o jeden hlas více než pro usnesení, které mělo být překonáno.<sup>398</sup> Peroutka tuto novelu dává do přímé souvislosti

---

<sup>392</sup> Zpráva ústavního výboru o vládním návrhu zákona o volebním soudě [online]. Praha: Národní shromáždění československé, 1920 [cit. 21. 3. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 2424.

<sup>393</sup> *Lidové noviny*. Brno: Vydavatelské družstvo Lidové strany v Brně, 2.12.1923, **31**(605). ISSN 1802-6265. – str. 1.

<sup>394</sup> Např. *Časopis pro právní a státní vědu*. Brno: Právnícká jednota Moravská, 1923, **6**(1). ISSN 1801-3295. – str. 245-255.

<sup>395</sup> *Lidové noviny*. Brno: Vydavatelské družstvo Lidové strany v Brně, 23.7.1923, **31**(363). ISSN 1802-6265. – str. 1.

<sup>396</sup> PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu*. Vyd. 4., Reprint 3. vyd. Praha: Academia, 2003. ISBN 80-200-1095-5. - str. 858-860.

<sup>397</sup> *Časopis pro právní a státní vědu*. Brno: Právnícká jednota Moravská, 1923, **6**(1). ISSN 1801-3295. – str. 175-190.

<sup>398</sup> § 5, odst. 3 zákona o volebním soudě.

s rozhodnutím volebního soudu právě v případě Vrbenský, kdy si tímto vládnoucí koalice měla zabezpečit, že toto rozhodnutí nebude v budoucnu překonáno.<sup>399</sup> Nutno k tomu podotknout, že rozhodnutí v případě Vrbenský bylo přítomno právě všech dvanáct přísedících,<sup>400</sup> přičemž toto bylo přijato většinou jednoho hlasu.<sup>401</sup>

Výše uvedený judikát nebyl významný z toho důvodu, že by se jednalo o nějaký exces, který by v následujících rozhodnutích byl překonán, ale právě proto, že na něj volební soud několikrát odkazoval.

V souvislosti s reversem je důležité uvést, že aktivní žalobní legitimaci měla kromě předsedy sněmovny pouze strana volební, nikoliv strana politická. V případě, kdy revers byl podepsán jen mezi kandidátem a stranou politickou, která byla součástí širší volební strany, musela nárok vyplývající z reversu žalovat volební strana.<sup>402</sup> Toto rozhodnutí bylo později korigováno v tom smyslu, že politická strana mohla žalovat nároky z reversu v tom případě, kdy volební koalice nevytvořila ústřední výkonný výbor, tedy neměla svého společného zástupce, který by mohl nároky z reversu vymáhat.<sup>403</sup>

Rozhodnutím, kterým soud vyložil svůj výše uvedený závěr ještě extenzivněji, byl případ předsedy senátu Karla Práška. Tento dlouholetý politik a významný člen agrární strany byl po zveřejnění informací o úplatkářství, a zároveň o udávání českých vlastenců za války<sup>404</sup> vyzván výkonným výborem agrárníků, aby složil svůj senátorský mandát. Obdobné případy byly volebním soudem rozhodovány právě dle judikátu Vrbenský, jenže tento případ se od obdobných odlišoval v tom, že senátor Prášek revers nepodepsal, ačkoliv mu byl prokazatelně zaslán a doručen. Zásadním byl tento judikát tedy v tom ohledu, že dovedl přijetí závazku obsaženého v reversu konkludentně. Soud totiž zjistil, že na schůzích předsednictva strany před volbami do Národního shromáždění bylo projednáno, a následně též usnesením rozhodnuto, že každý kandidát se musí zavázat, že v případě, kdy opustí stranu, zároveň složí mandát. Soud dovedl, že „není možné předpokládati, že Karlu Práškovu výhrada, se kterou strana kandidaturu nabízí,

---

<sup>399</sup> PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu*. Vyd. 4., Reprint 3. vyd. Praha: Academia, 2003. ISBN 80-200-1095-5. - str. 863.

<sup>400</sup> Tamtéž.

<sup>401</sup> Tamtéž- str. 858

<sup>402</sup> Rozhodnutí Volebního soudu z 22.6.1923, č. 383.

<sup>403</sup> Rozhodnutí Volebního soudu z 8.2.1928, č. 47.

<sup>404</sup> *Přítomnost: nezávislý týdeník*. Praha: František Borový, 24.01.1924, 1(2). ISSN 1805-2924. – str. 29.

nebyla známa, ať již při samém usnášení se výkonného výboru o tomto bodu byl přítomen čili nic“.<sup>405</sup>

Volební soud tedy již formulovanou závaznost reversů vykládal extenzivně, kdy uznával nejen výslovně (a písemně) uzavřený revers, ale i revers uzavřený konkludentně.

## 5.2. KOMU PATŘÍ MANDÁTY?

Název této podkapitoly jsem si dovilil vypůjčit od Ferdinanda Peroutky z jeho díla *Budování státu*, ve které se v totožně nadepsané kapitole obsáhle snaží odpovědět otázku, která se může zdát spíše politická, ale jak je uvedeno výše, zasahovala i do oblast právní; tedy otázky, zda mandáty patří členovi Národního shromáždění nebo spíše volební či politické straně, jíž je členem, resp. za kterou kandidoval.

Základním ustanovením, dle kterého bychom měli tuto otázku posoudit, bylo poměrně stručné ust. § 22, odst. 1 ústavy, které si dovoluji odcitovat celé: „Členové Národního shromáždění vykonávají svůj mandát osobně; nesmějí od nikoho přijímati příkazů.“. Osobním výkonem mandátu se rozumí zejména nemožnost nechat se při výkonu práv s mandátem spojených zastupovat cizí osobou. Je otázkou, zda s tímto ustanovením nemohlo být v rozporu ustanovení § 63, odst. 2 jednacích řádů, dle kterého ve volbách do orgánů sněmovny odevzdávali hlasy pouze předsedové jednotlivých poslaneckých klubů a dále tzv. „divocí“, tedy poslanci či senátoři, kteří členy žádného klubu nebyli. I kritik imperativního mandátu Stránský se nicméně přikláněl k tomu, že úprava jednacích řádů byla ústavně konformní, jelikož členství klubu bylo výrazem poslancovi autonomie a poslanec mohl bez jakékoliv sankce klub na základě svého jednostranného jednání opustit.<sup>406</sup>

Věta druhá, která zakazovala (!) poslanci přijímat příkazů, navazovala na text slibu, který poslanec či senátor skládal, kdy sliboval zastávat svůj mandát podle svého nejlepšího vědomí a svědomí.<sup>407</sup> Toto ustanovení pravděpodobně bylo převzato ze starší rakouské úpravy, která ale byla koncipována trochu odlišně. Zprvce tento zákaz se nevztahoval jen na přijímání příkazů, ale též na udílení příkazů poslanci, to ale pouze ze strany voličů. Rakouská úprava obsahovala též

<sup>405</sup> Nález volebního soudu z 25.4.1925, č. 194.

<sup>406</sup> Srov. § 15 jednacích řádů.

<sup>407</sup> § 22, odst. 3 Ústavy.



sankci za porušení této povinnosti, a to nejen pro poslance, ale i pro voliče, který příkaz udělil.<sup>408</sup> V československé úpravě ale jedinou možnou sankcí byla neúčinnost, a tudíž i nevymahatelnost takového příkazu.<sup>409</sup>

Intepretace tohoto ustanovení jakožto pozůstatek ochrany poslance před nátlakem voličů, byla ve sledovaném období poměrně široce přijímána, dle Weyra se jednalo o „zřejmý poklesek, kterého se dopustil zákonodárce zcela nevědomky, to jest nevědomiv si řádně, že k onomu povšechnému „duchu“ naprosto se nehodí“;<sup>410</sup> obdobně si všimal rozporu tohoto ustanovení s ostatním právním řádem též Baxa, dle kterého se jednalo o již překonané ustanovení nereflektující skutečnou pozici politických stran.<sup>411</sup> Dle Peroutky byla tato „*nereflexe*“ politických stran snad záměrná, jelikož se zákonodárce zmínce o nich důsledně vyhýbal ve všech v té době přijatých předpisech i důvodových zprávách. I on nicméně poukazyval na historickou funkci tohoto institutu jakožto ochrany člena Parlamentu před tlakem voličů.<sup>412</sup> I tato interpretace zřejmě umožnila vykládat vyloučení ze strany pro porušení reversu jako legitimní důvod pro ztrátu mandátu jejich narušitele, jak je uvedeno výše. Zvláštním se může zdát, proč volební soud vůbec neřešil obsah těchto reversů, ačkoliv tím de facto implicitně dovodil jejich závaznost, jelikož tyto byly zjevně v rozporu nejen se slibem, ale též právě s ust. § 22, odst. 1, věty za středníkem Ústavy. Poslanci se v reversu zavazovali mimo jiné hlasovat v intencích rozhodnutí ústředního výboru strany, tedy je zřejmé, že toto rozhodnutí pro ně bylo příkazem a pro setrvání mandátu se mu museli podříditi, byť by případně takové rozhodnutí bylo proti jeho svědomí. Takovýto závazek ale musel být nutně neplatný, jelikož poslanec se v podstatě zavazoval k protiústavnímu (!) jednání. Oproti tomu Baxa považuje závazek z reversu za platný, jelikož zákon ani ústava nechrání poslance i proti jeho vůli, tudíž tento může na základě své vůle omezit svoje práva.<sup>413</sup> Baxa se ve své argumentaci vůbec nezabývá tím, co nutně musí předcházet rozhodnutí o vyloučení ze strany ústředním výborem, tedy neuposlechnutí (v souladu s ústavou) příkazu ústředního výboru strany, pouze

---

<sup>408</sup> WEYR, František. *Soustava československého práva státního*. 2. vyd. V Praze: Fr. Borový, 1924. Sbíрка spisů právnických a národohospodářských (Fr. Borový). - str. 121 (poznámka pod čarou).

<sup>409</sup> Tamtéž.- str. 121.

<sup>410</sup> *Lidové noviny*. Brno: Vydavatelské družstvo Lidové strany v Brně, 23.7.1923, 31(363). ISSN 1802-6265. – str. 1.

<sup>411</sup> BAXA, Bohumil. *Parlament a parlamentarism*. Praha: Jan Košatka, 1924. - str. 252.

<sup>412</sup> PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu*. Vyd. 4., Reprint 3. vyd. Praha: Academia, 2003. ISBN 80-200-1095-5. - str. 86.

<sup>413</sup> BAXA, Bohumil. *Parlament a parlamentarism*. Praha: Jan Košatka, 1924. - str. 255 (poznámka pod čarou).

konstatuje, že žádný zákon nezakazuje poslanci zavázat se vzdát se mandátu na příkaz strany.<sup>414</sup>

Jistě by bylo pochopitelnější, kdyby jednání poslance spočívající v podepsání tohoto reversu bylo kvalifikováno jakožto „*nízké a nečestné*“, nicméně to by samo o sobě nemohlo být důvodem pro zbavení poslance jeho mandátu, k tomu by musel být pro toto chování vyloučen ze strany.<sup>415</sup> Rozumí se samo sebou, že strana, která by dala podepsat kandidátovi revers, by asi pak těžko pro tuto skutečnost tohoto kandidáta vylučovala.

Vzhledem k výše uvedenému je tedy posvěcení praxe uzavírání poslaneckých reversů skutečně těžko pochopitelné, jelikož ať už chceme interpretovat uvedená ustanovení (§ 22, odst. 1 ústavy a § 13, odst. 1, písm. b) zákona o volebním soudu) jakkoliv, nelze dospět k tomu, že by vyloučení ze strany z důvodu porušení reversu mělo být důvodem ztráty mandátu takového poslance či senátora.

Přestože z výše uvedené interpretace zákonných norem vyplývá koncepce mandátu poslance a senátora jakožto volného mandátu, v praxi první republiky byl mandát v zásadě imperativní. Dovozené „vlastnictví“ mandátu stranou tak bylo teorií odvozováno zejména z principu poměrného zastoupení, na němž bylo postaveno veškeré prvorepublikové volební právo, spolu s principem vázaných kandidátních listin. Argumentace vycházela zejména ze skutečnosti, že ačkoliv na kandidátních listinách byli uvedeni jednotliví kandidáti jménem, voliči neměli možnost nijak ovlivnit zvolení konkrétních kandidátů, vždy museli volit celou stranu.<sup>416</sup> Ještě více tento princip vynikal v druhém skrutiniu, kam strany mohly nominovat kterékoliv kandidáty, kteří nezískali mandát v prvním skrutiniu, lhostejno, jakou podporu měli ve „svém“ obvodu.<sup>417</sup> Baxa vlastnictví mandátu stranou dále dovozoval též ze skutečnosti, že strana sama mohla žalovat „svého“ poslance či senátora, přičemž uvedl, že „*za jakých podmínek může volební strana*

---

<sup>414</sup> Jak vyložil též volební soud, ustanovení § 22, odst. 1, věty za středníkem ústavy se vztahuje pouze na výkon mandátu, nikoliv na možnost se ho vzdát.

<sup>415</sup> Srov. § 13, odst. 1, písm. b) zák. č. 125/1920 Sb.

<sup>416</sup> *Časopis pro právní a státní vědu*. Brno: Právnická jednota Moravská, 1923, 6(1). ISSN 1801-3295. – str. 249-250.

<sup>417</sup> PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu*. Vyd. 4., Reprint 3. vyd. Praha: Academia, 2003. ISBN 80-200-1095-5. - str. 94.

*dokročiti na člena Národního Shromáždění žalobou o ztrátu mandátu, jest pro dosah této zásady již věci opravdu jen vedlejší“.*<sup>418</sup>

Pokud by ale skutečně bylo vůlí zákonodárce přiřadit mandát straně a nikoliv osobě poslance či senátora, proč by pak vůbec zaváděl pravomoc soudu o ztrátě mandátu rozhodovat, když stačilo mezi důvody ztráty mandátu přidat vyloučení ze strany? Jak vyplývá z důvodové zprávy k zákonu o volebním soudu, úmysl zákonodárce byl zjevně jiný a měl právě před tímto poslance a senátory chránit.

Nejen judikatura, ale též navazující legislativní činnost potvrzovala trend považovat mandát poslanců a senátorů za imperativní, jako příklad lze uvést zákon č. 201/1933 Sb., dle kterého důsledkem rozpuštění politické strany byla též ztráta mandátu nejen členů strany v době jejího rozpuštění, ale též těch, kteří přestali být členy strany méně než šest měsíců před pozastavením její činnosti.<sup>419</sup> V odborné literatuře i kritici tohoto přístupu, jakým byl kupříkladu Peroutka, přeci jen přiznávali imperativnímu mandátu určité výhody, zejména politickou stabilitu a disciplinovanost stran.<sup>420</sup>

### **5.3. PENĚŽITÉ NÁHRADY A JINÉ PENĚŽITÉ VÝHODY**

Toto téma je v dnešních dobách poměrně bouřlivým politickým tématem, které se cyklicky ve veřejném prostoru objevuje před každými volbami do Poslanecké sněmovny. Bylo toto téma mezi politiky oblíbené též za první republiky?

Předně nárok na náhradu plynul členům sněmoven již z ústavy, přičemž podrobnosti měl stanovit prováděcí zákon.<sup>421</sup> Tyto zákony jsou uvedeny níže.

První zákon, který danou problematiku upravoval, byl ještě ústavodárným Národním shromážděním přijatý zákona č. 319/1920 Sb., který s účinností od 8. 5. 1920 stanovil základní stálý plat poslance 2000 Kč, který se počal vyplácet prvním dnem měsíce, kdy poslanec či senátor složil slib.<sup>422</sup> Nárok na plat tedy nepočínal okamžikem, kdy mandát poslanci či senátorovi vznikl (a s ním jiná práva

---

<sup>418</sup> BAXA, Bohumil. *Parlament a parlamentarism*. Praha: Jan Košatka, 1924. - str. 256 (poznámka pod čarou).

<sup>419</sup> § 16, odst. 1 zákona č. 201/1933 Sb.

<sup>420</sup> PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu*. Vyd. 4., Reprint 3. vyd. Praha: Academia, 2003. ISBN 80-200-1095-5. - str. 95-96.

<sup>421</sup> § 27 Ústavy.

<sup>422</sup> § 1, odst. 1 zákona č. 319/1920 Sb.

a povinnosti, jako například jeho imunita), ale až okamžikem, kdy se očekávalo, že začne reálně činnosti s mandátem spojené vykonávat. Nárok na plat sněmovníkovi končil k poslednímu dni měsíce, ve kterém mu mandát zanikl.

K základnímu platu měli členové Národního shromáždění nárok ještě na zvláštní, tzv. „drahotní“ přídavek, který měl činit 1000 Kč měsíčně vyplácených spolu s platem, a který měl být vyplácen pouze do konce června roku 1922.<sup>423</sup>

Výše uvedené ovšem neplatilo pro místopředsedy sněmoven, kteří měli stálý měsíční plat 4000 Kč.<sup>424</sup>

Pro platy předsedů sněmoven se použila úprava platná pro členy vlády.<sup>425</sup> Jejich výši upravoval zákon č. 94/1918 Sb. na roční bázi, kdy tito měli plat ve výši 60 000 Kč ročně, což znamenalo 5 000 Kč měsíčně.<sup>426</sup> K tomu byl zákonem č. 317/1920 Sb. stanoven přídavek ve výši 40 000 Kč ročně, což v přepočtu na celkový měsíční plat vyšlo na více než 8 000 Kč. Rozdíl oproti platu řadového sněmovníka tak byl už poměrně značný. Nárok na plat měli předsedové sněmovny ještě tři měsíce poté, co předsedy přestali být.<sup>427</sup>

Uvedené platy všech činitelů nepodléhaly daním ani poplatkům a byly vyňaty z exekuce.<sup>428</sup>

Drahotní přídavek byl členům Národního shromáždění vyplácen nakonec pouze do 31. 12. 1920, jelikož od 1. 1. 1921 nabytí účinnosti nový zákon č. 115/1921 Sb.<sup>429</sup> Úpravy doznaly ale pouze výše platů, kdy řadovým členům Národního shromáždění byl vyplácen základní plat ve výši 5 000 Kč,<sup>430</sup> místopředsedům náležel k tomu funkční přídavek ve výši 1 000 Kč.<sup>431</sup> Předsedové sněmoven si díky tomuto zákonu finančně polepšili opravdu značně, jelikož k platu, který jim vyplýval ze zákonů č. 94/1918 Sb. a č. 317/1920 Sb., jim ust. § 3 zákona č. 115/1921 Sb. přiřknulo ještě plat člena Národního shromáždění a k tomu státem placený stálý povoz.

---

<sup>423</sup> § 1, odst. 2 zákona č. 319/1920 Sb.

<sup>424</sup> § 2 zákona č. 319/1920 Sb.

<sup>425</sup> § 3 zákona č. 319/1920 Sb.

<sup>426</sup> § 1 zákona č. 94/1918 Sb.

<sup>427</sup> § 3 zákona č. 317/1920 Sb.

<sup>428</sup> § 4 zákona č. 319/1920 Sb.

<sup>429</sup> Zvláštností tohoto zákona byla jeho v dnešní době nemyslitelná pravá retroaktivita, jelikož nabytí účinnosti k datu, které předcházelo datu nabytí platnosti, a to dokonce o téměř třetinu roku!

<sup>430</sup> § 1 zákona č. 115/1921 Sb.

<sup>431</sup> § 2 zákona č. 115/1921 Sb.

Kromě toho od srpna 1922 vešla v účinnost první novela jednacích řádu sněmoven, která umožnila členům Národního shromáždění cestovat vlaky všech tříd, všech druhů, provozovaných jak státním, tak soukromými dopravci, dále pak též tramvajemi a autobusy za roční poplatek 2 000 Kč; v případě, že se stal členem Národního shromáždění po prvním červenci pak jen 1 000 Kč.<sup>432</sup> Před tím bylo toto užívání nicméně zcela bezplatné.<sup>433</sup> Od roku 1927 pak byly dvě třetiny platu podrobeny zdanění.<sup>434</sup>

První polovina třicátých let byla ve znamení úspor všeobecně ve veřejné správě, a to z důvodu světové hospodářské krize, tyto úspory dopadly též na členy Národního shromáždění, přičemž podnět k tomu měl přijít „*se strany nejvyšších činitelů státu*“.<sup>435</sup> Od roku 1932 tak klesl plat řadového člena Národního shromáždění o 6 %, o 6 % klesla též výše funkčního přídatku pro místopředsedy a o celých 12 % klesl plat předsedů sněmoven (vyjma o 6 % poníženého platu jich jakožto členů Národního shromáždění dle § 1 zákona č. 115/1921 Sb.).<sup>436</sup> Hned o rok později nicméně poklesly platy členům Národního shromáždění ještě razantněji, a to spolu s platy státních zaměstnanců. Plat řadových členů klesl o 10 %, výše funkčního přídatku místopředsedů klesla též o 10 % a plat předsedů, vyjma jejich platu jakožto členů sněmoven, klesl o 15 %.<sup>437</sup> Nutno podotknout, že tento procentuální pokles v zásadě odpovídal i procentuálnímu poklesu příjmů státních zaměstnanců. Uvedené snížení mělo nicméně jen dočasnou povahu, a to na dva roky.<sup>438</sup> Platy členům Národního shromáždění ale nakonec klesly tak, jak byly v předchozím odstavci stanoveny, ještě o další 4 %, <sup>439</sup> i tento pokles měl trvat jen po určitou dobu do konce roku 1934.<sup>440</sup> Ačkoliv navrhovatelé uznávali, že takto nízký příjem poslancům a senátorům nemůže stačit „*k úhradě veškerých výloh, které vzchází členům N. S. při výkonu mandátu (udržování kanceláří klubovních, příspěvky straně, náklady na cesty, na rozsáhlou korespondenci, podpory atd. )*, jak

---

<sup>432</sup> § 81/§ 82 jednacích řádů.

<sup>433</sup> WEYR, František, HORÁK, Ondřej, ed. *Československé právo ústavní: Ústavní vývoj československý v roce 1938*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Klasická právnícká díla (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-891-9. – str. 141.

<sup>434</sup> Tamtéž.

<sup>435</sup> *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o úsporných opatřeních platových ve veřejné správě* [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Národního shromáždění, 1931 [cit. 21. 3. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 1466.

<sup>436</sup> § 3 zákona č. 176/1931 Sb.

<sup>437</sup> § 2, odst. 1 zákona č. 204/1932 Sb.

<sup>438</sup> § 29, odst. 2 zákona č. 204/1932 Sb.

<sup>439</sup> § 1 zákona č. 247/1933 Sb.

<sup>440</sup> § 2 zákona č. 247/1933 Sb.

to bylo v intencích § 27 ústavní listiny a zákona z r. 1921“;<sup>441</sup> přesto pod tlakem těžkých hospodářských poměrů a stavu státní pokladny byli donuceni navrhnout uvedený zákon. Od roku 1935 se platy zákonodárců vrátily na jejich původní úroveň ve 20. letech, přičemž posledním předpisem, který ve sledovaném období peněžní odměny zákonodárců upravoval, byl zákon č. 156/1937 Sb., který mimopražským poslancům a senátorům přiznával přírůstek k stálému platu na úhradu zvýšených výloh spojených s výkonem mandátu o velikosti 6 % z jejich stálého platu těm, kteří bydleli v zemi české, 8 % bydlícím v zemi Moravskoslezské a 10 % ostatním. Místopředsedům sněmoven náležel příplatek 20 % jejich stálého platu bez ohledu na bydliště.<sup>442</sup>

Výše uvedené údaje považuji za vhodné zařadit do celospolečenského kontextu. V roce 1930, tedy těsně před úderem hospodářské krize, činila průměrná měsíční mzda 613 Kč, průměrná měsíční mzda dělníka 573 Kč,<sup>443</sup> přičemž vysocí úředníci v soukromé sféře pobírali mezi 2 000 a 2 500 korunami a vysocí státní úředníci přes 3 500 korun, podobně byli placeni učitelé.<sup>444</sup> Je tedy evidentní, že rozdíl mezi průměrnou mzdou a platem zákonodárců byl skutečně obrovský, mnohem větší než dnes. Na druhou stranu, mezi příjmem zástupce tzv. „inteligence“ a řadového zákonodárce příliš velký rozdíl nebyl. Uvedené ukazuje na v dnešní době až nepředstavitelné sociální rozdíly, které v této době panovaly.

Jak vyplývá z výše uvedeného, téma to věru zas tolik oblíbené nebylo, jelikož peněžité odměny zákonodárcům byly stanoveny ještě ústavodárným Národním shromážděním, a poté prošly revizí až v souvislosti s velkou hospodářskou krizí na počátku třicátých let.

#### 5.4. INKOMPATIBILITA

Inkompatibilitou se rozumí „*zákaz současného zastávání několika funkcí*“.<sup>445</sup> Již z teorie práva a z principu dělby státní moci vyplývá požadavek na

---

<sup>441</sup> *Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se stanoví srážky platů poslanceckých* [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Národního shromáždění, 1933 [cit. 21. 3. 2022]. In: Společná československá digitální parlamentní knihovna, tisk č. 2436.

<sup>442</sup> Čl. 1 zákona č. 156/1937 Sb.

<sup>443</sup> *Přehled hospodářského vývoje Československa v letech 1918-1945*. Praha: SNPL, 1961. - str. 271.

<sup>444</sup> *Sladký život prvorepublikových úředníků* [online]. [cit. 21.3.2022]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/stoletistatistiky/sladky-zivot-prvorepublikovych-uredniku>

<sup>445</sup> HÁCHA, Emil, HOETZEL, Jiří, WEYR, František a LAŠTOVKA, Karel. *Slovník veřejného práva československého, Svazek II: I až O*. Brno: Polygrafia, 1932. - str. 6.

to, aby osoby zastávající (zvláště vrcholné) funkce v jedné „státní moci“ nezastávali funkce též v jiné státní moci. Dále se může jevit vhodným, aby se zákonodárci nedostávali do střetu zájmů vzhledem ke své specifické funkci, a aby též nezneužívali svoji politickou moc pro svůj vlastní prospěch na úkor státu a svých voličů.

#### 5.4.1. ÚSTAVNÍ ÚPRAVA

Základní ustanovení týkající se neslučitelnosti některých funkcí s funkcí člena Národního shromáždění obsahovala ústava. Ta předně stanovila, že nikdo nesmí být členem obou sněmoven.<sup>446</sup> Jak jsem již uvedl na jiném místě této práce, prvorepubliková praxe konání voleb do obou komor parlamentu ve stejný den, a tudíž i zkrácení volebního období senátu na 6 let, způsobila nemožnost kandidovat do obou komor zároveň, jelikož v případě, kdy se volby konaly nejpozději 4 neděle po sobě, nikdo nemohl kandidovat do obou sněmoven, jinak byla volba neplatná.<sup>447</sup>

Ze stručného výkladu pojmu inkompatibilita vyplývá též nemožnost současného výkonu funkce prezidenta republiky a člena Národního shromáždění,<sup>448</sup> přičemž v případě zvolení člena parlamentu za prezidenta tento okamžikem zvolení měl přestat vykonávat svoji funkci a okamžikem složení slibu měl ztratit mandát ve sněmovně.<sup>449</sup> Zákon nicméně nestanovil žádnou sankci za případné porušení zákazu výkonu funkce člena parlamentu po jeho zvolení prezidentem. V opačném případě, kdy by kandidoval prezident republiky do Národního shromáždění, pravděpodobně okamžikem zvolení by ztrácel prezidentský úřad.<sup>450</sup>

Další ústavně zakotvenou inkompatibilitou byla neslučitelnost výkonu funkce zaměstnance ve státních službách s členstvím v parlamentu. V případě, kdy taková situace nastala, musela taková osoba nuceně odejít na dovolenou, přičemž měla nárok na svůj stálý příjem kromě místního nebo činovního příplatku, a dále též nárok na časový postup.<sup>451</sup> Původní vládní návrh počítal s neplacenou dovolenou, na základě přání „odborných sdružení“<sup>452</sup> ale dovolenou změnil na

---

<sup>446</sup> § 18 Ústavy.

<sup>447</sup> § 1, odst. 2 zákona č. 124/1920 Sb.

<sup>448</sup> § 63, odst. 1 Ústavy.

<sup>449</sup> § 10 zákona č. 161/1920 Sb.

<sup>450</sup> PEŠKA, Zdeněk. *Československá ústava a zákony s ní související*. Praha: Československý Kompas, 1935. Komentované zákony Československé republiky - str. 224.

<sup>451</sup> § 20, odst. 1 Ústavy.

<sup>452</sup> *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se uvozuje ústavní listina* [online]. Praha: Národní shromáždění československé, 1920 [cit. 29. 12. 2021]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 2421.

alespoň částečně placenou. Vysokoškolští profesori<sup>453</sup> a jiní veřejní zaměstnanci na dovolenou měli nárok, ale nejednalo se o jejich povinnost, tedy mohli vykonávat své zaměstnání i nadále.<sup>454</sup> Rozdíl mezi dovolenou vysokoškolských profesorů a ostatních veřejných zaměstnanců spočíval v tom, že v případě, kdy se vysokoškolští profesori rozhodli využít dovolenou, měli nárok na plat stejně jako zaměstnanci ve státní službě,<sup>455</sup> ostatní zaměstnanci nárok na plat neměli, ačkoliv jim ho mohl zaměstnavatel přiřknout.<sup>456</sup> Po ukončení mandátu se tito mohli vrátit na své místo, po dobu jednoho roku nicméně nesměli přestoupit do jiného oboru státní služby.<sup>457</sup> Ostatní poslanci či senátoři mohli být zaměstnáni ve státní službě až po uplynutí jednoho roku od ukončení svého mandátu jakožto člena parlamentu.<sup>458</sup> Toto ustanovení mělo zabránit členům Národního shromáždění zneužít svůj mandát „*k nedůvodné kariéře*“<sup>459</sup>.

Členy Národního shromáždění se dále nemohli stát ani župané a okresní náčelníci,<sup>460</sup> přičemž místo županů tento zákaz dopadal na zemské prezidenty.<sup>461</sup> Osobám zastávající tyto funkce bylo dokonce odepřeno pasivní volební právo.<sup>462</sup>

Konečně ústava vylučovala možnost souběžného výkonu funkcí člena ústavního soudu, přisedícího volebního soudu a člena župního (zemského) zastupitelstva s funkcí člena Národního shromáždění.<sup>463</sup> Soudce ústavního soudu pozbyl svého mandátu momentem, kdy se stal členem zákonodárního sboru, tedy okamžikem zvolení.<sup>464</sup>

---

<sup>453</sup> U těchto je zřejmé, že možný střet zájmu byl takřka vyloučen a naopak bylo žádoucí, aby svoje pedagogické aktivity dále rozvíjeli. - srov. WEYR, František. *Soustava československého práva státního*. 2. vyd. V Praze: Fr. Borový, 1924. Sbíрка spisů právnických a národohospodářských (Fr. Borový) - str. 119 (poznámka pod čarou).

<sup>454</sup> § 20, odst. 1 a odst. 2 Ústavy.

<sup>455</sup> WEYR, František. *Soustava československého práva státního*. 2. vyd. V Praze: Fr. Borový, 1924. Sbíрка spisů právnických a národohospodářských (Fr. Borový) – str. 119.

<sup>456</sup> Tamtéž.– str. 120.

<sup>457</sup> § 20, odst. 4 Ústavy.

<sup>458</sup> § 20, odst. 3 Ústavy.

<sup>459</sup> *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se uvozuje ústavní listina* [online]. Praha: Národní shromáždění československé, 1920 [cit. 29. 12. 2021]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 2421.

<sup>460</sup> § 20, odst. 5 Ústavy.

<sup>461</sup> Úvodní ustanovení zákona č. 125/1927 Sb.

<sup>462</sup> § 22, odst. 4 volebního řádu do Poslanecké sněmovny.

<sup>463</sup> § 20, odst. 6 Ústavy.

<sup>464</sup> § 4 zákona č. 162/1920 Sb.



#### 5.4.2. ZÁKONNÁ ÚPRAVA

Zákon o volebním soudu stanovil přísnější požadavek, tedy nejen že nemohl být členem Národního shromáždění přisedící, ale jakýkoliv člen volebního soudu, přičemž kandidaturou do Národního shromáždění byl pozastaven výkon jeho funkce u volebního soudu, členství jako takové zaniklo okamžikem zvolení.<sup>465</sup> Otázkou je, k jakému okamžiku přesně vznikla překážka pro výkon funkce kandidujícího člena volebního soudu; míním, že by se jednalo o okamžik podání kandidátní listiny předsedovi krajské volební komise dle § 21 zákona č. 123/1920 Sb.

Členům zemských zastupitelstev zanikalo jejich členství okamžikem zvolení do Národního shromáždění,<sup>466</sup> shodně platilo pro členy okresních zastupitelstev.<sup>467</sup>

Kromě ústavní listiny zakotvoval neslučitelnost funkcí dokonce zvláštní zákon č. 144/1924 Sb., kterému se též přezdívalo lex Prášek, jelikož právě na základě velké aféry tohoto předsedy senátu a vlivného člena agrárníků byl tento zákon vypracován. Dle důvodové zprávy měla být hlavním účelem pro přijetí tohoto zákona ochrana mandátu před jeho možným zneužíváním ve prospěch buď vlastní nebo pro zájmy výdělečných podniků patřících jednotlivcům nebo společnostem. Je tedy zřejmé, že zákonodárce na základě zmíněné aféry senátora Práška pochopil, že střet zájmů zákonodárce může nastat nejen při jeho současném výkonu jiné státní funkce v soustavě moci výkonné nebo soudní, jak správně pochopil už při tvorbě ústavy, ale i při současném výkonu významné funkce v soukromém sektoru.

Tento zákon obsahoval celkem sedm skutkových podstat neslučitelnosti, dále zakotvoval nové, obligatorně ustavované výbory sněmoven a procesní pravidla pro posuzování neslučitelnosti.

Jednotlivé skutkové podstaty shrnu pouze stručně, členství v Národním shromáždění nebylo slučitelné s:

---

<sup>465</sup> § 3 zákona č. 125/1920 Sb.

<sup>466</sup> § 6, odst. 4 zákona č. 126/1927 Sb.

<sup>467</sup> § 62, odst. 5 zákona č. 126/1927 Sb.

1. Vlastnictvím výdělečných podniků a účastí ve vedení těchto podniků nebo jejich správě, pokud tyto podniky jsou ve stanoveném poměru ke státu,
2. Poskytováním právní nebo jiné odborné porady stranám v žádosti o dodávku, odběr, pacht nebo úvěr poskytovaný státem nebo státem spravovaným podnikem, ústavem apod.,
3. Vlastnictvím, účastí ve vedení nebo správě jakéhokoliv podniku, jestliže se při tom zneužívá mandátu,
4. Zprostředkováním obchodní styku se státem za prospěch,
5. Výkonem povolání či zaměstnání, jímž se zneužívá mandátu,
6. „*vykonávati mandát způsobem, který odporuje § 22, odst. 2., ústavní listiny, provádí-li se zakročení ve prospěch třetí osoby s úmyslem opatřiti někomu jinému nebo sobě zvláštní a nepřiměřené osobní výhody*“,<sup>468</sup>
7. Členstvím v představenstvu nebo dozorčí radě výdělečné akciové společnosti – toto ovšem platilo jen pro předsedy sněmoven.

Zákon též uváděl výjimku pro body 1. a 3., kdy členstvím v těchto podnicích nebylo myšleno „*členství v ředitelství obecních podniků nebo ústavů, které podle zákona nebo svých stanov požívají záruky obce*“. <sup>469</sup>

Výše uvedené skutkové podstaty lze rozdělit do dvou skupin, k naplnění skutkových podstat uvedených pod body 3. a 5. bylo zapotřebí nejen současného výkonu funkcí, ale též zneužívání mandátu, přičemž mělo jít o takové zneužití, které nedosáhlo intenzity trestného činu (pokud by dosáhlo takové intenzity, bylo by lhostejno, zda při tom člen parlamentu vykonával neslučitelnou funkci).<sup>470</sup> Pro naplnění ostatních skutkových podstat nemuselo dojít k zneužití mandátu.

Rozdíly mezi skutkovými podstatami bodu 1. a bodu 3. nemusí být na první pohled zcela zřejmé, pro zdůraznění dodávám, že pro naplnění skutkové podstaty bodu 1. muselo jít o výkon funkce v takovém podniku, jehož účelem je dosažení zisku, a zároveň musel takový podnik být v ust. § 1 zákona č. 144/1924 Sb.

<sup>468</sup> § 7 zákona č. 144/1924 Sb.

<sup>469</sup> § 4 zákona č. 144/1924 Sb.

<sup>470</sup> *Časopis pro právní a státní vědu*. Brno: Právnická jednota Moravská, 1932, 15(3 - 4). ISSN 1801-3295. – str. 115.

stanoveném vztahu ke státu či státním podnikům. K naplnění skutkové podstaty bodu 3. stačilo vykonávat určitou funkci v jakémkoliv podniku, který nemusel být výdělečný ani nemusel být v žádném vztahu k státu, ale muselo při něm docházet ke zneužití mandátu.<sup>471</sup>

Jak jsem již uvedl výše, zákon obsahoval též procesní normy, dle kterých se mělo postupovat v případě podezření na naplnění výše uvedených skutkových podstat členy Národního shromáždění.

Předně mezi obligatorně zřizované sněmovní výbory přibyl výbor inkompatibilitní, jehož hlavní pravomocí bylo vydávání závazných stanovisek, které měly interpretovat poměrně obecná ustanovení zákona, nicméně jen tak, aby vyložily, které konkrétní skutečnosti již patří k zakázaným činnostem člena parlamentu, a které nikoliv, to však pouze ve vztahu k věci, nikoliv ve vztahu ke konkrétnímu členu Národního shromáždění.<sup>472</sup>

Tento výbor jednal na základě vyzvání předsedy sněmovny, který byl tímto pověřen na základě usnesení předsednictva.<sup>473</sup>

Aktivně legitimovaný pro zahájení řízení před volebním soudem byl předseda sněmovny, a to na základě souhlasného usnesení sněmovny, přičemž předsednictvo muselo dát členu sněmovny, o kterém panovala pochybnost, že naplnil výše uvedené skutkové podstaty, možnost k vyjádření.<sup>474</sup> Při svém rozhodování nebyl volební soud vázán zásadním stanoviskem inkompatibilitního výboru, ač vládní předloha předpokládala opak;<sup>475</sup> vydání závazného stanoviska ani nebylo obligatorní náležitostí pro řízení před volebním soudem.<sup>476</sup> Pokud volební soud uznal, že neslučitelnost funkcí u člena Národního shromáždění nastala, vyslovil nálezem, že člen musí výkonu takové funkce do 14 dnů zanechat, případně mohl člena sněmovny rovnou zbavit mandátu, pokud „*člen Národního shromáždění byl veden pohnutkami nečestnými a při tom buď vážně poškodil zájem státní nebo se obohatil*“.<sup>477</sup> Když takový člen nepodal do této doby písemné prohlášení

---

<sup>471</sup> Tamtéž.

<sup>472</sup> *Časopis pro právní a státní vědu*. Brno: Právnická jednota Moravská, 1932, 15(3 - 4). ISSN 1801-3295. – str. 116.

<sup>473</sup> § 10, odst. 2 zákona č. 144/1924 Sb.

<sup>474</sup> § 14, odst. 1 zákona č. 144/1924 Sb.

<sup>475</sup> *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o inkompatibilitě* [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Národního shromáždění, 1924 [cit. 21. 3. 2022] In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 4518.

<sup>476</sup> § 14, odst. 1 zákona č. 144/1924 Sb.

<sup>477</sup> § 15, odst. 1 zákona č. 144/1924 Sb.

předsednictvu sněmovny o tom, že funkce zanechal, bylo to považováno jako vzdání se mandátu. Pokud i přes své prohlášení člen sněmovny pokračoval v neslučitelné činnosti, soud ho mandátu zbavil na nový návrh předsednictva sněmovny.<sup>478</sup>

Další případy inkompatibility upravovaly zvláštní předpisy; člen Národního shromáždění nemohl být zároveň členem kanceláře kterékoliv sněmovny,<sup>479</sup> guvernérem, členem bankovní rady nebo revidujícího výboru Národní banky Československé<sup>480</sup> a konečně členem správního výboru Československého reeskontního a lombardního ústavu.<sup>481</sup>

##### **5.5. ZÁKAZ OBRACET SE K VEŘEJNÝM ÚŘADŮM K PODPOŘE OSOBNÍCH ZÁJMŮ STRAN**

*„Nesmějí se obracet k veřejným úřadům ku podpoře osobních zájmů stran. Toto ustanovení nevztahuje se na členy Národního shromáždění, pokud takové zakročování u úřadu patří jen k výkonu jejich pravidelného povolání“.*<sup>482</sup>

Toto ustanovení doplňovalo výčet zakázaných činností, které souvisely s výkonem a „držením“ mandátu člena Národního shromáždění. Dle důvodové zprávy mělo dvojí funkci, jednak mělo zabránit zneužití mandátu členem parlamentu k „*neospravedlněnému nátlaku na státní úřady*“,<sup>483</sup> jednak mělo ochraňovat samotné členy sněmoven před jejich stálým obtěžováním žádostmi o protekci.<sup>484</sup> Třetí funkci doplňuje Weyr, dle kterého toto ustanovení mělo též chránit samotné státní úřady před nátlakem a snahou o protekci ze strany členů Národního shromáždění.<sup>485</sup> „*Stranami*“ ve smyslu tohoto ustanovení nelze mít na mysli politické strany, ale jedná se o jakékoliv třetí osoby.<sup>486</sup> Jakékoliv dohody,

---

<sup>478</sup> § 15 zákona č. 144/1924 Sb.

<sup>479</sup> § 5 zákona č. 328/1920 Sb.

<sup>480</sup> § 81 zákona č. 347/1920 Sb.

<sup>481</sup> § 4, odst. 5 zákona č. 49/1934 Sb.

<sup>482</sup> § 22, odst. 2 Ústavy

<sup>483</sup> *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se uvozuje ústavní listina* [online]. Praha: Národní shromáždění československé, 1920 [cit. 21. 3. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 2421.

<sup>484</sup> Tamtéž.

<sup>485</sup> WEYR, František. *Soustava československého práva státního*. 2. vyd. V Praze: Fr. Borový, 1924. Sbíрка spisů právnických a národohospodářských (Fr. Borový). - str. 122.

<sup>486</sup> Tamtéž.

jejichž předmět by spočíval právě v ovlivnění osobních zájmů určité osoby by byly neplatné.<sup>487</sup>

---

<sup>487</sup> PEŠKA, Zdeněk. *Československá ústava a zákony s ní související*. Praha: Československý Kompas, 1935. Komentované zákony Československé republiky. - str. 180.

## 6. ČINNOST ČLENŮ NÁRODNÍHO SHROMÁŽDĚNÍ V RÁMCI VNITŘNÍHO FUNGOVÁNÍ JEHO KOMOR

Činnost a vzájemné vztahy uvnitř jednotlivých komor Parlamentu upravovala primárně Ústava, a to v ustanoveních §§ 35 – 52, kde značná část je věnována zejména esenciální činnosti Parlamentu, pro který byl zejména utvořen, tedy normotvorbě. Ústavodárce počítal s tím, že vnitřní činnost parlamentních komor budou podrobněji upravovat dva druhy předpisů; prvním z nich byl zákon, který měl stanovit základní zásady jednání a styků obou sněmoven mezi sebou, a druhým měl být vnitřní předpis, který měla vydat každá sněmovna v rámci své působnosti, a který měl být jen pro ni závazný.<sup>488</sup> Jelikož ale jednací řády vydané ve formě zákona ústavodárným Národním shromážděním<sup>489</sup> neupravovaly jen základní zásady, ale poměrně podrobně veškerou činnost obou sněmoven, ustanovení o možné autonomní úpravě této problematiky bylo naplněno jen v čl. I obou jednacích řádů, které stanovovaly jednotlivá ustanovení jednacích řádů, která bylo možno autonomním vnitřním předpisem změnit.<sup>490</sup> Tyto autonomní vnitřní předpisy byly publikovány stejným způsobem, jako běžné zákony, tedy ve sbírce zákonů.<sup>491</sup>

Dle ustanovení § 37, odst. 2 Ústavy se měl do doby, než se obě komory Parlamentu usnesly na novém zákoně, použít na úpravu jejich vnitřní činnosti „jednací řád usnesený dosavadním Národním shromážděním“.<sup>492</sup> Toto ustanovení ale nebylo nikdy užito, jelikož již samotným ústavodárným Národním shromážděním byly přijaty plnohodnotné jednací řády obou sněmoven, které se od sebe odlišovaly skutečně jen marginálně. Dle Weyra existovala ještě v době tvorby Ústavy představa, že Národní shromáždění vydá svůj jednací řád, a až po volbách nově utvořené komory přijmou vlastní „autonomní“ jednací řády. Tento plán ale nakonec nebyl naplněn, nicméně pozůstatky po něm v textu Ústavy zůstaly právě v podobě ustanovení § 37, odst. 1, věty druhé a § 37, odst. 2,<sup>493</sup> nicméně přeci jen

---

<sup>488</sup> § 37, odst. 1 Ústavy.

<sup>489</sup> Zákon č. 325/1920 Sb., zákon č. 326/1920 Sb.

<sup>490</sup> Čl. I zákona č. 325/1920 Sb./zákonu č. 326/1920 Sb.

<sup>491</sup> HÁCHA, Emil, HOETZEL, Jiří, WEYR, František a LAŠTOVKA, Karel. *Slovník veřejného práva československého, Svazek II: I až O*. Brno: Polygrafia, 1932. - str. 86.

<sup>492</sup> § 37, odst. 2 Ústavy.

<sup>493</sup> WEYR, František. *Soustava československého práva státního*. 2. vyd. V Praze: Fr. Borový, 1924. Sbíрка spisů právnických a národohospodářských (Fr. Borový). - str. 124 (poznámka pod čarou).

jedna z plánovaných novel jednacího řádu Národního shromáždění se nakonec stala předlohou právě pro jednací řády sněmoven.<sup>494</sup>

### 6.1. ZASEDÁNÍ KOMOR PARLAMENTU, VÝBORY

Složení obou komor parlamentu bylo závislé od voleb, jejichž průběh a principy jsou blíže popsány v jiné kapitole. Dovolím si jen připomenout, že ač dle Ústavy (!) bylo funkční období Poslanecké Sněmovny 6 let<sup>495</sup> a Senátu 8 let,<sup>496</sup> což mělo zajistit rozdílné složení obou komor, v praxi býval Senát rozpouštěn spolu s koncem funkčního období Poslanecké sněmovny.<sup>497</sup> Konec funkčního období sněmovny sebou nesl nejen personální obměnu složení dotyčné komory, ale zároveň měl důsledky i na sněmovní práce, kdy ty práce, které nebyly meritorně ukončeny do konce funkčního období či rozpuštění sněmovny, musely být po jejím znovuoustavení projednány znovu od začátku.<sup>498</sup>

Činnost obou komor byla prováděna v určitých časových obdobích, které byly nazývány zasedání.<sup>499</sup> Zasedání lze dělit na řádné a mimořádné. Řádná zasedání byla svolávána vždy dvakrát do roka; jedno na jaře, které muselo začít v březnu, a druhé na podzim, které začínalo vždy v říjnu.<sup>500</sup> Tato zasedání měl právo, a zároveň povinnost svolat prezident republiky,<sup>501</sup> pokud by tak neučinil, mohli členové sněmovny žádat o svolání mimořádného zasedání, jehož konání by již nebylo závislé na prezidentovo vůli.<sup>502</sup> Prezident ve svolávacím dekretu určoval den první schůze, předsednictvo následně určilo hodinu, kdy tato schůze začínala.<sup>503</sup> Mimořádná zasedání sněmovny se od řádného lišila pouze způsobem svolání a časem konání. Ústava upravovala tři různé způsoby svolání mimořádného zasedání.

---

<sup>494</sup> HÁCHA, Emil, HOETZEL, Jiří, WEYR, František a LAŠTOVKA, Karel. *Slovník veřejného práva československého, Svazek II: I až O*. Brno: Polygrafia, 1932. - str. 85.

<sup>495</sup> § 11 zákona č. 121/1920 Sb.

<sup>496</sup> § 16 zákona č. 121/1920 Sb.

<sup>497</sup> WEYR, František, HORÁK, Ondřej, ed. *Československé právo ústavní: Ústavní vývoj československý v roce 1938*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Klasická právníká díla (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-891-9. – str. 150.

<sup>498</sup> PEŠKA, Zdeněk. *Československá ústava a zákony s ní související*. Praha: Československý Kompas, 1935. Komentované zákony Československé republiky. - str. 196.

<sup>499</sup> § 28 Ústavy.

<sup>500</sup> § 28, odst. 1 Ústavy.

<sup>501</sup> Tamtéž.

<sup>502</sup> § 28, odst.2 (věta za středníkem) Ústavy.

<sup>503</sup> HÁCHA, Emil, HOETZEL, Jiří, WEYR, František a LAŠTOVKA, Karel. *Slovník veřejného práva československého, Svazek II: I až O*. Brno: Polygrafia, 1932. - str. 87.

Prvním typem byla dle ustanovení § 28, odst. 2, věty první Ústavy možnost prezidenta republiky svolat mimořádné zasedání dle potřeby, což záviselo zcela na jeho volném uvážení.<sup>504</sup>

Druhý typ upravovalo ustanovení § 28, odst. 2, věty druhé Ústavy, které muselo být obligatorně svoláno prezidentem republiky na žádost alespoň nadpoloviční většiny členů té které sněmovny podané předsedovi vlády, ve které musel být též uveden předmět zasedání. V takovém případě byl prezident republiky povinen svolat zasedání tak, aby se sněmovna sešla do 14 dnů od podání žádosti, jinak se sněmovna sešla do dalších 14 dnů na výzvu předsedy sněmovny.<sup>505</sup> Pokud ale od posledního řádného zasedání uplynuly již více než 4 měsíce, postačila žádost pouze dvou pětin členů sněmovny.<sup>506</sup>

Zasedání jak Poslanecké sněmovny, tak Senátu začínaly a končily vždy současně.<sup>507</sup> Ukončení zasedání, jeho odročení i rozpuštění sněmovny měl v pravomoci pouze prezident republiky. Jednalo se o jeho výsostné právo a záleželo pouze na jeho uvážení, kdy a z jakých důvodů se tak stane, výjimkou ovšem byla tzv. autonomní odročení, která byla v pravomoci předsedy sněmovny.<sup>508</sup>

Odročení zasedání bylo nejméně invazivní formou zásahu do činnosti zákonodárského sboru. Prezident byl ve využití tohoto práva omezen ustanovením § 30, odst. 2 Ústavy, jelikož zasedání mohl odročit nejdéle na jeden měsíc a nejvýše jedenkrát v roce. Odročení bylo též, jak uvádím výše, právem sněmovny samé, které se ale vztahovalo pouze k té sněmovně, která takto rozhodla, „prezidentské“ odročení platilo pro obě sněmovny zároveň.<sup>509</sup> Při odročení nastávala přestávka v pracích sněmovny, výbory nicméně mohly v práci i nadále pokračovat.<sup>510</sup> Oproti tomu ukončení zasedání, které bylo již zcela v pravomoci prezidenta,<sup>511</sup> mělo za důsledek přestávku v pracích výborů<sup>512</sup> vyjma výborů permanentních,<sup>513</sup> které mohly nadále jednat i jen se souhlasem vlády,<sup>514</sup> a zároveň mohlo znamenat i

---

<sup>504</sup> BAXA, Bohumil. *Parlament a parlamentarism*. Praha: Jan Košatka, 1924. - str. 292.

<sup>505</sup> § 28, odst. 2 Ústavy.

<sup>506</sup> § 28, odst. 3 Ústavy.

<sup>507</sup> § 29 Ústavy.

<sup>508</sup> BAXA, Bohumil. *Parlament a parlamentarism*. Praha: Jan Košatka, 1924. - str. 293.

<sup>509</sup> BAXA, Bohumil. *Parlament a parlamentarism*. Praha: Jan Košatka, 1924. - str. 293.

<sup>510</sup> § 4, odst. 5 zákona č. 325/1920 Sb.

<sup>511</sup> § 30, odst. 1 Ústavy.

<sup>512</sup> BAXA, Bohumil. *Parlament a parlamentarism*. Praha: Jan Košatka, 1924. - str. 293.

<sup>513</sup> Stálý výbor a Předsednictvo sněmovny.

<sup>514</sup> § 4, odst. 4 zákona č. 325/1920 Sb.



ukončení veškerých sněmovních prací s tím, že při dalším zasedání o veškerých věcech, o kterých sněmovna meritorně nerozhodla, musela jednat znovu od začátku. Tak se stalo v případě, kdy prezident v dekretu, kterým prohlásil zasedání za ukončené zároveň prohlásil přerušeni sněmovních prací,<sup>515</sup> kdy mohl takto ukončit jen všechny sněmovní práce, nikoliv jen některé z nich.<sup>516</sup> Naproti tomu mohla sněmovna při novém zasedání na návrh vlády nebo iniciativního výboru za souhlasu vlády vydat usnesení, kterým umožnila výboru pokračovat v projednávání návrhu zákona i na základě podkladů z předchozího zasedání. Bez toho mohla sněmovna jako podklady pro své rozhodnutí užít jen usnesení druhé sněmovny v téže věci.<sup>517</sup> Pokud prezident republiky dekretem nestanovil přerušeni sněmovních prací, sněmovna při novém zasedání mohla pokračovat v okamžiku, kde při ukončení zasedání přestala.

Konečně prezident měl právo sněmovnu rozpustit, a to buď jen jednu, nebo obě zároveň.<sup>518</sup> Omezen v tomto právu byl ustanovením § 31 odst. 2 ústavy, kdy tak nemohl učinit v posledních šesti měsících volebního období sněmovny. Po rozpuštění sněmovny museli být provedeny nové volby do 60 dnů od rozpuštění.<sup>519</sup>

## 6.2. FUNKCE NÁRODNÍHO SHROMÁŽDĚNÍ

Dle Baxy lze rozlišovat čtyři funkce parlamentu, a to: zákonodárnou, správní, autonomní a soudcovskou.<sup>520</sup> Každou z uvedených činností podrobněji popíše ve zvláštních podkapitolách, nejprve se ale zaměřím na pravidla, která byla pro všechny druhy sněmovních činností společná.

Sněmovna se stávala usnášeníschopná v okamžiku přítomnosti alespoň třetiny svých členů,<sup>521</sup> k platnosti usnesení bylo třeba nadpoloviční většiny přítomných.<sup>522</sup> Speciálním vůči tomu bylo ustanovení § 33 a § 34 ústavy, které stanovilo podmínku souhlasu kvalifikované většiny tří pětin všech členů v každé sněmovně pro změnu ústavy a vypovězení války, kterou po takto uděleném

---

<sup>515</sup> § 4, odst. 4 zákona č. 325/1920 Sb.

<sup>516</sup> WEYR, František. *Soustava československého práva státního*. 2. vyd. V Praze: Fr. Borový, 1924. Sbíрка spisů právnických a národohospodářských (Fr. Borový). - str. 131.

<sup>517</sup> HÁCHA, Emil, HOETZEL, Jiří, WEYR, František a LAŠTOVKA, Karel. *Slovník veřejného práva československého, Svazek II: I až O*. Brno: Polygrafia, 1932. - str. 88.

<sup>518</sup> § 31, odst. 1 Ústavy.

<sup>519</sup> § 31, odst. 2 Ústavy.

<sup>520</sup> BAXA, Bohumil. *Parlament a parlamentarism*. Praha: Jan Košatka, 1924. - str. 296.

<sup>521</sup> § 32, věta první Ústavy.

<sup>522</sup> § 32, věta druhá Ústavy.

souhlasu vypovídal prezident republiky.<sup>523</sup> K souhlasu k sjednání míru oproti tomu stačil souhlas prosté většiny Národního shromáždění, jelikož se jednalo o zvláštní typ mezinárodní smlouvy.<sup>524</sup> Druhým typem kvalifikované většiny bylo hlasování pro usnesení na obžalobu prezidenta republiky a členů a předsedy vlády, k jehož schválení ústava vyžadovala souhlasu dvou třetin přítomných, přičemž těchto muselo být alespoň dvou třetin ze všech. Výjimkou z obecného pravidla pak bylo též hlasování o nedůvěře vládě; k platnosti takového usnesení bylo potřeba přítomnosti nadpoloviční většiny poslanců, nadpoloviční většiny hlasů a hlasování podle jmen.<sup>525</sup>

Obecně pak postup hlasování upravovaly jednací řády sněmoven. Hlasovalo se zdvižením ruky nebo povstáním,<sup>526</sup> přičemž přesné sčítání hlasů nastalo až v případě, kdy byl „výsledek prostého hlasování dle názoru předsedova anebo 50 poslanců pochybný“;<sup>527</sup> stejně tak se hlasy sčítaly, pokud to před hlasováním nařídil předseda anebo o to požádalo alespoň 50 poslanců.<sup>528</sup> V opačném případě vůli sněmovny zjišťoval její předseda pohledem.<sup>529</sup> Výjimečně se z důvodů uvedených v ustanovení § 59 j.ř. hlasovalo obligatorně podle jmen.

Samotné schůze sněmoven probíhaly odděleně, což vyplývalo již z jejich charakteru. Společné schůze probíhaly jen za účelem volby prezidenta republiky,<sup>530</sup> volby jeho náměstka<sup>531</sup> a složení slibu prezidenta republiky,<sup>532</sup> přičemž pro společnou schůzi platil jednací řád Poslanecké sněmovny, jejíž předseda schůzi také řídil.<sup>533</sup>

Jednání sněmovny bylo zásadně veřejné, přičemž platilo, že část pro členy sněmovny a část pro veřejnost musela být oddělena.<sup>534</sup> Výjimkou z pravidla veřejnosti byla důvěrná schůze, na jejímž konání se sněmovna mohla usnést na

---

<sup>523</sup> § 64, odst. 1, bod 3 Ústavy.

<sup>524</sup> PEŠKA, Zdeněk. *Československá ústava a zákony s ní související*. Praha: Československý Kompas, 1935. Komentované zákony Československé republiky. - str. 242.

<sup>525</sup> § 75 Ústavy.

<sup>526</sup> § 58, odst. 2 jednacích řádů.

<sup>527</sup> Tamtéž.

<sup>528</sup> § 58, odst. 3 jednacích řádů.

<sup>529</sup> WEYR, František. *Soustava československého práva státního*. 2. vyd. V Praze: Fr. Borový, 1924. Sbíрка spisů právnických a národohospodářských (Fr. Borový) - str. 171.

<sup>530</sup> § 56 a § 59 Ústavy.

<sup>531</sup> § 61 Ústavy.

<sup>532</sup> § 65 Ústavy.

<sup>533</sup> § 38 Ústavy.

<sup>534</sup> WEYR, František. *Soustava československého práva státního*. 2. vyd. V Praze: Fr. Borový, 1924. Sbíрка spisů právnických a národohospodářských (Fr. Borový) - str. 166-167.

základě návrhu předsedy anebo člena vlády;<sup>535</sup> nicméně jednání ve věcech daňových a rozpočtových musela být vždy veřejná.<sup>536</sup> Důvěrná jednání probíhala pouze za účasti vymezeného okruhu osob,<sup>537</sup> z takového jednání nesměly být zveřejněny ani zápisy, pokud se sněmovna neusnesla jinak.<sup>538</sup>

Program schůze byl určen programem, který na konci předcházející schůze navrhnul předseda<sup>539</sup> a schválila sněmovna.<sup>540</sup> Schůzi zahajoval předseda, přičemž se nepřihlíželo k počtu přítomných,<sup>541</sup> čímž byl dán rozdíl mezi usnášeníschopností sněmovny a její způsobilostí k jednání, která nebyla vázána počtem přítomných členů.<sup>542</sup>

Důležitým subjektivním právem člena sněmovny bylo právo účastnit se rozpravy, nicméně vždy jen poté, co mu bylo předsedou uděleno slovo. Na jeho udělení měl nicméně právní nárok<sup>543</sup>, přičemž ministři měli právo na udělení slova kdykoliv o to požádali.<sup>544</sup> Řečníci se do rozpravy museli včas přihlásit s uvedením informace, zda budou řečnit na podporu návrhu či proti návrhu,<sup>545</sup> přičemž předseda jejich pořadí určil zpravidla tak, aby nejprve hovořil zpravodaj, poté řečník proti návrhu, a následně střídavě řečníci pro návrh a proti návrhu.<sup>546</sup> Doba řeči byla zpravidla neomezená, sněmovna nicméně mohla na návrh předsedy nebo kteréhokoliv člena dobu řeči omezit při povšechné rozpravě ne pod 30 minut a při rozpravě podrobné ne pod 10 minut, přičemž zpravodaj měl vždy dvojnásobný časový limit.<sup>547</sup> Každý poslanec či senátor mohl mluvit k témuž předmětu nejvýše dvakrát,<sup>548</sup> toto ustanovení se ale nevztahovalo na členy vlády a jejich zástupce, kteří se navíc mohli ujmout slova i po skončení rozpravy.<sup>549</sup> Vzhledem k národnostně pestrému složení parlamentu měli poslanci národnostních menšin

---

<sup>535</sup> § 37, odst. 1 jednacích řádů.

<sup>536</sup> § 37, odst. 2 jednacích řádů.

<sup>537</sup> § 38, odst. 1 jednacích řádů.

<sup>538</sup> § 38, odst. 2 jednacích řádů.

<sup>539</sup> § 10, odst. 3 jednacích řádů.

<sup>540</sup> § 40, odst. 1 jednacích řádů.

<sup>541</sup> § 41, odst. 1 jednacích řádů.

<sup>542</sup> WEYR, František. *Soustava československého práva státního*. 2. vyd. V Praze: Fr. Borový, 1924. Sbíрка spisů právnických a národohospodářských (Fr. Borový) str. - 167 (poznámka pod čarou).

<sup>543</sup> WEYR, František. *Soustava československého práva státního*. 2. vyd. V Praze: Fr. Borový, 1924. Sbíрка spisů právnických a národohospodářských (Fr. Borový). - str. 167- 168.

<sup>544</sup> § 39 Ústavy.

<sup>545</sup> § 44, odst. 3 jednacích řádů.

<sup>546</sup> § 45, odst. 2 jednacích řádů.

<sup>547</sup> § 45, odst. 6 jednacích řádů.

<sup>548</sup> § 45, odst. 5 jednacích řádů.

<sup>549</sup> § 46, odst. 1 jednacích řádů.

právo mluvit na schůzi sněmovny jazykem své menšiny,<sup>550</sup> členové vlády a předseda a místopředseda sněmovny, komisí, výborů, případně pomocný personál sněmovny obligatorně užívali při sněmovním jednání řeči československé.<sup>551</sup> Poslanci tedy při ústních projevech mohli užít vždy řeči československé, v případě, kdy se v prvé schůzi přihlásili k národnostní menšině,<sup>552</sup> mohli též užít jazyk této menšiny, nikoliv však jazyk menšiny jiné.<sup>553</sup>

V případě jakýchkoliv písemných podkladů a návrhů pak platila výlučně zásada užití československého jazyka, přičemž poslanec – příslušník národnostní menšiny – mohl sepsat písemné podání v jazyce své menšiny a k němu připojit překlad do československého jazyka, v opačném případě tento překlad obstarala sněmovní kancelář.<sup>554</sup> Toto neplatilo pro návrhy formální, vedlejší, pozměňovací a doplňovací, ke kterým se bez přiloženého překladu nepřihlíželo.<sup>555</sup>

Ačkoliv, jak jsem již uvedl výše, byla zasedání sněmovny zpravidla veřejná, obsahovalo ustanovení § 75 jednacího řádu určitá omezení pro veřejnost. Zejména sněmovna nemohla přijímat ústní žádosti a deputace, a to ani mimo sněmovní budovu;<sup>556</sup> deputace určené přímo poslancům pak neměly do sněmovní budovy přístup, pokud tvořily více než 10 osob.<sup>557</sup> Do schůzí sněmovny a výborů měli přístup pouze poslanci či senátoři a osoby povolané k tomu úřadem, ostatní osoby měly přístup na galerii, tedy zvláštní část jednacího sálu vyhrazenou pro veřejnost, a dokonce i do tzv. kuloárů a dalších vedlejších místností v budově sněmovny.<sup>558</sup> Ve dny zasedání sněmovny se v okruhu jednoho kilometru od její budovy nesměly konat na veřejných místech schůze ani průvody.<sup>559</sup>

Jedním z konkrétních výsledků činnosti sněmovny mohly být mimo jiné adresy a resoluce. Bohužel zpráva ústavního výboru nekonkretizuje, co by mělo být

---

<sup>550</sup> § 49, odst. 2 jednacích řádů.

<sup>551</sup> § 49, odst. 1 jednacích řádů.

<sup>552</sup> § 6, odst. 1 jednacích řádů.

<sup>553</sup> WEYR, František. *Soustava československého práva státního*. 2. vyd. V Praze: Fr. Borový, 1924. Sbíрка spisů právnických a národohospodářských (Fr. Borový). - str. 173.

<sup>554</sup> § 49, odst. 3 jednacích řádů.

<sup>555</sup> § 49, odst. 4 jednacích řádů.

<sup>556</sup> PEŠKA, Zdeněk. *Československá ústava a zákony s ní souvislé*. Praha: Československý Kompas, 1935. Komentované zákony Československé republiky. - str. 1277.

<sup>557</sup> § 75, odst. 2 a 3/ § 74, odst. 2 a 3 jednacích řádů.

<sup>558</sup> PEŠKA, Zdeněk. *Československá ústava a zákony s ní souvislé*. Praha: Československý Kompas, 1935. Komentované zákony Československé republiky. - str. 1277.

<sup>559</sup> § 75, odst. 4/§ 74, odst. 4 jednacích řádů.

jejich obsahem či komu by měly tyto adresy a resoluce směřovat, dle Baxy „bývají mířeny na vládu a obsahují pravidlem výzvu neb žádost určitého druhu“.<sup>560</sup>

Národní shromáždění dále mělo pravomoc dávat souhlas k uzavření mezinárodních smluv, a to jak obchodních, tak těch, „z kterých pro stát neb pro občany plynou jakákoliv břemena majetková nebo osobní, zejména i vojenská, jakož i smluv, jimiž se mění státní území“;<sup>561</sup> smlouvy samy nicméně sjednával prezident.<sup>562</sup>

### 6.3. VOLBY OSTATNÍCH FUNKCIONÁŘŮ

Z jiných zákonů vyplývalo sněmovnám právo volit určité funkcionáře do jiných než sněmovních orgánů. Především se jednalo o právo každé sněmovny a sněmu Podkarpatské Rusi (za který ale vykonávala vzhledem k jeho faktické neexistenci tuto pravomoc vláda) navrhnout ternu, ze kterého prezident vybral po jednom členu soudce Ústavního soudu.<sup>563</sup> Dále pouze Poslanecká sněmovna volila přísedící volebního soudu<sup>564</sup> a obě komory zároveň při společném zasedání volily prezidenta republiky, o čemž bude pojednáno v jiné podkapitole.

### 6.4 PARLAMENTNÍ ORGÁNY

V této podkapitole se pokusím blíže přiblížit orgány sněmoven, včetně sněmovních výborů, klubů, a případně dalšího pomocného personálu a způsob jejich ustanovování.

Klíčovým orgánem každé sněmovny bylo její předsednictvo, které bylo dokonce zakotveno na ústavní úrovni.<sup>565</sup> Předsednictvo včetně ostatních funkcionářů bylo voleno na ustavující schůzi sněmovny pouze dočasně na dobu jednoho měsíce, po uplynutí této lhůty následovaly volby konečné, které konečně stanovily složení předsednictva nejen na celý zbytek volebního období,<sup>566</sup> ale až do první schůze sněmovny zvolené po dalších volbách.<sup>567</sup> Počet předsedů a místopředsedů byl v zákoně přesně stanoven, nicméně jednalo se o ustanovení,

---

<sup>560</sup> BAXA, Bohumil. *Parlament a parlamentarism*. Praha: Jan Košatka, 1924. - str. 318.

<sup>561</sup> Tamtéž. - str. 322

<sup>562</sup> § 64, odst. 1, bod 1 Ústavy.

<sup>563</sup> § 1 zákona č. 162/1920 Sb.

<sup>564</sup> § 2 zákona č. 125/1920 Sb.

<sup>565</sup> § 35 Ústavy.

<sup>566</sup> § 5, odst. 5 jednacích řádů.

<sup>567</sup> § 8, odst. 4 jednacích řádů.

keré v souladu s čl. I jednacích řádů bylo možné měnit autonomním předpisem sněmovny, což se také několikrát stalo.

Předsednictvo rozhodovalo buď v plné schůzi nebo prostřednictvím předsedy či úřadujícího místopředsedy.<sup>568</sup> Působnost předsednictva jakožto kolektivního orgánu bylo vymezena v § 9, odst. 1 jednacích řádů, přičemž usnášeníschopné bylo za přítomnosti alespoň 2 členů<sup>569</sup>, kdy předseda mohl také hlasovat a jeho hlas při rovnosti rozhodoval<sup>570</sup>.

Předseda sám především svolával, řídil a ukončoval schůze<sup>571</sup> v jejichž průběhu mohl usměrňovat projevy řečníků voláním „*k věci*“ a „*k pořádku*“,<sup>572</sup> v krajním případě mohl řečníka až vyloučit ze schůze,<sup>573</sup> přičemž po novele jednacích řádů Poslanecké sněmovny z roku 1933 se vyloučený poslanec mohl odvolat k předsednictvu, které tedy v takovém případě sloužilo jako zvláštní odvolací orgán vůči rozhodnutí předsedy. Předseda též zastupoval sněmovnu navenek.<sup>574</sup> V průběhu schůze předseda, vyjma voleb, neměl právo hlasovat, nicméně počítal se mezi přítomné,<sup>575</sup> což mělo zajišťovat jeho nestrannost;<sup>576</sup> nakonec jen on měl pravomoc schůzi ukončit, přitom zároveň stanovil den, hodinu a pořad schůze následující.<sup>577</sup>

Místopředsedové, jejichž počet se v průběhu první republiky zvýšil ze 4 na 6, zastupovali předsedu se všemi jeho právy a povinnostmi.<sup>578</sup> Předseda i místopředsedové skládali podobně jako sněmovníci slib, jehož text byl upravený vzhledem k charakteru jejich funkce.<sup>579</sup>

Jako další orgány jednacích řádů stanovily též zapisovatele, pořadatele, kancelář a knihovnu, které lze též označit jako pomocné orgány sněmovní.<sup>580</sup> Náplň

---

<sup>568</sup> § 7, odst. 2 jednacích řádů.

<sup>569</sup> Později se tento počet zvýšil na 4; v Poslanecké sněmovně alespoň poloviny členů - § 9, odst. 2 jednacích řádů.

<sup>570</sup> § 9, odst. 2 jednacích řádů.

<sup>571</sup> § 10 jednacích řádů.

<sup>572</sup> § 50 jednacích řádů.

<sup>573</sup> § 52 jednacích řádů.

<sup>574</sup> § 10, odst. 4 jednacích řádů.

<sup>575</sup> § 56, odst. 7 jednacích řádů.

<sup>576</sup> *Zpráva výboru pro jednacích řádů Národního shromáždění*[online]. Praha: Národní shromáždění československé, 1920 [cit. 29. 1. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 2750.

<sup>577</sup> § 10, odst. 3 jednacích řádů.

<sup>578</sup> § 11 jednacích řádů.

<sup>579</sup> § 7 jednacích řádů.

<sup>580</sup> BAXA, Bohumil. *Parlament a parlamentarism*. Praha: Jan Košatka, 1924. - str. 295.

práce zapisovatelů a pořadatelů je poměrně jasně uvedena zákoně<sup>581</sup> a ostatně se dá odvodit už jen z názvu jejich pozice.

Kancelář byla zejména odborným zázemím pro předsednictvo sněmovny. V jejím čele stál sněmovní tajemník, který se řídil rozkazy a pokyny předsedy a usneseními předsednictva, a též byl odpovědný za správný administrativní chod kanceláře.<sup>582</sup> Úředníci kanceláře byli ustanovováni zpravidla ze zaměstnanců ministerstva vnitra, na žádost sněmovny však mohli být ministrem navrženi i zaměstnanci jiných veřejných úřadů.<sup>583</sup> Předsednictvo též mohlo úředníky kanceláře odvolat, přičemž ministr vnitra byl povinen navrhnout úředníka jiného.<sup>584</sup> Způsob povolávání úředníků byl změněn novelou č. 186/1922 Sb., kdy úředníci byli vybíráni předsednictvy sněmoven se souhlasem ústředního úřadu zaměstnanci nadřízenému, tedy odpadla předsednictvu součinnost s ministerstvem vnitra.<sup>585</sup>

Společnými orgány pro obě komory byla knihovna Národního shromáždění a kancelář těsnopisecká a zpravodajská.<sup>586</sup>

Volby funkcionářů sněmovny probíhaly prostou většinou hlasů hlasovacími lístky, na kterých nebylo uvedeno jméno voliče, byly to tedy volby tajné.<sup>587</sup> Kromě volby předsedy sněmovny bylo ale možno volit i zdvižením ruky nebo povstáním.<sup>588</sup>

#### 6.4.1 KLUBY

Sněmovní kluby lze považovat za zvláštní orgány sněmovny. Ačkoliv to jednacím řádům neuváděly, do klubu se sdružovali zejména poslanci či senátoři z jedné politické strany či alespoň spojení určitou ideologií. Příslušnost ke klubu mohla být vyjádřena buď členstvím nebo hospitací, přičemž dle Weyra pojmem „*hospitant*“ byl myšlen poslanec – příslušník politické strany, který se přidružil k jiné politické straně,<sup>589</sup> zpravidla tedy šlo o člena malé politické strany, který

---

<sup>581</sup> § 12 a § 13 jednacích řádů.

<sup>582</sup> HÁCHA, Emil, HOETZEL, Jiří, WEYR, František a LAŠTOVKA, Karel. *Slovník veřejného práva československého, Svazek II: I až O*. Brno: Polygrafia, 1932. - str. 88.

<sup>583</sup> § 2 zákona č. 328/1920 Sb.

<sup>584</sup> § 4 zákona č. 328/1920 Sb.

<sup>585</sup> Čl. I zákona č. 186/1922 Sb.

<sup>586</sup> HÁCHA, Emil, HOETZEL, Jiří, WEYR, František a LAŠTOVKA, Karel. *Slovník veřejného práva československého, Svazek II: I až O*. Brno: Polygrafia, 1932. - str. 89.

<sup>587</sup> PEŠKA, Zdeněk. *Československá ústava a zákony s ní související*. Praha: Československý Kompas, 1935. Komentované zákony Československé republiky. - str. 1261.

<sup>588</sup> § 61 jednacích řádů.

<sup>589</sup> WEYR, František. *Soustava československého práva státního*. 2. vyd. V Praze: Fr. Borový, 1924. Sbíрка spisů právnických a národohospodářských (Fr. Borový). - str. 127 – (poznámka pod čarou).

kandidoval již na kandidátce strany, k jejímuž klubu se později přimknul.<sup>590</sup> Příslušníkem klubu se poslanec či senátor stával písemným přihlášením se k tomuto klubu, stejným způsobem mohl klub opustit.<sup>591</sup> Členství v klubu nebylo povinné, členové sněmoven tedy nemuseli být členem žádného klubu, či mohli být členy klubu jiného než strany, za kterou byli zvoleni. Nemohli ale být členy více klubů zároveň.<sup>592</sup> Klubům jako takovým byla přiznána některá oprávnění, mezi ta nejdůležitější patřila možnost předsedů klubů volit členy sněmovních výborů jménem všech členů klubu, jménem hospitantů však pouze v případě, kdy tak hospitant prohlásil písemně v sněmovní kanceláři.<sup>593</sup>

Dalším důležitým právem klubů, resp. jejich předsedů, byla možnost svolání tzv. „konference klubových předsedů“.<sup>594</sup> Původně měla být určena zejména pro administrativně-technické porady např. pro sjednávání pořadů schůzí, ale postupem času se v nich začaly řešit i politické otázky, což mělo vygradovat až do takové míry, kdy se tyto konference měly stát „činitelem vládním, jehož přání a politických směrnic musí skutečná vláda, representovaná ministerskou radou, dbáti, jsouc pouze vykonavatelem jeho vůle“.<sup>595</sup> Možnost svolání těchto schůzí byla na nějaký čas znemožněna, časem ale bylo znovuobnovena a již měl být striktně dodržován jejich původní účel.<sup>596</sup>

Zákonná úprava sněmovních klubů byla poměrně strohá, vyjma dvou základních oprávnění a způsobu vzniku a zániku členství neupravovala žádné další otázky. Tento stav byl dle mého dán zejména skutečností, že neexistovala ani žádná právní úprava politických stran, od které by bylo možno např. vnitřní organizaci klubů, volby předsedy klubu apod. odvodit. Některé věci tedy bylo nutné odvodit praxí, kupříkladu otázku minimálního počtu členů rozhodlo v roce 1927 předsednictvo sněmovny, kdy od tohoto roku musel mít klub alespoň čtyři členy,

---

<sup>590</sup> PEŠKA, Zdeněk. *Československá ústava a zákony s ní související*. Praha: Československý Kompas, 1935. Komentované zákony Československé republiky. - str. 1202

<sup>591</sup> § 15 jednacích řádů.

<sup>592</sup> HÁCHA, Emil, HOETZEL, Jiří, WEYR, František a LAŠTOVKA, Karel. *Slovník veřejného práva československého, Svazek II: I až O*. Brno: Polygrafia, 1932. – str. 89.

<sup>593</sup> § 16 jednacích řádů.

<sup>594</sup> § 17 jednacích řádů.

<sup>595</sup> WEYR, František. *Soustava československého práva státního*. 2. vyd. V Praze: Fr. Borový, 1924. Sbírká spisů právnických a národohospodářských (Fr. Borový). - str. 126 (poznámka pod čarou).

<sup>596</sup> HÁCHA, Emil, HOETZEL, Jiří, WEYR, František a LAŠTOVKA, Karel. *Slovník veřejného práva československého, Svazek II: I až O*. Brno: Polygrafia, 1932. - str. 89.



do té doby měly být tolerovány i dvoučlenní kluby.<sup>597</sup> Sněmovna též klubům vyhradila určité zázemí a prostory, které mohly využívat pro své potřeby.<sup>598</sup>

#### 6.4.2. KOMISE

Zvláštními zákony byly v průběhu trvání první republiky zřízeny dvě parlamentní komise, jejichž ustanovení nebylo ústavou ani jednacími řády blíže upraveno,<sup>599</sup> jednalo se nicméně o jakýsi zvláštní druh permanentního výboru předpokládaného jednacími řády v § 4.<sup>600</sup>

V roce 1921 byla zřízena komise úsporná, a to za účelem „*zjednání všestranné a účelné spořivosti ve správě a hospodářství státu...*“.<sup>601</sup> Členy této komise včetně jejich náhradníků volila každá komora ze svých členů na jeden rok,<sup>602</sup> přičemž komise pokračovala v práci i po skončení zasedání sněmoven i v případě, kdy prezident v dekretu stanovil přerušování sněmovních prací.<sup>603</sup> Pro úpravu jednání v komisi se subsidiárně použil jednací řád v části upravující jednání ve výborech.<sup>604</sup> Jejím hlavním úkolem měla být snaha „*o největší možnou úspornost v hospodaření státu, země, župních svazů a žup*“.<sup>605</sup> Činnost komise nicméně byla v roce 1924 ukončena<sup>606</sup> (důvodová zpráva vládního návrhu zákona o zřízení parlamentní úsporné a kontrolní komise z roku 1932 datuje ukončení činnosti komise k polovině roku 1922<sup>607</sup>).

V roce 1932 byla činnost komise v podstatě obnovena zákonem č. 205/1932 Sb., který vlastně jen převzal text zákona č. 301/1921 Sb. a doplnil ho zejména o zřízení úsporného a kontrolního výboru.<sup>608</sup> Po šesti letech byla zákonem č. 327/1938 Sb. přeměněna tato komise na parlamentní úsporný a kontrolní výbor, ale změna byla pouze kosmetická. Proč zákonodárce přistoupil ke změně názvu z

---

<sup>597</sup> HÁCHA, Emil, HOETZEL, Jiří, WEYR, František a LAŠTOVKA, Karel. *Slovník veřejného práva československého, Svazek II: I až O*. Brno: Polygrafia, 1932. - str. 89.

<sup>598</sup> Tamtéž.

<sup>599</sup> Jediná zmínka o komisích je v ust. § 49 týkající se jednacích řečí.

<sup>600</sup> Tento svůj závěr odvozují od skutečnosti, že členy komise mohli být členové sněmoven a na jejich jednání se použil jednací řád v části upravující řízení ve výborech.

<sup>601</sup> § 1 zákona č. 301/1921 Sb.

<sup>602</sup> § 2 zákona č. 301/1921 Sb.

<sup>603</sup> § 4 zákona č. 301/1921 Sb.

<sup>604</sup> § 3 zákona č. 301/1921 Sb.

<sup>605</sup> § 6 zákona č. 301/1921 Sb.

<sup>606</sup> HÁCHA, Emil, HOETZEL, Jiří, WEYR, František a LAŠTOVKA, Karel. *Slovník veřejného práva československého, Svazek II: I až O*. Brno: Polygrafia, 1932. - str. 229.

<sup>607</sup> *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o zřízení parlamentní úsporné a kontrolní komise* [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Národního shromáždění, 1932 [cit. 5. 3. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 2101.

<sup>608</sup> § 5 zákona č. 205/1932 Sb.

„komise“ na „výbor“ není zřejmé, jelikož důvodová zpráva toto nevysvětluje a zásadnější změnu pravomocí či vnitřní organizace, která by tuto komisi více přiblížila „běžným“ výborům, tento zákon nepřinesl.

### 6.4.3. VÝBORY

Na rozdíl od klubů byla právní úprava sněmovních výborů mnohem podrobnější. Výbory měly svůj význam při nejdůležitější činnosti parlamentu – při normotvorbě, což blíže přiblížím v další podkapitole. Zde se budu věnovat spíše jejich organizační úpravě. Některé výbory vznikaly obligatorně, jiné fakultativně. Obligatorně sněmovna zřizovala výbory iniciativní, rozpočtové,<sup>609</sup> imunitní<sup>610</sup> a od roku 1924 též inkompatibilitní;<sup>611</sup> Senát též zřizoval od roku 1934 výbor soudní.<sup>612</sup> Zvláštním typem výboru byl Stálý výbor<sup>613</sup> a dle mého názoru lze za zvláštní typ výboru považovat též výše zmíněné komise, které byly ustavovány obdobným způsobem jako Stálý výbor. Fakultativně mohl být výbor zřízen sněmovnou na návrh vlády nebo 21 poslanců (či 11 senátorů), zároveň takový výbor mohl být prohlášen za permanentní, což mělo důsledky hlavně pro pokračování jejich prací po skončení zasedání sněmovny.

Volby do výborů se konaly buď dle většinové zásady nebo dle zásady poměrného zastoupení,<sup>614</sup> přičemž při poměrné volbě hlasovali jen předsedové sněmovních klubů, kteří odevzdávali hlas též za členy a hospitanty svého klubu, a nezařazení poslanci či senátoři.<sup>615</sup>

Členové výboru si volili ze svého středu předsedu, jednoho až tři náměstký a jednoho až tři zapisovatele, přičemž nadpoloviční většina všech členů mohla kdykoliv žádat o provedení nových voleb buď všech funkcionářů nebo jen jejich části.<sup>616</sup> Pro jednání výborů platila stejná pravidla jako pro jednání pléna sněmovny, pokud zvláštní úprava nestanovila něco jiného.<sup>617</sup> Zvláštní pravidla k jednání výborů vedly zejména vzhledem k charakteru výborového jednání k menší formalitě návrhů apod.

---

<sup>609</sup> § 22 jednacích řádů.

<sup>610</sup> § 51 jednacích řádů.

<sup>611</sup> § 9 zákona č. 144/1924 Sb.

<sup>612</sup> § 16, odst. 1 zákona č. 36/1934 Sb.

<sup>613</sup> § 54 jednacích řádů.

<sup>614</sup> Pouze na žádost alespoň 21 poslanců nebo 11 senátorů.

<sup>615</sup> § 63, odst. 2 jednacích řádů.

<sup>616</sup> § 25 jednacích řádů.

<sup>617</sup> § 25, odst. 3 jednacích řádů.

Jednací řády přiřkly výborům řadu pravomocí, zejména se jednalo o subjektivní právo na informace od ministerstev a možnost požadovat účast ministra na jednání výboru.<sup>618</sup> Dále mohly se souhlasem sněmovny přiznat k jednání znalce a rádce s poradním hlasem,<sup>619</sup> mohly dokonce vyslýchat svědky,<sup>620</sup> kdy křivé svědectví bylo trestné jako křivá výpověď před soudem.<sup>621</sup>

Do jednání výborů měli přístup i jeho nečlenové, konkrétně „*členové vlády, úředníci a jiná povolání a předseda sněmovny*“, kteří měli přístup do všech výborových jednání, i do těch, která výbor označil za důvěrná,<sup>622</sup> nicméně jako důvěrné nemohlo být vedeno jednání týkající se daňových a rozpočtových věcí a „*o povolení branců*“.<sup>623</sup> Poslanci měli též možnost účastnit se jednání výborů, vyjma důvěrných.<sup>624</sup>

## 6.5. LEGISLATIVNÍ PROCES

V této podkapitole popíši základní rysy a principy nejdůležitější činnosti, kterou měl parlament za úkol, tudíž tvorbu zákonů, a proces jejich přijímání. Těžiště úpravy spočívalo v ústavní listině, konkrétně v ustanovení § 41 – § 51. Jak jsem již uvedl v jedné z dřívějších kapitol, Národní shromáždění nebylo jediným orgánem, který měl pravomoc přijímat zákony, zákon mohl dle Ústavy přijmout též lid v referendu, sněm Podkarpatské Rusi a později též sněm Slovenské krajiny. Na tomto místě se nicméně budu věnovat pouze zákonodárné činnosti právě Národního shromáždění. Zákonodárnou iniciativu měla ve sledovaném období vláda a skupina alespoň 21 poslanců či 11 senátorů. Ačkoliv prezident republiky neměl zákonodárnou iniciativu, měl možnost doporučit Národnímu shromáždění k úvaze nutná a účelná opatření.<sup>625</sup>

Rozdělení návrhu zákona na vládní a tzv. „*iniciativní*“ mělo dopad na obsahové náležitosti takového návrhu, ale i na proceduru samotnou. Iniciativní návrh musel kromě vlastního textu navrhovaného zákona obsahovat také důvodovou zprávu, která obsahovala „*rozpočet o finančním dosahu osnovy a*

---

<sup>618</sup> § 27, odst. 2 jednacích řádů ve spojení s § 40, odst. 1 Ústavy.

<sup>619</sup> § 28, odst. 1 jednacích řádů.

<sup>620</sup> § 28, odst. 2 jednacích řádů.

<sup>621</sup> § 28, odst. 4 jednacích řádů.

<sup>622</sup> PEŠKA, Zdeněk. *Československá ústava a zákony s ní souviselé*. Praha: Československý Kompas, 1935. Komentované zákony Československé republiky. - str. 1218.

<sup>623</sup> § 27, odst. 4 jednacích řádů.

<sup>624</sup> § 27, odst. 2 jednacích řádů.

<sup>625</sup> § 64, odst. 1, bodu 6 Ústavy.

*návrhy na úhradu potřebného nákladu*“,<sup>626</sup> pokud návrh tuto náležitost nespĺňoval či neměl stanovený počet podpisů, nebyl předmětem jednání.<sup>627</sup> Po vytištění návrhu a rozdáni těchto výtisků poslancům či senátorům následovalo jeho přikázání iniciativnímu výboru, který ve lhůtě určené sněmovnou, jinak do třiceti dnů musel rozhodnout o tom, zda „*návrh přikazuje k řádnému projednání výboru, jež považuje za příslušný, či zda návrh se zamítá*“.<sup>628</sup> Navrhovatel se proti zamítavému rozhodnutí mohl odvolat ke sněmovně, která mohla prostým hlasováním uznat návrh za vhodný k dalšímu projednání. Iniciativní výbor měl daný návrh posuzovat jen z formálních hledisek a tím ulehčit práci předsedovi sněmovny,<sup>629</sup> meritorně přezkoumával jen návrh na vyslovení nedůvěry vládě.<sup>630</sup>

Vládní návrhy zákona kromě toho, že nemusely splňovat výše uvedené náležitosti, mohly být podány v kterékoliv komoře Parlamentu, vyjma zákona rozpočtového a branného, které musely být podány napřed Poslanecké sněmovně.<sup>631</sup> Vládní návrh pak byl po vytištění a rozdáni poslancům či senátorům předsedou sněmovny přikázán příslušnému výboru, který určil předseda sám dle svého uvážení,<sup>632</sup> po uplynutí 24 hodin od vytištění návrhu.<sup>633</sup> Vládní návrhy zákonů byly privilegovány též tím, že mohly být vládou staženy až do počátku druhého čtení,<sup>634</sup> což neplatilo u iniciativních návrzích, které po vydání tiskem již nemohly být staženy, navíc poté nemohly být v průběhu šesti měsíců znovu podány.<sup>635</sup> Ačkoliv ústava ani zákony nestanovovaly povinnost přikládat k vládnímu návrhu zákona rozpočet o finančním dosahu osnovy dle ust. § 41, odst. 2 Ústavy, vláda tak v praxi od roku 1922 činila.<sup>636</sup>

Příslušný výbor po přidělení návrhu předsedou či iniciativním výborem návrh meritorně projednal, přitom měl výše uvedené pravomoci, především

---

<sup>626</sup> § 41, odst. 2 Ústavy.

<sup>627</sup> § 19, odst. 1 jednacích řádů.

<sup>628</sup> WEYR, František. *Soustava československého práva státního*. 2. vyd. V Praze: Fr. Borový, 1924. Sbíрка spisů právnických a národohospodářských (Fr. Borový). - str. 140.

<sup>629</sup> PEŠKA, Zdeněk. *Československá ústava a zákony s ní související*. Praha: Československý Kompas, 1935. Komentované zákony Československé republiky. - str. 1213.

<sup>630</sup> § 66 jednacích řádů.

<sup>631</sup> § 41, odst. 3 Ústavy.

<sup>632</sup> § 20, odst. 1 jednacích řádů.

<sup>633</sup> § 42, odst. 2 jednacích řádů.

<sup>634</sup> § 20, odst. 3 jednacích řádů.

<sup>635</sup> § 21, odst. 2 jednacích řádů.

<sup>636</sup> HÁCHA, Emil, HOETZEL, Jiří, WEYR, František a LAŠTOVKA, Karel. *Slovník veřejného práva československého, Svazek II: I až O*. Brno: Polygrafia, 1932. - str. 90.

možnost žádat přítomnost člena vlády při projednávání návrhu.<sup>637</sup> Pro projednání návrhu zákona ve výboru byl klíčovým členem zpravodaj, který vypracoval zprávu výboru, o které pak ostatní členové hlasovali, přičemž mohli též podávat vlastní návrhy;<sup>638</sup> oproti úpravě jednání sněmovního pléna hlasoval ve výboru též jeho předseda.<sup>639</sup> O výsledku jednání výboru sepsal zpravodaj důvodovou zprávu, která pak byla jeho členy schvalována, a schválenou zprávu výboru poté hájil zpravodaj na plénu sněmovny.<sup>640</sup> Menšina tvořící minimálně pětinu členů výboru mohla podat též menšinovou zprávu o návrhu zákona, která byla následně vytištěna spolu s odsouhlasenou výborovou zprávou.<sup>641</sup> V případě, kdy návrh zákona zatěžoval státní pokladnu nad stanovený rozpočet, ještě před vytištěním zprávy výboru byl návrh přikázán rozpočtovému výboru.<sup>642</sup>

Po 24 hodinách od vytištění návrhu spolu se zprávou, respektive zprávami výborů, bylo možno přikročit k projednání návrhu zákona na plénu sněmovny, které probíhalo zásadně ve dvojím čtení. První čtení začínalo zpravidla přečtením zprávy výboru jeho zpravodajem,<sup>643</sup> poté následovala rozprava, která u složitějších návrhů mohla být rozdělena na obecnou (slovy zákona „povšechnou“) a podrobnou.<sup>644</sup>

Pravidla pro konání rozpravy již byla popsána v jiné podkapitole, sluší se pouze doplnit, že tato končila závěrečným slovem zpravodaje,<sup>645</sup> do konce rozpravy pak bylo možné podávat pozměňovací, vedlejší anebo doplňovací návrhy, které musely být podepsány alespoň 21 poslanci nebo 11 senátory.<sup>646</sup>

Již po obecné rozpravě mohlo dojít k zamítnutí návrhu, a to buď schválením návrhu na „přechod k dennímu pořadu“<sup>647</sup> nebo v případě nepřijetí žádné z navrhovaných osnov zákona.<sup>648</sup> <sup>649</sup> V prvním čtení se vždy hlasovalo o částech

---

<sup>637</sup> § 40, odst. 1 Ústavy.

<sup>638</sup> WEYR, František. *Soustava československého práva státního*. 2. vyd. V Praze: Fr. Borový, 1924. Sbíрка spisů právnických a národohospodářských (Fr. Borový). - str. 141.

<sup>639</sup> § 31, odst. 1 jednacích řádů.

<sup>640</sup> § 33, odst. 1 jednacích řádů.

<sup>641</sup> § 33, odst. 4 jednacích řádů.

<sup>642</sup> § 24 jednacích řádů.

<sup>643</sup> § 43, odst. 2 jednacích řádů.

<sup>644</sup> V podrobné byl návrh rozdělen na několik obsahově ohraničených částí, o kterých se vedla rozprava zvlášť. Tato část nicméně vždy měla nastat až po debatě obecné – WEYR, František. *Soustava československého práva státního*. 2. vyd. V Praze: Fr. Borový, 1924. Sbíрка spisů právnických a národohospodářských (Fr. Borový). - str. 143.

<sup>645</sup> § 48, odst. 3 jednacích řádů.

<sup>646</sup> § 48, odst. 1 jednacích řádů.

<sup>647</sup> WEYR, František. *Soustava československého práva státního*. 2. vyd. V Praze: Fr. Borový, 1924. Sbíрка spisů právnických a národohospodářských (Fr. Borový). - str. 144.

<sup>648</sup> Tedy ta schválená výborem, případně menšinové dle § 33, odst. 4 jednacích řádů.

<sup>649</sup> § 53, odst. 2 jednacích řádů.

zákona, nikoliv o návrhu jakožto celku,<sup>650</sup> přičemž v praxi v případě, že byl podán pozměňovací či obdobný návrh, se nejprve hlasovalo u příslušného ustanovení o takovémto návrhu, pokud nebyl schválen, tak o návrhu původním.

Druhé čtení mohlo následovat nejdříve 24 hodin po ukončení čtení prvního a hlasovalo se v něm bez rozpravy jen o návrhu jako celku, věcné návrhy již nebyly přípustné.<sup>651</sup>

Zvláštním řízením o návrhu zákona bylo zkrácené řízení, které sloužilo k urychlenému projednání návrhů nejen zákonů ve věcech, které nesnesly odkladu. Toto řízení mohlo probíhat jak o vládních, tak iniciativních návrzích, přičemž návrh na jeho konání podávala vláda, předseda sněmovny nebo skupina alespoň dvou pětin všech poslanců.<sup>652</sup> Zrychlení spočívalo zejména v přednostním projednání věci ve výborech i na plénu sněmovny, v stanovení lhůt k projednání a k omezení délky projevu jednotlivých řečníků. Po uplynutí lhůt muselo být ihned přikročeno k hlasování.<sup>653</sup> Druhé čtení mohlo proběhnout ihned po skončení čtení prvního.<sup>654</sup>

Po přijetí souhlasného usnesení jedné sněmovny o návrhu zákona musela vydat souhlas ještě sněmovna druhá, pročež měla stanoveny lhůty, do kterých musela rozhodnout, jinak nastupovala fikce vyslovení souhlasu.<sup>655</sup> Poslanecká sněmovna měla v tomto ohledu privilegovanější postavení, kdy měla povinnost usnésti se o postoupeném návrhu zákona do tří měsíců, Senát oproti tomu do šesti týdnů, v případě zákona branného či rozpočtového do jednoho měsíce.<sup>656</sup> Uvedené lhůty mohly být po dohodě obou sněmoven prodlouženy nebo zkráceny.<sup>657</sup>

Pro úspěšné přijetí zákona platila zásada souhlasného usnesení obou komor, kdy toto usnesení bylo přijato nadpoloviční většinou přítomných.<sup>658</sup> Zásada souhlasu obou komor platila bezvýhradně u ústavních zákonů,<sup>659</sup> běžné zákony mohly vejít v platnost i přes nesouhlasné stanovisko Senátu, a to za následujících podmínek. Předně zamítavé usnesení Senátu mohlo být přehlasováno prostou

---

<sup>650</sup> WEYR, František. *Soustava československého práva státního*. 2. vyd. V Praze: Fr. Borový, 1924. Sbíрка spisů právnických a národohospodářských (Fr. Borový). - str. 142.

<sup>651</sup> § 54, odst. 1 jednacích řádů.

<sup>652</sup> § 55, odst. 1 jednacích řádů.

<sup>653</sup> § 55, odst. 8 jednacích řádů.

<sup>654</sup> HÁCHA, Emil, HOETZEL, Jiří, WEYR, František a LAŠTOVKA, Karel. *Slovník veřejného práva československého, Svazek II: I až O*. Brno: Polygrafia, 1932. - str. 93.

<sup>655</sup> § 43, odst. 4 Ústavy.

<sup>656</sup> § 43, odst. 1 Ústavy.

<sup>657</sup> § 43, odst. 2 Ústavy.

<sup>658</sup> § 56, odst. 1 jednacích řádů.

<sup>659</sup> § 42 Ústavy.

většinou všech členů Poslanecké sněmovny. V případě, kdy zamítavé usnesení podpořila tříčtvrtinová většina členů Senátu, bylo možné Senát přehlasovat minimálně se souhlasem třípětinové většiny všech členů Poslanecké sněmovny.<sup>660</sup> V případě návrhu zákonů, které byly nejprve projednány a schváleny Senátem, mohla Poslanecká sněmovna některé zákony zablokovat tak, že ji Senát již nemohl přehlasovat. Nejprve stačil k zamítnutí Poslaneckou sněmovnou nesouhlas prosté většiny přítomných sněmovníků, a poté, co Senát nadpoloviční většinou všech členů setrval na návrhu, se vyžadoval nesouhlas nadpoloviční většiny všech členů Poslanecké sněmovny.<sup>661</sup> Po tomto druhém „*neschválení*“ se již návrh nemohl stát zákonem a nemohl být rovněž podán v následujících dvanácti měsících znovu.<sup>662</sup>

Posledním orgánem, který mohl ještě zmařit nabytí platnosti zákona po vyslovení souhlasu oběma komorami, byl prezident republiky, který mohl do jednoho měsíce od dodání usnesení Národního shromáždění vládě zákon vrátit s připomínkami.<sup>663</sup> Toto svoje právo mohl užít i bez návrhu vlády, nicméně musel mít tento úkon kontrasignován členem vlády v souladu s § 68 Ústavy.<sup>664</sup> Po tomto úkonu prezidenta republiky musel být zákon pro nabytí platnosti schválen buď oběma sněmovnami nebo jen Poslaneckou sněmovnou se souhlasem tří pětin všech jejích členů.<sup>665</sup>

Pokud zamítaný návrh zákona byl návrhem vládním, měla vláda možnost jednomyslně se usnést na konání referenda o tomto návrhu.<sup>666</sup> K tomuto ustanovení měl být vydán prováděcí zákon,<sup>667</sup> nicméně ve sledovaném období vydán nebyl a ani žádné referendum na základě tohoto ustanovení se nekonalo.

Po splnění těchto podmínek pak k platnosti zákona scházelo splnění pouze formálních podmínek uvedených v §§ 49- 51 Ústavy, jelikož se ale skutečně jedná o ryze formální záležitosti, nebudu se jimi více zaobírat.

---

<sup>660</sup> § 44, odst. 1 Ústavy.

<sup>661</sup> § 44, odst. 2 Ústavy.

<sup>662</sup> § 44, odst. 3 Ústavy.

<sup>663</sup> § 47 Ústavy.

<sup>664</sup> PEŠKA, Zdeněk. *Československá ústava a zákony s ní související*. Praha: Československý Kompas, 1935. Komentované zákony Československé republiky. - str. 209.

<sup>665</sup> § 48, odst. 1 a 2 Ústavy.

<sup>666</sup> § 46, odst. 1 Ústavy.

<sup>667</sup> § 46, odst. 3 Ústavy.

## 6.6. KONTROLNÍ ČINNOST PARLAMENTU

Další formou činnosti zákonodárského sboru byla též činnost kontrolní vykonávána vůči moci výkonné, zejména vůči vládě. Ta byla vykonávána dvěma způsoby, jednak mohla Poslanecká sněmovna vyslovit vládě nedůvěru, jednak byli členové sněmoven oprávněni členy vlády interpelovat.

### 6.6.1 VYSLOVENÍ NEDŮVĚRY

Moc zákonodárská a moc výkonná byla vzájemně provázána a jednou ze složek této provázanosti byla právě odpovědnost vlády nikoliv Národnímu shromáždění jakožto celku, ale jen jedné jeho komoře – Poslanecké sněmovně. Prvně vláda mohla sama požádat Poslaneckou sněmovnu o vyslovení důvěry.<sup>668</sup> Tento návrh se projednával rovnou na plénu Poslanecké sněmovny, přičemž pro hlasování se použila obecná pravidla o vyžadované přítomnosti poslanců.<sup>669</sup> V případě, kdy Poslanecká sněmovna důvěru nevyslovila, mělo to pro vládu stejného účinku jako vyslovení nedůvěry, tedy povinnost podat demisi do rukou prezidenta.<sup>670</sup> Návrh na vyslovení nedůvěry vládě mohla podat skupina minimálně sta poslanců, přičemž návrh nejprve meritorně projednával ve lhůtě osmi dnů iniciativní výbor.<sup>671</sup> Podmínky pro hlasování o vyslovení nedůvěry byly odlišné od hlasování o vyslovení důvěry, kdy obligatorně musela být přítomna nadpoloviční většina všech poslanců, ke schválení návrhu bylo nutno souhlasu nadpoloviční většiny hlasů a obligatorně se hlasovalo dle jmen.<sup>672</sup>

### 6.6.2. INTERPELACE A DOTAZY

Spolu s poslanci měli pravomoc provádět interpelace a klást dotazy i senátoři.

Dotaz byl individuálním právem poslance či senátora, na který dotázaný nebyl povinen odpovědět.<sup>673</sup> Dotaz mohl být podán pouze písemnou formou sněmovní kanceláři, přičemž dotázaný, tedy vláda nebo její člen mohl odpovědět písemně, ale i ústně.<sup>674</sup>

---

<sup>668</sup> § 77 Ústavy; § 66, odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny.

<sup>669</sup> § 32 Ústavy.

<sup>670</sup> § 78, odst. 1 Ústavy.

<sup>671</sup> § 66, odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny.

<sup>672</sup> § 75 Ústavy.

<sup>673</sup> *Zpráva výboru pro změnu jednacího řádu* [online]. Praha: Národní shromáždění československé, 1920 [cit. 9. 3. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 2750.

<sup>674</sup> § 68, odst. 1/§ 67, odst. 1 jednacích řádů.



Oproti tomu interpelace byla právem sněmovny jako takové,<sup>675</sup> jednalo se o jakousi kvalifikovanou formu dotazu, což vyplývá již z její definice uvedené v jednacích řádech – „*Je-li takový dotaz podepsán ještě aspoň 20 jinými poslanci...*“.<sup>676</sup> Na interpelaci již měl dotázaný povinnost odpovědět a to opět buď písemně anebo ústně do dvou měsíců,<sup>677</sup> případně s odůvodněním odmítnout odpovědět.<sup>678</sup> O odpovědích následně bylo možno na návrh jakéhokoliv poslance zahájit rozpravu.<sup>679</sup> Tazatelé mohli označit interpelaci za naléhavou, což mělo za následek hlasování sněmovny o tom, zda a kdy o ní bude zahájena rozprava, při které musel tázaný odpovědět.<sup>680</sup>

## 6.7. SENÁT

Výše uvedená ustanovení, jak již bylo uvedeno, se až na uvedené výjimky týkají obou sněmoven zároveň. V této podkapitole se ale budu věnovat odchylkám platným pro Senát a specifické pravomoci vyhrazené pouze Senátu. Nejprve ale přiblížím případy, kdy Poslanecká sněmovna i Senát konaly společné zasedání, a to při volbě prezidenta republiky.

### 6.7.1. VOLBA PREZIDENTA REPUBLIKY

Způsob volby byl upraven nejen v ústavní listině, ale též ve zvláštním zákoně č. 161/1920 Sb. Jednalo se o jeden ze dvou případů, kdy se obě komory Parlamentu sešly ve společnou schůzi, přičemž tuto konaly jakožto Národní shromáždění.<sup>681</sup> Procesně se tato schůze řídila úpravou jednacího řádu Poslanecké sněmovny, pokud zvláštní zákon, kterým se myslel právě poměrně stručný zákon č. 161/1920 Sb. a ústava nestanovily něco jiného.<sup>682</sup>

Schůzi svolával předseda vlády<sup>683</sup> nejpozději na 14. den předcházející konci volebního období prezidenta.<sup>684</sup> Řízením schůze byl pověřen předseda Poslanecké sněmovny,<sup>685</sup> přičemž předseda Senátu měl být dle ústavy jeho náměstkem,<sup>686</sup>

---

<sup>675</sup> *Zpráva výboru pro změnu jednacího řádu* [online]. Praha: Národní shromáždění československé, 1920 [cit. 9. 3. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 2750.

<sup>676</sup> V případě Senátu se vyžadoval podpis 11 senátorů.

<sup>677</sup> Tato lhůta byla novelou v roce 1933 prodloužena na tři měsíce.

<sup>678</sup> § 68, odst. 1/§ 67, odst. 1 jednacích řádů.

<sup>679</sup> Tamtéž.

<sup>680</sup> § 69/§ 68 jednacích řádů.

<sup>681</sup> § 38, odst. 1 Ústavy.

<sup>682</sup> § 5 zákona č. 161/1920 Sb.

<sup>683</sup> § 38, odst. 2 Ústavy.

<sup>684</sup> § 2 zákona č. 161/1920 Sb.

<sup>685</sup> § 38, odst. 2 Ústavy.

<sup>686</sup> § 38, odst. 3 Ústavy.

nicméně dle § 3 zákona č. 161/1920 Sb. měl schůzi řídit jakožto „*druhý předseda*“.<sup>687</sup> Tento rozpor je ale pouze zdánlivý, jelikož řízením schůze může být pověřena z podstaty věci pouze jedna osoba, a jelikož již označení „*druhý předseda*“ napovídá, že „*první předseda*“ bude mít přednost, tak označení „*náměstek*“ a „*druhý předseda*“ ve skutečnosti označují výkon jedné funkce.<sup>688</sup>

Volba jako taková mohla být až tříkolová. Pro její platnost musela být v sále přítomna alespoň nadpoloviční většina všech členů jak Senátu, tak i Poslanecké sněmovny.<sup>689</sup> Dle ústavy bylo k platnosti volby nutno souhlasu třípětinové většiny přítomných,<sup>690</sup> ustanovení § 7 prováděcího zákona ale stanovilo, že „*při prvním hlasování rozhoduje třípětinová většina přítomných*“, z čehož by se mohlo za použití argumentu *a contrario* zdát, že pro ostatní kola se uplatní obecné pravidlo dle § 56, odst. 1 jednacích řádů. Tak tomu ale nebylo a i ve druhém kole byla vyžadována třípětinová většina.<sup>691</sup> Do případného třetího kola „*postupovali*“ již jen dva kandidáti s nejvyšším počtem hlasů z druhého kola, v tomto kole již stačila pro zvolení prostá většina.<sup>692</sup>

Výše popsaným způsobem mohl být volen též náměstek zaneprázdněného či nemocného prezidenta.<sup>693</sup> Dalším typem společné schůze byla schůze Národního shromáždění, před kterou skládal nově zvolený prezident slib.<sup>694</sup>

## 6.8. SOUDNÍ ČINNOST

Posledním typem činností parlamentu tak, jak jsem je vyčetl výše, je funkce soudní. Lehce jsem se ji již dotkl v podkapitole o ostatních činnostech Poslanecké sněmovny, nicméně hlavní část soudní činnosti se odehrávala právě v Senátu.

Soudní činnost parlamentu byla založena ustanovením § 34 Ústavy, dle kterého na základě usnesení Poslanecké sněmovny rozhodoval o obžalobě prezidenta republiky, předsedy vlády a jejich členů Senát.<sup>695</sup> K stanovení

---

<sup>687</sup> § 3 zákona č. 161/1920 Sb.

<sup>688</sup> PEŠKA, Zdeněk. *Československá ústava a zákony s ní související*. Praha: Československý Kompas, 1935. Komentované zákony Československé republiky. - str. 197.

<sup>689</sup> § 6 zákona č. 161/1920 Sb.

<sup>690</sup> § 57, odst. 1 Ústavy.

<sup>691</sup> BAXA, Bohumil. *Parlament a parlamentarismus*. Praha: Jan Košatka, 1924. - str. 321.

<sup>692</sup> § 9 zákona č. 161/1920 Sb.

<sup>693</sup> § 61 Ústavy.

<sup>694</sup> § 65 Ústavy.

<sup>695</sup> § 34, odst. 1 Ústavy.

procesních pravidel tohoto řízení bylo ústavou předpokládáno zvláštního zákona,<sup>696</sup> který ale byl přijat až v roce 1934.<sup>697</sup>

Prezident byl odpovědný pouze za velezradu, přičemž jediným trestem mohla být ztráta úřadu a způsobilosti ho znovu nabýt.<sup>698</sup> Předseda a člen vlády mohli být odpovědní za porušení zákona v oboru své úřední působnosti, a to buď úmyslně nebo z hrubé nedbalosti.<sup>699</sup> Zároveň nesli odpovědnost za jimi kontrasignované úkony prezidenta republiky.<sup>700</sup>

Ačkoliv zákon hovoří o „*trestní odpovědnosti*“ a „*trestním stíhání*“, mělo řízení dle uvedeného zákona některé znaky řízení disciplinárního. Pro příklad uvedu znaky dva. Prvním je skutečnost, že zahájení řízení dle tohoto zákona nebylo překážkou pro zahájení řízení za stejný skutek před soudem,<sup>701</sup> čímž by jinak byly porušeny zásady trestního řízení jako *res iudicata*, překážka litispendence a *ne bis in idem*. Druhým znakem je samotná skutečnost vedení řízení před orgánem, jehož obžalovaný mohl, ale nemusel být členem.

Dále se budu jen ve zkratce věnovat procesním ustanovením tohoto zákona. Návrh na obžalobu musel být podepsán alespoň 120 poslanci, šlo-li o prezidenta, respektive 100 poslanci, šlo-li o předsedu či člena vlády.<sup>702</sup> Po prvotním hlasování o tomto návrhu byl v případě jeho schválení předložen *ad hoc* utvořenému žalobnímu výboru,<sup>703</sup> který měl za úkol zajistit podklady pro konečné rozhodnutí Poslanecké sněmovny.<sup>704</sup> Pro kladné usnesení o schválení obžaloby zákon vyžadoval přítomnost alespoň dvou třetin všech poslanců a souhlas alespoň dvou třetin z nich.<sup>705</sup> Poslanecká sněmovna musela rozhodnout o obžalobě do šesti měsíců ode dne podání návrhu,<sup>706</sup> pokud podání obžaloby schválila, obžalovaný nesměl až do ukončení řízení vykonávat svůj úřad.<sup>707</sup>

---

<sup>696</sup> § 34, odst. 2 Ústavy.

<sup>697</sup> Zákon č. 36/1934 Sb.

<sup>698</sup> § 1 zákona č. 36/1934 Sb.

<sup>699</sup> § 2 zákona č. 36/1934 Sb.

<sup>700</sup> WEYR, František, HORÁK, Ondřej, ed. *Československé právo ústavní: Ústavní vývoj československý v roce 1938*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Klasická právnícká díla (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-891-9. – str. 217.

<sup>701</sup> § 4, odst. 3 zákona č. 36/1934 Sb.

<sup>702</sup> § 6, odst. 2 zákona č. 36/1934 Sb.

<sup>703</sup> § 8, odst. 1 zákona č. 36/1934 Sb.

<sup>704</sup> § 9, odst. 1 zákona č. 36/1934 Sb.

<sup>705</sup> § 13, odst. 1 zákona č. 36/1934 Sb.

<sup>706</sup> § 5, odst. 3 zákona č. 36/1934 Sb.

<sup>707</sup> § 14 zákona č. 36/1934 Sb.

Po schválení obžaloby Poslaneckou sněmovnou samotné řízení o ní konal Senát. Obdobnou funkci, jako měl žalobní výbor v Poslanecké sněmovně, měl žalobní výbor též v Senátu, který se ale lišil nejen tím, že byl obligatorně zřizován na celé volební období,<sup>708</sup> ale i v jeho činnosti, která spočívala v přezkumu obžaloby, doplnění šetření a přípravě hlavního líčení.<sup>709</sup> Poslanecká sněmovna měla právo až do zahájení hlavního přelíčení žalobu odvolat, přičemž při hlasování o odvolání musely být přítomny alespoň dvě třetiny všech členů a k schválení odvolání bylo vyžadováno souhlasu dvou třetin z nich,<sup>710</sup> řízení též mohlo být na návrh soudního výboru zastaveno samotným Senátem, a to se souhlasem prosté většiny všech jeho členů.<sup>711</sup> K uznáním obžalovaného vinným byl zákonem vyžadován souhlas tří pětin všech členů Senátu.<sup>712</sup> Poté soudní výbor, strany řízení, či alespoň 11 členů Senátu navrhovaly trest a náhradu nákladů řízení.<sup>713</sup>

Odsouzený měl posléze za určitých podmínek nárok žádat obnovu řízení.<sup>714</sup>

## 6.9. STÁLÝ VÝBOR

*„V době od rozpuštění některé sněmovny neb od uplynutí jejího volebního období až do opětovného sejití sněmoven, dále po dobu, po kterou zasedání jejich jest odročeno neb ukončeno, činí neodkladná opatření, i když by k nim jinak bylo třeba zákona, a koná dozor na moc vládní a výkonnou 24členný výbor, do něhož zvolí ze sebe 16 členů a tolikéž náhradníků sněmovna poslanecká a 8 členů a tolikéž náhradníků senát vždy na jeden rok.“<sup>715</sup>*

Takto definovala Stálý výbor Národního shromáždění ústavní listina. Samotná úprava Stálého výboru, vzhledem k rozsáhlým pravomocem, kterými disponoval, byla poměrně rozsáhlá, pro účely této práce se pokusím přiblížit zejména základní zásady jeho činnosti.

Výše citované ustanovení § 54 ústavy obsahuje celkem 15 odstavců, což je na ústavní poměry skutečně obří rozsah. Je to nicméně pochopitelné vzhledem k tomu, že Stálý výbor lze považovat za jakousi zvláštní komoru Parlamentu. Jak vyplývá ze shora citovaného ustanovení, členové Stálého výboru byli voleni

<sup>708</sup> § 16, odst. 1 zákona č. 36/1934 Sb.

<sup>709</sup> § 21, odst. 1 zákona č. 36/1934 Sb.

<sup>710</sup> § 23, odst. 1 zákona č. 36/1934 Sb.

<sup>711</sup> § 23, odst. 2 zákona č. 34/1934 Sb.

<sup>712</sup> § 28, odst. 5 zákona č. 36/1934 Sb.

<sup>713</sup> § 29, odst. 2 zákona č. 36/1934 Sb.

<sup>714</sup> § 32 zákona č. 36/1934 Sb.

<sup>715</sup> § 54, odst. 1 Ústavy.

jednotlivými sněmovnami z řad svých členů dle zásad poměrného zastoupení, přičemž první volby následovaly ihned po ustanovení dotyčné sněmovny.<sup>716</sup> Po svém ustanovení tento výbor zvolil ze svých členů předsedu a druhého místopředsedu z řad svých členů zvolených Poslaneckou sněmovnou a prvního místopředsedu ze svých členů zvolených Senátem.<sup>717</sup>

Pravomoc výboru byla stanovena obecně tak, že mohl činit vše, co mohly činit jednotlivé sněmovny, vyjma pravomocí stanovených v § 54, odst. 8 Ústavy, tedy vyjma volby prezidenta republiky nebo jeho náměstka, změny ústavních zákonů a příslušnosti úřadů, rozšiřování branné povinnosti, ukládání nových trvalých finančních povinností občanům, zatěžování státní pokladny, či zcizování majetku státu a udělování souhlasu k vypovězení války.

Neodkladná opatření, k nimž by jinak (tedy v případě jejich přijetí Národním shromážděním) byla vyžadována forma zákona, bylo možno přijímat jen k návrhu vlády schváleného prezidentem republiky,<sup>718</sup> přičemž takováto opatření musela být přijata se souhlasem nadpoloviční většiny všech členů výboru<sup>719</sup> a taková měla „*prozatímní platnost zákona*“.<sup>720</sup> Též k opatření, kterými měla být schválena úhrada mimo rozpočet musela být schválena tímto způsobem, ke schválení ostatních opatření postačilo souhlasu nadpoloviční většiny přítomných a přítomnost nadpoloviční většiny všech členů.<sup>721</sup>

Výsledek normotvorné činnosti Stálého výboru tedy spočíval v zásadě ve dvou typech opatření, kdy jedno nahrazovalo zákonodárnou funkci Národního shromáždění a druhé nahrazovalo jeho správní funkci.<sup>722</sup> Veškerá opatření výboru musela být ve lhůtě 2 měsíců od jejich sejití schválena oběma komorami Parlamentu, v opačném případě taková opatření pozbyla další platnosti.<sup>723</sup> Na tento případ se nepoužilo ustanovení o fikci schválení dle § 43 Ústavy.<sup>724</sup>

---

<sup>716</sup> § 54, odst. 2 Ústavy.

<sup>717</sup> § 54, odst. 6 Ústavy.

<sup>718</sup> § 54, odst. 11 Ústavy.

<sup>719</sup> § 54, odst. 9 Ústavy.

<sup>720</sup> § 54, odst. 12 Ústavy.

<sup>721</sup> § 54, odst. 10 Ústavy.

<sup>722</sup> WEYR, František. *Soustava československého práva státního*. 2. vyd. V Praze: Fr. Borový, 1924. Sbíрка spisů právnických a národohospodářských (Fr. Borový). - str. 160.

<sup>723</sup> § 54, odst. 15 Ústavy.

<sup>724</sup> PEŠKA, Zdeněk. *Československá ústava a zákony s ní související*. Praha: Československý Kompas, 1935. Komentované zákony Československé republiky. - str. 216.

Zvláštní činnost, kterou Stálý výbor vykonával pouze v době, kdy jinak sněmovny Národního shromáždění zasedaly, vyplývala z ustanovení § 4 zákona č. 327/1920 Sb. Stálý výbor mohl po souhlasném stanovisku obou sněmoven předložit těmto sněmovnám zprávu buď o naléhavém vládním návrhu zákona nebo o usnesení obou sněmoven, které spolu nesouhlasily. Zpráva o vzájemně nesouhlasném usnesení sněmoven byla zvláštním typem řízení, jelikož zpravidla se po nesouhlasném usnesení postupovalo dle § 44, tedy „přehlasování“ usnesení druhé sněmovny kvalifikovanou většinou.

Úprava jednání ve Stálém výboru byla obsažena v Ústavě, zákonu č. 327/1920 Sb. o jednacím řádu Stálého výboru, a subsidiárně se použil jednacím řád Poslanecké sněmovny.<sup>725</sup> Dle speciálních ustanoveních obsažených v poměrně stručném prováděcím zákoně byl předseda výboru povinen svolávat jeho zasedání nejméně jednou za 14 dní v době, kdy byl výbor činný<sup>726</sup> dle Ústavy. Právo svolat zasedání Výboru měl kromě jeho předsedy též předseda Senátu, Poslanecké sněmovny či vlády.<sup>727</sup> Předsedové obou sněmoven měli též právo být přítomni zasedání Stálého výboru.<sup>728</sup>

---

<sup>725</sup> § 3 zákona č. 327/1920 Sb.

<sup>726</sup> § 2 zákona č. 327/1920 Sb.

<sup>727</sup> Tamtéž.

<sup>728</sup> § 5 zákona č. 327/1920 Sb.

## 7. OTÁZKY IMUNITY POSLANCŮ A SENÁTORŮ

V této kapitole se pokusím přiblížit jednu z podstatných výsad zákonodárců, a to jejich imunitu. Imunitu definuje Weyr ve *Slovníku veřejného práva* takto: „imunitou s hlediska právního rozumíme pozitivně právní předpis, podle kterého se určitá osoba nebo mnohost osob vyjímá z platnosti určitých, jinak povšechně platných norem“.<sup>729</sup> Z uvedeného můžeme vyvodit, že imunita je nějaká zvláštní výsada pro osoby, pro které by bylo z různých důvodů nevhodné, aby na ně dopadala právní norma, ačkoliv jinak tyto osoby splňují podmínky dané hypotézou této normy. Weyr dále výslovně uvádí, že v právu ústavním se pojem imunita vyskytuje zejména jako imunita poslanecká, „která zavedena byla, aby zaručena byla zástupcům lidu nezávislost a bezpečnost ve vykonávání jejich mandátů.“<sup>730</sup>

Nicméně imunitu ve sledovaném období nebylo možno považovat za subjektivní právo poslance, ale smyslem imunity byla zejména ochrana parlamentu jako takového.<sup>731</sup> Tento závěr přejímal ve své judikatuře i Nejvyšší soud, který například v odůvodnění svého rozhodnutí ze dne 25. 11. 1927, sp. zn. Zm II 84/27 konstatoval, že se poslanec nemůže vzdát tohoto práva, jelikož „nejde tu o subjektivní právo poslancovo na tz. v. imunitu, nýbrž o výsadu, propůjčenou (...) ústavou samé sněmovně poslanců...“, či v odůvodnění rozhodnutí ze dne 14. 2. 1931, sp. zn. Zm II 216/30, dle kterého již bývalý člen sněmovny Národního shromáždění nepožíval imunitu dle § 24 ústavy a bylo jej tedy možno stíhat pro činy spáchané v době, kdy ještě členem této sněmovny byl. Nicméně tento charakter imunity nebyl v některých ustanoveních ústavy či judikatuře, jak si níže ukážeme, tak úplně respektován.

Podle Weyra má tato instituce význam zejména v monarchii, kdy je parlament brzdou a jakousi opozicí vlády, naopak v parlamentní demokracii může být tento institut zneužíván, jelikož v takovém systému je naopak parlament tím nejvyšším suverénem ve státě.<sup>732</sup>

---

<sup>729</sup> HÁCHA, Emil, HOETZEL, Jiří, WEYR, František a LAŠTOVKA, Karel. *Slovník veřejného práva československého, Svazek II: I až O*. Brno: Polygrafia, 1932. - str. 1.

<sup>730</sup> Tamtéž.

<sup>731</sup> WEYR, František. *Soustava československého práva státního*. V Brně: Barvič & Novotný, 1921. Sbíрка spisů právnických a národohospodářských (Barvič & Novotný). - str. 118.

<sup>732</sup> HÁCHA, Emil, HOETZEL, Jiří, WEYR, František a LAŠTOVKA, Karel. *Slovník veřejného práva československého, Svazek II: I až O*. Brno: Polygrafia, 1932. - str. 1.

Kritika ať už poslanecké (či senátorské) imunity jako takové, či jejího rozsahu, se poměrně často objevovala ať už v odborných publikacích či člancích, ale též v tisku či publikacích samotných sněmovníků. Weyr se k samotnému smyslu poslanecké imunity vyjádřil několikrát, dle něj poslanecká imunita v moderní demokracii „*znamená jen zcela neoprávněnou výsadu jedince oproti celku*“;<sup>733</sup> kritikou nešetřil ani ve *Slovníku veřejného práva československého*.<sup>734</sup> Nejen on, ale i další národní demokrat, a zároveň rektor Masarykovy univerzity Baxa kritizoval několikrát institut poslanecké imunity v parlamentních demokraciích.<sup>735</sup> <sup>736</sup> Kritické hlasy nicméně přicházeli i z levicového spektra, Peška v roce 1929 v *Nové svobodě* mimo jiné uvedl, že „*parlamentní nedotknutelnost je přežitkem jiné doby, který neodpovídá požadavkům dnešního života*“.<sup>737</sup>

Institut poslanecké imunity byl však kritizován nejen na odborné úrovni či v tisku,<sup>738</sup> ale dokonce též samotnými zákonodárci, a to z celkem pestré škály politických směrů, od národních demokratů,<sup>739</sup> přes Národní stranu práce,<sup>740</sup> až po sociální demokraty.<sup>741</sup> Rozdíly mezi skupinami kritiků jsou patrné – zatímco vysokoškolští profesori Baxa s Weyrem argumentují zejména účelem úpravy imunity zákonodárců a jejího historického vývoje, samotní zákonodárci a novináři poukazovali zvláště na praktické problémy při aplikaci tohoto institutu a jeho zneužívání vládnoucí většinou.<sup>742</sup>

---

<sup>733</sup> *Lidové noviny*. Brno: Vydavatelské družstvo Lidové strany v Brně, 9.6.1921, **29**(284). ISSN 1802-6265. – str. 1.

<sup>734</sup> HÁCHA, Emil, HOETZEL, Jiří, WEYR, František a LAŠTOVKA, Karel. *Slovník veřejného práva československého, Svazek II: I až O*. Brno: Polygrafia, 1932. – str. 1.

<sup>735</sup> BAXA, Bohumil. *Parlament a parlamentarism*. Praha, 1924., str. 227 (poznámka pod čarou)

<sup>736</sup> *Naše doba: revue pro vědu, umění a život sociální*. Praha - Královské Vinohrady: Jan Laichter, 04.1924, **31**(7). - str. 397.

<sup>737</sup> *Nová svoboda: pokrokový týdeník*. Praha: Otakar Janáček, 09.05.1929, **6**(19). - str. 296.

<sup>738</sup> Např. v ročníku 34 čísle 198 *Lidových novin* vyšel na titulní straně článek věnující se poslanecké imunitě pod všeřikajícím titulkem „*Zapomenutý přežitek*“.

<sup>739</sup> Poslanec Viktor Dyk například navrhoval poslaneckou imunitu omezit jen na tzv. činy úřední - viz *O národní stát*. V Praze: Zemědělské knihkupectví A. Neubert. - str. 233-235.

<sup>740</sup> *Přítomnost: nezávislý týdeník*. Praha: František Borový, 05.11.1925, **2**(43). ISSN 1805-2924. – str. 686.

<sup>741</sup> *Lidové noviny*. Brno: Vydavatelské družstvo Lidové strany v Brně, 26.6.1927, **35**(321). ISSN 1802-6265. – str. 2.

<sup>742</sup> Měsíčník *Naše doba* uvádí příklad komunistického poslance Hakena, který byl vydán imunitním výborem ke stíhání za to, že postavil před Antonína Švehlu láhev s lihem, ve které byla československá vlajka a porovnává tento případ s poslancem Mayerem, který přestože napadl člena parlamentní stráže a ublížil mu na zdraví, sněmovnou ke stíhání nebyl vydán – viz *Naše doba: revue pro vědu, umění a život sociální*. Praha - Královské Vinohrady: Jan Laichter, 06.1924, **31**(9). - str. 574.



## 7.1. ÚSTAVNÍ PRAMENY IMUNITY

Imunitu prvorepublikových zákonodárců lze rozdělit na dva typy. První z nich byla imunita vztahující se na hlasování a výroky učiněné ve sněmovně dle ust. § 23 Ústavy. Druhým typem byla imunita procesní, kdy člen sněmovny nemohl být trestně ani disciplinárně stíhán bez souhlasu příslušné sněmovny (§ 24 Ústavy).

### 7.1.1. IMUNITA NA HLASOVÁNÍ A VÝROKY UČINĚNÉ NA PŮDĚ SNĚMOVNY

*„Členové Národního shromáždění nemohou býti vůbec stíháni pro své hlasování ve sněmovně nebo ve sněmovních výborech. Pro výroky učiněné tam při výkonu mandátu podrobeni jsou jen disciplinární moci své sněmovny“.*<sup>743</sup>

Takto zní ustanovení Ústavy zakládající imunitu poslanců a senátorů na hlasování a výroky učiněné na půdě sněmovny. Pojem „hlasování“ je dle mého dostatečně určitý a srozumitelný, tedy zde není potřeba žádné podrobnější definice. Zajímavější je dle mého druhá věta tohoto paragrafu, která hovoří o „výrocích“, za které je člen podroben jen disciplinární moci sněmovny. Zde se objevuje hned několik pojmů, které si zasluhují blíže definovat, jelikož jsou ale tyto pojmy úzce vzájemně provázané, je vhodné je též definovat tímto způsobem. Na výkladu sousloví „výroky učiněné tam (tj. ve Sněmovně)“ panovala v odborné literatuře celkem shoda – tento pojem byl vykládán dosti extenzivně, dle Weyra bylo nutné za „výroky“ považovat veškeré písemné či ústní projevy, včetně výkřiků, interpelací, dotazů, apod. Otázkou ale zůstalo, zda sem spadaly i různá nonverbální vyjádření. Weyr se přikláněl spíše k tomu, že „posunky, pískání, troubení apod.“ nelze subsumovat pod pojem „výrok“ a nejedná se dle něj o výkon mandátu.<sup>744</sup> Nejvyšší soud nicméně vyložil slovo „výrok“ širěji, a to tak, že se jedná o „jakýkoliv projev, jímž člen Národního shromáždění vykonává svá ústavní práva“.<sup>745</sup> Judikát dále výslovně uvedl, že nelze pod pojmem „výrok“ chápat jakýkoliv projev, který je učiněn ve sněmovních prostorách, zvláště pak nelze považovat za „výrok“ takový projev, který by byl jinak dle své povahy soudně trestným skutkem, jelikož takové činy nejsou výkonem mandátu.

Ustanovení tohoto paragrafu se nicméně nevztahovalo na výroky učiněné mimo prostory určené k jednání (dokonce ani k těm učiněným v kuloárech,

---

<sup>743</sup> § 23 Ústavy.

<sup>744</sup> HÁCHA, Emil, HOETZEL, Jiří, WEYR, František a LAŠTOVKA, Karel. *Slovník veřejného práva československého, Svazek II: I až O*. Brno: Polygrafia, 1932. - str. 2.

<sup>745</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 28.4.1928, sp.zn. Zm I 376/27.

sněmovní restauraci apod.), Weyr k tomu poměrně kazuisticky uvedl, že i pokud člen sněmovny opakuje řeč pronesenou na plénu sněmovny, kterou byla naplněna skutková podstata trestného činu, na jiném místě, nevztahuje se na tento projev ustanovení § 23.<sup>746</sup>

### 7.1.2. IMUNITA NA NEÚŘEDNÍ ČINY

Druhým typem imunity, kterou požívaly poslanci a senátoři dle ústavní listiny z roku 1920, byla imunita pro tzv. neúřední činy – tedy činy nesouvisející s výkonem mandátu. Tato byla upravena v § 24 Ústavy, který hovořil o tom, že „*k jakémukoliv jinému trestnímu nebo disciplinárnímu stíhání člena Národního shromáždění pro jiné činy nebo opomenutí jest třeba souhlasu příslušné sněmovny. Odepře-li sněmovna souhlas, jest stíhání na vždy vyloučeno*“.<sup>747</sup> Z tohoto obecného pravidla obsahoval výjimku odstavec druhý tohoto paragrafu, dle kterého se „*tato ustanovení nevztahují na trestní odpovědnost, kterou člen Národního shromáždění má jako odpovědný redaktor*“.<sup>748</sup> Stíháním se zde dle Weyrova výkladů myslelo nejen stíhání soudní, ale též stíhání policejní.<sup>749</sup> Toto ustanovení odkazovalo na tiskový zákon č. 6/1863 ř.z., který obsahoval skutkovou podstatu několika přestupků, kterých se mohla osoba jakožto odpovědný redaktor dopustit. Otázkou zůstává, z jakého důvodu byla tato výjimka do ústavní listiny zakomponována, poněvadž součástí předcházející právní úpravy nebyla.

Druhou výjimkou z pravidla uvedeného v § 24, odstavce 1 Ústavy bylo ust. § 25, dle kterého mohl být sněmovník zatčen v případě, kdy byl dopaden „*při trestném činu samém*“;<sup>750</sup> v takovém případě měl pak zatýkající orgán povinnost neprodleně tuto skutečnost oznámit předsedovi příslušné sněmovny, jejíž souhlas daný do 14 dnů byl podmínkou pro pokračování vazby. V případě, že daná sněmovna nezasedala, mohl souhlas vydat i Stálý výbor s tím, že v případě kladného stanoviska příslušná sněmovna rozhodla o vazbě do 15 dnů od svého sejití se. Toto ustanovení dopadalo pouze na vazební důvod uvedený v § 175, bod 1 trestního

---

<sup>746</sup> HÁCHA, Emil, HOETZEL, Jiří, WEYR, František a LAŠTOVKA, Karel. *Slovník veřejného práva československého, Svazek II: I až O*. Brno: Polygrafia, 1932. - str. 2.

<sup>747</sup> § 24, odst. 1 Ústavy.

<sup>748</sup> § 24, odst. 2 Ústavy.

<sup>749</sup> WEYR, František. *Soustava československého práva státního*. V Brně: Barvič & Novotný, 1921. Sbíрка spisů právnických a národohospodářských (Barvič & Novotný). – str. 118.

<sup>750</sup> § 25 Ústavy.

zákoníku,<sup>751</sup> na ostatní důvody vazby uvedené v totožném paragrafu pod body 2-4 toto ustanovení nedopadalo.<sup>752</sup>

K ustanovení § 24 existuje bohatší judikatura, dokonce k němu byl vydán i velmi stručný prováděcí zákon č. 126/1924 Sb., který stanovil, že promlčecí lhůta trestního stíhání se staví dne, kdy byla žádost o udělení souhlasu sněmovny odeslána a to až do doby, kdy žádajícímu orgánu dojde zpráva o tom, jak sněmovna o žádosti rozhodla.<sup>753</sup> Tento zákon byl pravděpodobně vydán na základě praxe imunitního výboru Poslanecké sněmovny, který často byl zahlcen a nestihl mnohé žádosti o vydání vyřídit včas.<sup>754</sup>

## 7.2. APLIKACE ÚSTAVNÍ ÚPRAVY

Žádosti o vydání poslance k trestnímu či policejnímu stíhání zasílal oprávněný orgán ne sněmovně jako celku, ale jejímu imunitnímu výboru, který k žádosti vydal své stanovisko, a až poté o samotném vydání hlasovala příslušná sněmovna jakožto celek. Smyslem posouzení žádosti ovšem neměl být její právní či skutkový přezkum, ale jen a pouze přezkum žádosti z hlediska její možné účelovosti, tedy zda stíhání nemá za účel zabránit poslanci v řádném výkonu mandátu,<sup>755</sup> ač praxe byla zjevně často jiná.<sup>756</sup>

Jak jsem již uvedl výše, smyslem tohoto ustanovení byla dle Weyra zejména ochrana parlamentu jako takového, nikoliv ochrana subjektivních práv poslance (či senátora) jakožto jednotlivce. Přesto lze nalézt v judikatuře Nejvyššího soudu jeden exces, který je v rozporu s výše podaným výkladem, a to v jeho rozhodnutí ze dne 25. 6. 1926, sp.zn. ZM I 263/26, dle kterého pro pokračování stíhání člena sněmovny Národního shromáždění za skutek, s jehož stíháním již jednou sněmovna vydala souhlas, není nutné, aby tato sněmovna po svém rozpuštění a znovuustavení vydávala souhlas nový. Rozpor s ostatní judikaturou spatřuji v důsledcích, které takový pohled na institut imunity dle § 24, odst. 1 Ústavy nabízí. Jak jsem již výše uvedl, institut imunity pro tzv. neúřední činy byl zaveden z důvodu ochrany

---

<sup>751</sup> § 175, bod 1 zákona č. 119/1873 ř.z.

<sup>752</sup> PEŠKA, Zdeněk. *Československá ústava a zákony s ní související*. Praha: Československý Kompas, 1935. Komentované zákony Československé republiky. - str. 193.

<sup>753</sup> § 1, zákona č. 126/1924 Sb., o účinku žádostí za souhlas sněmoven ku trestnímu stíhání členů Národního shromáždění na běh promlčecí lhůty.

<sup>754</sup> *O národní stát*. V Praze: Zemědělské knihkupectví A. Neubert. - str. 78.

<sup>755</sup> *Lidové noviny*. Brno: Vydavatelské družstvo Lidové strany v Brně, 4.2.1930, **38**(62). ISSN 1802-6265. - str. 1.

<sup>756</sup> *Lidové noviny*. Brno: Vydavatelské družstvo Lidové strany v Brně, 30.6.1924, **32**(325). ISSN 1802-6265. - str. 1.

parlamentu především před tím, aby byl určitý jeho člen vystaven účelovému stíhání, které by mu znemožnilo vykonávat jeho funkci. Jelikož obě sněmovny Národního shromáždění charakterizovala personální diskontinuita ohraničená obdobím voleb, bylo by na místě, aby po svém rozpuštění a nových volbách taková sněmovna, která je svým složením odlišná od sněmovny předchozí (která souhlas se stíháním vydala), znovu o vydání souhlasu s trestním stíháním rozhodovala. Takový výklad by byl vhodný též k dosažení účelu imunity, tedy k ochraně sněmovníka před účelovým stíháním. O vydání souhlasu ke stíhání byl totiž potřebný souhlas prosté většiny přítomných poslanců (v případě Poslanecké sněmovny), a ačkoliv k vyjádření důvěry vládě bylo nutné souhlasu prosté většiny všech poslanců, je pravděpodobné, že v případě hlasování o vydání souhlasu se stíháním „nepohodlného“ poslance opozice bude stranická disciplína „vládních“ poslanců tak silná, že se jistě na takovéto hlasování v dostačujícím počtu dostaví.<sup>757</sup> Je tedy pravděpodobné, že rozhodují slovo v případě hlasování o vydání či nevydání poslance k trestnímu stíhání budou mít poslanci vládnoucí koalice. Za takového rozložení sil bude pro tyto poslance poměrně snadné hlasovat i pro účelové stíhání poslance opozice. Pokud by ale toto stíhání trvalo déle než funkční období vydávající sněmovny, bylo by pravděpodobné, že nová sněmovna bude mít jiné složení a z opoziční strany se může stát strana vládnoucí, která by měla mít možnost (a nejen ona, ale samozřejmě celá nová sněmovna) rozhodovat znovu o oprávněnosti trestního stíhání tohoto poslance. Dokonce si dovoluji vyjádřit takový názor, že stejně tak jako by každá další sněmovna měla mít právo revidovat souhlas předchozí sněmovny s trestním stíháním poslance, měla by též mít každá další sněmovna právo revidovat svůj nesouhlas s trestním stíháním poslance, který svůj mandát obhájí. Důvodem je opět možnost zneužití postavení parlamentní většiny, která poměrně snadno může tímto způsobem ochránit „svého“ poslance, který spáchá trestný čin.

Zvlášť tento zjevný rozpor s koncepcí imunity jakožto ochrany parlamentu před zásahem do výkonu mandátu jeho člena, vyniká při porovnání s ostatní judikaturou, která tuto doktrínu naopak potvrzuje. Jako příklad lze uvést rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 25. 6. 1926, sp.zn. Zm I 228/26, kde soud uvedl, že imunita se nevztahuje na skutky spáchané před nabytím mandátu; či jiná rozhodnutí, dle kterých v případě rozpuštění sněmovny, která o žádosti nestihla

---

<sup>757</sup> § 56, odst. 1 zákona č. 121/1920 Sb.

rozhodnout, člen imunity nepožívá,<sup>758</sup> či že v případě rozpuštění sněmovny již její člen mohl být stíhán i za činy, které spáchal v době výkonu mandátu.<sup>759</sup>

Ohledně charakteru souhlasu vydaného sněmovnou je vhodné doplnit, že tento souhlas sněmovna mohla udělit i jen s ohledem na určitou právní kvalifikaci skutku,<sup>760</sup> skutek nicméně musel být v žádosti vymezen a sněmovna vydávala souhlas pouze se stíháním pro takto vymezený skutek.<sup>761</sup>

Dalším rozporem s charakterem imunity, jakožto práva parlamentu bylo ustanovení § 24, odst. 1, věty druhé Ústavy, dle kterého je po odepření souhlasu s trestním stíháním poslance toto stíhání navždy vyloučeno. I zde by mělo platit, že pokud je hlavním účelem poslanecké či senátorské imunity ochrana nerušeného výkonu mandátu, tento účel po skončení poslancova či senátorova mandátu již nemůže býti ohrožen, tudíž není žádný důvod pro to, aby zákonodárcova ochrana trvala i nadále.

V průběhu projednávání ústavy v Národním shromáždění byla sociálními demokraty navrhována změna ustanovení § 25 pozměňovacím návrhem, dle kterého měla do textu tohoto ustanovení přibýt věta „*k zatčení člena některé sněmovny pro trestné činy politické jest vždy zapotřebí souhlasu příslušné sněmovny*“.<sup>762</sup> Též slovenský klub přišel s pozměňovacím návrhem, a to ustanovení § 24, kdy kritizoval příliš široké vymezení poslanecké imunity a navrhoval vyloučit navždy trestní stíhání pouze za politický trestný čin, za jiné trestné činy by bylo vyloučeno trestní stíhání jen za dobu trvání mandátu.<sup>763</sup> Dle mého by takováto úprava byla více než žádoucí, lépe by odpovídala koncepci poslanecké imunity jakožto ochranného ustanovení parlamentu. Ani jeden z pozměňovacích návrhů nicméně schválen nebyl, respektive návrh sociální demokracie jen částečně.

Poslední ustanovení Ústavy, které se dotýkalo otázek imunity členů Národního shromáždění, je § 26, který členům obou jeho sněmoven přiznával právo (a zároveň povinnost) „*odepřít svědectví o věcech, které jim byly svěřeny jako*

---

<sup>758</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 28.5.1931, sp.zn. Zm I 524/30.

<sup>759</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 14.2.1931, sp.zn. Zm II 216/30.

<sup>760</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 19.4.1923, sp.zn. Kr I 171/23.

<sup>761</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 14.7.1928, sp.zn. Zm I 768/27.

<sup>762</sup> KUKLÍK, Jan. *Příběh československé ústavy 1920*. Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2020. ISBN 978-80-246-4541-4. – str. 253.

<sup>763</sup> KUKLÍK, Jan. *Příběh československé ústavy 1920*. Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2020. ISBN 978-80-246-4541-4. – str. 271.

*členům sněmovny, a to i když členy jejich býti přestali*<sup>764</sup>. Smyslem tohoto institutu mělo být dle Weyra docílení plné ochrany svobody a nezávislosti členů obou sněmoven.<sup>765</sup> Výjimkou z tohoto pravidla byl případ, kdy šlo o svádění člena sněmovny ke zneužití mandátu, čímž byla dle důvodové zprávy ústavního výboru Národního shromáždění myšlena především korupce.<sup>766</sup> I tato výjimka, podobně jako výjimka u § 24 Ústavy, nebyla součástí zákona č. 35/1918 Sb., o osobní nedotknutelnosti (imunitě) členů Národního shromáždění, ale byla včleněna do právního řádu právě až s přijetím Ústavy. Tento důvod pro odmítnutí výpovědi členem sněmovny nebyl jediným, judikatura dále dovodila, že poslanec či senátor nesmí být vyslýchán jako svědek či znalec proto, aby objasnil smysl a význam zákona, „*ježto vykládati zákon náleží (...) jen soudu*“.<sup>767</sup> V takovém případě se ovšem jednalo o negativní povinnost soudu (či jiného státního orgánu), nikoliv o subjektivní právo sněmovníka.

### 7.3. DISCIPLINÁRNÍ SNĚMOVNÍ ŘÍZENÍ

V této kratší podkapitole se pokusím přiblížit možné disciplinární provinění poslanců a senátorů a jejich následnou odpovědnost, jež úzce souvisí s větou druhou § 23 Ústavy.

Klíčovou postavou v disciplinárním trestání sněmovníků byl předseda konkrétní sněmovny, mezi jehož nejdůležitější povinnosti patřilo udržení pořádku a zachování jednacího řádu při schůzích.<sup>768</sup> K tomuto účelu měl určité pravomoci, které zde blíže přiblížím.

K udržení klidu měl předseda k dispozici sněmovní stráž, kterou zařizovalo předsednictvo příslušné sněmovny spolu s Ministerstvem vnitra,<sup>769</sup> a která mohla v krajním případě zasáhnout i proti členům sněmovny. Samotný předseda měl několik možností, jak korigovat projevy členů sněmovny na schůzi, především mohl voláním „*k věci*“ korigovat projev řečníka, který se odchyloval od merita věci, v případě, že ve svém projevu použil výrazů, které uráží slušnost, mrav, či které jsou

---

<sup>764</sup> § 26 Ústavy.

<sup>765</sup> WEYR, František. *Soustava československého práva státního*. V Brně: Barvič & Novotný, 1921. Sbíрка spisů právnických a národohospodářských (Barvič & Novotný). - str. 119.

<sup>766</sup> PEŠKA, Zdeněk. *Československá ústava a zákony s ní související*. Praha: Československý Kompas, 1935. Komentované zákony Československé republiky. - str. 344.

<sup>767</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 19.12.1931, sp.zn. Rv II 665/33.

<sup>768</sup> § 10, odst. 1 jednacích řádů.

<sup>769</sup> § 10, odst. 4 jednacích řádů.

dokonce trestuhodné, mohl předseda volat „*k pořádku*“.<sup>770</sup> Trestuhodným se dle Weyra měl na mysli čin „*jinak trestný*“.<sup>771</sup> Kromě této korekce projevu řečníka mohl předseda sněmovny též přerušit a odejmout slovo poslanci či senátorovi, který byl takto volán „*k věci*“ či „*k pořádku*“ již třikrát. Takto potrestaný poslanec měl k dispozici jakýsi opravný prostředek *sui generis*, a to žádost ke sněmovně, která o této věci rozhodovala bez rozpravy prostým hlasováním.<sup>772</sup> Stejným způsobem sněmovna rozhodovala v případě, kdy se předseda rozhodl vyloučit z jednání sněmovny projevy tzv. technické obstrukce, jejímž cílem mělo být mařeno či svévolně zdržováno jednání sněmovny. Jelikož se jednalo o podstatně důraznější zásah do práv poslanců, byl v tomto případě souhlas sněmovny vyžadován obligatorně.<sup>773</sup>

Druhým zásadním subjektem v disciplinárním řízení sněmovny byl imunitní výbor, jehož založení sice nebylo zákonem o jednacím řádu sněmovny výslovně zmíněno, ale implicitně bylo předpokládáno.<sup>774</sup> Tento výbor mohl dle ustanovení § 51 uložit zákonodárci důtku, a to pokud urazil jiného poslance, či člena nebo zástupce vlády, a to na žádost uraženého. Předseda sněmovny pouze přikázal věc imunitnímu výbor, který do 48 hodin měl rozhodnout o vině provinilého. Pokud rozhodl kladně, o věci rozhodovala celá sněmovna prostým hlasováním. Tato důtka nicméně neměla žádný vliv ani na práva provinilce poskytnuté mu jednacím řádem, ale ani na jeho jiná práva, která mu jeho mandát poskytoval.

Krajním trestem, a to za těžkou urážku předsedy či za odpírání jeho nařízení, bylo vyloučení ze schůze, o kterém opět rozhodoval předseda, a to v případě, kdy poslanec či senátor mařil jednání takovým způsobem, že v jednání nemohlo být pokračováno. Vyloučen tak mohl být až na deset schůzí následujících.<sup>775</sup> Takové vyloučení též musela obligatorně schválit sněmovna, a to až po odchodu provinilce ze schůze.<sup>776</sup> V případě, že se poslanec či senátor dobrovolně nepodrobil rozhodnutí předsedy, mohl být vyveden sněmovní stráží, a

---

<sup>770</sup> § 50, odst. 1 jednacích řádů.

<sup>771</sup> WEYR, František. *Soustava československého práva státního*. V Brně: Barvič & Novotný, 1921. Sbíрка spisů právnických a národohospodářských (Barvič & Novotný). - str. 168 (poznámka pod čarou č. 2).

<sup>772</sup> § 50, odst. 2 jednacích řádů.

<sup>773</sup> § 50, odst. 3 jednacích řádů.

<sup>774</sup> Například v § 51 jednacích řádů.

<sup>775</sup> § 52, odst. 1 jednacích řádů.

<sup>776</sup> § 52, odst. 2 jednacích řádů.

následně byl zbaven platu na příští měsíc,<sup>777</sup> nicméně tento trest mohl potkat i poslance či senátora, který se rozhodnutí podrobil dobrovolně, přičemž příslušným orgánem, který o tom mohl rozhodnout, bylo předsednictvo dané sněmovny.<sup>778</sup>

Spolu s Weyrem<sup>779</sup> lze konstatovat, že tento trest byl vzhledem k provinění nepřiměřeně nízký, a to nejen s ohledem na to, že stejný trest mohl provinivší zákonodárce dostat i přesto, že se rozhodnutí předsedy dle § 52 podrobil dobrovolně, ale zvláště v kontextu ostatních trestů za disciplinární prohřešky poslanců.<sup>780</sup>

Zvláštním se může zdát, proč o potrestání poslance za prohřešky uvedené v § 52 rozhodovalo zrovna předsednictvo sněmovny a nikoliv imunitní výbor zřízený právě pro přezkoumání disciplinárních prohřešků. Důvodem dle mého je rozdílný účel disciplinárních opatření, které oba orgány udělují; předsednictvo – ochrana řádného průběhu jednání, imunitní výbor – spory mezi poslanci (důtka – na návrh uraženého apod.).

### 7.3.1. NOVELIZACE

Ustanovení sněmovních jednacích řádů upravující disciplinární řízení byla předmětem novely v roce 1933, která šířeji vymezila pravomoci předsedy sněmovny.<sup>781</sup> Předseda mohl řečníkovi odebrat slovo i pokud překročil vymezenou dobu řeči, v případě, že řečník nerespektoval odebrání slova se jeho řeč přestala těsnopisecky zaznamenávat a sněmovník již nemohl v téže rozpravě vystoupit. Do tohoto paragrafu byla též zavedena sankce za ztrátu slova dle § 45, odst. 7, kdy takto postižený poslanec mohl v téže rozpravě vystoupit pouze jednou (namísto dvakrát).

Mnohem detailněji bylo rozvedeno kárné řízení pro urážky na cti (§ 51), jehož výsledkem mohlo být udělení důtky. Provinění, po němž mohlo následovat kárné řízení, bylo rozšířeno o přednesení „...obvinění, dotýkající se cti těchto činitelů (pozn.aut. Členů NS, členů nebo zástupců vlády) způsobem, jaký se nesnáší

---

<sup>777</sup> § 52, odst. 4 jednacích řádů.

<sup>778</sup> § 52, odst. 3 jednacích řádů.

<sup>779</sup> WEYR, František. *Soustava československého práva státního*. V Brně: Barvič & Novotný, 1921. Sbíрка spisů právnických a národohospodářských (Barvič & Novotný). - str. 169 (poznámka pod čarou).

<sup>780</sup> Kupříkladu jen za tzv. nedbalost spočívající v neúčasti na schůzích může v krajním případě následovat trest odnětí 6 měsíčních platů, byť až v případě, že člen Sněmovny byl za neúčast na schůzích již vícekrát pokutován nižšími sankcemi.

<sup>781</sup> Zákon č. 88/1933 Sb./ resp. Zákon č. 89/1933 Sb.



s důstojností sněmovny...“.<sup>782</sup> Byla též zakotvena lhůta 8 dnů, ve které mohl uražený žádat předsedu sněmovny o započetí kárného řízení. Návrh kárného řízení musel předseda sněmovny podat imunitnímu výboru v případě, kdy byla uražena sněmovna nebo její orgán.

Zajímavá je zde odlišná koncepce návrhu kárného řízení, kdy v původním záměru šlo výhradně o právo uraženého poslance domáhat se potrestání provinilce, v případě uražení sněmovny či orgánu šlo ale nově o povinnost předsedy sněmovny návrh na kárné řízení podat. Přitom i zde mohla být ponechána fakultativní povaha návrhu na zahájení řízení; i sněmovna či její orgán mohl například v usnesení vyjádřit vůli navrhnout imunitnímu výboru kárné řízení provinilce.

Výsledkem kárného řízení bylo hlasování sněmovny, které nově mohlo probíhat též s rozpravou a provinilec mohl být kromě důtky potrestán „ztrátou poslaneckých náhrad na jeden měsíc“.<sup>783</sup> Zpráva ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny uvedla, že dřívější pouhé udělení důtky bylo nedostatečným trestem. Zpráva též zdůraznila, že účelem kárného řízení není posuzovat pravdivost výroku, nýbrž jeho formu, a tedy postihovat takové výroky poslanců, „*kteřé jsou urážlivé svoji formou*“.<sup>784</sup>

Též ustanovení § 52 bylo zpřísněno, nově se dle odst. 1 nevyžadovalo pro vyloučení poslance ze schůze vyslovení těžké urážky, nýbrž pouze urážky, navíc adresované značně rozšířenému okruhu adresátů.<sup>785</sup> Mezi sankce nejen za dobrovolné nepodrobení se rozhodnutí předsedy sněmovny, ale též za maření jednání a násilnosti ve sněmovně nově přibýlo odejmutí poslaneckých náhrad na jeden až šest měsíců, čímž bylo vyslyšeno výtek odborné veřejnosti (viz výše) na přílišnou mírnost trestů pro provinivší se zákonodárce. Zpráva výboru ústavně právního pouze krátce konstatovala, že tímto „*zostřením trestů a pokut stíhající poslance (...) má se zvednouti a zabezpečiti úroveň sněmovního jednání*“;<sup>786</sup> lze si

---

<sup>782</sup> § 51, odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny v novelizovaném znění.

<sup>783</sup> § 51, odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny v novelizovaném znění.

<sup>784</sup> Zpráva výboru ústavně-právního o návrhu poslanců Mašaty, Tomáška, dra Patejdla, dra Noska, Ježka, Hackenberga, dra Hodiny a druhů na změnu a doplnění některých ustanovení zákona ze dne 15. dubna 1920, č. 325 Sb. z. a n., o jednacím řádu poslanecké sněmovny Národního shromáždění [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Národního shromáždění, 1933 [cit. 15. 3. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 2271.

<sup>785</sup> Nově nejen předsedovi sněmovny, ale též prezidentu republiky, předsednictvu sněmovny, vládu, či její členy nebo jejího předsedu.

<sup>786</sup> Zpráva výboru ústavně-právního o návrhu poslanců Mašaty, Tomáška, dra Patejdla, dra Noska, Ježka, Hackenberga, dra Hodiny a druhů na změnu a doplnění některých ustanovení zákona ze dne 15. dubna 1920, č. 325 Sb. z. a n., o jednacím řádu poslanecké sněmovny Národního shromáždění

tedy asi jen domyslet, že tvůrci jednacního řádu po vzniku republiky měli možná poněkud naivní představy o chování některých členů zákonodárského sboru, a tak asi ani nepředpokládali, že by pro případy disciplinárních provinění byly zapotřebí nějaké důraznější tresty, než byly zakotveny v původní legislativě.

## 8. VÝVOJ PO ROCE 1939

V závěrečné kapitole mé práce se pokusím nastínit vývoj parlamentarismu a zákonodárné moci po roce 1939. Tento rok znamenal nejen pro český, potažmo slovenský právní řád značné turbulence, ale zejména pro obyvatele tohoto území znamenal obrovské změny, nejprve odtrhnutím pohraničí, dále pak vytvořením samostatného Slovenského státu, poté okupací Čech, Moravy a Podkarpatské Rusi cizími vojsky, a následně vypuknutím druhé světové války.

Jelikož hlavním tématem této práce je právní postavení zákonodárců v období 1920-1939, je zřejmé, že tato kapitola je pouze doplňková, jejímž účelem je zasvětit čtenáře do historického kontextu. Vzhledem k tomu, že Národní shromáždění ani žádný srovnatelný orgán v Čechách a na Moravě po roce 1939 fakticky neexistoval, nemohu se v této práci ani věnovat právnímu postavení jeho členů. Pokusím se tedy spíše stručně nastínit aspekty zákonodárné moci, a to jak té vykonávané domácími oficiálními orgány, tak spíše orgány zahraničního odboje.

### 8.1. PROTEKTORÁT ČECHY A MORAVA

Jak jsem již uvedl v předcházející kapitole, dne 17. 12. 1938 vešel v účinnost ústavní zákon č. 330/1938 Sb., kterým byla vláda zmocněna k vydávání nařízení s mocí zákona,<sup>787</sup> respektive prezident ke změnám ústavy.<sup>788</sup> Parlament tak ztratil svoji exkluzivní funkci, totiž tvorbu a přijímání zákonů, a jeho existence již byla takřka zbytečná. Poslanecká sněmovna naposledy zasedala 16. prosince 1938, Senát 17. prosince 1938.<sup>789</sup> Dne 21. 3. 1939 bylo Národní shromáždění rozpuštěno prezidentem Háchou, některé jeho orgány nicméně fungovaly dál - předsednictva do 5. 10. 1939 a sněmovní kanceláře dokonce až do 15. 10. 1941.<sup>790</sup>

To nicméně již v době, kdy na základě výnosu č. 75/1939 Sb. o Protektorátu Čechy a Morava říšského kancléře Hitlera z 16. 3. 1939 byl zřízen Protektorát Čechy a Morava. Ačkoliv výnos v čl. III přiznává Protektorátu autonomii, vzhledem k ostatním ustanovením o ní ale nelze hovořit ani formálně, jelikož

---

<sup>787</sup> Čl. II zákona č. 330/1938 Sb.

<sup>788</sup> Čl. I zákona č. 330/1938 Sb.

<sup>789</sup> DOUBEK, Vratislav a Martin POLÁŠEK. *Parlament v čase změny: případové studie z vývoje českého a československého parlamentarismu*. Praha: Akropolis, 2011. ISBN 978-80-87481-21-9. – str. 75.

<sup>790</sup> Tamtéž.

všechny vrcholné orgány Protektorátu mohla říšská správa obsazovat v podstatě dle své libovůle.<sup>791</sup>

Ambici stát se náhradou rozpuštěného Národního shromáždění měl výbor Národního souručenství. Členové tohoto uskupení byli vybráni spolupracovníky prezidenta Háchy tak, aby mezi nimi byli zástupci co možná nejvíce sociálních vrstev i prvorepublikových politických stran, dále se členy stali též zástupci fašistických organizací.<sup>792</sup> Poprvé se výbor Národního souručenství sešel právě v den rozpuštění Národního shromáždění, dokonce i v budově parlamentu, postupem času si i vybudoval komise obdobné těm parlamentním.<sup>793</sup> Vnitřní uspořádání Národního souručenství bylo poplatné době vzniku, bylo založeno na vůdcovském principu se značnými pravomocemi vůdce Národního souručenství, kterým byl státní prezident, a vedoucího výboru Národního souručenství.<sup>794</sup> Kompetence výboru Národního souručenství se nicméně nikdy ani nepřiblížily kompetencím Národního shromáždění. Výbor Národního souručenství nedisponoval zákonodárnou mocí a jasný nebyl ani jeho vztah k vládě, který měl být upraven jen prohlášením státního prezidenta o ústním závazku ministrů, že budou ve vládě projednávat všechny návrhy výboru Národního souručenství a budou o svém stanovisku podávat výboru Národního souručenství informace.<sup>795</sup> Národní souručenství i jeho výbor tak plnili spíše poradní funkci a jednalo se více o politický orgán než o parlament.

## 8.2. SLOVENSKÉ ODBOJOVÉ ORGÁNY

Pro zjednodušení se v této kapitole nebudu věnovat výkonu zákonodárné moci orgány Slovenského státu, ale zaměřím se na orgány odboje a jejich normotvorbu, jelikož na ni bylo navazováno i po opětovném vzniku Československa v květnu 1945.

Klíčovým orgánem, který dle plánů představitelů odboje měl vykonávat státní moc na území osvobozeného Slovenska po Slovenském národním povstání a i v jeho průběhu, měla být Slovenská národní rada. Slovenská národní rada ve své

---

<sup>791</sup> Srov. Čl.5, odst. 3 a odst. 5 výnosu a čl. 4 výnosu č. 75/1939 Sb.

<sup>792</sup> PONECOVÁ, Andrea. *Sborník Archivu bezpečnostních složek*. Archiv bezpečnostních složek, 2011. ISBN 978-80-254-9125-6. - str. 168.

<sup>793</sup> SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*. Praha: Linde Praha, 2013. ISBN 978-80-7201-922-9. - str. 900.

<sup>794</sup> PONECOVÁ, Andrea. *Sborník Archivu bezpečnostních složek*. Archiv bezpečnostních složek, 2011. ISBN 978-80-254-9125-6. - str. 173.

<sup>795</sup> PONECOVÁ, Andrea. *Sborník Archivu bezpečnostních složek*. Archiv bezpečnostních složek, 2011. ISBN 978-80-254-9125-6. - str. 197.

deklaraci z 1. 9. 1944 opustila koncepci dělby moci a prohlásila se za orgán jak moci výkonné, tak moci zákonodárné. Otázkou je, jak moc byl tento odklon od základní demokratické koncepce vynucen okolnostmi, či zda byl zapříčiněn ideologickým zaměřením jejich tvůrců.<sup>796</sup> Ve svém prvním nařízení č. 1/1944 Sb. n. SNR tento orgán potvrdil svoji působnost v oblasti zákonodárné, vládní a výkonné moci na území Slovenska,<sup>797</sup> zároveň ale stanovil právní kontinuitu s dosavadním právním řádem, kdy dosud platné právní předpisy ponechal v platnosti, „*pokiaľ neodporujú duchu republikánsko-demokratickému*“.<sup>798</sup> Výkon zákonodárné moci v rámci Slovenské národní rady připadl jejímu plénu, které tvořilo až 50 členů, a která byla prováděna formou nařízení Slovenské národní rady.<sup>799</sup> Slovenská národní rada vytvořila svůj nejvyšší orgán – předsednictvo, na které byl 23. 10. 1944 plénem delegován výkon veškerých pravomocí,<sup>800</sup> její činnost ustala s vojenskou porážkou Slovenského národního povstání.

### 8.3. NORMOTVORBA LONDÝNSKÝCH EXILOVÝCH ORGÁNŮ

Po vypuknutí druhé světové války začala sklízet na mezinárodním poli úspěch taková interpretace pomnichovských událostí, která nepovažovala vytvoření Protektorátu Čechy a Morava za konec suverénního Československa, ale naopak zachovávala politickou a právní kontinuitu. Tento výklad se opíral zejména o nezákonnost nejen obsazení území Čech a Moravy německými vojsky 15. 3. 1939, ale i Mnichovské dohody, která nebyla Československem přijata ústavně stanoveným způsobem.<sup>801</sup> 21. 7. 1940 tak byl uznán Národní výbor, jakožto exilový orgán Československa, vládou Velké Británie.<sup>802</sup> Národní výbor byl posléze přetvořen na tři orgány; na úřad prezidenta republiky, který disponoval výkonnou i zákonodárnou mocí, exilovou vládou a Státní radu, která se z uvedených orgánů podobala parlamentu nejvíce.

Státní rada byla ustanovena prezidentem republiky na základě jeho dekretu č. 1/1940 Úř.věst.čsl. Ačkoliv jsem výše uvedl, že se její postavení a funkce měla

---

<sup>796</sup> SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*. Praha: Linde Praha, 2013. ISBN 978-80-7201-922-9. - str. 1114.

<sup>797</sup> § 1 nařízení č. 1/1944 Sb. n. SNR.

<sup>798</sup> § 2 nařízení č. 1/1944 Sb. n. SNR.

<sup>799</sup> SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*. Praha: Linde Praha, 2013. ISBN 978-80-7201-922-9. - str. 1114.

<sup>800</sup> § 1 nařízení č. 40/1944 Sb. n. SNR.

<sup>801</sup> MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Leges, 2010. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-39-4. - str. 483.

<sup>802</sup> SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*. Praha: Linde Praha, 2013. ISBN 978-80-7201-922-9 - str. 905.

podobat parlamentu, spíše se povaha její činnosti blížila výboru Národního souručenství či sněmu Slovenské národní rady, jak jsem charakter těchto orgánů popisoval výše. Jednalo se totiž o poradní orgán prezidenta republiky, který měl povinnost podat vládě či prezidentovi poradní zprávu o věci, která byla těmito orgány Státní radě předložena, zároveň měla pravomoc podávat těmto orgánům svá memoranda.<sup>803</sup>

Mandát členům Státní rady vznikl jejich jmenováním prezidentem republiky, přičemž trval jeden rok. Zaniknout mohl smrtí, vzdáním se mandátu, uplynutím funkčního období či odvoláním člena prezidentem nebo Státní radou na návrh kárného výboru.<sup>804</sup> Orgány Státní rady byl předseda a tři místopředsedové, které jmenoval prezident republiky.<sup>805</sup> Maximální počet členů Státní rady byl 40 a obdobně jako u členů Národního shromáždění, i tito museli před započítáním výkonu funkce skládat předepsaný slib.<sup>806</sup>

Od října 1941 byl zvýšen maximální počet členů Státní rady na 50, spolu s tím přibyli ještě dva místopředsedové, kterých tedy bylo nově pět.<sup>807</sup> Od října 1942 si pak svoje orgány volila Státní rada sama<sup>808</sup>. Činnost Státní rady byla dekrety v průběhu let několikrát měněna způsobem směřujícím k jejímu většímu významu jak v oblasti normotvorby, tak v oblasti kontroly vykonávané vůči orgánům výkonné moci.<sup>809</sup>

Zákonodárnou moc, jak již bylo výše řečeno, vykonával prezident republiky prostřednictvím dekretů. Paradoxně si tuto svoji pravomoc přisvojil dekretem č. 2/1940 Úř.Věst.čsl. z 15. října 1940, tedy až čtvrt roku poté, co již jiným svým dekretem rozhodl o zřízení Státní rady. Tento velmi stručný dekret umožnil prezidentu republiky vydávat v nezbytných případech „*předpisy, jimiž se mění, ruší nebo nově vydávají zákony*“,<sup>810</sup> a to na návrh vlády právě formou dekretů. Vydané dekrety musel spolupodepsat člen vlády.<sup>811</sup>

---

<sup>803</sup> § 7 dekretu č. 1/1940 Úř.věst.čsl.

<sup>804</sup> § 2 dekretu č. 1/1940 Úř.věst.čsl.

<sup>805</sup> Tamtéž.

<sup>806</sup> § 4 věta druhá dekretu č. 1/1940 Úř.věst.čsl.

<sup>807</sup> Dekret č. 3/1942 Úř.věst.čsl.

<sup>808</sup> Dekret prezidenta republiky č. 12/1942 Úř.Věst.čsl.

<sup>809</sup> SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*. Praha: Linde Praha, 2013. ISBN 978-80-7201-922-9. - str. 906.

<sup>810</sup> § 2 č. 2/1940 Úř.Věst.čsl.

<sup>811</sup> Tamtéž.

Od 27. října 1942 stoupl význam Státní rady v normotvorbě, kdy prezident republiky měl nově povinnost před vydáním dekretu dle § 2 dekretu č. 2/1940 Úř.Věst.čsl. vyžádat si poradní zprávu od Státní rady. V případě, kdy tato ve stanovené lhůtě zprávu neposkytla, byl presumován její souhlas.<sup>812</sup> Dekret nicméně nestanovil důsledky nesouhlasu Státní rady, pravděpodobně tedy prezident republiky nebyl při vydávání dekretu názorem Státní rady vázán.

#### 8.4. TŘETÍ REPUBLIKA

Parlamentarismus v období od května 1945 do února 1948 bude to poslední, čemu se v této práci budu věnovat. Na téma se podívám pouze ve zkratce, nicméně i tak bude zajímavé porovnat toto období jak s obdobím republiky první, či republiky druhé.

První problémem, který byl hojně diskutován již na přelomu let 1944 a 1945, byla otázka kontinuity s předválečnou, respektive válečnou normotvorbou. V tomto ohledu se spolu střetly dvě koncepce, jedna prosazovaná londýnským exilem, a druhá slovenským domácím odbojem.

Jak jsem již uvedl výše, Slovenská národní rada, jakožto orgán slovenských odbojářů, již ve svém prvním nařízení z 1. září 1944 ponechala v platnosti veškeré dosud platné normy, které neodporovaly republikánsko-demokratickému duchu,<sup>813</sup> čímž ale odmítla použitelnost předpisů vydaných londýnským exilem, protože jejich normy na území Slovenska v té době neplatily.<sup>814</sup>

Prezident republiky nicméně již 3. srpna 1944 vydal ústavní dekret č. 11/1944 Úř.Věst.čsl o obnovení právního pořádku, který stanovil, že předpisy vydané od 30. 9. 1938 nejsou součástí československého právního řádu.<sup>815</sup> Výjimku přitom tvořily dekrety a ústavní dekrety prezidenta republiky, které ale podléhaly *ratihabici*,<sup>816</sup> dále pak předpisy, které se nepříčily „*znění nebo demokratickým zásadám československé ústavy*“,<sup>817</sup> které bylo po přechodnou dobu též možno užívat. Dle tohoto dekretu tedy byly, v té době ještě neexistující, předpisy Slovenské národní rady stavěny na roveň předpisům přijatým v době nesvobody.

---

<sup>812</sup> Dekret č. 12/1942 Úř.Věst.čsl.

<sup>813</sup> § 2 nařízení č. 1/1944 Sb. n. SNR.

<sup>814</sup> SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*. Praha: Linde Praha, 2013. ISBN 978-80-7201-922-9, - str. 1114.

<sup>815</sup> Čl. I, odst. 2 ústavního dekretu č. 11/1944 Úř.Věst.čsl.

<sup>816</sup> Čl. 5, odst. 1 ústavního dekretu č. 11/1944 Úř.Věst.čsl.

<sup>817</sup> Čl. 2, odst. 1 ústavního dekretu č. 11/1944 Úř.Věst.čsl.

Proti sobě tak stály dvě koncepce poválečného právního řádu – londýnská s kontinuitou s prvorepublikovým právním řádem a s ideou čechoslovakismu a slovenská, která naopak stavěla prvorepublikové předpisy na roveň s těmi pomnichovskými, s určitou mírou diskontinuity, požadavkem rovného postavení Čechů a Slováků a odmítnutím použitelnosti dekretů.<sup>818</sup>

Určitá shoda byla dosažena a vyjádřena v Košickém vládním programu, který v čl. VI. uznával svébytnost slovenského národa a nutnost uspořádání vzájemných vztahů na zásadě rovný s rovným. Slovenská národní rada byla v tomto dokumentu zároveň výslovně uznána za nositelku státní moci na území Slovenska. Program se v tomto odvolával na zvláštní dohodu mezi Slovenskou národní radou a exilovým orgány, jejíž odrazem bylo mimo jiné též nařízení Slovenské národní rady č. 30/1945 Sb. n. SNR z 21. dubna 1945, které nejenže upravovalo zákonodárnou pravomoc Slovenské národní rady tak, že tato měla probíhat ve shodě s prezidentem republiky a vládou Československa, ale též přiznávala působnost dekretům prezidenta republiky na území Slovenska s tím, že prezident měl užívat své dekretální pravomoci po dohodě právě se Slovenskou národní radou. Muselo se nicméně jednat pouze o dekrety upravující věci celostátní povahy, přičemž o tom měla panovat shoda mezi Předsednictvem Slovenské národní rady a Československou vládou.<sup>819</sup>

Vzájemný vztah mezi zákonodárnou mocí v Čechách a na Slovensku byl v letech 1945 a 1946 vymezen tzv. Pražskými dohodami, kdy první z těchto dohod byla uzavřena hned 2. 6. 1945 a jejím obsahem bylo zejména vymezení věci celostátní povahy, ve kterých zákonodárnou moc vykonával nadále prezident republiky. Jednalo se například o otázky státních hranic, úpravy základních práv a svobod nebo otázky národní obrany.<sup>820</sup> Ve všech ostatních otázkách vykonávala zákonodárnou moc Slovenská národní rada, pokud nebyly vyhrazeny československému zákonodárnému sboru.<sup>821</sup>

V Druhé pražské dohodě z 11. dubna 1946 bylo upraveno i projednávání osnov zákonů a vládních nařízení, které příslušné ministerstvo bylo povinno projednat s příslušným pověřencem na Slovensku ještě před tím, než budou

---

<sup>818</sup> Srov. Deklarace Slovenské národní rady z 1.9.1944.

<sup>819</sup> § 1 nařízení č. 30/1945 Sb. n. SNR.

<sup>820</sup> Čl. II Dohody.

<sup>821</sup> Čl. IV. Dohody.



předloženy vládě. Obdobně osnovy nařízení Slovenské národní rady musely být nejprve projednány s příslušným ministerstvem.<sup>822</sup> Zároveň měl být zřízen koordinační orgán při Úřadu předsednictva vlády, která měl mít za úkol odstranit dosavadní rozpory mezi předpisy vydanými prezidentem republiky, nařízeními vlády a nařízeními Slovenské národní rady.<sup>823 824</sup>

Poslední dohoda, která byla uzavřena 27. června 1946, přiřknula generální zákonodárnou pravomoc v záležitostech, které neměly celostátní povahu, Slovenské národní radě, přičemž Národní shromáždění mohlo vykonávat pravomoc jen ve vyhrazených věcech. Návrhy nařízení Slovenské národní rady nicméně musely být před jejich projednáním Slovenskou národní radou předloženy vládě, která mohla rozhodnout, že se jedná o věc celostátní povahy, pak taková osnova nemohla být předmětem jednání v plenární chůzi Slovenské národní rady. Slovenská národní rada nicméně disponovala opravným prostředkem, námitkami, o nichž rozhodoval nově zřízený rozhodčí sbor.<sup>825</sup>

#### **8.4.1. PROZATÍMNÍ NÁRODNÍ SHROMÁŽDĚNÍ**

Již v té době nicméně existoval celostátní parlament, který poprvé zasedal symbolicky 28. října 1945. Základ tohoto parlamentu, Prozatímního národního shromáždění, byl položen již 4. 12. 1944 dekretem prezidenta republiky č. 18/1944 Úř.Věst.čsl., dle kterého měl být parlament zvolen vzniklými národními výbory.<sup>826</sup> Prezident republiky tak odvrhl koncepci použitou při vytvoření Revolučního Národního shromáždění v roce 1918, tedy že by členové nového parlamentu byli nominováni stranami dle jejich volebních výsledků v posledních svobodných volbách.<sup>827</sup> Takový postup by se ale setkal s mnohými obtížemi, jelikož v těchto volbách úspěšně kandidovaly též strany německé, s kterými se v poválečném parlamentu nepočítalo, a též strany, jejichž zástupci se podíleli na spolupráci s Němci, zejména se jednalo o agrárníky. Na uvedený dekret navazovaly dva předpisy z konce srpna 1945, které již blíže upravovaly postavení tohoto orgánu a způsob jeho vzniku.

---

<sup>822</sup> Čl. II Dohody.

<sup>823</sup> Čl. III Dohody.

<sup>824</sup> Tento úřad nakonec zřízen nebyl, viz VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. *České právní dějiny*. 3. upravené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. ISBN 978-80-7380-575-3 - str. 395.

<sup>825</sup> Čl. I Dohody.

<sup>826</sup> Čl.2 dekretu prezidenta republiky č. 18/1944 Úř.Věst.čsl.

<sup>827</sup> Zde by se jednalo o volby v roce 1935.

První z nich, dekret prezidenta republiky č. 47/1945 Sb.II o Prozatímním Národním shromáždění, stanovil základní postavení tohoto orgánu, kdy toto Národní shromáždění bylo koncipováno v souladu s představami levicových politických stran (viz předcházející kapitoly) jako jednokomorový parlament s 300 členy, přičemž aktivní volební právo nabývali voliči od 18 let a pasivní volební právo od 21 let.<sup>828</sup> V dekretu byla též stanovena přiměřená použitelnost dosavadních předpisů, zejména ústavy a jednacích řádů.<sup>829</sup> Zároveň však byl zachován princip zákazu majorizace zakotvený již v ústavním zákoně o autonomii Slovenskej krajiny.<sup>830</sup>

Druhým z nich bylo nařízení vlády(!) č. 48/1945 Sb., kterým bylo provedeno ustanovení čl. 1, odst. 3 dekretu č. 47/1945 Sb.II. Toto nařízení určovalo provedení voleb do Prozatímního národního shromáždění, které měly proběhnout nepřímo, prostřednictvím delegátů národních výborů, kteří byli voleni voliteli volenými místními národními výbory.<sup>831</sup> V nařízení se evidentně počítalo s podáváním jednotných kandidátních listin, jelikož pro takový případ byl stanoven zvláštní průběh volby. Na kandidátních listinách měli být zastoupeni též nestraníčí kandidáti navržení zájmovými svazy.<sup>832</sup>

Jak vyplývá z uvedeného, demokratičnost takového ustanovení zákonodárného sboru byla poměrně problematická. Už jen skutečnost, že takto důležitý předpis nebyl vydáván formou dekretu prezidenta republiky, ale nižší formou nařízení vlády, svědčí o významu, který takto důležitému předpisu tehdejší politické vedení státu přikládalo. Klíčovými ustanoveními, které spolu se zásadou nepřímosti podtrhly nedemokratičnost zkoumané úpravy, byly ustanovení § 6 a § 7, které stanovovaly volitelnost osob za volitele a delegáty, respektive za poslance. Dle nich totiž byli za delegáty a volitele volitelní „*bezúhonní, národně, státně a demokraticky spolehliví státní občané Československé republiky, české, slovenské nebo jiné slovanské národnosti, bez rozdílu pohlaví, kteří v den volby dosáhli 18. roku věku*“,<sup>833</sup> přičemž totožné platilo pro poslance s tím, že požadovaný věk byl 21 let.<sup>834</sup> Nařízení tak nejenže vyloučilo z pasivního volebního práva všechny

---

<sup>828</sup> Čl.1 dekretu č. 47/1945 Sb.II.

<sup>829</sup> Čl.3 dekretu č. 47/1945 Sb.II.

<sup>830</sup> Čl.2, bod. 2 dekretu č. 47/1945 Sb.II.

<sup>831</sup> § 1 nařízení vlády č. 48/1945 Sb.

<sup>832</sup> § 4, odst. 1 nařízení vlády č. 48/1945 Sb.

<sup>833</sup> § 6 nařízení vlády č. 48/1945 Sb.

<sup>834</sup> § 7 nařízení vlády č. 48/1945 Sb.

neslovanské národnostní menšiny,<sup>835</sup> ale též osoby státně nebo demokraticky nespolehlivé, aniž by definovalo, co tento pojem vlastně znamená. Je otázkou, zda se za takové osoby daly považovat osoby zbavené občanské cti na základě dekretu prezidenta republiky č. 16/1945 Sb.II, které ale už pozbyli pasivního i aktivního volebního práva právě na základě tohoto dekretu.<sup>836</sup>

Zastoupení stran v Prozatímním Národním shromáždění bylo nakonec dohodnuto tak, že všechny existující politické strany měly v tomto orgánu rovné zastoupení.<sup>837</sup>

Významnou činností Prozatímního Národního shromáždění bylo zejména potvrzení Edvarda Beneše ve funkci prezidenta republiky, ratifikace některých jeho dekretů, vyslovení důvěry vládě a příprava voleb do Ústavodárného národního shromáždění.<sup>838</sup> Prozatímní národní shromáždění výslovně mělo zakázáno, až na nezbytné případy, měnit Ústavu.<sup>839</sup>

#### **8.4.2. ÚSTAVODÁRNÉ NÁRODNÍ SHROMÁŽDĚNÍ**

Prozatímní Národní shromáždění splnilo jeden ze svých základních úkolů přijetím ústavního zákona č. 65/1946 Sb. o ústavodárném Národním shromáždění a zákona č. 67/1946 Sb. o volbě ústavodárného Národního shromáždění.

První z nich stanovil definitivní podobu tohoto, ze své podstaty dočasného orgánu, a základní zásady týkající se volby jeho členů, přičemž v podstatě jen potvrdil platnost dosavadních norem a ohledně základních principů navázal na volby prvorepublikové. Složení Ústavodárného Národního shromáždění tak mělo být zvoleno na základě všeobecného, přímého, rovného a tajného práva dle zásad poměrného zastoupení. Ústavodárné Národní shromáždění mělo stejně jako Prozatímní Národní shromáždění pouze jednu komoru s 300 členy. Pasivní i aktivní volební právo bylo přiznáno občanům Československa slovanské národnosti, přičemž stejně jako u Prozatímního Národního shromáždění aktivní volební právo náleželo již od 18 let, pasivní od 21. Podrobnosti stanovil právě zákon

---

<sup>835</sup> Je otázkou, z jakého důvodu se toto ustanovení do volebního řádu dostalo. Pravděpodobně bylo primárně směřováno vůči Němcům a Maďarům, nicméně těm bylo již ústavním dekretem prezidenta republiky č. 33/1945 Sb.II odebráno československé občanství nejpozději k 10.8.1945, v důsledku čehož též ztratili volební právo.

<sup>836</sup> § 15, bod 4 dekretu č. 16/1945 Sb.II.

<sup>837</sup> SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*. Praha: Linde Praha, 2013. ISBN 978-80-7201-922-9. - str. 1107.

<sup>838</sup> Tamtéž.

<sup>839</sup> Čl.2, bod 2 dekretu č. 47/1945 Sb.II.

č. 67/1946 Sb. Potvrzen byl také zákaz majorizace v otázkách ústavně-právního postavení Slovenska, kdy stejně jako v Prozatímním Národním shromáždění bylo vyžadováno souhlasu většiny přítomných slovenských poslanců. Dále byl zrušen volební soud, přičemž jeho pravomoci převzal sám parlament. V ostatních případech platilo pravidlo přiměřeného užití ústavy a prvorepublikových zákonů týkajících se právního postavení poslanců.<sup>840</sup>

Funkční období mělo Ústavodárné Národní shromáždění stanoveno do doby sejití se zákonodárného sboru Československé republiky dle nové ústavy, nejdéle však na dva roky.<sup>841</sup>

Zákon č. 67/1946 Sb. o volbě Ústavodárného Národního shromáždění v podstatě přebíral naprostou většinu ustanovení z prvorepublikového volebního řádu. Změna, která stojí za zmínku, byla v podstatě jen jedna, a to zavedení volebních průkazů, díky kterým mohl volič ve výjimečných případech volit i mimo obec, ve které měl trvalé bydliště.<sup>842</sup> Tyto průkazy nicméně byly zavedeny již zákonem č. 28/1946 Sb.

Obdobně zákon č. 140/1947 Sb. o jednacím řádu ústavodárného Národního shromáždění nepřinesl mnoho nového a v podstatě převzal ustanovení jednacího řádu pro Poslaneckou sněmovnu Národního shromáždění, které akorát uzpůsobil jednokomorovému systému. Mezi novinky patřilo například zrušení druhého čtení nebo podrobnější úprava postavení poslaneckých klubů.<sup>843</sup>

---

<sup>840</sup> Tedy zejména jednacího řádu poslanecké sněmovny a zákona o inkompatibilitě.

<sup>841</sup> Čl. 6 zákona č. 65/1946 Sb.

<sup>842</sup> § 9 zákona č. 28/1946 Sb.

<sup>843</sup> § 14 - § 17 zákona č. 140/1947 Sb.

## ZÁVĚR

Cílem, který jsem si kladl před vypracování této práce, bylo přiblížit a komplexně zpracovat otázku právního postavení členů Národního shromáždění v období první republiky. V průběhu psaní práce jsem zjistil, že se jedná o cíl poměrně ambiciózní, který rozsahem překračuje účely diplomové práce, proto jsem byl nucen zaměřit se u některých spíše vedlejších témat jen na základní zásady či určitá specifika a ty podrobněji rozebrat a na zbytek se zaměřit spíše okrajově. U hlavních témat, tedy kapitol pět, šest a sedm pak již nezbylo tolik prostoru pro přiblížení aplikace zákonných ustanovení v praxi, což by u práce tohoto zaměření bylo jistě vhodné.

V první kapitole jsem se věnoval předcházejícím právním úpravám celého parlamentarismu v rakousko-uherské monarchii, kdy ačkoliv první ústavy byly vydány již na konci 40. let 19. století, účinnosti nabyly až ústava z roku 1861, zvaná Schmerlingova. Již v dobách těchto se v textu ústav objevovaly instituty typické i pro dnešní úprava práv zákonodárců, jako imunita a inkompatibilita funkcí.

Důležitý byl též vývoj úpravy volebního práva, jenž samozřejmě úzce souvisí s parlamentem a jeho složením. Ačkoliv v prvních neúčinných ústavách bylo zakotveno poměrně liberálně, dle Schmerlingovy ústavy byla horní sněmovna jmenována císařem či obsazena příslušníky šlechtických rodů a dolní sněmovna byla volena pouze nepřímo. Až postupem času se začalo volební právo liberalizovat až do té míry, že na začátku 20. století již byla zrušena většina volebních cenzů a toto právo se začalo přibližovat jeho dnešní podobě.

Po vzniku Československa tak velkou změnou bylo zejména umožnění výkonu volebního práva ženám a příslušníkům ozbrojených složek, přičemž příslušníci ozbrojených sil ho mohli požívat pouze omezenou dobu. V kapitole věnující se právě volebnímu právu jsem se blíže zaměřil na problematiku vázaných kandidátních listin, které byly v uvedené době často předmětem odborných diskuzí, ale také instituci volebního soudu, který byl specifikem tehdejší úpravy a jehož judikatura ovlivnila dobovou politickou praxi.

Za velmi důležitou považuji pátou kapitolu věnující se otázce mandátu, okamžiku vzniku a zániku mandátu zákonodárce a vztahu zákonodárce a politické, potažmo volební strany k mandátu. V této kapitole jsem poměrně hojně čerpal

z judikatury a dobové literatury, která doplňovala poměrně strohou legální úpravu. V jedné z podkapitol jsem se věnoval také otázkám finančního ohodnocení práce zákonodárců a otázce neslučitelnosti funkcí.

U šesté a sedmé kapitoly jsem se byl nucen spokojit zejména s legální úpravou činností parlamentu, respektive imunity. Popis parlamentních činností je spíše technicistní záležitostí a vzhledem k podrobné úpravě nevznikalo mnoho sporných otázek, kterými by bylo nutno se obšírněji zabývat. V kapitole týkající se imunity by jistě mohlo být pojednáno více o praktických případech, kdy bylo disciplinární řízení užito proti členům sněmoven, nicméně vzhledem k rozsahu práce již na to nezbylo místo.

Poslední kapitola pak byla věnována vývoji během druhé světové války a následně tzv. Třetí republiky. Obdobně jako kapitola první měla za úkol zasadit téma do určitého historického kontextu.

Moje prvotní obava, která se týkala malého rozsahu práce, se velmi záhy po počátečních rešerších rozplynula a s vypracováním prvních kapitol se počala objevovat obava přesně opačná, tedy že rozsah práce bude až příliš velký. Tato se bohužel potvrdila, a práce je tak skutečně velmi rozsáhlá, nicméně jen tak jsou snad alespoň některé části zajímavé. Cíl jsem tedy tímto snad alespoň částečně splnil.

## POUŽITÉ PRAMENY

### Prameny knižní

- BALÍK, Stanislav, Vít HLOUŠEK, Jan HOLZER a Jakub ŠEDO, 2011. *Politický systém českých zemí 1848-1989*. 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita. ISBN 978-80-210-5438-7.
- BAXA, Bohumil, 1924. *Parlament a parlamentarism: Parlament; jeho vývoj, složení a funkce*. Praha III.: Jan Košatka.
- BROKLOVÁ, Eva, 1992. *Československá demokracie: Politický systém ČSR 1918 - 1938*. Praha: Sociologické nakladatelství. ISBN 80-901059-6-3.
- BROKLOVÁ, Eva, 1992. *První československá ústava: Diskuze v ústavním výboru v lednu a únoru 1920*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny ČAV. ISBN 80-85270-08-0.
- ČAPKA, František, 1998. *Politické strany první republiky*. Brno: CERM: Akademické nakladatelství. ISBN 80-7204-102-9.
- DOUBEK, Vratislav a Martin POLÁŠEK, 2011. *Parlament v čase změny: Případové studie z vývoje českého a československého parlamentarismu*. Praha: Akropolis. ISBN 978-80-87481-21-9.
- DYK, Viktor, 1932. *O národní stát 1917/19*. Praha.
- GRÓNSKÝ, Ján a Jiří HŘEBEJK, 2004. *Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa I. (1918 - 1945)*. Praha: Karolinum. ISBN 80-246-0878-2.
- HÁCHA, Emil, Jiří HOETZEL, František WEYR a Karel Laštovka, 1934. *Slovník veřejného práva Československého: Svazek III. P až Ř*. Brno: Polygrafia.
- KÁRNÍK, Zdeněk, 2017. *České země v éře první republiky: Vznik, budování a zlatá léta republiky (1918-1929)*. 3. vydání. Praha: Libri. ISBN 978-80-7277-563-7.
- KÁRNÍK, Zdeněk, 2018. *České země v éře první republiky: Československo v krizi a v ohrožení (1930-1935)*. 2. vydání. Praha: Libri. ISBN 978-80-7277-570-5.
- KOSCHIN, Karel, 1925. *Sbírka zásadních rozhodnutí a usnesení volebního soudu: zasedání 1922-1925*. Praha: Volební soud.

- KOSCHIN, Karel, 1928. *Sbírka zásadních rozhodnutí a usnesení volebního soudu: [zasedání ze října 1925 až května 1928]*. Praha: Volební soud.
- KOSCHIN, Karel, 1934. *Sbírka zásadních rozhodnutí a usnesení volebního soudu: (zasedání z listopadu 1928 až listopadu 1933)*. Praha: Volební soud.
- KUKLÍK, Jan, 2020. *Příběh československé ústavy: Příprava a přijetí ústavy*. Praha: Karolinum. ISBN 978-80-246-4541-4.
- MALÍŘ, Jiří a Pavel MAREK, 2005. *Politické strany: Vývoj politický stran a hnutí v českých zemích a Československu*. Brno: Doplněk. ISBN 80-7239-178-X.
- MALÝ, Karel, 2010. *Dějiny českého a československého práva do r. 1945*. 4. přepracované vydání. Praha: Leges. ISBN 978-80-87212-39-4.
- OLIVOVÁ, Věra, 2012. *Dějiny první republiky*. 2. vydání. Praha: Společnost Edvarda Beneše. ISBN 978-80-86107-47-9.
- PEROUTKA, Ferdinand, 2003. *Budování státu III-IV (1920-1922)*. 4. vydání. Praha: Academia. ISBN 80-200-1095-5.
- PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu, I: 1918-1919*. Praha: Lidové noviny, 1991. ISBN 80-7106-036-4.
- PEŠKA, Zdeněk, 1935. *Československá ústava a zákony s ní souvislé. Díl II*. Praha: Československý kompas.
- PEŠKA, Zdeněk, 1935. *Československá ústava a zákony s ní souvislé Díl I.* Praha: Československý kompas.
- *Přehled hospodářského vývoje Československa v letech 1918-1945*. Praha: SNPL, 1961.
- *Rozhodnutí nejvyššího soudu Československé republiky ve věcech občanských, 1921-*. Praha: Právníké vydavatelství.
- RYCHLÍK, Jan a Magdaléna RYCHLÍKOVÁ, 2016. *Podkarpatská Rus v dějinách Československa 1918-1945*. Praha: Vyšehrad. ISBN 978-80-7429-556-0.
- RYCHLÍK, Jan, 1997. *Češi a Slováci ve 20. století*. Bratislava: Academic Electronic Press. ISBN 80-888-8010-6.
- *Sborník Archivu bezpečnostních složek, 2007-*. Praha: Odbor archiv bezpečnostních složek Ministerstva vnitra ČR. ISBN 978-80-254-9125-6.



- SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN, 2013. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích 1. Díl*. Praha: Linde. ISBN 978-80-7201-922-9.
- SCHELLE, Karel a Jaromír TAUCHEN, 2013. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích 2. díl*. Praha: Linde. ISBN 978-80-7201-926-7.
- SLUŠNÝ, Jaromír, 2021. *Procesy*. Praha: XYZ. ISBN 978-80-7597-822-6.
- VÁŽNÝ, František. *Rozhodnutí nejvyššího soudu československé republiky ve věcech trestních 1920-1949*. Praha: Právnické vydavatelství.
- *Vědecká ročenka právnické fakulty Masarykovy university v Brně, [1922]-1947*. Brno.
- VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL, 2016. *České právní dějiny*. 3. upravené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk. ISBN 978-80-7380-575-3.
- WEYR, František a Zdeněk NEUBAUER, 1931. *Ústavní listina Československé republiky: Její znění s poznámkami*. Praha: Orbis.
- WEYR, František, 1921. *Soustava československého práva státního*. Brno: Barvič & Novotný.
- WEYR, František, HORÁK, Ondřej, ed., 2017. *Československé právo ústavní. Ústavní vývoj v roce 1938*. Praha: Wolter Kluwer. ISBN 978-80-7552-891-9.

#### **Periodika**

- *Vědecká ročenka právnické fakulty Masarykovy university v Brně, [1922]-1947*. Brno.
- *Všehrd*. Praha: Spolek českých právníků Všehrd, 1919 -. ISSN 1210-5740.
- *Sborník věd právních a státních*. Praha: Bursík a Kohout, 1901-1948. ISSN 1802-2383.
- *Lidové noviny*. Brno: Vydavatelské družstvo Lidové strany v Brně, 1894-1919. ISSN 1802-6265.
- *Nová svoboda: pokrokový týdeník*. Praha: Otakar Janáček, 1924-1946.
- *Přítomnost: nezávislý týdeník*. Praha: František Borový, 1924-1945. ISSN 1805-2924.
- *Naše doba: revue pro vědu, umění a život sociální*. Praha - Královské Vinohrady: Jan Laichter, 1894-1949.

- *Časopis pro právní a státní vědu*. Brno: Právnická jednota Moravská, 1918-1947. ISSN 1801-3295.
- *Národní listy*. Praha: Julius Grégr, 1861 - 1941. ISSN 1214-1240.

### **Právní předpisy**

- Dekret prezidenta republiky č. 18/1944 Úř.Věst.čsl. o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění
- Dohoda mezi vládou Československé republiky a předsednictvem Slovenské národní rady ze dne 2. června 1945.
- Nařízení č. 328/1920 Sb., o organizaci kanceláří sněmovny poslanecké a senátu.
- Nařízení č. 48/1945 Sb., o volbě Prozatímního Národního shromáždění.
- Nařízení č. 632/1919 Sb., o zřízení Poradního sboru pro otázky hospodářské.
- Nařízení Slovenské národní rady č. 30/1945 Sb. n. SNR o zákonodárné moci na Slovensku.
- Nařízení Slovenské národní rady č. 40/1944 Sb. n. SNR o dočasných plnomocenstvách predsedníctvu Slovenskej národnej rady a členom predsednictva Slovenskej národnej rady.
- Opatření č. 253/1938 Sb., o zániku mandátů některých členů Národního shromáždění.
- Pillersdorfova ústava
- Protokol o jednání vlády Československé republiky a Slovenské národní rady ze dne 11.dubna 1946.
- Schmerlingova ústava
- Smlouva č. 508/1921 Sb., mezi čelnými mocnostmi spojenými i sdruženými a Československem, podepsaná v Saint-Germain-en-Laye dne 10. září 1919
- Stadionova ústava
- Třetí pražská dohoda.
- Ústavní dekret č. 47/1945 Sb.II, o Prozatímním Národním shromáždění.
- Ústavní dekret č. 47/1945 Sb.II, o Prozatímním Národním shromáždění.
- Ústavní zákon č. 234/1920 Sb., o zastoupení sibiřských legionářů v poslanecké sněmovně.
- Ústavní zákon č. 299/1938 Sb., o autonomii Slovenskej krajiny.

- Ústavní zákon č. 328/1938 Sb., o autonomii Podkarpatské Rusi.
- Ústavní zákon č. 330/1938 Sb., o zmocnění ke změnám ústavní listiny a ústavních zákonů republiky Česko-Slovenské a o mimořádné moci nařizovací.
- Ústavní zákon č. 65/1946 Sb., o Ústavodárném Národním shromáždění.
- Vládní nařízení č. 18/1924 Sb., o volbách do Národního shromáždění za Podkarpatskou Rus na první volební období.
- Vládní nařízení č. 202/1933 Sb., kterou se vydávají podrobné předpisy o zabavení, úschově a správě majetku politických stran, jejichž činnost byla zastavena nebo jež byly rozpuštěny, a o opatřeních, aby tento majetek neunikl zabavení.
- Vládní nařízení č. 355/1938 Sb., o politických stranách.
- Vládní nařízení č. 384/1938 Sb., o zřízení Státní hospodářské rady.
- Výnos č. 75/1939 Sb., o Protektorátu Čechy a Morava.
- Zákon č. 108/1933 Sb., o ochraně cti.
- Zákon č. 115/1921 Sb., o náhradě předsedům, místopředsedům a členům obou sněmoven Národního shromáždění republiky Československé.
- Zákon č. 119/1873 ř.z., jímž se uvádí trestní řád.
- Zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky
- Zákon č. 123/1920 Sb., kterým vydává se řád volení do poslanecké sněmovny.
- Zákon č. 124/1920 Sb., o složení a pravomoci senátu.
- Zákon, kterým se mění základní zákon o říšském zastoupení z 26. února 1861. In: *Říšský zákoník*. Vídeň, ročník 1867, číslo 141.
- Zemské zřízení zemského Sněmu Království českého, 1861. In: *Říšský zákoník*. ročník 1861, číslo 20.
- Zákon, jímžto se změňuje základní zákon o zastupitelstvu říšském daný dne 21. prosince 1867, 1873. In: *Říšský zákoník*. Vídeň, ročník 1873, XV., číslo 40.
- Zákon č. 125/1920 Sb., o volebním soudě.
- Zákon č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy.
- Zákon č. 126/1924 Sb., o účinku žádostí za souhlas sněmoven ku trestnímu stíhání členů Národního shromáždění na běh promlčecí lhůty.

- Zákon č. 140/1947 Sb., o jednacím řádu ústavodárného Národního shromáždění.
- Zákon č. 144/1924 Sb., o inkompatibilitě (neslučitelnosti).
- Zákon č. 145/1924 Sb., kterým se doplňuje a mění zákon o volebním soudě.
- Zákon č. 161/1920 Sb., o volbě presidenta republiky.
- Zákon č. 162/1920 Sb., o ústavním soudě.
- Zákon č. 17/1907 ř.z., o volbě členů poslanecké sněmovny říšské rady
- Zákon č. 176/1931 Sb., o úsporných opatřeních platových ve veřejné správě.
- Zákon č. 195/1946 Sb., o použitelnosti předpisů z doby nesvobody.
- Zákon č. 201/1933 Sb., o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran.
- Zákon č. 204/1932 Sb., o úsporných opatřeních personálních.
- Zákon č. 205/1925 Sb., kterým se mění řád volení do poslanecké sněmovny ze dne 29. února 1920, č. 123 Sb. z. a n..
- Zákon č. 205/1932 Sb., o zřízení parlamentní úsporné a kontrolní komise.
- Zákon č. 247/1933 Sb., kterým se stanoví srážky z platů členů Národního shromáždění.
- Zákon č. 28/1946 Sb., o úpravě stálých seznamů voličských.
- Zákon č. 301/1921 Sb., kterým se zřizuje úsporná parlamentní komise.
- Zákon č. 317/1920 Sb., kterým se doplňuje zákon ze dne 20. prosince 1918, č. 94 Sb. z. a n., o platech ministrů.
- Zákon č. 319/1920 Sb., o náhradě předsedům, místopředsedům a členům sněmovny.
- Zákon č. 325/1920 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny Národního shromáždění.
- Zákon č. 326/1920 Sb., o jednacím řádu senátu Národního shromáždění.
- Zákon č. 327/1920 Sb., o jednacím řádě Stálého výboru podle § 54 ústavní listiny.
- Zákon č. 36/1934 Sb., o trestním stíhání presidenta republiky a členů vlády podle §§ 34, 67 a 79 ústavní listiny.
- Zákon č. 37/1918 Sb., o prozatímní ústavě

- Zákon č. 56/1927 Sb., o volebním právu příslušníků branné moci a četnictva.
- Zákon č. 663/1919 Sb., o stálých seznamech voličských.
- Zákon č. 75/1919 Sb., Řád volení v obcích republiky Československé.
- Zákon č. 88/1933 Sb., kterým se mění a doplňují některá ustanovení zákona ze dne 15. dubna 1920, č. 325 Sb. z. a n., o jednacím řádu poslanecké sněmovny Národního shromáždění.
- Zákon č. 89/1933 Sb., kterým se mění a doplňují některá ustanovení zákona ze dne 15. dubna 1920, č. 326 Sb. z. a n., o jednacím řádu senátu Národního shromáždění.
- Zákon č. 94/1918 Sb., o platech ministrů.
- Zákon č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů.
- Zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého.
- Vládní nařízení č. 4/1939 Sb.I, kterým se mění a doplňuje vládní nařízení ze dne 23. prosince 1938, č. 355 Sb. z. a n., o politických stranách.
- Dekret prezidenta republiky č. 1/1940 Úř.Věst.čsl. o ustanovení Státní rady jako poradního sboru prozatímního státního zřízení ČSR.
- Dekret prezidenta republiky č. 2/1940 Úř.Věst.čsl. o prozatímním výkonu moci zákonodárné.
- Dekret prezidenta republiky č. 3/1942 Úř.Věst.čsl. jímž se mění ústavní dekret prezidenta republiky ze dne 21. července 1940, č. 1 Úř. věst. čsl., o ustavení Státní rady jako poradního sboru prozatímního státního zřízení Československé republiky.
- Ústavní dekret prezidenta republiky č. 11/1944 Úř.Věst.čsl. o obnovení právního pořádku.
- Dekret č. 12/1944 Úř.Věst.čsl., kterým se ustanovuje doba nové organizace soudů.

### **Tisky**

- *Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se stanoví srážky platů poslaneckých* [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Národního shromáždění, 1933 [cit. 21. 3. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 2436.

- *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o úsporných opatřeních platových ve veřejné správě* [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Národního shromáždění, 1931 [cit. 21. 3. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 1466.
- *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o zastavování činnosti a rozpouštění politických stran* [online]. Praha: Národní shromáždění československé, 1933 [cit. 26. 2. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 2355.
- *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o zřízení parlamentní úsporné a kontrolní komise* [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Národního shromáždění, 1932 [cit. 5. 3. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 2101.
- *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se uvozuje ústavní listina* [online]. Praha: Národní shromáždění československé, 1920 [cit. 29. 1. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 2421.
- *Důvodová zpráva vládního návrhu o volebním právu příslušníků branné moci a četnictva* [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Národního shromáždění, 1926 [cit. 1. 3. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 561.
- *Důvodová zpráva vládního návrhu zákona o řádu volení pro Národní shromáždění Československé republiky* [online]. Praha: Národní shromáždění československé, 1919 [cit. 15. 2. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 969.
- *Důvodová zpráva vládního návrhu zákona o volebním soudu* [online]. Praha: Národní shromáždění československé, 1920 [cit. 20. 2. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 1819.
- *Návrh Dra. Boučka, Slavíčka a soudr., aby vydán byl zákon ústavní* [online]. Praha: Národní shromáždění československé, 1919 [cit. 29. 12. 2021]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 671.
- *Zpráva ústavně-právního výboru o vládním návrhu zákona* [online]. Praha: Národní shromáždění československé, 1933 [cit. 26. 2. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 2358.

- *Zpráva ústavně-právního výboru o vládním návrhu zákona, kterým se mění řád volení v obcích* [online]. Praha: Národní shromáždění československé, 1922 [cit. 26. 2. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 3767.
- *Zpráva ústavně-právního výboru o vládním návrhu zákona, kterým se mění řád volení do poslanecké sněmovny* [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Národního shromáždění, 1925 [cit. 6. 3. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 5291.
- *Zpráva ústavního výboru o návrhu zákona o zastoupení sibiřských legionářů v poslanecké sněmovně* [online]. Praha: Národní shromáždění československé, 1920 [cit. 25. 2. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 2703.
- *Zpráva ústavního výboru o předloze řádu volení do obcí* [online]. Praha: Národní shromáždění československé, 1919 [cit. 6. 3. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 302.
- *Zpráva ústavního výboru o vládním návrhu o řádu volení do Poslanecké sněmovny* [online]. Praha: Národní shromáždění československé, 1920 [cit. 15. 2. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 2374.
- *Zpráva ústavního výboru o vládním návrhu zákona volebním soudu* [online]. Praha: Národní shromáždění československé, 1920 [cit. 20. 2. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 2424.
- *Zpráva výboru ústavně-právního o návrhu poslanců Mašaty, Tomáška, dra Patejdla, dra Noska, Ježka, Hackenberga, dra Hodiny a druhů na změnu a doplnění některých ustanovení zákona ze dne 15. dubna 1920, č. 325 Sb. z. a n., o jednacím řádu poslanecké sněmovny Národního shromáždění* [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Národního shromáždění, 1933 [cit. 15. 3. 2022]. In: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, tisk č. 2271.

#### **Internetové zdroje**

- ROZTOČIL, Aleš. *Legislativa a judikatura k rozpouštění politických stran v první republice*. JurP. - Jurisprudence (Wolters Kluwer) [online]. 2009,

20.11.2009, 2009(7) [cit. 2022-03-21]. Dostupné z:

<https://www.aspi.cz/products/lawText/7/35784/1/2#>.

- *Sladký život prvorepublikových úředníků* [online]. [cit. 21.3.2022]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/stoletistatistiky/sladky-zivot-prvorepublikovych-uredniku>.



## SUMMARY

Characteristic and closer look on the legal status of members of the National Assembly in years 1920-1939 is one of the historical topics which has meaning not only for law historians but for laic interested in understanding of the events happening in years 1938-1948 in whole Czechoslovakia as well.

This topic is also overlapping in a presence because parliamentarianism in Czechoslovakia, respectively in Czech Republic after year 1989, was based on basics created during first republic.

In the first chapter I took a look on previous legal reforms of whole parliamentarianism in Austria-Hungary monarchy, where although first constitutions had been published in late 40s of 19th century, an efficiency earned the one from 1861, called Schmerling's. Even back then, at the times of first modern parliamentary reforms, had been appearing in a text institutes typical for today's reforms of laws of lawmakers such as immunity and incompatibility of functions.

It was also important for development of the reform of electoral law, which is of course closely related to a parliament and its structure. In the first invalid constitutions it was enshrined relatively liberally, however in Schmerling's constitution there was an Upper House named by emperor or occupied by members of aristocrats and a Lower House was voted only indirectly. As time passed by the electoral law had started to be as liberalized that on the beginning of 20th century was cancelled majority of voting censuses and this right has started to be closer to its present image. So after the formation of Czechoslovakia has been a big change made by enabling performance of voting right to women and members of armed forces. Electoral law during the first republic was characterized mainly by proportional representation. Along with practice of reverses by which was lawmaker committed to renounce on his mandate it led to huge power of political parties, which weren't regulated by a law. That came as far that Czechoslovakia became known as "state of parties".

Parliament by itself was consisted of two houses: Chamber of Deputies and Senate. The image and existence of Senate were discussed for a long time during preparation of constitution, when almost every political party had its own image of a form of parliament. Compromise between the opinions of two biggest parties - Agrárníci and social democrats - had won and then an upper house has been formed.

In fact a upper house wasn't different from a downer house which caused that advantages of bicameralism were suppressed.