

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Matyáš Josefík

**Kooptace do zákonodárných sborů v revolučních
okamžicích našich dějin**

Diplomová práce

Olomouc 2020

Prohlášení

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma *Kooptace do zákonodárných sborů v revolučních okamžicích našich dějin* vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.“

V Rožnově pod Radhoštěm dne 10. prosince 2020

Matyáš Josefík

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval doc. JUDr. Jiřímu Jiráskovi, CSc., vedoucímu této diplomové práce, za cenné připomínky a rady, které mi poskytl při vypracovávání této práce.

Obsah

Seznam použitých zkratk	6
Úvod	7
1 Pojem kooptace	9
1.1 Definice pojmu kooptace	9
1.2 Kooptace do zákonodárných sborů	10
2 Ústavněprávní rámec československé federace	12
2.1 Ústava Československé socialistické republiky	12
2.2 Zakotvení moci zákonodárné v Ústavě ČSSR	12
2.3 Federalizace republiky	13
2.4 Koncepce československé ústavy po federalizaci	14
2.5 Zakotvení moci zákonodárné po federalizaci republiky	15
2.6 Detailněji ke vzniku České národní rady	17
3 Kooptace do Federálního shromáždění, České národní rady a Slovenské národní rady v letech 1969 - 1971	19
3.1 Společenská situace	19
3.2 Ústavněprávní rámec kooptace	19
3.3 Způsob provedení kooptace	20
3.4 Rozsah kooptace	21
4 Kooptace do Federálního shromáždění, České národní rady a Slovenské národní rady v letech 1989 – 1990	24
4.1 Zákonodárné sbory před listopadem 1989	24
4.2 Společenská situace v době probíhající sametové revoluce do první vlny kooptací	25
4.3 První vlna kooptací – ústavní zákon č. 183/1989 Sb.	28
4.4 Rozsah první vlny kooptací	30
4.5 Druhá vlna kooptací – ústavní zákon č. 14/1990 Sb.	32
4.6 Rozsah druhé vlny kooptací	35

5	Srovnání kooptací v letech 1969 – 1971 s kooptacemi v letech 1989 – 1990	37
5.1	Srovnání ústavněprávního rámce kooptací.....	37
5.2	Srovnání společenské situace	40
5.3	Kooptace a historický kontext	42
5.4	Kooptace a středoevropský kontext.....	45
6	Kooptace do zákonodárných sborů jako poučení z minulosti	47
	Závěr	53
	Zdroje	55
	Shrnutí.....	61
	Summary	62

Seznam použitých zkratek

ČNR – Česká národní rada

ČR – Česká republika

ČSR – Česká socialistická republika

ČSFR – Česká a Slovenská federativní republika

ČSSR – Československá socialistická republika

FS – Federální shromáždění Československé socialistické republiky

KSČ – Komunistická strana Československa

LZPS – usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (Listina základních práv a svobod)

NS – Národní shromáždění Československé socialistické republiky

OF – Občanské fórum

OZ – zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

PČR – Parlament České republiky

SL FS – Sněmovna lidu Federálního shromáždění Československé socialistické republiky

SN FS – Sněmovna národů Federálního shromáždění Československé socialistické republiky

SNR – Slovenská národní rada

SSR – Slovenská socialistická republika

SSSR – Svaz sovětských socialistických republik

ÚS – Ústavní soud České republiky

Ústava ČR – Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Ústava ČSSR – Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky

ÚV KSČ – Ústřední výbor Komunistické strany Československa

VPN – Veřejnost proti násilí

ZOK – zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (Zákon o obchodních korporacích)

Úvod

Dějiny naší země jsou plné zlomových okamžiků. V tomto ohledu není 20. století výjimkou. Šlo o období, kdy se v naší zemi střídala demokracie s totalitou téměř v rádech desetiletí. Tato skutečnost se projevila i do právní oblasti, kdy se právní prostředí našeho státu několikrát významně změnilo.

Slovo „revoluce“ je odvozeno z latinského slova „revolvere“, což v češtině znamená „převracet“. Jednoduše jde tedy o převrat. Jakou má tento převrat podobu, záleží na mnoha okolnostech vesměs společenských a ekonomických. V revoluci neplatí žádná dosavadní pravidla, proto je revoluce revolucí. Tato pravidla jsou v momentě revoluce změněna. Fenomémem československých ústavněprávních dějin jsou tzv. kooptace. V rámci některých revolučních okamžiků byly formou kooptace formovány československé zákonodárné sbory. Vzhledem k tomu, že se jedná o netradiční institut sloužící k formování zákonodárných sborů, stojí za to jej rozebrat. Tento institut byl v našich nejnovějších ústavních dějinách použit několikrát. Pokud se však zaměříme na období totality, najdeme 2 zárné případy kooptací. Nejprve v souvislosti s pohnutými událostmi roku 1968 a počátku nastupující normalizace, kdy došlo k utužení poměrů v naší zemi, podruhé naopak v době, kdy se poměry uvolňovaly a pozvolna docházelo k demokratizačnímu procesu v rámci sametové revoluce na přelomu let 1989 a 1990. Právě tato vlna kooptací s sebou nese zásadní důsledky i do dnešní doby, neboť demokratické poměry do dneška panují, stejně jako je nezanedbatelný její vliv na formování polistopadové politické a právní kultury. Cílem této diplomové práce je rozebrat daný institut z hlediska právních principů, zejména principu právního státu, podrobně analyzovat proběhlé vlny kooptací, komparovat tyto vlny mezi sebou, a to z hlediska jednak způsobu provedení, jednak z hlediska společenské situace tehdejších let. Cílem je dospět k závěrům, které nám jasně odpoví na otázku, zda použití institutu kooptace pro formování zákonodárného sboru je pouhým projevem revoluce a zda je s ohledem na principy právního státu ospravedlnitelné.

V úvodní kapitole diplomové práce nejprve rozeberu pojem „kooptace“ jako takový a poté jej napasuji na problematiku ústavního práva. Následovat bude kapitola, v níž se obecně budu věnovat ústavněprávnímu rámci tehdejší doby, jelikož je nutné pochopit, na jakém ústavněprávním základě byl institut kooptací použit. V dalších kapitolách se již budu věnovat jednotlivým případům kooptací. Nejprve to budou kooptace, které proběhly v souvislosti se společenskými změnami v roce 1968 a na počátku normalizace. Zaměřím se především na ústavněprávní rámec, aktéry, způsob provedení a cíl tehdejších kooptací. Předmětem zkoumání v další kapitole budou kooptace provedené v letech 1989 – 1990. Zde se však (mimo

výše uvedené) zaměřím i na otázku některých dalších ústavněprávních změn přijatých v souvislosti s kooptacemi, ale i těch souvisejících s konáním prvních po více než 40 letech totality skutečně svobodných voleb, a to vzhledem k přesahu do dnešní doby.

Obsahem předposlední kapitoly bude komparace kooptačních vln v letech 1969 – 1970 a 1989 – 1990. Kooptace budou srovnávány z hlediska společenské situace, ústavněprávního rámce, způsobu provedení, cílů a důsledků, přičemž kooptace budou zasazeny do mnoha kontextů. Zaměřím se také na otázku kontinuity právního státu, která s problematikou kooptací souvisí s ohledem na zhodnocení určité (ne)demokratičnosti daného postupu.

Poslední kapitola bude patřit posouzení, zda by takovýto postup (z hlediska ústavního práva) obstál i v dnešní době. Toto posouzení je důležité zejména proto, že dnes žijeme ve společnosti demokratické a je nutné posoudit, zda by v demokratickém právním státě zakotvení takového řešení obstálo, popř. zda by bylo ideálnější se jeho zakotvení vyhnout.

Závěr diplomové práce bude patřit naplnění cíle diplomové práce, a sice odpovědi na výzkumnou otázku, zda je institut kooptace do zákonodárných sborů v souladu s principy ústavního práva (zejména s principem právního státu), a to i v revolučních okamžicích.

Užitečnost rozboru daného tématu spočívá nejen v jasné odpovědi na hlavní výzkumnou otázku, ale také v možném zhodnocení postupu s odstupem 30 let, kdy naše země je demokratická, stejně tak jako v možném zhodnocení jeho vlivu na současné právní i politické prostředí naší země v dnešní době.

1 Pojem kooptace

1.1 Definice pojmu kooptace

Termínem „kooptace“ se v právním slova smyslu označuje rozšíření kolektivního voleného orgánu jiným způsobem než volbou, a sice doplnění na základě rozhodnutí toho samotného orgánu, respektive jeho zvolených členů.¹ Pojem pochází z latinského slova „cooptare“, což lze přeložit jako „doplňovat“. Dle Karola Rebro, který se zabýval římským právem, latinský pojem „*cooptatio*“ znamená „*přibrání nebo doplňovací volba do sboru, jehož se zvolený stává členem*“². Kooptace byla uplatňována již v římském právu, např. jako specifický způsob pro doplnění členů římského senátu, kdy cenzoři měli do určité míry volnou ruku při ustavování členů senátu a mohli senátora také úřadu zbavit. Disponovali tak oprávněním kooptace členů senátu. Nutno však podotknout, že již tehdy panovaly pochybnosti některých autorů o demokratičnosti takového postupu.³ Postup kooptace se přenesl i do dnešního práva, kdy římské právo s ohledem na náš právní vývoj posloužilo jako inspirační zdroj.

Kooptace jakožto právní institut se vyskytuje jak v soukromém, tak ve veřejném právu. V dnešní době je kooptace jako způsob ustavování kolektivního orgánu typická např. pro spolky dle OZ, obchodní korporace dle ZOK⁴ či stavovské komory.⁵ Můžeme ji nalézt i ve stanovách některých politických stran.⁶ Účelem právní úpravy kooptace je zachování kontinuity činnosti určitého voleného orgánu, zjednodušení jeho činnosti v případě, že orgán není plně obsazen, přičemž kooptace brání jeho ochromení.⁷

Na příkladu spolku dle OZ lze pochopit, jak samotný proces kooptace probíhá. V případě uvolnění místa člena (případně členů) voleného orgánu (např. statutární orgán spolku), přijme tento orgán rozhodnutí o jmenování náhradních členů orgánu. Funkční období těchto kooptovaných členů však trvá pouze do nejbližšího zasedání orgánu, který je příslušný k volbě členů. Z ustanovení § 246 odst. 2 OZ tedy vyplývá, že toto řešení obsazení orgánu je

¹ ROUBAL, Petr. *Starý pes, nové kousky: kooptace do Federálního shromáždění a vytváření polistopadové politické kultury*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, 2013, s. 5.

² REBRO, Karol. *Latinské právníké výrazy a výroky*. Přeložil Emil CHAROUS. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 72.

³ Viz DOSTALÍK, Petr. *Smišená forma vlády v římské republikánské ústavě v Ciceronově díle*. Brno. 2007. Disertační práce. Masarykova Univerzita. Právnická fakulta, s. 135.

⁴ Srov. § 444 ZOK.

⁵ Srov. Čl. 10 usnesení sněmu České advokátní komory ze dne 8. listopadu 1999, kterým se schvaluje organizační řád České advokátní komory.

⁶ Srov. § 35 stanov KDU-ČSL.

⁷ Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 19. září. 2010, sp. zn. 29 Cdo 3718/2009.

pouze dočasné a mimořádné, byť je třeba podotknout, že jde o dispozitivní ustanovení, stanovy spolku tak mohou určit jinak.

Pro účely této diplomové práce je však důležité zmínit, že slovo kooptace nemá svůj význam pouze v právu. Jak píše Roubal, v sociologii má dané slovo význam určitého začlenění marginálních opozičních skupin do hlavního proudu.⁸ Ke kooptaci jak ve významu sociologickém, tak ve významu právním došlo v naší zemi během první fáze demokratizačního procesu (během sametové revoluce).

1.2 Kooptace do zákonodárných sborů

Kooptace je jedním ze způsobů ustavování do funkcí, které jsou v demokratickém státě užívány. Pro řádné ustavování zákonodárných sborů tento způsob v demokratických právních státech typický není.⁹ Důvodem může být její snadná možnost zneužití ze strany vládnoucí elity. V demokratických právních státech platí za řádný způsob pro ustavování zákonodárných sborů svobodné volby realizované na základě všeobecného, rovného volebního práva s tajným hlasováním.¹⁰ Volby jsou jedním z projevů principu suverenity lidu, což je princip, který je moderním demokratickým ústavám vlastní již od doby osvícenských myšlenek.¹¹ Právě svobodné volby realizují onu suverenitu lidu. Jiné způsoby ustavování do funkcí z ní sice mohou rovněž vycházet, nicméně nejedná se o přímý nástroj realizace suverenity lidu, který je v demokratických státech žádoucí k ustavování zákonodárných sborů, které se dají považovat za jedny z nejdůležitějších státních orgánů, jelikož ze své podstaty mají být přímým reprezentantem vůle lidu.

V našem ústavním vývoji však lze nalézt určité výjimky, kdy suverenita lidu nebyla prostřednictvím voleb do zákonodárných sborů realizována, přičemž bylo použito jiných postupů k ustavování zákonodárných sborů. Jednu z hlavních výjimek představují změny v souvislosti se vznikem samostatného československého státu v roce 1918. Při ustavování Národního výboru československého, tj. zákonodárného sboru, který měl legislativně připravit vznik nového státu, bylo použito výsledků voleb do Říšské rady v roce 1911, přičemž počet členů Národního výboru odpovídal počtu zisku mandátů českých politických stran. Podle stejného klíče bylo dne 14. listopadu 1918 ustaveno Revoluční národní shromáždění, kdy byl rozšířen počet členů Národního výboru z 38 na 256 (později až na 270). Poslanci byli

⁸ ROUBAL: *Starý pes, nové kousky...*, s. 5.

⁹ K atributům liberálně demokratického státu blíže GROSPICĚ, Jiří. In PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. 1. díl, Obecná státověda*. Praha: Linde Praha, a. s. - Právnické a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 1998, s. 90.

¹⁰ Tamtéž, s. 91.

¹¹ Např. MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. *O duchu zákonů*. Přeložil Stanislav LYER. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003, s. 40.

jednotlivými stranami jmenováni.¹² Kromě zisku mandátů českých politických stran byl při rozšíření zohledněn i zisk hlasů voličů ve volbách do Říšské rady v roce 1911. Tento postup je nazýván podle jednoho z „mužů 28. října“ a meziválečného předsedy vlády Antonína Švehly jako tzv. Švehlův klíč.¹³

Na základě ústavního zákona č. 234/1920 Sb. z. a n., o zastoupení sibiřských legionářů v Poslanecké sněmovně, byli dne 8. června 1921 do Poslanecké sněmovny Národního shromáždění republiky Československé kooptováni 4 zástupci legionářů, kteří byli navrženi Československou obcí legionářskou.¹⁴ Mandáty jim však byly na základě výše jmenovaného zákona zaručeny jen na dobu prvního volebního období, tj. do roku 1925.¹⁵

¹² ROUBAL: *Starý pes, nové kousky...*, s. 8.

¹³ ŠTENPIEN, Erik. Volebné zákony pre voľby do najvyšších štátných orgánov tzv. prvej ČSR. In OROSZ, Ladislav a MAJERČÁK, Tomáš (eds). *Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike: (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky) : zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie, Košice 26-27. júna 2014*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2014, s. 38.

¹⁴ Stenoprotokol z 69. schůze Poslanecké sněmovny Národního shromáždění republiky Československé konané dne 24. června 1921.

¹⁵ Viz ústavní zákon č. 234/1920 Sb. z. a n., o zastoupení sibiřských legionářů v Poslanecké sněmovně.

2 Ústavněprávní rámec československé federace

2.1 Ústava Československé socialistické republiky

V roce 1960 vstoupil v platnost ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky (dále Ústava ČSSR). Ústava ČSSR v Československu platila až do roku 1992 (tedy do samotného zániku Československa), byla však několikrát zásadně novelizována. Jedná se o ústavu socialistickou, jež byla nazývána též „ústavou vítězného socialismu“.¹⁶ Ústava ČSSR o vítězství socialismu hovoří přímo ve své preambuli¹⁷, zakotvuje nový název státu na Československá socialistická republika (dále ČSSR) a ve vlastním textu Ústavy ČSSR nalezneme mnoho odkazů na zásady socialistického zřízení. Z dnešního pohledu je problematický čl. 4, který zakotvuje vedoucí úlohu KSČ ve společnosti. Na přípravě Ústavy ČSSR se spolupodílel i Zdeněk Jičínský, který je s pozdějšími kooptacemi neodmyslitelně spjat. Ten se později nechal slyšet, že se původně Ústava ČSSR neměla nazývat socialistickou, ale stalo se tak jednak v souvislosti s rokem 1960, kdy vrcholily tzv. socialistické přeměny společnosti a jednak z popudu tehdejšího prezidenta republiky Antonína Novotného, který měl tendenci vývoj „slovně popohánět“.¹⁸ Sám Jičínský Ústavu ČSSR zpětně hodnotil jako ne příliš kvalitní.¹⁹

2.2 Zakotvení moci zákonodárné v Ústavě ČSSR

V původním znění Ústavy ČSSR z roku 1960 je zákonodárná moc soustředěna do dvou hlav. Primárně jde o hlavu třetí, která zakotvuje Národní shromáždění (dále NS) jako nejvyšší orgán státní moci ČSSR, přičemž jej označuje jako jediný zákonodárný sbor.²⁰ Prvky zákonodárství však můžeme spatřit i v hlavě šesté, jež zakotvuje Slovenskou národní radu (dále SNR). Ústava ČSSR prohlašuje SNR za „národní orgán státní moci a správy na Slovensku“. SNR je rovněž svěřena určitá zákonodárná pravomoc, např. usnášení se v případě, kdy ji k tomu NS zmocní.²¹

NS mělo celkem 300 poslanců. Ti byli voleni lidem na dobu 4 let a lidu se ze své funkce zodpovídali. Ústava ČSSR dokonce zakotvovala možnost jejich odvolání.²²

¹⁶ JIČÍNSKÝ, Zdeněk, LEVIT, Pavel. *Socialistická ústava ČSSR: ucelený výklad ústavy*. Praha: Státní nakladatelství politické literatury, 1961, s. 5.

¹⁷ V textu Ústavy ČSSR nazvané jako „prohlášení“.

¹⁸ PAMĚŤ NÁRODA. *Profesor Zdeněk Jičínský* [online]. pametnaroda.cz [cit. 1. září 2020]. Dostupné na <<https://www.pametnaroda.cz/cs/jicinsky-zdenek-1929>>.

¹⁹ JIČÍNSKÝ, Zdeněk. *Československý parlament v polistopadovém vývoji*. Praha: Nadas, 1993, s. 24.

²⁰ Čl. 39 odst. 1 Ústavy ČSSR.

²¹ Čl. 74 písm. b) Ústavy ČSSR.

²² Čl. 39 odst. 2 a 3 Ústavy ČSSR.

SNR se sídlem v Bratislavě byla orgánem s poměrně bohatou historií. Její vznik se datuje do období tzv. Slovenského státu²³, kdy SNR působila jako odbojový orgán. Ústavního zakotvení se dočkala již Ústavou z roku 1948. Ústava ČSSR ji zakotvuje jako zvláštní orgán jak z důvodů „uznání svébytnosti slovenského národa“, tak z důvodu „uznání rovnoprávnosti Čechů a Slováků“ a „manifestace stvrzení dobrovolného spojení obou národů v jednom státě“.²⁴ Dle Ústavy ČSSR tvoří SNR její poslanci, kteří jsou voleni lidem na Slovensku na dobu 4 let, jsou lidu rovněž odpovědní a mohou být lidem odvoláni.²⁵ Volební obvody do SNR byly shodné s volebními obvody vytvořenými na Slovensku pro volby do NS.²⁶

ČSSR byla dle Ústavy ČSSR ve znění z roku 1960 unitárním státem. Přestože byla zakotvena SNR jako orgán státní moci a správy na Slovensku, její pravomoc byla poměrně zásadně omezena pouze na „věci národní a regionální povahy“, a to v duchu centralizace, jež byla výrazným prvkem Ústavy ČSSR.²⁷ Dle vnitřního uspořádání se tak nejednalo o federaci. K federalizaci ČSSR došlo až v roce 1968, respektive k 1. lednu 1969, kdy formálně vznikly dva nové útvary, a to Česká socialistická republika (dále ČSR) a Slovenská socialistická republika (dále SSR).

2.3 Federalizace republiky

Na federalizaci ČSSR se pracovalo již od ledna 1968 takřka po celý rok. Důležitý podnět však vzešel až v březnu 1968 ze SNR, která akcentovala potřebu federalizace zejména z důvodu, že dosavadní uspořádání se prakticky nepříliš osvědčilo.²⁸ Nutno podotknout, že se pozvolná proměna unitárního státu ve federaci udála v poněkud bouřlivém roce, kdy probíhal proces tzv. pražského jara, který byl dne 21. srpna 1968 zastaven invází vojsk Varšavské smlouvy do ČSSR. Přípravy na federalizaci republiky byly tedy realizovány ve fázi uvolňování poměrů, kdežto k samotné federalizaci došlo již v době, kdy se pomalu „plížila“ normalizace. Tato společenská změna je velice podstatná pro budoucí vývoj, neboť kooptace s ním velmi úzce souvisí. Stejně tak vezmeme-li v potaz, že k celému procesu došlo za necelý rok, a to ještě v době, kdy bylo nutno řešit problémy týkající se přítomnosti cizích vojsk na našem území, lze konstatovat, že proces federalizace byl proveden velmi (možná až příliš) rychle.²⁹

²³ Existující v letech 1939 – 1945.

²⁴ JIČÍNSKÝ, LEVIT: *Socialistická ústava ČSSR...*, s. 106.

²⁵ Čl. 73 odst. 2 a 3 Ústavy ČSSR.

²⁶ § 1 odst. 2 ústavního zákona č. 35/1960 Sb., o změně ústavního zákona o volbách do NS a o volbách do SNR a ústavního zákona o národních výborech.

²⁷ KUKLÍK, Jan. In KUKLÍK, Jan a kol. *Vývoj československého práva 1945-1989*. Praha: Linde Praha, 2009, s. 327.

²⁸ Vyhlášení SNR k nastúpenému smeru progresívneho rozvoja československej spoločnosti.

²⁹ ČISAŘ, Jaromír, KINDL, Vladimír. *Vývoj zákonodárství na území ČSR 1945-1990*. In SOUKUP, Ladislav. *Príspevky k vývoji právního řádu v Československu 1945-1990*. Praha: Karolinum, 2002, s. 88.

Z hlediska ústavního práva bylo milníkem procesu federalizace přijetí ústavního zákona č. 77/1968 Sb., o přípravě federativního uspořádání ČSSR. Ústavní zákon, jehož vznik byl iniciován tehdejší vládou dne 15. května 1968, byl NS přijat dne 24. června 1968. Ustanovení § 1 zmiňovaného zákona stanovilo podmínky přijetí ústavního zákona, kterým by byla vytvořena československá federace. K přijetí bylo zapotřebí souhlasu nejméně tří pětin všech poslanců NS zvolených v českých krajích a nejméně tří pětin všech poslanců NS zvolených na Slovensku. Ustanovení § 3 zmiňovaného zákona zřizovalo Českou národní radu (dále ČNR). Všechny 150 členů ČNR bylo zvoleno NS (k ustavení ČNR detailněji viz dále). Obě národní rady po projednání předložily návrh ústavního zákona o československé federaci NS, které jej přijalo dne 27. října 1968.³⁰ Účinnost ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci (dále jen ústavní zákon o čs. federaci) byla stanovena na 1. leden 1969. Flegl konstatuje, že k přeměně unitárního Československa ve federaci došlo zcela ústavní cestou, neboť k ní došlo na základě ústavy ČSSR a taktéž pro tento případ ad hoc přijatého ústavního zákona č. 77/1968 Sb.³¹

2.4 Koncepce československé ústavy po federalizaci

Federalizace republiky zásadně pozměnila celou koncepci československé ústavy. Formálně sice stále šlo o ústavu psanou, rigidní a republikánskou, přijetím ústavního zákona o čs. federaci však došlo k tomu, že se již nejednalo o jednotný ucelený kodex, který by upravoval základní pravidla fungování státu, jak bylo v našich moderních ústavních dějinách zvykem do té doby.³² Ústavním zákonem o čs. federaci byly některé články i celé hlavy Ústavy ČSSR zrušeny, přičemž tento zákon obsahoval vlastní právní úpravu. Ústavní zákon o čs. federaci rozdělil působnost mezi federaci a jednotlivé republiky³³, přičemž stanovil taxativní výčet věcí výlučně spadajících do působnosti federace³⁴ (zahraniční politika, obrana státu, měna, federální hmotné rezervy, federální zákonodárství, kontrola federálních orgánů a federální ústavnosti), dále vymezil věci spadající do tzv. společné působnosti federace i republik³⁵ (plánování, finance, bankovníctví, cenové věci, zahraniční hospodářské vztahy, průmysl, zemědělství, doprava, pošty a telekomunikace, věda a technika, práce a mzdy, sociální politika, socialistické podnikání, normalizace, míry a váhy, patenty a vynálezy, vnitřní pořádek,

³⁰ FLEGL, Vladimír. In ZDOBINSKÝ, Stanislav a kol. *Československá ústava: komentář*. Praha: Panorama, 1988, s. 35.

³¹ Tamtéž.

³² Tamtéž, s. 42.

³³ Úprava působnosti však byla později dotčena ústavním zákonem č. 125/1970 Sb., který změnil kompetence ve prospěch federace a v neprospěch jednotlivých republik.

³⁴ Čl. 7 ústavního zákona o čs. federaci.

³⁵ Čl. 8 ústavního zákona o čs. federaci.

bezpečnost státu, tisk a informace³⁶) a dále stanovil, že tam, kde není výslovně stanovena působnost federace, platí působnost jednotlivých republik.³⁷ Ústavní zákon v této souvislosti vytvořil nový legislativní orgán – Federální shromáždění (dále FS) a zakotvil nové principy a instituty, které reagují na federalizaci republiky (princip zákazu majorizace³⁸, 2 sněmovny, z nichž jedna je volena na základě principu občanského a druhá na základě principu národního).³⁹

Přijetí ústavního zákona o čs. federaci nebylo jedinou změnou, která ovlivnila tehdejší podobu československé ústavy (uvedme např. přijetí ústavního zákona č. 144/1968 Sb., o postavení národností v ČSSR). Je tedy nutno vzít v potaz, že pod tehdejšími pojmy ústava⁴⁰, jen nutné chápat větší počet předpisů síly ústavního zákona (podobně jako je tomu dnes u pojmu *ústavní pořádek*⁴¹). Flegl vymezuje pojem ústava na základě nejen formy (neboť ústavních zákonů bylo větší množství), ale též obsahu daného ústavního zákona. Ústavu dle něj tedy tvoří celkově pět⁴² základních ústavních zákonů, „*kteřé uceleně regulují související společenské vztahy, a to na základy společenského zřízení, základní práva, svobody a povinnosti občanů, národně státní zřízení a soustavu, základy organizace a činnosti, kompetenci a vzájemné vztahy československých státních orgánů*“.⁴³

2.5 Zakotvení moci zákonodárné po federalizaci republiky

Právní stav po federalizaci republiky byl následující. Stěžejní částí úpravy moci zákonodárné byla hlava třetí ústavního zákona o čs. federaci. Ta zakotvovala FS, jakožto nejvyšší orgán státní moci a jediný zákonodárný sbor.⁴⁴ FS bylo tvořeno dvěma rovnoprávnými sněmovnami.⁴⁵ Sněmovna lidu (dále SL) měla 200 poslanců volených na 5 let. Bylo stanoveno celkově 200 volebních obvodů úměrně dle počtu obyvatel ČSSR (princip občanský). Sněmovna národů (dále SN) měla 150 poslanců, přičemž volební období bylo taktéž 5 let. Rozdíl spočíval

³⁶ KUKLÍK, Jan. In KUKLÍK a kol.: *Vývoj československého práva...*, s. 342.

³⁷ Čl. 9 ústavního zákona o čs. federaci.

³⁸ Institut, který bránil české reprezentaci přehlasovat slovenskou ve SN, zakotven v čl. 41 a 42 ústavního zákona o čs. federaci, viz PEŠKA, Pavel. In ZDOBINSKÝ a kol.: *Československá ústava: komentář...*, s. 299 – 301 (čl. 42 ústavního zákona o čs. federaci).

³⁹ FLEGL, Vladimír. In ZDOBINSKÝ a kol.: *Československá ústava: komentář...*, s. 37.

⁴⁰ V této práci je pod uvedením pojmu „ústava“ nebo „československá ústava“ myšlena právě ona československá ústava v širším slova smyslu.

⁴¹ Srov. Čl. 112 odst. 1 Ústavy ČR.

⁴² Těmito zákony byly: ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava ČSSR, ve znění pozdějších předpisů, ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o Československé federaci, ve znění pozdějších předpisů, ústavní zákon č. 144/1968 Sb., o postavení národností v ČSSR, ve znění pozdějších předpisů, ústavní zákon č. 10/1969 Sb., o radě obrany států, ve znění pozdějších předpisů a ústavní zákon č. 126/1970 Sb., o opatřeních v soustavě federálních ústředních orgánů, v jejichž čele stojí člen vlády ČSSR, ve znění pozdějších předpisů.

⁴³ FLEGL, Vladimír. In ZDOBINSKÝ a kol.: *Československá ústava: komentář...*, s. 46.

⁴⁴ Čl. 29 ústavního zákona o čs. federaci.

⁴⁵ JIČÍNSKÝ, Zdeněk. *Charta 77 a právní stát*. Brno: Doplněk, 1995, s. 210.

ve stanovení volebních obvodů, kdy do SN bylo 75 poslanců voleno v ČSR a 75 ve SSR (princip národní).⁴⁶ Existence dvou komor tehdejšího FS je dle Kysely ukázkovým příkladem rovného bikameralismu.⁴⁷ Volby do FS jinak detailněji upravoval později přijatý zákon č. 44/1971 Sb., o volbách do FS. Zatímco SL měla zobrazit úměrné zastoupení obyvatelstva celé ČSSR, přičemž byl brán ohled na to, aby z jednotlivých 200 poslanců každý zastupoval přibližně stejný počet obyvatel ČSSR, u SN byl kladen důraz na rovnoprávnost ČSR a SSR tím, že počet poslanců byl u každé republiky stejný, a to bez ohledu na počet obyvatel, který byl v ČSR větší. Vnitřní záležitosti FS, jako např. organizaci, zásady jednání, styky mezi sněmovnami a federální vládou atd. upravoval zákon č. 56/1969 Sb., o jednacím řádu FS, který byl novelizován zákonem č. 20/1971 Sb. Působnost FS byla stanovena čl. 36 a zákonodárná pravomoc čl. 37 ústavního zákona o čs. federaci.⁴⁸

Dne 1. 1. 1969, tedy účinností ústavního zákona o čs. federaci, se dosavadní NS v dosavadním složení přeměnilo ve SL FS v souladu s čl. 147 písm. a) zmíněného ústavního zákona. Poslance SN zvolily v lednu 1969 obě národní rady v souladu se čl. 147 písm. b) ústavního zákona o čs. federaci. Do SN mohli kandidovat pouze ti poslanci národních rad, kteří nebyli zároveň poslanci SL (tedy dřívějšího NS). SNR provedla volbu již 29. prosince 1968, ČNR až 23. ledna 1969.⁴⁹ Společná ustavující schůze celého FS se konala 30. a 31. ledna 1969.

Úprava moci zákonodárné byla dále soustředěna do hlavy sedmé ústavního zákona o čs. federaci. Ta zakotvovala státní orgány jednotlivých republik. Pro ČSR byla představitelem národní svrchovanosti a svébytnosti národa ČNR, pro SSR to byla SNR. Národní rada byla „nejvyšším zastupitelským sborem republiky a jejím jediným zákonodárným orgánem“⁵⁰. ČNR měla 200 poslanců, SNR měla 150 poslanců. Pro obě národní rady bylo stanoveno pětileté volební období.⁵¹ Ústavním zákonem o čs. federaci byla rovněž stanovena působnost národních rad, přičemž tato úprava korespondovala s úpravou působnosti FS.

⁴⁶ Čl. 31 ústavního zákona o čs. federaci.

⁴⁷ KYSELA, Jan. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 400.

⁴⁸ Působnost FS byla stanovena demonstrativním výčtem, patřilo do ní zejména usnášení se na Ústavě a ústavních zákonech ČSSR, jednání o zásadních otázkách vnitřní i zahraniční politiky, volba prezidenta ČSSR, kontrola činnosti vlády atd. Srov. Čl. 36 ústavního zákona o čs. federaci.

⁴⁹ Stenoprotokol z 1. schůze SN FS konané dne 29. ledna 1969. pozn. Všechny stenoprotokoly, na něž je v této práci odkazováno, jsou dostupné na webu: Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky – digitální repozitář. [cit. 1. září 2020]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/eknih/index.htm>>.

⁵⁰ Čl. 102 odst. 3 ústavního zákona o čs. federaci.

⁵¹ Čl. 103 ústavního zákona o čs. federaci.

Je nutné uvést, že ČSSR sice formálně federací byla, reálně však s federací mnoho společného neměla, neboť neomezenou moc vždy uplatňovala KSČ, která federalizována nebyla.⁵²

2.6 Detailněji ke vzniku České národní rady

Poměrně zajímavou etapu a samostatnou kapitolu federalizace Československa představuje vznik a následné rozšíření ČNR. Roubal si všímá zajímavé skutečnosti týkající se ČNR. Samotný Zdeněk Jičínský byl zvolen poslancem ČNR, později dokonce poslancem FS, načež následně byl obou mandátů zbaven. K jeho zvolení i odvolání však došlo bez přímého (byť jen formálního) zapojení voličů.⁵³ Tato skutečnost pochopitelně vyvolává řadu pochybností.

ČNR zřídil ústavní zákon č. 77/1968 Sb., o přípravě federativního uspořádání ČSSR. v ustanoveních § 3 – § 5. ČNR se měla stát „*prozatímním orgánem ústavní politické reprezentace českého národa*“, měla se tedy stát ekvivalentním orgánem již existující SNR. Zákon ji výslovně označil jako prozatímní orgán, který bude působit až do svého řádného ustavení ve všeobecných volbách. Zákon rovněž jednoznačně vymezil její úkol, který souvisel s přípravami federalizace republiky.⁵⁴

Historicky první poslanci ČNR byli voleni NS na návrh Národní fronty⁵⁵ z řad poslanců NS volených v českých krajích a dále význačných představitelů veřejného života českého národa, kteří nebyli poslanci NS.⁵⁶ K realizaci daného ustanovení došlo 10. července 1968 na 25. schůzi tehdejšího NS. Návrh kandidátky byl předložen Ústředním výborem Národní fronty. Kandidátka obsahovala 30 poslanců NS, mnozí další kandidáti byli zároveň poslanci národních výborů. Přičemž ze 150 kandidátů bylo 85 kandidátů členy KSČ.⁵⁷ Volba proběhla tajně. Bylo odevzdáno celkově 244 platných hlasovacích lístků, přičemž více než 50 % hlasů bylo odevzdáno pro kandidátku. Nebyli zvoleni 2 poslanci a to Pavel Kohout a Jiří Hanzelka, namísto nich byli později aklamací zvoleni poslanci Lumír Čivrný a Václav Černovský.⁵⁸ Vzhledem k tomu, že volbu všech členů ČNR provedli poslanci NS, jednalo se o volbu nepřímou. Jak je psáno výše, ústavní zákon o čs. federaci stanovil počet poslanců ČNR

⁵² JIČÍNSKÝ: *Charta 77...*, s. 150 nebo SUK, Jiří. *Labyrintem revoluce: aktéři, zápletky a křížovatky jedné politické krize : (od listopadu 1989 do června 1990)*. Praha: Prostor, 2003, s. 257.

⁵³ ROUBAL: *Starý pes, nové kousky...*, s. 10.

⁵⁴ § 3 ústavního zákona č. 77/1968 Sb., o přípravě federativního uspořádání ČSSR.

⁵⁵ Politicko-společenské sdružení politických, společenských a zájmových organizací, viz MATOUŠEK, Stanislav. In ZDOBINSKÝ a kol.: *Československá ústava: komentář...*, s. 75 – 81 (čl. 6 Ústavy ČSSR).

⁵⁶ § 4 ústavního zákona č. 77/1968 Sb., o přípravě federativního uspořádání ČSSR.

⁵⁷ JIČÍNSKÝ, Zdeněk. *Vznik České národní rady v době Pražského jara 1968 a její působení do podzimu 1969*. 2. vyd., ve Svobodě 1. vyd. Praha: Svoboda, 1990, s. 28.

⁵⁸ Stenoprotokol z 25. schůze NS konané dne 10. července 1968.

na 200. Vyplýval tedy požadavek na rozšíření ČNR o dalších 50 poslanců. Ústavní požadavek byl realizován na základě čl. 146 odst. 2 ústavního zákona o čs. federaci dne 21. prosince 1968. Na 7. schůzi ČNR bylo odevzdáno celkově 134 platných hlasů, přičemž všech 50 poslanců bylo ČNR platně zvoleno.⁵⁹ Jelikož došlo k rozšíření členů určitého kolektivního orgánu na základě rozhodnutí tohoto orgánu, lze tento způsob rozšíření ČNR nazvat kooptací.

Ustanovení § 6 ústavního zákona č. 77/1968 Sb., o přípravě federativního uspořádání ČSSR, které se týkalo SNR, dávalo SNR k plnění úkolů vyplývajících z přípravy federativního uspořádání prostor pro kooptaci dalších poslanců, a to z řad významných představitelů veřejného života slovenského národa, kteří nejsou poslanci SNR. Ke kooptaci mohlo dojít na návrh slovenské Národní fronty.⁶⁰ Tato úprava byla zakotvena z důvodu, že na rozdíl od ČNR, SNR již ustavena byla.

Je tedy nutné si povšimnout, že při ustavování ČNR nebyl dán prostor voličům projevit svou vůli ve volbách. Stejně tak veškeré změny týkající se federalizace republiky byly tehdejšími zákonodárci realizovány na základě mandátu získaného ve volbách v roce 1964. Byť v roce 1968 měly proběhnout všeobecné volby, byly od roku 1967 neustále odkládány, což v souvislosti s pohnutým děním v roce 1968 a následnými ústavními změnami týkající se federalizace republiky způsobilo, že řádné volby proběhly až v roce 1971.⁶¹

⁵⁹ Stenoprotokol ze 7. schůze ČNR konané dne 21. prosince 1968.

⁶⁰ § 6 ústavního zákona č. 77/1968 Sb., o přípravě federativního uspořádání ČSSR.

⁶¹ CÍSAŘ, KINDL: *Vývoj zákonodárství...*, s. 90.

3 Kooptace do Federálního shromáždění, České národní rady a Slovenské národní rady v letech 1969 - 1971

3.1 Společenská situace

Vojska Varšavské smlouvy, která vstoupila do ČSSR v noci z 20. na 21. srpna 1968, ukončila proces uvolňování společenských poměrů v ČSSR. Jak je uvedeno výše, proces federalizace republiky, který byl nastartován v rámci uvolňování poměrů, však dokončen byl. S ohledem na to, že tyto ústavní změny se děly z popudu tehdejší politické reprezentace, přičemž jediný (byť poměrně problematický) mandát vycházel z voleb roku 1964, bylo evidentní, že ve FS zasedali i ti zákonodárci, kteří nebyli příliš souznějící s „posrpnovým“ vývojem v ČSSR.⁶² Obdobná situace byla též v národních radách, zejména v ČNR. Vezmeme-li v potaz, že prvních 150 členů ČNR bylo zvoleno v červenci 1968, což byla doba vrcholícího procesu tzv. pražského jara, je rovněž logické, že i zde zasedali zákonodárci, kteří měli blíže spíše proreformnímu vedení KSČ, které reprezentoval Alexander Dubček.⁶³ V ČNR bylo zároveň nejmenší zastoupení KSČ ze všech zákonodárných sborů.⁶⁴

Byť ještě v lednu 1969 na 2. schůzi ČNR její předseda Čestmír Císař připomínal hrdinný odkaz činu Jana Palacha⁶⁵, radikálnější odklon od uvolněných poměrů roku 1968 nabral na obrátkách po nástupu Gustáva Husáka do funkce 1. tajemníka ÚV KSČ v dubnu 1969. Toto „utahování šroubů“ se logicky muselo projevit i v oblasti zákonodárství. Na 3. společné schůzi obou sněmoven FS dne 15. října 1969 již bylo více než jasné, že se blíží konec zastánců reformu pražského jara ve vrcholných stranických a státních pozicích. Před projednáváním všech hlavních bodů programu tlumočil místopředseda FS Karel Neubert požadavek zářijového pléna ÚV KSČ na urychlenou konsolidaci hospodářských a politických poměrů.⁶⁶

3.2 Ústavněprávní rámec kooptace

V souladu s tímto požadavkem pak FS potřebnou kvalifikovanou většinou schválilo ústavní zákon č. 117/1969 Sb., o prodloužení volebního období národních výborů, národních rad a FS, Nejvyššího soudu, krajských, okresních a vojenských soudů. Tento zákon jasně vymezil konec volebního období těchto orgánů (nazvaných zastupitelskými sbory), který měl

⁶² Ve FS zasedali reformní komunisté jako např. Alexander Dubček (ten byl od 28. dubna 1969 do 15. října 1969 dokonce jeho předsedou) nebo Josef Smrkovský.

⁶³ V ČNR zasedal např. Čestmír Císař nebo Rudolf Battěk.

⁶⁴ HRADECKÁ, Vladimíra, KOUDELKA, František. *Kádrová politika a nomenklatura KSČ 1969-1974*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, 1998, s. 53.

⁶⁵ „...který sebeobětováním chtěl připomenout všem českým vlastencům, aby znásobili své úsilí chránit a rozvíjet svobodu vlasti a štěstí jejího lidu.“

⁶⁶ Stenoprotokol z 3. společné schůze SL a SN FS konané dne 15. října 1969.

nastat nejpozději dne 31. prosince 1971, což v praxi znamenalo další odsunutí termínu konání voleb. Zmíněný zákon rovněž upravoval poměrně bezprecedentní mechanismus, který umožňoval odvolat⁶⁷ „nepohodlné“ zákonodárce a na jejich místo kooptovat⁶⁸ nové, což zakotvoval v ustanoveních § 2 a 3. O zproštění funkce poslance rozhodovala příslušná sněmovna FS, případně národní rada. Člena zastupitelského sboru bylo možno odvolat, pokud bez vážného důvodu po delší čas neplnil svou poslanceckou funkci⁶⁹ nebo z důvodu jeho pravomocného odsouzení pro trestný čin.⁷⁰ Z dnešního pohledu byla patrně nejproblematictější možnost odvolání člena zastupitelského sboru z důvodu dle § 3 odst. 1 písm. b), tj. z důvodu, že svou činností narušuje politiku Národní fronty. Takto poměrně široce vymezený důvod odvolání poslance dával Národní frontě (v níž převahou disponovala KSČ) volnou ruku pro personální rekonstrukci zastupitelských sborů. Důvodová zpráva daného zákona akcentuje potřebu na přechodnou dobu zabezpečit chod zastupitelských sborů v pohnuté době, kdy nelze zabezpečit řádný průběh voleb v souladu s doposud platnými zákony.⁷¹ Takto je zdůvodňováno i zakotvení institutu kooptace nových členů zastupitelských sborů. Možnost odvolávání je v důvodové zprávě argumentována poměrně plynule, přičemž si autoři důvodové zprávy všímají politické citlivosti takového institutu.⁷² Místopředseda federální vlády Karol Laco, který návrh jménem vlády předkládal, odůvodňoval potřebu schválení institutu odvolávání zastupitelů výše zmíněnými závěry, ke kterým dospělo plenární zasedání ÚV KSČ v září 1969, přičemž zdůraznil přechodnost a výjimečnost tohoto opatření.⁷³

3.3 Způsob provedení kooptace

Rozsáhlá rekonstrukce zákonodárných sborů začala po vstupu příslušného ústavního zákona v platnost. Neproběhla však najednou, ale postupně v několika vlnách, kdy se poslanci buďto sami vzdávali svých mandátů, případně jich byli v souladu s ústavním zákonem zbavováni. Stejně tak byli na místa odstoupivších poslanců v několika vlnách na návrh příslušného orgánu Národní fronty zvoleni příslušným zákonodárným sborem poslanci noví. Situace se týkala obou sněmoven FS i obou národních rad. U SN docházelo z důvodu specifického způsobu volby podle čl. 147 písm. b) ústavního zákona o čs. federaci k situaci, že

⁶⁷ Byť byla možnost odvolávání zakotvena již v původním textu Ústavy ČSSR z roku 1960, jednalo se o odvolávání voliči, nikoliv sněmovnou, jíž byl odvolávaný poslanec členem, srov. čl. 39 odst. 2 Ústavy ČSSR.

⁶⁸ Důvodová zpráva termín kooptace nepoužívá, s ohledem na téma této práce i na vysvětlení pojmu kooptace v první kapitole této práce však považují použití tohoto termínu za vhodnější.

⁶⁹ § 3 odst. 1 písm. a) ústavního zákona č. 117/1969 Sb.

⁷⁰ § 3 odst. 3 tohoto zákona.

⁷¹ V souladu s ústavními zákony č. 83/1968 Sb. a č. 112/1967 Sb., měly volby proběhnout do konce roku 1969.

⁷² Důvodová zpráva k § 2 a 3 ústavního zákona č. 117/1969 Sb.

⁷³ Projev místopředsedy federální vlády Karola Laca, viz Stenoprotokol z 3. společné schůze SL a SN FS konané dne 15. října 1969.

vlivem rezignace či zproštění funkce poslance národní rady, odstoupivší poslanci národní rady, kteří byli zároveň poslanci SN, přišli na základě ustanovení § 4 ústavního zákona č. 117/1969 Sb., o oba mandáty zároveň.⁷⁴ Rezignace, odvolávání a kooptace probíhaly po celé prodloužené volební období, a to až do roku 1971.⁷⁵ Nutno poznamenat, že nedocházelo k uprazdňování křesel pouze v důsledku rezignace či odvolání poslance, během rozhodného období také 3 poslanci zemřeli.⁷⁶ Na takto uprázdněná křesla se však také vztahoval příslušný ústavní zákon č. 117/1969 Sb., neboť ten v ustanovení § 2 stanovil možnost kooptace nových členů, vyžaduje-li to řádný chod sboru a ustanovení § 1 odst. 2 hovořilo o uprázdnění funkce poslance z jakéhokoliv důvodu. Byť dle ustanovení § 5 nebyly dotčeny předpisy o doplňovacích volbách a odvolávání poslanců voliči, k realizaci doplňovacích voleb z pochopitelných důvodů nedošlo (dle ustanovení § 1 odst. 2 ústavního zákona č. 117/1969 Sb., toho ani nebylo třeba).

3.4 Rozsah kooptace

Uvedme zde stěžejní okamžiky personálních změn ve federálních zákonodárných sborech, jež se uskutečnily na základě ústavního zákona č. 117/1969 Sb.:

Již den po schválení ústavního zákona č. 117/1969 Sb., dne 16. října 1969 bylo SL na základě návrhu Ústředního výboru Národní fronty zproštěno funkce 7 poslanců SL a na jejich místo bylo zvoleno 7 nových. SL tak učinila jednomyslně, hlasovalo se aklamací. Návrh přednesl poslanec a zároveň předseda Ústředního výboru Národní fronty Josef Korčák, který zdůvodňoval potřebu jejich odvolání jejich rozchodem s politikou Národní fronty.⁷⁷

Další schůze SL se konaly 3. prosince 1969 a 17. prosince 1969. Na těchto schůzích nebyl nikdo funkce zproštěn, 12 poslanců však rezignovalo a 4 byli dne 17. prosince 1969 zvoleni.

V roce 1970 se konaly další 3 schůze a v roce 1971 do řádných voleb 1 schůze. Na těchto schůzích byli celkově zproštěni z funkce pouze 3 poslanci SL, z nichž nejznámější případ bude patrně Alexander Dubček, který byl funkce poslance SL zproštěn dne 8. července 1970. Za toto období rovněž rezignovalo 19 poslanců SL. Kooptován nebyl nikdo.

Dramatičtější situace byla v ČNR, kde (jak je uvedeno výše) zasedalo mnoho poslanců bližších proreformnímu vedení KSČ. Se všemi „nepohodlnými“ poslanci byly v říjnu 1969 vedeny příslušnými orgány Národní fronty rozhovory, na kterých byli vyzýváni k rezignaci,

⁷⁴ Šlo o desítky poslanců ČNR, mimo jiné se tato situace týkala Zdeňka Jičínského.

⁷⁵ Ústavní zákon dle § 1 odst. 1 počítal s konáním voleb nejpozději do 31. listopadu 1971, volby se nakonec uskutečnily 26. a 27. listopadu 1971.

⁷⁶ Poslanec SL Josef Hečko, poslanec SN a ČNR Zdeněk Ircing a poslanec ČNR Richard Škrobánek.

⁷⁷ Stenoprotokol z 5. schůze SL FS konané dne 16. října 1969.

pokud by tak však neučinili, byli by odvoláni.⁷⁸ Na schůzi dne 26. listopadu 1969 rezignovalo celkem 53 poslanců⁷⁹ a zproštěno bylo celkem 9 poslanců.⁸⁰ Ke zproštění opět došlo na návrh předsedy Ústředního výboru Národní fronty Korčáka a mezi zproštěnými poslanci byli např. Rudolf Battěk⁸¹ či Ota Šik. Na uvolněná místa bylo na stejné schůzi zvoleno celkem 62 nových poslanců, přičemž volba byla tajná. Bylo odevzdáno celkem 115 platných hlasů, jeden poslanec se hlasování zdržel.⁸² Na této schůzi tak zcela suverénně došlo k největší personální obměně ČNR. Další schůze znamenaly již pouze „kosmetické úpravy“. Do voleb v roce 1971 byl tak pouze 1 další poslanec odvolán, přičemž někteří další poslanci sami rezignovali. Na uprázdněná místa bylo zvoleno 6 dalších poslanců. Celkově tak za období 1. leden 1969 – 26. listopad 1971 rezignovalo 85 členů ČNR.

Situace ve SN odrážela situaci v národních radách, jelikož specifický způsob volby provedený dle § 146 ústavního zákona o čs. federaci způsoboval, že poslanci národních rad přicházeli o mandát ve SN na základě ztráty mandátu v příslušné národní radě. Odvolávání, volby a rezignace do SN tak prováděly příslušné národní rady, SN platnost volby svých nových poslanců ověřovala. V období od 15. října 1969 do 26. listopadu 1971 byla takto SN rekonstruována na celkově 5 schůzích.

V. Hradecká a F. Koudelka uvádí celkový výsledek personální rekonstrukce zákonodárných sborů za období od ledna 1969 do března 1971 takovýto: Z celkového počtu 443 poslanců FS rezignovalo celkem 101, odvoláno jich bylo 16. Z celkového počtu 200 poslanců ČNR rezignovalo celkem 85, odvoláno jich bylo 10. Z celkového počtu 150 poslanců SNR rezignovalo celkem 28, odvoláno jich bylo 5. Procentuálně tedy odešlo 26,4 % poslanců FS, 47,5 % poslanců ČNR a 22 % poslanců SNR. Na jejich místa bylo v uvedeném období zvoleno ve FS celkem 74 poslanců, do ČNR 68 poslanců a do SNR celkem 11 poslanců.⁸³

Cílem této personální rekonstrukce bylo zejména „očistit“ zákonodárné sbory od problémových poslanců, kteří příliš nesouzněli s vývojem, kterým se ČSSR ubírala po nástupu Gustáva Husáka do vedení KSČ. Tento cíl se podařilo realizovat. Došlo k poměrně zásadnímu „očišťení“ zákonodárných sborů od myšlenek pražského jara. Jak je tedy z celkových počtů vidno, největší personální rekonstrukcí prošla ČNR, což s přihlédnutím

⁷⁸ JIČÍNSKÝ: *Vznik České národní rady...*, s. 137.

⁷⁹ Mezi nimi i Zdeněk Jičínský, vědec Otto Wichterle nebo herec Václav Voska.

⁸⁰ Zproštění byli na základě dvou důvodů, které zákon umožňoval, tj. 3 poslanci byli zproštěni na základě § 3 odst. 1 písm. a), tj. neplnění funkce poslance po delší čas a 6 bylo zproštěno na základě § 3 odst. 1 písm. b), tj. narušení politiky Národní fronty.

⁸¹ Ten byl však již 25. září 1969 na základě rozhodnutí předsednictva ČNR zbaven poslanecké imunity a vydán k trestnímu stíhání pro trestný čin podvracení republiky (§ 98 odst. 1b tehdejšího trestního zákoníku).

⁸² Stenoprotokol z 5. schůze ČNR konané dne 26. listopadu 1969.

⁸³ HRADECKÁ, KOUDELKA: *Kádrová politika a nomenklatura...*, s. 52 – 53.

k době jejího ustavení dává smysl. Právě ona totiž tyto myšlenky odrážela nejsilněji. Je nutno podotknout, že ve všech zákonodárných sborech valná většina poslanců rezignovala a nebylo nutné přistoupit k jejich odvolávání. Rozsah personálních změn je logicky menší u těch zákonodárných sborů, jejichž mandát vychází přímo z voleb roku 1964. Jde o SL FS a SNR. V těchto komorách z tohoto důvodu zasedalo méně „problémových“ poslanců, na rozdíl od ČNR a SN FS, tj. sborů, které byly ustavovány nepřímou a ve kterých zasedalo více poslanců bližších proreformnímu vedení KSČ reprezentovaného Alexandrem Dubčekem.

Na základě ústavního zákona č. 117/1969 Sb., se tak podařilo Husákovu vedení KSČ „znormlizovat“ federální zákonodárné sbory, ty se tak staly „*poslušnými vykonavateli stranických usnesení*“⁸⁴. Volby, které se konaly ve dnech 26. a 27. listopadu 1971, byly organizovány již zcela pod taktovkou Husákovu vedení KSČ a dá se říci, že byly pouze formální a nedemokratické.⁸⁵ Do roku 1989, kdy propukly společenské změny, se volby konaly vždy v pětiletém intervalu v letech 1976, 1981 a 1986. V roce 1989 vlivem společenských změn došlo k dalšímu významnému milníku v našem parlamentním vývoji.

⁸⁴ HRADECKÁ, KOUDELKA: *Kádrová politika a nomenklatura...*, s. 53.

⁸⁵ CÍSAŘ, KINDL: *Vývoj zákonodárství...*, s. 92.

4 Kooptace do Federálního shromáždění, České národní rady a Slovenské národní rady v letech 1989 – 1990

4.1 Zákonodárné sbory před listopadem 1989

Poslední předrevoluční parlamentní volby v ČSSR se konaly ve dnech 23. a 24. května 1986. Tyto všeobecné volby se z dnešního pohledu nedají nazvat demokratickými, jednalo se spíše o jakousi formální manifestaci souhlasu s tehdejší režimem. Byť formálně volby byly tajné⁸⁶, prakticky tomu tak nebylo.⁸⁷ Tradičně byla sestavena pouze jedna kandidátní listina a to listina Národní fronty. Pokus bratrů Wonkových o nezávislou kandidaturu do FS úspěšný nebyl, neboť je jako nezávislé kandidáty odmítla Ústřední volební komise zaregistrovat.⁸⁸ Volby logicky dopadly vítězstvím jednotné kandidátky Národní fronty, kdy všichni kandidáti byli zvoleni.⁸⁹

Volby do FS se konaly na základě zákona č. 44/1971 Sb., o volbách do FS, volby do ČNR na základě zákona ČNR č. 53/1971 Sb., o volbách do ČNR a volby do SNR na základě zákona SNR č. 55/1971 Sb., o volbách do SNR. Tyto volební zákony konkretizovaly čl. 3 Ústavy ČSSR, který zakotvoval volební právo.

Za volební období 1986 – 1990 nedošlo k žádnému převratnému přijetí zákona, novelizaci či kodifikaci práva.⁹⁰ Je však nutno podotknout, že probíhaly práce na nové československé ústavě připravované na rok 1990⁹¹, přičemž předsedou pracovní komise při ÚV KSČ, která tuto ústavu připravovala, byl pozdější předseda federální vlády Marián Čalfa.⁹² Co se týče moci zákonodárné, došlo např. k přijetí zákona č. 32/1989 Sb., o poslancích FS. Na úrovni republik pak byly přijaty obdobné zákony, které upravovaly status poslance národních rad. Dle Kuklíka mělo jít o snahu posílit postavení zastupitelských orgánů.⁹³

Bilance činnosti zákonodárných sborů v tomto období dokonale zobrazuje charakteristiku normalizačního režimu. Zákonodárné sbory měly povahu spíše „razítkovací“⁹⁴, to znamená, že návrhy, jejichž konečné znění bylo ujednáno na jiné úrovni, pouze formálně

⁸⁶ ZDOBINSKÝ, Stanislav. In ZDOBINSKÝ a kol.: *Československá ústava: komentář...*, s. 59 – 63 (čl. 3 Ústavy ČSSR).

⁸⁷ KUKLÍK: *Vývoj československého práva...*, s. 347.

⁸⁸ PAMĚŤ NÁRODA. *Jiří Wonka (*1950)* [online]. pametnaroda.cz [cit. 15. října 2020]. Dostupné na <<https://www.pametnaroda.cz/cs/wonka-jiri-20160130-0>>.

⁸⁹ KUKLÍK, Jan. In KUKLÍK a kol.: *Vývoj československého práva...*, s. 348.

⁹⁰ CÍSAŘ, KINDL: *Vývoj zákonodárství...*, s. 92.

⁹¹ RYCHLÍK, Jan. *Rozdělení Československa: 1989-1992*. Praha: Vyšehrad, 2012, s. 72.

⁹² SUK, Jiří. *Labyrintem revoluce: aktéři, zápletky a křížovky jedné politické krize: (od listopadu 1989 do června 1990)*. Praha: Prostor, 2003, s. 221.

⁹³ KUKLÍK, Jan. In KUKLÍK a kol.: *Vývoj československého práva...*, s. 353.

⁹⁴ ROUBAL: *Starý pes, nové kousky...*, s. 21.

schvalovaly.⁹⁵ De facto tak nad mocí zákonodárnou stála ještě jiná moc a to moc KSČ.⁹⁶ Ze stenoprotokolů schůzí zákonodárných sborů je patrné, že o návrzích zákonů většinou rozsáhlé diskuze neprobíhaly a sbory takřka vždy hlasovaly jednomyslně.

V dubnu roku 1989 došlo k drobné obměně FS, kdy se konaly doplňovací volby na základě ustanovení § 50 zákona č. 44/1971 Sb., o volbách do FS. Dne 20. dubna 1989 byli zvoleni 2 noví poslanci SL a 8 nových poslanců SN.⁹⁷ Doplňovací volby se konaly pouze v těch obvodech, ve kterých se z důvodu rezignace poslanců uprázdnil poslanecký mandát. Voleb se poprvé za historii konání voleb do FS mohlo účastnit více kandidátů.⁹⁸ Zvolen byl ten kandidát, který získal nadpoloviční většinu hlasů v jednotlivém obvodu ve smyslu ustanovení § 45 odst. 1 zákona o volbách do FS. Precedent konání těchto doplňovacích voleb byl brán v potaz i v době sametové revoluce, kdy byl ze strany opozice vznesen požadavek na personální rekonstrukci FS (viz dále).

Jak je uvedeno výše, období normalizace od roku 1970 do listopadu 1989 se nevyznačovalo zásadními změnami v ústavněprávní oblasti. Výjimku snad může představovat ústavní zákon č. 125/1970 Sb., tento však pouze měnil rozdělení kompetencí mezi republiky a federaci, přičemž se nijak zásadně nedotkl otázky moci zákonodárné.⁹⁹ Pokud jde o moc zákonodárnou, je nutné konstatovat, že na počátku sametové revoluce 17. listopadu 1989 tak platil právní stav, který je uveden v části práce týkající se moci zákonodárné po federalizaci republiky.

4.2 Společenská situace v době probíhající sametové revoluce do první vlny¹⁰⁰ kooptací

Když po 17. listopadu 1989 propukly v ČSSR (jako v jedné z posledních zemí socialistického bloku) protirežimní demonstrace, nabraly události rychle na dynamice. Již dne 26. listopadu 1989 se sešlo Občanské fórum¹⁰¹ (dále OF) s předsedou federální vlády Ladislavem Adamcem. Zprvu předložila opozice pouze požadavky týkající se rezignace zkompromitovaných osob předsednictva ÚV KSČ, vyšetření brutálního zásahu Veřejné bezpečnosti dne 17. listopadu 1989, rezignace odpovědných osob za tento zásah a propuštění

⁹⁵ JIČÍNSKÝ: *Československý parlament...*, s. 89.

⁹⁶ CÍSAŘ, KINDL: *Vývoj zákonodárství...*, s. 93.

⁹⁷ Stenoprotokol ze 14. společné schůze SL a SN FS konané dne 20. června 1989.

⁹⁸ ROUBAL: *Starý pes, nové kousky...*, s. 19.

⁹⁹ Ústavní zákon byl přijat v rámci normalizačních změn, kdy mělo dojít k posílení nového komunistického vedení státu, viz KUKLÍK, Jan. In KUKLÍK a kol.: *Vývoj československého práva...*, s. 346.

¹⁰⁰ Pozn. Termín „vlna“ používá Roubal, považují jej za výstižný a v této práci bude tohoto termínu také použito.

¹⁰¹ Ustavené dne 19. listopadu 1989, na Slovensku se VPN ustavila den poté.

politických vězňů.¹⁰² Z řad opozice to byla zprvu Československá demokratická iniciativa¹⁰³, která vznesla dne 20. listopadu 1989 požadavek na rozpuštění FS k 1. únoru 1990 a svolání ústavodárného shromáždění ke stejnému dni.¹⁰⁴ Tento požadavek však samo OF shledalo jako nerealistický.¹⁰⁵

Bylo však zřejmé, že jedním z dalších požadavků OF bude změna ústavy, k čemuž by bylo nutné přijetí zvláštního ústavního zákona FS. Veškeré požadavky byly ze strany OF tlumočeny federální vládě a premiéru Adamcovi, FS stálo stranou.¹⁰⁶ Do víru událostí se dostalo 29. listopadu 1989, kdy se v souladu s požadavkem OF projednávala ona avizovaná změna. Vládní návrh, kterým se měnila Ústava ČSSR, odůvodnil na 16. společné schůzi obou sněmoven FS tehdejší federální ministr pro legislativu Marián Čalfa. Mimo jiné uvedl, že návrh koresponduje s návrhem ústavy připravované na rok 1990.¹⁰⁷ Podstatou návrhu bylo zrušení čl. 4 Ústavy ČSSR, který zakotvoval vedoucí úlohu KSČ ve společnosti, čl. 6, který se týkal Národní fronty a změna čl. 16 odst. 1, který zakotvoval marxismus-leninismus, jakožto světónázor, v jehož duchu je vedena veškerá kulturní politika ČSSR.¹⁰⁸ Během diskuze doporučily ústavněprávní výbory obou sněmoven FS vládní návrh schválit, nicméně navrhly změnu čl. 6, nikoliv celé jeho vypuštění¹⁰⁹, přičemž tato změna byla v konečném návrhu akceptována.¹¹⁰ FS posléze ústavní zákon č. 135/1989 Sb., schválilo¹¹¹, účinnosti nabyl již dnem vyhlášení. Byla to první ústavní změna v souvislosti se sametovou revolucí. Opozice si však začala všimnout problému, který spočíval ve složení FS.

Jedním z představitelů tehdejší opozice byl i Zdeněk Jičínský. Vzhledem ke svému předchozímu působení byl vybaven znalostmi a zkušenosti stran ústavního práva, takže si uvědomoval, že FS bude muset odehrát nezanedbatelnou roli. Z tohoto důvodu již na druhém jednání OF s premiérem Adamcem dne 28. listopadu 1989 předložil požadavek OF na schválení zvláštního ústavního zákona o odvolávání a kooptaci nových poslanců.¹¹² Dle něj mělo dojít

¹⁰² RYCHLÍK: *Rozdělení Československa...*, s. 83.

¹⁰³ Nezávislá opoziční iniciativa založená Emanuelem Mandlerem a Bohumilem Doležalem v září 1987.

¹⁰⁴ RYCHLÍK: *Rozdělení Československa...*, s. 93.

¹⁰⁵ BUREŠ, Jan. *Občanské fórum v procesu tvorby českého stranického systému*. Praha, 2006. Disertační práce. Univerzita Karlova v Praze, Filozofická fakulta, Ústav politologie, s. 33.

¹⁰⁶ ROUBAL: *Starý pes, nové kousky...*, s. 15.

¹⁰⁷ Stenoprotokol z 16. společné schůze SL a SN FS konané dne 29. listopadu 1989.

¹⁰⁸ Tamtéž.

¹⁰⁹ Tamtéž.

¹¹⁰ Pozměněný čl. 6 tak zněl „*Národní fronta je politickým výrazem svazku národů a národností, sociálních vrstev a zájmových skupin. Mohou se v ní sdružovat politické strany, společenské a zájmové organizace.*“

¹¹¹ Čl. 4 byl zrušen jednomyslně, další změny byly schváleny drtivou většinou.

¹¹² ROUBAL: *Starý pes, nové kousky...*, s. 15.

k částečné personální rekonstrukci FS. Tato byla nevyhnutelná z více důvodů. Důvody pro obměnu FS v době sametové revoluce bych shrnul takto:

- Bylo nutno zabezpečit, aby FS bylo akceschopné pro budoucí ústavní změny.
- Opozice vznesla požadavek, aby prezident Gustáv Husák k 10. prosinci 1989 abdikoval.¹¹³ V tomto případě však bylo nutno provést volbu nového prezidenta do 14 dnů od prezidentovy abdikace, přičemž v souladu s ústavním zákonem o čs. federaci bylo ke zvolení třeba kvalifikované většiny FS.¹¹⁴ Do doby zvolení nového prezidenta přecházely v souladu s čl. 58 odst. 6 ústavního zákona o čs. federaci některé jeho pravomoci na předsednictvo FS.¹¹⁵
- Kdyby došlo ze strany opozice k živelnému nátlaku na odstoupení poslanců, hrozilo by zablokování FS.¹¹⁶
- Veřejnost jak v ČSR, tak v SSR několikrát vyzvala k odvolání poslanců, kteří se zkompromitovali svým předchozím působením.¹¹⁷ Takovéto odvolání poslanců bylo možné v souladu s Ústavou ČSSR (čl. 3) a ústavním zákonem o čs. federaci (čl. 30 odst. 4) provést, a to na základě ustanovení § 49 zákona č. 44/1971 Sb., o volbách do FS.¹¹⁸ Na základě § 50 tohoto zákona dále bylo možno provést doplňovací volby, přičemž takovéto volby již proběhly, a to v dubnu 1989 (viz výše).

Situace se skutečně začala komplikovat, a to po 10. prosinci 1989. V tento den byla jmenována federální vláda Mariána Čalfy, ve které zasedli i zástupci OF (a VPN) a zároveň abdikoval prezident republiky Gustáv Husák. Úřad prezidenta bylo nutné obsadit. Bylo tak navíc nutné učinit v horizontu 14 dnů po uvolnění úřadu prezidenta, jak stanovoval čl. 62 odst. 3 druhá věta ústavního zákona o čs. federaci.¹¹⁹ Tento relativně krátký časový horizont

¹¹³ JIČÍNSKÝ: *Československý parlament...*, s. 65.

¹¹⁴ JIRÁSEK, Jiří. Ústavní změny v Československu od listopadu 1989 do prvních parlamentních voleb v červnu 1990. In JIRÁSEK, Jiří, WITKOWSKI, Zbigniew (eds.). *Proměny dělby moci. Dělbá moci v ústavním systému České republiky a Polské republiky. Sborník z IV. Česko-polského právníckého semináře*. Olomouc: Iuridicium Olomoucense, o. p. s., 201, s. 21.

¹¹⁵ ROUBAL: *Starý pes, nové kousky...*, s. 16.

¹¹⁶ Tamtéž nebo SUK: *Labyrintem revoluce...*, s. 220.

¹¹⁷ Tamtéž, s. 17.

¹¹⁸ Ustanovení § 49 zákona č. 44/1971 Sb., stanovilo:

(1) *Poslanec, který zklamal důvěru voličů nebo který se dopustil činu nedůstojného funkce poslance, může být kdykoliv odvolán.*

(2) *Návrh na odvolání poslance podává příslušný orgán Národní fronty. Oznámi návrh poslanci, o jehož odvolání jde, s uvedením důvodů. Poslanec má právo se ústně nebo písemně k návrhu vyjádřit.*

(3) *Návrh na odvolání předloží příslušný orgán Národní fronty předsednictvu Federálního shromáždění.*

(4) *Předsednictvo Federálního shromáždění zajistí, aby k projednání návrhu na odvolání poslance byly svolány veřejné schůze voličů ve volebním obvodu. O návrhu na odvolání poslance rozhodují voliči na těchto schůzích veřejným hlasováním.*

¹¹⁹ Lhůta však byla později na základě dohod prodloužena ze 14 na 40 dnů ústavním zákonem č. 161/1989 sb., který FS schválilo dne 19. prosince 1989.

byl ústavně zakotven z důvodu plynulého výkonu prezidentského úřadu.¹²⁰ Díky tomu se tak FS ocitlo v časové tísní.¹²¹ Stejně tak bylo komplikací jeho dosavadní složení a skutečnost, že své kandidáty do úřadu prezidenta vysílaly i jiné skupiny než OF, které 10. prosince 1989 ohlásilo kandidaturu Václava Havla.¹²² OF si zprvu se způsobem zvolení svého kandidáta do úřadu nevědělo rady.¹²³ Do poměrně svízelné situace se navíc OF dostalo požadavkem KSČ, která navrhovala poměrně revoluční změnu ústavy – zavedení přímé volby prezidenta.¹²⁴ OF však na tuto změnu nehodlalo přistoupit. Dle Jičínského by navíc tato změna byla v rozporu s dosavadní ústavněprávní tradicí i federální zásadou zákazu majorizace, neboť by případně umožňovala Čechům přehlasovat Slováky¹²⁵, tím by zároveň mohla vyhrotit česko-slovenské vztahy. Situace byla vyřešena předsedou federální vlády Čalfou, který na tajném jednání dne 15. prosince 1989 přislíbil Havlovi, že mu (i celému OF a VPN) zajistí jeho zvolení do úřadu prezidenta volbou FS v dosavadním složení, přičemž volba by proběhla tak, aniž by muselo dojít k příslušné změně ústavního zákona o čs. federaci týkající se volby prezidenta.¹²⁶ Na základě této dohody však do funkce předsedy FS měl usednout Alexander Dubček, bylo tedy nutné pro něj zajistit mandát ve FS.¹²⁷

4.3 První vlna kooptací – ústavní zákon č. 183/1989 Sb.

Personální rekonstrukce FS v prosinci 1989 je inspirována (v předchozí kapitole popsaným) mechanismem užitým v letech 1969 – 1971. Tuto skutečnost mimo jiné potvrzují i údajná slova Zdeňka Jičínského „*A teď jim vrátíme to, co oni nám udělali tenkrát po srpnu!*“¹²⁸, byť dle Roubala tento výrok zcela neobstojí v širším chápání Jičínského vize společenské změny, která odrážela jeho úvahu o kontinuitě právního státu (k tomu viz dále).¹²⁹

Postup inspirovaný ústavním zákonem č. 117/1969 Sb., však nebyl zvažován jako jediný. V úvahu připadalo např. rychlé uspořádání všeobecných voleb, odvolání poslanců přímo občany¹³⁰ a doplňovací volby konané na základě platné legislativy.¹³¹ Tyto varianty však

¹²⁰ FLEGL, Vladimír. In ZDOBINSKÝ a kol.: *Československá ústava: komentář...*, s. 334 – 337 (čl. 62).

¹²¹ JIRÁSEK: *Ústavní změny v Československu...*, s. 21.

¹²² KSČ navrhovala jako kandidáta na prezidenta dosavadního premiéra Ladislava Adamce, Socialistický svaz mládeže preferoval Čestmíra Císaře a značné podpory obyvatelstva požíval Alexander Dubček.

¹²³ RYCHLÍK: *Rozdělení Československa...*, s. 101.

¹²⁴ SUK: *Labyrintem revoluce...*, s. 213.

¹²⁵ JIRÁSEK: *Ústavní změny v Československu...*, s. 22.

¹²⁶ RYCHLÍK: *Rozdělení Československa...*, s. 101.

¹²⁷ Čalfa s Havlem se již předběžně dohodli, že bude Dubček kooptován za některý ze slovenských volebních obvodů, jehož poslanec do té doby rezignoval, viz SUK: *Labyrintem revoluce...*, s. 226.

¹²⁸ ROUBAL: *Starý pes, nové kousky...*, s. 27.

¹²⁹ Tamtéž, s. 28 – 29.

¹³⁰ Pokusy o odvolávání poslanců skutečně proběhly, viz tamtéž, s. 20.

¹³¹ KUDRNA, Jan. Personální rekonstrukce zastupitelských sborů v roce 1989. In MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan (eds.): *Pocta Zdeňku Jičínskému k 80. narozeninám*. Praha: ASPI, 2009, s. 235.

povětšinou narážely na hektičnost situace, stejně jako na lhůty stanovené ústavou a zákony. Byť Roubal podotýká, že např. varianta doplňovacích voleb podle platných zákonů by rozhodně neznamenala nepřekonatelnou překážku společenských změn¹³², dle mého názoru by mohla způsobit, že snaha opozice o provedení změn by vzala za své, neboť opozice by ztratila nad situací kontrolu. Opozice si totiž uvědomovala roli FS pro budoucí legislativní změny.¹³³ Jako nejpraktičtější se tak pro svou rychlost a účelnost v mimořádné situaci jevílo použití mechanismu z roku 1969, což ovšem předpokládalo přijetí zvláštního ústavního zákona.

Z ústavního zákona č. 117/1969 Sb., byla do připravovaného návrhu ústavního zákona, který by umožnil kooptaci, přejata pouze možnost kooptace nových členů zákonodárného sboru na uprázdněná křesla. Jednalo se o ústupek opozice, která ve snaze zabránit prosazení přímé volby prezidenta navrhla již 12. prosince 1989 na společné schůzi sněmoven FS prostřednictvím poslanců Československé strany lidové přijetí ústavního zákona, který by umožňoval odvolání i kooptaci poslanců (tak jak navrhoval Jičínský již 28. listopadu 1989).¹³⁴ Návrh předložený poslancem Josefem Bartončíkem byl však po dohodě stran ve FS dne 19. prosince 1989 stažen. Poslanci, kteří v průběhu sametové revoluce na svůj mandát rezignovali, tak usnadnili situaci opozici, neboť ta v tuto chvíli mohla použít jasný argument, že se situace ve FS musí řešit a přijetí zvláštního ústavního zákona o kooptaci nových poslanců FS bude nutné. Vzhledem k rezignaci těchto poslanců navíc opozice nepotřebovala nutně „protlačit“ mechanismus odvolávání poslanců, ústavní zákon se tak stal ve FS přijatelnějším.¹³⁵

Je třeba vzít v potaz, že situace se mohla zkomplikovat také v případě, pokud by odstoupivších poslanců byl větší počet. Mohlo by tak např. dojít k výše zmíněnému zablokování FS, případnému ohrožení volby prezidenta republiky a dalších ústavních změn¹³⁶, ke kterým by byla potřebná kvalifikovaná většina a u kterých bylo nutno dbát zákazu majorizace.¹³⁷

Příslušný návrh ústavního zákona byl projednán na 19. společné schůzi FS. Jednalo se o poslanecký návrh zákona, jehož obsah byl dříve předjednán představiteli rozhodujících politických sil.¹³⁸ Návrh opět přednesl Josef Bartončík. Při odůvodnění návrhu zákona mimo jiné uvedl, že se nejedná o precedent do budoucna, ale pouhou reakci na složitou situaci ve společnosti a zároveň zdůraznil, že tento návrh je „mírnější“ oproti předchozímu návrhu z

¹³² ROUBAL: *Starý pes, nové kousky...*, s. 19.

¹³³ Hlavním představitel této myšlenky byl právě Jičínský, k tomu viz dále.

¹³⁴ ROUBAL: *Starý pes, nové kousky...*, s. 22.

¹³⁵ Tamtéž, s. 23 – 24.

¹³⁶ SUK: *Labyrintem revoluce...*, s. 220.

¹³⁷ Čl. 41 a 42 ústavního zákona o čs. federaci.

¹³⁸ Stenoprotokol z 19. společné schůze SL a SN FS konané dne 28. prosince 1989.

12. prosince 1989, neboť nezakotvuje možnost odvolávání poslanců.¹³⁹ ¹⁴⁰ Po drobných zmaticích při schvalování byl ústavní zákon č. 183/1989 Sb., potřebnou kvalifikovanou většinou schválen. Většina byla v obou sněmovnách výrazná, nikoliv však jednomyslná.¹⁴¹

Ústavní zákon č. 183/1989 Sb., o volbě nových poslanců zákonodárných sborů obsahuje 2 články. Čl. 1 stanovil, že pro případ uvolnění funkce poslance FS, ČNR a SNR se nebudou konat doplňovací volby, nýbrž zákonodárny sbor svůj plný počet doplní volbou na základě návrhů politických stran podaných po vzájemné dohodě s OF, případně VPN. Pro volbu poslanců SN stanovil zákaz majorizace. Čl. 2 poté ohraničil účinnost použití tohoto mechanismu, a to termínem provedení voleb do zákonodárných sborů, nejpozději však do 31. prosince 1990.¹⁴² Ústavní zákon nabyl účinnosti dnem vyhlášení.

Kudrna si taktéž všímá podobnosti daného ústavního zákona s ústavním zákonem č. 117/1969 Sb., který rovněž vylučoval konání doplňovacích voleb a zakotvoval následné doplnění volbou zákonodárným sborem na návrh příslušného orgánu Národní fronty. Rozdíl shledává v odlišné společenské situaci a zájmu, který zákon sleduje.¹⁴³

4.4 Rozsah první vlny kooptací

Do 28. prosince 1989 rezignovalo ve 3 etapách¹⁴⁴ celkově 16 poslanců SL a 28. prosince 1989 rezignovalo 12 poslanců SN. Většinou se jednalo o „prominenty“ komunistického režimu (např. Miloš Jakeš, Vasil Biľak, Miroslav Štěpán, Lubomír Štrougal, Alois Indra, Antonín Kapek, Marie Kabrhelová). Tyto poslance „doprovodilo“ i pár bezpartijních poslanců (např. národní umělec, varhaník Václav Rabas a Zdeněk Čumpl) nebo lidovec Zbyněk Žalman. Rezignující komunističtí poslanci byli většinou k rezignaci donuceni ze strany KSČ.¹⁴⁵

Na takto uprázdněná místa bylo možno použít postup stanovený ústavním zákonem č. 183/1989 Sb. S ohledem na dřívější dohodu o obsazení nejvyšších ústavních funkcí byl do SN (volební obvod Bratislava – Staré město) zvolen Alexander Dubček. Do SN byli dále zvoleni např. Zdeněk Jičínský (volební obvod Pardubice) nebo Vladimír Mikule (volební obvod

¹³⁹ Stenoprotokol z 19. společné schůze SL a SN FS konané dne 28. prosince 1989.

¹⁴⁰ Požadavek na odvolávání poslanců však nakonec v roce 1990 schválen byl a na jeho základě proběhla druhá vlna kooptace, viz dále.

¹⁴¹ Viz stenoprotokol z 19. společné schůze SL a SN FS konané dne 28. prosince 1989.

¹⁴² Srov. ústavní zákon č. 183/1989 Sb.

¹⁴³ KUDRNA: *Personální rekonstrukce...*, s. 237.

¹⁴⁴ Ve dnech 13., 19. a 28. prosince 1989.

¹⁴⁵ ROUBAL: *Starý pes, nové kousky...*, s. 24.

Kolín). Volba všech kandidátů proběhla veřejně, přičemž všichni byli zvoleni drtivou většinou.¹⁴⁶

Doplňovací volba pochopitelně proběhla i na uprázdněná křesla ve SL. Ta se rovněž uskutečnila 28. prosince 1989. Novými poslanci byli zvoleni mimo jiné Michael Kocáb, Václav Benda, Věněk Šilhán, Jaroslav Šabata, Miroslav Jansta či Tomáš Hradílek. O každém poslanci bylo při volbě hlasováno zvlášť, přičemž někteří byli zvoleni jednomyslně, někteří drtivou většinou.¹⁴⁷

Celkově tak bylo kooptováno 23 nových poslanců (13 do SL a 10 do SN), z nichž 20 bylo nominováno občanskými hnutími (tedy opozicí).¹⁴⁸ Ještě týž den (28. prosince 1989) proběhla společná schůze obou sněmoven FS, na níž byl mimo jiné zvolen Alexander Dubček předsedou FS.¹⁴⁹ Jak je vidno, ústavní změny související s obměnou FS se odehrály ve velmi rychlém časovém sledu. To dále potvrzuje i fakt, že Václav Havel byl hned následující den takto obměněným FS zvolen prezidentem ČSSR.¹⁵⁰

Opozice se nijak netajila tím, že cílem kooptace provedené na základě ústavního zákona č. 183/1989 Sb., je de facto pouze doprovodit Alexandra Dubčeka do FS¹⁵¹, přičemž na větší rekonstrukci bude čas při dalších vlnách kooptací, o kterých se již vážně uvažovalo.¹⁵² Na uprázdněná místa byli kooptováni poslanci, kteří odpovídali zařazení do určité socioprofesionální skupiny, jak to odpovídalo dosavadnímu charakteru FS.¹⁵³ Taktéž Kudrna uvádí, že mechanismus použitý na základě ústavního zákona č. 183/1989 Sb., měl „položít základní kámen“ větší rekonstrukce zákonodárných sborů, která měla zabezpečit určité zastoupení opozičních hnutí pro „*první období přebírání moci ve státě*“¹⁵⁴, tedy fakticky pro období do konání svobodných voleb, kdy opozice potřebovala mít určitý podíl na rozhodování o změnách, které povedou k demokratizaci země (zejména k řádné přípravě země na (po dlouhé době) skutečně svobodné volby).

Mechanismus kooptací užitý v prosinci 1989 byl pro větší personální rekonstrukci zákonodárných sborů stěží použitelný, neboť ústavní zákon č. 183/1989 Sb., neobsahoval možnost odvolávání poslanců. Obměna zákonodárného sboru by tak závisela na „dobré vůli“

¹⁴⁶ Stenoprotokol ze 7. schůze SN FS konané dne 28. prosince 1989.

¹⁴⁷ Stenoprotokol z 5. schůze SL FS konané dne 28. prosince 1989.

¹⁴⁸ KUDRNA: *Personální rekonstrukce...*, s. 238.

¹⁴⁹ Stenoprotokol z 20. společné schůze SL a SN FS konané dne 28. prosince 1989.

¹⁵⁰ Stenoprotokol z 21. společné schůze SL a SN FS konané dne 29. prosince 1989.

¹⁵¹ Sám Václav Havel uvedl, že mají posloužit jako „křoví“, viz SUK: *Labyrintem revoluce...*, s. 239.

¹⁵² ROUBAL: *Starý pes, nové kousky...*, s. 25.

¹⁵³ Tamtéž, s. 26.

¹⁵⁴ KUDRNA: *Personální rekonstrukce...*, s. 238.

poslanců, kteří by se případně rozhodli rezignovat sami nebo by museli být k rezignaci nějak „dotlačeni“. Z tohoto důvodu se na počátku roku 1990 začalo jednat o dalších změnách.

4.5 Druhá vlna kooptací – ústavní zákon č. 14/1990 Sb.

Zatímco prosazení ústavních změn, které umožnily první vlnu kooptací, proběhlo relativně jednoduše díky dohodám u kulatých stolů a samotné rezignaci dotčených poslanců, byla z mnoha důvodů cesta ke druhé vlně kooptací poněkud složitější. Situace okolo FS se začala měnit tím, že po zvolení Václava Havla prezidentem vzrostla legitimita FS z důvodu, že došlo k jeho obměně kooptacemi, v rámci níž se jeho členy staly výrazné osobnosti, o jejichž významné roli nelze pochybovat (zejména pak Alexander Dubček). Zároveň si však mnozí zákonodárci uvědomovali svou podstatnou roli v rámci společenských změn, zejména při přípravě země na svobodné volby.¹⁵⁵ Dle Roubala situaci komplikovaly i vnitřní záležitosti OF a VPN, tedy hlavních hybatelů společenských změn.¹⁵⁶

Dle požadavků OF měla odejít alespoň 1/3 poslanců zákonodárných sborů¹⁵⁷, a to zejména ti poslanci, kteří se svým působením doposud zkompromitovali.¹⁵⁸ Otázka kooptací se stala předmětem jednání rozhodujících politických sil dne 5. ledna 1990.¹⁵⁹ Projednávána byla toliko úprava způsobu odvolávání poslanců. Dle výsledku jednání měli být odvoláni poslanci z důvodu, že „neskýtají záruky rozvoje politické demokracie“.¹⁶⁰ Způsob jejich odvolávání byl změněn z původního návrhu Z. Jičínského, který do určité míry inspirován postupem z roku 1969 navrhoval odvolávání na základě rozhodnutí zákonodárského sboru, nově mělo dojít k odvolávání na základě rozhodnutí politických stran, jíž jsou poslanci členy¹⁶¹, přičemž u bezpartijních poslanců měl o jejich odvolávání rozhodovat příslušný orgán Národní fronty po dohodě s OF (nebo VPN).¹⁶² Bylo dále předpokládáno, že se zákon bude týkat i národních rad, společenské změny totiž neprobíhaly pouze v rámci federace. Při respektování rozdělení působnosti mezi federaci a republiky zakotvené ústavním zákonem o čs. federaci mělo dojít i k personální rekonstrukci národních rad. Návrh na odvolávání a kooptaci byl stvrzen na dalším jednání 11. ledna 1990.¹⁶³ Poté mohl návrh ústavního zákona projít legislativním procesem.

¹⁵⁵ ROUBAL: *Starý pes, nové kousky...*, s. 33.

¹⁵⁶ Tamtéž.

¹⁵⁷ JIČÍNSKÝ: *Československý parlament...*, s. 168.

¹⁵⁸ JIRÁSEK: *Ústavní změny v Československu...*, s. 23.

¹⁵⁹ Na daném jednání se mimo jiné probírala i problematika voleb a volebního zákona, viz SUK: *Labyrintem revoluce...*, s. 269.

¹⁶⁰ KUDRNA: *Personální rekonstrukce...*, s. 238.

¹⁶¹ K této změně se přistoupilo z důvodů možné „vzpournosti“ FS, viz ROUBAL: *Starý pes, nové kousky...*, s. 34.

¹⁶² ROUBAL: *Starý pes, nové kousky...*, s. 34.

¹⁶³ Tamtéž, s. 35.

Návrh doznal dalších změn po diskuzích na výborech sněmoven FS. Byl doplněn důvod, pro nějž lze poslance odvolat na „zájem na vyrovnaní rozložení politických sil“. Dle Kudrny byla tato změna prospěšná konečnému účelu zákona, neboť nebylo nutno uvádět důvody, proč konkrétní poslanec „neskýtá záruky rozvoje politické demokracie“.¹⁶⁴ Stejně tak bylo stanoveno časové omezení mechanismu odvolávání a kooptací poslanců na 31. březen 1990, a to v obavě poslanců, že do konání svobodných voleb budou zákonodárné sbory takto obměněny několikrát.¹⁶⁵

Překvapivé bylo stanovisko federální vlády k návrhu zákona. Ta se dne 18. ledna 1990 ostře vymezila vůči navrhovaným postupům. Po kritice ze strany OF se však vláda na své mimořádné schůzi dne 21. ledna 1990 usnesla na stanovisku novém, tentokrát vyslovila s návrhem zákona souhlas.¹⁶⁶ Kudrna připouští, že vláda své stanovisko změnila mimo jiné také v obavě o ztrátu důvěryhodnosti.¹⁶⁷

Konečný návrh ústavního zákona byl projednáván dne 23. ledna 1990. Komplikovaný proces tvorby tohoto zákona jako by předznamenal, že ani jeho schvalování nebude úplně bezproblémové. Místopředseda FS Jaroslav Jenerál (za KSČ) návrh zákona odůvodnil. Uvedl, že vzhledem k nedávnému vypuštění článku 4 Ústavy ČSSR o vedoucí úloze KSČ ve společnosti, KSČ neusiluje o zachování více než poloviny svých poslanců v zastupitelských sborech. Rovněž zdůraznil potřebu odchodu poslanců, kteří nezaručují rozvoj politické demokracie, taktéž zdůraznil potřebu řešit situaci, která nastala v národních výborech.¹⁶⁸ Na základě zpravodajské zprávy společné zpravodajky výborů SN poslankyně Jiřiny Bočkové, která sice přiznala inspiraci personální rekonstrukcí z roku 1969, zároveň však zdůraznila mimořádnost opatření a nutnost jeho přijetí v revoluční době, bylo poslancům doporučeno schválení zákona ve znění úprav týkající se důvodu odvolávání poslanců a časového omezení zákona (viz výše.) Proti návrhu se ostře vymezil poslanec SN Ján Riško¹⁶⁹ a podrobil jej zásadní kritice. Jeho vystoupení vyústilo v názorovou „přestřelku“, což byl jev ve FS do té doby poněkud neobvyklý. Poslanec Riško kritizoval mimo jiné slovy „*ktosi sa veľmi bojí, že voľačo zmešká*“ určitou ukvapenost, se kterou měly být ústavní změny schvalovány. Zároveň věcně odsoudil mechanismus odvolávání poslanců, kdy jej označil za nedemokratický, „*ryze československý*“, který má za cíl zlikvidovat potencionálního protivníka v parlamentu, přičemž

¹⁶⁴ KUDRNA: *Personální rekonstrukce...*, s. 239.

¹⁶⁵ ROUBAL: *Starý pes, nové kousky...*, s. 36.

¹⁶⁶ Tamtéž, s. 37.

¹⁶⁷ KUDRNA: *Personální rekonstrukce...*, s. 240.

¹⁶⁸ Projev místopředsedy FS Jaroslava Jenerála, viz stenoprotokol z 22. společné schůze SL a SN FS konané dne 23. ledna 1990.

¹⁶⁹ V období normalizace dlouholetý ředitel Československého rozhlasu.

vyslovil domněnku, že se jednou dostane do učebnic ústavního práva jako odstrašující případ toho, co vše lze označit za demokracii. V kritice postupu uvedl, že použití metody bylo chybou jak v roce 1969, tak by bylo chybou její použití v nynější době (odmítl tak princip oko za oko – zub za zub).¹⁷⁰ Na řeč poslance Riška reagoval poslanec SN za Československou stranu lidovou Stanislav Hanák, který vyjádření o nedemokratičnosti postupu s úst poslance Riška (vzhledem k jeho působení v letech předešlých) odmítl a návrh ústavního zákona podpořil.¹⁷¹ Zdeněk Jičínský sdílel názor svého předřečníka a návrh ústavního zákona podpořil s odkazem na rčení „*když dva dělají totéž, není to totéž*“, přičemž poslanec Riška ujistil, že mu nebude nikdo bránit v tom, aby se v případě svého odvolání z funkce poslance o mandát znovu ucházel ve svobodných volbách, čímž poukázal na rozdílnost společenské situace v roce 1969 a 1990.¹⁷² Jičínského stanovisko podpořil i poslanec SL Jaroslav Šabata.¹⁷³ Místopředseda federální vlády Ján Čarnogurský vysvětlil na dotaz poslance Riška náhlou změnu stanoviska vlády k návrhu zákona tím, že vláda přehodnotila své stanovisko poté, co poznala reálnou situaci ve státě.¹⁷⁴ Poslanci v rozpravě povětšinou kritizovali projev poslance Riška.

Jak napovídal (do té doby nezvyklý) průběh projednávání návrhu zákona, návrh se schválit nepodařilo. K jeho přijetí chyběly hlasy poslanců SN zvolených na Slovensku.¹⁷⁵ Fakt, že 3 poslanci hlasovali proti a 22 poslanců se hlasování zdrželo (přičemž několik desítek poslanců na schůzi nebylo přítomno)¹⁷⁶, znamenal podle čl. 41 ústavního zákona o čs. federaci, že návrh zákona nebyl podpořen dostatečnou většinou, a proto nebyl přijat. Jednalo se o situaci, která za dobu existence FS nastala poprvé.¹⁷⁷ Dle Kudrny mohla být krizová situace vyřešena třemi způsoby¹⁷⁸, z nichž bylo nakonec zvoleno ustavení dohodovacího výboru podle čl. 44 ústavního zákona o čs. federaci. I tato situace byla bezprecedentní. Dohodovací výbor čítal celkem 20 členů (10 ze SL a 10 ze SN), v jeho čele byl sám Jičínský. Ten po jednání výboru poslance FS na plénu zpravil o tom, že za neschválením zákona stojí „pouze“ námitky organizačního rázu. Poslanci slovenské části SN byli ovšem pod jistým tlakem předsednictva FS, které se snažilo o urychlené schválení zákona co nejdříve, přičemž dále nedokázali příliš

¹⁷⁰ Projev poslance SN Jána Riška, viz stenoprotokol z 22. společné schůze SL a SN FS konané dne 23. ledna 1990.

¹⁷¹ Projev poslance SN Stanislava Hanáka, tamtéž.

¹⁷² Projev místopředsedy FS Zdeňka Jičínského, tamtéž.

¹⁷³ Projev poslance SL Jaroslava Šabaty, tamtéž.

¹⁷⁴ Projev místopředsedy federální vlády Jána Čarnogurského, tamtéž.

¹⁷⁵ O negativním postoji slovenských zákonodárců svědčí i diskuze SNR dne 12. ledna 1990, kdy návrh narážel na odpor řady poslanců, k tomu blíže ROUBAL: *Starý pes, nové kousky...*, s. 38.

¹⁷⁶ Stenoprotokol z 22. společné schůze SL a SN FS konané dne 23. ledna 1990.

¹⁷⁷ ROUBAL: *Starý pes, nové kousky...*, s. 44.

¹⁷⁸ 1) usnesení obou sněmoven o novém projednávání návrhu, 2) přikázání návrhu k dalšímu projednávání výborům sněmoven, 3) dohodovací řízení dle čl. 44 ústavního zákona o čs. federaci.

odporovat.¹⁷⁹ Změna jejich postoje tak způsobila, že návrh byl v následném novém hlasování přijat.

Přijaté konečné znění ústavního zákona č. 14/1990 Sb., o odvolávání poslanců zastupitelských sborů a o volbě nových poslanců národních výborů, bylo takovéto:

Čl. 1

(1) Poslanci FS, ČNR, SNR a národních výborů všech stupňů, kteří v zájmu vyrovnání rozložení politických sil nebo vzhledem ke svému dosavadnímu působení neskýtají záruky rozvoje politické demokracie, mohou být ze své funkce odvoláni politickou stranou, jejímiž jsou členy. Poslance bez stranické příslušnosti může odvolat příslušný orgán Národní fronty po vzájemné dohodě s OF v ČSR a s hnutím VPN v SSR.

(2) Předsednictva sněmoven FS, předsednictva národních rad a rady národních výborů vezmou odvolávání poslanců na vědomí.

(3) Ustanovení volebních zákonů o odvolávání poslanců zůstávají nedotčena.

Čl. 2

Národní výbor může doplnit počet svých členů volbou na návrh předložený OF v ČSR a VPN v SSR po vzájemné dohodě s politickými stranami a s příslušným orgánem Národní fronty.

Čl. 3

(1) Tento ústavní zákon nabývá účinnosti dnem vyhlášení.

(2) Čl. 1 a 2 pozbývají účinnosti nejpozději dnem 31. 3. 1990.¹⁸⁰

4.6 Rozsah druhé vlny kooptací

Ústavní zákon nabyl účinnosti dne 23. ledna 1990. Na jeho základě byly skutečně zastupitelské sbory do konce března 1990 zásadně rekonstruovány. Byť nebyl nově umožněný postup odvolávání poslanců použit v plném rozsahu a řada poslanců i nadále rezignovala sama, domnívám se, že ústavní zákon č. 14/1990 Sb., proces rekonstrukce zákonodárných sborů významně urychlil. Podstatný byl psychický efekt na poslance, kteří i kdyby se rozhodli

¹⁷⁹ SUK: *Labyrintem revoluce...*, s. 294.

¹⁸⁰ Ústavní zákon č. 14/1990 Sb., o odvolávání poslanců zastupitelských sborů a o volbě nových poslanců národních výborů.

neresignovat, tak mohli předpokládat, že o mandát stejně přijdou, neboť pravděpodobně dojde k jejich odvolání.¹⁸¹

Roubal uvádí, že z 350 poslanců FS, kteří byli zvoleni ve volbách roku 1986, o svůj mandát přišlo (rezignací nebo odvoláním) 160 poslanců. Na uprázdněná místa bylo ve druhé vlně kooptováno celkově 132 nových poslanců (23 již ve vlně první).¹⁸²

Personální rekonstrukce se nevyhnula ani národním radám. Do konce března 1990 v ČNR dle stenoprotokolů rezignovalo a bylo odvoláno celkově 67 poslanců, v SNR celkově 62 poslanců. I zde byli na uprázdněná místa kooptováni zákonodárci noví.

Při vlastním provedení kooptací provázely schůze sněmoven FS a ČNR četné zmatky, které zřejmě souvisely s nezkušeností zákonodárců s tímto postupem.¹⁸³

Složení zákonodárných sborů se radikálně proměnilo. Zásadně se změnil i jejich charakter. Díky kooptacím v nich výrazně posílily opoziční strany a hnutí. Roubal uvádí, že změna v jejich složení nebyla pouze politická, ale i socioprofesionální a demografická.¹⁸⁴ Zároveň kooptace přivedla do vysoké politiky řadu osobností, které se v ní pohybují dodnes.¹⁸⁵

Zákonodárné sbory se tak od dubna 1990 staly kolbištěm dalších ústavních změn. Přešlo se od diskuze u kulatých stolů ke klasické parlamentní diskuzi. Jičínský uvádí, že FS po rekonstrukci bylo schopno provést základní úkoly tohoto přechodného období, ale uvědomuje si, že v dané době nevzbuzovalo přílišnou důvěru občanů.¹⁸⁶ Hlavním úkolem rekonstruovaných zákonodárných sborů byla příprava svobodných voleb, ze kterých by vzešlo skutečně legitimní složení zákonodárných sborů, což předpokládalo přijetí nových ústavních i „běžných“ zákonů.¹⁸⁷ Došlo však k přijetí i jiných zákonů podstatných pro rozvoj demokratického politického systému, z nichž některé jsou platné dodnes.¹⁸⁸

Na příkladu Zdeňka Jičínského se patrně nejlépe ukazuje zvláštnost institutu kooptací. V roce 1969 byl touto cestou svých poslaneckých mandátů zbaven, přičemž v roce 1989 se stejnou cestou do FS vrátil. Je proto důvodné pochybovat o legitimitě a ústavnosti tohoto postupu. Tato zvláštnost si proto заслужuje hlubší rozebrání.

¹⁸¹ Tato situace ostatně nastala při personální rekonstrukci zákonodárných sborů v letech 1969 – 1971.

¹⁸² ROUBAL: *Starý pes, nové kousky...*, s. 56.

¹⁸³ Tamtéž, s. 55.

¹⁸⁴ Tamtéž, s. 56.

¹⁸⁵ Namátkou Miloš Zeman, Lubomír Zaorálek a Marek Benda.

¹⁸⁶ JIČÍNSKÝ: *Československý parlament...*, s. 64.

¹⁸⁷ Např. ústavní zákon č. 45/1990 Sb., o zkrácení volebního období zákonodárných sborů, zákon č. 47/1990 Sb., o volbách do FS.

¹⁸⁸ Např. zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, k tomu viz JIČÍNSKÝ: *Československý parlament...*, s. 102.

5 Srovnání kooptací v letech 1969 – 1971 s kooptacemi v letech 1989 – 1990

Mechanismy kooptací (a odvolávání) zákonodárců použité v letech 1969 – 1971 je nutné blíže komparovat s obdobným mechanismem použitým v letech 1989 – 1990, aby bylo možno provést rozbor legitimacy a ústavnosti daného postupu.

5.1 Srovnání ústavněprávního rámce kooptací

Ústavní zákon č. 117/1969 Sb., o prodloužení volebního období národních výborů, národních rad a Federálního shromáždění, Nejvyššího soudu, krajských, okresních a vojenských soudů, byl přijat ad hoc. Schválen byl potřebnou kvalifikovanou většinou. Zakotvuje možnost kooptace nových poslanců v případě uprázdnění mandátu v zákonodárném sboru, vyžaduje-li to řádný chod příslušného sboru, zároveň zakotvuje možnost jejich odvolávání, a to ze tří taxativně uvedených důvodů, tedy pokud poslanec bez vážného důvodu po delší čas neplní svou poslaneckou funkci, svou činností narušuje politiku Národní fronty nebo byl-li pravomocně odsouzen pro trestný čin.¹⁸⁹ Odvolávání i kooptaci provádějí příslušné zákonodárné sbory (u SN příslušná národní rada) na návrh příslušného orgánu Národní fronty.

Ústavní zákon č. 183/1989 Sb., o volbě poslanců zákonodárných sborů, byl rovněž přijat ad hoc a schválen byl potřebnou většinou. Zakotvuje možnost kooptace nových poslanců zákonodárného sboru v případě uprázdnění mandátu, ale na rozdíl od ústavního zákona č. 117/1969 Sb., neobsahuje podmínku, že kooptaci vyžaduje řádný chod zastupitelského sboru. Ústavní zákon nezakotvuje možnost odvolávání poslanců, zákon pouze reaguje na rezignaci poslanců (případně jiný důvod uprázdnění mandátu). Kooptaci má provést příslušný zákonodárný sbor (ve SN platí zákaz majorizace), přičemž návrhy na nové poslance předkládají politické strany po dohodě s OF (případně VPN).

Ústavní zákon č. 14/1990 Sb., o odvolávání poslanců zastupitelských sborů a volbě nových poslanců národních výborů, je jakýmsi druhým stupněm personální rekonstrukce zákonodárných sborů v době sametové revoluce (viz výše). Umožňuje toliko odvolávání poslanců zákonodárných sborů, a to z důvodu zájmu vyrovnání rozložení politických sil nebo pokud vzhledem ke svému dosavadnímu působení neskýtají záruky rozvoje politické demokracie. Ústavní zákon stanoví, že odvolávání provádí politické strany, kterých jsou poslanci členy, nestraníky odvolává příslušný orgán Národní fronty po dohodě s OF (případně VPN). Zásadní rozdíl oproti mechanismu odvolávání poslanců dle ústavního zákona

¹⁸⁹ Možnost dle § 3 odst. 1 písm. b), tedy protože narušuje politiku Národní fronty je nastavena poměrně široce.

č. 117/1969 Sb., spočívá v roli samotného zákonodárného sboru při odvolávání poslanců. Na základě ústavního zákona č. 14/1990 Sb., totiž odvolání poslanců zákonodárné sbory pouze berou na vědomí, a to dokonce pouze prostřednictvím svých předsednictev. Tato úprava dle Kudrny výrazně zrychlila proces odvolávání poslanců.¹⁹⁰ Rozdílná role samotného zákonodárného sboru při odvolávání poslanců otevírá diskuzi o tom, který postup je více „přijatelnější“. Roubal se domnívá, že z čistě formálního hlediska to byl proces odvolávání poslanců dle ústavního zákona č. 117/1969 Sb., neboť na jeho základě poslance odvolával samotný zákonodárný sbor, na rozdíl od ústavního zákona č. 14/1990 Sb., kdy právo odvolávat poslance příslušelo politickým stranám (případně Národní frontě).¹⁹¹ Domnívám se však, že tato otázka si zaslouží posouzení hlubší.

Je nutné vzít v potaz, že ústavní zákon o čs. federaci zakotvoval u poslanců zákonodárných sborů tzv. imperativní mandát. Ten byl československým zákonodárným sborům vlastní od doby přijetí Ústavy z roku 1948.¹⁹² Na základě imperativního mandátu vzniká mezi zákonodárcem a voličem tzv. zastupitelský vztah, který je charakterizován vzájemnými právy a povinnostmi.¹⁹³ Součástí tohoto vztahu je vázanost zákonodárce při výkonu své funkce vůli voličů a nenaplní-li ji, může být voliči odvolán.¹⁹⁴ Možnost odvolání poslanců voliči byla zakotvena ústavním zákonem o čs. federaci a konkretizována volebními zákony.¹⁹⁵ Je však nutno poznamenat, že všichni členové zákonodárného sboru si jsou navzájem rovni, což plyne ze zásad volebního práva, zejména ze zásady rovnosti.¹⁹⁶ Členové zákonodárného sboru (byť by se jich našla většina) tak jednoduše nemohou ukázat na jednoho poslance ze svého středu a odvolat jej, jelikož tento (stejně jako ostatní) zastupuje určitý fragment společnosti, který jej zvolil. Z dikce čl. 3 odst. 3 Ústavy ČSSR plyne, že poslanec může být odvolán pouze z rozhodnutí svých voličů. Je tedy možné říci, že zakotvení mechanismu odvolávání poslanců ústavním zákonem č. 117/1969 Sb., bylo v rozporu s tehdy platnou ústavou i jejími principy.

¹⁹⁰ KUDRNA: *Personální rekonstrukce...*, s. 241.

¹⁹¹ ROUBAL: *Starý pes, nové kousky...*, s. 46.

¹⁹² JIRÁSEK: *Ústavní změny v Československu...*, s. 25.

¹⁹³ ZDOBINSKÝ, Stanislav. *Zákonodárné sbory v Československé socialistické republice*. Praha: Svoboda, 1982, s. 65.

¹⁹⁴ K povaze imperativního mandátu dle ústavního zákona o čs. federaci blíže PŠENIČKA, A. In ZDOBINSKÝ a kol.: *Československá ústava: komentář*, s. 310 – 311 (čl. 48 ústavního zákona o čs. federaci).

¹⁹⁵ Tato možnost však reálně byla využívána jen velmi zřídka, viz JIRÁSEK, Jiří. Pokusení volebních reversů. In OROSZ, Ladislav a MAJERČÁK, Tomáš (eds). *Volebné zákonodárstvo v Slovenskej republike: (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky) : zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie, Košice 26-27. júna 2014*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2014, s. 124.

¹⁹⁶ Čl. 3 Ústavy ČSSR.

Pokud jde o odlišný mechanismus odvolávání poslanců zakotvený ústavním zákonem č. 14/1990 Sb., zde může být vodítkem k posouzení ústavnosti daného postupu judikatura Volebního soudu v meziválečném Československu. Ústava z roku 1920 sice zakotvovala volný mandát, kdy zakazovala členům zákonodárných sborů přijímat od kohokoliv příkazy.¹⁹⁷ Tehdejší Volební soud se však nálezem č. 383 ze dne 22. června 1923 kladně vyjádřil k praxi tzv. reverzů, tedy akceptoval, že se poslanec mohl ex ante vzdát výhody ponechat si mandát poté, co přestal být členem své politické strany i z jiných důvodů, než byla zákonem stanovená ztráta členství příslušné politické strany z důvodů „*nízkých a nečestných*“.¹⁹⁸ Volební soud tak touto (byť kritizovanou) judikaturou de facto vytvořil mandát vázaný, kdy v podstatě „vlastníkem“ mandátu byla politická strana, která jej ve volbách získala.¹⁹⁹ Pokud bychom tuto teorii vztáhli na mechanismus odvolávání poslanců podle ústavního zákona č. 14/1990 Sb., za nutného předpokladu, že šlo o jakýsi návrat k ústavněprávní tradici meziválečného Československa²⁰⁰, dospěli bychom k závěru, že odvolávání zákonodárců politickou stranou, jejímiž jsou tito členy, mohlo být legitimní.²⁰¹ Nicméně v tomto případě je nutné vzít v potaz poměrný volební systém meziválečného Československa, kdy se uplatňovaly vázané volební listiny.²⁰² Koncepce imperativního mandátu stanovená Ústavou ČSSR z roku 1960 a ústavním zákonem o čs. federaci byla oproti té judikaturou dovozené v meziválečném Československu zcela jiná (přičemž souvisí i s jiným volebním systémem v ČSSR). Teorii, že mandát patří té politické straně, za kterou byl poslanec zvolen, vztáhnout na mechanismus odvolávání poslanců na základě ústavního zákona č. 14/1990 Sb., tak jednoduše nemůžeme. Stejně tak je nutné odmítnout teorii návratu k ústavní tradici meziválečného Československa v době sametové revoluce.²⁰³

Není možné jednoznačně vyhodnotit, zda postup odvolávání poslanců v letech 1969 – 1971 byl (byť formálně) ústavněprávně „čistší“ než postup odvolávání poslanců z roku 1990, nebo naopak. Oba postupy jsou za standardních okolností odsouzeníhodné. Jediným ústavním postupem by bylo odvolání poslanců voliči stanovené tehdejší ústavou a volebními zákony.

¹⁹⁷ § 22 odst. 1 ústavního zákona č. 121/1920 Sb. z. a n., Ústavní listina Československé republiky.

¹⁹⁸ Zákon č. 125/1920 Sb. z. a n., o Volebním soudě.

¹⁹⁹ K tomu blíže HAPLA, Martin. Geneze vázaného mandátu v prvorepublikovém Československu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2009, roč. 17, č. 2, s. 124 – 130.

²⁰⁰ Při diskuzích o ústavních změnách v době sametové revoluce se o návratu k Ústavě z roku 1920 uvažovalo. Toto řešení by znamenalo návrat k ústavní tradici meziválečné republiky, což však Zdeněk Jičínský označil za nemožné, viz Jičínský: *Československý parlament...*, s. 23.

²⁰¹ Ústavní být z dikce Ústavy ČSSR nemohlo.

²⁰² HAPLA: *Geneze vázaného mandátu...*, s. 125.

²⁰³ JIČÍNSKÝ: *Československý parlament...*, s. 23.

Pokud jde o legitimitu, je však nutné vzít v potaz, jaký byl charakter voleb, na jejichž základě byli zákonodárci voleni. Voliči de facto neměli při volbách za totality úplně volnou ruku při jejich výběru. Tato nestandardní okolnost nám umožňuje při hodnocení trochu „přivít oči“ a říci, že když volby nebyly standardní i možnost odvolávání nemusela být zcela standardní.

Mechanismy kooptací nových poslanců zákonodárných sborů jsou na základě ústavního zákona č. 117/1969 Sb., i na základě ústavního zákona č. 183/1989 Sb., zakotveny v podstatě stejně, pokud jde o SL a národní rady. V obou případech volbu nových členů provádí příslušný zákonodárný sbor. Rozdíl spočívá ve způsobu kooptace do SN. Zatímco v letech 1969 – 1971 volby nových členů SN prováděla příslušná národní rada, v letech 1989 – 1990 to byla sama SN, při volbě se navíc uplatnil zákaz majorizace. Tento rozdíl je však logický. V roce 1969 SN nebyla vytvořena na základě přímých voleb, ale specifického způsobu volby na základě čl. 147 písm. b) ústavního zákona o čs. federaci.²⁰⁴ V roce 1989 již poslanci SN disponovali mandátem na základě voleb z roku 1986. Proto byla k volbě svých nových poslanců zmocněna sama SN a zapojovat do ní národní rady by nebylo systémovým krokem.

Je nutné vzít v potaz, že k odvolávání poslanců docházelo jak v letech 1969 – 1971, tak v letech 1989 – 1990 v omezené míře. V drtivé většině případů nemuselo být k procesu odvolávání přistoupeno, neboť většina dotčených zákonodárců rezignovala sama. Tito poslanci byli patrně v obou obdobích srozuměni s aktuální společenskou i politickou situací ve státě a zřejmě věděli, že kdyby neodstoupili, bude zřejmě přistoupeno k jejich odvolání a mandát si s ohledem na společenskou situaci nepodrží. Psychický efekt obou norem tak zřejmě působil v obou obdobích stejně.

5.2 Srovnání společenské situace

Výše uvedené normy, které umožňují personální rekonstrukci, je nutné srovnat také na základě společenské situace, za které byly tyto normy vydány. Je třeba vycházet z předpokladu, že když dva dělají totéž, nemusí to vždy znamenat totéž.

Odlišný společenský význam obou norem zdůrazňuje i Kudrna. Ten uvádí, že v roce 1969 měl daný mechanismus prosadit politické směřování, které stanovila KSČ, která plnila svou vedoucí úlohu ve společnosti na základě čl. 4 Ústavy ČSSR, přičemž tak mělo dojít na úkor zájmu široké veřejnosti. Naproti tomu totožný mechanismus měl v letech 1989 – 1990

²⁰⁴ O tomto postupu již bylo v této práci blíže pojednáno.

naopak prosadit zájem veřejnosti na úkor jedné politické síly, mělo tak dojít k „*zohlednění skutečného poměru politických sil panujících ve společnosti*“.²⁰⁵

Je nutné si povšimnout, že v letech 1969 – 1971 i 1989 – 1990 bylo pro společenskou situaci typické, že existoval určitý rozkol mezi legalitou a legitimitou státní moci. Legitimita státní moci znamená, že státní moc naplňuje představu obyvatelstva daného státu o „*nutné státní moci*“²⁰⁶, legalita státní moci znamená, že státní moc je výhradně zákonná, tj. je uplatňována na základě zákona a v jeho mezích a sama je ústavně zakotvená.²⁰⁷ V obou zmíněných historických obdobích tak legalita státní moci byla na straně vládnoucího režimu, přičemž o legitimitě se to říci nedá.

Změny, které byly v ČSSR realizovány po invazi vojsk Varšavské smlouvy v srpnu 1968, byly většinou tehdejší společnosti vnímány jako nelegitimní.²⁰⁸ Veřejností bylo jako legitimní vnímáno spíše (v této době pomalu „odstavované“) proreformní Dubčekovo vedení KSČ, které bylo potlačováno v režii SSSR. V době sametové revoluce byl rovněž tehdejší vládnoucí režim vnímán jako nelegitimní, ač byla jeho moc legální. V této době se obyvatelstvo přiklonilo k nově ustaveným občanským hnutím, tedy OF (a VPN), čímž vládnoucí režim legitimitu ztratil.²⁰⁹

S tím souvisí i fakt, že v obou obdobích byla ne zcela stabilní politická situace a v obou obdobích byla země ve společenské krizi. Tato politická krize neumožňovala ustavení zákonodárných sborů standardní cestou, a to na základě voleb. Proto byl daný mechanismus přijat jako provizorní právě do doby konání řádných voleb a v obou případech byla tato skutečnost při přijímání příslušných norem zdůrazňována. S ohledem na to, že konzervativně orientované (Husákovo) vedení KSČ v roce 1969 „normalizační“ změny provádělo pozvolna, nebylo v tomto kontextu možné hned v roce 1969 upravit volby do všech zákonodárných sborů. V roce 1969 nešlo volby provést tak, aby to vyhovovalo zájmu konzervativně orientovaného vedení KSČ, což je ostatně uvedeno i v důvodové zprávě k návrhu ústavního zákona č. 117/1969 Sb.²¹⁰ Kudrna uvádí, že toto vedení bylo schopno se moci chopit prakticky okamžitě. Vzhledem k tomu, že tak neučinilo a změny provádělo pozvolna, bylo v dané situaci přijetí mechanismu kooptací taktickým řešením situace.²¹¹ Z tohoto hlediska tak ústavní zákon

²⁰⁵ KUDRNA: *Personální rekonstrukce...*, s. 243.

²⁰⁶ KLÍMA, Karel. In KLÍMA, Karel a kol. *Státověda*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 36 – 37.

²⁰⁷ Tamtéž.

²⁰⁸ O tomto faktu může svědčit např. společenské pohnutí po sebeupálení Jana Palacha, viz např. JIČÍNSKÝ: *Vznik České národní rady...*, s. 86 – 90.

²⁰⁹ KUDRNA: *Personální rekonstrukce...*, s. 235.

²¹⁰ Viz důvodová zpráva k ústavnímu zákonu č. 117/1969 sb.

²¹¹ KUDRNA: *Personální rekonstrukce...*, s. 243.

č. 117/1969 Sb., zcela zapadá do kontextu tehdejších změn, kdy docházelo k pozvolnému „utažení šroubů“. V momentě, kdy již bylo dostatečně „utaženo“, bylo možno provést volby.

Naopak přijetí stejného mechanismu v letech 1989 – 1990 bylo dle Kudrny spíše strategickým řešením situace.²¹² Stejně jako v letech 1969 – 1971 byla ČSSR ve společenské krizi, přičemž řádné volby nebylo možno realizovat z úplně jiných důvodů. Bylo naopak nutno zabezpečit, aby vládnoucí režim neměl volby pod kontrolou, jak tomu bylo do té doby. Volby se měly konat, až budou prosazeny důležité změny, které by umožnily řádné konání svobodných a demokratických voleb, které se do té doby v podstatě od roku 1946 nekonaly. Bylo zejména nutné přijmout nový volební zákon jako klíčovou změnu přechodu k demokracii²¹³, přijmout úpravu politických stran apod. Aby tyto změny byly legální, bylo nutné je prosadit standardní (tedy zákonnou) cestou, zároveň však bylo potřeba dodat legitimitu zákonodárným sborům. Z tohoto důvodu došlo k přijetí stejného mechanismu jako v roce 1969. Skutečně se tak ukazuje, že úplně stejný scénář provedený za odlišné společenské situace může znamenat zásadní rozdíl v jeho posouzení.

Je však důležité podotknout, že i v době sametové revoluce došlo v souvislosti s kooptacemi k taktizování. Za konkrétní případ se dá označit proces přijímání ústavního zákona č. 183/1989 Sb., kdy jeho cílem bylo zejména dostat Alexandra Dubčeka do čela FS, přičemž zbylí kooptovaní poslanci v první vlně kooptací jej měli do FS „doprovodit“ (viz výše).

Kudrna však celkově hodnotí postup použitý v letech 1989 – 1990 jako přiměřený účelu, který sleduje, a to zejména s ohledem na to, že jde o projev revoluce.²¹⁴

5.3 Kooptace a historický kontext

V obou historických obdobích byly kooptace jakýmsi vybočením z platné volební legislativy. Toto vybočení vždy bylo chápáno jako dočasné, výjimečné a odůvodněné určitou mimořádnou situací. Změna personálního složení zákonodárných sborů odvoláním a kooptací zákonodárců však zapadá do kontextu vývoje parlamentarismu na našem území.²¹⁵ Jak bylo uvedeno v první kapitole této práce, k improvizacím došlo v našich dějinách několikrát. Docházelo k nim však vždy ve zlomových okamžicích. Ať už se jednalo o vznik samostatného československého státu, jeho faktické obnovení v roce 1945²¹⁶ nebo jeho federalizaci,

²¹² KUDRNA: *Personální rekonstrukce...*, s. 243.

²¹³ Zejména šlo o vhodný výběr volebního systému, který by vytvořil a zakotvil demokratický politický systém, k tomu blíže CHARVÁT, Jakub. *Politika volebních reforem v ČR po roce 1989*. Praha: Grada Publishing, 2013, s. 61.

²¹⁴ KUDRNA: *Personální rekonstrukce...*, s. 243.

²¹⁵ Tamtéž, s. 242.

²¹⁶ Vytvoření Prozatímního národního shromáždění na základě nepřímých voleb, kdy poslance volili delegáti vyslaní národními výbory, k tomu blíže JIRÁSKOVÁ, Věra. „Revoluce“ volbám nepřejí aneb k legitimitě

společenská situace vždy prostě vyžadovala funkčnost a akceschopnost zákonodárského sboru, přičemž ta nemohla s ohledem na okolnosti být zabezpečena řádnou cestou, a to prostřednictvím voleb. Vzhledem k této historické tradici je použití mechanismu kooptací v obdobích 1969 – 1971 a 1989 – 1990 pochopitelné.

Pokud bychom v historickém kontextu posuzovali pouze kooptace roku 1989 – 1990 s kooptacemi v letech 1969 – 1971, přičemž pokud se zaměříme na období normalizace, dá se s určitou nadsázkou říci, že normalizace v československém parlamentu je z obou stran ohraničena právě kooptacemi. V tomto kontextu se tedy dá považovat použití kooptací v letech 1989 – 1990 za logické. Je nutné ale vyjít z předpokladu, že období normalizace, nebylo s ohledem na čl. 4 Ústavy ČSSR demokratickým (neboť k zásadám demokratického právního státu patří pluralitní politický systém²¹⁷). Když bylo použito postupu kooptací k „delegitimizování“ (alespoň částečně legitimních²¹⁸) zákonodárných sborů, proč by tedy nebylo možné užití úplně stejného postupu k jejich „legitimizaci“. Navíc vzhledem k tomu, že jednou z prvních ústavních změn přijatých v souvislosti se sametovou revolucí v ČSSR bylo vypuštění čl. 4 Ústavy ČSSR, byla personální rekonstrukce zákonodárných sborů s ohledem na jejich složení v podstatě nutná. V době sametové revoluce slovy Jičínského „*účel světil prostředek*“.²¹⁹

Jak je vidno, použití mechanismu kooptací v letech 1989-1990 zapadá do historického kontextu, jelikož je ho použito v době zlomového okamžiku, kdy je potřeba zachovat akceschopnost zákonodárského sboru, ale je nutné navrátit mu legitimitu. Zároveň jde o zcela mimořádné a dočasné řešení vzniklého problému.

V zasazení kooptací do historického kontextu je důležité vzít v potaz i ten fakt, že od roku 1918 je v naší zemi uplatňována parlamentní forma vlády.²²⁰ I po únoru 1948 byla zachována jistá ústavní tradice systému nejvyšších státních orgánů včetně prezidenta republiky a nedošlo (jako ve většině zemí socialistického bloku) k převzetí sovětského ústavního modelu.²²¹ Tato skutečnost v období totality upozaděna tím, že existuje určitá „diktující“ moc stojící nad mocí zákonodárnou (reprezentovanou parlamentem). Jak je uvedeno výše, improvizovaná řešení ustavování či rekonstrukce zákonodárných sborů mají v našich

parlamentních kooptací. In OROSZ, Ladislav a MAJERČÁK, Tomáš (eds). *Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike: (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky)* : zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie, Košice 26-27. júna 2014. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2014, s. 136.

²¹⁷ GROSPÍČ, Jiří. In PAVLÍČEK a kol.: *Ústavní právo a státověda...*, s. 90.

²¹⁸ Zejména ČNR, která odrážela myšlenky pražského jara.

²¹⁹ JIČÍNSKÝ: *Československý parlament...*, s. 63.

²²⁰ Tu stanovila i tzv. Ústava 9. května z roku 1948, stejně jako Ústava ČSSR.

²²¹ JIČÍNSKÝ: *Charta 77...*, s. 123.

parlamentních dějinách tradici ve zlomových okamžicích či společenských krizích.²²² Právě v těchto momentech je nutné zachovat kontinuitu parlamentu, jakožto nositele moci zákonodárné. Tuto skutečnost si uvědomoval i Jičínský, který se v roce 1989 věnoval problematice připravované Člfovy československé ústavy a jejím souladem s principy právního státu, kdy sám navrhoval, aby pro případ demokratizace ČSSR byl vytvořen jakýsi alternativní návrh, přičemž diskuze o něm by mohla být „školou demokracie“.²²³ Poznámky, které alternativnímu návrhu ústavy věnoval, svědčí o jeho připravenosti na případný proces společenských změn v ČSSR. Použití mechanismu kooptací přitom zapadá do kontextu Jičínského navrhovaných změn. Šlo mu především o to, aby při provádění transformačních změn bylo respektováno platných pravidel, primárně ústavy.²²⁴ Je-li potřeba provést ústavní změny, je k tomu zapotřebí akceschopné FS, které ústavní změny schválí doposud platnou legální procedurou. Jičínský si tak uvědomoval roli FS v revolučních časech, kdy plní roli jakéhosi stabilního orgánu, který zajišťuje „zákonost radikálních politických změn“.²²⁵

Skutečnost, že s ohledem na Jičínského chápání role FS, jsou kooptace promyšleným strategickým krokem a ne pouze jakousi odplatou za čistky v zákonodárných sborech v letech 1969 – 1971 (na které on sám doplatil), potvrdil Kudrna, který mimo jiné uvedl: „...byl to člověk bytostně politický a na tyto věci pohlížel především z širšího hlediska. Jednalo se o situaci, kdy lidé jako M. Jakeš a V. Biřák byli politicky a osobně vyřízeni, a navíc sami na své mandáty rezignovali. V zákonodárných sborech zbyli v zásadě lidé, ke kterým neměl profesor Jičínský žádný vztah, aby mu jejich konec v poslanceckých funkcích přinesl nějakou satisfakci. A pokud se jedná o ono opatření, schválené ve formě ústavních zákonů, a tedy domluvené na široké politické základně, bylo to jedno z mála opatření revolučního rázu.“²²⁶

Je samozřejmě pro úplnost nutné uvést, že ze strany aktérů sametové revoluce existovaly i jiné názory na provádění demokratizačních změn.²²⁷ Zde je však potřeba dodat, že mnoho opozičních představitelů nemělo dostatek znalostí pravidel fungování nejvyšších státních orgánů, kam patří i zákonodárné sbory. Zde byl Jičínský ve značné výhodě.²²⁸ Skutečnost, že Jičínského chápání kontinuity moci zákonodárné, kterou realizují (kooptacemi rekonstruované) zákonodárné sbory, se nakonec prosadilo, zásadně přispěla k pokojnému přechodu naší země

²²² JIRÁSKOVÁ: „Revoluce“ volbám nepřejí..., s. 143.

²²³ JIČÍNSKÝ: *Charta 77...*, s. 149.

²²⁴ JIČÍNSKÝ: *Československý parlament...*, s. 23.

²²⁵ ROUBAL: *Starý pes, nové kousky...*, s. 32.

²²⁶ KUDRNA, Jan. *Vzpomínka na profesora Jičínského* [online]. ceska-justice.cz, 13. 4. 2020 [cit. 31. října 2020]. Dostupné na <<https://www.ceska-justice.cz/blog/vzpominka-profesora-jicinskeho/>>.

²²⁷ ROUBAL: *Starý pes, nové kousky...*, s. 31.

²²⁸ GJURIČOVÁ, Adéla. *Jiná revoluce. Paměť a dějiny*. 2019, roč. 13, č. 3, s. 4

od totality k demokracii, neboť k němu došlo za respektu k určitým pravidlům a „revoluční vývoj“ tak byl paradoxně relativně poklidný.

Kdybychom měli nalézt pomyslný „konec“ sametové revoluce, dá se za něj považovat právě dokončení procesu kooptací. Jelikož zákonodárným sborům byla dodána „revoluční“ legitimita, již nebylo dále nutné změny realizovat prostřednictvím tzv. kulatých stolů.²²⁹ 31. března 1990 považuje za konec revolučního období i J. Jirásek.²³⁰

5.4 Kooptace a středoevropský kontext

Rok 1989 byl významným i pro ostatní země socialistického bloku, které také procházely transformačním procesem od totality k demokracii. I v těchto zemích bylo v rámci moci zákonodárné improvizováno. Zákonodárné sbory procházely revolučními personálními obměnami a následně obměněné schvalovaly klíčové politické a legislativní změny.²³¹ Jako příklad lze uvést Maďarsko a Polsko.

V Maďarské lidové republice pozvolné demokratizační změny probíhaly již od roku 1988. V létě 1989 se část poslanců vzdala mandátů, a to pod tlakem veřejnosti, přičemž v doplňovacích volbách (které umožňovala tehdejší právní úprava), zvítězili opoziční kandidáti, kteří vytvořili opoziční frakci.²³² Parlament zvolený v roce 1985 tak získal určitou revoluční legitimitu a v říjnu 1989 schválil novou ústavu.

V Polské lidové republice byl parlament obměněn již 4. června 1989, kdy se konaly po dlouhé době částečně svobodné volby do tzv. dohodnutého Sejmu, kdy na základě dohod bylo přenecháno 35 % mandátů opozičním stranám. Rovněž došlo k volbám do Senátu, který byl v rámci demokratizačního procesu obnoven. Tyto volby drtivě vyhrála opoziční Solidarita.²³³

Demokratizační změny proběhly v obou těchto středoevropských zemích dříve než v ČSSR, a to pozvolnějším způsobem. Vývoj v těchto zemích mohl teoreticky napovědět, jak by mohla transformace k demokracii v ČSSR vypadat. Skutečnosti, že nelze prognózovat, jak

²²⁹ JIRÁSKOVÁ: „Revoluce“ volbám nepřejí..., s. 143.

²³⁰ JIRÁSEK: Ústavní změny v Československu..., s. 24.

²³¹ JIRÁSKOVÁ, Věra. Přechodné období a přijetí nových ústav v zemích střední a východní Evropy. In PAVLÍČEK, Václav (ed). *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy*. Praha: Právnická fakulta UK, 1999, s. 31.

²³² KUKORELLI, István. Charakteristika ústavních změn v Maďarské republice. In PAVLÍČEK, Václav (ed). *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy*. Praha: Právnická fakulta UK, 1999, s. 143.

²³³ WITKOWSKI, Zbigniew. Demokratické přeměny v Polsku po roce 1989 a jejich odraz v právu. In JIRÁSEK, Jiří, WITKOWSKI, Zbigniew (eds). *Přeměny dělby moci. Dělbá moci v ústavním systému České republiky a Polské republiky. Sborník z IV. Česko-polského právního semináře*. Olomouc: Iuridicium Olomoucense, o. p. s., 2015, s. 9.

budou změny v ČSSR vypadat, si byl v září 1989 vědom i Jičínský. Sám poukázal na rozdíly mezi jednotlivými zeměmi.²³⁴

Jak je vidno, československá cesta personální rekonstrukce zákonodárných sborů kooptacemi byla oproti těmto zemím specifická. Nelze ji však z tohoto hlediska odsoudit, neboť každý stát je v daném ohledu originální a v každém z nich proběhy demokratizační změny jinou cestou. V ČSSR se situace vyvíjela značně dynamičtěji než v Maďarsku a Polsku, i proto kooptace pro svou rychlost a flexibilitu zapadají do kontextu revolučních změn v ČSSR. Specifičnosti kooptací si v mezinárodním kontextu transformačních změn k demokracii všímá i Roubal, který ji nepovažuje za cestu nejradikálnější.²³⁵

²³⁴ JIČÍNSKÝ: *Charta 77...*, s. 147.

²³⁵ ROUBAL: *Starý pes, nové kousky...*, s. 14.

6 Kooptace do zákonodárných sborů jako poučení z minulosti

Vzhledem k tomu, že v právní oblasti často dochází k inspirování historickými zkušenostmi (k čemuž ostatně došlo i v době sametové revoluce), je otázka, zda by použití mechanismu odvolávání a kooptací poslanců zákonodárných sborů obstálo i v dnešní době, případně do budoucna, zcela legitimní, byť se dnes může zdát jako absolutně neaktuální. Je pravdou, že dnes žijeme v relativně klidné době (a je tomu tak dobře), nicméně skutečnost, že vznikne situace, kdy nebude možné respektovat stávající pravidla a bude nutné se uchýlovat k překotným improvizacím, a to i v rámci odvětví tak kognitního, jako je ústavní právo organizační, nelze nikdy s jistotou vyloučit.

I do budoucna je však nutné vycházet z předpokladu, že použití mechanismu odvolávání a kooptací zákonodárců bylo vždy v minulosti využito jako řešení dočasné, mimořádné a související s významnou společenskou událostí (vznik státu, revoluce). Musí být stanoven jasný cíl, kterého má být kooptacemi dosaženo a tento musí být posuzován z mnoha hledisek. Je nutné brát v potaz, za jaké situace by k použití tohoto mechanismu došlo, účel jeho přijetí a zda tento účel je přiměřený cíli, který sleduje. Jen tak lze jednoznačně posoudit legitimitu a ústavnost použití institutu kooptací.

S ohledem na to, že mechanismus parlamentních kooptací (případně jiných improvizací) byl v našich dějinách použit několikrát, je nutné se na něj podívat detailněji.

Za prvé je nutné od sebe oddělit mechanismus odvolávání zákonodárců od mechanismu kooptací nových zákonodárců. S ohledem na ústavně zakotvený princip suverenity lidu si jako jediný legitimní způsob odvolávání zákonodárce lze představit pouze odvolání zákonodárce voliči. Pokud voliči mají právo zvolit si svého zástupce, pouze jim by pak hypoteticky příslušelo právo jej za určitých podmínek odvolat. Tato možnost dnes zakotvena není. Je tomu tak z důvodu, že po složení slibu se zákonodárce stává zástupcem všeho lidu, není tak pouze zástupcem svých voličů, tudíž nemůže být svými voliči odvolán.²³⁶ De lege ferenda si však lze zakotvení imperativního mandátu a s ním souvisejícího institutu odvolávání poslanců svými voliči představit (musely by však být přijaty dílčí systémové změny, to ovšem není tématem této práce). Jakékoliv jiné způsoby odvolávání poslanců je za standardních podmínek nutné považovat za odsouzeníhodné a absolutně nedemokratické. K získanému mandátu je nutné přistupovat s maximálním respektem, neboť pokud dotyčný zákonodárce byl řádně zvolen

²³⁶ JIRÁSEK, Jiří. Pokušení volebních reversů. In OROSZ, Ladislav a MAJERČÁK, Tomáš (eds). *Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike: (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky) : zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie, Košice 26-27. júna 2014*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2014, s. 125.

v demokratických volbách, realizuje se tímto vůle určité části občanů, která jej zvolila. Od suverenity lidu se totiž odvozují politická práva²³⁷, takže pokud by bylo umožněno odvolávání poslanců jiným způsobem než voliči, jednalo by se o jejich pošlapání.

Je nutné připomenout skutečnost, že i v rozhodných letech 1969 – 1971 a 1989 – 1990 bylo k odvolávání zákonodárců přistoupeno v omezené míře, byť tato možnost zakotvena příslušnými ad hoc přijatými ústavními zákony byla. V obou obdobích byl důležitý spíše psychický efekt této úpravy, obecně spíše docházelo k vlastním rezignacím zákonodárců (být mnohdy vynuceným). Jako na naprosté ultima ratio by k takovéto úpravě muselo být přistupováno i v dnešní době, eventuálně do budoucna, nicméně ideálnější by bylo se jejímu zakotvení úplně vyhnout. Čistě hypoteticky si lze danou situaci představit, pokud by např. došlo k secesi určitého území (např. hypotetickému odtržení Moravy od ČR), kdy by byli mandátů zbaveni poslanci, kteří by doposud byli zvoleni za volební obvody odtrženého území. Obdobně se postupovalo v roce 1938.²³⁸

Na mechanismus kooptací nových zákonodárců lze nahlížet jinak. Situace se liší tím, že zde již k uprázdnění mandátu došlo a je nutné najít náhradníka na uprázdněné křeslo. V ČR jsou dnes nastaveny mechanismy, které problém řeší. Tyto se liší podle toho, o jakou komoru PČR se jedná. Pokud jde o Poslaneckou sněmovnu, zde je na uprázdněný mandát povoláván náhradník, kterým je ten „*kandidát z kandidátní listiny téže politické strany, politického hnutí nebo koalice uvedený na kandidátní listině pro volbu ve volebním kraji, v němž byl kandidován poslanec, jehož mandát se uprázdnil, a to v pořadí podle výsledků voleb.*“²³⁹ Pokud jde o Senát, zde je s ohledem na většinový volební systém při stanovení jednomandátových obvodů nutné v příslušném volebním obvodu vyhlásit nové volby, a to do 90 dnů poté, co mandát zanikl, pokud k zániku mandátu nedošlo v posledním roce před uplynutím volebního období.²⁴⁰ De lege lata není v úpravě moci zákonodárné ponechán prostor pro kooptaci nových zákonodárců. V případě Poslanecké sněmovny by však (s ohledem na zakotvený mechanismus povolávání náhradníka na uprázdněný mandát) případnou kooptací nového zákonodárce bylo porušeno právo právě onoho náhradníka na získání mandátu v Poslanecké sněmovně. Tato situace by tak byla stejně problematická jako výše rozebrané odvolání zákonodárce jinou cestou než rozhodnutím voličů. Došlo by tak k porušení legitimního očekávání voličů i potenciálního náhradníka. Případná kooptace senátora na uprázdněné křeslo by byla o něco snazší, neboť zde

²³⁷ POKORNÝ, Richard. In KLÍMA a kol.: *Státověda...*, s. 336.

²³⁸ KUDRNA: *Personální rekonstrukce...*, s. 242.

²³⁹ § 54 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky.

²⁴⁰ § 80 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky.

neexistuje náhradník a je nutné absolvovat proces doplňovacích voleb. Bylo by však narušeno legitimní očekávání voličů daného obvodu i právo potenciálního kandidáta v doplňovacích volbách kandidovat. Stejně tak by se tato situace dala pokládat za absurdní, jelikož by zákonodárce určitého obvodu vybrali zákonodárci zvolení za obvody ostatní.²⁴¹

Případné zakotvení kooptací do zákonodárných sborů by tak bylo v rozporu s Ústavou ČR (tedy generálně s čl. 2 odst. 1) a ostatní platnou legislativou, bylo by však též nesystémové. Hypoteticky ospravedlnitelné by tak bylo pouze v nějakém zlomovém okamžiku (jako tomu bylo v minulosti), a to jako řešení dočasné a mimořádné. Je logické, že např. v době revoluce se není možné držet principů právního státu, neboť revoluce je revolucí právě proto, že pravidla prostě a jednoduše neplatí. Pokud by tedy kooptace byly zakotveny právě v rámci nějaké revoluce, musela by se tato skutečnost posuzovat s ohledem na tuto revoluci a nemá zde smysl se pouštět do vytváření jakýchkoliv hypotetických scénářů.

Kooptace do zákonodárných sborů (v té podobě, jaké se do této doby uskutečnily) jsou problematické zejména tím, že eliminují zcela zásadní ústavní principy právního státu (princip suverenity lidu) a základní lidská práva (volební právo).

V této souvislosti je důležité připomenout skutečnost, že v dnešní době v ČR funguje kontrola ústavnosti ze strany Ústavního soudu České republiky (dále ÚS).²⁴² Ten se k problematice ochrany ústavních principů vyjádřil v jednom z nejdiskutovanějších nálezů, a sice Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. září 2009. Tímto nálezem ÚS zrušil ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, s ohledem na ochranu tzv. materiálního jádra Ústavy ČR (tj. podstatných náležitostí demokratického právního státu dle čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR).²⁴³ ÚS, který zdůraznil svou roli orgánu ochrany ústavnosti, zrušil příslušný ústavní zákon i z důvodu, že jeho cílem bylo dle něj Ústavu ČR jednorázově obejít.²⁴⁴ Tento náleží ÚS lze vztáhnout na hypotetický ad hoc přijatý ústavní zákon, který by po vzoru z let 1969 – 1971 a 1989 – 1990 umožňoval odvolávání a kooptaci zákonodárců PČR. Pokud by jej ÚS posoudil z hledisek, jako posuzoval ústavní zákon č. 195/2009 Sb., v nálezu Pl. ÚS. 27/09 ze dne 10. září 2009, musel by jej zrušit.

²⁴¹ Tato situace by mohla nastat i v případě kooptace do Poslanecké sněmovny.

²⁴² Čl. 83 Ústavy ČR.

²⁴³ Nález Ústavního soudu ze dne 10. září 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09.

²⁴⁴ BARTOŇ, Michal. Dělbá moci v judikatuře Ústavního soudu České republiky. In JIRÁSEK, Jiří, WITKOWSKI, Zbigniew (eds). *Proměny dělby moci. Dělbá moci v ústavním systému České republiky a Polské republiky. Sborník z IV. Česko-polského právního semináře*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o. p. s., 2015, s. 186.

Takovýto zákon by totiž jednorázově obcházel Ústavu ČR, obsahově by se za ústavní zákon nedal považovat.²⁴⁵ Mohl by navíc způsobit nebezpečný precedent. Stejně tak by patrně zasáhl do materiálního jádra Ústavy ČR, neboť by eliminoval princip suverenity lidu, který do materiálního jádra někteří autoři zařazují.²⁴⁶ ²⁴⁷ Z těchto hledisek by patrně postup kooptací a odvolávání poslanců neobstál.

V úvahu by však přicházelo i zrušení daného postupu ÚS s ohledem na jeho jasný rozpor se základním právem občanů podílet se na správě věcí veřejných prostřednictvím svých volených zástupců zakotveným čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (Dále LZPS).²⁴⁸ Toto právo je z dikce LZPS neomezené.²⁴⁹ Pokud by ÚS nenalezl zájem v konkrétní situaci toto právo převyšující, musel by jej také zrušit. Hypoteticky by mohl nad daným právem převážit třeba zájem na řádném fungování konkrétního zákonodárského sboru²⁵⁰, což byl v minulosti i jeden z účelů přijetí postupu kooptací. Takovýto zájem lze však dle mého názoru nalézt pouze za zcela mimořádné společenské situace, kterou může být třeba revoluční změna režimu (jak tomu bylo v minulosti). Za standardních okolností tento zájem nalézt nelze. Zakotvení postupu odvolávání a kooptací poslanců by tak zjevně před ÚS neobstálo.

Diskuze o tom, z jakého důvodu by postup odvolávání a kooptací byl ÚS zrušen, stejně tak o tom, jakou argumentaci by ÚS použil, je hypotetická, přičemž by záleželo na konkrétních okolnostech tohoto hypotetického případu. Podstatný je však závěr, že daný postup by za standardních okolností neobstál a zrušen by být musel.

Dle V. Jiráskové však neexistuje zájem na zpochybnování rozhodnutí přijatých v rámci revolučních změn, pokud jimi byl zajištěn pokojný společenský vývoj.²⁵¹ Tento fakt je zcela evidentní.²⁵² Pokud by tedy takovýto postup byl přijat v rámci revolučních změn, přičemž tyto změny by přinesly poklidný vývoj, je otázkou, zda by se jím ÚS vůbec zabýval.

Pokud jde o roli kontroly ústavnosti ze strany ústavního soudu, je nutné připomenout, že Ústavní soud ČSSR byl formálně zřízen již ústavním zákonem o čs. federaci, přičemž mu

²⁴⁵ Stejně jako ÚS zrušený ústavní zákon č. 195/2009 Sb., blíže k tomu viz náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 27/09.

²⁴⁶ K tomu blíže např. SYLLOVÁ, Jindřiška. In SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 67 – 74 (čl. 9 Ústavy ČR).

²⁴⁷ Porušením principu suverenity lidu by však dle mého názoru došlo též k porušení čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR, což by znamenalo nepochybný zásah do materiálního jádra.

²⁴⁸ Česká republika je také smluvním státem Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, která volební právo zakotvuje čl. 3 prvního dodatkového protokolu k Úmluvě.

²⁴⁹ ŠIMÍČEK, Vojtěch. In WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 497 – 516 (čl. 21 LZPS).

²⁵⁰ Samozřejmě v případě, pokud by jeho nefunkčnost zásadně destabilizovala chod státu.

²⁵¹ JIRÁSKOVÁ: „*Revoluce*“ *volbám nepřejí...*, s. 143.

²⁵² Je to patrné mj. z historických zkušeností.

byla věnována poměrně rozsáhlá úprava čítající čl. 86 – 101 tohoto zákona. Do roku 1989 však k jeho ustavení nedošlo mimo jiné z důvodu, že kontrola ústavnosti byla účinně plněna jinými orgány (zejména FS).²⁵³ Ke zřízení podobného orgánu, tedy Ústavního soudu ČSFR, došlo až v roce 1991, přičemž tento zahájil činnost až v roce 1992²⁵⁴ (tedy již po obnovení demokracie, tím pádem i jeho charakter byl poněkud jiný). Jistě je však zajímavou otázkou, jak by se případně Ústavní soud ČSSR (pokud by zřízen byl), vyjádřil k problematice kooptací v letech 1969 – 1971, zejména však v letech 1989 – 1990. Tato otázka je však natolik hypotetická, že si na ni netroufám odpovědět.

Co se kooptací týče, existuje ještě jedna reálná možnost použití daného mechanismu pro ustavování zákonodárných sborů, a to jako čistě technicistní řešení pro případ např. dočasného rozšíření počtu členů zákonodárného sboru do doby konání voleb. Pro tento případ existuje precedent z roku 1969, který spočívá v rozšíření počtu členů poslanců ČNR ze 150 na 200 právě cestou kooptací, což bylo zakotveno ústavním zákonem o čs. federaci. Tato změna by však musela být po vzoru federalizace ČSSR přijata s určitou významnou ústavní změnou a musela by být pouze dočasná (provizorní). Mohlo by se jednat např. o rozšíření počtu poslanců Poslanecké sněmovny na 250, nebo Senátu na 100. Taková ústavní změna je však pouze hypotetická, v dnešní době spíše nereálná. Navíc by rozšíření počtů členů zákonodárného sboru cestou kooptace na dočasné období nenašlo tradici v ústavních dějinách ČR. Důkazem toho je skutečnost, že mnohá ustanovení Ústavy ČR nebyla po dlouhou dobu od jejího přijetí naplněna, přičemž nejzářnějším příkladem je Senát PČR. Ten byl ustaven až v roce 1996, přičemž od doby přijetí Ústavy ČR jsou to více než 3 roky. Nedošlo ani k naplnění (dnes již obsolentního) ustanovení čl. 106 odst. 2 Ústavy ČR o ustavení Prozatímního Senátu, a to z důvodu, že se na příslušném ústavním zákoně nenašla politická shoda.²⁵⁵ Zde se ukazuje, že demokracie není v takovýchto ohledech příliš flexibilní²⁵⁶ a provizorním řešením nepřeje.

Lze předpokládat, že i do budoucna by ke kooptacím (buť pouze jako k technicistnímu řešení) bylo problematické přistoupit. Stejně tak se domnívám, že i jako technicistní řešení jsou kooptace kontroverzní, a proto by bylo nutné pro jejich zdůvodnění opět najít legitimní zájem.

²⁵³ ZDOBINSKÝ, Stanislav. In ZDOBINSKÝ a kol.: *Československá ústava: komentář...*, s. 384 – 389 (hlava šestá ústavního zákona o čs. federaci).

²⁵⁴ KNĚŽÍNEK, Jan. In SUCHÁNEK, Radovan, JIRÁSKOVÁ, Věra a kol. *Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona*. Praha: Leges, 2009, s. 263.

²⁵⁵ KYSELA: *Dvoukomorové systémy...*, s. 432.

²⁵⁶ V této souvislosti nutno podotknout, že k federalizaci ČSSR došlo za poměrně krátkou dobu, což je dáno i tím, že v této době změny probíhaly z popudu tehdejšího vedení KSČ, které mělo takřka neomezenou moc a nemuselo s nikým nacházet na daných změnách politickou shodu.

Ten by se sice v daném případě asi hledal lépe. Opět ale existuje vysoká pravděpodobnost, že i v tomto případě by zasáhl ÚS, který by toto řešení neposvětil z důvodů výše rozebíraných.²⁵⁷

ÚS by tak v případě zakotvení institutů odvolávání a kooptací zákonodárců s velkou pravděpodobností podrobil zakotvení daných institutů kontrole ústavnosti a v případě, že by neústavnosti zjistil, pravděpodobně by se projevil jakožto negativní zákonodárce a dané normy by zrušil, což je ostatně i jeho role v demokratickém právním státě.²⁵⁸

Jak píše V. Jirásková „*ani „posvátný“ účel, ať již jím mají být nazrálé revoluční změny, nastolení demokratického řádu, klidu či pořádku aj. nedělají z odvolávání poslanců, odkládání voleb a kooptace nových poslanců ústavní a demokratické instituty*“.²⁵⁹ S tímto závěrem se lze s ohledem na výše uvedené ztotožnit. Na rozebrané postupy je tak nutno a priori nahlížet jako na problematické a pečlivě je kontrolovat. To dvojnásobně platí i pro případné zakotvení obdobných postupů do budoucna.

²⁵⁷ I pokud by se jednalo o ryze technicistní řešení, problematickým by mohl být způsob výběru kooptovaných zákonodárců nebo příp. fakt, že takto rozšířený zákonodárský sbor by přijímal rozhodnutí, která by pak mohla být napadána apod.

²⁵⁸ K roli Ústavního soudu blíže JIRÁSEK, Jiří. In KLÍMA a kol.: *Státověda*..., s. 295.

²⁵⁹ JIRÁSKOVÁ: „*Revoluce*“ *volbám nepřeji*..., s. 143.

Závěr

Cílem této diplomové práce bylo podrobně rozebrat ne zcela standardní postupy pro ustavování, případně personální rekonstrukci zákonodárných sborů – metodu odvolávání a kooptace zákonodárců. Tento rozbor nám může podat kvalifikovanou odpověď na otázku, zda jsou tyto postupy v souladu s ústavním principem právního státu, a to i v okamžicích revoluce. Domnívám se, že cíl této diplomové práce naplněn byl.

Ve všech ohledech se potvrdilo, že daný postup v souladu s principem právního státu není. Po detailním rozboru postupu, jenž byl uplatněn v letech 1969 – 1971 a postupu uplatněného v letech 1989 – 1990, jsem dospěl k závěru, že daný postup se v našich ústavních dějinách vyjímá, nicméně zapadá do určité „škatulky“ improvizací, které byly v našich dějinách prováděny v souvislosti se zcela mimořádnými historickými událostmi, kdy společenská situace neumožňuje použití postupů řádných. Jako na zcela mimořádný a dočasný bylo na tento postup příslušnými aktéry také nahlíženo a tato skutečnost byla vždy řádně zdůvodňována a akcentována. Dovoluji si říci, že stejnou optikou na tyto postupy nahlížela i společnost, která buďto tuto argumentaci přijala, případně pochopila, že řádných postupů pro ustavování zákonodárných postupů s ohledem na mimořádnou situaci použít nelze.

Ke stejnému závěru jsem dospěl i při hypotetickém zasazení daného postupu do dnešní doby. Jelikož dnes žijeme v demokratickém právním státě založeném na úctě k právům a svobodám člověka a občana²⁶⁰, postup by v dnešní době zřejmě neobstál z důvodů rozporu s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu, jak je uvedeno v kapitole předcházející, přičemž dnes existují záruky jak vnitrostátní (zejména kontrola ústavnosti ze strany ÚS), tak mezinárodní (ČR je členem Evropské Unie, spadá pod jurisdikci Evropského soudu pro lidská práva), příslušné orgány by tak po zakotvení tohoto problematického institutu s největší pravděpodobností zareagovaly.

Pokud tedy označíme tyto postupy za (v demokratické společnosti) neústavní²⁶¹, nezbyvá nám než konstatovat, že jediné legitimní použití takovýchto postupů umožňuje pohnuté společenské dění. Tato situace platí pro použití postupů odvolávání a kooptací zákonodárců v letech 1989 – 1990. Doba přechodu od totalitního režimu k demokratickému si tento postup prostě a jednoduše vyžádala, aby byl zachován přechod pokojný. Oproti tomu použití těchto postupů v letech 1969 – 1971, tedy v době „utahování šroubů“, je zase příkladem zvučte tehdejšího režimu. Této zvučte je možno uplatnit pouze v totalitě, v demokratickém

²⁶⁰ Čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR.

²⁶¹ Tudíž nedemokratické.

právním státě nikoliv, jelikož v něm platí řádně zakotvené postupy, které jsou v souladu s ústavou a respektují principy demokratického právního státu.

Postupy kooptace a odvolávání členů zákonodárných sborů však mohou být v některých ohledech ospravedlnitelné. Je třeba vždy vycházet z konkrétních okolností, za kterých bylo těchto postupů použito. Rozhodně je však nemůžeme (s ohledem na výše uvedené) považovat za instituty demokratické. Nicméně historické zkušenosti naší země mluví jasně. Flexibilita těchto postupů si o použití v nestandardní mimořádné situaci přímo říká. I proto nelze do budoucna nikdy vyloučit, že k použití těchto postupů někdy dojde. Bylo by tak asi třeba na ně nahlížet jako na jistý fenomén naší ústavnosti, který je s ní prostě neodmyslitelně spjat.

Obrazně řečeno, nikdy nelze vyloučit, že k otevření pomyslné „škatulky“ obsahující improvizovaná řešení pro formování zákonodárných sborů do budoucna dojde. Pokud však tato „škatulka“ bude otevřena jako ultima ratio a stejně tak postup kooptace a odvolávání poslanců zákonodárných sborů bude použit s ohledem na konkrétní okolnosti jako ultima ratio a jako to nejlepší možné řešení, které v dané situaci lze přijmout, bude jej snad možné i akceptovat a nebude důvodu jej zpochybňovat. Domnívám se, že určitý manuál k posouzení, kdy danou „škatulku“ otevřít, a tedy kdy dané postupy použít a kdy naopak nikoliv, může svým obsahem i závěry poskytnout tato diplomová práce.

Zdroje

Monografie

- HRADECKÁ, Vladimíra, KOUDELKA, František. *Kádrová politika a nomenklatura KSČ 1969-1974*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, 1998. 242 s.
- CHARVÁT, Jakub. *Politika volebních reforem v ČR po roce 1989*. Praha: Grada Publishing, 2013. 228 s.
- JIČÍNSKÝ, Zdeněk. *Československý parlament v polistopadovém vývoji*. Praha: Nadas, 1993. 176 s.
- JIČÍNSKÝ, Zdeněk. *Charta 77 a právní stát*. Brno: Doplněk, 1995. 234 s.
- JIČÍNSKÝ, Zdeněk. *Vznik České národní rady v době Pražského jara 1968 a její působení do podzimu 1969*. Praha: Svoboda, 1990. 154 s.
- JIČÍNSKÝ, Zdeněk, LEVIT, Pavel. *Socialistická ústava ČSSR: ucelený výklad ústavy*. Praha: Státní nakladatelství politické literatury, 1961. 176 s.
- KLÍMA, Karel a kol. *Státověda*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011. 431 s.
- KUKLÍK, Jan a kol. *Vývoj československého práva 1945-1989*. Praha: Linde Praha, 2009. 727 s.
- KUDRNA, Jan. Personální rekonstrukce zastupitelských sborů v roce 1989. In MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan (eds). *Pocta Zdeňku Jičínskému k 80. narozeninám*. Praha: ASPI, 2009. s. 235 – 243.
- KYSELA, Jan. *Dvoukomorové systémy: teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. 630 s.
- MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. *O duchu zákonů*. Přeložil Stanislav LYER. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003. 365 s.
- PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda*. 1. díl, *Obecná státověda*. Praha: Linde Praha, a. s. - Právnické a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 1998. 369 s.
- REBRO, Karol. *Latinské právní výrazy a výroky*. Přeložil Emil CHAROUS. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. 279 s.
- ROUBAL, Petr. *Starý pes, nové kousky: kooptace do Federálního shromáždění a vytváření polistopadové politické kultury*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, 2013. 109 s.
- RYCHLÍK, Jan. *Rozdělení Československa: 1989-1992*. Praha: Vyšehrad, 2012. 428 s.

- SUCHÁNEK, Radovan, JIRÁSKOVÁ, Věra a kol. *Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona*. Praha: Leges, 2009. 383 s.
- SUK, Jiří. *Labyrintem revoluce: aktéři, zápletky a křižovatky jedné politické krize : (od listopadu 1989 do června 1990)*. Praha: Prostor, 2003. 507 s.
- ZDOBINSKÝ, Stanislav. *Zákonodárné sbory v Československé socialistické republice*. Praha: Svoboda, 1982. 76 s.

Akademické práce

- BUREŠ, Jan. *Občanské fórum v procesu tvorby českého stranického systému*. Praha, 2006. Disertační práce. Univerzita Karlova v Praze, Filozofická fakulta, Ústav politologie. 297 s.
- DOSTALÍK, Petr. *Smišená forma vlády v římské republikánské ústavě v Ciceronově díle*. Brno. 2007. Disertační práce. Masarykova Univerzita. Právnická fakulta. 189 s.

Příspěvky ve sborníku

- BARTOŇ, Michal. Dělbá moci v judikatuře Ústavního soudu České republiky. In JIRÁSEK, Jiří, WITKOWSKI, Zbigniew (eds). *Proměny dělby moci. Dělbá moci v ústavním systému České republiky a Polské republiky. Sborník z IV. Česko-polského právníckého semináře*. Olomouc: Iuridicium Olomoucense, o. p. s., 2015, s. 185 – 194.
- CÍSAŘ, Jaromír, KINDL, Vladimír. Vývoj zákonodárství na území ČSR 1945-1990. In SOUKUP, Ladislav (ed). *Příspěvky k vývoji právního řádu v Československu 1945-1990*. Praha: Karolinum, 2002, s. 79 – 96.
- JIRÁSEK, Jiří. Ústavní změny v Československu od listopadu 1989 do prvních parlamentních voleb v červnu 1990. In JIRÁSEK, Jiří, WITKOWSKI, Zbigniew (eds). *Proměny dělby moci. Dělbá moci v ústavním systému České republiky a Polské republiky. Sborník z IV. Česko-polského právníckého semináře*. Olomouc: Iuridicium Olomoucense, o. p. s., 2015, s. 19 – 28.
- JIRÁSEK, Jiří. Pokušení volebních reversů. In OROSZ, Ladislav, MAJERČÁK, Tomáš (eds). *Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike: (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky) : zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie, Košice 26-27. júna 2014*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2014, s. 119 – 131.
- JIRÁSKOVÁ, Věra. Přechodné období a přijetí nových ústav v zemích střední a východní Evropy. In PAVLÍČEK, Václav (ed). *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy*. Praha: Právnická fakulta UK, 1999, s. 18 – 36.

- JIRÁSKOVÁ, Věra. „Revoluce“ volbám nepřejí aneb k legitimitě parlamentních kooptací. In OROSZ, Ladislav, MAJERČÁK, Tomáš (eds). *Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike: (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky) : zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie, Košice 26-27. júna 2014.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2014, s. 132 – 144.
- KUKORELLI, István. Charakteristika ústavních změn v Maďarské republice. In PAVLÍČEK, Václav (ed). *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy.* Praha, Právnická fakulta UK, 1999, s. 139 – 150.
- WITKOWSKI, Zbigniew. Demokratické přeměny v Polsku po roce 1989 a jejich odraz v právu. In JIRÁSEK, Jiří, WITKOWSKI, Zbigniew (eds). *Přeměny dělby moci. Dělbá moci v ústavním systému České republiky a Polské republiky. Sborník z IV. Česko-polského právního semináře.* Olomouc: Iuridicium Olomoucense, o. p. s., 2015, s. 9 – 17.
- ŠTENPIEN, Erik. Volebné zákony pre voľby do najvyšších štátných orgánov tzv. prvej ČSR. In OROSZ, Ladislav, MAJERČÁK, Tomáš (eds). *Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike: (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky) : zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie, Košice 26-27. júna 2014.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2014, s. 36 – 52.

Komentovaná znění zákonů

- SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2007. 935 s.
- WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. 906 s.
- ZDOBINSKÝ, Stanislav a kol. *Československá ústava: komentář.* Praha: Panorama, 1988. 531 s.

Odborné články

- GJURIČOVÁ, Adéla. Jiná revoluce. *Paměť a dějiny.* 2019, roč. 13, č. 3, s. 3 – 10.
- HAPLA, Martin. Geneze vázaného mandátu v prvorepublikovém Československu. *Časopis pro právní vědu a praxi.* 2009, roč. 17, č. 2, s. 124 – 130.

Judikatura

- Nález Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09
- Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 19. září. 2010, sp. zn. 29 Cdo 3718/2009

- Nález Volebního soudu ze dne 22. 6. 1923, č. 383

Internetové zdroje

- KDU-ČSL. *Stanovy* [online]. kdu.cz. [cit. 25. srpna 2020]. Dostupné na <<https://www.kdu.cz/o-nas/dokumenty/stanovy>>.
- PAMĚŤ NÁRODA. *Profesor Zdeněk Jičínský* [online]. pametnaroda.cz [cit. 1. září 2020]. Dostupné na <<https://www.pametnaroda.cz/cs/jicinsky-zdenek-1929>>.
- PRAŽSKÉ JARO 1968. *Vyhlášení SNR k nastúpenému smeru progresívneho rozvoja československej spoločnosti*. [online]. 68.usd.cas.cz [cit. 28. listopadu 1989]. Dostupné na <http://www.68.usd.cas.cz/files/dokumenty/edice/314_2.pdf>.
- PAMĚŤ NÁRODA. *Jiří Wonka (*1950)* [online]. pametnaroda.cz [cit. 15. října 2020]. Dostupné na <<https://www.pametnaroda.cz/cs/wonka-jiri-20160130-0>>.
- KUDRNA, Jan. *Vzpomínka na profesora Jičínského* [online]. ceska-justice.cz, 13. dubna 2020 [cit. 31. října 2020]. Dostupné na <<https://www.ceska-justice.cz/blog/vzpominka-profesora-jicinskeho/>>.

Právní předpisy

- Sdělení č. 209/1992 Sb., Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících, ve znění pozdějších předpisů
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (Listina základních práv a svobod), ve znění pozdějších předpisů
- Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Ústavní zákon č. 35/1960 Sb., o změně ústavního zákona o volbách do Národního shromáždění a o volbách do Slovenské národní rady a ústavního zákona o národních výborech, ve znění pozdějších předpisů
- Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ve znění pozdějších předpisů
- Ústavní zákon č. 77/1968 Sb., o přípravě federativního uspořádání Československé socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Ústavní zákon č. 144/1968 Sb., o postavení národností v Československé socialistické republice, ve znění pozdějších předpisů

- Ústavní zákon č. 117/1969 Sb., o prodloužení volebního období národních výborů, národních rad a Federálního shromáždění, Nejvyššího soudu, krajských, okresních a vojenských soudů, ve znění pozdějších předpisů
- Ústavní zákon č. 125/1970 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ve znění pozdějších předpisů
- Ústavní zákon č. 183/1989 Sb., o volbě nových poslanců zákonodárných sborů, ve znění pozdějších předpisů
- Ústavní zákon č. 14/ 1990 Sb., o odvolávání poslanců zastupitelských sborů a volbě nových poslanců národních výborů, ve znění pozdějších předpisů
- Ústavní zákon č. 121/1920 Sb. z. a n., Ústavní listina Československé republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Ústavní zákon č. 234/1920 Sb. z. a n., o zastoupení sibiřských legionářů v poslanecké sněmovně, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (Zákon o obchodních korporacích), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 56/1969 Sb., o jednacím řádu Federálního shromáždění, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 44/1971 Sb., o volbách do Federálního shromáždění, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon České národní rady č. 53/1971 Sb., o volbách do České národní rady, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon Slovenské národní rady č. 55/1971 Sb., o volbách do Slovenské národní rady, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 125/1920 Sb. z. a n., o Volebním soudě, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Usnesení sněmu České advokátní komory č. 3/1999 Věstníku ze dne 8. listopadu 1999, kterým se schvaluje organizační řád České advokátní komory.

Důvodové zprávy

- *Důvodová zpráva k ústavnímu zákonu č. 117/1969 sb., o prodloužení volebního období národních výborů, národních rad a Federálního shromáždění, Nejvyššího soudu,*

krajských, okresních a vojenských soudů. Federální shromáždění ČSSR, 1. volební období, tisk č. 12.

Stenoprotokoly

- *Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna* [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky – digitální repozitář. [cit. 1. září 2020]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/eknih/index.htm>>.

Shrnutí

Diplomová práce se věnuje zajímavému fenoménu českých (a československých) parlamentních dějin, a to kooptacím do zákonodárných sborů. Jedná se o jev typický pro pohnuté společenské dění (např. revoluci). Cílem práce je tento fenomén podrobně rozebrat, a to zejména s ohledem na jeho ústavnost a legitimitu. Rozboru s hlediska ústavněprávního zakotvení, společenské situace a vlastního způsobu realizace daného postupu jsou podrobeny zejména 2 hlavní případy kooptací, které se v našich dějinách uskutečnily, a to zprv kooptace v letech 1969 – 1971 na počátku období normalizace a zadruhé kooptace provedené v letech 1989 – 1990 v souvislosti se sametovou revolucí. Tyto případy kooptací jsou dále komparovány a zasazovány do historického, střeoevropského a ústavněprávního kontextu. Diplomová práce se zabývá i otázkou, zda by tyto postupy obstály v současnosti, eventuálně do budoucna. Na základě rozborů autor poukazuje na skutečnost, že dané postupy byly v minulosti používány jako prostředky ultima ratio v souvislosti s pohnutým společenským děním, přičemž v demokratické společnosti je za standardních podmínek potřeba se zakotvení těchto postupů vyhnout, neboť je nelze označit za postupy ústavní a demokratické.

Klíčová slova: kooptace, zákonodárný sbor, revoluce, parlamentarismus, ústavní principy, právní stát, legitimita, ústavnost, demokracie

Summary

This diploma thesis deals with an interesting phenomenon of Czech (and Czechoslovak) parliamentary history – co-options to the legislative bodies. This is a phenomenon, which is typical for turbulent social events (e.g. revolution). The aim of this thesis is to analyze this phenomenon in detail, especially with regard to its constitutionality and legitimacy. In the diploma thesis are analyzed 2 main cases of co-options that took place in our history, firstly co-options in 1969 – 1971 at the beginning of the normalization period and secondly co-options in 1989 – 1990 in connection with the Velvet Revolution. These cases are analyzed from the point of view of constitutional law, situation in society and the actual way of implementation of the procedure. After that these co-options are compared and set in historical, Central European and constitutional context. The diploma thesis also deals with the question of whether it is possible to use these procedures in the present and in the future. Based on the analyzes, author points out the fact that these procedures were used in the past as ultima ratio solution in connection with turbulent social events. In a democratic society in standard situation the legal entrenchment of these procedures should be avoided because they cannot be described as constitutional and democratic procedures.

Keywords: co-options, legislative body, revolution, parliamentarism, constitutional principles, rule of law, legitimacy, constitutionality, democracy