

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 3/2018
Vol. LXIV

IURIDICA

3/2018

Vol. LXIV

UNIVERZITA KARLOVA
NAKLADATELSTVÍ KAROLINUM

Vědecký redaktor: JUDr. Jan Kudrna, Ph.D.

Všechny články tohoto čísla byly recenzovány.

OBSAH

TÉMA: 100 LET OD VZNIKU ČSR PO DNEŠEK

<i>Jan Kudrna</i> : Předmluva	9
<i>Jana Reschová</i> : Paradoxy česko-slovenských vztahů	11
<i>Ondřej Preuss</i> : Suverenita lidu 1918 a 2018	21
<i>Petr Karola</i> : 100 let vztahu státu s církvemi, 100 let křivd a svárů	31
<i>Ľubor Cibulka, Marek Domin</i> : Formovanie ústavného postavenia prezidenta Slovenskej republiky (Približovanie alebo vzdďaľovanie sa modelu z prvej československej republiky)	49
<i>Jan Kuklík</i> : Proč nebylo Československo republikou hned od 28. října 1918?	71
<i>Jindřiška Syllová</i> : K postavení opozičního poslance v legislativním procesu za první republiky	79
<i>Pavel Maršálek</i> : Nacistická okupace českých zemí jako pokus o destrukci české a československé státnosti	91
<i>Katarína Zavacká</i> : V ilúzii slobody: zdroje a limity slobody slova v povojnovom období (Prípad ružomberského <i>Ohňom a perom</i>)	103
<i>Jan Kudrna</i> : Ustavení parlamentu při vyhlášení samostatného Československa a Polska: Dvě různé cesty s týmž cílem	115
<i>Ivan Halász</i> : Republika a republikánske myslenie v Maďarsku po roku 1918	129
<i>Maria Kruk</i> : 100 let československé a polské státnosti. Podobnosti a rozdíly	145

VARIA

<i>Michal Urban, Simona Trávníčková</i> : Jací jsou dnešní studenti práv	165
<i>Simona Kokešová</i> : Svěvole zákonodárce v judikatuře Ústavního soudu	189

TÉMA:
100 LET OD VZNIKU ČSR
PO DNEŠEK

PŘEDMLUVA

Letošní rok končící na příslovečnou osmičku, která je do jisté míry osudovým číslem českých a československých dějin, přináší celou řadu výročí. Mezi nimi také 100. výročí vzniku Československa, a s ním volně, ale přesto obloukem času neoddělitelně spojené 25. výročí vzniku samostatné České republiky. Zejména první uvedené výročí (tento fenomén by si zasloužil samostatný příspěvek) nemohou ústavní právníci, ale také právní historici, teoretici a politologové, přejít bez povšimnutí. Takto také vznikl prvotní impuls vedoucí k záměru připravit zvláštní číslo odborného časopisu Právnické fakulty Univerzity Karlovy, které právě dostáváte do rukou.

Cílem přípravy tematické části tohoto čísla AUC Iuridica bylo shromáždit příspěvky zohledňující uplynulých 100 let vývoje od vzniku samostatného československého státu až po dnešek. Smyslem přípravy nebylo shromáždit články primárně právněhistorické vztahující se k 28. říjnu 1918 a hodnotící vznik Československa. Hlavním záměrem bylo nahlédnout na období uplynulých 100 let jako na určitý úsek času, v němž došlo nejenom k celé řadě různých historických a právních událostí, ale v němž také probíhal vývoj společnosti a celé řady právních institutů. V některých případech došlo k negaci dřívějších postojů a východisek, v jiných k žádné podstatné změně nedošlo.

Sto let je již poměrně dlouhé období, aby mohlo být zdrojem jistých poučení. Zejména když se jednalo o tak bouřlivé a proměnlivé časy jako ve 20. století. Chceme-li, můžeme vidět, že mnohé společenské a právní otázky, jichž jsme svědky dnes, nejsou zcela nové a v nějaké podobě se objevily v dřívějších dobách a naši předci se s nimi tak či onak vyrovnávali. V tomto smyslu může být 100 let československé a navazující české státnosti zdrojem mnohého poučení. Často nemusíme znovu „vynalézat kolo“, ale stačí se podívat do minulosti, zda se již dříve společnost nepotýkala s určitým problémem, a jak ho vyřešila. Případně, k jakým důsledkům mohou některá právní řešení vést.

Přirozeně velmi zajímavé je vždy nahlédnutí problémů také zvenčí, ve srovnání s vývojem v jiných, nám blízkých zemích. Často se ukazuje, že to, co vnímáme jako specificky české či československé, není vůbec nic specifického. Mnohdy si dokonce musíme říct *nihil novi sub sole*...

Takto zhruba vypadal záměr přípravy aktuálního čísla AUC Iuridica. S žádostí o podíl na jeho přípravě byli osloveni kolegové jak z pražské právnické fakulty, tak mimo ni, včetně kolegů ze zahraničí. Řadě z nich nejrůznější důvody, mezi nimi také hektičnost

letošního jubilejního roku, nedovolily se autorsky zapojit. Ve výsledku však i přesto máte v rukou výběr článků, který je velmi pestrý. Zahrnuje jak články poskytující reflexi vývoje Československa i obou samostatných nástupnických republik, tak články spíše právně historické, ale také články komparativního charakteru. Ve všech případech jde o články na témata buď nová, nezpracovaná, anebo přinášející nové informace a úhly pohledu.

Vám jako čtenářům přeji příjemné čtení a jako vědecký redaktor děkuji všem zúčastněným za práci, bez které by toto číslo AUC Iuridica nevyšlo.

doi: 10.14712/23366478.2018.14

Jan Kudrna

PARADOXY ČESKO-SLOVENSKÝCH VZTAHŮ*

JANA RESCHOVÁ

Abstract: Paradoxes of the Czecho-Slovak relations

Since the split of the Czechoslovak federation in 1992, the Czech and Slovak relations have been generally presented and perceived as being still very close. This has been both stressed many times during highly formal intergovernmental events and manifested in countless nonofficial meetings between the two countries leaders. The Czecho-Slovak example is sometimes taken for a model to be followed in situations where any possible split or secession comes on the agenda in a unitary or regional state. First, this article suggests that the Czecho-Slovak case raises still after some 25 years doubts on the true legitimacy of the way the split of the federation was performed. Therefore cannot give ground for democratic constitutional change. Second, this article opens debate on paradoxes which may, if not taken seriously, prevent the development of the presumed proximity of both countries. Some trends towards *eloignement* are elaborated.

Keywords: constitution; legitimacy; split of the federation; close cooperation between the states

Klíčová slova: ústava; legitimita; rozdělení federace; těsná spolupráce mezi státy

DOI: 10.14712/23366478.2018.15

I.

Po zániku československého státu v roce 1993 bývají česko-slovenské vztahy označovány za nadstandardní. Hlásí se k nim státníci obou nástupnických republik, když při inauguracích do úřadu nebo jiných příležitostech ve formátech diplomatických jednání vzájemnou podporu a porozumění téměř automaticky do svých politických prohlášení včleňují. Za nadstandardnost se také považuje i to, že vedoucími diplomatických misí jsou jmenovány osobnosti veřejného a politického života, které symbolizují jistou kontinuitu osobních zkušeností a smysl pro porozumění nejen mezinárodních rozměrů vzájemných vztahů ale i vnitřního života společnosti ve státě mise. Je vhodné se také

* Tento článek byl vypracován v rámci programu PROGRES Q04. Autorka je docentkou na katedře ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

zmínit o pravidelných setkáních a pracovních jednáních parlamentních skupin, nejvyšších soudů, odborných vládních a ministerských kruhů. K nadstandardním vztahům jsou ústavní činitelé také vybízeni ze zcela neoficiálních státních vztahů, jak taková výzva zaznívá z akademického prostředí v roce 1999: „*Vo vzájomných česko-slovenských vzťahoch bude v budúcnosti podstatná vzájomná ústretovosť politických reprezentácií. Vyše 70-ročné spolužitie v spoločnom štáte, jazyková a kultúrna príbuznosť, geografická poloha a nutnosť spoločného začlenenia medzi štáty EÚ, v ktorej i naďalej zostaneme najbližšími susedmi, si vyžaduje rozvíjať nadštandardné vzťahy.*“¹ Ke zcela přirozeným výzvám po kontinuitě přispívají nepochybně i výměnné kulturní projekty v oblasti divadelní produkce anebo programy hudebních festivalů jak klasické vážné hudby, tak i hudby jiných žánrů. Nelze ani pomíjet masovou mediální kulturu, která „hledá talenty“ bez ohledu na hranice mezi Českou a Slovenskou republikou. Nelze také opomenout otevřené studijní příležitosti nabízené uchazečům o studium na vysokých školách² nebo působení sportovců v klubech a účast v soutěžích sportovní ligy druhého státu. Pro účely tohoto textu však nelze pokrýt všechny stránky a úrovně rozvíjených vztahů, nebo hodnotit jejich dopad, efektivnost a další perspektivu jejich vývoje. Je také v jistém smyslu obtížné oddělovat striktně oblast mezistátně, mezivládně, institucionálně rozvíjených vztahů a oblast vztahů rozvíjených v soukromé, občanské, profesionální, nepolitické osobní rovině. Předpokládejme, že nadstandardnost mezistátních vztahů může být opravdová a „opravdovější“ tehdy, vychází-li a je-li založena na dobrých vztazích mezi lidmi obou států.

Nadstandardní česko-slovenské vztahy jsou také často uváděny jako příklad takové úrovně porozumění mezi oběma národy, která si zasluhuje jistou mezinárodní pozornost. A to zejména proto, že nabízí v zemích, kde sílí politické snahy o rozdělení státu, jisté podobné řešení. Belgické, skotské, katalánské či kanadské zdroje odkazují na rozpad Československa jako na model bezkonfliktní, přátelské, sametové rozluky partnerů, kteří si stále po 10, 20, nebo 25 letech mají co sdělit, mají na co vzpomínat, na co navazovat, k čemu se vracet a stále vědí, jak a co ve svých politických vizích propojovat. Velký díl úspěšného příběhu zániku jednoho státu a vzniku příběhů národně státních identit, je připisován způsobu, jakým k zániku společného státu došlo: totiž cestou rychlého a transakčně nejméně nákladného a politicky nejméně náročného procesu.

Pro ilustraci uvedu jen rychlost, s jakou byly přijímány zákony a jiná usnesení Federálního shromáždění. Podle jednacího řádu FS bylo možné projednávat návrhy zákonů ve schůzi až po 48 hodinách poté, co byl návrh zákona podán. Pokud taková lhůta nebyla dodržena, o projednání návrhu hlasovaly sněmovny přímo na schůzi. Ze stenografických protokolů jednání na společných schůzích sněmoven Federálního shromáždění je zřejmé, že sněmovny takový souhlas přímo v plénu s projednáváním návrhů udělovaly, a to i například v případech, kdy zvýšená obezřetnost k hospodárnému využití prostředků z rozpočtu federace byla žádoucí. Za takový případ rychlého projednávání návrhu lze považovat návrh ministra financí k použití prostředků státních finančních rezerv federace k řešení problémů likvidity ČSOB ke krytí dluhu, ve výši cca 9,8 mld. Kčs,

¹ NIKODÝM, Dušan: Kontinuita a samostatné republiky. *AUC Iuridica* 1–2/1999, s. 189.

² Nelze však neuvést, že atraktivnost získání vysokoškolského stupně vzdělání v ČR je pro slovenské studenty mnohem vyšší než pro české studenty v SR.

který Československá obchodní banka převzala na úhradu závazků státu.³ Výsledná forma návrhu usnesení, který byl odhlasován, se tvořila v přímém přenosu od mikrofonu předsedajícího. Dnes by taková rychlost a takové nedostatky nemohly ve světle obecně přijatých principů ústavně konformní parlamentní procedury obstát.

Tuto cestu (dnes by se i používal termín „cestovní mapa“ – *road map*) označuji za příběh se zpětnou legitimací dokonání aktu,⁴ tedy legitimací, která byla naplněna až následným vnímáním rozhodnutí o rozdělení společného státu jakožto vzájemně výhodného aktu a byla potvrzena vzájemnými dobrými vztahy spolupráce mezi státy a vzájemným respektováním postojů vládních a ústavních činitelů.⁵ Tvrdím, že v době přijímání ústavního zákona o zániku federace nebyla legitimita dána zdola (z vůle lidu) a mám za to, že parlamentní volby konané 6. června 1992 nedaly zvoleným poslancům mandát k rozhodnutí o rozdělení federace. Aniž by bylo nutné vracet se ke všem aspektům a pravděpodobným důvodům zániku československé federace, jsou zde stále přítomné otázky, které se z ústavně právního pohledu stále vracejí a z hlediska historické korektnosti a snahy nezapomínat, jsou důležité. Jde například o otázky jako:

- Jaký byl obsah mandátu poslanců zvolených ve volbách 6. června 1992 a k čemu zvolený poslanec do federálního zákonodárského sboru a do republikových rad zavazoval?
- Jak by mohl probíhat test odpovědnosti a loajality vůči federaci?
- Jaký byl a jaký mohl být optimální legislativní proces a postup při hlasování o návrhu ústavního zákona o zániku federace?

Jak z dostupných stenografických záznamů vyplývá, v ústavně-právních výběrech FS se po volbách v roce 1992 zvažovaly například varianty o konání celostátního referenda a případně i o ratifikaci ústavního zákona o zániku federace národními radami obou republik. Jak známo, tyto alternativy ve prospěch legitimacy aktu nebyly realizovány.

Mimo uvedené příklady, které byly v reálném politickém čase „na stole“, bychom si dnes mohli troufnout promítnout argumentaci přijatou Ústavním soudem ČR ve věci zrušení ústavního zákona o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny,⁶ a namítnout, že tehdy řádně zvoleným poslancům Federálního shromáždění byl v důsledku přijetí ústavního zákona o zániku československé federace zkrácen mandát *ad hoc* přijatým zákonem a že jeho přijetí nemělo oporu ve federální ústavě. Taková projekce by vedla k uplatnění podobných důvodů pro možné zrušení ústavního zákona, a dospěli

³ Poslanec Sněmovny národů Federálního shromáždění, Zdeněk Masopust k danému postupu tehdy uvedl: „*Nemám sebemenší námitky proti meritů návrhu, který se nám předkládá. Ale to, co se nám zde předkládá, není návrh normativního textu. Nám se v podstatě předkládá důvodová zpráva.*“ Viz stenoprotokol ze společné schůze Sněmovny lidu a Sněmovny národů (tisk č. 200) ze dne 16. 12. 1992.

⁴ „*V reakci na rozdělení společného státu mě zarazí projevy jakési fatální bezmoci – všichni v té či oné formě litují rozpad státu, současně však jedním dechem dodávají, že se s tím, nedá nic dělat.*“ Podivný jev v demokratickém státě, kde má rozhodovat svobodně projevovaná vůle občanů.“ Citát Jiřího Pelikána uveden v publikaci Kučerová, S. a kol. (ed.): *Česká a slovenská otázka v soudobém světě. Základy naší hodnotové orientace*. Brno: Konvoj, 2002, s. 310.

⁵ Uvedené poznámky jsem přednesla na shromáždění poslanců bývalého Federálního shromáždění ČSFR k 20. výročí zániku čs. federace, dne 8. 1. 2013.

⁶ Jde o nález Ústavního soudu ČR vyhlášený pod č. 318/2009 Sb., jímž se zrušil ústavní zákon č. 195/2009 Sb.

bychom k takové interpretaci, která by trvání federace teoreticky ospravedlnila. Nebylo však ani návrhu, jimž by se ústavní soud zabýval a nebylo ostatně ani ústavního soudu, který by takový nález vydal. Smyslem naznačeného srovnání není spekulovat o tom, co se nestalo a ani se nemohlo stát, ale spíš poukázat na více než komplikovanou ústavní situaci tehdy vyvolanou dohodou dvou lídrů politických stran, kteří nenašli cestu k integraci politik ve federální logice kompromisu. Ústavní instituce (jak federální, tak republikové) svými akty tuto politickou dohodu následovaly. Z uvedeného jednoznačně vyplývá, že zvolená cesta zániku federace nebyla z pohledu ústavně právní doktríny jednoznačně konformní. Avšak bylo-li sledovaným cílem tehdejší politické reprezentace tlumit všemi prostředky politického vlivu potenciální růst konfliktů o charakter politické, sociální a ekonomické transformace společnosti a státu, potom nikterak nelze popřít, že československý příklad byl jistě ojedinělý. Tedy ojedinělým příkladem pokojného řešení tehdy politicky rozmělněné federální ústavnosti.

Z výše uvedených důvodů je ona následná (rozuměj: po zániku federace) konsolidace vzájemných vztahů, v nichž převládá oboustranná snaha hledat uspokojivá řešení případných problémů, tak významná. Do těchto vztahů se promítají i snahy o koordinovaný postup obou států v jednáních o evropských politikách. Evropské záležitosti jsou v obou státech vnímány jako veřejné politiky o potenciálně sdílených zájmech.

Symptomatickým obrazem vzájemného pojetí vztahů, které se zařadily ke vztahům „mezinárodním“ je obraz složený z příspěvků autorů ve sborníku „Česká a slovenská otázka v soudobém světě“.⁷ V něm se zánik Československa stal sám mezinárodní, a nejen vnitrostátní otázkou, nikoli jen proto, že má být připomínán (viz příležitost k výročím v podtitulu publikace) ale zejména proto, že má být svědectvím pro budoucnost. Svědectvím o tom, jak v mezistátních institucionalizovaných vztazích není moudré zapomínat na to, co překlenuje hranice historických etap, překračuje území států, překonává institucionální a normativní sevřenost politického prostoru. Pojetí toho, co zůstává navzdory zániku státu a zrodu nových státností, autoři vtělili do hodnot demokratické občanské odvahy, do kritického racionalismu, etické tolerance různosti a také humanistických pramenů obhajoby politických cílů. Takové pojetí bylo v progresivních ideách obsaženo v československé státnosti, která tímto svým dílem je příspěvkem do evropského unijního prostoru sdíleného s ostatními členskými státy. S takovou ideou autoři ve své většině domácí, vstupovali do debaty o přípravách na vstup obou států do EU.

V roce 2002 tedy v době, kdy členství Slovenska v EU nebylo jisté, premiér České republiky vyjádřil podporu jeho vstupu do Unie.⁸ Tím se politicky vyjádřená solidarita, podložená sdílenou historickou zkušeností, dostala do mezinárodního prostoru a svým vyzněním vzbuzovala opravdové a upřímně míněné naděje. Koneckonců i pozdější projevy vzájemnosti na půdě Evropského parlamentu, jako byla podpora členství slovenské vládní politické strany Smer-SD ve frakci Evropské socialistické strany nebo pravidelná společná setkávání českých a slovenských poslanců, tomu svědčí. Nyní, v roce 100. výročí vzniku Československého státu může slovenský premiér konstatovat:

⁷ Cit.viz výše.

⁸ V daném kontextu tím nechci tvrdit, že vstup Slovenska do EU závisel na podpoře ČR.

„S Českou republikou máme nadštandardné vzťahy a úzko kooperujeme pri pred-sadzovaní spoločných záujmov v rámci EÚ. Zhodneme sa aj v Bratislave aj v Prahe, že naše rozdelenie bolo v danom čase najrozumnejšie politické rozhodnutie, aj keď ako každé rozdelenie, či už v súkromnom živote, prináša istý sentiment a nostalgiu. To je však emócia a na nej môžeme aj do budúcnosti stavať racionálne a vzájomne výhodné vzťahy.“⁹

Proximita vzťahů je také často dokládána sociologickými průzkumy veřejného mínění, kdy je správnost rozpadu federace potvrzována zpětně i těmi skupinami respondentů, kteří původně se zánikem federace nesouhlasili, ale dnes jsou spokojeni s takovým stavem vzťahů, jak se vyvinul v průběhu následujících let. Správnost rozhodnutí je také doložena obvykle i zkušenostmi mladé generace, která dnes dobu zániku společného státu vnímá optikou vzpomínek svých blízkých. Pokud dnes o již historicky vzdálené události nemá konkrétní představu, zejména o tom, jak složitá jednání o zániku státu na všech úrovních státních orgánů, politických stran a veřejných fór probíhala, je vystavena možná až příliš zjednodušenému optimismu o snadných a dobrých řešeních. Optiku vzťahů mezi oběma státy si potom utváří podle přirozené osobní a reálně přítomné zkušenosti, která tu více tu méně přináší sebou „prvek slovanské vzájemnosti“.

Na jakých základech lze stavět onu vzájemnost tak, aby nebyla nostalgická a sentimentální, a aby byla racionální a výhodná? Jaké jsou parametry emocí prostých hodnot a cílů, v jejichž prostoru lze vzájemné česko-slovenské vzťahy rozvíjet?

II.

S jistou dávkou odvahy, s jakou si dovolím překročit meze oborových analýz a nahlížet na česko-slovenské vzťahy jinak než prizmatem diplomatických vzťahů, se domnívám, že vzťahy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou nejsou záležitostí pouze mezivládní či mezinárodní úrovně. Jsou také vzťahy utvářenými mezi lidmi dvou národů, jsou vzťahy, které mají jistý potenciál nést obsah a smysl „toho, co přesahuje institucionální formalizmus“ a může tedy provázet jejich nadštandardní kontinuitu i napříč hranicemi a staletími. Tyto vzťahy vytvářené cílevědomě dobrovolně nebo příležitostně, neuvědoměle a nahodile¹⁰ překlenují pojetí paměti obyvatelstva identifikovaného teritoriálním vymezením identity státu. Základ takových vzťahů však není nikdy sám o sobě samozřejmý a už vůbec ne trvalý. Nositeli takových vzťahů nejsou totiž jen pamětníci, respektive generace těch, kteří žili ve společném státě, byli jeho součástí a tvořili jeho historii ale i ti, pro které bývalý společný stát představuje jistou ohraničenou, vymezenou a zapomínanou identitu. Pokud v obou státech převáží

⁹ Dostupný online: <http://www.vlada.gov.sk/vyhlasenie-predsedu-vlady-sr-roberta-fica-pri-prilezitosti-25-vyrocia-vzniku-SR> [cit. 1. 1. 2018]

¹⁰ Výkon základní vojenské služby, výkon povolání, smíšená manželství, příprava na povolání a studium, dostupnost sdělovacích médií v jiném než mateřském jazyce, dopravní mobilita to jsou jen některé z faktorů a institucí, které komunikaci mezi příslušníky obou národů otevíraly. Není nezajímavé i konstatovat, že volební zákony umožňovaly i volbu občana jedné republiky být zvolen do Federálního shromáždění (do Sněmovny lidu) za volební obvod v druhé republice. Je však nutné připomenout, že i tehdy šlo o ojedinělé případy.

přesvědčení, že dnešní vlastní státnost byla historicky výlučnou samozřejmostí, přirozeně danou a státností, která se vzdaluje podmínkám, z nichž vycházela, je optimistická vize o přirozeně založených hlubších kořenech nadstandardních vztahů mezi oběma republikami vážně otřesena.

Název příspěvku vybízí k tomu, aby byly v základních tezích nastíněny paradoxy česko-slovenských vztahů. K tomu je nezbytné vrátit se k tomu, co bylo na začátku konce společného státu. Pojem paradoxu nerozvíjím ve smyslu exaktní matematické vědy a logiky ani ve smyslu klasického filozofického rozpracování. V daném kontextu paradoxy vnímám jako protiklady v pojetí smyslu vzájemnosti, blízkosti a příbuznosti a v projevech oddělených identit.

PARADOX 1

Československo vzniká v době, kdy si byli jeho budoucí občané v tehdejší válkou rozvráceném Rakousku-Uhersku společensky, jazykově, politicky, nábožensky a kulturně vzdáleni. K rozdělení československého státu dochází v historickém okamžiku, kdy společnost si byla v obou republikách z hlediska sociálních parametrů blízkosti nejbližší. Taková blízkost, i když nepatří k druhu tvrdých sociologických dat a je tzv. *soft* ukazatelem, není možná srovnatelná s jinou sociální realitou v jiných státech.

PARADOX 2

Ústavní zakotvení československého jazyka v roce 1920 jako jazyka státního, oficiálního (jímž se v § 4 stanovilo, že *slovenské úřední vyřízení k podání českému nebo úřední vyřízení k podání slovenskému pokládá se za vyřízení, jež stalo se v jazyku podání*),¹¹ otevíralo prostor pro srozumitelnost sdělení a komunikace ve veřejném a občanském životě po celá další desetiletí. Srozumitelnost byla nejvíce rozvinuta právě ke konci federace, která oběma jazykům nabídla široké využití v kulturní, občanské, politické a soukromé sféře. Dnes je slovenská zákonná úprava¹² relativně přísná, pokud jde o používání prostředků ochrany státního jazyka. Ve vztahu k naší otázce je významné ustanovení sub § 5 písm. h) zákona č. 270/1995 Z. z., které se vztahuje na vysílání audiovizuálních děl, „*ktorých dabing v jazyku splňajúcom požiadavku základnej zrozumiteľnosti z hľadiska štátneho jazyka bol vyrobený pred 1. januárom 2008 a ktoré boli odvysielané na území Slovenskej republiky pred 1. januárom 2008*“. Čeština se tedy stala jazykem, který splňuje, za jistých předpokladů podmínku jazyka základní srozumitelnosti. Pokud však zákonné podmínky nejsou splněny a dabing do slovenštiny není zajištěn, dopouští se subjekt zajišťující audiovizuální vysílání správního deliktu. Jak na to upozorňuje orgán státního dohledu, tedy ministerstvo kultury SR ve své zprá-

¹¹ Zákon č. 122/1920 Sb. z. a n. ze dne 29. února 1920, podle §129 Ústavní listiny, jímž se stanoví zásady jazykového práva v Republice československé.

¹² Zákon Národnej rady Slovenskej republiky z 15. novembra 1995 o štátnom jazyku Slovenskej republiky č. 270/1995 Z. z. v platném znění.

vě o stavu používání státního jazyka,¹³ masové sdělovací prostředky jak veřejnoprávní tak i soukromé jsou povinny se vystríhat používání nespisovných výrazů a nesprávné výslovnosti a to včetně bohemismů.¹⁴ Zaujme i sankce udělená veřejnoprávní televizi (RTVS Dvojka) za vysílání programu „Večerníček“, který byl vysílán v českém jazyce, čímž byla porušena povinnost vysílat program určený nezletilým dětem do 12 let s dabingem do slovenštiny. Aniž bych chtěla zpochybnit snahu zákonodárce posilovat kulturu a jazykovou čistotu komunikace skrze hromadná sdělovací média, mám za to, že schopnosti základního porozumění komunikace v jiném jazyce se získávají v raném dětském věku a že kulturní dědictví právě ověřené přes působení dětských edukativních programů má vliv na utváření povědomí o hodnotově blízkých kulturách národů. Stejně tak i typické výrazy, nepřeložitelné průpovídky často tradované v běžné komunikaci a citované z divácky oblíbených děl, jako „čo bolo to bolo, terazky som majórom“, „pelíšky“, „a je to!“, „sladké mámení“, nelze považovat za potenciální riziko a hrozbu pro čistotu jazyka. Česká právní úprava v zákoně č. 500/2004 Sb. (správní řád) pracuje s institutem jednacího jazyka, pokud jde o řízení a vyhotovování písemností podle správního řádu. V § 16 odst. 1 zákona se uvádí, že účastníci řízení mohou jednat a písemnosti mohou být předkládány i v jazyce slovenském. Podání ve slovenském jazyce je tedy úřady považováno za dostatečně srozumitelné, aby nemuselo být úředně překládáno. Nelze si však nevšimnout snah i na české straně upravit zákonem statut státního jazyka.¹⁵ Otázkou tedy zůstává, zda právně petrifikovaná jazyková identita a výrazová čistota se nemůže zvrátit v jistou bariéru bránící propustnosti vzájemně srozumitelné komunikace.

PARADOX 3

Jazyková blízkost a srozumitelnost sdělení není jen záležitostí lingvistikou. Je také srozumitelností obsahu, příběhu komunikace a kontextu postojů subjektů komunikace. A ta se dnes vytrácí. Česká veřejnost dnes mnohem méně intenzivně sleduje to, co je významné pro slovenskou společnost, to, co dominuje v kulturním a politickém sdělování.

PARADOX 4

V roce 1992 ústavní většina (totiž 2/3 poslanců Federálního shromáždění) přijaly ústavní zákon o zániku federace, když 101 poslanců z 300 pro něj nehlasovalo) přijala rozhodnutí, které více svědčilo o rozštěpenosti politické reprezentace v obou republikách než o rozpolcenosti Čechů a Slováků. Dnes se ústavní reprezentace obou

¹³ Tretia správa o stave používania štátneho jazyka na území Slovenskej republiky (schválená vládou Slovenskej republiky 2. marca 2016). Dostupné online: <http://www.culture.gov.sk> [cit. 1. 1. 2018].

¹⁴ Ve výše citované zprávě se uvádějí příklady bohemismů jako „kl'ud“, „som vyriadená“, „trafil sa do brány“.

¹⁵ Tisk PS PČR ze dne 12. 12. 1995, návrh poslance J. Hájky a dalších na vydání zákona o státním jazyce ČR a o jazycích národnostních menšin. Dostupné online: <http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky> [cit. 1. 1. 2018]

států hlásí k dobrým a dávným tradicím vzájemné blízkosti v situaci, kdy se vytrácejí zdroje pro pevné občanské ukotvení perspektiv vzájemnosti.

PARADOX 5

Je-li rozdělení československého státu dáváno za vzor, je to často proto, že je opředeno mýtem o tom, že všichni občané s rozdělením souhlasili, a tudíž bylo samo osobě dobrým řešením. Československé řešení zániku státu tehdy zapadalo do celkové transformační atmosféry příznivé pro přijímání rychlých ekonomicky úsporných a politicky efektivních rozhodnutí. Dnes by však ani Katalánci, ani Skotové ani Vlámové nebyli nadšeni následovat takovou *road-map*, jakou procházelo Československo.

PARADOX 6

Nástupnické státy se oba opřely o jiný základ své státnosti: Česká republika na občanském principu jako republika občanů a Slovenská republika na principu národním jako republika státotvorného národa. Dnes je Slovenská republika státem, který se hlásí prohlášením svých vrcholných ústavních činitelů k hlubší a těsnější evropské integraci a euroatlantické sevřenosti. Skutečnost, že takový postoj zaujímá prezident, předseda vlády a předseda Národní rady SR, je vyjádřením dostatečně zřetelným a zavazujícím pro všechny subjekty mezinárodních vztahů. Tato orientace je navíc zvýrazněna vůlí „*podporovať budúcnosť Slovenska v jadre európskej integrácie*“.¹⁶ Ve srovnání s postojem ústavních činitelů v České republice nelze nevidět setrvale přítomná rezervovaná a skeptická prohlášení vůči vývoji evropské integrace a směřování Evropské unie. Jsou jimi více nebo méně ospravedlňovány důvody k obhajobě národních zájmů a k podpoře českého národního (a ekonomického) patriotismu.

III.

Uvedené paradoxy nejsou nezbytně překážkou pro rozvoj intenzivních a nadstandardních vztahů mezi oběma státy. Nemohla bych si upřímněji přát jiný než právě takový vývoj. Nemohu se však ubránit jistých varování, k nimž mne opravňuje má osobní životní dráha, profesní zájem a odborná specializace. Nadstandardní vztahy mezi státy nemohou mít trvalý základ, pokud nebudou zakotveny v občanské veřejnos-

¹⁶ „*Európska únia je pre Slovensko a jeho občanov životným a hodnotovým priestorom, ktorý nemá alternatívu. Má jednoznačne pozitívny vplyv na ekonomický, sociálny aj politický rozvoj našej krajiny, a preto sa Slovensko vydalo cestou čo najhlbšej spolupráce v EÚ. Z pohľadu Slovenska uprednostňujeme spoločný postup všetkých členských krajín únie. Tento spôsob chceme presadzovať spoločne s našimi susedmi, predovšetkým vo Všeľegradskej štvorke a s našimi strategickými partnermi. Zároveň však sme pripravení, v prípade ak bude skupina krajín postupovať v určitých oblastiach rýchlejšie, byť súčasťou takého procesu.*“ Vyhlásenie ústavných činiteľov k prioritám členstva Slovenskej republiky v Európskej únii a v Severoatlantickej aliancii ze dne 23. října 2017. Dostupné online: <http://www.vlada.gov.sk/vyhlasenie-ustavnych-cinitelov-k-prioritam-clenstva-slovenskej-republiky-v-europskej-unii-a-v-severoatlantickej-aliancii/> [cit. 1. 1. 2018].

ti, jejíž postoje nejsou měřitelné jen výzkumy veřejného mínění. Jsou také testovány blízkostí veřejného komunikačního prostoru, zájmem o dění v sousedním státě a snahou přijímat rozmanitost a jinakost v přirozených lidských vztazích.

doc. JUDr. Jana Reschová, CSc.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
reschova@prf.cuni.cz

SUVERENITA LIDU 1918 A 2018*

ONDŘEJ PREUSS

„Lid je jediný zdroj veškeré státní moci. Ano, ale jednotlivec nesmí se schovávat za lid a za masu.“ TGM

Abstract: The Sovereignty of the People 1918–2018

The article “The Sovereignty of the People 1918–2018” deals with one of the basic questions of constitutional law. What is the People? How the People could affect the heading of the state? This question is also up-to-date, because of Trump “revolution” or Brexit referendum. In the Czech Republic the 2018 president election seems to be also significant moment. Conclusion of the Article is based on deduction, that it is hazardous to understand “the People” only as an abstract body with no real will and power. Nevertheless, the opposite extreme is also potentially harmful. The People could not be seen as the sum of citizens or even only registered voters in the state.

Keywords: the people; the state; the sovereignty; 1918; First Czechoslovak Republic

Klíčová slova: lid; stát; suverenita; 1918; Československo

DOI: 10.14712/23366478.2018.16

28. října 1918 na území budoucího Československa pronikl chladný vzduch a naměřeno bylo maximálně osm stupňů Celsia. Na Lysé hoře udávali 25 centimetrů sněhu. V tento studený den vznikl nový stát. Začala tím také novodobá éra takzvaných osmičkových roků, tedy pomyslných bašt, o které se soudobá společnost opírá při hledání svého místa v dějinách.¹

Byl to lid, kdo svrhl mocnářství a postupně ustavil republiku? Nebo to byly elity, které využily ducha doby? Kdo je vůbec oním lidem, na který se nejen ústavněprávní dokumenty odvolávají, když legitimují moc ve státě a na který se samozřejmě odvolávají i samotní nositelé dané moci? Jak lid projevuje svou suverenitu? Jak se poučit z ústavadárního momentu v roce 1918 v roce 2018 po prezidentských volbách?

V době volání po přímé demokracii a odvolávání politiků voliči jsou tyto otázky nanejvýš aktuální. Stejně jako otázky spojené s význačnými projevy suverenity lidu, kterých v posledních letech zažíváme ve světě snad až příliš. Vzpomenout můžeme

* Tento článek byl vypracován v rámci programu PROGRES Q04. Autor je odborným asistentem na katedře ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

¹ RANDÁK, Jan. Role českých osmiček a jejich demokratický příběh. *Dějiny a současnost*, roč. 2008, č. 30, s. 16.

jen namátkově tzv. referendum o Brexitu a Trumpovu „revoluci“ v USA v roce 2016 či referendum o nezávislosti Katalánska v loňském roce. Jedná se tedy stále o základní státovědnou, ale i zcela praktickou otázku zejména po právě proběhlých prezidentských volbách, ve kterých opět zvítězil Miloš Zeman, a které údajně společnost rozdělují² a dovršují konec první české republiky,³ jsou tedy snad i novým suverénním momentem vzniku nového českého státu.

Tato stať se zaměřuje pojem lidu a zejména jeho roli v ústavním systému, tedy na základní otázku státovědy. Ostatně jeden z klasických prvků státu podle Georga Jellinka je kromě území a státní moci i politický národ.⁴ Ten bývá v moderním diskurzu ztotožňován s lidem. Kdo konkrétně však lid tvoří a jak se jeho suverenita projevuje, resp. projevovala? Existuje mnoho koncepcí lidu – od zcela abstraktní (lid jako nekonečná řada generací minulých i budoucích)⁵ až po zcela konkrétní (např. toliko aktuální voliče).⁶ Od toho se pak odvíjí i jeho aktivní či pasivní role v konkrétních „ústavních momentech“.

Chťe nechtě však musíme lid chápat i pragmaticky jako amorfní většinu společnosti, tedy jako aktuálního činitele (oněch „51,36 % voličů“). To se zračí ve veškeré nahotě v době prezidentské kampaně a samotných voleb hlavy státu. Jako kdyby se vtírala volba „lid“ na jedné straně anebo „elita“, „privilegované vrstvy“ či pejorativně „pražská kavárna“ na straně druhé.⁷ Elita a lid by však neměly být oddělné nádoby.⁸ I elita je součástí lidu a je selhání zvláště elity nikoliv lidu, pokud společnost přelomové rozhodnutí zavede na sceně.

Právě historie vzniku Československa v roce 1918 nás učí, že elita, či její část by měla „proti všem“ převzít odpovědnost, resp. se o to pokusit. Nakonec je však lid soudcem úspěch takové snahy. Není tedy hybatelem a již vůbec ne vizionářem, ale arbitrem. Lid je jako voda, teče kudy mu to okolnosti dovolí. Pokud se společnost příliš rozdělí, hrozí že se silný proud natolik rozmělní, že vyschne či zahnije a lid jako jednotící prvek zanikne. Je to však odpovědnost oné elity, ať už má jakoukoliv podobu.

² Např. rozhovor s Petrem Pithartem. Dostupné online: <https://www.info.cz/volby/prezidentske-volby-2018/delit-volice-na-prazskou-kavarnu-a-venkovskou-hospodu-je-nebezpecne-rika-pithart-23207.html> [cit. 1. 2. 2018].

³ Opakovaná teze Jiřího Příbáně. Dohledatelné např. v jeho aktuálním článku PŘÍBÁNĚ, Jiří. Proměna režimu? Dostupné na online: <https://www.novinky.cz/kultura/salon/459739-jiri-priban-promena-rezimu.html> [cit. 1. 2. 2018].

⁴ JELLINEK, Georg. *Všeobecná státověda*. Praha: J. Laichter, 1906, s. 428.

⁵ Více k tomu např. NOIRIEL, Gérard. *Population, immigration et identité nationale en France, XIXe–XXe siècles*. Ed. 04. Paris: Hachette, 1992.

⁶ Například Josef Alois Schumpeter prozaicky tvrdí, že definici lidu si můžeme vždy vymyslet podle potřeby. Viz k tomu NOVÁK, Miroslav. Popper versus Schumpeter: srovnání dvou neklasických teorií demokracie. *Sociologický časopis*, roč. 39, č. 1, 2003, s. 14.

⁷ Tento pojem je velmi zavádějící. Nicméně je faktem, že „kavárna“ měla a má nezpochybnitelné místo ve vytváření veřejných iniciativ a veřejné diskuzi. Viz k tomu BENDOVIÁ, Eva. *Pražská kavárna*. Praha: Verzone, 2017.

⁸ Václav Pavlíček ovšem poukazuje na plebejský charakter českého národa, když cituje O. Frankenbergera, který připomíná Švehlův projev na Žofíně v roce 1909, kdy řekl: „*Vše nám vzali, svobodu i volnost, víru i majetek, poslapali lidská práva, z národa nezbyl tu nikdo, než ušlapáný, utýraný lid venkovský. Ztratili jsme šlechtu, odcizila se nám.*“ PAVLÍČEK, Václav. Aktuálnost hodnot a tradic vzniku Československa. *Právnícké listy*, roč. 2017, č. 1.

V roce 1918 se lid a jeho elity staly jedním celkem, ač to vůbec nebyla samozřejmost. V roce 2018 se zdá, že se to nedaří, nemusí to však mít nutně destruktivní důsledky a nelze zatím hovořit o nové revoluci, novém „ústavním momentu“, tedy o příslušném projevu suverenity lidu.

VYMEZENÍ POJMU LIDU

Jak bylo naznačeno výše, pojem „lid“, ve smyslu politický národ je považován za středobod ústavního systému. Podle Jana Kysely pod tímto označením najdeme v různých dobách ty i ony. Někdy se jím míní „politický národ“, tj. privilegované stavy, jindy naopak „čtvrtý stav“.⁹ Obdobně uvažuje i Václav Pavlíček, podle kterého se význam daného pojmu měnil postupem času. Kdysi bylo za lid označováno shromáždění občanů, jindy jen neprivilegovaná vrstva nemajetných v protikladu k privilegovaným.¹⁰ Zdeněk Neubauer například rozlišuje dvě pojetí lidu – lidu ve smyslu národním (demos, populus, nation), jehož idea obsahuje rozšíření kolektiva na všechny vrstvy a zdůraznění rovnosti všech členů národa jako rovnocenných složek kolektiva.¹¹ Druhým lidem je pak lid ve smyslu třídním, proletariát, tedy pracující vrstva či třída. Ta se dle Neubauera odpoutala od jednoho národa i státu.¹² Naproti tomu František Weyr pouze lakonicky konstatuje, že obyvatelstvo státu je označováno za národ nebo lid.¹³

Tato členění by napovídala výše uvažované dichotomii mezi lidem a „elitami“, tedy jakýmsi privilegovanými vrstvami. Pokud promlouvá lid, jako např. voliči Donalda Trumpa či zastánci Brexistu, může být lid právě vnímán v opozici vůči privilegovaným vrstvám společnosti.

Druhým pohledem na pojem lid je pohled pragmatický, který najdeme např. u Jana Wintra či Karla Klímy. Tedy lid jako občané,¹⁴ resp. voliči¹⁵. Tato definice má své výhody – je naprosto jednoznačná a právně čistá. Nicméně přeci jen se jeví jako příliš zužující a pro další úvahy nedostačující. Stačí vzpomenout nekalé praktiky některých režimů, které nelegitimně zbavují své občany volebního práva či samotného občanství.¹⁶

⁹ KYSELA, Jan. *Právo na odpor a občanskou neposlušnost*. 2. vyd. Brno: Vydalo nakladatelství Doplněk, 2006, s. 26. Bliže se tomuto tématu věnuje Kysela ve své nové monografii. Viz KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014, s. 97 a n.

¹⁰ PAVLÍČEK, Václav – HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. 2. dopl. a roz. vyd. Praha: Linde, 1998, s. 57. Ve své nové práci Pavlíček uvádí, že i Tomáš Garrigue Masaryk se v zásadě ztotožnil s názorem, že to byl venkovský lid, který zachoval a udržoval český jazyk a byl jeho nositelem. Český národ tak znovu povstával z plebejských zdrojů. PAVLÍČEK, Václav. Aktualnost hodnot a tradic vzniku Československa. *Právnícké listy*, roč. 2017, č. 1.

¹¹ NEUBAUER, Zdeněk. *Státověda a teorie politiky*. 2. vyd. Praha: J. Laichter, 1948, s. 167.

¹² Tamtéž, s. 168.

¹³ WEYR, František. *Československé právo ústavní*. Praha: Melantrich, 1937, s. 7.

¹⁴ WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva: s dodatkem principů práva evropského a mezinárodního*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, s. 182.

¹⁵ KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozšířené vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 42.

¹⁶ Lze odkázat např. na tzv. akci Asanace. Tento problém je však veskrze aktuální např. i v zemích EU s výraznou ruskou menšinou.

Václav Pavlíček vymezuje pojem lid, jako produkt idejí Francouzské revoluce.¹⁷ Odkaz na Francouzskou revoluci je více než případný. Lid ve vnímání revolucionářů nebyl množinou Francouzů, ani z národnostního, ani z občanského hlediska. Vždyť v konventu sloužili i poslanci-cizinci, jako např. slavný Thomas Paine či Anacharsis Cloots, kteří měli toliko čestná občanství.¹⁸ Dokud se revoluce nezvrhla, byla vedena myšlenkou lidské sounáležitosti. Z té právě obsah pojmu lid vychází.

O zevrubnější vymezení zkoumaného fenoménu se pokusil Jan Filip. Pod pojmem „lid“ tedy dle Jana Filipa naše ústavní předpisy chápou především takový subjekt, který (relativně) samostatně a nezávisle na vnitřní a vnější moci rozhoduje o mocenských poměrech a postavení jednotlivce na území ČR.¹⁹ Lid se podle něj liší od souhrnu občanů a zejména obyvatel státu, jde o tzv. státní lid, který vytváří celek schopný rozhodnout ano – ne, nikoliv 60 % pro a 40 % proti. Jeho rozhodnutí je závazné pro všechny, rozhoduje jako jeden subjekt, nikoliv 8 milionů jedinců.²⁰

Jan Kysela navazuje s tím, že bychom si měli ujasnit, zda občany (hlasující) považujeme za onen suverénní lid, resp. zda by vlastně i občané hlasující v referendu (faktický, aktuální lid) nebyli jen orgánem další z ustavených mocí (v rámci pravidel a institucí ústavního systému), protože v kvalitě ustavující moci vystupují jen mimo pravidla: ve výjimečných stavech, revolucích atd.

V moderní světové literatuře najdeme taktéž pokusy zachytit význam pojmu lid (the People).²¹ Například dle Hallie Ludsina je lid souhrnem jednotlivců v zásadě formovaný na základě společných znaků (rase, kultuře, jazyku atd.), potřeb a zájmů.²² To by odpovídalo i tezi o „dvojím lidu“, kterou často slyšíme i o sousedním Polsku.

Obecně tak můžeme lid chápat ve dvojím významu. Česká literatura je ovlivněna uvažováním Georga Jellinka, který chápal stát jako korporaci, kde členové státu, národ po stránce subjektivní, jsou souhrnem společníků státu, tj. těch, kdo mají právní nároky na moc statní.²³ V západní literatuře navazující na „otce zakladatele“ Jamese Madisona a Alexandra Hamiltona či naopak francouzské myslitele v čele s J. J. Rousseauem může být lid pojímán abstraktněji.²⁴

Jan Kysela dovozuje, že teoreticky přesvědčivější se jeví odlišení konstitutivního a aktuálního lidu, protože čelí pokušením zaměňovat ustavující moc za projevy veřejného mínění (zčásti i C. Schmitt) či dokonce za politické strany, skrze něž se lid vyjadřuje. Kysela však zároveň upozorňuje na značné riziko „zabstraktnění“ lidu, který se stává

¹⁷ PAVLÍČEK, Václav a kol.: *Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecná státověda*. Praha: Linde, 1998, s. 54.

¹⁸ Viz k tomu BEVILACQUA, Alexander. *Conceiving the Republic of Mankind: The Political Thought of Anacharsis Cloots. History of European Ideas*, roč. 38, č. 4, 2012.

¹⁹ FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky*. Brno: Doplněk, 2003, s. 198.

²⁰ Tamtéž.

²¹ Viz např. LUDSIN, Hallie, *Returning Sovereignty to the People. Vanderbilt Journal of Transnational Law*, roč. 46, č. 1, leden 2013 či ARCHIBUGI, Daniele. *A Critical Analysis of the Self-determination of Peoples: A Cosmopolitan Perspective. Constellations*, roč. 10, č. 4., 2003 a MILLER, Russell A., *Self-Determination in International Law and the Demise of Democracy?*, *Columbia Journal of Transnational Law*, roč. 41, 2003.

²² LUDSIN, Hallie, *Returning Sovereignty to the People. Vanderbilt Journal of Transnational Law*, roč. 46, č. 1, leden 2013, s. 146.

²³ JELLINEK, Georg. *Všeobecná státověda*. Praha: J. Laichtera, 1906, s. 428.

²⁴ František Šamalík v této souvislosti však upozorňuje i na hegelovskou monstrózní představu lidu jako bezforemné masy. Viz ŠAMALÍK, František. *Suverenita lidu v ideji a v každodennosti ústavního režimu. Právník*, roč. 136, č. 7, 1997, s. 509.

jakousi imaginární entitou, a to zvláště tehdy, pokud ústava toho či onoho státu byla přijata bez přímé součinnosti tehdejšího faktického lidu. Tato poznámka je zejména v české realitě velmi případná a nutno dodat, že po prezidentských volbách 2018 ještě více.

SUVERENITA LIDU

„*My nemůžeme sice dnes, poněvadž nejsme ještě konstituantou, ve státní základní zákony vtělit to, čím žít chceme. Ale jedno může již dnes národní shromáždění prohlásiti. Všecka pouta, která nás vázala k dynastii Habsbursko-Lotrinské, jsou přervána. (Výborně! Poslanci povstávají, hlučný potlesk.) Konec jest smlouvám z r. 1526 i pragmatické sankci. (Výborně, potlesk.) Dynastie habsburskolotrinská ztratila všechna práva na trůn český. (Tak jest! Výborně! Potlesk.) A my svobodní a volní prohlašujeme, že náš stát československý jest svobodnou československou republikou. (Výborně! Sláva!) Hlučný potlesk.) A abychom doplnili všechno to, pak prosím Vás, abyste prvním presidentem Československé republiky zvolili Tomáše Masaryka. (Výborně! Sláva! Potlesk) Prohlašuji tedy profesora dra. Tomáše G. Masaryka jednohlasně zvoleným presidentem Československé republiky.*“²⁵ Tak zní záznam z jednání tzv. Revolučního národního shromáždění ze 14. listopadu 1918. Lid tehdy souzněl s elitami a „volil“ aklamaci. O sto let později nám prezidentská volba ukazuje značně odlišný obrázek. Suverénní lid promluvil přímo, ve volbách, tedy nezprostředkovaně. Lze to však vnímat, jako dovršení počátku nového státu, nového ústavního systému, tak jak naznačuje Jiří Příbáň?

Abychom na tuto otázku mohli odpovědět, je potřeba ozřejmit, co vůbec pod suverenitou lidu můžeme a máme rozumět. Na jedné straně podle Jana Kysely stojí Schmittovo rázné: „*Suverénem je ten, kdo rozhoduje o výjimce (výjimečném stavu).*“ Na straně druhé je bezpočet pokusů o obsahové určení toho, co suverenita znamená, kdy už (ještě) nějaká entita suverénní je, a kdy již nikoliv (vlastní armáda, měna, hranice..., nepodřizování se cizí vůli...).²⁶ Schmittův výměr je dle Kysely blízký pozdější myšlence Luhmannově, podle níž je suverenita neredukovatelným momentem svévole.²⁷ Např. podle Hallie Ludsina naopak suverenita znamená organizovat vnitřní záležitosti tak, aby byla zajištěna bezpečnost a „obecné blaho“ politického společenství.²⁸

Suverenitu lidu založenou na přirozenoprávní teorii proklamuje již Marsilius z Padovy. Pragmaticky o suverenitě uvažuje Jean Bodin po chaosu náboženských válek

²⁵ Záznam je dostupný na stránkách Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Dostupné online: <http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/stenprot/001schuz/s001001.html> [cit. 1. 2. 2018].

²⁶ Kysela cituje Schmitta: SCHMITT, Carl. *Politische Theologie: Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*. 8. vyd., Berlin: Duncker&Humblot, 2004, s. 13. Viz KYSELA, Jan. *Politika a právo: úvod do ústavního práva*. In: Miroslav Novák a Lubomír Brokl (ed.). *Úvod do studia politiky*. Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2011.

²⁷ Viz k tomu LUHMANN, Niklas. *Sociální systémy: nárys obecné teorie*. 1. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2006, s. 23. KYSELA, Jan. *Politika a právo: úvod do ústavního práva*. In: Miroslav Novák a Lubomír Brokl (ed.). *Úvod do studia politiky*. Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2011.

²⁸ LUDSIN, Hallie. *Returning Sovereignty to the People*. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, roč. 46, č. 1, 2013, s. 148.

v zájmu panovníka zaručujícího stabilitu pro obchod. Setkáváme se s ní samozřejmě i u myslitelů Francouzské revoluce.²⁹ V současné době se pojem suverenity podle Václava Pavlíčka váže především ke státu. Od suverenity státu odvozuje suverenitu subjektů uvnitř státu – svrchovanost lidu, národa, svrchovanost parlamentu. Jen suverénní stát může zabezpečit svrchovanost zákona jako vyjádření podstaty právního státu.³⁰ Zdá se přitom, že „momenty suverenity lidu“ v poslední době spíše právní stát ohrožují, než by ho posilovaly. Jak píše Jiří Baroš, v éře konstitucionalismu lid přestal chtít být toliko poslušný příkazům panovníka, ale sám se chtěl stát suverénem.³¹ Masaryk k tomu nicméně poznamenal, že demokratismus pojímá princip autority jen eticky: suverenity lidu nesmí být chápána ve smyslu absolutistické suverenity monarchů.³²

Ostatně právě tato otázka se stala předmětem diskuze mezi Vladimírem Klokočkou a Františkem Šamalíkem v 90. letech minulého století, kterou shrnuje Jan Kysela tak, že první vycházel z toho, že suverénní moc lidu zůstává mimo ústavu jako její předpoklad, tj. s možným lockeovským vyústěním ve změnu řádu, druhý měl za to, že zřízením ústavního a právního státu zaniká jako právní kategorie. Kysela však naznačuje, že zdánlivě protikladné pozice si byly bližší, než se mohlo zdát. Klokočka spojoval s ustavující mocí revoluci, patrně nikoliv však v tom smyslu, že by lidu umožňoval legitimně si počínat tyransky; F. Šmalík pojednával o krajním právu na odpor, při jehož realizaci je ovšem lid stále vázán kategoriemi právního státu, takže si nemůže počínat tyransky. Zřejmý rozdíl by tu byl jen tehdy, kdyby byl Klokočkův lid absolutně neomezený, tj. oprávněný nastolit jakýkoliv systém.³³

Již Rousseau si také všímá problému tyranie většiny. To je ostatně středobod této úvahy. Je lid omezen? Tento problém vyplývá z absolutní moci obecné vůle, v níž abstraktní lid vystupuje jako neomezitelný Bůh. Možné napětí mezi obecnou vůlí a jednotlivcem řeší Rousseau tak, že obecná vůle nemůže škodit jednotlivci, neboť ani jednotlivec nemůže škodit svým údům.³⁴ Dle Rousseaua suverén již tím, že je, je vždy vším, čím má

²⁹ Zajímavé je chápání suverenity zmiňované Jiřím Barošem s odkazem na Blandine Kriegel, tedy suverenity jako legalistické (právnícké) koncepce, která dala vzniknout moderním státům díky právníkům na dvoře anglického a francouzského krále v 17. století. Viz BAROŠ, Jiří. Ke zdrojům suverénního státu jakožto politické kategorie. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Brno: Masarykova univerzita, 2009. Suverenitou se zabývá ve své nové práci i Jan Kysela – KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014, s. 138 a n.

³⁰ PAVLÍČEK, Václav. *Suverenita a evropská integrace: k ústavněprávnímu souvislostem vstupu České republiky do Evropské Unie*. 1. vyd. Praha: Vodnář, 1999.

³¹ BAROŠ, Jiří. Cesty k suverenitě lidu: nástin genealogie jednoho konceptu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, roč. 21, č. 1, 2013.

³² MASARYK, Tomáš Garrigue. *Rusko a Evropa: studie o duchovních prouděch v Rusku*. Praha: Jan Laichter, 1919, Svazek II, s. 396.

³³ KYSELA, Jan. Ústava ČR jako objekt futurologie aneb proč a jak ústavu (ne)měnit. In: Petr Mlsna. *Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2011. Viz k tomu Klokočka, Vladimír. Ke sporu o pojem suverenity lidu. *Politologický časopis*, č. 2, 1995, KLOKOČKA, Vladimír. Ještě jednou k otázce pozitivního a „nadpozitivního“ práva. *Časopis pro právní vědu a praxi*, roč. 4, č. 4, 1996, ŠAMALÍK, František. Suverenita lidu v ideji a v každodennosti ústavního režimu. *Právník*, roč. 136, č. 7, 1997. Klokočka, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států*. Praha: Linde, 2006.

³⁴ Viz k tomu KYSELA, Jan. *Právo na odpor a občanskou neposlušnost*. Brno: Doplněk, 2006, s. 56.

býti.³⁵ Je však skutečně možné ponechat moc lidu takto prakticky neomezenou, byť pro případ revoluce? Není tento přístup naivní?

Jindřiška Syllová tvrdí, že suverenita lidu je omezena lidskými právy.³⁶ Na této premise je založena celá přirozenoprávní teorie demokratického právního a ústavního státu, potažmo liberální demokracie.³⁷ Tato práva pak chrání nezávislé instituce, které reprezentují elity. Ideálem je jejich kooperace.

Dle Radoslava Procházky nicméně existuje napětí.³⁸ Pokud je lid opravdu svrchovaný, tak nemůže být omezený právem, které sám vytvořil či nějakou nezávislou institucí případně elitou? Za druhé, pokud svrchovanost lidu reprezentuje parlament jako nositel nejvyššího a nejpřímějšího mandátu, jak může sám podléhat kontrole působnosti jiným orgánem, např. soudem? Na první otázku odpovídá elegantně Paul Kahn (kterého Procházka vzpomíná), podle nějž, když lid jedná jako agens creans politického a právního světa, tehdy existujícím právem není vázaný, protože ho ustanovuje, avšak pokud jedná v hranicích světa, který vytvořil, tehdy právo nepřekračuje, ale realizuje. Ten první okamžik je dobou politické akce, revoluce, změny starého na nový režim, ten druhý čas je časem práva, časem evolučních změn, nikoliv systémových, režimních změn.³⁹ V obou případech však dle mého názoru jedná lid prostřednictvím konkrétních jedinců, konkrétních elit, nikdy tedy není zcela „opuštěn“.

Jedná se nicméně o klasickou otázku vztahu ustavující a ustavené moci. Otázku možného omezení suveréna tzv. klausulí věčnosti.⁴⁰

Domnívám se, že v roce 2018 na rozdíl od roku 1918 jsme pořád v druhém okamžiku, tedy jedná moc ustavená nikoliv v revolučním dění. Lid je tedy stále omezen svým dřívějším výtvozem (ústavou a nezávislými institucemi), resp. výtvozem „elit“, který svým pasivním chováním za posledních 25 let potvrdil a uznal.

Velmi podstatné a zajímavé je v tomto ohledu dělení na participativní a reprezentativní demokracii. James Madison a další Otcové zakladatelé americké republiky neviděli jako primární cíl demokracie skutečné naplnění vlády lidu, spíše pojímali demokracii jako ochranu – před tyranii, před ztrátou svobody.⁴¹ Opět jde o symbiózu „lidu“ a „elity“. V americké debatě se tak objevuje dělení na republiku na straně jedné a demokracii na straně druhé. Otcové zakladatelé jednoznačně preferovali to, co nazývali republikou,

³⁵ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O společenské smlouvě, neboli, O zásadách státního práva*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2002, s. 28.

³⁶ SLÁDEČEK, Vladimír – MIKULE, Vladimír – SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 16.

³⁷ Viz přelomový článek: ZAKARIA, Fareed. The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs*, roč. 76, č. 6., 1997. Jan-Werner Müller shrnuje tendence ve 20. století, kdy legitimita odvozená od lidových mas naráží právě na tento koncept. MÜLLER, Jan-Werner. *Contesting democracy: political thought in twentieth-century Europe*. New Haven, CT: Yale University Press, 2011.

³⁸ PROCHÁZKA, Radoslav. *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011.

³⁹ KAHN, Paul W. *The reign of law: Marbury v. Madison and the construction of America*. New Haven, CT: Yale University Press, 2002.

⁴⁰ Viz k tomu MOLEK, Pavel. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014. Sám jsem se tomuto tématu věnoval v knize: PREUSS, Ondřej. *Klausule věčnosti: je možné odstranit liberální demokracii?* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015.

⁴¹ Viz k tomu HAMILTON, Alexander – JAY, John – MADISON, James. *Listy federalistů: soubor esejí psaných na podporu nové ústavy předložené federálním shromážděním 17. září 1787*. Olomouc: UPO, 1994.

a odmítali neomezenou vládu lidu, tedy demokracii v antickém slova smyslu. Tomu odpovídá i smýšlení Vladimíra Čermáka, podle kterého demokracie pojmově představuje vládu lidu, lid jako celek však k této vládě není způsobilý, ba podstatné části lidí je demokracie zcela lhostejná.⁴² Vždy je tedy nutný jednotlivce či jejich skupina, který suverénní moc lidu nasměruje konkrétním směrem.

ZÁVĚR

Ferdinand Peroutka ve svém slavném Budování státu píše, že 28. října 1918 se vynořilo to, co leželo celkem hotovo v lůně doby, hovoří o touze národa po svobodě.⁴³ Tento národ či lid však byl k touze po svobodě přiveden konkrétními lidmi.

Dle mého závěru je nebezpečné „lid“ pojímat jen jako abstraktní činitel, který nikdy neprojevuje svou vůli, jen legitimizuje „nezávislé“ instituce. Poté nelze již hovořit o reálné demokracii a lidé (tedy ne lid v tomto pojetí) mohou jednoduše ztratit jakýkoliv vliv na dění ve státě.⁴⁴

Druhý extrém je však také škodlivý. Lid nemůže být jen „veřejné mínění“, musí obsahovat i „elity“. Ostatně jinak by ani jednat nemohl.

Výše zmiňovaný Jean Jacques Rousseau nevnímá demokracii negativně, v jeho pojetí je v demokratickém státě vládcem skutečně lid, respektive jde o pozitivní naplňování jeho zájmů.⁴⁵ To je podstatou participativní demokracie. Někdy se tedy rozlišuje anglosaský pesimistický důraz na ústavní pojistky (např. důrazné trvání na vládě na čas – omezené volební období) a údajně optimistický pohled francouzský, který věří na rozum a na to, že lid musí disponovat skutečnou mocí, aby prosadil své zájmy.

K tomu lze však dodat, že lid nejedná autonomně. Lid nejedná nikdy sám, vždy ho někdo vede a to je základním momentem jak v roce 1918, tak v roce 2018. Lid je tedy spíše arbitrem směřování elit. Někdy se podaří, aby téměř celá společnost splynula v jeden celek, tak jak tomu bylo v české historii často právě v „osmičkových letech“. Lze vzpomenout třeba i rok 1998 a oslavu hokejového vítězství na olympijských hrách v japonském Naganu. Tehdy skutečně tvořil národ či lid jeden celek i s „elitami“. Snahou elit by mělo být, aby takovýchto momentů bylo co nejvíce, a to i v mnohem podstatnějších otázkách směřování společnosti. Ostatně vzpomínaná „pražská kavárna“ je

⁴² FIALA, Petr – MIKŠ, František. O demokracii. Rozhovor s doc. dr. Vladimírem Čermákem. *Proglas*, roč. 1993, č. 4, s. 58.

⁴³ PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu*. Vyd. 4. Praha: Academia, 2003, s. 5. Václav Pavlíček k tomu uvádí: „V posledních 25 letech jsme byli konfrontováni s tvrzením, že to (ČSR, pozn. autora) byl státní útvar náhodný, umělý, vymyšlený Masarykem a jeho spolupracovníky, založený na falešné a neživotaschopné ideologii a proto nestabilní a předem určený k neúspěchu. Jaká je však skutečnost? Československo bylo novou podobou historické české státnosti odlišující se od minulosti demokratickými principy svého uspořádání a republikánskou státní formou. Jeho územní základ tvořil historický český stát.“ PAVLÍČEK, Václav. Aktuálnost hodnot a tradic vzniku Československa. *Právnícké listy*, roč. 2017, č. 1.

⁴⁴ Viz k tomu zajímavá publikace STREECK, Wolfgang – SCHÄFER, Armin. *Politics in the age of austerity*. Cambridge, UK: Polity, 2013. Vzpomenout je však možné i tzv. tyranii dluhu, o které často hovoří Václav Bělohradský.

⁴⁵ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O společenské smlouvě, neboli, O zásadách státního práva*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2002

jen druhem „české hospody“. Nestojí ve skutečnosti v protikladu, jen je třeba dbát na to, co je spojuje, a nikoli na to, co je rozděluje. Lze tedy zopakovat, **že** v roce 1918 se lid a jeho elity staly jedním celkem, ač to vůbec nebyla samozřejmost. V roce 2018 se sice zdá, že se to nedaří, že existuje určitý protiklad lidu a elit. Na podrobnou reflexi je však ještě brzy a nelze zatím hovořit o nové revoluci, novém „ústavním momentu“, tedy o příslušném projevu suverenity lidu.

JUDr. Ondřej Preuss, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
preuss@prf.cuni.cz

100 LET VZTAHU STÁTU S CÍRKVEMI, 100 LET KŘIVD A SVÁRŮ*

PETR KAROLA

Abstract: **100 years of relationship among state and churches, 100 years of grievances and feuds**
How can be the development of the relationship between the Czech state and churches and religious societies characterized in the period since the establishment of the restored Czech statehood in the year 1918 to the present? The author of this article focuses on the historical genesis of the often complicated relationship between Czech society and churches and the Roman Catholic Church in particular. The author tries to describe the centennial development of particular approaches of political representation from the formation of the Czechoslovakia up to now which deals with the question of separation and public supervision over the churches and other religious societies including their funding.

Keywords: the relationship between church and state; churches and religious societies; historical genesis

Klíčová slova: vztah státu s církvemi; církve a náboženské společnosti; historická geneze

DOI: 10.14712/23366478.2018.17

ÚVODEM

Základní rámec vztahu Čechů k církvím¹ byl limitován především jejich ztrátou důvěry a respektu ke katolicismu, jeho hodnotám a k Římskokatolické církvi zvláště. Spor o smysl českých dějin, který vedl Tomáš Garrigue Masaryk především s Josefem Pekařem, není ani po 100 letech uzavřen. Naopak, v kontextu znovu ožívající debaty o tzv. církevních restitucích je tento „spor“ znovu aktuální. Filozof Masaryk, který názorově vystupoval proti katolicismu především s vědomím, že je klíčovou oporou Habsburské monarchie, reprezentující spojení trůnu a oltáře, tak formuloval základní postoj národa k Římskokatolické církvi, který stále většinově přetrvává. Nekompromisně požaduje odluku církve od státu bez ohledu na skutečnost, že představy politických reprezentací byly, co se týká rozsahu a provedení, odlišné. Zde je třeba připomenout, že

* Tento článek byl vypracován v rámci programu PROGRES Q04. Autor je doktorandem na katedře ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

¹ Pro lepší orientaci v textu bude k označení církví a náboženských společností používáno souhrnného názvu „církve“.

požadavek odluky nebyl ani po sto letech od vzniku Československa důsledně naplněn. Vztah státu s církvemi tak v našich podmínkách nejspíš ještě dlouho zůstane poznamenán idealizací humanismu jednoty českoobratrské a zatížen českým národovectvím potlačovaným v období protireformace, zároveň posilovaným násilnou rekatolizací. Doba pobělohorská je proto stále vnímána jako úpadek českého státu, jazyka a kultury. Výše uvedené důvody nepříznivě ovlivňují vztah české společnosti k církvím i náboženským společnostem. Nemůže být tedy překvapením, že k náboženské víře se při posledním sčítání lidu přihlásila pouhá pětina obyvatel České republiky.² To nás dlouhodobě řadí mezi jeden z nejvíce ateistických národů na světě.

Jak jsem rozebral ve své předchozí práci: „*téměř celou historickou epochu existence církví a náboženských společností na území dnešní České republiky byl, jak nad jejich činností, tak nad jejich majetkem vykonáván veřejný dozor.*“³ Tento dozor, ať už v podobě dohledu panovníka (donora) a následně státu, neměl v průběhu času stejnou intenzitu a prošel složitým nelineárním vývojem. Demonstrovat to můžeme na pohybu kyvadla. Periodu a výchylku pomyslného kyvadla vždy určoval konkrétní politický systém, jeho reprezentace i představy jak by měla odluka vypadat, které se vždy lišily. Odluka církve od státu nemusí mít vždy tu samou povahu. Ne vždy automaticky garantuje svobodu vyznání pro všechny a svobodné církve. Nicméně, u nás v podstatě nikdy, od vzniku Československé republiky, nebyl požadavek samotné odluky výrazným způsobem zpochybněn.

V posledních sto letech zaznamenáváme období vyznačující se důrazným dohledem a kontrolou náboženského života a ta byla následně střídána periodou uvolnění. Všechna tato období však spojuje pokus o nastavení „nějakých“ pravidel odluky. Tedy, o způsobu, formě a rozsahu, kterým by bylo zajištěno odstranění výjimečného postavení církví ve společnosti, s následným podřízením kontrole moci veřejné. Jednu krajní polohu kyvadla ovlivněného, jak tradičním protikatolickým postojem, tak tragickými důsledky 2. světové války, reprezentuje extrémní zostření veřejného dozoru nad činností a majetkem církví po Únoru 1948. Druhou krajní polohu reprezentuje překotně organizované rušení tohoto dozoru po roce 1989. Výsledkem je druhý extrém, a to jeho úplná absence. Ve svém textu se proto pokusím pokrýt čtyři logicky navazující periody společenského vývoje. První popisuje situaci v Československé republice. Druhá část pokrývá vývoj v letech nástupu vlády Komunistické strany Československa až do roku 1989. Třetí se zaměřuje na období po Listopadu 1989 až do tzv. majetkového vyrovnání státu s církvemi v roce 2012 a poslední část se dotkne současného stavu.

1. VZTAH MEZI CÍRKVEMI A STÁTEM V OBDOBÍ 1918–1949

I když v první československé republice nebyl „Kulturkampf“ nikdy organizovaný státem, tak jako v např. v bismarckovském Německu, i tak to neměly církve

² Zjištění Českého statistického úřadu vyplývající ze sčítání lidu provedeného v roce 2011. Dostupné online: <https://www.czso.cz/documents/10180/20551795/17022014a02.pdf/3cb6b892-beec-4ea3-8a7e-5444ab95dae8?version=1.0> [cit. 20. 1. 2018]

³ KAROLA, Petr. *Problematika tzv. Církevních restitucí po roce 1989*. Praha, 2014. Diplomová práce. Karlova univerzita v Praze. Právnická fakulta. Katedra ústavního práva, s. 15

a dvojnásob to platí o té Římskokatolické, příliš jednoduché. Vyhlášení Československé republiky představovalo logicky zásadní zvrat v dosavadním postavení Římskokatolické církve, která byla v očích „československého národa“ spojována s útlakem sesazené monarchie. Dekády demonstrováný antiklerikalismus mladočechů, následně převzatý v podstatě téměř všemi politickými stranami, posílený předchozími postoji T. G. Masaryka vyjádřenými např. ve Washingtonské deklaraci, přinesly své ovoce. A to i přesto, že reálnou politiku nového prezidenta, ve věci vztahu k církvím, lze charakterizovat až na pár excesů jako opatrnou. Situaci rozhodně neprospěli ani výroky Vídeňského nuncia Teodora Valfre di Bonzo, který v turbuletní době formování nového státu vystupoval proti Spojení Slovenská s českými zeměmi a prosazoval zachování uherské koruny v historické hranici.⁴ Provedení odluky, v různých formách, obsahovaly programy většiny politických stran. Nejznámějším projevem vyhocené společenské nálady představuje zničení mariánského sloupu na Staroměstském náměstí (dne 3. 11. 1918) davem, který vedl známý pražský bohém, spisovatel, přítel Jaroslava Haška a radikál František Sauer. O kontroverzi tohoto činu nejlépe vypovídá fakt, že i bezmála po sto letech od této události vyvolala snaha prosadit obnovení sloupu silné emoce. V září roku 2017 pražské zastupitelstvo tuto iniciativu jednoznačně odmítlo.

Vrcholní představitelé státu, spolu s akademickou inteligencí se ničení památek s náboženskou tematikou snažili zabránit, obvykle však bez kladného výsledku. V excitované společenské atmosféře se chystala nepřátelská forma odluky církve od státu, doprovázená zabráním významné části majetku církví a pod bojovnými hesly, jako např.: „Po Vídni Řím!“⁵ Nutno zdůraznit, že i přes tyto proklamace nikdy ke konečnému „zúčtování s Římem“ v Československu nedošlo. Z části i kvůli složité vnitropolitické situaci, kterou vyvolala potřeba brát ohled na silně katolické Slováky a řeckokatolickou Podkarpatskou Rus. V politických vyjednáváních se střetly návrhy inspirované modelem francouzské odluky (dle modelu z roku 1905) s Washingtonskou deklarací akcentovanou odlukou anglosaského typu, dokonce i s odlukovým modelem sovětským. Přes všechno však zůstává faktem, že celková intenzita veřejného dozoru nedosahovala za první republiky ani zdaleka takových rozměrů jako v období po roce 1949, i když spousta mechanismů využitých totalitním režimem našla svůj předobraz právě v období první republiky, případně trochu paradoxně až v sesazené monarchii (josefínské reformy). Slovenští katolíci, společně s těmi českými, vedli, v prvních letech tvrdý boj směřující k zabránění odluky církve od státu. Politickou složku obou národních proudů katolicismu reprezentovala, záhy po vzniku nového státu, sjednocená Československá strana lidová⁶ opřená o silnou Slovenskou ľudovou stranu, která se na rozdíl od ní těšila široké podpoře slovenského obyvatelstva. Nejdůležitější bitva se však jednoznačně odehrála už při formování ústavy nově vzniklého státu. Prezident Masaryk prosazoval ústavní zaktvení odluky. Původní § 121 jednoho z návrhů ústavy tak zněl odlišně, než jej známe

⁴ DEJMEK, Jindřich. Počátky diplomatických vztahů mezi Československem a Vatikánem (1920–1921). *Český časopis historický*, roč. 91, č. 2, 1993, s. 224.

⁵ KADLEC, Jaroslav. *Přehled českých církevních dějin*. Praha: Zvon, 1991, s. 239.

⁶ HALAS, František X. *Fenomén Vatikán: idea, dějiny a současnost papežství: diplomacie Svatého stolce: České země a Vatikán*. 2., rozš. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2013, s. 550, 553.

dnes. Psalo se v něm: „Mezi státem a církvemi budiž zaveden stav odluky“.⁷ V konečném znění, po mnoha zuřivých debatách, se však tato formulace nikdy neobjevila, a to v důsledku striktního stanoviska slovenského poslaneckého klubu.⁸ Nakonec byl prosazen § 121 ve znění: „Svoboda svědomí a vyznání jest zaručena.“. Tento kompromis byl přijat v podstatě proto, aby nedošlo k zablokování přijetí nové ústavy. Neopomenout musíme i návrh poslance Bartoška, který podal návrh zákona o odluce. Ten byl však většinově odmítnut. Po roce 1922 začalo být více než jasné, že se politické reprezentaci nepodaří sjednotit na společném názoru, jak by měla plánovaná odluka vypadat. Tento stav „zabetonovalo“, když do vládní koalice vstoupila Československá strana lidová. A dále umocnilo přijetí jejího předsedy J. Šrámka do tzv. Pětky, jež v první půli dvacátých let prakticky řídila politický život v zemi. Zde nacházíme paralelu k situaci z roku 2014, kdy do vlády B. Sobotky vstoupila strana KDU-ČSL a tím „spadla pod stůl“ slibovaná revize zákona o majetkovém vyrovnání státu s církvemi a náboženskými společnostmi. I přesto, že byl novým státem právní řád Rakouska-Uherska, s dílčími výjimkami, převzat tzv. recepční normou, některé zákony, regulující postavení církví, např. v oblasti školství byly následně upraveny pro církev výrazně méně příznivě. A to i přes stále chybějící odluku. Naopak, závislost církve na státu, zavedena především zákony z roku 1874, byla zachována a v některých aspektech dokonce prohloubena. Tzv. malým školským zákonem z roku 1922 byla zrušena povinná výuka náboženství na školách. Na druhou stranu se církvím podařilo udržet možnost církevního sňatečného obřadu i odolat snahám o převzetí matrik.⁹ Co se týká majetku církví, ten výrazně omezila pozemková reforma probíhající v letech 1918 až 1936, kdy byla přechodně zastavena z nedostatku státních finančních prostředků i zájmu o půdu.¹⁰ Není potřeba dodávat, že nejvíc byla pozemkovou reformou postižena právě Římskokatolická církev. Závislost církve na státu byla dále podpořena přijetím tzv. Kongruového paragrafu v rámci dohody agrární a lidové strany s cílem prosadit uzákonění cel na dovoz zemědělských výrobků. V rámci tohoto paragrafu byl stanoven základní kněžský plat, který byl zajišťován ze státních prostředků. Jednalo se o jednu z největších ran plánované odluky.¹¹ Až do roku 1928 procházel divokými turbulencemi oficiální mezinárodní, diplomatický vztah nové republiky se Svatým stolicí. Ze začátku se dokonce hovořilo až o absurditě navázání diplomatických styků. Tento postoj se však po ustálení situace a při vědomí, že i když došlo k úbytku obyvatel hlásících se k římskokatolickému vyznání, tak Československo, zvláště pak Slovensko zůstane stále převážně katolické, postupně vytratil a převládl politický pragmatismus. Klíčovou roli v nápravě tohoto vztahu sehrál profesor Kamil Krofta, který byl jako historik, specializující se na problematiku církví,

⁷ KOLÁŘ, Petr. Myšlenka odluky státu a církve v období vzniku první Československé republiky. In: KOLÁŘ, Petr. *In omnibus caritas. K počtě devadesátých narozenin prof. ThDr. Jaroslava Kadlece*. Praha: Karolinum, 2002, s. 304–335, s. 328–332.

⁸ PAVLÍČEK, Václav. *O české státnosti: úvahy a polemiky. 3. Demokratický a laický stát*. Praha: Karolinum, 2009, s. 166.

⁹ KADLEC, Jaroslav. *Přehled českých církevních dějin 2*. Praha: Zvon, 1991, s. 243.

¹⁰ MALÝ, Karel a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945. 4. přeprac. vyd.* Praha: Leges, 2010, s. 413.

¹¹ HALAS, František X. *Fenomén Vatikán: idea, dějiny a současnost papežství: diplomacie Svatého stolce: České země a Vatikán. 2., rozš. vyd.* Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2013, s. 577–578.

jmenován vyslancem Československé republiky u Svatého stolce. I když jeho misi lze považovat za úspěšnou jen částečně. Nepodařilo se mu např. vyjednat úpravu práva z dob monarchie, nominovat biskupy. Nicméně, v zájmu spravedlnosti je třeba zdůraznit, že toto právo Svatý stolec nepřiznal žádnému z nových nástupnických států. Kromě negativního pohledu čelních představitelů státu, přípravy odlučky a probíhající pozemkové reformy komplikoval vztah se Svatým stolicí rovněž jeho odpor k rehabilitaci Jana Husa. Přípravy nové mezinárodní smlouvy se Svatým stolicí započaly s výměnou nuncia Clementa Micary. Jednání byla velmi obtížná a táhla se dlouhé roky. Vatikánu šlo o udržení co nejvíce aspektů původního vztahu s předchozí monarchií. Situaci rovněž neprospělo zrušení některých církevních svátků, vznik církve československé a rozkol v řadách katolických kněží. Negativní pohled Vatikánu ohledně oslav nově zakotveného Husova svátku posílila veřejná vystoupení prezidenta Masaryka a přímá účast československých představitelů na těchto oslavách. Tato situace vyústila až v demonstrativní odjezd nuncia Marmaggiho v rámci tzv. Marmaggiho aféry. I když Svatý stolec na více než rok zmrazil své styky s republikou, k vypovězení oficiálních diplomatických styků ani z jedné strany nedošlo. Další vyjednávání smlouvy započala v podstatě až v roce 1927, s tím, že byla dokončena již v prosinci téhož roku. Zajímavostí rozhodně je, že tato mezinárodní smlouva byla sjednána ještě před uzavřením tzv. Lateránských dohod ustanovujících Vatikánský stát. V roce 1928 byl uzavřen se Svatým stolicí tzv. *Modus vivendi*. Zde bylo mimo jiné dohodnuto, že žádné území Československé republiky nebude spravováno biskupem mimo její území a naopak. Smlouva obsahovala pouhých šest článků a Svatý stolec se zavázal upravit hranice diecézí dle hranic nového státu. Problematika jmenování církevních představitelů byla vyřešena kompromisem. Před jmenováním církevního představitele musel Svatý stolec oznámit československé vládě návrh kandidáta. Vláda pak mohla vznést námitky, zejména pokud šlo o bezpečnost státu. Všichni jmenovaní církevní hodnostáři museli nakonec i složit slib věrnosti československému státu. Byla i ukotvena nezbytnost československého státního občanství u vedoucích představitelů řeholí. Prezident Masaryk však smlouvu přesto nikdy nepodepsal, i když byla platná na vládní úrovni. Dokonce ani nevyšla ve Sbírce zákonů.¹² Z hlediska práva nebyl *Modus vivendi* nikdy zrušen přesto, že nebyl fakticky desetiletí naplňován a obě strany v devadesátých letech 20. století konstatovaly, že jej považují za neplatný a neúčinný.¹³

Politický katolicismus po roce 1929 postupně slábne. Lze však konstatovat, že se církvím a především té Římskokatolické podařilo, i přes řadu nesnází a turbulencí, uhájit značnou část svého předchozího postavení. Svoji roli v tom bezesporu sehrála i rychlá obměna vrcholných představitelů církve, v čele s výrazným arcibiskupem Kordáčem. Veřejný dozor státu se soustředil spíše na nedůslednou regulaci a vyvlastnění majetku církví, než na omezování její činnosti a fungování. Jedná se tedy spíše o období nižší intenzity dozoru. I přes jednoznačně čitelný požadavek na odluku, o odluce v pravém

¹² PAVLÍČEK, Václav. *O české státnosti: úvahy a polemiky*. 3. *Demokratický a laický stát*. Praha: Karolinum, 200, s. 182.

¹³ HALAS, František X. *Fenoménu Vatikán: idea, dějiny a současnost papežství: diplomacie Svatého stolce: České země a Vatikán*. 2., rozš. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2013, s. 565–583.

slova smyslu hovořit nelze. V některých aspektech, jako např. u financování, docházelo k jejímu pravému opaku.

Tak, jak se podařilo Římskokatolické církvi ve složitých dobách formování nového státu až neuvěřitelně dobře obstát, totéž pro ni neplatí v období po Mnichovu až do 80. let 20. století. Její situace se až na výjimky kontinuálně zhoršovala a ingerence státu v rámci veřejného dozoru postupně dosahovala svého vrcholu.

Dobu po podepsání Mnichovské dohody, II. Republiky až do skončení druhé světové války není nutné pro potřeby tohoto článku detailně rozebírat. Podstatná byla bitva o samotnou existenci státu a pro exilovou i protektorátní vládu nebyl vztah s církvemi zásadním tématem. Po skončení války se v legislativě orientované na církve setkávají dvě protichůdné tendence. První se týkala nápravy křivd, které byly církvím spáchány v období po „mnichovské zradě“ a druhá se zaměřila na vypořádání se s kolaboranty formou konfiskace jejich majetku, což reprezentují zejména dekrety prezidenta republiky.¹⁴ Celkový přístup Římskokatolické církve k Mnichovu a době po něm lze hodnotit jako rozpolcený. Na jedné straně jej reprezentuje diplomaticky opatrný nesouhlas Svatého stolce s Mnichovskou dohodou, odboj některých známých českých katolíků a kněží, na druhé pak kolaborace, a to jak řadových členů, tak jejich špiček, umocněná složitou vnitropolitickou situací na Slovensku, konkrétně klerofašismem, který se zde prosadil a se kterým navázal Svatý stolec oficiální diplomatické styky prostřednictvím Slovenského štátu.¹⁵ Představitelé Římskokatolické církve tak v roce 1943 vydali pastýřský list kritizující kobercové bombardování Německa západními státy a v témže roce odsoudili dokonce i válečné akce Sovětského svazu.¹⁶ Československá reprezentace nelibě nesla přístup Svatého stolce k otázce kontinuity Československa a jeho podporu slovenského separatismu. Marně se prezident Beneš i lidovec Šrámek domáhali uznání kontinuity státu ze strany Svatého stolce. I přesto však nakonec Košický vládní program obsahoval záruky plné náboženské svobody.¹⁷ Perioda 1938–1948 je jednou z nejzajímavějších kapitol historie vztahu státu a církví. Nejprve extrémní zpřísnění dozoru a perzekuce církví z let válečných, krátké uvolnění dozoru v době těsně poválečné, nakonec znovu eskalace dozoru a zásahů směřujících k Únoru 1948. V této souvislosti nesmíme opomenout na snahu dokončit pozemkovou reformu, jejíž praktické provedení bylo za První republiky k církvím značně velkorysé. A to až tak, že jim ve vlastnictví zůstalo 84,14 % zabrané půdy. Vzhledem k tomu o jak krátký časový úsek se jedná

¹⁴ Dekret prezidenta republiky č. 5/1945 Sb., o neplatnosti některých majetkově-právních jednání z doby nesvobody a o národní správě majetkových hodnot Němců, Maďarů, zrádců a kolaborantů a některých organizací a ústavů, dekrety prezidenta republiky č. 12/1945 Sb., o konfiskaci a urychleném rozdělení zemědělského majetku Němců, Maďarů, jakož i zrádců a nepřátel českého a slovenského národa a č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a Fondech národní obnovy.

¹⁵ KONÍČEK, Jiří. *Modus vivendi v historii vztahů Svatého stolce a Československa: církevně-politický vývoj v letech 1918–1993*. Olomouc: Společnost pro dialog církve a státu, 2004, s. 139–144.

¹⁶ BRANDES, Detlef. *Češi pod německým protektorátem: okupační politika, kolaborace a odboj 1939–1945*. 2. vyd. čes. jaz. Praha: Prostor, 2000.

¹⁷ HALAS, František X. *Fenomén Vatikán: idea, dějiny a současnost papežství: diplomacie Svatého stolce: České země a Vatikán*. 2., rozš. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2013, s. 622.

a s ohledem na to jakým překotným vývojem v něm prošel přístup státní moci k církvím, lze bezpochyby říci, že se jednalo o bezprecedentní situaci.¹⁸

2. VÝVOJ V LETECH 1948–1989

Lze konstatovat, že snad jen s výjimkou josefínských reforem je období let 1949–1989 charakteristické vrcholnou úrovní intenzity veřejného dozoru státu nad církvemi a náboženskými společnostmi. Přitom, společenská atmosféra se po 2. sv. válce od roku 1918 diametrálně lišila. Veřejnost byla církvím nakloněna příznivěji. Ani komunisté nevystupovali s protináboženskou rétorikou nijak intenzivně. Naopak, z počátku tlumili proti církevní hlasy i ve vlastních řadách. Obyvatelstvo vnímalo, že církve neunikly nacistické perzekuci a že se někteří jejich představitelé účastnili odboje. A kladně přijato bylo i obsazení biskupských stolců bývalými kněžími vězněnými v koncentračních táborech, tedy Josefem Beranem a Štěpánem Trochou.¹⁹ Na druhou stranu, vztahu společnosti k církvi, zvláště té Římskokatolické zásadním způsobem ublížilo klerofašistické dědictví Slovenského státu, v čele s knězem Josefem Tisem. Tak, jak se slovenským lidovcům dařilo brzdit a tlumit požadavek odluky za první republiky, šance dosáhnout podobného výsledku byla po válce takřka nulová. Šrámkovi lidovci na tento úkol sami stačit nemohli. Zvláště pak za situace, kdy se za notné pomoci Josefa Plojgara Československá lidová strana stala nástrojem Národní fronty. Ač je tedy na Slovensku patrná práce Demokratické strany, která se spolu se Stranou svobody stala novým reprezentantem slovenského politického katolicismu a alespoň krátkou dobu úspěšně čelila tlaku Komunistické strany Slovenska. Komunisté byli především zaskočení značným úspěchem Demokratické strany ve volbách v roce 1946. Pro představitele nově se rodícího režimu byl vztah státu a církve jednou z klíčových agend. O negativním postoji k náboženství a církvím jako celku nelze mít pochyby. Ještě daleko před Únorem 1948 je, jak ve vystupování, tak i v praktické politice Komunistické strany Československa (dále jen KSČ) patrná snaha prezentovat společnosti náboženství jako „opium lidstva“ a jako náhradu za náboženství nabízet svou vlastní ideologii. Nicméně, bylo by nesprávné tvrdit, že KSČ změnila svůj umírněný postoj vůči Římskokatolické církvi okamžitě po Únoru 1948. Celý vývoj tohoto vztahu byl daleko složitější a z počátku nebylo vyloučeno, že mezi oběma tábory dojde k dohodě.²⁰ KSČ šlo v podstatě o to, podřídit Římskokatolickou církev státu prostřednictvím „přátelských“ biskupů, oddělit ji od Vatikánu a postupně ji přetvořit v církev národní, jejíž hierarchii by jmenoval stát. Nižší duchovní si pro vyjednávání s vládou založili tzv. Mírové hnutí katolického duchovenstva, a to za hlasité podpory státního aparátu. Jednání na vyšší úrovni pak probíhala skrze Československou biskupskou konferenci. Při vyjednáváních s představiteli

¹⁸ KAROLA, Petr. *Problematika tzv. Církevních restitucí po roce 1989*. Praha, 2014. Diplomová práce. Karlova univerzita v Praze. Právnická fakulta. Katedra ústavního práva, s. 30–31.

¹⁹ HALAS, František X. *Fenomén Vatikán: idea, dějiny a současnost papežství: diplomacie Svatého stolce: České země a Vatikán*. 2., rozš. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2013, s. 622, 628.

²⁰ KAPLAN, Karel. *Stát a církev v Československu v letech 1948–1953*. Brno: Doplněk, 1993, s. 40.

státní moci především vynikají postoje arcibiskupa Berana a biskupa Trochty, které se diametrálně lišily. S tím, že Trochta byl více nakloněn hledat pozici pro vzájemně výhodnou symbiózu církve s nově formovaným systémem. Avšak, jednání nespěla ke smírnému vyústění a od poloviny roku 1949 začalo docházet k násilným střetům a to nejenom ve směru k Římskokatolické církvi. V rámci tzv. „Akce P“ došlo k likvidaci Řeckokatolické církve, která byla připojena k málo početné církvi Pravoslavné. Dále je nutné zmínit alespoň tzv. „Akci K“, zaměřenou na řády a kongregace. V důsledku ní došlo k nucené internaci 2.376 členů mužských řádů do devíti konkrétních klášterů. Zde byli souzeni za vykonstruované trestné činy a následně zařazováni do pracovních táborů. Hlavní vlna těchto procesů skončila v roce 1954. Nicméně, před veřejnými soudními procesy byla preferována „pracovní převýchova“. Představitelé režimu se spíše vyhýbali veřejným procesům se špičkami církevní hierarchie, neboť ty byly negativně vnímány veřejným míněním ve zbytku světa. Nicméně použili je např. vůči spíšskému biskupovi Vojštašakovi. Následoval zásah i proti ženským řeholím.²¹ Trochtovy snahy, vedené starostí o přežití církve, vyvrcholily 12. března 1951 složením slibu věrnosti republice, a to spolu s dalšími čtyřmi katolickými hodnostáři, dvěma českými a dvěma slovenskými. Ani tento ústupek však nestačil a Trochta byl v roce 1953 odsouzen k dlouholetému vězení. Jeho kolega Beran, prosazující tvrdší linii, byl v „domácím vězení“ již od roku 1949.²² Z výše popsaného je jasné, že o formu odlučky v klasickém smyslu nelze hovořit. Naopak, došlo k výraznému propojení církvi se státním aparátem a ovládnutí jejich majetku. Přesto Ústava Československé republiky z roku 1948²³ i Ústava Československé socialistické republiky z roku 1960²⁴ obsahovaly ustanovení o svobodě náboženského vyznání, svobodě provádět náboženské úkony, včetně toho, že všechna náboženská vyznání i osoby bez vyznání jsou si před zákonem rovny. Nicméně, naplnění v praxi nikdy nefungovalo. Majetek církví, především té Římskokatolické, byl nejprve redukován postupem dle zákona č. 142/1947 Sb. z. a n., o revizi první pozemkové reformy. Následně postupem dle zákona č. 46/1948 Sb. z. a n., o nové pozemkové reformě. Správy některých majetkových podstat řádů a kongregací se, dle dalších předpisů, mnohdy jen vyhlášek, ujaly náboženské fondy, od roku 1951 Náboženská matice. Jak již bylo uvedeno, řada nástrojů, které tehdejší komunistická moc vůči církvím použila, našla svůj vzor až v dobách monarchie či období první republiky. V periodě od 14. do 25. října 1949 bylo přijato několik církevních zákonů. Jejich schválením došlo ke zrušení téměř všech předchozích předpisů věnujících se vztahu státu a církvi.²⁵ Za nejdůležitější z nich lze považovat zákon č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem. K provedení zákona

²¹ KRŮŽ, Jakub; VALEŠ, Václav. *Zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 140–141.

²² HALAS, František X. *Fenomén Vatikán: idea, dějiny a současnost papežství: diplomacie Svatého stolce: České země a Vatikán*. 2., rozš. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2013, s. 635–638.

²³ Viz § 16 a 17.

²⁴ Viz čl. 32.

²⁵ Zákon č. 217/1949 Sb. zřídil Státní úřad pro věci církevní, zákon č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem, zákon č. 268/1949 Sb. přenesl vedení matrik na národní výbory.

byla vydána vládní nařízení č. 219–223/1949 Sb., vztahující se k jednotlivým církvím a náboženským společnostem. Tento zákon se stal základním kamenem veřejného dozoru nad církvemi, který částečně přetrval i po roce 1989. Na základě této úpravy bylo možné duchovní úřad vykonávat jen s odvolatelným státním souhlasem. Zcizení nebo zatížení zbývajících majetku církví podléhalo předchozímu souhlasu státní správy. Po vzoru prvorepublikového Kongruového paragrafu byl upraven i plat duchovních. Na druhou stranu, dosaženo bylo těch aspektů odluky, které se nepovedlo prosadit za první republiky. Předpisy nového rodinného práva byl zaveden obligatorní civilní sňatek a vedení matrik bylo přeneseno na správní orgány státu. Po celé toto období však existovala, byť v omezené formě, i výuka náboženství ve školách. Dozor dosáhl úrovně, kdy byly, tzv. církevními tajemníkům, povinně předkládány ke schválení pastýřské listy, instrukce, oběžníky a všechny další tiskoviny určené kněžím i věřícím. Svoji obrodu zažil v rámci trestního práva i tzv. Kazatelnicový paragraf.²⁶ Lze shrnout, že i když byl náboženský život a svoboda se sdružovat k výkonu obřadu na první pohled udržena, byla státním aparátem bedlivě sledována a vyhodnocována. Nejpečlivěji byla analyzována nálada v církevní obci, její velikost a aktivity veškerého charakteru. Věřícím i kněžím byl hustou sítí zákonů a nařízení nechán jen velmi malý manévrovací prostor. Jako za německé okupace, i teď se našla řada duchovních, kteří s režimem spolupracovali dobrovolně. Platná právní úprava, 40 let postupně zostřovaná, často i prostředky mimo právní řád, neodpovídala požadavkům náboženské svobody.

Přesto by bylo ignorací tvrdit, že se vztah státu a církví do roku 1989 jenom zhoršoval. V důsledku rozsáhlých mezinárodních, vnitrostátních společenských a politických změn šedesátých let i KSČ začala uvažovat o určité revizi postavení církví. Dokonce připouštěla i jednání s Vatikánem. V roce 1962 povolila vláda výjezd třech biskupů na druhý vatikánský koncil a o rok později zahájila jednání s Vatikánem. Tato jednání vyústila např. v propuštění arcibiskupa Berana, stále drženého v domácím vězení. Předmětem těchto rozhovorů bylo, mimo „propuštění“ arcibiskupa Berana, např. obsazení volných biskupských stolců, úprava kněžského slibu věrnosti státu, výuka náboženství, vyřešení situace budoucnosti zrušených řádů a kongregací, svoboda pro církevní tisk, postavení řeckokatolické církve, otázka vězněných kněží apod. Největšího úspěchu dosáhly církve u otázky propuštění perzekvovaných kněží. Vleklá jednání se však v letech 1963–1967 zasekla. V období 1968–1969 dochází krátkodobě k uvolnění dozoru vůči církvím. V následné normalizaci z něj zbyla v podstatě jen obnova činnosti Řeckokatolické církve a obsazení některých prázdných diecézí novými biskupy. V omezené formě pak probíhala jednání s Vatikánem kontinuálně až do roku 1989. Z iniciativ, které se pokoušely změnit přístup státu k církvím, nejvýrazněji vystupuje až pastorační iniciativa naplánovaná na roky 1987–1997, kterou vyhlásil v roce 1987 kardinál Tomášek. Ocitáme se v době probíhající „perestrojky“ a „glasnosti“ a českoslovenští katolíci začínají pociťovat, že ve vzduchu visí společenská změna.²⁷

²⁶ KAROLA, Petr. *Problematika tzv. Církevních restitucí po roce 1989*. Praha, 2014. Diplomová práce. Karlova univerzita v Praze. Právnická fakulta. Katedra ústavního práva, s. 15, 16, 33, 34.

²⁷ HALAS, František X. *Fenomén Vatikán: idea, dějiny a současnost papežství: diplomacie Svatého stolce: České země a Vatikán*. 2., rozš. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2013, s. 653–668.

3. OBDOBÍ PO LISTOPADU 1989 AŽ DO TZV. MAJETKOVÉHO VYROVNÁNÍ STÁTU S CÍRKVEMI

Ideologická a hospodářská vyčerpanost režimu vedla v k událostem podzim 1989, které vyústily až v jeho pád. Jedním z důsledků bylo i ukončení extrémního veřejného dozoru nad církvemi. Nastalo období jeho postupného rozvolňování, až téměř k hranici jeho zániku. Úplný odklon od principu veřejného dozoru nad církvemi byl bezesporu reakcí na silnou perzekuci v předchozích obdobích.²⁸ Církev vstupovala do nové éry v přívětivé společenské situaci ne tolik nepodobné období poválečnému. Společností bylo kladně reflektováno, že se jejich představitelé podíleli na boji s totalitním režimem. Římskokatolická církev vstoupila do kontaktu s novou demokratickou vládou jako její partner. Tento kvalitativně nový vztah vyvrcholil vřele přijatou návštěvou papeže Jana Pavla II. Panovala celospolečenská shoda, že, mezi jinými, mají být napraveny i krivdy způsobené církvím. Velmi brzy však došlo, i vlivem snahy církví necitlivě ingerovat do veřejného prostoru, k ochlazení. Staré animozity v pohledu na náboženský život a postavení církví ve společnosti zjevně přetrvávaly. Vztahu zajisté nepomohla ani role, kterou Svatý stolec sehrál v debatě o dělení federace, kdy byl, zejména z české strany podezírán, že stejně jako v letech válečných opět zvedá téma slovenského separatismu.²⁹ Nicméně, zůstává faktem, že Svatý stolec nepotřeboval vyvíjet žádnou zvláštní aktivitu, směřující k narovnání vztahu církví ke státu. Federální vláda tak aktivně činila sama, nutno jí vytknout, že chaoticky a nekoncepčně. Co se týká obnovení autonomie vlastní správy církví, k přijetí klíčových rozhodnutí došlo v rozmezí pouhých tří let. V následujícím vývoji se již nepodařilo dohodnout plnohodnotný společenský konsenzus na úpravě vztahu státu k církvím a jejich financování. To vyústilo v přijetí řady kontroverzních norem, se kterými se většinová společnost neztotožnila a které byly často kritizovány i zevnitř církví. První kroky byly realizovány ještě v roce 1989, kdy byly zrušeny trestné činy v oblasti náboženství. V lednu 1990 došlo ke zrušení institutu udělování státního souhlasu k výkonu duchovní činnosti. Tím byla, ve prospěch církví, definitivně vyřešena staletá otázka ustanovování církevních hodnostářů. V roce 1992 se stát zbavil možnosti napříště dozírat nad majetkem církví a ty s ním mohly začít volně disponovat. Tyto kroky nastartovaly proces částečné odluky církve od státu. Ve stejném roce se církvím vrátila možnost provést církevní sňatek s civilně právními účinky.³⁰ Je pozoruhodným paradoxem českých dějin, že zákon č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem, který sloužil státu jako nástroj pro represe vůči církvím, zůstal, ještě více jak dvacet let od roku 1989, stále účinný a byl následně využit jako jeden z nástrojů „osvobození církví“. Jedním z hlavních důvodů pro jeho přetrvávání byl letitý spor o financování církví. Klíčovým se ukázalo přijetí ústavního zákona č. 23/1991 Sb., kterým se uvozovala Listina základních práv

²⁸ KAROLA, Petr. *Problematika tzv. Církevních restitucí po roce 1989*. Praha, 2014. Diplomová práce. Karlova univerzita v Praze. Právnická fakulta. Katedra ústavního práva, s. 36.

²⁹ HALAS, František X. *Fenomén Vatikán: idea, dějiny a současnost papežství: diplomacie Svatého stolce: České země a Vatikán*. 2., rozš. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2013, s. 682.

³⁰ TRETERA, Rajmund, Jiří. *Stát a církev v České republice*. Kostelní Vydří: Karmelitánské nakladatelství, 2002, s. 53–54.

a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky (dále jen „LZPS“) v roce 1991. Z pohledu obsahu nepřinesla nic, co by předchozí úprava, alespoň v rovině proklamací, již neznala. Rozdíl byl samozřejmě v jejím naplňování. Znovu byla otevřena otázka odluky. V roce 1991 Federální shromáždění přijímá zákon č. 308/1991 Sb., o svobodě víry a postavení církví a náboženských společností, konkretizující práva a svobody vycházející z LZPS. Jako odlukovým předpisu lze o tomto zákonu mluvit pouze částečně, neboť tato vcelku přátelská odluka byla postavena na principu nezasahování státu do vnitřního života církví. Nicméně stále přetrvalo hluboké propojení státu s církvemi v rovině ekonomické. Důsledkem výše popsané reformy, v kombinaci s přijetím LZPS, byl úplný odklon od principu veřejného dohledu nad církvemi. Co se týká otázky majetku, v roce 1990 byl přijat zákon č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd, na který navazoval zákon č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích. Dále došlo k přijetí zákona č. 229/1991 Sb. o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, jež řešil restituci majetku ve sféře zemědělství. Tento zákon obsahoval ustanovení § 29, pro který se vžilo pojmenování blokační. Ten bránil státu převést jím zatížený „bývalý“ majetek církví, a to až do doby, než bude v této věci přijat komplexní zákon. V roce 1991 došlo k přijetí zákona č. 172/1991 Sb. o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí. Za vlastníky nezanedbatelné části údajného majetku církví tak prohlásil obce.³¹ Přijetí všech těchto předpisů, navíc v tak krátké době a bez široké společenské shody na odluce a formě jejího provedení se, z dnešního pohledu, ukazuje jako zásadní chyba, která má značný dopad na stav vztahu společnosti a církví. Společenské i politické debaty se tak, po roce 1993, soustředí v podstatě výhradně na otázku majetkového vyrovnání. Česká společnost neprošla žádnou hlubší diskuzí, jak se postavit k náboženskému životu, jeho úpravě i k tomu jakou roli by měly hrát církve ve společnosti. Přičemž právě to bylo, je a bude pro další bezproblémové soužití laické a věřící veřejnosti klíčové. V červenci roku 1990 byl přijat zákon č. 298/1990 Sb. o úpravě některých majetkových vztahů řeholních řádů a kongregací a arcibiskupství olomouckého, jehož účelem bylo umožnit zahájení činnosti řádů a kongregací. Tímto zákonem došlo k navrácení některého odňatého majetku řádů do jejich vlastnictví. Aby byl zajištěn jejich další rozvoj, byl v roce 1991 přijat ještě zákon č. 338/1991 Sb., který předchozí zákon doplňoval. Vzhledem k tomu, že se předpokládalo, že výše zmíněný blokační paragraf bude mít jen dočasnou existenci, bylo očekávání církví a náboženských společností soustředěno na prosazení obecného zákona. Došlo tak, v roce 1992, skupinou poslanců Federálního shromáždění předložením zákona o majetkové restituci a rehabilitaci církví a náboženských společností. Tento návrh však obsahoval pouze složku restituční a neřešil otázku odluky a financování církví. Zákon nebyl Federálním shromážděním přijat z důvodu nesouhlasu levicových stran a slovenské HZDS.³² Otázka jak přesně velkou roli a jestli vůbec, hrála Římskokatolická církev v rozpadu federace je i bezmála po třiceti letech neuzavřena. Nicméně zdá se, že tradičně silný slovenský

³¹ HRDINA, Ignác Antonín. *Vztahy státu a církve v České republice v letech 1990–1999*. Praha: Eurolex Bohemia, 2007, s. 33.

³² KRÍŽ, Jakub; VALEŠ, Václav. *Zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 48.

katolicismus ve spojení s některými ať už promyšlenými či náhodnými kroky Svatého stolce a vystoupeními reprezentantů této církve, svoji roli v dělení mohli sehrát a to minimálně v oblasti tvorby veřejného mínění na Slovensku. Katolicky orientovaná slovenská emigrace začala o Slovenskou samostatnost bojovat záhy po revolučním období. Slovenské emigrační časopisy mluvili o podpoře slovenského separatismu ze strany papeže. Česká média na tuto hru přistoupila a spekovala o této podpoře také. Úvaze o určitém vlivu nahrával i fakt, že tehdejší nejvyšší představitelé Slovenska, na rozdíl od těch českých, spoléhajících se na společnou federální zahraniční politiku, rádi pořádali slovenskou veřejností sledované návštěvy Svatého stolce a papeže především. V březnu roku 1991 papež přijal předsedu vlády Slovenské republiky Vladimíra Mečiara, v květnu předsedu Slovenské národní rady Františka Mikloška a na jaře 1992 pak předsedu vlády Slovenské republiky Jána Čarnogurského.³³ Úplnou odpověď však nalezneme až po otevření příslušné části vatikánských archivů pro období devadesátých let, dvacátého století, jež nastane v polovině tohoto století. Faktem však zůstává, že další kolo jednání o řešení otázky majetku pokračovalo až po vytvoření samostatné České republiky. Přímá jednání mezi vládou České republiky, Římskokatolickou církví a Ekumenickou radou církví probíhala v letech 1993 až 1997. Jenomže, po rozpadu federace došlo k zásadní změně poměrů. Před tímto rokem se český katolicismus mohl tradičně opírat o velmi silnou slovenskou podporu. Vztah Čechů k církvím a zvláště té Římskokatolické již dávno nebyl tak vřelý, jako těsně v porevolučním období. Začaly se otevírat staré rány. Církev, od prvního sčítání lidu po revoluci, postihl masivní úbytek věřících, který pokračuje do dnes. Přitom se naopak předpokládalo, že dojde k masovému návratu k víře a náboženství. K první větší roztržce mezi Římskokatolickou církví a státem došlo již v roce 1993. Tradičně vznikl celý spor kvůli cyrilometodějské pouti na Velehradě, kam nebyl pozván tehdejší předseda vlády Václav Klaus. Navíc, arcibiskup Vlk zde velmi necitlivě zasvětil národ Panně Marii. Václav Klaus tak pouť zhodnotil jako mocenskou demonstraci církve. To sice církev odmítla, ale díky tomuto incidentu byla jednání zablokována až do roku 1994.³⁴ V období let 1993–1997 je velmi výrazná role Miloslava Vlka, který vytvářel trvalý tlak na vlády Václava Klause. Nicméně, i přesto ke vzájemně přijatelnému řešení situace nedošlo.³⁵ Následně nastalo období vydávání majetku, tzv. exekutivní metodou. Na půdě Poslanecké sněmovny došlo k vytvoření soupisu majetku židovských obcí, jehož se exekutivní vydání mělo týkat. Ve své podstatě se jednalo o obcházení blokačního paragrafu. Dne 9. března 1994 vláda schválila návrh převodu majetku podle výše zmíněného soupisu. V roce 1996 vláda vydala ještě i usnesením o bezúplatném převodu vymezeného nemovitého majetku církevním právníkům osobám. V praxi došlo jen k vydání několika desítek budov

³³ HALAS, František X. *Fenomén Vatikán: idea, dějiny a současnost papežství: diplomacie Svatého stolce: České země a Vatikán*. 2., rozš. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2013, s. 684–686.

³⁴ KOLÁŘ, Petr: *Regnum, Sacerdotium Et Ordo Universalis*. Praha, 2002. Dizertační práce. Karlova univerzita v Praze. Fakulta sociálních studií, s. 173.

³⁵ SEKRETARIÁT ČESKÉ BISKUPSKÉ KONFERENCE. *Přehled jednání mezi státem a církvemi v letech 1990–2000* [online]. Praha, 2001, s. 4–11. Dostupný z: <http://www.cirkev.cz/res/data/004/000531.pdf> [cit. 27. 1. 2018].

nebo pozemků.³⁶ S nástupem vlády Miloše Zemana dochází k ustavení expertní komise, která se majetkovému vyrovnání státu s církvemi věnuje. Ta předkládá v roce 1999 dvě řešení. Financování církví a náboženských společností na základě vlastního vráceného majetku dle výčtového zákona a shromáždění nárokováného církevního majetku ve fondu, z jehož výnosů by byly církve placeny. Česká biskupská konference, Federace židovských obcí a Ekumenická rada církví podpořily konstrukci fondu. S tím nesouhlasily čtyři církve - Pravoslavná, Československá husitská, Starokatolická a Apoštolská církev. Pro celé období vyjednávání je typické, že se postoje církví zastoupených v Ekumenické radě lišily. Byl zde rozpor mezi tím, co od řešení očekává Římskokatolická církev a tím co si přejí církve menší. Vláda Miloše Zemana je charakteristická předáním agendy expertním komisím. K dosažení shody však ani v tomto ani v následujícím čtyřletém období nedošlo.³⁷ Od druhé poloviny devadesátých let postupně navíc začíná růst tlak judikatury Ústavního soudu na předpokládané přijetí komplexního řešení otázky restituce majetku církví. Řešení celé situace se začalo rýsovat až za druhé vlády Mirka Topolánka. V roce 2007 byla zřízena Komise pro narovnání vztahu mezi státem a církvemi a náboženskými společnostmi. Ani její návrh však přijat nebyl, i když se stal základem pro úspěšně přijatý zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi (dále jen „zákon o majetkovém vyrovnání státu s církvemi“). Vláda Petra Nečase zřídila v roce 2011 další komisi a nakonec to byla právě ona, která dokázala prosadit komplexní řešení. Jako předloha byl použit neúspěšný návrh z doby vlády premiéra Mirka Topolánka, kombinující naturální restituci s finanční náhradou a směřující cestou úpravy vztahů s církvemi do budoucna, zejména co se týče útlumu jejich financování ze státního rozpočtu. Blíže nespecifikovanou část finanční náhrady měly tvořit prostředky nutné k realizaci hospodářské a finanční odluky a část měla nahrazovat majetek, který z objektivních důvodů církvím vydat nešlo. Poměr těchto náhrad nebyl nikdy důkladně vysvětlen ani specifikován. Přijetí tohoto zákona provázely značné kontroverze a spory, a to nejenom na půdě Parlamentu, ale i uvnitř vládní koalice. Nakonec došlo až k rozštěpení koaliční strany Věci veřejné a právě za pomoci jejich bývalých členů, kteří tuto stranu opustili, byl zákon přijat. Následně byl potvrzen i Senátem. Prezidentem zákon nepodepsal, ale vzhledem k tomu, že zákon sněmovně nevrátil, jednalo se pouze o symbolické gesto. S odstupem času je třeba konstatovat, že na návrhu nevznikl ani politický a už vůbec ne společenský konsenzus, navíc byl protlačen kontroverzním způsobem. Zejména jeho druhá část, definující úpravu vztahů státu s církvemi do budoucna nebyla s veřejností seriózně komunikována. Jedná se tak o jakousi zastřenou, pozvolnou odluku. Zákon, i přesto, že se tak o něm obecně mluví, není čistě restituční. Jedná se o hybrid mezi restitučním a odlukovým předpisem. Rozsah majetku vráceného církvím nebyl nikdy řádně identifikován, byl pouze odhadnut. Z odhadu celkového rozsahu majetku byl pak i odhadnut majetek, který církvím vydat nelze. Z jednou odhadnutých rozsahů byla odhadnuta jejich hodnota.

³⁶ VALEŠ, Václav. *Restituce církevního majetku v České republice po roce 1989*. Brno: Moravsko-slezská křesťanská akademie, 2009, s. 38.

³⁷ Česká republika. Vláda. *Sněmovní tisk číslo 580/0. VI. volební období. Důvodová zpráva k zákonu č. 428/2012 Sb. ze dne 11. ledna 2012 Obecná část* [online], s. 20. Dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=580&CT1=0> [cit. 27. 1. 2018].

Z nepřesně určených rozsahů a jejich diskutabilního ocenění byla vypočítána finanční náhrada za majetek, který vydat nelze.³⁸ Tento předpis považuji osobně za jednu z největších překážek harmonického vztahu laické společnosti s církvemi a „nášlapnou minu pro budoucnost“. Následný vývoj, který dal vzniknout stovkám žalob církevních právnických osob, tuhému odporu samosprávných jednotek i neutuchajícím snahám o revizi jednou přijatého řešení značné části politického spektra tomu dal za pravdu. Na závěr této kapitoly nesmíme rozhodně opomenout zákon č. 3/2002 Sb. o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností (dále jen „zákon č. 3/2002 Sb.“), který nahradil v roce 2002 zákon č. 308/1991 Sb., ještě z dob federace. Ani přijetí této normy se neobešlo bez tradičních kontroverzí a problémů. Předpis byl odmítnut jak Senátem tak vetován prezidentem. Kritiku sklídl i od církví, protože měl omezovat jejich význam jen na šíření a vyznávání víry a zapomněl na společenskou úlohu církví, spočívající ve službě bližnímu. Oprávněně bylo kritizováno, že zákon církvím brání zřizovat a provozovat vlastní zařízení např. v oblasti sociálních služeb.³⁹ Proti zákonu podala ústavní stížnost skupina senátorů a docílila zrušení jeho nejspornějších částí. Následně byla podána ještě jedna stížnost, a to v souvislosti s novelou z roku 2005. Nicméně, toto podání již bylo Ústavním soudem zamítnuto. Ještě je krátce nezbytné zmínit osud podepsané, avšak nikdy neratifikované smlouvy se Svatým stolcem, která měla nahradit prvorepublikový Modus vivendi. Byla podepsána dne 25. července 2002 tehdejšími místopředsedou vlády a ministrem zahraničních věcí Cyrilem Svobodou a v případě ratifikace měla zásadním způsobem měnit základní principy dříve přijatého zákona č. 3/2002 Sb. Smlouva byla Poslaneckou sněmovnou 21. května 2003 zamítnuta. Její návrh zvýhodňoval, v rozporu s většinovým stanoviskem společnosti, Římskokatolickou církev na úkor církví a organizací ostatních a poskytl by jí řadu privilegií. Jejím přijetím by stát rezignoval na ideu své laickosti a přijal by uvedení katolické církve do pozice církve státní. Stát by se vzdal značné části své suverenity vůči orgánům církevního zahraničního subjektu.⁴⁰ Text smlouvy představoval jen další pokus o navrácení alespoň části v minulosti ztracených privilegií. Vztah státu s katolickou církví tak zůstal na mezinárodní úrovni zatím oficiálně nestvrzen.

4. SOUČASNÝ STAV A ZÁVĚR

Dnes žijeme v době, kdy se církvím pomalu „vrací“ majetek o který přišla v rozmezí od roku 1918 do roku 1989. Josefínské reformy i to, co začalo s T. G. Masarykem je prakticky nulováno. A tím se v podstatě uzavřel kruh. Zbývá tak jen historická paměť české společnosti a její setrvávající skeptický vztah k víře a Římskokatolické církvi. Potvrzením narušeného vztahu je vrcholící debata o zdanění tzv. církevních

³⁸ KAROLA, Petr. *Problematika tzv. Církevních restitucí po roce 1989*. Praha, 2014. Diplomová práce. Karlova univerzita v Praze. Právnická fakulta. Katedra ústavního práva, s. 55–59, 146–147.

³⁹ PŘIBYL, Stanislav. Český zákon o církvích z roku 2002 a jeho změny. *Revue církevního práva* 3/2006, s. 195.

⁴⁰ PAVLÍČEK, Václav. *O české státnosti: úvahy a polemiky. 3. Demokratický a laický stát*. Praha: Karolinum, 2009, s. 186.

restitucí, kterou jsem ve své předchozí práci předpokládal⁴¹. Církvím byla navracena, vedle „svobody ducha“ i absolutní svoboda ekonomická. I když je třeba zdůraznit, že spíše než o navrácení práv, jde o jejich nové přiznání, protože církve jich v takové míře u nás v uplynulém století nepožívaly. Bodem zlomu se z mého pohledu stalo právě přijetí zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi, který začal psát zcela novou kapitolu působení církví na našem území. S penězi se vrací vliv a rostou ambice hrát v české společnosti výraznější roli. Důsledky toho můžeme vidět v mnoha aspektech života. Církve začaly, stejně jako u sousedů, podnikat a investovat peníze vyplacené z finanční náhrady i z každoročního příspěvku na podporu činnosti, který mají zákonem garantován až do roku 2030. Vyrábějí a prodávají prostředky denní potřeby, zakládají minipivovary, ubytovací zařízení i restaurace. V Olomouci Římskokatolická církev založila dokonce společnost zaměřující se na sjednávání výhodnějších telefonních tarifů u operátorů a distributorů energií. Římskokatolická církev, která pobírá největší část finanční náhrady (v poměru 80 % pro ni a 20 %⁴² pro ostatní církve), založila investiční růstový, výnosový a v roce 2017 fond nemovitostní. Výše finanční náhrady vyplacená Římskokatolické církvi za rok 2015 činila 1,282 miliardy Kč. Částka je každý rok upravována o inflaci a vyplácení skončí v roce 2043. Příspěvek na podporu činnosti ve stejném roce činil 892 miliónů Kč. Každý rok se snižuje o 5%. Prímé platby ze státního rozpočtu na činnost skončí v roce 2030 a finanční náhrada až v roce 2043. Po tomto roce tedy konečně dojde k plnému oddělení církví od státu i ve finanční rovině. Růstový fond investuje do cenných papírů a spravuje jej ČSOB Asset Management. V roce 2015 do něj Římskokatolická církev investovala celkem 798 miliónů Kč. Výnos tohoto fondu dosáhl v roce 2016 6,8 %. Nemovitostní fond provádí investice do zemědělské půdy, lesní půdy a komerčních i kancelářských prostor. Výnos všech diecézí činil za rok 2015 celkem 994 miliónů Kč, z toho byl výsledek hospodaření po zdanění 108 miliónu korun.⁴³ Církve se důkladně chystají na ukončení financování činnosti ze strany státu, nicméně tato chvíle je zatím ještě příliš vzdálená. Církve nebyly ze strany státu v novodobých dějinách nikdy tak masivně ekonomicky podporovány a daňově zvýhodňovány. A s ekonomickou silou se vrací ambice. Téměř nemine týden, kdy bychom při oficiální státní akci neviděli někoho z čelních představitelů církví. Česká společnost reflektuje řadu událostí, kterým dávno odvykla a které dávají vzpomenout na obrazy z dávné historie otevírající staré jizvy, jako byla např. mše v katedrále sv. Víta, k 60. výročí zahájení vysílání Československé televize, případně mše za prezidenta republiky daná v Lánech. Umně některé církve využily i vyostřenou atmosféru za vrcholící migrační krize v roce 2015, kdy na schůzce s některými členy vlády, v čele s tehdejšími ministry vnitřní Milanem Chovancem dohodli zástupci České biskupské konference a Ekumenické rady církví, že budou v utečeneckých táborech v Jordánsku a Kurdistanu

⁴¹ KAROLA, Petr. *Problematika tzv. Církevních restitucí po roce 1989*. Praha, 2014. Diplomová práce. Karlova univerzita v Praze. Právnická fakulta. Katedra ústavního práva, s. 143.

⁴² KAROLA, Petr. *Problematika tzv. Církevních restitucí po roce 1989*. Praha, 2014. Diplomová práce. Karlova univerzita v Praze. Právnická fakulta. Katedra ústavního práva, s. 47.

⁴³ SURMANOVÁ, Kateřina. Hlavní investice katolické církve: Cenné papíry a nemovitosti ze dne 22. 12. 2016. *ceskapozice.lidovky.cz* [online]. 2016. Dostupný z: http://ceskapozice.lidovky.cz/hlavni-investice-katolicke-cirkevne-cenne-papiry-a-nemovitosti-pun-/tema.aspx?c=A161219_173411_pozice-tema_lube [cit. 28. 1. 2018].

pomáhat vybírat uprchlíky, které stát plánoval přijmout, aby tak naplnil své povinnosti vyplývající z azylové legislativy. Historické reminiscence s tzv. Kazatelnicovým paragrafem vyvolávají veřejná doporučení církevních představitelů koho volit ve volbách, např. v roce 2013, kdy někteří zástupci Římskokatolické církve, Českobratrské církve evangelické či Církve bratrské výslovně podpořili před druhým kolem prezidentských voleb Karla Schwarzenberga. Zatím se tak nikdy nestalo skrze oficiální církevní orgány, které ještě stále respektují, že tak, dle vnitřních církevních předpisů, činit nemohou. Není třeba zdůrazňovat, že tyto kontroverzní kroky ohrožují společenské postavení nejenom Římskokatolické církve, ale i církví a náboženských společností ostatních. Nelze se tak příliš divit tomu, že znovu ožívají tendence trend rozvolnění veřejného dozoru a ekonomické podpory církví obrátit zpět. Podporu návrhu Komunistické strany Čech a Moravy o zdanění finanční náhrady vyplácené církvím dle zákona o majetkovém vyrovnání státu s církvemi vyjadřuje současný premiér a předseda nejsilnější parlamentní strany Andreje Babiš i třetí v pořadí Tomio Okamura a jeho SPD. Souhlas s tímto návrhem, a to nejenom ze strany politických stran, ale i ze strany širší veřejnosti vyplývá z faktu, že její významná část cítí křivdu ohledně způsobu, jakým bylo provedeno majetkové vyrovnání a nastaven vztah s církvemi. Který nebyl dostatečně konzultován ani řádně vysvětlen a odůvodněn. Určité nebezpečí představuje pro budoucí soužití laické a věřící veřejnosti rovněž plánované přijetí ústavního zákona o obecném referendu, vyplňující mezeru v čl. 2, odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky. Vůli k jeho přijetí deklarovala většina politických stran zastoupených v Poslanecké sněmovně Parlamentu a mohl by, v konečném důsledku, posloužit jako nástroj radikální změny postoje státu k církvím. Jestli nakonec dojde k přehoupení onoho pomyslného kyvadla zpět k zpřísnění veřejného dozoru státu nad církvemi, se zatím nedá korektně posoudit. Nicméně, z hlediska staletého vývoje vztahu našeho státu s církvemi i v širším dějinném kontextu by se nejednalo o žádné překvapení, naopak, spíše o přirozený chod věcí.

Historický vývoj vztahu státu s církvemi prošel od vzniku Československa dramatickým vývojem, svědčícím o tom, že vztah českého národa k církvi, zvláště té Římskokatolické, bude i nadále problematický a plný možných kontroverzí. Dějinný požadavek odluky nebyl ani po sto letech stále důsledně naplněn a jen budoucnost ukáže, jestli se tak vůbec někdy stane. Ukazuje se, že některé křivdy se ani při nejlepší vůli zhojit nedaří a vzájemný vztah se tak neustále točí v bludném kruhu křivd, jejich odpuštění a křivd nových. Vina je zjevně na obou stranách „barikády“. U státu spočívá v neschopnosti jeho politické reprezentace naplnit očekávání společnosti na formu a obsah historického vyrovnání, nemluvě o neschopnosti své jednání vysvětlit. U církví pak souvisí s přehnanými ambicemi a předkládanými novými nároky. To souvisí i s postupným mravním vyprázdňením české politiky, která již dávno přestala být soubojem myšlenek a idejí a zvrhla se ve střet o ekonomický prospěch. U Římskokatolické církve, resp. přinejmenším u části jejich českých nejvyšších představitelů situaci zhoršuje nepochopení hloubky ran zasazených jejich předchůdci. Církvím škodí i to, že odmítají přijmout fakt, že se znovuoobnovená česká statnost, alespoň do jisté míry, zrodila z odporu proti jedné z nich. Ostatní církve a náboženské společnosti tak zůstávají rovněž rukojmím tohoto sváru. České společnosti bych proto přál, u příležitosti sta let

od založení Československa hlavně více vzájemného pochopení a v dalších desetiletích především harmonické soužití její laické i věřící části. Obě strany se rozhodně mají v budoucnu čím obohatit.

JUDr. Petr Karola
doktorand katedry ústavního práva
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
karola.petr@seznam.cz

FORMOVANIE ÚSTAVNÉHO POSTAVENIA PREZIDENTA SLOVENSKEJ REPUBLIKY (PRIBLIŽOVANIE ALEBO VZĎAĽOVANIE SA MODELU Z PRVEJ ČESKOSLOVENSKEJ REPUBLIKY)*

ĽUBOR CIBULKA, MAREK DOMIN

Abstract: **Forming the constitutional position of the President of the Slovak Republic (Approaching the model of the first Czechoslovak Republic or retreating from it)**

This paper is dealing with a brief analysis of the formation of the constitutional status of the President of the Slovak Republic during the constitutional development of the Slovak Republic since 1993 to the present. The attention is paid to five issues, which in their entirety have formed the constitutional status of the head of the Slovak Republic. These issues are election of the President, powers of the President and the way in which these powers are performed, as well as the President's responsibility for the performance of the office and deputizing for the presidential office. The analysis is completed on the occasion of the centennial anniversary of the Czechoslovak Republic and the first introduction of the institute of the President as Head of State by short comparison of the formation of the constitutional status of the President of the Slovak Republic with the first-Republic presidential model.

Keywords: countersignature; deputizing for the president; election of the president; parliamentary form of government; powers of the president; president; responsibility of the president

Kľúčové slová: kontrasiagnácia; parlamentná forma vlády; právomoci prezidenta; prezident; voľba prezidenta; zastupovanie prezidenta; zodpovednosť prezidenta

DOI: 10.14712/23366478.2018.17

ÚVOD

V r. 2018 si pripomíname už sté výročie vzniku (prvej) Československej republiky. Rok 1918, teda rok vzniku spoločného československého štátu, bol nepochybným zlomom nie len v dlhotrvajúcej snahe Slovákov o vytvorenie vlastného štátu, ale aj v ústavnoprávnom vývoji na našom území. Vznik Československej republiky totiž, okrem iného, do československého a teda aj do slovenského politického a právne-

* Tento článok bol vypracovaný v rámci programu PROGRES Q04. Autori sú pracovníkmi katedry ústavného práva Právnické fakulty Univerzity Komenského v Bratislave.

ho prostredia po prvý raz zavádza inštitút prezidenta republiky ako individuálnej hlavy štátu. Na túto tradíciu nadviazal aj slovenský ústavodarca, keďže inštitút prezidenta ako individuálnej hlavy štátu zakotvil aj do Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj len „Ústava SR“).¹

Ústavné postavenie prezidenta republiky ako hlavy Československej republiky tak, ako bolo vyjadrené v Ústavnej listine Československej republiky (ďalej aj len „Ústavná listina ČSR“),² môžeme stotožniť s postavením hlavy štátu typickým pre ústavné systémy vychádzajúce z parlamentnej formy vlády. Išlo o hlavu štátu volenú parlamentom (oboma parlamentnými komorami),³ ktorá v štáte tvorila, spolu s vládou, moc vládnu a výkonnú. Dominantná rola v rámci výkonnej moci však patrila vláde, čo z ústavnoformálneho hľadiska potvrdzovalo aj to, že vláde patrila všetka vládna a výkonná moc, ktorú Ústavná listina ČSR alebo zákony nezverili prezidentovi republiky.⁴ Ďalším rysom typickým pre parlamentnú formu vlády bolo to, že akýkoľvek prezidentov akt moci vládnej alebo výkonnej vyžadoval k svojej platnosti kontrasignáciu zodpovedného člena vlády.⁵ Samozrejme, z ústavnopolitického hľadiska nemožno úplne opomenúť ani osobu prezidenta a jeho politickú aktivitu, ktoré do značnej miery praktické postavenie úradu prezidenta ovplyvňovali. Osobitne to platilo najmä o prvom prezidentovi Československej republiky, ktorým bol Tomáš Garrigue Masaryk.⁶ Fungovanie ústavného systému Československej republiky bolo však v praxi do nemalej miery ovplyvnené aj mimoparlamentným a mimoústavným mocenským centrom, tzv. Päťkou.⁷

Cieľom tohto príspevku je, pri príležitosti stého výročia prvého zavedenia inštitútu prezidenta republiky ako hlavy štátu, stručne zhodnotiť formovanie ústavného postavenia prezidenta Slovenskej republiky (ďalej aj len „prezident“ alebo „prezident SR“), a to osobitne v kontexte toho, či možno v jeho prípade hovoriť o približovaní sa alebo o vzdďaľovaní sa prvorepublikovému modelu prezidenta republiky. Analýza formovania ústavného postavenia prezidenta SR bude rozdelená do piatich vecných častí, ktoré nepochybne vo svojom súhrne predstavujú fundamentálny základ ústavného postavenia každej hlavy štátu. V prvej časti príspevku sa budeme venovať otázke (1) ustanovovania prezidenta SR do jeho funkcie, následne jeho (2) právomociam a (3) spôsobu výkonu týchto právomoci. Štvrtá časť príspevku bude zameraná na (4) zodpovednosť prezidenta SR a piata časť (5) na zastupovanie prezidenta. V každej z uvedených častí sa pokúsime aj o stručnú komparáciu s modelom prezidenta z prvej Československej republiky. Záver príspevku bude venovaný stručnému komplexnému zhrnutiu a zodpovedaniu otázky

¹ Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

² Zákon č. 121/1920 Sb., ktorým sa uvádza Ústavná listina Československej republiky.

³ Porovnaj § 56 a nasl. Ústavnej listiny ČSR.

⁴ Porovnaj § 64 ods. 2 Ústavnej listiny ČSR.

⁵ Porovnaj § 68 Ústavnej listiny ČSR.

⁶ Tomáš Garrigue Masaryk vykonával úrad prezidenta republiky od r. 1918 až do r. 1935. Za prezidenta bol po prvý raz zvolený ešte revolučným Národným zhromaždením v r. 1918. Po prijatí Ústavnej listiny ČSR bol za prezidenta zvolený ešte tri razy, a to v r. 1920, 1927 a 1934.

⁷ Išlo o predstaviteľov piatich najvýznamnejších politických strán. Porovnaj napr. VODIČKA, K. – CABADA, L.: *Politický systém České republiky. Historie a současnost*. Praha: Portál, 2011, s. 40. Porovnaj aj DOBRÍK, Ľ. Koaličná rada v ústavnom systéme Slovenskej republiky (historickoprávne aspekty). *Štát a právo*, 2014, č. 2, s. 215 a nasl.

naznačenej už v podnadpise príspevku, a teda, či sa ústavné postavenie prezidenta SR po jeho takmer dvadsaťpäťročnom vývoji približuje alebo vzdďaľuje prvorepublikovému modelu.⁸

USTANOVOVANIE PREZIDENTA DO FUNKCIE

Formovanie ústavného postavenia prezidenta SR nepochybne bolo a je ovplyvnené aj spôsobom jeho ustanovovania do funkcie. Skutočnosť, kto prezidenta do funkcie ustanovuje, teda to, od koho prezident odvodzuje svoju legitimitu, totiž môže mať nezanedbateľný vplyv nie len na praktický výkon jeho právomocí, ale môže predstavovať aj potenciálnu platformu pre ich rozšírenie. Už samotné pomenovanie „prezident“ zreteľne prezrádza, že ide o hlavu štátu ustanovovanú do funkcie voľbou. Zásadným vývojom však prešiel spôsob voľby prezidenta SR.

Ústava SR vo svojom pôvodnom znení zverovala právomoc voliť prezidenta najvyššiemu zastupiteľskému orgánu, teda Národnej rade Slovenskej republiky (ďalej aj len „Národná rada“ alebo „NR SR“).⁹ Voľba hlavy štátu najvyšším zastupiteľským orgánom zodpovedala zvyklostiam v podmienkach klasickej parlamentnej forme vlády.¹⁰ Národná rada v zmysle pôvodnej ústavnej úpravy volila prezidenta tajným hlasovaním na obdobie piatich rokov, pričom na zvolenie sa vyžadovala trojpäťtinová väčšina hlasov všetkých poslancov. Podrobnosti o spôsobe voľby Národná rada upravila svojim uznesením. K podmienkam pasívneho voleného práva, t. j. k podmienkam zvoliteľnosti, patrilo štátne občianstvo SR, vek 35 rokov a existencia aktívneho volebného práva.¹¹ Tá istá osoba mohla byť za prezidenta zvolená najviac dva krát po sebe. Ak žiadny z kandidátov potrebnú väčšinu hlasov nezískal, konala sa do 14 dní opakovaná voľba. Ak ani v opakovanej voľbe žiadny z kandidátov nezískal potrebnú väčšinu, konali sa nové voľby. Ústava SR teda neobsahovala žiadne liberalizačné podmienky pre prípad, že sa nepodari žiadnemu kandidátovi získať potrebnú trojpäťtinovú väčšinu.¹²

Stručne popísané prísne podmienky zvolenia prezidenta predstavovali, osobitne v podmienkach zložitej politickej kultúry, „časovanú nálož“ a vytvárali možnosť vzniku ústavnej krízy. Vývoj po uplynutí volebného obdobia prvého prezidenta to aj potvrdil.¹³ Je nesporné, že v podmienkach parlamentnej formy vlády je vhodné, aby legitimita hlavy štátu bola založená na čo najväčšom konsenze poslancov parlamentu,

⁸ K vývoju postavenia prezidenta SR porovnaj napr. aj DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava: C. H. Beck, 2015, s. 1170 a nasl. Zo staršej literatúry pozri napr. aj OROSZ, L. – ŠIMU- NIČOVÁ, K.: *Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky*. Bratislava: Veda, 1998. Pre všeobecnejší pohľad na postavenie hlavy štátu pozri napr. TÓTHOVÁ, M.: *Hlava štátu v systéme delby moci*. Košice: UPŠ, 2015.

⁹ Porovnaj čl. 101 ods. 2 Ústavy SR v pôvodnom znení.

¹⁰ Porovnaj napr. BLAHOŽ, J. – BALÁŠ, V. – KLÍMA, K.: *Srovnávací ústavní právo*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 110.

¹¹ Porovnaj čl. 103 ods. 1 Ústavy SR v pôvodnom znení.

¹² K takýmto liberalizačným podmienkam vo všeobecnosti možno zaradiť napr. zníženie požadovanej väčšiny hlasov poslancov či možnosť rozpustenia parlamentu z dôvodu neschopnosti zvoliť prezidenta.

¹³ Volebné obdobie prvého prezidenta SR Michala Kováča uplynulo 2. marca 1998. Druhý prezident SR, Rudolf Schuster, bol zvolený až 29. mája 1999.

no súčasne by však mali byť vytvorené podmienky na zvolenie hlavy štátu v prijateľnej fáze volebného procesu. Neschopnosť NR SR zvoliť prezidenta, ako aj rozloženie a výrazná polarizácia politických síl vyvolali tlak na zmenu spôsobu voľby hlavy štátu. Požiadavku na zmenu spôsobu voľby, konkrétne na priamu voľbu prezidenta, vyjadrili aj občania petíciou žiadajúcou vyhlásenie referenda, ktoré však bolo napokon zmarené.¹⁴ Uvedená situácia po voľbách do NR SR v r. 1998, ktoré priniesli zásadnú zmenu v politickej orientácii SR, vyústila v novelu Ústavy SR, a to v podobe ústavného zákona č. 9/1999 Z. z.¹⁵ Predmetný ústavný zákon, ktorý predstavoval druhú priamu novelu Ústavy SR, tak nakoniec zaviedol dlho čakávanú priamu voľbu prezidenta.¹⁶ Okrem zmeny spôsobu voľby hlavy štátu táto novela zaviedla do ústavného systému aj inštitút ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta, ako aj úpravu niektorých prezidentských právomocí. Podrobnosti o priamej voľbe prezidenta upravil osobitný vykonávací zákon.¹⁷

Pokiaľ ide o samotné novozavedené podmienky zvolenia, tie boli taktiež nastavené pomerne prísne. Podľa čl. 101 ods. 4 Ústavy SR v znení ústavného zákona č. 9/1999 Z. z. sa na zvolenie prezidenta vyžadovalo a vyžaduje získanie nadpolovičnej väčšiny platných hlasov oprávnených voličov. Táto norma sa konzistentne vykladá tak, že na zvolenie je potrebný zisk nadpolovičnej väčšiny hlasov všetkých oprávnených voličov.¹⁸ Takto prísne nastavené podmienky však mali svoj zmysel, ak argumentom v prospech zavedenia priamej voľby hlavy štátu bolo získanie silnej legitimity od občanov. Ak žiadny z kandidátov nezíska potrebnú väčšinu, koná sa druhé kolo volieb, do ktorého postupujú dvaja kandidáti s najvyšším počtom hlasov. V druhom kole volieb sú podmienky miernejšie a sú tak vytvorené ústavnoprávne podmienky preto, aby prezident bol zvolený. V druhom kole je za prezidenta zvolený ten kandidát, ktorý získal najväčší počet platných hlasov zúčastnených voličov. Čo sa týka ďalších podrobností novej úpravy volieb prezidenta, v porovnaní s pôvodnou úpravou sa zvýšila veková hranica pre pasívne volebné právo z 35 na 40 rokov. Právo navrhovať kandidátov ústavný

¹⁴ Referendum za zmarenie vyhlásila Ústredná komisia pre referendum, a to v dôsledku konania Ministerstva vnútra SR, ktoré nezabezpečilo tlač a distribúciu hlasovacích lístkov so všetkými štyrmi otázkami. Súčasťou hlasovacích lístkov, v časti obcí, nebola otázka týkajúca sa priamej voľby prezidenta. Ministerstvo vnútra svoj postup odôvodňovalo uznesením Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. II. ÚS 31/97, ktoré bolo vydané len dva dni pred konaním referenda.

¹⁵ Ústavný zákon č. 9/1999 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z. z.

¹⁶ Porovnaj čl. 101 ods. 2 až 10 a čl. 103 Ústavy SR v znení ústavného zákona č. 9/1999 Z. z.

¹⁷ Pôvodne išlo o zákon č. 46/1999 Z. z. o spôsobe voľby prezidenta Slovenskej republiky, o ľudovom hlasovaní o jeho odvolaní a o doplnení niektorých ďalších zákonov. Tento zákon bol s účinnosťou od r. 2015 nahradený zákonom č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹⁸ Ak však slovenskú ústavnú úpravu podmienok zvolenia prezidenta v prvom kole porovnáme s českou ústavnou a zákonnou úpravou, záver o nutnosti získania hlasov nadpolovičnej väčšiny hlasov všetkých voličov, teda nie len tých zúčastnených, nemusí byť až tak jednoznačný. Pre podrobnosti o možnom alternatívnom výklade porovnaj napr. DOMIN, M.: Zvolenie prezidenta v prvom kole. Alebo o tom, že ak dvaja robia to isté, nemusí to byť to isté. *Projustice*, 2014, roč. 3, 17. marec 2014. Dostupné na <http://www.projustice.sk/ustavne-pravo/zvolenie-prezidenta-v-prvom-kole>

zákon priznal dvom subjektom, a to skupine najmenej 15 poslancov NR SR a skupine najmenej 15 000 občanov, v druhom prípade prostredníctvom petície.¹⁹

V porovnaní s pôvodnou ústavnou úpravou sa ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z. spresnil aj začiatok plynutia funkčného obdobia prezidenta. Pôvodná dikcia Ústavy SR totiž neobsahovala úpravu začiatku a konca jeho plynutia a súčasne rozoznávala pojmy „volebné obdobie“ a „funkčné obdobie“. Ešte pred prijatím predmetnej ústavnej novely Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej aj len „Ústavný súd“ alebo „ÚS SR“) vo svojom výkladovom rozhodnutí uviedol, že volebné obdobie a funkčné obdobie je totožné a začína plynúť odo dňa zloženia sľubu a končí uplynutím piatich rokov od jeho zloženia.²⁰ Ústavný zákon č. 9/1999 Z. z. vo väzbe na uvedené rozhodnutie zakotvil v čl. 101 ods. 7 Ústavy SR, že zvolený kandidát sa ujíma funkcie prezidenta zložením sľubu, ktorý má konštitutívnu povahu. Pôvodne prezident skladal sľub pred NR SR do rúk jej predsedu, po zavedení priamej voľby prezidenta sa tento skladá sľub pred NR SR do rúk predsedu ÚS SR.

So zmenou spôsobu voľby prezidenta sa nepochybne spája otázka, či exitovala spoločenská či ústavnoprávna nevyhnutnosť na zavedenie jeho priamej voľby, a to osobitne v podmienkach ústavného systému stojaceho na princípoch parlamentnej formy vlády. Súčasné trendy naznačujú, že priama voľba hlavy štátu nemusí byť v úplnom rozpore s princípmi parlamentarizmu.²¹ Súčasťou argumentácie o nutnosti zavedenia priamej voľby bolo tvrdenie, že priama voľba posilní legitimitu prezidenta, keďže mandát získa od občanov (voličov), pričom táto legitimita bude posilnená zavedením prísnych podmienok zvolenia. Argumentovalo sa aj tým, že postavenie prezidenta bude výraznejšie i bez toho, aby sa menili jeho právomoci. Ďalším argumentom bol názor, že priama voľba občanmi vytvorí i jasný vzťah hlavy štátu voči občanom, že sa tým povaha jeho mandátu sa stane oveľa jasnejšou a zrozumiteľnejšou. Za najdôležitejší prínos sa považovala väčšia kontrola ústavného systému štátu občanmi, pretože v ňom budú pôsobiť dva nimi priamo volené orgány, a to prezident a NR SR. Zavedenie priamej voľby prezidenta bolo však predovšetkým racionálnym politickým rozhodnutím. V tejto súvislosti možno jednoznačne súhlasiť s Ľ. Kopečkom, ktorý uviedol, že „zavedenie priamej voľby prezidenta občanmi nesledovalo cieľ posilnenia postavenia slovenského prezidenta, ale riešenie existujúceho ústavného problému Podstatou tohto problému bola nefunkčnosť pôvodného mechanizmu voľby prezidenta“.²² Zrejme možno súhlasiť aj s názorom, ako vyplynie aj z časti príspevku venujúceho sa právomociam prezidenta, že priama voľba prezidenta SR sa výraznejšie nepremietla do jeho právomocí, resp. že ústavodarca neuvvažoval o komplexnom naplnení legitimacy prezidenta posilnenej v dôsledku priamej

¹⁹ Pre podrobnejšiu analýzu volieb prezidenta SR pozri napr. DOMIN, M.: *Volebné právo a volebné systémy*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 289 a nasl.; zo zahraničnej literatúry napr. SKOTNICKI, K.: Prawo wyborcze na urząd prezydenta w Słowacji. In: GRABOWSKA, S. – GRABOWSKI, R. (eds.): *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer, 2007, s. 176 a nasl.

²⁰ Porovnaj uznesenie ÚS SR z 10. decembra 1997, sp. zn. II. ÚS 65/97.

²¹ Porovnaj napr. SUCHÁNEK, R. – JIRÁSKOVÁ, V.: *Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona*. Praha: Leges, 2009, s. 173.

²² KOPEČEK, Ľ.: Prezident v politickém systému Slovenska – nelehké hledání fungujícího modelu. In: NOVÁK, M. – BRUNCLÍK, M. (eds.): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech. Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, s. 201.

voľby. Priama voľba hlavy štátu zavedená ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z. platí dodnes. Aj napriek možným polemikám ohľadom dôvodov jej zavedenia totiž v súčasnom politickom a ani ústavnoprávnom diskurze neexistuje výrazný záujem na návrat späť k parlamentnej voľbe.²³

Ak stručne popísaný vývoj spôsobu voľby prezidenta SR porovnáme s prezidentom republiky z dôb prvej Československej republiky (ďalej aj len „prezident ČSR“), možno jednoznačne identifikovať vzdiaľovanie sa pôvodne veľmi podobného slovenského modelu tomu prvorepublikovému. Prezident ČSR bol totiž volený Národným zhromaždením, *in concreto* na spoločnej schôdzi Poslaneckej snemovne a Senátu. Podobné boli aj podmienky pasívneho voleného práva, keď za prezidenta ČSR mohol byť zvolený len československý štátny občan voliteľný o Poslaneckej snemovne, ktorý dosiahol vek 35 rokov. Negatívnou podmienkou pasívneho volebného práva bolo taktiež to, že dotknutý kandidát nevykonával funkciu prezidenta v dvoch predchádzajúcich po sebe nasledujúcich obdobiach.²⁴ Ak nepočítame dôsledok existencie dvojkomorového parlamentu, tak jednými podstatnejšími rozdielmi medzi prvorepublikovým a pôvodným slovenským modelom voľby prezidenta bolo jednak dlhšie volebné obdobie (sedem rokov v prípade ČSR a päť v prípade SR), ako aj podrobnejšia a dôsledkom toho aj potenciálne funkčnejšia ústavná úprava parlamentnej voľby. Tá v podmienkach ČSR obsahovala aj liberalizačné podmienky.²⁵

PRÁVOMOCI PREZIDENTA

Ďalšou otázkou, ktorá podstatným spôsobom formuje postavenie každej hlavy štátu, nie len prezidenta SR, sú právomoci, ktoré ústavný systém hlave štátu zveruje. V nasledujúcej časti sa budeme stručne venovať tomu, aké právomoci Ústava SR prezidentovi SR zveruje a zverovala.

Rovnako ako v otázke ustanovovania prezidenta do funkcie, tak aj v otázke prezidentských právomocí prešla Ústava SR nezanedbateľným vývojom. V jej pôvodnom texte boli právomoci prezidenta SR vo viacerých otázkach vymedzené širšie, ako je to obvyklé v klasických modeloch parlamentnej formy vlády. Osobitne to platilo vo vzťahu k vláde Slovenskej republiky (ďalej aj len „vláda“ alebo „vláda SR“).²⁶ Pokiaľ ide o právomoci prezidenta SR *de constitutione lata*, tie sú predovšetkým predmetom čl. 102 ods. 1. Výpočet právomocí uvedený v citovanom ustanovení však nemožno označiť za taxatívny. Ústava SR totiž prezidentské právomoci upravuje aj na iných

²³ Pre viac podrobností o procese a dôvodoch zavedenia priamej voľby prezidenta SR pozri napr. CIBULKA, L.: Vývoj prezidenta v ústavnom systéme Slovenskej republiky (v kontexte zmien Ústavy Slovenskej republiky). *Actas Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*, 2012, roč. 31, č. 1, s. 82–122.

²⁴ Toto obmedzenie sa však v zmysle § 58 ods. 4 Ústavnej listiny ČSR nevzťahovalo na prvého prezidenta ČSR, ktorým bol Tomáš Garrigue Masaryk. Ten bol po prijatí Ústavnej listiny ČSR zvolený až tri razy po sebe.

²⁵ Pre podrobnosti o voľbe prezidenta ČSR pozri napr. WEYR, F. *Československé právo ústavné*. Praha: Melantrich, 1937, s. 181 a nasl.

²⁶ Porovnaj OROSZ, L. – ŠIMUNIČOVÁ, K.: *Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky*. Bratislava: Veda, 1998, s. 71.

miestach. V súvislosti s ústavou úpravou právomocí prezidenta je taktiež potrebné dodať, že Ústava SR ich rozšírenie „bežným“ zákonom nepripúšťa. Zákon síce môže upraviť podrobnosti o výkone právomocí prezidenta, nie však mu priznať ďalšie.²⁷

Počet právomocí, ktoré Ústava SR prezidentovi zveruje, je relatívne rozsiahly. Z dôvodu väčšej prehľadnosti ich z vecného hľadiska môžeme rozdeliť napríklad do nasledujúcich skupín:

- (1) právomoci vo vzťahu k zahraničiu a bezpečnosti SR;
- (2) právomoci vo vzťahu k NR SR a zákonodarnej moci;
- (3) právomoci vo vzťahu k vláde SR;
- (4) právomoci vo vzťahu k súdnej moci;
- (5) ďalšie kreačné právomoci a
- (6) ďalšie tradičné prerogatívy hlavy štátu.

Ad 1)

Prezident SR v zmysle všeobecnej ústavnej charakteristiky reprezentuje SR navonok.²⁸ Vzhľadom na uvedené majú nepochybne dôležitý význam tie z právomocí prezidenta, ktoré mu umožňujú SR navonok reprezentovať. K právomociam prezidenta, ktoré môžeme zaradiť do skupiny právomocí vo vzťahu k zahraničiu a bezpečnosti SR, konkrétne patrí: (1) zastupovanie SR navonok; (2) dojednávanie a ratifikácia medzinárodných zmlúv; (3) prijímanie, poverovanie a odvolávanie vedúcich diplomatických misií; (4) možnosť obrátiť sa na ÚS SR s návrhom na posúdenie ústavnosti dojednanej medzinárodnej zmluvy; (5) vypovedanie vojny a uzatváranie mieru, ako aj vyhlásenie vojnového stavu a výnimočného stavu a vyhlásenie ich skončenia; (6) nariaďovanie mobilizácie ozbrojených síl SR a (7) vymenúvanie a povyšovanie generálov. Posledné z uvedených právomocí konkretizujú všeobecnú ústavnú normu, podľa ktorej je prezident hlavným veliteľom ozbrojených síl.²⁹

Právomoci prezidenta, ktoré sme zaradili do prvej skupiny, síce prešli určitými zmenami, no tie nemožno považovať za zásadné. Výraznejšie zmeny priniesol ústavný zákon č. 90/2001 Z. z.,³⁰ ktorý doplnil kreačnú právomoc prezidenta vo vzťahu k vedúcim diplomatických misií aj o výslovnú úpravu možnosti ich odvolania.³¹ Rovnaký ústavný zákon prezidentovi taktiež zveril aj oprávnenie obrátiť sa na ÚS SR so žiadosťou o posúdenie ústavnosti dojednanej medzinárodnej zmluvy. Takáto právomoc v pôvodnom texte Ústavy SR absentovala.

Ad 2)

Prezidentovi aj napriek skutočnosti, že nejde o orgán zákonodarnej moci, Ústava SR zverila dôležité právomoci aj vo vzťahu k NR SR ako jedinému zákonodarnému orgánu. Prezidentovi taktiež patrí právomoc vyhlasovať referendum, ktorú, vzhľadom na

²⁷ Porovnaj čl. 102 ods. 4 Ústavy SR.

²⁸ Porovnaj čl. 101 ods. 1 Ústavy SR.

²⁹ Porovnaj čl. 102 ods. 1 písm. k) Ústavy SR.

³⁰ Ústavný zákon č. 90/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

³¹ V zmysle čl. 102 písm. b) Ústavy SR v pôvodnom znení však išlo o „vyslancov“, nie o vedúcich diplomatických misií.

skutočnosť, že Ústava SR celoštátne referendum považuje za osobitný spôsob výkonu zákonodarnej moci,³² možno zaradiť do rovnakej skupiny právomocí. K právomociam prezidenta vo vzťahu k NR SR patrí: (1) zvolávanie ustanovujúcej schôdze NR SR; (2) možnosť alebo povinnosť rozpustiť NR SR, a to v závislosti od splnenia ďalších Ústavou SR predpokladaných podmienok;³³ (3) podpisovanie zákonov a (4) možnosť vrátiť zákon s pripomienkami späť do NR SR. V prípade poslednej z uvedených právomocí ide o tzv. právo suspenzívneho (relatívneho) veta, keďže NR SR môže nesúhlas prezidenta so schváleným zákonom takpovediac „prelomiť“. Do skupiny prezidentských právomocí smerujúcich k Národnej rade možno nepochybne zaradiť aj (5) podávanie správ o stave SR a správ o závažných politických otázkach.³⁴

Počas takmer dvadsaťpäťročnej platnosti Ústavy SR sa jej viaceré novelizácie dotkli aj právomocí prezidenta vo vzťahu k NR SR. Z hľadiska hodnotenia týchto zmien môžeme hovoriť skôr o ich spresnení a doplnení, než o zásadných zmenách. Výraznejšími zmenami prešla napr. právomoc prezidenta rozpustiť NR SR. Obsah tejto právomoci vychádza z koncepcie tzv. neutrálneho postavenia prezidenta ako hlavy štátu, ktorý by mal pôsobiť ako arbiter v ústavných sporoch predovšetkým medzi NR SR a vládou SR. Pôvodný text Ústavy SR dával prezidentovi oprávnenia tohto druhu len v zúženom rozsahu, a to tak z hľadiska obsahu, ako aj z hľadiska času využiteľnosti. Podľa pôvodného znenia čl. 102 ods. 1 písm. d) Ústavy SR prezident mohol rozpustiť NR SR len v prípade, ak tri razy do šiestich mesiacov po voľbách nedôjde k schváleniu programového vyhlásenia vlády. Prezident bol povinný súčasne vypočuť si stanovisko predsedu NR SR. Po uplynutí šiestich mesiacov uvedené arbiterské oprávnenie už nebolo možné uplatniť, čo potenciálne otváralo priestor pre vznik ústavnej krízy. Posun znamenalo prijatie ústavného zákona č. 90/2001 Z. z. Podľa nového znenia Ústavy SR prezident môže Národnú radu rozpustiť v prípade, ak (1) NR SR v lehote šiestich mesiacov od vymenovania vlády neschválila jej programové vyhlásenie; (2) ak sa NR SR neuzniesla do troch mesiacov o vládnom návrhu zákona, s ktorým vláda spojila hlasovanie o vyslovenie dôvery; (3) ak NR SR nebola dlhšie ako tri mesiace spôsobilá uznášať sa, hoci jej zasadanie nebolo prerušené a hoci bola v tom čase opakovane zvolávaná na schôdzu, alebo (4) ak bolo zasadanie NR SR prerušené na dlhší čas ako dovoľuje ústava.³⁵ Toto oprávnenie prezident nemôže uplatniť počas posledných šiestich mesiacov svojho volebného obdobia, čo sleduje cieľ zamedziť potenciálnemu zneužitiu tohto inštitútu na politické zápasy v predvolebnom období. Prezident Národnú radu nemôže rozpustiť ani v čase vojny, vojnového stavu alebo výnimočného stavu.

Podstatnými zmenami prešla aj prezidentská právomoc vrátiť Národnej rade zákon s pripomienkami. *De constitutione lata* má prezident právo vrátiť do NR SR zákon

³² Toto tvrdenie, ktoré vyplýva aj z formálneho zaradenia inštitútu referenda do piatej hlavy Ústavy SR nazwanej „Zákonodarná moc“, v minulosti potvrdil aj Ústavný súd. Porovnaj uznesenie ÚS SR z 21. mája 1997, sp. zn. II. ÚS 31/97.

³³ Podmienky, za ktorých prezident môže alebo naopak musí NR SR rozpustiť, taxatívne upravuje čl. 102 ods. 1 písm. e) Ústavy SR.

³⁴ Viac k právomoci prezidenta SR podávať správy o stave SR a správy o závažných politických otázkach napr. v DOMIN, M.: Správa o stave republiky ako prezidentská právomoc. *Justičná revue*, 2014, roč. 66, č. 8–9, s. 1049–1066.

³⁵ Porovnaj čl. 102 ods. 1 písm. e) Ústavy SR.

s pripomienkami v lehote 15 od jeho doručenia. Podľa pôvodného znenia relevantnej časti Ústavy SR mohol prezident vrátiť nie len „bežné“ zákony ale dokonca aj ústavné zákony. Odlišný bol taktiež aj spôsob ústavnej formulácie lehoty na vrátenie. Prezident mohol zákon vrátiť v lehote do 15 dní od jeho schválenia v NR SR. Ďalšou odlišnosťou pôvodnej ústavnej úpravy bolo aj to, že prezident mal povinnosť zákon Národnej rade vrátiť v prípade, pokiaľ ho o to požiadala vláda. Pôvodná ústavná úprava nastoľovala viaceré otázky. Na prvom mieste to bola otázka, či je vôbec legitímne, aby prezident mal možnosť vrátiť ústavný zákon, a to so zreteľom na princíp suverenity ľudu a so zreteľom na princípy parlamentnej formy vlády. Problematickou bola i lehota na vrátenie zákona. Pôvodne formulovaná lehota umožňovala manipulovať so schváleným zákonom z hľadiska času jeho predloženia prezidentovi na podpis a tým prezidentovi potenciálne čas na rozhodovanie o eventuálnom vetovaní zákona skrátiť. Nejasnosti sa týkali aj určenia konca lehoty, ak pätnásť deň pripadol na deň pracovného voľna. Právomoc prezidenta vrátiť Národnej rade ústavný zákon, ako aj právomoc vlády prezidenta o vrátenie zákona požiadať, napokon „vzal“ ústavný zákon č. 9/1999 Z. z.³⁶

Ad 3)

Ako sme už naznačili, ústavný systém SR nepochybne vychádza zo základných princípov parlamentnej formy vlády. Nevyhnutným predpokladom pre zavŕšenie procesu kreácie vlády je totiž dôvera zo strany parlamentu.³⁷ V prostredí parlamentnej formy vlády sú preto osobitne dôležité právomoci hlavy štátu vo vzťahu k vláde. Inak tomu nie je ani v prípade vlády SR, ktorú Ústava SR charakterizuje ako vrcholný orgán výkonnej moci.³⁸

Právomoci prezidenta vo vzťahu k vláde majú predovšetkým kreačný charakter. Je to totiž práve prezident, ktorý po voľbách do NR SR zohráva dôležitú úlohu pri kreácii vlády. Prezident má v tejto súvislosti nasledujúce právomoci: (1) vymenúvanie predsedu vlády SR; (2) vymenúvanie ostatných členov vlády a ich poverovanie riadením ministerstiev, a to na návrh predsedu vlády a (3) odvolávanie predsedu a ostatných členov vlády, avšak len v prípade, ak nastane Ústavou SR predpokladaná skutočnosť. Za takúto skutočnosť je potrebné považovať najmä vyslovenie nedôvery vláde zo strany NR SR.³⁹ Prezidentovi ďalej patrí (4) prijímanie demisie vlády resp. jej členov a najnovšie aj (5) poverovanie vlády vykonávaním jej pôsobností do vymenovania novej vlády v prípade, ak jej NR SR vyslovila nedôveru alebo zamietla jej žiadosť o vyslovenie dôvery. Ústava SR prezidentovi výslovne zveruje aj (6) právo vyžadovať si od vlády a od jej členov informácie potrebné na plnenie jeho úloh.

Podobne ako v prípade právomocí prezidenta smerujúcich k NR SR, aj jeho právomoci vo vzťahu k vláde sa počas ústavného vývoja dočkali viacerých dôležitých zmien. V centre pozornosti, prakticky už od vzniku SR, bola právomoc vymenúvať a odvo-

³⁶ Viac k vývoju právomocí prezidenta SR vo vzťahu k NR SR napr. v CIBULKA, L.: Vývoj prezidenta v ústavnom systéme Slovenskej republiky (v kontexte zmien Ústavy Slovenskej republiky). *Actas Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*, 2012, roč. 31, č. 1, s. 101 a nasl.

³⁷ Porovnaj čl. 113 Ústavy SR.

³⁸ Porovnaj čl. 108 Ústavy SR.

³⁹ Porovnaj čl. 115 ods. 1 Ústavy SR.

lávať predsedu vlády a na jeho návrh aj ďalších členov vlády. Ústava SR vo svojom pôvodnom znení ustanovovala, že prezident „*vymenúva a odvoláva*“ predsedu vlády a ostatných členov vlády.⁴⁰ Už v r. 1993 však politická prax ukázala nejasnosť citovanej formulácie, kedy prezident nevyhovel návrhu predsedu vlády na vymenovanie nového člena vlády potom, ako vyhovel návrh na odvolanie iného člena vlády. Vznikol teda spor, či oprávnenie prezidenta vymenúvať a odvolávať člena vlády na návrh predsedu vlády znamená ústavnú povinnosť prezidenta návrhu predsedu vlády vyhovieť alebo či prezident má možnosť návrhu aj nevyhovieť. Ústavný súd vo svojom výkladovom rozhodnutí uviedol, že „*podaním návrhu predsedu vlády Slovenskej republiky na odvolanie člena vlády vzniká prezidentovi Slovenskej republiky právna povinnosť návrhom sa zaoberať*“. Súčasne dodal, že prezident nemá povinnosť návrhu predsedu vlády vyhovieť. Na uvedené rozhodnutie Ústavného súdu reagoval ústavodarca, keď prostredníctvom ústavného zákona č. 9/1999 Z. z. slovné spojenie „*vymenúva a odvoláva*“ v čl. 111 Ústavy SR nahradil slovným spojením „*vymenuje a odvolá*“. Zostáva však otázne, či vyššie uvedenou zmenou slovného spojenia sa problém skutočne odstránil.⁴¹

Ďalšou dôležitou zmenou v rámci prezidentských právomocí smerujúcich voči vláde bolo aj „odobratie“ možnosti prezidenta byť prítomný na schôdzach vlády a dokonca týmto schôdzam председаť. Túto právomoc prezidentovi zverovalo pôvodné znenie Ústavy SR.⁴² Za akýsi „zbytok“ tejto právomoci, ktorá svojou povahou koncepcne nezapadala do prostredia parlamentnej formy vlády, možno považovať súčasnú právomoc prezidenta požadovať od vlády a jej členov informácie potrebné pre výkon jeho funkcie. Toto právo prezidenta súvisí, okrem iného, aj so všeobecnou ústavnou povinnosťou štátnych orgánov vzájomne spolupracovať.

Osobitné miesto spomedzi tých noviel Ústavy SR, ktoré sa dotkli právomocí prezidenta SR, má nepochybne novela realizovaná ústavným zákonom č. 356/2011 Z. z.,⁴³ ktorá výrazným spôsobom zasiahla do architektúry vzťahov vyplývajúcich z formy vlády uplatňujúcej sa v SR a výrazne posilnila ústavné postavenie prezidenta SR. Slovenská republika, ako sme už konštatovali, vychádza z princípov parlamentnej formy vlády. Ústavným orgánom s rozhodujúcim vplyvom na celú formu vlády je teda NR SR ako najvyšší zastupiteľský orgán, legitimizovaný prostredníctvom všeobecných volieb.

Prijatie ústavného zákona č. 356/2011 Z. z. novelizujúceho Ústavu SR bolo dôsledkom politickej krízy, ktorá nastala po neschválení tzv. Eurovalu,⁴⁴ s ktorým vláda SR

⁴⁰ Porovnaj čl. 102 písm. f) a čl. 110 a 111 Ústavy SR v pôvodnom znení.

⁴¹ K polemike o povinnosti prezidenta návrhu predsedu vlády vyhovieť porovnaj napr. aj KOUDELKA, Z.: Vztah prezidenta a vlády v oblasti jmenování. In: ŠÍMÍČEK, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 169 a nasl.; KOUDELKA, Z.: Vztah prezidenta a vlády v oblasti jmenování. In: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (eds.): *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky*. Košice: Právnická fakulta UPJŠ a Košický samosprávny kraj, 2008, s. 351 a nasl. či WINTR, J.: Prezident republiky jako reprezentant státu, garant řádu a moderátor politických sporů. In: ŠÍMÍČEK, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 32.

⁴² Porovnaj čl. 102 písm. p) a r) Ústavy SR v pôvodnom znení.

⁴³ Ústavný zákon č. 356/2011 Z. z., ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

⁴⁴ Išlo o dodatok k rámcovej zmluve uzatvorenej medzi členskými štátmi Európskej únie a Európskym finančným stabilizačným nástrojom.

v zmysle čl. 114 ods. 3 Ústavy SR spojila hlasovanie o dôvere vláde. Národná rada však vláde dôveru nevyslovila, čím vznikla prezidentovi v zmysle čl. 115 Ústavy SR povinnosť vládu odvolať. Aby toho nebolo málo, k vzniknutej politickej kríze prispel aj pre politikú súťaž neštandardný stav, kedy žiadna z parlamentných politických síl nemala záujem na vytvorení novej vlády. Existujúce znenie čl. 115 ods. 1 Ústavy SR, ktoré malo byť aplikovateľné na prípad nevyslovenia dôvery vláde zo strany NR SR, tak za daných okolností vyvolalo dva problémy. Prvý problém spočíval v tom, že pre prezidenta nevyplývala lehota, v ktorej má vládu odvolať. Vážnejší bol druhý problém, pretože z dikcie tohto článku, na rozdiel napr. od článku 115 ods. 2 Ústavy SR,⁴⁵ jednoznačne nevyplýval ďalší postup prezidenta po odvolaní vlády. Z doslovného výkladu článku 115 ods. 1 Ústavy SR nevyplývalo oprávnenie prezidenta poveriť vládu, ktorej nebola vyslovená dôvera, resp. ktorej bola žiadosť o vyslovenie dôvery zamietnutá, výkonom funkcie do vymenovania novej vlády. Interpretáciou celého tohto článku a súčasne ducha a obsahu celej ústavy vznikala pre prezidenta po odvolaní vlády z dôvodu nevyslovenia dôvery povinnosť súčasne vymenovať novú vládu, pretože v opačnom prípade by nastalo ústavné vákuum. K takémuto kroku však absentovala ústavná úprava a parlamentné politické strany odmietli vytvorenie novej vlády. Vzhľadom na uvedené východiská vznikla potreba riešiť spôsob zabezpečenia fungovania vlády ako vrcholného orgánu výkonnej moci, a to aj napriek tomu, že jej NR SR nevyslovila dôveru. Ústavný zákon č. 356/2011 Z. z., ktorý J. Drgonec označil za pravdepodobne najrýchlejšiu novelizáciu ústavy vôbec,⁴⁶ doplnením čl. 102 ods. 1 o písm. u) a čl. 115 o ods. 3 *expressis verbis* udelil prezidentovi právomoc rozhodnúť o poverení vlády, ktorej NR SR nevyslovila dôveru, na výkon jej pôsobnosti až do vymenovania novej vlády, teda vlády, ktorá získa parlamentnú dôveru.

Ústavný zákon č. 356/2011 Z. z. nezakotvil len výslovnú možnosť prezidenta poveriť vládu bez dôvery NR SR vládnutím, aj keď *a priori* dočasným, ale súčasne zakotvil aj to, že takáto vláda bude mať obmedzený rozsah ústavných právomocí a taktiež aj to, že na výkon niektorých z nich bude potrebovať predchádzajúci súhlas prezidenta. Otázne je predovšetkým to, či takáto úprava zásadným spôsobom nevybočuje z rámca parlamentnej formy vlády. Absurdne pritom pôsobí skutočnosť, že výkon niektorých právomocí prezidenta je podmienený kontrasignáciou člena vlády. Prezident a vláda (bez dôvery NR SR) si tak svojim súhlasom navzájom podmieňujú výkon niektorých svojich ústavných právomocí. Ďalší problém, ktorý ústavný zákon č. 356/2011 Z. z. svojou nedôslednosťou spôsobil, je ten, že v Ústave SR absentuje prechod právomoci poveriť vládu bez dôvery výkonom jej pôsobnosti na iný ústavný orgán, a to pre prípad nutnosti zastupovania prezidenta.⁴⁷

⁴⁵ Ustanovenie čl. 115 ods. 2 Ústavy SR upravovalo postup po demisii vlády.

⁴⁶ Porovnaj DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Šamorín: Heuréka, 2012, s. 1173.

⁴⁷ Pre podrobnejšiu analýzu nevyhnutnosti prijatia ústavného zákona č. 356/2011 Z. z., ako aj pre podrobnejšiu analýzu jeho dôsledkov, pozri napr. CIBULKA, E.: Vývoj prezidenta v ústavnom systéme Slovenskej republiky (v kontexte zmien Ústavy Slovenskej republiky). *Actas Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*, 2012, roč. 31, č. 1, s. 110 a nasl.

Ad 4)

Prezidentovi Ústava SR zveruje aj dôležité právomoci vo vzťahu k súdnej moci. Tie možno vo všeobecnosti rozdeliť na dve skupiny. Prvú z nich tvoria kreačné právomoci, druhú právomoci, ktorými prezident zasahuje priamo do výsledkov výkonu súdnej moci. Pokiaľ ide o kreačné právomoci, prezident sa podieľa na personálnom obsadzovaní tak všeobecných súdov, ÚS SR, ako aj Súdnej rady SR. Prezidentovi v kreačnej oblasti patria nasledujúce právomoci: (1) vymenúvanie a odvolávanie sudcov všeobecných súdov, a to na návrh Súdnej rady SR; (2) vymenúvanie a odvolávanie predsedu Najvyššieho súdu SR; (3) vymenúvanie a odvolávanie sudcov ÚS SR, a to z dvojnásobného počtu kandidátov zvolených v NR SR a (4) vymenúvanie a odvolávanie predsedu a podpredsedu ÚS SR. Vo vzťahu k Súdnej rade SR, ktorá predstavuje predovšetkým orgán sudcovskej legitimacy, prezidentovi patrí (5) právomoc vymenúvať a odvolávať troch jej členov.

Druhú skupinu prezidentských právomocí vo vzťahu k súdnej moci tvoria tie právomoci, ktoré prezidentovi umožňujú priamo zasahovať do výsledkov výkonu súdnej moci. Ústava SR v rámci tejto kategórie predpokladá právomoc (1) odpúšťať a zmierňovať tresty uložené súdmi v trestnom konaní, ako aj (2) zahladzovanie takýchto odsúdení. V oboch prípadoch prichádza do úvahy forma individuálnej milosti alebo amnestie. Aj popísané právomoci prezidenta zasahujúce do výsledkov výkonu súdnej moci prešli nezanedbateľným vývojom. Pôvodná ústavná úprava totiž prezidentovi zverovala aj právomoc nariadiť, aby sa trestné stíhanie ani nezačínalo a pokiaľ sa už začalo, aby sa v ňom ďalej nepokračovalo.⁴⁸ Išlo teda o právomoc tzv. abolicie. V dôsledku negatívnych skúseností s realizáciou abolickej právomoci v rámci tzv. Mečiarových amnestií⁴⁹ však napokon túto právomoc prezidentovi vzal ústavný zákon č. 90/2001 Z. z. Ešte takmer „horúcou“ novinkou je aj možnosť Národnej rady rozhodnutie prezidenta, ktorým udelil individuálnu milosť alebo amnestiu, svojím uznesením zrušiť.⁵⁰

Ad 5 a 6)

Ústava SR zveruje prezidentovi aj ďalšie kreačné právomoci. Okrem kreačných právomocí, ktorými sa podieľa na kreovaní vlády a orgánov súdnej moci, prezidentovi patrí aj nasledujúce kreačné právomoci: (1) vymenúvanie a odvolávanie generálneho prokurátora SR, a to na návrh NR SR; (2) vymenúvanie a odvolávanie vedúcich ústredných orgánov, vyšších štátnych funkcionárov a ďalších funkcionárov v prípadoch, ktoré ustanoví zákon; (3) vymenúvanie a odvolávanie rektorov vysokých škôl a (4) vymenúvanie vysokoškolských profesorov.

A napokon, prezidentovi Ústava SR zveruje aj právomoc udeľovať vyznamenania, pokiaľ na to nespĺnomocní iný orgán. Túto právomoc možno označiť ako tradičnú prerogatívu hlavy štátu.⁵¹

⁴⁸ Porovnaj čl. 102 písm. i) Ústavy SR v pôvodnom znení.

⁴⁹ Išlo o dve rozhodnutia predsedu SR o udelení amnestie, ktorý v tom čase vykonával prezidentské právomoci. Konkrétne išlo o rozhodnutia č. 55/1998 Z. z. a č. 214/1998 Z. z.

⁵⁰ Porovnaj čl. 88a Ústavy SR, ktorý bol doplnený ústavným zákonom č. 71/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

⁵¹ V súvislosti s touto ústavnou právomocou prezidenta je do určitej miery problematický zákon č. 261/2017 Z. z. o štátnej cene Jozefa Miloslava Hurbana a štátnej cene Alexandra Dubčeka, ktorý udeľovanie po-

Pokiaľ ide o stručnú komparáciu vývoja právomocí prezidenta SR s právomocami, ktoré zverovala prezidentovi Ústavná listina ČSR, je možné konštatovať, že právomoci oboch hláv štátov boli podobné. Osobitne to platí o prvej z nami spomenutých skupín, čiže o právomociach vo vzťahu k zahraničiu a bezpečnosti štátu (napr. zastupovanie štátu navonok, dojednávania a ratifikácia medzinárodných zmlúv či prijímanie a poverovanie vyslancov). Výraznú podobnosť je však možné hľadať aj v ostatných oblastiach (právo suspenzívneho veta, podávanie správ o stave republiky či vymenúvanie vysokoškolských profesorov). Črtou ústavnej úpravy právomocí prezidenta ČSR však je, na rozdiel od ústavnej úpravy v prípade jeho slovenského „nástupcu“, výraznejšia obsahová stručnosť. Táto stručnosť sa týka, okrem iného, najmä kreačných právomocí prezidenta vo vzťahu k vláde. Z obsahového hľadiska sú však aj tieto právomoci veľmi podobné. Podobnosť sa dokonca týka aj právomoci, ktorú sme označili za nie práve typickú pre ústavné systémy vychádzajúce z parlamentnej formy vlády, teda právomoci prezidenta zúčastňovať sa na zasadnutiach vlády a predsedáť im. Aj v prostredí Československej republiky však túto právomoc možno hodnotiť rozporuplne. Ako uvádza napr. F. Weyr, ide pravdepodobne o pozostatok tzv. korunných rád z monarchistických čias. Rovnaký autor navyše dodáva, že účasť a predsedanie prezidenta na zasadnutiach vlády sa ani počas existencie Československej republiky nestala pravidlom.⁵² V tejto otázke však, ako sme už uviedli vyššie, došlo počas formovania ústavného postavenia prezidenta SR k vzdialeniu sa od pôvodného československého modelu, nakoľko jedna z noviel Ústavy SR prezidentovi túto právomoc odobrala.

SPÔSOB VÝKONU PRÁVOMOCÍ PREZIDENTA

Ústavné postavenie hlavy štátu neformuluje len rozsah a povaha právomocí, ktoré jej ústava zveruje. Nezanedbateľný vplyv na celkové postavenie hlavy štátu má aj spôsob ich výkonu. To, akým spôsobom má hlava štátu svoje právomoci vykonávať z nej môže v konečnom dôsledku urobiť len ceremoniálnu hlavu štátu, avšak, na druhej strane, opačným dôsledkom môže byť aj jej silné mocenské postavenie. V plnej miere to platí aj v prípade prezidenta SR.

Právomoci hlavy štátu, vrátane právomocí prezidenta SR, môžeme so zreteľom na spôsob ich výkonu rozdeliť na autonómne právomoci a viazané právomoci. Za autonómne právomoci môžeme označiť tie právomoci, ktoré môže hlava štátu vykonávať sama bez nevyhnutnej súčinnosti s iným ústavným orgánom. Naopak, viazanými právomocami sú tie právomoci, ktoré hlava štátu môže vykonávať len v súčinnosti s inými ústavnými orgánmi. Táto súčinnosť pritom môže mať rôznu podobu. Môže ísť napr. o nevyhnutnosť predchádzajúceho návrh, bez ktorého hlava štátu svoju právomoc realizovať nemôže (*ex ante* súčinnosť) alebo môže ísť o inštitút kontrasignácie, ktorým sa realizácia právomoci hlavy štátu následne potvrdzuje (*ex post* súčinnosť). Sú to práve

dobných ocenení, akými sú štátne vyznamenania, zveril predsedovi NR SR a vláde SR. Ústavnosť tohto zákona bola napokon napadnutá aj na ÚS SR. Predmetné konanie je vedené pod sp. zn. PL. ÚS 4/2018 a v čase odovzdania rukopisu (začiatok mája 2018) nebolo zatiaľ vo veci meritórne rozhodnuté.

⁵² Porovnaj WEYR, F.: *Československé právo ústavné*. Praha: Melantrich, 1937, s. 204.

viazané (menovacie resp. kreačné) právomoci, ktoré prezident môže realizovať len na návrh, ktoré v praktickom fungovaní ústavného systému SR, pokiaľ ide o miesto prezidenta v ňom, spôsobujú najväčšie ťažkosti.

Pokiaľ ide o vývoj spôsobu výkonu právomocí prezidenta SR, možno pozorovať dve základné línie. Jednou vývojovou líniou sú novelizácie pôvodného textu Ústavy SR ústavnými zákonmi, druhou je rozhodovacia činnosť ÚS SR.

Ústavným zákonom, ktorý výraznejším spôsobom zmenil spôsob výkonu prezidentských právomocí, bol ústavný zákon č. 9/1999 Z. z. Tento ústavný zákon zakotvil, a ďalšia novela Ústavy SR, t. j. ústavný zákon č. 90/2001 Z. z. precizovala, tzv. inštitút kontrasignácie aktov hlavy štátu. Ide o inštitút tradične spájaný s ústavnými systémami vychádzajúcimi z parlamentnej formy vlády. V podobe, v akej bol zavedený do ústavného systému SR predstavuje nevyhnutnosť spolupodpisania (kontrasignácie) vybraných rozhodnutí prezidenta buď predsedom vlády alebo predsedom vlády povereným ministrom.⁵³ Dôsledkom kontrasignácie rozhodnutia prezidenta je jednak platnosť dotknutého rozhodnutia, ako aj Ústavou SR výslovne konštatovaný prechod zodpovednosti za takéto rozhodnutie prezidenta na vládu. Pokiaľ ide o vecný rozsah inštitútu kontrasignácie, Ústava SR kontrasignáciu zaviedla len vo veľmi úzkom rozsahu, čiže len vo vzťahu k niektorým právomociam prezidenta. Ide o nasledujúce právomoci: (1) prijímanie, poverovanie a odvolávanie vedúcich diplomatických misií; (2) odpúšťanie a zmierňovanie trestov uložených súdmi v trestnom konaní a zahládzania odsúdení, avšak len vo forme amnestie a (3) hlavné velenie ozbrojeným silám. Takto zavedený inštitút kontrasignácie možno považovať za riešenie, ktoré zostalo niekde na „pol ceste“. Zavedenie predmetného inštitútu do ústavného systému SR tak možno hodnotiť skôr ako riešenie formálne a „propagačné“, ktorým mal ústavodarca snahu o akési priblíženie postavenia prezidenta SR k postaveniu hlavy štátu v klasickej parlamentnej forme vlády, no bez všetkých s tým spojených dôsledkov. Vzhľadom na uvedené sa javí *de constitutione ferenda* ako vhodné precizovať spôsob výkonu prezidentských právomocí, a to buď zaviesť inštitút kontrasignácie aj vo vzťahu k ďalším právomociam prezidenta SR majúcom exekutívny charakter, alebo tento inštitút, ktorý je napr. vo svojej podstate len ťažko zlučiteľný s priamou voľbou hlavy štátu občanmi, z ústavného systému úplne vypustiť.⁵⁴

Oveľa bohatší je vývoj spôsobu výkonu právomocí prezidenta SR realizovaný prostredníctvom rozhodovacej činnosti ÚS SR. Táto sa týka v podstate výlučne menovacích či kreačných právomocí prezidenta, pretože práve tieto právomoci sa v praktickom ústavnopolitickom živote ukázali ako problematické. To, do akej miery k tomu prispelo znenie textu Ústavy SR a do akej miery politická kultúra, je však už na samostatnú polemiку.⁵⁵

⁵³ Porovnaj čl. 102 ods. 2 Ústavy SR.

⁵⁴ Viac k hodnoteniu inštitútu kontrasignácie aktov hlavy štátu v podmienkach ústavného systému SR napr. v DOMIN, M.: *Inštitút kontrasignácie aktov hlavy štátu. Osobitne v podmienkach ústavného systému Slovenskej republiky*. Bratislava: PraF UK, 2015, s. 125 a nasl.

⁵⁵ Viac k problematike uplatňovania menovacích resp. kreačných právomocí prezidenta SR pozri napr. v CIBULKA, L.: Kreačné právomoci prezidenta SR – koncepčné otázky ich uplatňovania? In: *Proměny dělby moci: Děla moci v ústavním systému České republiky a Polské republiky*. Olomouc: Iuridicum Olomou-cense, 2015, s. 161–170; DRGONEC, J.: Menovacie právomoci prezidenta Slovenskej republiky (1.) In: *Zo súdnej praxe*, 2014, roč. 19, č. 1, s. 2–6; DRGONEC, J.: Menovacie právomoci prezidenta Slovenskej

Prvé z rozhodnutí ÚS SR, ktoré prispeli k vývoju spôsobu výkonu právomoci prezidenta, sme už spomenuli v rámci predchádzajúcej časti. Išlo o uznesenie ÚS SR sp. zn. I. ÚS 39/93,⁵⁶ ktorým Ústavný súd podal taký výklad relevantných ustanovení Ústavy SR,⁵⁷ v zmysle ktorého prezidentovi nevzniká povinnosť vyhovieť návrhu predsedu vlády na odvolanie člena vlády. Povinnosťou prezidenta je len sa predmetným návrhom zaoberať. Ako sme však už konštatovali, ústavodarca v snahe o prekonanie tohto rozhodnutia ÚS SR reagoval novelou Ústavy SR a korekciou použitého slovného spojenia, aj keď nie úplne dôsledným spôsobom.

Trend praktických sporov ohľadom výkladu spôsobu výkonu kreačných právomocí prezidenta pokračoval aj po r. 1993. Ústavný súd vo svojom uznesení sp. zn. PL. ÚS 14/06⁵⁸ podal výklad právomoci prezidenta vymenúvať vedúcich ústredných orgánov. *In concreto* išlo o vymenúvanie viceguvernéra Národnej banky Slovenska. Ústavný súd dal v citovanom rozhodnutí za pravdu prezidentovi, keď uviedol, že prezident návrhu na vymenovanie nevyhovie v prípade, pokiaľ navrhnutý kandidát nespĺňa zákonné predpoklady pre výkon danej funkcie. Na toto rozhodnutie čiastočne ÚS SR nadviazal v r. 2012, kedy podal výklad právomoci prezidenta vymenúvať generálneho prokurátora SR. V danom prípade vznikol spor medzi NR SR, ktorá v zmysle ústavných pravidiel zvolila kandidáta na funkciu generálneho prokurátora, a prezidentom, ktorý tohto kandidáta za generálneho prokurátora nevymenoval. Konečné rozhodnutie ÚS SR v tejto veci vyvolalo značné kontroverzie, o čom svedčí aj viacero odlišných stanovísk jednotlivých sudcov ÚS SR. Ústavný súd v uznesení sp. zn. PL. ÚS 4/2012⁵⁹ priznal prezidentovi možnosť nevymenovať generálneho prokurátora nie len z dôvodu nesplnenia zákonných predpokladov na nevymenovanie, ale aj z ďalšieho, pomerne vágne formulovaného dôvodu. Týmto dôvodom môže byť závažná skutočnosť vzťahujúca sa na osobu kandidáta na funkciu generálneho prokurátora, ktorá dôvodne spochybňuje jeho schopnosť vykonávať funkciu spôsobom neznižujúcim vážnosť danej ústavnej funkcie, resp. spôsobom, ktorý by bol v rozpore s poslaním prokuratúry.

A napokon, najaktuálnejším problémom je otázka spôsobu, akým má prezident vykonávať svoju právomoc vymenúvať sudcov ÚS SR. Kľúčovou je otázka, či prezident má povinnosť z dvojnásobného počtu kandidátov, ktorých mu predkladá NR SR, vždy polovicu z nich vymenovať. Koreňom sporu bol postup prezidenta, ktorý v r. 2014 zo šiestich kandidátov, ktorých mu na tri uvoľnené miesta sudcov ÚS SR zvolila Národná rada, vymenoval len jedného. Opieral sa pritom o všeobecné závery rozhodnutia ÚS SR, ktoré bolo vydané vo veci generálneho prokurátora. Návrh na výklad relevantných ustanovení Ústavy SR Ústavný súd v tejto veci meritórne prejednať odmietol, a to z dôvodu, že vec, podľa názoru väčšiny pléna ÚS SR, už nebola sporná. Ústavný súd v tomto uznesení, sp. zn. PL. ÚS 45/2015,⁶⁰ odkázal na nález III. ÚS 571/2014,⁶¹ kto-

republiky (2.) In: *Zo súdnej praxe*, 2014, roč. 19, č. 2, s. 53–58 alebo MAJERČÁK, T.: Kreačné právomoci prezidenta Slovenskej republiky. *Justičná revue*, 2012, roč. 64, č. 10, s. 1148–1164.

⁵⁶ Uznesenie ÚS SR z 2. júna 1993, sp. zn. I. ÚS 39/93.

⁵⁷ Išlo o čl. 116 ods. 4 Ústavy SR.

⁵⁸ Uznesenie ÚS SR z 23. septembra 2009, sp. zn. PL. ÚS 14/06.

⁵⁹ Uznesenie ÚS SR z 24. októbra 2012, sp. zn. PL. ÚS 4/2012.

⁶⁰ Uznesenie ÚS SR z 28. októbra 2015, sp. zn. PL. ÚS 45/2015.

⁶¹ Nález ÚS SR zo 17. marca 2015, sp. zn. III. ÚS 571/2014.

rým jeden zo senátov Ústavného súdu rozhodol o porušení základných práv kandidátov na sudcov ÚS SR tým, že ich prezident SR odmietol vymenovať. Celý spor vyvrcholil nálezom ÚS SR zo 6. decembra 2017, sp. zn. I. ÚS 575/2016, ktorým aj ďalší senát rozhodol o tom, že prezident svojimi rozhodnutiami o nevymenovaní kandidátov na sudcov ÚS SR porušil ich základné práva. Ústavný súd súčasne týmto rozhodnutím opäť zrušil sporné rozhodnutia prezidenta a *expressis verbis* prezidentovi prikázal, aby vo veci znova konal a rozhodol tak, že z dostatočne zvoleného počtu kandidátov navrhnutých Národnou radou vymenoval troch za sudcov ÚS SR. Prezident napokon rozhodnutie ÚS SR rešpektoval a na zostávajúce voľné miesta sudcov ÚS SR vymenoval.

Pokiaľ ide o komparáciu so spôsobom výkonu právomocí prezidenta ČSR, ten nebol zásadným spôsobom ovplyvnený rozhodovacou činnosťou vtedajšieho ústavného súdu. Súviselo to jednak so skutočnosťou, že Ústavný súd ČSR prakticky fungoval len desať rokov, avšak predovšetkým so skutočnosťou, že prvý ústavný súd na našom území nemal právomoc podávať výklad ústavy ako samostatný výsledok konania.⁶² Naopak, pokiaľ ide o inštitút kontrasignácie aktov hlavy štátu, v tomto prípade možno vidieť čiastočné približovanie sa ústavného postavenia prezidenta SR prvorepublikovému modelu hlavy štátu. Avšak, ako sme už načrtli v úvode, rozsah kontrasignovaných právomocí prezidenta ČSR bol oveľa väčší. Kontrasignácia zodpovedným ministrom bola nevyhnutným predpokladom platnosti všetkých prezidentových úkonov moci vládne alebo výkonnej.⁶³ Aj napriek tomu, že Ústavná listina ČSR z formálneho hľadiska vyžadovala kontrasignáciu pri všetkých aktoch prezidenta týkajúcich sa výkonnej resp. vládnej moci, dobová ústavnoprávna literatúra takúto skutočnosť relativizovala.⁶⁴

ZODPOVEDNOSŤ PREZIDENTA

V predchádzajúcich častiach sme sa venovali jednak právomociam prezidenta SR ako takým, ako aj spôsobu ich výkonu. Ústavné postavenie prezidenta však nie je ovplyvnené len tým, čo môže či nemôže prezident ako hlava štátu konať, ale nepochybne aj tým, či nesie za výkon svojej funkcie zodpovednosť.

Typickým znakom ústavných systémov vychádzajúcich z klasickej parlamentnej formy vlády bola nezodpovednosť hlavy štátu za výkon svojej funkcie, spravidla s výnimkou zodpovednosti za porušenie ústavy či zodpovednosti za vlastizradu (velezradu). Nezodpovednosť hlavy štátu je neraz v ústave štátu aj *expressis verbis* vyjadrená.⁶⁵ Ústava SR v pôvodnom znení výslovne nezakotvovala ani zodpovednosť a ani nezodpovednosť prezidenta. Výnimkou bola možnosť stíhať prezidenta pre vlastizra-

⁶² Pre podrobnosti pozri napr. DRGONEC, J.: *Ochrana ústavnosti Ústavným súdom Slovenskej republiky*. Žilina: Eurokódex, 2010, s. 21 a nasl.

⁶³ Porovnaj § 68 Ústavnej listiny ČSR.

⁶⁴ Porovnaj napr. WEYR, F.: *Československé právo ústavní*. Praha: Melantrich, 1937, s. 185.

⁶⁵ Porovnaj napr. čl. 54 ods. 3 Ústavy Českej republiky, v zmysle ktorého „prezident republiky nie je za výkon svojej funkcie zodpovedný“ alebo čl. 90 Ústavy Talianska, podľa ktorého „prezident republiky nie je zodpovedný za svoje konanie pri výkone prezidentských právomocí, s výnimkou prípadu velezrady alebo porušenia Ústavy“.

du.⁶⁶ Avšak, Ústava SR vo svojom pôvodnom znení zakotvovala, že NR SR môže prezidenta odvolať, a to ak vyvíja činnosť smerujúcu proti zvrchovanosti a územnej celistvosti SR alebo činnosť smerujúcu k odstráneniu demokratického ústavného zriadenia.⁶⁷ Návrh na odvolanie mohla podať nadpolovičná väčšina všetkých poslancov a o odvolaní Národná rada rozhodovala ústavou väčšinou, t. j. hlasmi minimálne troch pätín všetkých poslancov. Najmä ústavná dikcia „*činnosť smerujúcu proti zvrchovanosti a územnej celistvosti Slovenskej republiky*“ umožňovala veľmi široký výklad obsahu dôvodov na odvolanie prezidenta a teda i na vyodenie zodpovednosti za jeho konanie. Z uvedeného vyplýva, že Ústava SR vo svojom pôvodnom znení, aj napriek tomu, že to výslovne neformulovala, predpokladala zodpovednosť prezidenta, aj keď len v obmedzenom rozsahu.

K zmene ústavnej úpravy zodpovednosti prezidenta SR došlo novelou Ústavy SR vykonanou už spomínaným ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z. Túto zmenu však nemožno označiť za koncepcnú, nakoľko zodpovednosť prezidenta zostala zachovaná. Došlo však k jej výraznej úprave, a to tak pokiaľ ide rozsah, ako aj pokiaľ ide o procesný postup jej vyodenia.

Spomínaný ústavný zákon v nadväznosti na zmenu spôsobu voľby prezidenta zakotvil nové znenie čl. 106 Ústavy SR. V citovanom článku stanovil, že prezidenta možno odvolať z funkcie pred skončením volebného obdobia ľudovým hlasovaním o odvolaní prezidenta, ktoré môže byť vyvolané výlučne uznesením NR SR prijatým hlasmi trojpätinovej väčšiny všetkých jej poslancov. Novoformulovaný čl. 106 Ústavy SR, na rozdiel od jeho pôvodného znenia, už žiadnym spôsobom neformuloval konanie prezidenta, ktoré môže viesť k jeho odvolaniu. Vzhľadom na uvedené (prinajmenšom) od tohto okamihu môžeme zodpovednosť prezidenta zakotvenú v čl. 106 Ústavy SR shodnotiť ako formu ústavnopolitickej zodpovednosti. Súčasne však, s cieľom zabránenia potenciálneho zneužívania inštitútu ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta zo strany NR SR, Citovaný ústavný zákon zakotvil povinnosť prezidenta rozpustiť NR SR v prípade, ak by nebol v ľudovom hlasovaní odvolaný.⁶⁸

Zakotvenie inštitútu ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta však nebola jediná novinka, ktorú v oblasti ústavnopolitickej zodpovednosti ústavný zákon č. 9/1999 Z. z. priniesol. Ako sme uviedli už v predchádzajúcej časti príspevku, tento ústavný zákon zakotvil a ďalšia novela Ústavy SR, t. j. ústavný zákon č. 90/2001 Z. z. precizovala, tzv. inštitút kontrasignácie aktov hlavy štátu. Formálnym účinkom kontrasignácie je, ako už bolo uvedené, platnosť dotknutého rozhodnutia (aktu) prezidenta. V rámci výkladu o zodpovednosti prezidenta má však väčší význam materiálny účinok kontrasignácie. Dôsledkom kontrasignácie rozhodnutia prezidenta je totiž aj Ústavou SR výslovne konštatovaný prechod zodpovednosti za takéto rozhodnutie prezidenta na vládu SR. Aj napriek skutočnosti, že v odbornej literatúre nepanuje úplná zhoda nad povahou zodpovednosti za kontrasignované akty hlavy štátu, možno sa prikloniť k tvrdeniu, že vláda preberá ústavnopolitickú zodpovednosť za kontrasigno-

⁶⁶ Porovnaj čl. 107 Ústavy SR v pôvodnom znení.

⁶⁷ Porovnaj čl. 106 Ústavy SR v pôvodnom znení.

⁶⁸ Prezident nie je v ľudovom hlasovaní odvolaný v prípade, pokiaľ za jeho odvolanie nahlasovala nadpolovičná väčšina všetkých oprávnených voličov. Porovnaj čl. 106 ods. 2 Ústavy SR.

vané rozhodnutia prezidenta.⁶⁹ Dôsledkom takejto zodpovednosti následne môže byť, v krajnom prípade, aj vyslovenie nedôvery vláde zo strany NR SR.

Ústavný zákon č. 9/1999 Z. z. priniesol zmeny aj v otázke ústavnoprávnej zodpovednosti prezidenta, teda jeho zodpovednosti, ktorú môže sankcionovať ÚS SR. Podľa novoformulovaného čl. 107 Ústavy SR možno prezidenta stíhať za dva druhy skutkov, a to za vlastizradu a za úmyselné porušenie ústavy.⁷⁰ Obžalobu podáva NR SR trojpätinovou väčšinou hlasov všetkých jej poslancov. Úlohu súdneho orgánu vykonáva ÚS SR. Ústavný súd rozhoduje rozsudkom a odsudzujúce rozhodnutie znamená jednak stratu funkcie prezidenta, ako aj ineligibilitu odsúdenej osoby. Pokiaľ ide o kvalifikáciu skutku, Ústava SR to, čo je potrebné považovať za vlastizradu, nevymedzuje. Vykonávací predpis, čiže zákon o Ústavnom súde,⁷¹ výslovne ustanovuje, že na právnu kvalifikáciu skutku vlastizrady je ÚS SR viazaný Trestným zákonom. Pre samotné konanie pred Ústavným súdom sa majú primerane použiť ustanovenia procesného predpisu, ktorým je v tomto prípade Trestný poriadok.⁷² Zo súčasného znenia čl. 107 Ústavy SR je možné ďalej vyvodit' aj to, že prezident nie je počas výkonu svojej funkcie trestnoprávne a ani administratívnoprávne zodpovedný, s výnimkou zodpovednosti za spáchanie priestupku, v prípade ktorého je však situácia zložitejšia. Novela zákona o priestupkoch síce v r. 2012 výslovne zaviedla zodpovednosť prezidenta za priestupky, no takáto úprava by mohla byť v rozpore s čl. 107 Ústavy.⁷³ Občianskoprávna zodpovednosť prezidenta SR však ústavnou úpravou nie je dotknutá.⁷⁴

Ak stručne popísaný vývoj otázky zodpovednosti prezidenta SR porovnáme s prezidentom ČSR, je v prvom rade potrebné oddeliť ústavnopolitickú a ústavnoprávnu zodpovednosť. Pokiaľ ide o ústavnopolitickú zodpovednosť, v tomto prípade možno konštatovať, že postavenie prezidenta SR bolo zásadné odlišné tak podľa pôvodného znenia Ústavy SR, ako aj po jej neskoršej novelizácii. Prezident ČSR totiž v zmysle § 66 Ústavnej listiny ČSR *expressis verbis* nebol za výkon svojho úradu zodpovedný.⁷⁵ Túto, pre parlamentné formy vlády klasickú ústavnopolitickú nezodpovednosť podčiarkovala aj ústavná požiadavka na kontrasignáciu všetkých prezidentových úkonov moci vládnej a výkonnej členom vlády, ktorý následne aj za prejavy prezidenta súvisiace s výkonom jeho úradu zodpovedal. Prvorepubliková ústavná úprava taktiež nepoznala inštitút, ktorý by umožňoval prezidenta z funkcie odvolať. Pokiaľ ide o ústavnoprávnu zodpovednosť, v tejto otázke je si postavenie oboch hláv štátu bližšie. Zásadným roz-

⁶⁹ Viac k podobe zodpovednosti za kontrasignované akty hlavy štátu pozri napr. v DOMIN, M.: Zodpovednosť za kontrasignované rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky. *Justičná revue*, 2013, roč. 65, č. 4, s. 443–463.

⁷⁰ K zodpovednosti prezidenta SR za vlastizradu a úmyselné porušenie ústavy pozri napr. aj DRGONEC, J.: Obžaloba na prezidenta SR vo svetle prvej skúsenosti. *Justičná revue*, 2013, roč. 65, č. 6–7, s. 908–924.

⁷¹ Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov.

⁷² Porovnaj § 74 zákona o Ústavnom súde.

⁷³ Viac ku vzťahu zákonnej úpravy priestupkového práva a čl. 107 Ústavy napr. v DOMIN, M.: Zrušenie priestupkovej imunity a prezident Slovenskej republiky. *Justičná revue*, 2012, roč. 64, č. 4, s. 531–541.

⁷⁴ Porovnaj napr. DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava: C. H. Beck, 2015, s. 1250.

⁷⁵ Politickú nezodpovednosť prezidenta ČSR však výrazne relativizoval napr. F. Weyr. Pre podrobnosti pozri napr. WEYR, F.: *Československé právo ústavné*. Praha: Melantrich, 1937, s. 186.

dielom je len to, že Ústava SR po jej novelizácii rozšírila ústavnoprávnu zodpovednosť hlavy štátu aj za úmyselné porušenie ústavy, zatiaľ čo Ústavná listina ČSR poznala len zodpovednosť za velezradu.⁷⁶ Ďalšia odlišnosť sa týkala orgánu, ktorý v procese stíhania prezidenta predstavoval súdny orgán. V podmienkach ČSR ním bol Senát, čiže horná parlamentná komora.

ZASTUPOVANIE PREZIDENTA

Ústavné postavenie hlavy štátu nepochybne dotvára aj ústavná úprava jej zastupovania. V prípade prezidenta ako individuálnej hlavy štátu totiž prípadná absencia osoby, ktorá túto funkciu vykonáva, môže, na rozdiel od kolektívnych orgánov akými sú parlament alebo vláda, spôsobiť nezanedbateľné poruchy v chode ústavného systému.

Aj vzhľadom na uvedenú skutočnosť Ústava SR inštitút zastupovania prezidenta SR poznala už vo svojom pôvodnom znení. Zastupovanie prezidenta bolo a je založené na koncepcii, že v prípade, ak nastane Ústavou SR predpokladaná potreba zastupovania prezidenta, jeho vybrané právomoci *ex constitutione* a *ipso facto* prejdú na iný ústavný orgán. Pôvodne týmto orgánom bola len vláda SR, resp. jej predseda. Dôvody, ktoré takpovediac „aktivizujú“ zastupovanie prezidenta SR, zostali rovnaké do dnes. Ide o prípad, (1) ak prezident nie je zvolený; (2) ak sa úrad prezidenta uvoľnil a ešte nie je zvolený nový prezident; (3) ak nový prezident síce zvolený bol, no ešte nezložil sľub a o prípad, (4) ak prezident nemôže svoju funkciu vykonávať pre závažné dôvody. Problematika prechodu konkrétnych právomocí prezidenta je však rovnako poznamenaná „hľadaním“. Článok 105, ktorý tento inštitút vždy upravoval, patrí k azda najčastejšie novelizovaným ustanoveniam Ústavy SR. V procese realizácie pôvodného textu Ústavy SR sa totiž ukázalo, že v čase, kedy potreba zastupovania prezidenta SR v praxi skutočne vznikla, neprešli jeho viaceré významné právomoci na žiadny iný ústavný orgán, čo mohlo spôsobiť vznik ústavných kríz.

Už prvé dve priame novelizácie Ústavy SR, a to ústavný zákon č. 244/1998 Z. z. a ústavný zákon č. 9/1999 Z. z. sa dotkli úpravy zastupovania prezidenta. Pôvodné znenie čl. 105 totiž nezakotvovalo prechod všetkých právomocí prezidenta na iný ústavný orgán. Na vládu SR ako celok prechádzali všetky prezidentské právomoci okrem právomoci rozpustiť NR SR, právomoci podpisovať zákony, právomoci vymenúvať a odvolávať členov vlády a právomoci vymenúvať a odvolávať vedúcich ústredných orgánov a vyšších štátnych funkcionárov, ako aj profesorov a rektorov vysokých škôl a vymenúvať a povyšovať generálov. Na osobu predsedu vlády prechádzala právomoc hlavného velenia ozbrojených síl. Na načrtnutý nedostatok, najmä absenciu zastupovania právomoci vymenúvať vládu a rozpúšťať NR SR, reagoval ústavný zákon č. 244/1998 Z. z. Týmto ústavným zákonom sa ponechalo pravidlo, že na vládu prechádzajú všetky právomoci prezidenta až na niekoľko výnimiek. Súčasne však zakotvil, že niektoré právomoci prechádzajú na predsedu NR SR. Išlo práve o vymenúvanie a odvolávanie predsedu a ostatných členov

⁷⁶ Porovnaj § 67 Ústavnej listiny ČSR.

vlády a právomoc vymenúvať a odvolávať vedúcich ústredných orgánov a vyšších štátnych funkcionárov, ako aj profesorov a rektorov vysokých škôl. Zmeny v rozsahu zastupovania prezidentských právomocí zaznamenali aj dve ďalšie novely Ústavy SR, a to ústavný zákon č. 9/1999 Z. z. a ústavný zákon č. 90/2001 Z. z. Svojej „zastupiteľnosti“ sa konečne dočkala predovšetkým právomoc rozpustiť NR SR, ktorá podľa pôvodného textu Ústavy SR mala nezastupiteľný charakter. Zmeny sa dočkala aj právomoc udeľovať milosť a amnestiu, ktorá sa, naopak, po negatívnych skúsenostiach s tzv. Mečiarovými amnestiami, stala nezastupiteľnou.

De constitutione lata je teda ústavný inštitút zastupovania prezidenta SR postavený na koncepcii, že v prípade, pokiaľ nastane niektorá z vyššie uvedených Ústavou SR predpokladaných skutočností, vybrané právomoci prechádzajú na vládu SR, na predsedu vlády SR a na predsedu NR SR. Niektoré právomoci však, ako sme už naznačili, neprechádzajú na žiadny iný ústavný orgán. V prípade právomoci rozhodovať o odpustení trestu či o zahľadení odsúdenia vo forme individuálnej milosti alebo amnestie nemožno hovoriť o probléme. Problémom však je opomenutie, ktoré sme už spomenuli pri výklade o právomociach prezidenta. Na žiadny ústavný orgán totiž podľa platného znenia Ústavy SR neprechádza právomoc prezidenta poveriť vládu, ktorá stratila dôveru Národnej rady, ďalším výkonom jej pôsobností až do vymenovania novej vlády.

Osobitným dôvodom nie ani tak zastupovania ako skôr zbavenia funkcie prezidenta SR je neschopnosť túto funkciu vykonávať po relatívne dlhé obdobie. Pôvodné znenie Ústavy SR zakotvovalo, že ak prezident nemôže svoju funkciu vykonávať dlhšie ako jeden rok, NR SR ho z funkcie odvolá.⁷⁷ V súvislosti so zmenou spôsobu voľby prezidenta však ústavný zákon č. 9/1999 Z. z. právomoc NR SR nahradil právomocou Ústavného súdu. Lehotu však súčasne skrátil z jedného roka na šesť mesiacov. Ak teda prezident nemôže svoju funkciu vykonávať dlhšie ako šesť mesiacov, ÚS SR vyhlási, že funkcia prezidenta sa uvoľnila.

Pokiaľ ide o komparáciu so zastupovaním prezidenta ČSR, možno konštatovať, že oba modely si spočiatku boli blízke, no vzájomné odlišnosti sa postupným vývojom ústavného postavenia prezidenta SR prehlbovali. V prípade, pokiaľ prezident ČSR nebol zvolený alebo bol zaneprázdnený alebo chorý, výkon jeho právomocí taktiež *ex constitutione* prechádzal na vládu. A rovnako ako v prípade SR, aj v prípade Československej republiky platilo, že vláda mohla poveriť svojho predsedu výkonom jednotlivých úkonov náležiacich do prezidentských právomocí.⁷⁸ Podobnosť oboch modelov sa týka aj problematickej identifikácie toho, či nastali dôvody zastupovanie prezidenta. Ako uvádza F. Weyr, Ústavná listina ČSR nedávala odpoveď na to, ako zistiť či dôvody zastupovania nastali.⁷⁹ To, v čom sa však československý model od toho slovenského líšil, bol inštitút námestníka prezidenta. Ten zastupoval prezidenta ČSR v prípade, pokiaľ bol prezident zaneprázdnený alebo chorý dlhšie ako šesť mesiacov. Kumulatívnou podmienkou bolo uznesenie vlády. Na základe takéhoto uznesenia vlády následne námestníka prezidenta ČSR zvolilo Národné zhromaždenie.

⁷⁷ Porovnaj čl. 105 ods. 2 Ústavy SR v pôvodnom znení.

⁷⁸ Porovnaj § 60 Ústavnej listiny ČSR.

⁷⁹ Porovnaj WEYR, F.: *Československé právo ústavné*. Praha: Melantrich, 1937, s. 209.

V príspevku sme sa snažili o stručné zhrnutie formovania ústavného postavenia prezidenta SR, a to na podklade vývoja ústavnej úpravy piatich vecných oblastí, ktoré vo svojom súhrne definujú ústavné postavenie každej hlavy štátu.

Na základe analýzy vývoja spôsobu ustanovovania prezidenta do jeho funkcie, jeho právomocí, osobitne spôsobu výkonu jeho právomocí, ako aj na základe analýzy vývoja zodpovednosti prezidenta a inštitútu jeho zastupovania možno konštatovať, že ústavné postavenie prezidenta SR *de lege lata* sa tomu pôvodnému výrazne vzdialilo. „Ubehnutá“ vzdialenosť síce nie je až taká, ktorá by nás oprávňovala hovoriť napr. o tom, že prezident SR má v súčasnosti postavenie hlavy štátu ako v prezidentskej forme vlády, no súčasne nemožno tieto zmeny označiť ani za bezvýznamné. Za azda najzásadnejšiu možno označiť zmenu spočívajúcu v zavedení priamej voľby prezidenta občanmi. Aj napriek pochybnostiam o dôvodoch, ktoré k tomu ústavodarcu viedli, možno súhlasiť s názormi, a ďalší ústavný vývoj to aj potvrdil, že zavedenie priamej voľby hlavy štátu bolo správne.⁸⁰ Zavedenie priamej voľby síce nebolo sprevádzané výrazným formálnym posilnením prezidentských právomocí, no k posilneniu postavenia prezidenta nepochybne prispel ÚS SR, v prípade rozhodovacej činnosti ktorého možno identifikovať trend posilňovania postavenia prezidenta, a to najmä jeho diskrecie pri výkone kreačných právomocí, azda s výnimkou riešenia sporu ohľadom spôsobu výkonu jeho právomoci vymenúvať sudcov tohto súdu. Pri konštatovaní posilnenia postavenia prezidenta nemožno zabúdať, samozrejme, ani na novelu Ústavy SR vykonanú ústavným zákonom č. 356/2011 Z. z., nech už jej obsah samotný hodnotíme akokoľvek. Záver o určitom posilnení postavenia prezidenta výrazne nenaruša ani zavedenie inštitútu kontrasignácie jeho rozhodnutí, a to predovšetkým so zreteľom na jeho „nedotiahnutie“ do komplexnejšej podoby. Náš záver zásadnejšie nenaruša ani formálne posilnenie zodpovednosti prezidenta, ktoré možno vidieť vo vypustení konkrétnych skutkových podstát konaní, ktoré by mohli viesť k jeho odvolaniu. Vidina praktického využívania inštitútu ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta je totiž viac ako nereálna.

Na úplný záver sme ešte dlžní zodpovedať otázku položenú už v podnápise tohto príspevku. Smerovalo doterajšie formovanie ústavného postavenia prezidenta SR skôr k prvorepublikovému prezidentskému modelu, alebo sa, naopak, od neho vzdiaľuje? Berúc do úvahy všetkých päť vecných oblastí, ktorým sme sa v príspevku venovali, dať jednoznačnú a najmä jednoliatu odpoveď nie je jednoduché. Ak však zdôrazníme tú najzásadnejšiu zmenu v ústavnom postavení prezidenta SR, za ktorú sme označili zavedenie jeho priamej voľby občanmi, vrátane na ňu nadväzujúcich zmien, či už re-

⁸⁰ K otázke výhod či nevýhod priamej voľby hlavy štátu v širšom kontexte pozri napr. aj HLOUŠEK, V.: Přímá volba prezidenta: český kontext. In: NOVÁK, M. – BRUNCLÍK, M. (eds.): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech. Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, s. 263–285; KUBÁT, M.: Přímá volba prezidenta v České republice? In: KYSELA, J. (ed.): *Deset let Ústavy České republiky: Východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, 299 a nasl. či ŠIMÍČEK, V.: Alternativa k navrhovaným způsobům volby prezidenta. *Politologický časopis*, 2001, roč. 8, č. 4, s. 388 a nasl.

alizovaných alebo potenciálnych, možno sa skôr prikloniť k odpovedi, že postavenie prezidenta SR sa svojmu, dnes už storočnému modelu, postupne vzdáva.

prof. JUDr. Ľubor Cibulka, CSc.
Právnická fakulta UK v Bratislave
lubor.cibulka@flaw.uniba.sk

doc. JUDr. Marek Domin, Ph.D.
Právnická fakulta UK v Bratislave
marek.domin@flaw.uniba.sk

PROČ NEBYLO ČESKOSLOVENSKO REPUBLIKOU HNED OD 28. ŘÍJNA 1918?*

JAN KUKLÍK

Abstract: **Why Czechoslovakia was not proclaimed as a republic directly on 28 October 1918?**

The study deals with the problems connected with the republican form of newly established Czechoslovak state. The Czechoslovak state was solemnly proclaimed in Prague on 28 October 1918 by the Czechoslovak National Committee, which issued the first Czechoslovak Act on the Establishment of the Independent Czechoslovak State, which was published as Act No. 11 of a new Czechoslovak Collection of Laws. A decision on a republican form of government was postponed until negotiations with the Czechoslovak politicians in exile took place in Switzerland. The delegation of the Provisional Government, headed by Edvard Beneš, reached an agreement with the representatives of the National Committee, headed by Kramář, on an independent Czechoslovakia and on its republican form. The republic was finally proclaimed by the Provisional Constitution of 13 November 1918. The delay was caused not only by the revolutionary circumstances connected with the end of WWI, but also because the idea of republic was connected with far reaching democratic political, economic and social reforms and the political leaders of the Czech nation had to accept this.

Keywords: establishment of Czechoslovakia 1918; Czechoslovak constitutional development; Provisional Constitution 1918; republican form of government

Klíčová slova: vznik Československa 1918; recepční zákon; prozatímní ústava; republikánská forma státu

DOI: 10.14712/23366478.2018.19

Vznikající československá státnost je úzce spojena především s tzv. recepčním zákonem a prozatímní ústavou. Jednou z problematických otázek vzniku Československa je rozhodnutí o jeho republikánské formě. Je dokonce možné říci, že Československo se stalo republikou nejprve fakticky, prohlašováním na náměstích, a teprve posléze i ústavně. A i to ústavní zakotvení nebylo příliš povedené.

Vznik československého státu byl vnitropoliticky realizován především Národním výborem, který původně vznikl jako reprezentativní orgán domácí politiky již v roce 1916. V průběhu let 1917–18 dospěly postupně české politické strany k přesvědčení,

* Tento článek byl vypracován v rámci programu PROGRES Q04. Autor je profesorem katedry právních dějin Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

že s rakouskou vládou již nemá cenu dále jednat a že je třeba budoucnost českých zemí hledat mimo dosavadní rámec monarchie. V červenci 1918 byl tedy Národní výbor zásadně reorganizován, aby na základě výsledků posledních voleb do říšské rady, konaných roku 1911, odrážel předpokládanou sílu českých politických stran. Měl celkem 38 členů. Jeho předsedou se stal státoprávní (později národní) demokrat dr. Karel Kramář, místopředsedy agrárník Antonín Švehla a čs. socialista Václav Klofáč, jednatelem sociální demokrat František Soukup.

Národní výbor zřídil svoji kancelář ve dvou místnostech Obecního domu v Praze, které mu zapůjčil Anglický klub. Kancelář organizačně zajišťovala práci komisi výboru, kterými byly komise ústavní, hospodářská, zahraniční, finanční, menšinová, sociálně-politická a tisková. Hlavním účelem práce komisi byla příprava na převzetí moci, neboli, jak se dobově říkalo, na „revoluční převrat“. Vznikly zde i návrhy na první politická, hospodářská a právní opatření samostatného státu. Zároveň začala vznikat síť místních národních výborů, jimž v tu pravou chvíli měla připadnout role představitelů nové moci v regionech. Předpokládané převzetí moci mělo být co nejlépe organizováno, aby se předešlo zmatkům a chaosu, který mohl vyústit v násilí a rovněž zásadní sociální konflikt. Tomu chtěla česká politická reprezentace předejít. Připravené dokumenty ústavně právního charakteru nicméně odpověď na otázku, zda by nový československý stát měl být republikou, nedávají. Existovalo několik návrhů a i ten nejrozpracovanější Pantůčkův hovořil o prozatímní vládě „říše české“ a spíše tak počítal s konstituční monarchií.¹ Ostatně myšlenka na republiku nebyla (nejen) mezi českými politiky do první světové války nijak rozšířená a většina z nich si ji nedovedla ve středoevropském prostoru (podobně jako samostatný český a natož pak československý stát) představit.

Proces vzniku československého státu je poněkud komplikován také tím, že byl jako subjekt mezinárodního práva uznán Dohodovými spojenci² ještě před tím, než jeho vznik „prvním zákonem“ prohlásil Národní výbor, se projevil i v tom, že kromě Národního výboru existovala ještě jedna reprezentace státu – exilová vláda vytvořená 14. října 1918 z Československé národní rady sídlící v Paříži. A zahraniční reprezentace vedená T. G. Masarykem se k myšlence státoprávní podoby nového státu též vyjadřovala. I když byl Masaryk ochoten ještě v roce 1915 připustit, že by se mohlo jednat i o konstituční monarchii (a hledal například vhodného příslušníka britské královské rodiny), v roce 1918 již u něj a jeho spolupracovníků plně převládala orientace na republikánskou formu státu. A tzv. Washingtonská deklarace, předaná Masarykem 17. října 1918 americké vládě a prezidentovi W. Wilsonovi, o tom hovořila jasně. Nejprve odmítla „svatokrátěčné tvrzení, že moc dynastie habsburské a hohenzollernské je původu božského...“, a poté prohlásila, že „naš národ povolal Habsburky na český trůn ze své svobodné vůle a tímtež právem je sesazuje. Prohlašujeme tímto habsburskou dynastii za nehodnou, aby vedla náš národ, a upíráme jí veškerá práva vládnout československé zemi, která, to zde nyní prohlašujeme, bude od nynějška svobodným a nezávislým lidem a národem.“

¹ Pozůstalost A. Meissnera, za zapůjčení xerokopií děkuji dr. Petru Meissnerovi.

² K tomu viz podrobněji KLIMEK, A. et al. (eds.): *Dokumenty československé zahraniční politiky. Vznik Československa 1918*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 1995.

Deklarace poté výslovně potvrdila, že Československo „bude republikou“, která navíc zaručí základní občanská práva a svobody.³

Aby se zajistilo, že obě reprezentace – domácí a zahraniční – budou při vytváření nového československého státu postupovat společně, odjela dne 25. října delegace Národního výboru vedená Karlem Kramářem do Ženevy, kde ve dnech 28.–31. října 1918 vedla jednání s E. Benešem jako zástupcem exilové vlády. Na těchto jednání byla mimo jiné diskutována i otázka formy budoucího státu – tj. zda bude republikou či zda existují nějaké důvody pro zachovat formu konstituční monarchie. V zásadě jediným, kdo na jednáních nepřijal republiku jako formu státu hned a bez rezervy byl Karel Kramář, jakkoli jeho představy o vazbách na, byť reformované, carské Rusko byly po bolševické revoluci v troskách. Oficiální záznamy o výsledku jednání se však pro „republikánské politické zřízení“ vyslovily a Kramář tyto dokumenty podepsal.⁴

Události v Rakousku-Uhersku i doma však dostaly rychlý spád, a proto dne 28. října 1918 přijala v Praze přítomná část předsednictva Národního výboru – Antonín Švehla, František Soukup, Jiří Stříbrný, Alois Rašín a Vavro Šrobár (zvaní proto též „Mužové 28. října“) zákon o vzniku samostatného československého státu. Zákonu, jehož autorem byl Alois Rašín, se také říká recepční zákon, neboť na jeho základě byl přejat do československého práva (recipován) dosavadní rakousko-uherský právní řád a více méně i dosavadní správní organizace. Nicméně právě forma státu byla podle článku I. recepčního zákona ponechána dohodě Národního výboru s exilovou reprezentací („státní formu čs. státu určí Národní shromáždění ve srozumění s ČSNR v Paříži jako orgánové jednomyslné vůle národa“) na výše zmíněném jednání v Ženevě, o jehož výsledcích nebyly v Praze žádné informace. První čs. zákon tak republiku neprohlásil, i když se tak fakticky dělo na shromážděních na náměstích (včetně toho pražského na Václavském náměstí) a paradoxem je, že republika byla požadována již v průběhu generální stávky vyhlášené tzv. Socialistickou radou 14. října 1918.⁵ A tak například Lidové noviny 29. října 1918 na titulní stránce přetiskly provolání Národního výboru a neoznamovaly vyhlášení republiky, ale jen „samostatného československého státu“. Ostatně také zákon č. 1 hovořil o Sbírce zákonů a nařízení státu československého a recepční zákon v ní byl se změnami publikován až pod č. 11/1918 Sb.

Národní výbor, jemuž se měly podřídit všechny správní orgány, v sobě zahrnoval jak nejvyšší exekutivní moc, tak i moc legislativní spočívající v přijímání prvních československých zákonů a nařízení. Práci Národního výboru řídilo jeho předsednictvo,

³ Viz např. KOZÁK, J. B.: *T. G. Masaryk a vznik Washingtonské deklarace v říjnu 1918*. Praha: Melantrich, 1968 s. 46 a s. 64 a násl. Viz též anglický text *Declaration of independence of the Czechoslovak nation by its Provisional Government*, 18 October 1918, Printed for the Czechoslovak Arts Club by the Marchbanks Press, New York 1918 a KOVTUN, G. J.: *The Czechoslovak Declaration of Independence: A History of the Document*. Washington D.C.: Library of Congress, 1985.

⁴ KLÍMEK, A. et al. (eds.), c.d., dok. č. 184–186.

⁵ Socialistická rada byl společný orgán soc. demokratická a socialistické (národně socialistické) strany v rámci Národního výboru. Generální stávka byla vyhlášena proti situaci se zásobováním potravin a proti vývozu uhlí. Viz GALANDAUER, J.: *O samostatný československý stát 1914–1918*. Praha: Státní pedagogické nakladatelství, 1992, s. 74 a násl. O 14. říjnu 1918 jako o prvním prohlášení republiky se debatovalo i v parlamentu na 80. schůzi Národního shromáždění československého v pátek dne 3. října 1919, když se diskutovalo o Benešově expozé zdůrazňujícím roli zahraničního odboje na vyhlášení republiky. Dostupný také online: www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/stenprot/080schuz/s080001.htm [cit. 26. 1. 2018].

které se tak stalo de facto československou vládou, zatímco roli zákonodárného orgánu hrálo plénum Národního výboru. První dny nového státu přinesly hektickou politickou, správní, diplomatickou i normotvornou činnost budující základy nové československé státní moci.

Ačkoli v zásadě československý stát přejímal rakouské a uherské právo a správní organizaci, nejvyšší ústavní orgány pro oblast zákonodárné, výkonné a soudní moci musely být vytvořeny nově. Všechny tyto orgány československého státu vznikaly v prvních dnech po vyhlášení Československa zákonodárnou činností Národního výboru. Nejprve byly na základě návrhu F. Pantůčka zřízeny Nejvyšší správní úřady (označované tak namísto příliš „rakouského“ a údajně monarchistického pojmu ministerstva) nového státu, a to na základě zákona Národního výboru č. 2/1918 Sb. z. a n. ze dne 2. listopadu 1918. Takto byly zřízeny nejvyšší správní úřady k „obstarávání nejvyšší správy státní“ pro resorty vnitra, národní obrany, financí, spravedlnosti, vyučování a národní osvěty, průmyslu, obchodu a živností, dopravy, veřejných prací, zemědělství, sociální péče a veřejného zdravotnictví. Velmi záhy se však československý stát vrátil k tradičnímu označování nejvyšších správních úřadů jako ministerstev a jejich „správců“ jako ministrů. Původní soustava dvanácti nejvyšších správních úřadů byla doplňována podle aktuální potřeby správy státu, a tak například již 5. listopadu 1918 bylo zřízeno ministerstvo pro zásobování lidu a 13. listopadu 1918 přibýlo ministerstvo pošt, telegrafů a telefonů. Zvláštní způsob připojení Slovenska k československému státu se promítl i do organizace vlády, neboť 10. prosince 1918 byl přijat zákon č. 4/1918 Sb. z. a n., o mimořádných přechodných ustanoveních na Slovensku, a na jeho základě byl jmenován zvláštní ministr s plnou mocí pro Slovensko.

V tomto kontextu se začal Národní výbor připravovat na dokončení ústavního zakončení nového československého státu. Zbývalo totiž vyřešit, na jakém základě se má vytvořit první zákonodárný stát nového státu a zda budou základní změny „převratu“ postaveny na nějaký ústavně právní základ. Na základě původní Švehlovy iniciativy se o tom diskutovalo v Národním výboru od 2. listopadu 1918. Podle autentického Švehlova vyjádření již původní ústavní komise Národního výboru před 28. říjnem pracovala na návrhu ústavy, „avšak netušili jsme, že se Rakousko tak rychle rozsype“. Zároveň připomněl, že existovalo hned několik návrhů na ústavně právní řešení, avšak průběh „převratu“ způsobil, že dosavadní návrhy byly „zahozeny“ a zvítězila představa o nutnosti „vypracovat ústavu lepší“. ⁶

Z tohoto důvodu ústavní sekce Národního výboru dostala od předsednictva 8. listopadu 1918 za úkol vypracovat zákonný podklad pro svolání Národního shromáždění, ustavení vlády a volbu prezidenta. ⁷ Z tohoto zadání již bylo zřejmé, že stát bude republikou (ostatně Kramář po návratu z Ženevy Národní výbor o výsledcích jednání s Benešem seznámil) ⁸, zajímavé ale je, že se v instrukcích neobjevil požadavek nějakého jejího slavnostního vyhlášení či deklarace republikánské formy v úvodních ustanoveních. Hlavním požadavkem předsednictva Národního výboru totiž bylo, aby takovýto podklad byl opatřen co nejdříve. Peroutka sám hovoří v souvislosti s přípravou o spěchu

⁶ Národní archiv Praha, Fond Národní výbor, karton č. 1.

⁷ PEROUTKA, F.: *Budování státu*. Díl I. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 1991, s. 158.

⁸ Národní archiv Praha, f. Národní výbor, karton, č. 1.

a dokonce o „improvizaci“, neboť se věřilo, že prozatímní ústava bude mít platnost „jen několika týdnů, nejvýše měsíců, než Národní shromáždění usnese se na ústavě definitivní“.⁹

Referentem ústavní sekce Národního výboru, jemuž tento úkol nakonec připadl, byl sociálně demokratický politik a advokát JUDr. A. Meissner. Jakkoli je prozatímní ústava jen jedním z kroků k ustavení československé státnosti a již výše jsme viděli, že byla považována za projev „improvizace“, její příprava a obsah si přesto zaslouží detailnější pozornost i ve vztahu k tématu této studie. V otázce její přípravy se většina autorů dosud držela informací Ferdinanda Peroutky obsažených v jeho obsáhlém díle Budování státu. To samozřejmě budeme činit i my, zároveň je však možné využít i dokumentů, jež se zachovaly v archivu Meissnerovy rodiny.¹⁰ Ty umožňují Peroutkům popis událostí doplnit o vývoj vlastního navrženého textu. V pozůstalosti A. Meissnera se dochovaly 3 návrhy a opisy prozatímní ústavy, avšak je nutno podotknout, že Meissner není jediným autorem. Aktivně se na pracích podílel i další členové ústavní komise dr. Václav Bouček, Karel Engliš a z politiků Antonín Švehla, Emil Franke a Msgre Jan Šrámek. J. Stránský se poté věnoval přípravě souvisejícího jednacího řádu Národního shromáždění.

V Meissnerově pozůstalosti se zachovaly 3 strojopisné a 2 rukopisné návrhy prozatímní ústavy. Z nich, a také ze zachovaných doprovodných materiálů, je patrné, že Meissner vycházel z výše zmíněného Pantůčkova návrhu zákona „daného prozatímní vládou říše české“. Původně se navíc namísto prozatímní ústavy hovořilo pouze o „zákonu Národního výboru o Národním shromáždění“. Takto ještě návrhy projednávaly 9. listopadu orgány Národního výboru – předsednictvo a poté i plénum.

Termín pro dokončení prozatímní ústavy byl dán do 12. listopadu. V této souvislosti je nutno připomenout, že základní politickou linii pro práci ústavní komise na ústavě dal 9. listopadu i předseda Národního výboru Karel Kramář, který se právě na plénu Národního výboru vyjádřil v tom smyslu, že Národní shromáždění nebude voleno, ale vytvořeno rozšířením pléna Národního výboru a tedy „stranami jmenováno“. A právě toto Národní shromáždění poté mělo zvolit vládu. To poté dále konkretizoval A. Švehla a dílčí podněty vznesli i K. Engliš (ohledně legislativního procesu), J. Stránský, E. Franke a J. Stříbrný (aby moc zákonodárné kontrolovala moc výkonnou).¹¹ Po Englišově a zejména Meissnerově expozé na plénu Národního výboru 9. listopadu, kde kritizoval jistý diletantismus v dosavadních ústavních debatách, se právě teprve po 9. listopadu 1918 začalo hovořit o prozatímní ústavě. Ostatně následné úpravy činěné Meissnerovou rukou ve strojopisných návrzích zachovaných v jeho pozůstalosti pracují již s označením „zákon Národního výboru o prozatímní ústavě“.

Republikánská forma státu byla vyjádřena tím, že v čele státu měl být „státní prezident“. Poté vyškrtla ústavní komise Národního výboru slovo „státní“ a pracovala s pojmem „prezident“, aby se teprve v poslední verzi těsně před schvalováním objevil pojem „prezident republiky“ dopsaný do strojopisu Meissnerovou rukou.

Meissnerův návrh na volbu prezidenta Národním shromážděním počítal s dvoutřetinovou většinou za přítomnosti dvou třetin poslanců. Úřad prezidenta měl trvat podle

⁹ PEROUTKA, F.: cit. d., s. 158.

¹⁰ Pozůstalost A. Meissnera.

¹¹ Viz zápis o schůzi NV 9.11. Národní archiv Praha, f. Národní výbor, karton č. 1.

původního Meissnerova návrhu „do té doby než podle ústavy konečně hlava státu bude zvolena“. Prezidenta měla též v době jeho nepřítomnosti zastupovat „vladařská rada“, což bylo poté změněno na vládu, která tím mohla pověřit svého předsedu.

V návrzích byl též zajímavý postupný vývoj rozsahu prezidentských pravomocí, v původních verzích byly totiž poměrně omezené. Státní prezident nebyl trestně odpovědný. Podle rukopisných návrhů měl zastupovat stát navenek, být nejvyšším velitelem vojska, přijímat vyslance, zastupovat stát ve styku mezinárodním, podle usnesení Národního shromáždění vypovídal válku a „předkládal mu sjednaný mír ke schválení“. Mohl též zmírňovat tresty, které byly vysloveny soudy, stejně jako právní následky trestného činu, odsouzení nebo trestu. Mohl též „naříditi, aby trestní řízení nebylo zahájeno nebo aby trestní řízení nebylo zahájeno, anebo zahájené řízení trestní bylo opět zastaveno“. Obsazoval též „všechna místa civilních státních zaměstnanců a soudců, jež jsou ve třídě hodnostní VI. a vyšší“. Teprve dodatečně bylo zařazeno suspenzivní veto, a to jako právo prezidenta vrátit zákon usnesený Národním shromážděním ve lhůtě 3 dnů k novému projednání. Setrvalo-li Národní shromáždění na svém původním návrhu, měl být zákon vyhlášen. K vládním úkonům, které vykonával prezident, byl vyžadován souhlas „vladařské rady“ a spolupodpis jejího odpovědného člena.

O změně pojmu „vladařská rada“ (což příliš neevokovalo republikánskou formu státu) na vládu již byla řeč, zajímavé byl i vývoj počtu navrhovaných členů z původně 12 na konečných 17 členů, aby ve vládě byla skutečně zastoupena „všenárodní koalice“ a také zástupci exilové prozatímní vlády. Dodatečně byla do návrhu ústavy dopsána i důležitá poznámka o vyhlásování rozsudků jménem republiky, když podle původní verze § 13 se „rozsudky a nálezy soudů“ vyhlášovaly „jménem svrchovanosti lidu“.

Konečná redakce návrhu prozatímní ústavy byla dne 12. listopadu 1918 projednána předsednictvem Národního výboru. Dne 13. listopadu jej na schůzi s určitými připomínkami a po místy bouřlivé debatě schválilo v Grégrově sále Obecního domu plénium Národního výboru. Debatu řídil A. Švehla, který hovořil o Národním shromáždění jako o „konstituantě“ a předvídal tak hlavní úkol, který před Prozatímním Národním shromážděním ležel. Debatu se snažil urychlit i poukazováním na to, že se jedná o „provisorium“, které bude brzy posuzovat ústavní výbor Národního shromáždění pověřený přípravou ústavy „definitivní“. K. Engliš jako „jurista“ hodlal předložit své minoritní vótum, že i když byl členem užší komise pro přípravu textu prozatímní ústavy, nesouhlasil se způsobem rozšíření Národního výboru na Národní shromáždění. Za jedině správný způsob pokládal jmenovité uvedení všech jeho poslanců. K tomu se vyjádřil Švehla v tom smyslu, že návrh příslušného paragrafu definitivně prosadil on a prosil, aby i dr. Meissner byl v této záležitosti „z obliga“. Další významný pozměňovací návrh přednesl opět Engliš, když požadoval, aby zákonodárnou pravomoc Prozatímního Národního shromáždění byla omezena jen na věci „pilné a neodkladné“ a to proto, že parlament nevznikl volbou. Plná zákonodárná pravomoc tak měla být svěřena teprve parlamentu zvolenému na základě „všeobecného, přímého, tajného práva hlasovacího“, aby „nám nikdo nemohl říci, že jsme si usurpovali moc“. Jeho návrh však byl velkou většinou zamítnut.

Předseda Národního výboru K. Kramář zase prosazoval volbu prezidenta kvalifikovanou většinou dvou třetin všech poslanců. Dr. Meissner nakonec uhájil svůj návrh na

nutnost pro volbu prezidenta dosáhnout přítomnosti dvou třetin poslanců a většiny dvou třetin jen přítomných poslanců, s odůvodněním, že by jedna třetina poslanců mohla činit při volbě obstrukce a Kramář tak vzal svůj pozměňovací návrh zpět. Sociálně demokratický politik K. Modráček se poté snažil ještě omezit postavení prezidenta a zejména jeho imunitu danou v § 9, podle něž nebylo možné prezidenta vůbec trestně stíhat. Modráček hodlal imunitu hlavy státu postavit na roveň s imunitou poslaneckou. Zvolené řešení obhajoval dr. Bouček a poukazoval přitom i na uvažovanou osobu prezidenta – profesora Masaryka, v něhož má neomezenou důvěru. Doslova uvedl, že nezradil-li nás dosud, nezradí nás ani jako prezident.

Debatovalo se ještě o počtu členů vlády (jejich velký počet kritizovala Socialistická rada), o počtu členů Prozatímního Národního shromáždění za Slovensko i o absenci ustanovení o občanských právech.¹² Poté, co byl znovu přečten a schválen celý text návrhu prozatímní ústavy, došlo ještě ke krátké diskuzi o platech ministrů, přičemž bylo rozhodnuto ponechat tuto otázku zvláštnímu zákonu. Schválený text byl pod č. 37/1918 Sb. z. a n. publikován jako prozatímní ústava. Prozatímní ústava nabyla účinnosti dnem vyhlášení, tj. 14. listopadu 1918.

I když jsme viděli, že republikánská forma vlády z prozatímní ústavy vyplývala, je důležité ještě připomenout, jak byla prozatímní ústava naplněna a i republika se stala dokonaným skutkem. Na první schůzi PNS dne 14. listopadu přečetl Karel Kramář, stále jako úřadující předseda Národního výboru a také jako předsedající schůze i toto prohlášení republiky: „Všecka pouta, která nás vázala k dynastii Habsbursko-Lotrinské, jsou přervána (Výborně! Poslanci povstávají, hlučný potlesk.) Konec jest smlouvám z r. 1526 i pragmatické sankci (Výborně, potlesk) Dynastie habsbursko-lotrinská ztratila všechna práva na trůn český (Tak jest! Výborně! Potlesk.) A my svobodní a volní prohlašujeme, že náš stát československý jest svobodnou československou republikou. (Výborně! Sláva!) Hlučný potlesk.“¹³ Poté byl tento akt potvrzen zvolením T. G. Masaryka „prvním presidentem Československé republiky.“ Podle stenografického zápisu stalo se tak jednomyslně voláním Výborně! Sláva! Potlesk a následným Kramářovým konstatováním: „Prohlašuji tedy profesora dra. Tomáše G. Masaryka jednohlasně zvoleným presidentem Československé republiky“. Poté došlo k volbě orgánů Národního shromáždění, které následně podle ústavy slavnostně a jednomyslně zvolilo první čs. vládu v čele s ministerským předsedou Karlem Kramářem. Československo se tak skutečně stalo 14. listopadu 1918 republikou.

prof. JUDr. Jan Kuklík, DrSc.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
kuklik@prf.cuni.cz

¹² Blíže viz KUKLÍK, J.: Příprava a přijetí prozatímní ústavy. In: *Československá ústava 90 let poté*. Praha: IVK, 2015, část 9.

¹³ Dostupný také online: <http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/stenprot/001schuz/s001001.htm> [cit. 26. 1. 2018].

K POSTAVENÍ OPOZIČNÍHO POSLANCE V LEGISLATIVNÍM PROCESU ZA PRVNÍ REPUBLIKY*

JINDŘIŠKA SYLLOVÁ

Abstract: **On the status of opposition deputies in the legislative procedure in the First Czechoslovak Republic**

If we compare the current tendencies to restrict the rights of individual MPs to submit bills and amendments, to limit the right of speech, with the First Republic, the current efforts get closer to the First-Republic practice. The paper is describing legal provisions dealing with the individual MPs' rights of the First-Republic rules of procedure.

Contemporary tendencies agree with the departure from strong MPs' individualism, which emerged as a negation of socialist voting unanimity. We may also observe the shift towards higher parliamentary party discipline, which corresponds to the characteristics of the Parliament of the First Republic.

Keywords: bills; private bills; amendments; speech limitation; First Czechoslovak Republic

Klíčová slova: návrh zákona; poslanec; pozměňovací návrh; omezení řečnické doby; první republika

DOI: 10.14712/23366478.2018.20

ÚVOD

Poslední volební období Poslanecké sněmovny (sedmé volební období, léta 2013–2017) se vyznačovalo pokusy některých sněmovních stran o zkrácení určitých práv opozice při legislativní práci. Tyto snahy nezůstaly jen ve slovních projevech, jednalo se o reálné pokusy vtělené do návrhů na novelizaci jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Další návrhy v tomto směru se objevily u kulatého stolu pro revizi Ústavy, který byl veden ministrem pro legislativu v r. 2017.

Zkrácení řečnické doby poslance v rozpravě bylo obsaženo už na počátku 7. volebního období Poslanecké sněmovny v tisku č. 26 (7. volební období, dále jen VO, r. 2013). V ustanovení § 53 jednacího řádu Poslanecké sněmovny v pasáži upravující projevy při schvalování pořadu schůze¹ bylo navrhováno, aby bylo stanoveno: „... Při

* Tento článek byl vypracován v rámci programu PROGRES Q04. Autorka je externí spolupracovnicí katedry ústavního práva PF UK. Je odborným konzultantem Parlamentního institutu Poslanecké sněmovny.

¹ Nejedná se o rozpravu, která se při této příležitosti nekoná. S projevem však mohou vystoupit řečníci s přednostním právem, což přípravu programu neúnosně protahuje.

projednávání pořadu schůze a při projednávání návrhů na jeho změnu nebo doplnění se délka příspěvku jednotlivého poslance omezuje na maximálně dva příspěvky, každý v maximální délce 10 minut.“ Návrh nebyl schválen.

Dále se objevila snaha o **omezení poslaneckých pozměňovacích návrhů**, a to v tom směru, aby měly pozměňovací návrhy důvodovou zprávu, tedy aby se podávaly písemně. Opět v tisku č. 26 (7. VO, 2013)² bylo do § 63 odst. 1 bod 5 jednacího řádu Poslanecké sněmovny navrhováno: „d) pozměňovací návrh musí obsahovat přílohu s vyznačením změn a odůvodnění, které vysvětlí jeho nezbytnost, vztah k návrhu zákona jako celku a k jeho jednotlivým ustanovením, slučitelnost s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy a s ústavním pořádkem České republiky, předpokládaný hospodářský a finanční dosah přijetí pozměňovacího návrhu a zhodnocení korupčních rizik. Předpokládá-li pozměňovací návrh vydání prováděcího předpisu, musí odůvodnění pozměňovacího návrhu obsahovat i podrobný popis úpravy prováděcího předpisu, jinak je nepřijatelný.“³ Tato část návrhu nebyla do novely jednacího řádu zapracována. Určitá omezení pozměňovacích návrhů obsahovaly i dřívější návrhy novel jednacího řádu Poslanecké sněmovny, např. tisk 577 z 6. VO měl zakázat komplexní pozměňovací návrhy. Rovněž nebyl přijat.

Vládní iniciativa z r. 2017 nazvaná Kulatý stůl o možných změnách Ústavy navrhla, že žádoucí změna ústavy by měla spočívat v tom, že „zákonodárnou **iniciativu by neměl mít jednotlivý poslanec**, ale skupina poslanců (nejméně 5, alt. nejméně 10 poslanců)“.⁴

Pro zde předkládaný historicky zaměřený text jsem konfrontovala tyto pokusy s prvorepublikovou praxí. Text má odpovědět na otázku, jak byly legislativní činnosti opozice upraveny a uskutečňovány v předobrazu dnešního parlamentu, tedy ve sněmovnách Národního shromáždění v období první republiky. Aby nebyl text přetížen, soustředila jsem se pouze na tři instituty – právo jednotlivého poslance navrhnout návrh zákona, právo jednotlivého poslance navrhnout pozměňovací návrh k návrhu zákona a právo poslance vystoupit v rozpravě.

Pokud vycházíme z obecného povědomí o jednání prvorepublikové poslanecké sněmovny, mohli bychom se domnívat, že standardy demokratického parlamentu na počátku 20. století byly sice odlišné od současného stavu, nicméně že základy nezbytné pro demokratické postavení opozice v zákonodárství byly už tehdy shodné jako v současnosti. Ačkoliv byly demokratické instituty týkající se práv poslanců při legislativním procesu upraveny a zásadně garantovány v jednacích řádech parlamentních sborů Rakousko-Uherského soustátí druhé poloviny 19. století,⁵ základní demokratická práva opozice v legislativním procesu byla plně založena v parlamentu první republiky a tato práva jsou srovnatelná se současným standardem.⁶

Jednací pravidla prvorepublikového parlamentu byla přijata podobně jako pravidla současná ve formě zákona, i když byla později Ústavní listinou umožněna autonomní mimozákonná forma. Odborná literatura se vyjadřuje k prvnímu znění jednacího řádu

² Podobný návrh byl i v návrhu novely jednacího řádu PS č. 1029 z r. 2013 (6. VO). Návrh nebyl přijat.

³ Důvodovou zprávu měla mít i usnesení výboru, která poslanecký pozměňovací návrh doporučila plénu.

⁴ Výsledky jednání kulatých stolů o možných změnách Ústavy ČR. Praha: Úřad vlády ČR, 2017.

⁵ Zejména v jednacím řádu poslanecké sněmovny říšské rady z r. 1861.

⁶ BAXA, B. *Parlament a parlamentarism: Parlament, jeho vývoj, složení a funkce*. Praha, Jan Košatka. 1924.

(jednokomorového) Národního shromáždění – zákona č. 36/1918 Sb. z. a n. poněkud kriticky v tom smyslu, že jednací řád „byl zpracován narychlo hlavně na podkladě jednacího řádu sněmu království českého a poslanecké sněmovny rady říšské ve Vídni.“⁷ Obsah prvního jednacího řádu Národního shromáždění byl poté do velké míry převzat do oddělených zákonů – jednacích řádů obou sněmoven, které byly schváleny v r. 1920 pod čísly 325/1920 Sb. z. a n. a 326/1920 Sb. z. a n. a které zůstaly v platnosti ve formě zákona až konce první republiky, resp. ještě déle.⁸

ZÁKONODÁRNÁ INICIATIVA POSLANCŮ

Zákonodárná iniciativa byla upravena v prvním jednacím řádu Národního shromáždění č. 36/1918 Sb. z. a n. takto: „§ 14 Národní shromáždění jedná o návrzích vládních, o návrzích jednotlivých poslanců a o peticích a interpelacích. § 15 Aby Národní shromáždění jednalo o návrhu jednotlivého poslance, musí návrh býti podepsán nebo podporován aspoň dvaceti jinými poslanci.“

Poněkud odlišnou formulaci stanoví o dva roky později Ústavní listina: „§ 41 (1) Návrhy zákonů mohou vycházeti buď od vlády nebo od jakékoli sněmovny. (2) Ke každému návrhu zákona, podanému členy některé sněmovny, budiž přiložen rozpočet o finančním dosahu osnovy a návrh na úhradu potřebného nákladu.“

Ústavní ustanovení tím, že stanovilo sousloví „podanému členy některé sněmovny,“ mohlo být zamýšleno i tak, že zákonodárnou iniciativu má mít každý člen Národního shromáždění. Při tvorbě jednacích řádů komor v r. 1920 ale byla přijata úprava kontinuitní k dosavadnímu jednacímu řádu,⁹ počítající s povinnou podporou návrhu zákona určitým počtem členů příslušné komory. Ústavní formulace tento výklad umožňovala. Ustanovení § 19 odst. 1 jednacího řádu poslanecké sněmovny č. 325/1920 Sb. z. a n. stanovilo, že „návrhy vládní, pak samostatné (iniciativní) návrhy poslanců, podané písemně ve sněmovní kanceláři a podepsané aspoň 20 jinými poslanci, se vytisknou...“. Podobně jednací řád senátu¹⁰ vyžadoval pro návrhy samostatné podporu doloženou podpisy 10 jiných senátorů. Návrhy zákonů se přitom považovaly za návrhy těch poslanců či senátorů, kteří pod nimi byli podepsáni, prvotní navrhovatel i ostatní podepsaní podporovatelé měli při dispozici s návrhem shodné procesní postavení.

Pravidla stanovená jednacím řádem pro nezávislé návrhy (které se nazývaly iniciativní návrhy) byla přísnější než pro vládní návrhy zákonů. Zejména podmínka uvedení

⁷ ŘÍHA, J. Jednací řády parlamentní. In: HÁCHA, E. a další, *Slovník veřejného práva československého. Svazek II.* Brno: Polygrafia, 1932, str. 79.

⁸ Kromě zákonného textu se za součást jednacího řádu každé sněmovny považovala zvláštní usnesení, která jej prováděla. Tato usnesení však byla využívána jen minimálně.

⁹ Zdrojem ustanovení byl jednací řád českého zemského sněmu, ve kterém už v r. 1863 (až do konce jeho fungování) byla v § 37 pro poslanecké návrhy vyžadována podpora 20 jiných poslanců. In: *Jednací řád pro český sněm zemský (1867)* Praha: tiskem Hynka Fukse, str. 13. Kromě samostatných návrhů umožňoval zákonodárnou iniciativu i výboru zemskému, zvláštním výborům a nejvyššímu maršálkovi zemskému. Stejně pravidlo o 20 poslancích obsahoval i jednací řád poslanecké sněmovny říšské rady z r. 1867, a to v § 18, kde bylo umožněno podporu poslanců doplnit ústně, pokud pod návrhem bylo méně než 20 podpísů. V tomto jednacím řádu byla rovněž umožněna zákonodárná iniciativa některých orgánů sněmovny.

¹⁰ Zákon č. 326/1920 Sb. z. a n.

finančního dosahu a výdajů v případě schválení osnovy zákona byla stanovena jen pro poslanecké (a jednacím řádem senátu pro senátorské) návrhy zákonů. Slovník veřejného práva k tomu konstatuje, že toto znevýhodnění bylo nepodstatné. Jednak finanční dosah obsahovaly v odůvodnění osnovy i vládní návrhy zákonů, jednak iniciativní výbor aplikoval toto ustanovení benevolentně.¹¹

Pro legislativní návrhy poslanců poslanecké sněmovny dále platilo, že je předběžně projednával výbor iniciativní.¹² Vládní návrhy zákonů iniciativní výbor neprojednával. Podle § 19 jednacího řádu poslanecké sněmovny byl předseda sněmovny povinen vládní návrhy po rozeslání členům sněmovny přikázat „v příští schůzi“ přímo odbornému výboru.¹³ Iniciativní výbor rozhodoval o tom, zda bude o nevládním návrhu sněmovna vůbec jednat, sám iniciativní výbor mohl poslanecký návrh zákona zamítnout, a to bez uvedení důvodu, musel ale dodržet lhůtu 30 dnů. Pokud tak neučinil včas, měl předseda sněmovny povinnost přikázat iniciativní návrh věcnému výboru. Pokud iniciativní výbor návrh zamítl, mohl kterýkoli z navrhovatelů nevládního návrhu zákona navrhnout, aby sněmovna odmítavě usnesení iniciativního výboru změnila. Předseda iniciativního výboru pak měl povinnost tento návrh plénu předložit „v jedné z nejbližších schůzí“. Poslanecká sněmovna hlasovala o změně zamítavého rozhodnutí iniciativního výboru. Dokonce bylo stanoveno, že o osudu iniciativních návrhů v této fázi mohlo plénum hlasovat podle § 23 odst. 5 tak, že mohlo hlasovat najednou o více různých návrzích, tedy tzv. hromadným hlasováním.

Nevládní návrhy měly i další procesní nevýhody. Iniciátoři je nesměli podle jednacího řádu vůbec sami vzít zpět. Rovněž je nesměli podat znovu po dobu 6 měsíců od jejich zamítnutí ať už iniciativním výborem, nebo plénem.¹⁴

Profesor Zdeněk Peška v komentáři cituje důvodovou zprávu, která ukazuje, jakým způsobem o nevládních návrzích uvažoval výbor pro jednací řád, který se v r. 1920 tvorbě jednacího řádu a posléze jeho navrhovaným změnám věnoval. Výbor se obával velkého zatížení předsedy sněmovny, pokud by měl sám rozhodovat o všech návrzích. Úkolem iniciativního výboru bylo ulehčit jeho práci, „jakož i zameziti, aby samostatné návrhy, jež nebyly podány v zájmu věci, nebo se jinak k projednání nehodí, zatěžovaly jiné výbory sněmovní. Tato instituce je převzata z parlamentárního práva francouzského, kde se znamenitě osvědčila... Iniciativní výbor vhodně nahradí starý způsob předběžného projednávání hlavních zásad návrhu v plenu sněmovny ve formě dřívějšího prvního čtení... Poslancům i plenu sněmovny poskytuje možnost kontroly výboru iniciativního jednak tisk samostatných návrhů, jednak oprávnění dovolati se konečného rozhodnutí plné sněmovny.“¹⁵ Podle důvodové zprávy k jednacímu řádu poslanecké

¹¹ ŘÍHA, J. Jednací řády parlamentní. In: HÁCHA, E. a další, *Slovník veřejného práva československého*, Svazek II. Brno: Polygrafia, 1932, str. 90.

¹² „Pojmenování toho výboru jako „iniciativního“ nezdá se arciť býti vhodným. Jedná sice o iniciativních návrzích, ale nijak není povolán k tomu, aby snad povšechně povzbuzoval členy sněmovny iniciativnímu podávání návrhů nebo snad sám tuto iniciativu vykonával, nýbrž má naopak tuto iniciativní činnost brzditi.“ WEYR, F. *Soustava československého práva státního*. Brno: Barvič a Novotný, 1921, str. 141.

¹³ Srov. WEYR, F. *Soustava československého práva státního*. Brno: Barvič a Novotný, 1921, str. 137.

¹⁴ Pokud byl nevládní návrh schválen jednou ze sněmoven, další postup ve druhé sněmovně případně návrat do sněmovny původní neobsahoval žádné rozdíly ve srovnání s návrhem vládním.

¹⁵ PEŠKA, Z. *Československá ústava a zákony s ní související*. Praha: Československý Kompas, 1935, str. 1214. Zpráva výboru pro jednací řád Národního shromáždění, č. 2750/1920.

sněmovny byl iniciativní výbor založen „po vzoru francouzském“. Důvodová zpráva dále uváděla, že „lze očekávat, že kluby vyšlou zejména do tohoto výboru vynikající členy, takže takto složený výbor posoudí, zda návrh po stránce formální i věcné jest způsobilý vůbec nebo dočasně k řádnému projednání výborem i sněmovnou.“¹⁶

„Výbor uvažoval i o tom, že zda by se nedoporučovalo, aby vládním návrhům dána byla přednost před návrhy iniciativními,¹⁷ nebo zda po vzoru jiných sněmoven (Order days v anglické sněmovně) nemají se vyhraditi pro projednání vládních návrhů zvláštní schůze v určité, předem stanovené dny v týdnu. Pro naprostou přednost vládních návrhů před návrhy iniciativními nemohl se výbor rozhodnouti, poněvadž konečné rozhodování mezi konkurujícími zájmy vlády, politických stran a jednotlivých poslanců musil vyhraditi sněmovně, jejíž většina ustanovuje s konečnou platností pořad jednání. Aby vyhrazeny byly vládním návrhům zvláštní dny v týdnu, to výbor nepovažuje za vhodné a chce ponechati sněmovně svobodu při stanovení pracovního programu.“¹⁸

Prvorepubliková odborná literatura otázku nevládních zákonodárných iniciativ komentovala souhrnně z hlediska praxe jen tak, že výbor iniciativní byl vůči poslaneckým návrhům mírný a dovolil postup těchto návrhů k odborným výborům. Pokud nahlédneme do databáze parlamentních tisků Národního shromáždění první republiky, je zřejmé, že podávání poslaneckých – tzv. iniciativních – návrhů bylo jak v Revolučním národním shromáždění, tak v poslanecké sněmovně i senátu Národního shromáždění (1920–1938) obvyklou a oblíbenou praxí. Došlé poslanecké návrhy, které předsedající oznamoval vždy na začátku schůze, převažovaly vždy svým počtem nad návrhy vládními. Z komentářů parlamentní činnosti vyplývá, že po skončení prvního volebního období Národního shromáždění (1925), kdy se částečně upevnila pozice vlády vůči poslanecké sněmovně, což se stalo zejména vlivem pevnějšího politického řízení vlády,¹⁹ úspěšnost poslaneckých a senátorských návrhů zákonů klesala, a s následně (nevýznamně) poklesla i intenzita jejich podávání.

Zde uvádíme základní statistiku prvorepublikového zákonodárství od r. 1918 (tedy včetně Revolučního Národního shromáždění) až do r. 1938.

Počet vládních návrhů zákonů do obou komor 1918–1928	Počet iniciativních návrhů ve sněmovně (do r. 1920 do Národního shromáždění)	Počet iniciativních návrhů v Senátu (od r. 1920)	Počet schválených zákonů	% schválení
928 + 211 tj. 1139	2356	451	1007	26 %

Počet vládních návrhů zákonů do obou komor 1928–1938	Počet iniciativních návrhů ve sněmovně	Počet iniciativních návrhů v Senátu	Počet schválených zákonů	% schválení
436 + 313 tj. 749	1684	577	417	17 %

¹⁶ Tisk č. 2750/1920, citováno podle WEYR, F. *Soustava československého práva státního*. Brno: Barvič a Novotný, 1931, str. 141.

¹⁷ Což bylo stanoveno výslovně v jednacích řádech poslanecké sněmovny říšské rady v Rakousku-Uhersku.

¹⁸ PEŠKA, Z. *Československá ústava a zákony s ní související*. Praha: Československý Kompas, 1935, str. 1209.

¹⁹ BAXA, B. Parlament a parlamentarismus. In: HÁCHA, E. a další, *Slovník veřejného práva československého. Svazek III*. Brno: Polygrafia, 1934, str. 19.

Z tabulky vyplývá, že počet iniciativních návrhů po celé prvorepublikové období skutečně výrazně převyšoval počet návrhů vládních. Tento závěr poněkud devaluje skutečnost, že mezi iniciativní návrhy byly zařazovány i tzv. rezoluční návrhy, které iniciovaly rezoluce (usnesení), nemuselo tedy jít o návrh zákona. Jejich podíl vzhledem k návrhům zákonů není statisticky podchycen. Přesto je zřejmé, že počet poslaneckých návrhů byl vysoký. Statistika poměru mezi vládními a iniciativními návrhy ohledně toho, kolik z nich bylo schváleno, není v souhrnu za celé zkoumané období k dispozici.

Z údajů z jednotlivých vládních a volebních období²⁰ (které jsou k dispozici jen roztržštěně) vyplývá, že většina schválených návrhů zákonů byly zákony vládní. Například za úřednické Černého vlády v letech 1920–1921 bylo podáno přes 500 iniciativních návrhů, z nich bylo přijato jen 22. Z vládních návrhů, kterých bylo v témže období 197, bylo přitom schváleno 68.²¹

Mimo předmět tohoto článku je možno poukázat na zajímavou shodu v počtu schvalovaných návrhů zákonů. V prvních 10 letech první republiky se pohyboval roční průměr schválených zákonů okolo čísla 100, což je podobné jako v současnosti.²² Ve druhém desetiletí první republiky byl počet přijatých zákonů za rok podstatně nižší a pohyboval se okolo čísla 50.

Je zřejmé, že procento vládních návrhů, které byly schváleny Národním shromážděním za první republiky, vůči podaným vládním návrhům, nebylo např. ve srovnání s dnešní praxí²³ vysoké. Svou roli v malé legislativní úspěšnosti vládních návrhů hrála skutečnost, že se vlády po celé meziválečné období rychle střídaly a málokterá přesáhla významně jeden rok trvání. Procento schválení vládních návrhů se významně zvýšilo po r. 1925.

Závěrem k této pasáži je možno konstatovat, že zákonodárná iniciativa poslanců byla za první republiky zdrojem prodlužování plenárních jednání, a to přesto, že některé poslanecké návrhy nebyly v plénu vůbec projednány, a to buď kvůli jejich zamítnutí v iniciativním výboru, nebo kvůli zamítnutí odvolání navrhovatele plénem, nebo kvůli zdržovací taktice ve výborech. Celkově je možno uzavřít, že ani existence a činnost iniciativního výboru nezabránila účinným způsobem nadměrné zákonodárné iniciativě poslanců, která musela být omezována s použitím jiných institutů jednacího řádu.

Tabulka níže ukazuje počet jednacích dnů v poslanecké sněmovně první republiky ve dvacátých letech, vynechány jsou volební roky. V levých sloupcích je provedeno namátkové srovnání s 3. a 6. volebním obdobím současné Poslanecké sněmovny, vynechány jsou opět volební roky. Je třeba mít na mysli, že poslanecká sněmovna měla za první republiky 300 poslanců. Zajímavé je, že za první republiky se počet jednacích dnů postupně spíše snižoval, v současnosti ve srovnání s obdobím před 15 lety spíše stoupá.

²⁰ Údaje jsou vybrány z publikací: *Národní shromáždění Republiky Československé v prvním desetiletí*. Praha: Předsednictvo senátu a Předsednictvo poslanecké sněmovny, 1928; stejná publikace pro druhé desetiletí, vydána 1938.

²¹ Viz předchozí poznámka.

²² V sedmém volebním období Poslanecké sněmovny (2013–2017) bylo schváleno za 4 roky 357 zákonů.

²³ 7. volební období PS v letech 2013–17, 376 vládních návrhů podaných, 302 schválených.

Posl. sněmovna Rok	Počet jednacích dnů ²⁴	Posl. sněmovna Rok	Počet jednacích dnů ²⁵
1921	73	1999	69
1922	61	2000	71
1923	51	2001	73
1924	64		
1926	49	2014	73
1927	52	2015	75
1928	54	2016	77

Nadměrná zákonodárna iniciativa poslanců je rys podobný současnému zákonodárnému aktivismu poslanců.²⁶ Tento rys neoslabil za první republiky ani tím, že byla zákonodárna iniciativa umožněna jen skupinám alespoň 21 poslanců nebo 11 senátorů. Naopak, pokud si prohlédneme souhrnné zprávy o činnosti Národního shromáždění,²⁷ je z nich možno vyčíst, že toto omezení individuálních návrhů vedlo k tomu, že iniciativní návrhy zákonů byly ve své většině podávány za politické kluby, a to jak kluby vládní, tak kluby opozičních politických stran. Stejně rysy se projevovaly v senátu. Tímto způsobem se iniciativa poslanců spíše posilovala, než oslabovala, protože kluby poskytovaly určité technické a odborné zázemí pro vytváření návrhů zákonů.

PODÁVÁNÍ POZMĚŇOVACÍCH NÁVRHŮ POSLANCI

V plénu poslanecké sněmovny platilo významné omezení podávání pozměňovacích návrhů poslance. Toto omezení platilo už od prvního jednacího řádu z r. 1918,²⁸ a přeneslo se do jednacího řádu z r. 1920. Věcné pozměňovací návrhy mohl podle § 48 odst. 1 jednacího řádu poslanec podat jen tehdy, pokud bylo písemné znění návrhu podepsáno kromě navrhovatele ještě 20 jinými poslanci.²⁹ Pro senát platilo, že návrhy musí být podepsány navrhovatelem a ještě alespoň 10 senátory. Toto drakonické omezení se vztahovalo na rozpravy o návrzích zákonů i na jiné rozpravy. Jednací řád pro plénum zároveň stanovoval obligatorní písemné podávání pozměňovacích návrhů, tedy předání písemného návrhu kanceláři s tím, že návrhy byly vytištěny spolu se zprávou výborovou jako písemný podklad pro prvé čtení.³⁰

²⁴ Pokud byly dvě schůze v jeden den, je počítán jeden jednací den, pokud byla jedna schůze 2 dny, jsou počítány dva jednací dny. Obvykle se jedna plenární schůze konala v jeden den.

²⁵ Pokud se konalo v jednom dnu více schůzí, je započítán vždy jen jeden jednací den.

²⁶ Srov. KOLÁŘ, P. – KYSELÁ, J. – SYLLOVÁ, J. a další. *Parlament České republiky*. Praha: Leges 2013.

²⁷ Tamtéž.

²⁸ § 52 Dokud debata není ukončena, může každý poslanec navrhovati změny projednávaného návrhu a doplňky k němu. I takový návrh musí býti podporován 20 jinými poslanci.

²⁹ Návrh se nazýval jako návrh poslance XY a „soudr.“.

³⁰ ŘÍHA, J. Jednací řády parlamentní. In: HÁCHA, E. a další, *Slovník veřejného práva československého. Svazek II*. Brno: Polygrafia, 1932, str. 93.

Omezení podávání pozměňovacích návrhů logicky navazovalo na shodné omezení u podávání iniciativních návrhů zákonů. Tato regulace byla mimo jiné inspirována jednacím řádem Českého sněmu.³¹

Ve srovnání se současným stavem je zřejmé, že systém jednání poslanecké sněmovny byl extrémně silně navázán na politické kluby, individualismus poslanců byl tímto ustanovením silně potlačován. Tomu odpovídal i styl rozpravy a projevů. Při čtení stenografických záznamů pléna je možno dojít k závěru, že pozměňovací návrhy byly povětšinou stranicky podpořené. Ustanovení o podpisech k podpoře pozměňovacího návrhu se nevykládalo příliš striktně, pokud nějaký podpis u pozměňovacího návrhu chyběl do předepsaného počtu, vyzval předsedající navrhovatele, aby zařídil následné doplnění podpisů.

Aby nedocházelo k tomu, že se na projev poslance podávajícího pozměňovací návrh v rozpravě nedostane, protože bude předčasně ukončena, bylo třeba všechny pozměňovací návrhy podat písemně v kanceláři. To umožnilo připravit pro poslance písemný podklad k bodu jednání, kde byly podávány pozměňovací návrhy vytištěny.

Pokud byly podány pozměňovací návrhy, byl systém hlasování po prvním čtení odlišný od dnešního. Hlasovalo se po částech návrhu zákona, u částí, kde byly podány pozměňovací návrhy, se hlasovalo obvykle nejprve o pozměňovacím návrhu k příslušné části, když nebyl přijat, tak se schvalovala stejná část ve znění „výborové zprávy“. Při hlasování v prvním čtení se takto pokračovalo až do konce návrhu zákona.³²

Jednací řád poslanecké sněmovny neupravoval zásady podávání pozměňovacích návrhů ve výborech, přitom platilo, že výborové jednání se řídí normami pro plenární jednání, pokud není stanoveno něco jiného (§ 25 odst. 3 jednacího řádu poslanecké sněmovny). Výjimkou bylo to, že pozměňovací návrhy ve výborech mohli podávat jednotliví poslanci, pokud šlo o krátké a jednoduché návrhy, mohli je podávat ústně, pokud nepodala většina přítomných proti této praxi povolené předsedou výboru písemné námitky (§ 25 odst. 4 jednacího řádu poslanecké sněmovny).

³¹ Jednací řád Českého zemského sněmu č. 56/1863 z. z., ve znění z r. 1867 to bylo upraveno v § 37, ve znění z r. 1889 a 1901 v § 39.

³² Projednávání návrhu zákona tisk 1528 dne 14. 7. 1928: Předseda (zvoni): Přistoupíme ke hlasování. Osnova zákona má 26 paragrafů, nadpis a úvodní formulí. Poněvadž byly podány pozměňovací návrhy, minim dáti hlasovati takto: O §§ 1 až 7 budeme hlasovati podle zprávy výborové. O §u 8 dám hlasovati nejprve v úpravě návrhu posl. Bradáče, dr Dolanského, Windirsche, dr Kramáře, Mlčocha, dr Luschky, Stenzla a druhů; nebude-li přijata, hlasovali bychom podle zprávy výborové. O §u 9 budeme hlasovati podle zprávy výborové. O §u 10 budeme hlasovati nejprve v úpravě návrhů posl. Bradáče, dr Dolanského, Windirsche, dr Kramáře, Mlčocha, dr Luschky, Stenzla a druhů; nebude-li přijata, budeme hlasovati podle zprávy výborové. O §§ 11 až 26, nadpisu a úvodní formulí zákona dám hlasovati podle zprávy výborové. Jsou nějaké námitky proti přednesenému způsobu hlasování? (Nebyly.) Kdo souhlasí s §§ 1 až 7 podle zprávy výborové, nechť zvedne ruku. (Děje se.) To je většina. §§ 1 až 7 jsou přijaty podle zprávy výborové. Kdo souhlasí s §em 8 v úpravě návrhu posl. Bradáče, dr Dolanského, Windirsche, dr Kramáře, Mlčocha, dr Luschky, Stenzla a druhů, nechť pozvedne ruku. (Děje se.) To je většina. Tím je přijat § 8 v úpravě návrhu posl. Bradáče a druhů a odpadá hlasování podle zprávy výborové. Kdo souhlasí s §em 9 podle zprávy výborové, nechť pozvedne ruku. (Děje se.) To je většina. § 9 jest přijat podle zprávy výborové. Kdo souhlasí s §em 10 v úpravě návrhu posl. Bradáče, dr Dolanského, Windirsche, dr Kramáře, Mlčocha, dr Luschky, Stenzla a druhů, nechť pozvedne ruku. (Děje se.)

ÚPRAVA PROJEVŮ POSLANCŮ

Projevy poslanců byly podle prvorepublikového jednacího řádu omezeny jak v délce, tak v četnosti. Jednací řád pro rozpravu závazně stanovil, že žádný poslanec nesmí mluvit k témuž předmětu jednání více než dvakrát (§ 45 odst. 5), to však neplatilo na členy vlády, kteří směli vystoupit kdykoliv a co do počtu vystoupení neomezeně (§ 46 jednacího řádu poslanecké sněmovny, stejně v senátu). Sněmovna mohla na návrh předsedy nebo jiného poslance bez rozpravy prostým hlasováním omezit „dobu řeči při rozpravě povšechné ne pod půl hodiny a při rozpravě podrobné ne pod 10 minut“; v tom případě platila pro zpravodaje dvojnásobná doba řeči (§ 45 odst. 6). Praxe byla obvykle taková, že se jednotlivá vystoupení v prvním čtení zkracovala na půl hodiny, ve druhém čtení (které bylo obdobou současného třetího čtení) na 20 minut. Zpravodaj k zákonu měl podle jednacího řádu dvojnásobnou dobu, než byla stanovena pro ostatní řečníky (§ 45 odst. 6). Z hlediska současné praxe, kdy jsou projevy vybraných řečníků (člen vlády, předseda klubu atd., řečníci s tzv. přednostním právem) časově neomezitelné, je třeba podotknout, že omezení řečníka na stanovenou dobu platilo i na členy vlády a ostatní vystupující.³³

Pořadí vyvolávaných poslanců pro příspěvky v rozpravě bylo v zásadě podle pořadí přihlášení, modifikováno ale bylo tím, že mělo být přizpůsobeno pravidlu, že se střídají řečníci pro věc a proti věci. Poslanci, kteří chtěli vystoupit, se mohli hlásit před schůzí nebo rozpravou písemně, při rozpravě ústně. V přihlášce bylo třeba uvést, zda řečník vystoupí se stanoviskem pro návrh zákona, nebo proti návrhu. Bylo stanoveno: „předseda uděluje slovo řečníkům zpravidla v pořadí jejich přihlášek, avšak jest povinen přihlížeti k tomu, aby nejprve mluvil řečník proti návrhu (a to především některý z přihlášených členů výborové minority, která podala zvláštní zprávu) a dále aby se, pokud lze, střídali řečníci pro návrh a proti němu. Promluvil-li již člen některého klubu, udělí předseda jinému téhož klubu slovo teprve tehdy, až promluví přihlášení řečníci všech klubů, jejichž člen dosud k věci nemluvil.“³⁴ Tato právní úprava, ve spojení s možností rozpravu ukončit, což bude vysvětleno dále, významným způsobem přibližovala sněmovní rozpravu (v senátu byla shodná regulace) základům parlamentní rozpravy v angloamerickém systému.³⁵ Praxe se od jednacích norem poněkud odchylovala, předsedající dával slovo spíše podle pořadí přihlášení, než podle systému pro a proti.³⁶

³³ Podle zprávy výboru ústavně právního poslanecké sněmovny č. 2272/1933, podle PEŠKA, Z. cit. dílo str. 1232.

³⁴ I úprava o projevech poslanců byla inspirována předchozími jednacími řády. V r. 1863 v Českém sněmu byla úprava obsažena v části jednacího řádu nazvané řádu mluvení. Každý kdo se chtěl vyjádřit v rozpravě, musel tak osobně a ústně ohlásit ve sněmovní kanceláři a prohlásit, zda bude mluvit pro nebo proti návrhu. Poté, co promluví zapsaní, je možno dát slovo těm, kteří se hlásí. „Členům sněmu nedovoluje se psaná přednesení čítati.“ (§ 56). Řečník se nesmí k téže věci vyjádřit více než dvakrát (kromě zpravodaje, maršálka a dalších osob.) Slovo může být odebráno řečníku, pokud byl dvakrát upozorněn na dodržení věci nebo pořádku. In: Jednací řád pro český sněm zemský (1867) Praha: tiskem Hynka Fukse, str. 13. Pozdější verze jednacího řádu Českého sněmu měly úpravu shodnou.

³⁵ Bylo to umožněno rovněž tím, že předseda sněmoven podle jednacího řádu ve věci nehlasoval, což jej přibližovalo k neutrálnímu činiteli, který mohl rozpravu organizovat jako efektivní a věcnou. Řečníci klubu si mohli místa vzájemně vyměňovat. Podobnou úpravu měly už Český sněm v 19. stol.

³⁶ Přes takto racionální předpis nebyla sněmovna spokojena s příliš obsáhlými rozpravami. V r. 1933 se proto přistoupilo k opatření, inspirovanému rakouskými jednacími řády – bylo zakázáno běžné projevy číst. Do

Poznámky osobní a věcné a projevy k jednacímu řádu, což byla obdoba současných faktických poznámek, nesměly za první republiky přesáhnout 5 minut.

Jednací řád obsahoval – stejně jako tehdejší jednací řády některých komor jiných států – možnost ukončit rozpravu³⁷. O ukončení rozpravy se hlasovalo, na návrh kteréhokoli poslance, bez rozpravy. Ukončení rozpravy mohlo být odhlasováno až tehdy, když už promluvili v rozpravě k jednacímu bodu alespoň 4 řečníci. Pokud sněmovna rozhodla o ukončení rozpravy, měli právo na projev „jen hlavní řečník pro návrh a hlavní řečník proti návrhu, ustanovení dohodou zapsaných ještě řečníků obou stran“. Pokud se přihlášení řečníci na hlavních řečnících nedohodli do 5 minut od hlasování o ukončení, museli podle jednacího řádu o řečnících rozhodnout losem úředníci sněmovny, vylosování mohli své místo přenechat jinému poslanci. Poté dal předsedající slovo k závěrečným řečem zpravodaji a navrhovateli.

Právní úprava zakazovala výslovně i obstrukce, a to podle vzoru předchozích jednacích řádů. Bylo stanoveno: „Projevy a návrhy, směřující zřejmě k tomu, aby sněmovní jednání mařily nebo svévolně zdržovaly, může předseda se svolením sněmovny vyloučiti z jednání. Sněmovny udílí toho svolení bez rozpravy prostým hlasováním.“³⁸

ZÁVĚR

Pokud srovnáme současné tendence směřující k omezení práv jednotlivého poslance podávat návrhy zákonů a pozměňovací návrhy popř. směřující k omezení projevů poslanců s prvorepublikovou úpravou, je možno velmi jednoduše označit současné snahy za **přiblížení se prvorepublikové praxi**. Tyto snahy jsou zřetelným odklonem od poslaneckého individualismu, charakterizovaného přebujelými právy jednotlivého poslance, čímž se vyznačuje jednací řád Poslanecké sněmovny z r. 1995, vzniknuvší jako radikální negace socialistické jednomyslnosti.

Prvorepubliková poslanecká legislativní omezení popsaná výše se vyznačují spojením s vyšší poslaneckou stranickou kázní. Tato kázeň byla nezbytná pro multipartijní systém první republiky, zmítaný multinacionálními zájmy roztržitého prvorepublikového Národního shromáždění. Zdá se, že zvýšení poslanecké stranické kázně je nezbytné i v současné době. Nástroje a instituty, které jsou v tomto směru momentálně připravovány, jsou přirozeně hledány ve způsobech, které už byly v historii vyzkoušeny.

ustanovení § 44 odst. 1 (obou jednacích řádů) bylo vloženo, že „není dovoleno řeči čisti, vyjma projevy předsedy, místopředsedů nebo zpravodajů výborových, členů neb zástupců vlády, stručná prohlášení přednášená jménem klubů a citace s označením pramene. Všichni řečníci však smějí užívatí poznámek psaných jen k podpoře paměti.

³⁷ Návrh na ukončení rozpravy k bodu se nazývá v mezinárodním pojmosloví pravidel parlamentního jednání jako *cloture*, *closure motion* nebo *guillotine*, návrh byl už koncem 19. století používán např. ve Francii, ve Velké Británii a ve Sněmovně reprezentantů USA.

Podle: <http://www.ourcommons.ca/marleaumontpetit/DocumentViewer.aspx?Lang=E&Sec=Ch14&Seq=3> dne 15. 2. 2018.

³⁸ Toto znění je znění novely z r. 1933, před tím bylo stanoveno: „Je-li předsedovi patrné, že se zneužívá jednacího řádu k tomu, aby bylo jednání mařeno nebo svévolně zdržováno, může veškeré k takovému to počínání směřující projevy a návrhy vyloučiti z jednání se svolením sněmovny, které se udílí bez rozpravy prostým hlasováním.“

Není tedy možno říci, že parlamentní jednací řády směřují lineárně k demokratizaci a širší svobodě výkonu mandátu poslance, jak o tom možná svědčily popřevratové jednací řády v 90. letech 20. století.³⁹

JUDr. Jindřiška Syllová, CSc.
Parlamentní institut Parlamentu České republiky
syllova@psp.cz

³⁹ Srov. WINTR, J. Jednací řády našich parlamentů od roku 1861. *Senát*, č. 3, 2002, str. 1–4.

NACISTICKÁ OKUPACE ČESKÝCH ZEMÍ JAKO POKUS O DESTRUKCI ČESKÉ A ČESKOSLOVENSKÉ STÁTNOSTI

PAVEL MARŠÁLEK*

Abstract: **Nazi occupation of the Czech Lands as an attempt to destroy Czech and Czechoslovak statehood**

The article examines the Nazi occupation of the Czech Lands and more particularly, the way it attempted to destroy Czech and Czechoslovak statehood. The author shows what the occupation was like from the legal perspective and how its consequences were borne during the Nuremberg Trial. He endeavours to avoid some pitfalls, which lawyers and legal theorists still encounter as they reflect on the events that unfolded then.

Keywords: Czech statehood; Czechoslovak statehood; Nazi occupation of Czech Lands; Protectorate Bohemia and Moravia; Nuremberg Trial

Klíčová slova: česká státnost; československá státnost; nacistická okupace českých zemí; Protektorát Čechy a Morava; Norimberský proces

DOI: 10.14712/23366478.2018.21

I. ÚVOD

Česká státnost patří k nejstarším v Evropě: trvá více než tisíc let. Utvářela se v sinusoidách vzestupů a pádů. K tomu ji předurčovaly tři skutečnosti: český národ je malým národem, nachází se na exponovaném místě Evropy a je obklopen často mnohem silnějšími sousedy (zvláště národem německým).

Po staletích samostatné existence v kontextu římskoněmecké říše byl český stát na prahu novověku zapojen do habsburského mocnářství a v něm v důsledku centralizační a unifikační politiky vládnoucího rodu postupně téměř rozpuštěn. Tento sestup vystřídal ve 20. století nový vzestup, a to na základě pragmatického spojení Čechů se Slováky v rámci Československa. Nová republika po počátečních problémech se sudetoněmeckou iredentou však přinesla stabilitu ani ne na dvě desetiletí. Od poloviny třicátých let čelila silným autonomistickým a separatistickým snahám zejména sudetoněmecké menšiny a agresivnímu expanzionismu nacistického Německa, který ji podporoval a využíval. V konfrontaci s nimi načas Československo prohrálo, české země byly oku-

* Autor je docentem na katedře teorie práva a právních učení Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

povány nacistickým Německem, na Slovensku vznikl samostatný stát pod německou kuratelou. Český národ hrál o vlastní existenci a tento zápas nakonec vyhrál. K obnově Československa ale vedla dlouhá cesta, na jejímž konci se Československo dostalo do sovětské zájmové sféry. Chtělo by se říci: za přežití národa a státu se zaplatilo ztrátou svobody. Na mnoho desetiletí.¹

Ve svém příspěvku se chci zabývat nacistickou okupací českých zemí a zejména tím, jak destruovala českou a československou státnost. Ukážu, čím byla tato okupace z pohledu práva a jaké bylo vypořádání se s jejími následky v Norimberském procesu. Pokusím se také vyrovnat s některými úskalími, s nimiž se právníci a právní teorie při reflexi tehdejšího dění dosud potýkají.

II. PLURALITA POHLEDŮ NA NACISTICKOU OKUPACI ČESKÝCH ZEMÍ

Na nacistickou okupaci českých zemí neexistuje jednotný pohled. Dělicích linií je celá řada: podle národnosti autora, podle jeho politického přesvědčení a podle generace, k níž autor patří. Absolutní historická objektivita odhlížející od veškerých vnějších vlivů není možná, protože by to znamenalo vynechat jakékoli hodnotící soudy a výklad by se redukoval na pouhý výčet suchých historických dat ve stylu bylo-nebylo.

Vezmeme-li v potaz první štěpnou linii – podle národnosti –, je nacistická okupace českých zemí často součástí úplně jiného dějinného příběhu. Na české straně je viděna jako období nacistického, potažmo německého útaku, zločinného režimu, v němž šlo o holé národní přežití a jež vyústilo v oprávněný odsun německého obyvatelstva z Československa. Němci jsou málokdy schopni přiznat vinu celého svého národa, ne jen nacistů. Vyzvedají toliko poválečný německý odsun, ovšem bez zdůraznění toho, co mu předcházelo a čeho byl důsledkem. Neváhají také někdy dodnes operovat s právem sudetských Němců na sebeurčení a okupaci bagatelizovat.² Z tohoto schematického přístupu k dějinám se lze těžko úplně vysvobodit. Některým historikům se to však podařilo – na české straně jmenujme např. J. Gebharta a J. Kuklíka³ či J. B. Uhlíře,⁴ na německé pak D. Brandese.⁵ Platí to i pro mnohé společné projekty.⁶

Vliv národnosti na vnímání doby nacistické okupace může někdy skončit u absolutního nepochopení podstaty a tragiky konfliktu Čechů a Němců jako národů. To se stalo

¹ Syntetickým zpracováním vývoje české státnosti je PÁNEK, J. a kol.: *Idea českého státu v proměnách staletí*. Praha, 2008. Dále viz MACHOVEC, M.: *Česká státnost*. Praha, 2005. TAUCHEN, J. – SCHELLE, K. (eds.): *Státoprávní vztahy českého státu a Říšskoněmecké říše ve středověku a jejich důsledky pro další vývoj*. Ostrava, 2012. PAVLÍČEK, V.: *O české státnosti I–III*. Praha, 2002–2009.

² Srov. KRULIS-RANDA, J. S.: Podstatou evropského soužití je hledání pravdy. Odsun Němců z Československa jako poučení? In: JIRÁSKOVÁ, V. – SUCHÁNEK, R. (eds.): *Pocta prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi*, CSc. Praha, 2004, s. 115 an.

³ GEBHART, J. – KUKLÍK, J.: *Velké dějiny zemí Koruny české. Sv. XV a, b*. Praha – Litomyšl, 2006–2007.

⁴ Viz např. UHLÍŘ, J. B.: *Protektorát Čechy a Morava v obrazech*. Praha, 2008.

⁵ Komplexně BRANDES, D.: *Češi pod německým protektorátem*. Praha, 1999.

⁶ Viz přehledně I. díl edice ARBURG, A. von – STANĚK, T. (eds.): *Vysídlení Němců a proměny českého pohraničí 1945–1951*. Středokluky, 2010.

americkému historikovi Ch. Bryantovi, kterému je cizí představa homogenního národa a evropská zkušenost s menšinami používanými k destrukci národních států. Proto píše raději o jedincích jako tvůrcích dějin než o národech a o tragickém střetávání dvou nacionalismů na beznadějně národnostně smíšeném území.⁷

Do výkladu a hodnocení okupačního období se donedávna silně promítaly rovněž politické vlivy. Bylo tomu tak za komunistického režimu, kdy docházelo k mocensko-ideologické manipulaci s dějinami. Dějiny okupace byly traktovány na bázi marxismu-leninismu s jeho zjednodušujícím třídním viděním světa, vulgárním ekonomismem a lineárním determinismem. Nacistická agrese a okupace byly líčeny jako produkt nejreakčnějších a nejšovinističtějších kruhů německé velkoburžoazie. Jim měla odporovat nepokrokovější dělnická třída vedená komunistickou stranou jako jediný reprezentant odboje. Kolaborace naproti tomu byla vyhrazena příslušníkům vykořisťovatelských tříd. Nacistický režim, představený jen jako teror a nikoli též jako politika, byl už předem odsouzený k zániku a jeho porážka měla vyústit v revoluční proces likvidace kapitalistického řádu. Toto schéma bylo prolamováno jen v údobích politického uvolňování a deideologizace vědy v druhé polovině 60. let a na sklonku 80. let 20. století. Symbolem rigidně marxistického přístupu k dějinám nacistické okupace byl V. Král.⁸ Jeho protipólem byl T. Pasák⁹ a J. Tesař.¹⁰

Generační napětí v pohledu na nacistickou okupaci se projevovalo a projevuje neustále. Ti, co okupační období zažili, je vnímají jinak než ti, kterým bezprostřední zážitek schází. Nedlouho po skončení války vycházelo množství literatury často memoárového charakteru, z níž byl nejednou cítit odpor vůči všemu německému a nedostatek rozlišování. Každý Němec byl nacist.¹¹ Postupem času, spolu s tím, jak se objevovaly jiné problémy a jak se zmenšovala historická paměť lidí, tato předpojatost pozvolna ustupovala. Svoji roli sehrálo i prosazování marxisticko-leninského dogmatu, které poměr k Němcům učinilo závislým na jejich třídním původu. Dnes, kdy velká část historiků, která se věnuje nacistické okupaci, tuto periodu nezažila, se někdy vyskytuje opačný problém: přílišný odstup a nedostatek porozumění pro tehdejší dění, popř. jeho bagatelizace.¹² Ze soudobých historických děl mizí přesvědčení, kterým byly práce starších generací prostoupeny, že v boji s nacismem šlo o konflikt dobra a zla.

Přes tuto mnohost pohledů na nacistickou okupaci českých zemí se chci v následujících řádcích přenést jediným možným způsobem: kritickým rozbořem tehdejšího dění. Budu usilovat o to, aby byl popis toho, co se tehdy stalo, objektivní a vyvážený.

⁷ BRYANT, Ch.: *Praha v černém*. Praha, 2012, s. 12–16.

⁸ KRÁL, V.: *Pravda o okupaci*. Praha, 1962.

⁹ Viz např. PASÁK, T.: *Pod ochranou říše*. Praha, 1998.

¹⁰ Sumárně TESAŘ, J.: *Mnichovský komplex*. Praha, 2000.

¹¹ Za mnohé např. FINK, P.: *Hnědá bestie*. Brno, 1945.

¹² K bagatelizaci dějin okupace přispívají i některá nešťastná vyjádření politiků podceňující nacistickou represí či vydávání memoárů čelných nacistů a jejich rodinných příslušníků, v nichž vše popisují téměř v růžových barvách. Viz HEYDRICH, L.: *Můj život s Reinhardem*. Praha, 2012.

III. OD ZÁBORU SUDET K PROTEKTORÁTU, KTERÝ JÍM NEBYL

Postižení skutečné podstaty nacistického okupačního režimu v českých zemích komplikuje celá řada faktorů. O jednom z nich už řeč byla: mnohost pohledů, která rozostřuje celkový obraz. Jsou zde však další překážky. Především cílevědomá snaha nacistů maskovat své skutečné záměry. O co Němci ve skutečnosti usilovali, často není na první pohled zřejmé zvláště na počátku okupace. Jistotu nám neposkytují ani veřejná vyjádření nacistických představitelů ani právní předpisy, které vydávali. Většina toho, co z jejich strany zaznívalo, mělo zakrýt realitu, oklamat, popř. uchlácholit ty, co se cítili ohroženi nacistickou expanzí.

Nacistům se podařilo obelstít prakticky celý svět ohledně svých plánů s Československem. Svůj záměr zničit tento stát za pomoci sudetoněmecké menšiny prezentovali jako boj za německé sebeurčení. Využili ústupnosti západních mocností a v Mnichovské dohodě si na nich vynutili odstoupení čs. pohraničí, které bylo obratem včleněno do říše. Slavili dílčí úspěch, aniž by museli sáhnout k přímé vojenské konfrontaci.¹³

Po Mnichovu se nakrátko zastavili a zvažovali povazalštění druhé čs. republiky. Brzy ale zvítězila radikální varianta: likvidace a pohlcení tohoto neoblíbeného souseda vojenskou akcí. Půdu k ní měly připravit nátlak a zastrašování, podněcování slovenského separatismu, jakož i využívání zbylé německé menšiny. Vhodný okamžik nastal v polovině března 1939, kdy došlo pod německým nátlakem k vyhlášení slovenské samostatnosti a čs. představitelé Hácha a Chvalkovský světili v Berlíně nedobrovolně osud národa a země do Hitlerových rukou a podepsali vojenskou kapitulaci. Obsazení zbytku Čech wehrmachtem likvidaci Česko-Slovenska dovršilo.¹⁴

Z různých variant řešení, jak dále postupovat, se nacistická špička rozhodla pro nepřímé začlenění českých zemí do Německé říše, a to ve formě protektorátu. Nacisté měli za to, že toto uspořádání je lepší než radikální přímé začlenění, spojené s parcelací českých zemí, nebo naopak umírněné povazalštění. Výhody „protektorátu“ byly zřejmé: dostatečná kontrola nad dobytou zemí umožňující její exploataci, a to při snesitelných nákladech a neposkytnutí politických práv českému národu na celoříšské úrovni. Nadto nacisté vycházeli z toho, že tato varianta svět i Čechy uklidní.¹⁵

Tento program byl ale jen zdánlivě umírněný a už vůbec nebyl myšlen vážně. Prozrazuje to byť jen letmé přečtení Hitlerova výnosu z 16. 3. 1939, kterým byl Protektorát Čechy a Morava zřízen,¹⁶ i následná okupační praxe. Z tohoto dokumentu plynula netypičnost Němci ustaveného protektorátu. Ten se podstatně odchyloval od jeho pojmu, jak jej definovala státověda a mezinárodní právo veřejné. Protektoráty vznikaly na základě smlouvy, jíž se slabší stát dával v ochranu státu silnějšího a přenášel na něj část svých svrchovaných práv – zejména jej zmocnil k zastupování v mezinárodních vztazích (někdy se vyskytovala ingerence protektora do vnitřních záležitostí chráněné-

¹³ Blíže viz KURAL, V.: *Češi, Němci a mnichovská křižovatka*. Praha, 2002.

¹⁴ Podrobně TVARUŽEK, B.: *Okupace Čech a Moravy a vojenská správa* (15. březen až 15. duben 1939). *Historie a vojenství*, 1992, č. 3, s. 30 an.

¹⁵ Ostatně měl se tak prý obnovovat odvěký poměr českých zemí k říši. Viz FRANK, K. H.: *Čechy a Morava v Říši*. Praha, 1941, s. 27.

¹⁶ Hitlerův výnos byl otištěn pod č. 75/1939 Sb. z. a n.

ho státu). Nikdy však protektorát nepředstavoval pouhou součást protektorského státu (jako tomu bylo u vazalského státu), tj. nepřestal být státem a nedošlo k úplné ztrátě jeho mezinárodněprávní subjektivity.¹⁷

Nacisty ustavený protektorát nevznikl smluvně. Výsledek berlínských „jednání“ za takovou smlouvu nelze považovat, natož pak Hitlerův výnos, který představoval vnitrostátní akt, jímž Hitler vykonával oprávnění hlavy státu. Nacisté sami zdůrazňovali, že protektorát vznikl ze svrchovanosti říše, čili jinak řečeno byl Čechům vnucen.

Pokud jde o druhý znak, Protektorát Čechy a Morava náležel k území Velkoněmecké říše a úvahy o jeho mezinárodněprávní subjektivitě, k nimž sváděl čl. 6 výnosu, nacisté popřeli velmi rychle – do léta 1939. Postupně se postavili i proti tomu, že je protektorát státem a nařídili důsledné užívání označení „protektorátní“ místo „státní“ v souvislosti s protektorátem a jeho institucemi. Výjimkou měl být pouze titul příslušející státnímu prezidentovi.¹⁸

Aby bylo vyloučeno jakékoli hledání paralel, které by Čechům ulevilo nebo prospělo, zaznívalo z německé strany, že Protektorát Čechy a Morava je samostatný výtvor nacionálně socialistického myšlení a nemá srovnání ani předloh. Komparace s existujícími protektoráty v Evropě i mimo ni (zejména s francouzským protektorátem nad Tunisé, kde bývá běžně hledána ona předloha) to potvrzuje. Na druhé straně bystrý pozorovatel si nemohl nevšimnout nápadné podobnosti protektorátu s německými koloniemi v Africe před r. 1914.¹⁹

Nestandardnost Protektorátu Čechy a Morava spočívala v kombinaci protektorátních, autonomních a čistě anekčních prvků. Formálně měl být protektorát autonomní a spravovat se sám. Ve skutečnosti byl už na základě výnosu zcela podřízen německým zájmům a tuhé říšské kuratele. O zahraniční agendu přišel protektorát nadobro (s výjimkou vyslance v Berlíně, který vlastně ani vyslancem nebyl), zato získal německé posádky (v terminologii výnosu „ochranu“). Bezprostřední dohled měla říše vykonávat nad jeho dopravou, poštou a telekomunikacemi. Protektorát nadále náležel k celnímu území říše a podléhal její celní výsosti. Jeho finanční výsost podstatně omezilo zavedení říšské marky vedle koruny. Charakter restrikce mělo i prohlášení německého obyvatelstva protektorátu za německé státní příslušníky, resp. za říšské občany, a jejich podřízení německé soudní pravomoci.²⁰

Realizaci německých záměrů zajišťovalo silné postavení říšského protektora, tedy jakéhosi rezidenta, který v protektorátu zastupoval přímo Hitlera a byl zmocněncem říšské vlády. Jím byli potvrzováni členové protektorátní vlády a měl i oprávnění věcné povahy – právo se informovat, radit a zakročit: jednak vetováním opatření způsobilých poškodit říši, jednak při nebezpečí v prodlení vydáním potřebných nařízení.²¹

¹⁷ Důkladně k tomu TOMSA, B.: *Právo mezinárodní I*. Bratislava, 1930, s. 112 an.

¹⁸ Podrobněji viz MARŠÁLEK, P.: *Pod ochranou hákového kříže*. Praha, 2012, s. 18 an., 39, 79 an.

¹⁹ O tom více KOJECKÝ, J.: Protektorát Čechy a Morava. Úvaha ze srovnávací pravovědy. *Všehrd*, 1939, č. 4, s. 116 an.

²⁰ Viz JANEČKOVÁ, E.: *Státoprávní uspořádání Protektorátu Čechy a Morava (1939 – 1945)*. Plzeň, 2013, s. 22 an.

²¹ Čl. 5 Hitlerova výnosu. Protektorovo postavení v dalších letech ještě sílilo. Více k tomu Maršálek, *Pod ochranou hákového kříže...*, s. 66 an.

Všechny uvedené skutečnosti vedou k jedinému možnému závěru. Protektorát Čechy a Morava protektorátem vůbec nebyl. Formálně připomínal nejvíce vazalský stát nebo ještě spíše autonomní součást říše. Tento závěr podporují nejen jeho základní konstrukční prvky, marginalizace jeho práv, ale i možnost jeho úplného pohlcení daná již výnosem. Podle čl. 11 výnosu mohla říše vydávat právní předpisy s platností pro protektorát, pokud toho vyžadoval „společný zájem“, v případě „společné potřeby“ mohla převzít celá správní odvětví a zřídit k tomu vlastní říšské úřady. Nakonec říšská vláda mohla učinit opatření k udržení bezpečnosti a pořádku.

IV. OKUPACE NEBO NEÚSPĚŠNÁ ANEXE?

Zabývat se nacistickým okupačním režimem jen ze státoprávního pohledu v sobě nese riziko redukce a formalismu. Potvrdil to předchozí rozbor protektorátního statutu, který neukazoval skutečné německé záměry. Získat pravdivý obraz nás nutně přivádí k základům nacistické okupační politiky.

Od obsazení českomoravského prostoru dávali nacisté svým chováním najevo, že jim jde především o dokonalé ovládnutí získaného teritoria a jeho všestrannou exploataci. Pohraničí bylo a protektorát se měl stát integrální součástí říše, být germanizován a být zdrojem surovin, pracovních sil a výrobků. Odpovídalo to letitým Hitlerovým představám o německé expanzi, získání životního prostoru pro německý národ a likvidaci slovanského, tedy Němcům cizorodého a nepřátelského, etnika v srdci Evropy. Tyto cíle tvořily konstanty nacistické politiky v obsazených českých zemích, i když se jejich vzájemný poměr proměňoval v závislosti na konkrétní situaci a ačkoli se měnily i metody, jak těchto cílů dosáhnout. Připomeňme, že nacisté využívali jak teror, včetně zastrasování, tak i političtější metody – např. ideologickou indoktrinaci, přesvědčování nebo sociální demagogii.²²

Nacistickou okupační politiku v protektorátu je možné rozčlenit na čtyři rozdílné etapy. Na počátku bylo období vojenské správy, kdy výkonnou moc nad obsazeným územím převzali na měsíc němečtí armádní velitelé. Ti se spolu s civilním aparátem, který měli k dispozici, zaměřili hlavně na pacifikaci a stabilizaci země. Současně s tím byla podniknuta kořistnická opatření a první unifikační kroky, které měly přizpůsobit poměry v protektorátu situaci v říši. Obyvatel se asi nejvíce dotkly zatýkání v rámci Akce Gitter, zabavování majetku a některá germanizační opatření. Jinak však vláda vojáků byla – i vzhledem k dosud panujícímu míru – celkem snesitelná.²³

Druhé období okupační politiky, kterému lze říkat podle říšského protektora K. von Neuratha neurathovské, zpočátku navazovalo na politiku předchozí vojenské správy. Byl dobudován okupační aparát (dvoustupňová soustava všeobecné říšské správy, síť policejních služeben, soudů a řada speciálních úřadů), pokračovalo hospodářské

²² Základní dokumenty o tom obsahuje sbírka *Chtěli nás vyhubit*. Praha, 1961. Práce týkající se protektorátu buď byly, nebo ještě budou uvedeny. Situace v pohraničí se týká KURAL, V. – RADVANOVSKÝ, Z. a kol.: „*Sudety*“ pod hákovým křížem. Ústí nad Labem, 2002.

²³ Detailně MARŠÁLEK, P.: Opatření vojenské správy v prvním měsíci nacistické okupace českých zemí (15. 3. – 15. 4. 1939). *Právněhistorické studie*, 37, 2005, s. 119 an.

kořistění a germanizace. Relativně umírněný kurz, navenek reprezentovaný protektorem Neurathem, vystřídala zesílená represe a mocenský vzestup Neurathova zástupce K. H. Franka. Souviselo to s německými přípravami na válku a s konfrontací s narůstajícím českým odporem na podzim 1939. Češi byli lámáni a ohýbáni i v dalších měsících, kdy v důsledku německých válečných úspěchů zvítězila radikální a nemilosrdná řešení: české země měly být zcela pohlceny říší a germanizovány. Shodli se na tom Neurath s Frankem, kteří tak demonstrovali, že v zásadních otázkách mezi nimi nejsou názorové rozdíly. Společnými silami se také ubránili mocenským nárokům představitelů NSDAP usilujících o parcelaci protektorátu. Berlín jejich linii schválil. V každodenní politice mělo prioritu zajištění klidu a výroby pro vedení války.²⁴

Třetí období začalo příchodem R. Heydricha jako zastupujícího říšského protektora na podzim 1941. Jeho nástup byl hlavně důsledkem snahy Berlína zadusit znovu se vzímající českou rezistenci. Kromě tohoto úkolu se Heydrich soustředil na provedení správní reformy, která měla odstranit existující správní dvojkolejnost a likvidovat zbytky protektorátní autonomie, dále na vystupňování hospodářské mobilizace a pokračování v germanizačním a protizidovském tažení. Z tohoto programu však uskutečnil jen část, protože na začátku června 1942 podlehl následkům atentátu. Tehdy byl vystupňován teror stejně jako po Heydrichově nástupu.²⁵

V posledním období se rozhodujícím činitelem v protektorátu stal K. H. Frank, povýšený v létě 1943 do funkce německého státního ministra. V tomto frankovském období už z protektorátní autonomie nezbylo prakticky nic, právní řád byl promořen říšskoněmeckými normami, správa a hospodářství na rozhodujících místech germanizovány. Obyvatelstvo bylo vystaveno systematickému, ale cílenému teroru a snaze o odpolitizování s hlavním cílem zajistit totální hospodářskou mobilizaci pro válečné účely. Uskutečnění celkové germanizace lidí a prostoru českých zemí bylo nacisty poodloženo na dobu po vítězství ve válce. K tomu ale pro vojenskou porážku nacistů nedošlo. V závěrečné fázi Frankova vládnutí jeho pozice slábla ve prospěch NSDAP a wehrmachtu. Vysokou represivnost si režim zachoval až do posledních dní.²⁶

Máme-li šestileté nacistické panství nad českými zeměmi zhodnotit, výsledek se zdá zřejmý na první pohled – fakticky šlo o neúspěšnou anexi, protože toto panství bylo dočasné a k jeho dovršení chyběl mezinárodněprávní titul. Právně se pak jednalo o okupaci. Tím ale celý problém není vyřešen, spíše začíná.

Jde o to, zda lze na německou okupaci vztáhnout mezinárodní regulaci okupací obsaženou v čl. 42–56 Řádu zákonů a obyčejů pozemní války z r. 1907.²⁷ Tento dokument pojímal okupaci jako stav provizorní a faktický s množstvím záruk pro civilní

²⁴ Viz KÁRNÝ, M. – MILOTOVÁ, J. – MORAVCOVÁ, D. (eds.): *Anatomie okupační politiky hitlerovského Německa v „Protektorátu Čechy a Morava“*. *Sborník k problematice dějin imperialismu*, 21, 1987. KÁRNÝ, M. – MILOTOVÁ, J. (eds.): *Od Neuratha k Heydrichovi. Na rozhraní okupační politiky hitlerovského Německa v „Protektorátu Čechy a Morava“*. *Sborník archivních prací*, 39, 1989, s. 281–394.

²⁵ Blíže LINHARTOVÁ, L. – MĚŠTÁNKOVÁ, V. – MILOTOVÁ, J. (eds.): *Heydrichova okupační politika v dokumentech*. Praha, 1987. KÁRNÝ, M. – MILOTOVÁ, J. – KÁRNÁ, M. (eds.): *Protektorátní politika Reinharda Heydricha*. Praha, 1991.

²⁶ Nejnověji KÜPPER, R.: *Karl Hermann Frank (1898–1946)*. Praha, 2012, s. 157 an.

²⁷ *Dokumenty ke studiu mezinárodního práva*. Praha, 1931, s. 393 an. K tomu viz HOBZA, A.: *Přehled mezinárodního práva válečného*. Praha, 1946, s. 73 an.

obyvatelstvo (vztahujících se k ochraně práv rodiny, života osob a šetření soukromého vlastnictví), zároveň však ani okupant nebyl podle něj zcela bezmocný. Měl v určitém rozsahu právo zasahovat do právního řádu, mohl stanovit kurz své měny vůči měně země okupované, mohl přenést i soudní pravomoc na vlastní soudy a soudit ty, kteří by se stavěli okupační moci na odpor nebo neposlechli jejích nařízení, mohl použít i represálii proti civilnímu obyvatelstvu, směl za určitých okolností donucovat úředníky ke spolupráci a ukládat kontribuce, příslušelo mu právo válečné kořisti.

Na tom, jak se na položenou otázku odpoví, závisí, zda bude legální německá okupace nebo naopak odboj proti ní. Tento problém velmi tížil už tehdejší právní experty. Tito odborníci se shodovali, že tuto regulaci na náš případ nelze použít, ovšem zdůvodnění nabízeli různé.

Mezi argumenty se objevilo: 1) Tato regulace okupace pro Československo neplatí, protože nebylo signatářem IV. haagské úmluvy, již je zmíněný Řád přílohou.²⁸ 2) Nacistické počínání nebylo vůbec okupací, ale bezprávnou anexí, proto Řád není možné aplikovat.²⁹ 3) Německo nemohlo nabýt práva okupanta pro bezpráví, kterých se dopouštělo, pro zločineckou válku, kterou vedlo (právo se totiž rodí jedině z práva).³⁰ 4) Mezinárodní regulace okupace se stala v důsledku německé praxe a prosazení zákazu útočné války, jakož i dalších proměn mezinárodního práva, obsoletní, tedy neúčinnou.³¹

Z těchto argumentací můžeme přijmout všechny s výjimkou první, protože obecné mezinárodní smlouvy tohoto druhu zavazují i ty státy, které je nepodepsaly. Aplikovat uvedenou úpravu na naše poměry nelze, neboť by to znamenalo pardonovat někoho, kdo si na našem území počínal zločinně, násilnický a jakoby šlo o řešení definitivní. Vedlo by to také k tomu nebrat v úvahu pokrok mezinárodního práva a ústilo v absurdní a nespravedlivé důsledky, kdy zločinec by byl v právu a jeho oběť trestána.

V. NACISTICKÁ OKUPACE ČESKÝCH ZEMÍ A NORIMBERSKÝ PROCES

Nacistické dobovačné praxi a jejímu zdůvodňování se už za války postavilo mezinárodní společenství vedené protihitlerovskou koalicí. Cíle mělo jasné: porazit nacistické Německo a jeho spojence, obnovit okupované státy (zbavené německé a maďarské menšiny) a razantně se vypořádat s nacistickými zločiny. Tento program, k němuž se přihlásil i československý zahraniční a domácí odboj, byl posléze uskutečněn.³²

²⁸ VOŠTA, L.: O německé okupaci českých zemí za druhé světové války. *Právník*, 1947, s. 65–73.

²⁹ TÁBORSKÝ, E.: Okupace Československa a mezinárodní právo. *Dnešek*, 1947, č. 5, s. 77.

³⁰ DRÁBEK, J.: Okupace Československa a mezinárodní právo. *Dnešek*, 1947, č. 4, s. 54–57. MORÁVEK, J.: Okupace Československa a mezinárodní právo. *Dnešek*, 1947, č. 9, s. 134–135. HOBZA, *Přehled...*, s. 161 an.

³¹ BECKMANN, R.: *Hitlerova válka proti Československu ve světle mezinárodního práva*. Praha, 1948.

³² K tomu BRANDES, D.: *Exil v Londýně 1939–1943*. Praha, 2003. KUKLÍK, J.: *Londýnský exil a obnova československého státu 1938–1945*. Praha, 1998. Zde je rozebrána Benešova teorie právní kontinuity čs. státu, s níž se exil postavil proti nacistické agresi. Mnichov a další vývoj měla za pouhá fakta, která nemohou zpochybnit nepřerušenu existenci republiky v předválečných hranicích.

Viditelnou formální tečku za bezprávím války a okupace představoval Norimberský proces. Tento proces neměl za cíl jen zjednání spravedlnosti potrestáním předních nacistů a jejich organizací, a tím obnovení důvěry lidí v právo. Šlo mu také o rozkrytí a důkladné zmapování nacistických praktik. Měl nalézt historickou pravdu a tu vtělit do rozsudku, který se měl stát výstrahou do budoucna. Žádná právnická sofistika nebo zneužívání principů jako *nullum crimen sine lege* nebo zákaz retroaktivity mu neměly zabránit nalezení práva a spravedlnosti. O férovosti a věcné podloženosti tohoto procesu můžeme jen stěží pochybovat, i když se to dnes někdy děje. Jednalo se o spravedlivý proces, nikoli o právo vítězů.³³

Norimberský proces přinesl zásadní zjištění také o nacistickém okupačním režimu v českých zemích a v jeho rámci byla vyvozena odpovědnost některých jeho čelných představitelů, eventuálně těch, kteří z Berlína vše řídili. Československo zde zastupovala sovětská žaloba, která vycházela především z Československé úřední zprávy pro stíhání a souzení hlavních německých válečných zločinců.³⁴ K dispozici měli sovětsí žalobci také celou řadu dalších důkazů.

První část zmíněné úřední zprávy se zaměřila na postižení přípravy nacistické agrese vůči Československu. Popsán zde byl plán nacistických špiček na zničení Československa a jeho postupná realizace ve spolupráci s Henleinovým sudetoněmeckým hnutím. Zdůrazněno bylo, že nacistické Německo chtělo nejprve zlikvidovat čs. stát a pak i jeho národ. Poukazovalo se na to, že nacisté vedli proti Československu válku po léta, dříve než mu byla zasazena skutečná rána Mnichovem. Detailní pozornost byla věnována destruktivní taktice Sudetoněmecké strany a metodám předválečného nacistického podvracení čs. státu.

Druhá část zprávy ukazovala, jak Němci používali klamu jako normální diplomatické metody a že jejich repertoár zahrnoval i vydírání a přímou agresi. Konstatuje se v ní, že při tom došlo k porušení smluvních závazků Německa vůči Československu (např. československo-německé arbitrážní smlouvy sjednané v prosinci 1925) a že tím byla dlážděna cesta k přijetí mnichovských ujednání.

Třetí část zprávy mapovala postupnou likvidaci Československa – od záboru českého pohraničí na základě Mnichovské dohody až po obsazení zbytku českých zemí a zřízení Protektorátu Čechy a Morava. Připomněla se zde absolutní neplatnost Mnichovské smlouvy od samého počátku a zřejmá snaha Němců ji nenaplnit, obejít a porušit s cílem „učinit Československo zralé pro totální obsazení“. Rozebrána tu byla i berlínská jednání čs. delegace s Hitlerem a spol. předcházející obsazení českého vnitrozemí v březnu 1939 a důvody nulity uzavřené „dohody“. Na závěr byly stručně představeny plány nacistů na zotročení českého národa a germanizaci českých zemí.

Čtvrtá část zprávy se týkala okupačních praktik nacistů v českých zemích. Představila nacistický okupační režim jako systém totalitní, genocidní a koloniální, v němž se Němci necítili vázání ani svými vlastními předpisy. Pod německou nadvládou do-

³³ O Norimberském procesu existuje bohatá literatura. Viz např. HEYDECKER, J. – LEEB, J.: *Norimberský proces*. Praha, 2007. DELPLA, F.: *Norimberský proces*. Praha, 2009. Legitimitu tohoto procesu zpochybňuje např. IRVING, D.: *Norimberk: Poslední bitva*. Praha, 2009. Není sám. Jejich účelové argumenty však neobstojí.

³⁴ Tato zpráva byla otištěna ve sbírce *Československo a Norimberský proces*. Praha, 1946, s. 69 an.

šlo k odstranění lidských práv, demokracie a samosprávy. Vedle politického útlatu byl systematicky ničen český kulturní život a zaváděna germanizace. Došlo k vyhlazování české inteligence, k masakrům studentů, k zavírání českých škol, k potlačování českého národního vědomí a jeho projevů, jakož i k loupení kulturních památek. Pronásledováni byly církve. Nacistický atak na hospodářskou sféru byl motivován snahou o co největší vytěžení a ovládnutí okupovaného území. To zahrnovalo přímé loupeže, hospodářskou germanizaci (uchvácení majetku a postů), restrukturalizaci, finanční drancování a zotročení obyvatel nucenou prací. Svěbytnou kapitolou byly nacistická válka proti Židům a všudypřítomný teror. Ten se opíral o rozsáhlý a všemocný policejní a justiční aparát, nadaný mimořádnými pravomocemi a prostředky (např. možnost uložení „ochranné“ vazby, aplikace mučení, výkon poprav), a kulminoval za výjimečných stavů.

Tato úřední zpráva, spolu s množstvím příloh, byla sovětskou obžalobou předložena soudu pod názvem „Německé zločiny proti Československu“ a stala se jedním z klíčových důkazů, k němuž soud přihlížel při posuzování viny obžalovaných nacistů. Na jejím základě a na bázi dalších provedených důkazů mohli být odsouzeni vysocí představitelé nacistického okupačního režimu v českých zemích, jejich berlínští nadřízení a ti, kteří agresi proti Československu připravovali.³⁵

Pro poznání naší okupační reality mělo největší význam odsouzení někdejšího říšského protektora K. von Neuratha, proto se u něj krátce zastavme. Neurath byl obžalován z podílu na přípravě nacistické agrese (zločin proti míru), dále z toho, že jako říšský protektor řídil a zúčastnil se páchání válečných zločinů a zločinů proti lidskosti. Za vinu se mu kladl podíl na germanizaci vedené snahou zničit český národ, na kořistění, terorů a útlatu Židů.

Neurath se snažil hájit tím, že za vše mohl bezpečnostní aparát řízený K. H. Frankem, potažmo přímo Berlín, a sebe líčil jako velkorysého a umírněného politika majícího na paměti křesťanskou morálku a blaho národů. Soud mu naštěstí neuvěřil, naopak měl za bezpečně prokázaná fakta tvrzená obžalobou. Jako polehčující okolnosti byly uznány Neurathovy intervence za některé zatčené. V úvahu bylo vzato, že od podzimu 1941 až do léta 1943 jako protektor fakticky nepůsobil. Neurath byl uznán vinným ve smyslu obžaloby a potrestán patnácti lety žaláře. Celý trest však nevykonal. Po prodělaném infarktu byl v r. 1954 propuštěn na svobodu a zemřel o dva roky později.³⁶

Odsouzen v Norimberku byl i další říšský protektor, bývalý říšský ministr vnitra W. Frick. Většina toho, co spáchal, se však netýkala protektorátu. Pokud šlo o protektorát, byl uznán jako nejvyšší říšská autorita zde odpovědným za útlak v této zemi vykonávaný po srpnu 1943, jako je terorizování obyvatelstva, otrokářské práce a deportace Židů za účelem jejich vyhubení, a to i když byl jeho post v podstatě jen reprezentativní a skutečnou moc měl Frank. Trestem pro něj byla smrt oběšením.³⁷

³⁵ Podrobněji *Československo a Norimberský proces...*, s. 353 an.

³⁶ Tamtéž, s. 52, 375, 384 an., 401 an. Heydecker a Leeb ve výše citované práci (s. 593) uvádějí, že poměrně nízký trest pro Neuratha způsobila kontroverze mezi soudci v pohledu na jeho vinu. Mírnost výsledného kompromisu vtěleného do rozsudku vzbudila obecný úžas.

³⁷ *Československo a Norimberský proces...*, s. 49 an., 398 an. Srov. *Český národ soudí K. H. Franka*. Praha, 1947.

Odsouzení obou těchto čelných funkcionářů nacistického okupačního režimu v českých zemích bylo definitivním potvrzením charakteru tohoto systému. O jeho podstatě nemohl dále nikdo pochybovat.

VI. ZÁVĚR

Nacistická okupace českých zemí byla pokusem o zničení české a československé státnosti, ovšem neúspěšným. Nepodařilo se jí dosáhnout cílů, které nacistická špička naplánovala. Nedošlo k začlenění českých zemí do říše a český národ až na výjimky říšskou myšlenku odmítl. Zahraniční i domácí odboj s podporou protihitlerovské koalice pracoval na obnově Československa. K tomu po válce došlo. Restituce však byla spíše revolucí. V obnovené republice, fungující pod silným sovětským vlivem, byl patrný jednoznačný posun doleva. Politická demokracie byla doplněna demokracií hospodářskou a sociální. Čechoslovakismus nahradila představa dvou rovnoprávných národů: Čechů a Slováků. Realizován byl s určitými výjimkami odsun německého obyvatelstva. Třetí republika se republice první mnoho nepodobala.

doc. JUDr. PhDr. Pavel Maršálek, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
marsalep@prf.cuni.cz

V ILÚZII SLOBODY: ZDROJE A LIMITY SLOBODY SLOVA V POVOJNOVOM OBDOBÍ (PRÍPAD RUŽOMBERSKÉHO *OHŇOM A PEROM*)*

KATARÍNA ZAVACKÁ

Abstract: **In the illusion of freedom: sources and limits of freedom of expression in the post-war period. (The case of journal *Ohňom a perom* [With fire and pen])**

In the post-war Czechoslovak government programme, proclaimed in Košice on April 5, 1945, there were incorporated strong limitations on principles of parliamentary democracy, including the elements of preventive censorship.

In operation area of the Slovak national uprising, strong local editorial groups emerged since the summer 1944, acquiring common resistance experience while facing the pro-Nazi power. This made them more resistant also to expected subjection to any administrative or political pressure in the early post-war period.

Research into selected regional periodicals confirms relatively strong influence of local conditions on general textual content and also on prevailing mood of editorial boards in terms of potential resistance towards censorship. Compared to the Czech lands, censorship in Slovakia operated in a slightly different frame due to post-war reception of particular judicial norms from the war-time Slovak state by the Slovak national council.

The local bi-weekly journal *Ohňom a perom* (With fire and pen), produced by a group of former young anti-Nazi guerrilla fighters of Orava and Liptov region, remains an important source of knowledge of post-war media policy. Writing about everything they considered worth of interest and compensating the lacking editorial experience with devotion to freedom of expression, they chronicled also their own clashes with otherwise invisible preventive censorship.

Keywords: Slovakia; 1945; Košice government programme; preventive censorship; regional press

Kľúčové slová: Slovensko; 1945; Košický vládny program; predbežná cenzúra; regionálna tlač

DOI: 10.14712/23366478.2018.22

* Štúdiá je výsledkom projektu APVV-15-0267 : *Právny pluralizmus: zmeny v chápaní práva*. Autorka je vedeckou pracovníčkou Ústavu štátu a práva Slovenskej akadémie vied v Bratislave.

ÚVODOM

Koniec druhej svetovej vojny sa všeobecne spájal s očakávaniami obnovenia garancií občianskych práv a slobôd. Sloboda slova bola len jednou z nich, no vzhľadom na charakter ľudáckeho aj protektorátneho režimu sa jej obmedzenie dotýkalo rôznym spôsobom prakticky celej populácie. Ani v novom režime ľudovej demokracie sa však nerátalo s obnovením slobody slova na úroveň, ktorú v Československu dosahovala v medzivojnovom období. Rôzne skupiny obyvateľstva si to uvedomovali postupne, v závislosti od svojej politickej orientácie, ambícií a špecifických životných skúseností.

Pri spätnom pohľade na historické udalosti sa pozornosť zvyčajne vo veľkej miere sústreďuje na centrá politického diania a na konanie už vyprofilovaných osobností. Informácií o tom, ako toto dianie vnímali napríklad mladí (teda nerozhodujúci) ľudia v regiónoch (teda na periférii diania), býva k dispozícii menej. Niekedy však môžu zaujímavo prispieť k plnšiemu pochopeniu celkového kontextu.

Predložená štúdia sa zameriava na kontext zápasu o obnovu demokratického režimu v krátkom polročnom období po skončení vojny v regionálnom centre na severe Slovenska. Hlavným prameňom bolo periodikum, vydávané skupinou mladých ľudí v Ružomberku od júna 1945. Vzhľadom na ich spoločnú účasť v odboji, od ktorej redakcia odvodzovala legitimitu svojej kritiky spoločenských pomerov aj v čase mieru, bol príznačný aj názov časopisu – *Ohňom a perom*. Dôsledné odkazovanie sa na vlastnú „partizánsku“ minulosť bolo využiteľné ako argument viacerým smermi. Dalo sa ním vyvažovať konzervatívne nálepkovanie za „mladých“, „neskúsených“, a preto bez práva na verejné slovo. Ešte podstatnejšie však bolo, že minulosť „bývalých partizánov“ takejto redakcii uľahčovala život v prostredí, kde sloboda slova už bola postupne ale tvrdo limitovaná cenzúrnymi obmedzeniami.¹

Súkromné vydávanie periodík bolo na základe dohôd hlavných politických síl v obnovennej republike zakázané už na základe Košického vládneho programu a vydavateľmi sa mohli stať len strany a spoločenské organizácie združené v Národnom fronte. No ako oficiálne rešpektovaní veteráni odboja dokázali aj rôzni mladí doboví nadšenci vcelku ľahko vyhovieť podmienkam členstva v Národnom fronte tým, že získavali zastrešenie v rade vznikajúcich odbojárskeho organizácií. Vzhľadom na dlhší, niekoľkokomesačný priebeh oslobodzovacích bojov, vrátane ich povstaleckej fázy, i na geografickú polohu hlavného mesta a na vysoký stupeň poškodenia dopravnej infraštruktúry a rozhlasových

¹ Predbežná cenzúra, ktorá bola zakázaná už v Rakúsko-uhorskej monarchii od roku 1848, bola dočasne zavedená počas vojnového stavu v I. svetovej vojne. Rovnako bola zavedená v súvislosti s mobilizáciou vyhlásenou vládou vyhláškou č. 183 Sb. z. a n. zo dňa 23. septembra 1938 o vstupe Československého štátu do brannej pohotovosti, vychádzajúcou zo zákona č. 131/1936 Sb. z. a n. o obrane štátu, ktorým sa zavádzala aj predbežná cenzúra a iné mimoriadne opatrenia k ochrane verejných záujmov. Oficiálne bol stav brannej pohotovosti v Československu ukončený dňom 31. decembra 1945 vládou vyhláškou č. 162 Sb. zo dňa 11. decembra 1945.

Istý typ predbežnej cenzúry však obsahoval aj Košický vládny program z 5. apríla 1945, a to v článku XV, ktorý určoval podmienky informovania o Sovietskom zväze a zahraničnej politike vôbec. Napríklad vyžadoval, aby bolo „z našich učebníc a pomôcok odstránené všetko to, čo tam bolo antisovietske“.

vysielačov,² sa na Slovensku po oslobodení ťažšie presadzovali centrálné noviny. Naopak, situácia priala postupnému vzniku rôznych regionálnych periódík, ktorých redakcie odvíjali svoju legitimitu od toho, že existovali „už počas povstania“, prípadne sa „už počas vojny“ podieľali aspoň na produkcii letákov.³ Priamo v Ružomberku išlo o silne prítomnú tradíciu. Už v júni 1939 bolo toto mesto dejiskom vzbury miestnej vojenskej posádky, počas ktorej niekoľko dní viala na vrchu Čebrať československá vlajka.⁴ V období Slovenského štátu tu pôsobila študentská skupina, ktorej viacerí členovia prešli väzením po tom, čo sa pokúsili výbušninou zaútočiť na spolkový dom Deutsche Partei, a po potlačení povstania z jej radov ubudli viacerí padlí a umučení.⁵

Vo svoj prospech mohli ambiciózni lokálni redaktori využiť i fakt, že po oslobodení napriek silnejúcemu centralizačnému komunistickému tlaku nebolo spektrum odbojárskych organizácií dlhšiu dobu úplne politicky unifikované. Navyše aj vo vnútri jednotlivých organizácií prebiehali mocenské spory, teda na pretláčanie svojich redakčných záujmov mohli využívať viaceré kanály. Spomínané *Ohňom a perom* bolo oficiálne registrované ako „Časopis Sväzu partizánov na Slovensku – okresnej odbočky v Ružomberku“.⁶

Potreba verejne sa ozvať po šiestich rokoch cenzúry, nastolenej v období slovenského štátu, bola v povojnovom období na Slovensku veľká. Konkrétne v *Ohňom a perom* svoje rozhodnutie vydávať časopis odôvodňovali potrebou „ozývať sa“ proti fašizmu, proti dedičstvu slovenského štátu, ľudákom, gardistom a „proti každému, kto zdržoval“ – podľa redakcie a čitateľov – „prácu ľudových súdov“.⁷ Spomedzi praktických motívov vydávania časopisu bola zjavná i potreba kontaktovať živých spolubojovníkov a snaha vystopovať osudy padlých.⁸ Prítomná bola i rétorika „čistoty“ ideálov a „očisty verejného života“,⁹ žiadajúca „od samého počiatku“ sa postaviť proti tým, ktorí získali legitimácie partizánov za protislužbu.

Časopis sa profiloval nadstranícky, kladúc „partizánskej tlači“ v mierových časoch za úlohu „napomáhať konsolidácii našich pomerov, bez ohľadu na stráncke záujmy“, „chrániť záujmy našich partizánov, bojovníkov za slobodu a ilegálnych pracovníkov“, a „usmerňovaním“ uľahčovať „prechod z hôr do normálnych kolají“.¹⁰ Pri správach z prostredia národných výborov dôsledne a bez rozdielu v úctivom tóne uvádzal „bra-

² Slovenský národný archív (SNA), fond Povereníctva informácií, 1945–1948, krabica 36, 21. februára 1946, Správa Dr. Belluša, s. 20.

³ Zodpovedný redaktor *Ohňom a perom* Miroslav E. Golecký bol súčasťou redakcie ružomerského povstaleckého časopisu *Vpred*, neskôr cyklostylovaného denného bulletinu *Najnovšie zprávy časopisu Vpred*, vydávaného do konca októbra 1944 v Liptovskej Osade. Od 17.4. sa zasa *Vpred* stal prvým okresným denníkom, vydávaným na oslobodenom území. In *Encyklopédia SNP (Dejiny SNP, V)*. Bratislava: Pravda, 1984, s. 604.

⁴ SNA, fond S-426-3, tiež CHYTKA, Stanislav (ed.). *Ružomerská vzbura*. Ružomberok: Okresný výbor SZPB a mesto Ružomberok, 2000.

⁵ BÖHM, Stanislav a kol. *250 rokov ružomerského gymnázia*. Gymnázium Ružomberok 1979, 206 s.

⁶ *Ohňom a perom*, I., č. 1, 23. 6. 1945, s. 1. Časopis Sväzu partizánov na Slovensku – okr. odbočky v Ružomberku.

⁷ Súkromný úradník: Keď čistiť, tak čistiť! In *Ohňom a perom*, r. I., č. 3, 8. 6. 1945, s. 11; Čo je s ľudovými súdmi. *Ohňom a perom*, I., č. 3, 8. 7. 1945, s. 12.

⁸ Partizáni pozor! Soznam padlých. *Ohňom a perom*, I., č. 2, 30. 6. 1945, s. 6.

⁹ Ad informandum. *Ohňom a perom*, I., č. 1, 23. 6. 1945, s. 2.

¹⁰ -vlp- Úlohy partizánskej tlače. *Ohňom a perom*, I., č. 7, 8. 8. 1945, s. 4

tov“ (demokratov), „súduhov“ (komunistov), i „kolegov“ (rôznych mladých rovesníkov).¹¹

V čísle z 23. júla 1945 sa obsiahle citovali vyjadrenia národnosocialistického podpredsedu vlády J. Davida na obhajobu pluralitného stranického systému, začínajúce slovami: „*Tam, kde sa rozvíril boj proti politickým stranám, ostala nakoniec strana jediná, totalitná, vymykajúca sa ľudovej kontrole. To znamená, že obnova strán politických je u nás v záujme samotnej demokracie. Nám musí záležať predovšetkým na demokracii a na ľudových slobodách.*“¹² Priority a radikálnosť požiadaviek umožňuje odhadovať, že viacerí redaktori sa prikláňali skôr ku programu komunistov,¹³ tí však na Slovensku už počas povstania organizačne pohltili aj sociálnu demokraciu. Ani propagácia konkrétnych programových prvkov, spájaných s komunistami, však neznamenala automaticky podriadenosť aktuálnym politickým záujmom KSS, okrem iného už preto, že tieto často boli pod rozlišovacou schopnosťou redaktorov. Napríklad spomenutou kritikou získavania legitimácií za protislužbu totiž nespochybňovali len dotyčného držiteľa osvedčenia, ale aj všetkých tých, ktorí mu ho udelili.¹⁴ Aj o výskyte nehodných členov, zneužívajúcich svoje postavenie, a tým „špinia čistý štít strany, uberajú na autorite NV, mylia a zavádzajú verejnú mienku, zoslabujú pracovný výkon“, sa hovorilo jedným dychom v súvislosti s Národnými výbormi, aj s „DS alebo KSS“.¹⁵

PRÁVNÍK A BYROKRAT V ĽUDOVEJ DEMOKRACII

Mnohí mladí redaktori, nastupujúci do profesie v chaotických podmienkach Povstania, si zjavne nerobili ťažkú hlavu ani z formálnych podmienok fungovania médií. Voči radikálnym mladým veteránom s lokálnym politickým krytím, navyše už vyzbrojeným heslami boja proti byrokracii, nezriedka ťahal nadriadení „úradníci“ za kratší koniec. Dobrým príkladom postoja voči „systému“ a naivných predstáv o ňom (nasledovaných o to radikálnejšími receptami na riešenie) bol viac než jednostranový lament z augustového, ôsmeho čísla na tému „Byrokracia alebo sabotáž?“. ¹⁶ Zo zlyhávajúceho zásobovania sú tu hrubým písmom obvinení (kolektívne, no s uvedením obligátneho „česť výnimkám“) „právnici“, ktorí predsa „vytvorili celý ten byrokratický štátny aparát“. A ešte tvrdšie formulované: „áno, neváham to tvrdiť, že právnici sú tým elementom, ktorí svojou reakcionárskou povahou znemožňujú každé úsilie o pokrok“, využívajúc na to „labyrint všelijakých právnych predpisov a paragrafov“.

Pre ťaženie voči právnickej profesii anonymizovaný autor -Mx- využil ťažko napadnuteľný argument sovietskeho vzoru. Tvrdil, že medzi množstvom informácií o ZSSR, s ktorými mal možnosť sa stretnúť, zaregistroval tie o „tvorivej činnosti“ stachanovcov,

¹¹ Lúčime sa s našimi osloboditeľmi. *Ohňom a perom*, I., č. 3, 8. 7. 1945, s. 4.

¹² DAVID, Josef. Prečo politické strany? *Ohňom a perom*, I., č. 5, 23. 7. 1945, s. 4.

¹³ KAČÁLKA, Juraj. Tvoja povinnosť, partizán. *Ohňom a perom*, I., č. 2, 30. 6. 1945, s. 3.

¹⁴ „Upozorňujeme, že čo i budeme nútení postaviť si pred dvere redakcie dvoch automatčikov, budeme nemilosrdne a znovu zdôrazňujeme: nemilosrdne a bez ohľadov kritizovať a poukazovať na chyby, bez ohľadu na intervencie a rodinkárstvo“. Z redakcie. *Ohňom a perom*, I., č. 4., 15. 7. 1945, s. 2.

¹⁵ MARKOVIČ, Gustáv. Sme prezieravi a rozumní? *Ohňom a perom*, I., č. 13, september 1945, s. 4.

¹⁶ -Mx-. Byrokracia alebo sabotáž? *Ohňom a perom*, I., č. 8, 18. 8. 1945, s. 2.

lekárov, agronómov, inžinierov, ale s výnimkou jedného prípadu nikdy „nepočul o nejakých právnických dielach, ktoré by boli dôležité pri vybudovaní ZSSR“. Uvedenou výnimkou mala byť sovietska ústava, ktorej kvalita bola vyzdvihovaná i v západných demokraciách. No aj pri nej nadobudol pisateľ pocit, že „najmenšiu zásluhu na tomto diele mali práve právnici“. Preto ich vyzýval, aby – „ak to poctive myslia byrokrati s právnikmi na čele“ – spolupracovali s tými, „ktorí tvoríme s ľudom a pre ľud“, len z miesta, ktoré im „dľa dôležitosti prislúcha“, teda ďaleko za technikmi, lekármi, inžiniermi, ktorí „spolu s pracujúcim ľudom sú jedine v stave uskutočniť program vlády a zvýšiť úroveň všetkého pracujúceho ľudu“. Je azda na mieste pripomenúť, že priamo na čele KSS vtedy stál právnik.

Článku sa dostalo okamžitej reakcie a v nasledujúcom čísle sa niekoľko z jeho tvrdení pokúšal vyvrátiť rovnako anonymizovaný „Dr. G. R.“. Upozorňoval nielen na potrebu dokumentácie, teda „papierových predpisov“, ku všetkým jednoduchším i zložitejším mechanizmom, ale i na to, že jedným z cieľov šesťročného vojnového zápasu o slobodu bolo nastolenie „právneho stavu“, „právnej istoty“, a tejto požiadavky sa nemožno vzdať ani „pri prebudovávaní štátu k lepšiemu“.¹⁷ Po jeho vyjadrení redakcia vyzvala aj ďalších čitateľov, ktorí „sa cítia schopnými a dostatočne zbehlými“, aby sa do tejto diskusie zapojili.

Ako prvý reagoval Andrej Zábredský, ktorého odpoveď „Čo žiada ľudovláda od byrokracie“ už zabrala takmer tri strany časopisu. Sústredil sa najmä na požiadavku nových právnych noriem, pochopiteľných bez dodatočného expertného výkladu. Tie žiadal vydať v precíznej, trvalej forme bez záťažových aktualizácií. V prirovnaní o ich možnej funkčnosti využil dobovo atypickú metaforu kostola, kde Otčenáš platí bez dodatkov, „niet tam právnikov, ktorí by ho stále menili a doplňovali“ a preto aj – na rozdiel od úradu – občan do kostola vstupuje s istotou a s vedomím, že si je tam s ostatnými rovný. Na druhej strane apeloval na partizánskych veteránov, že priamočiare spôsoby, ku ktorým boli nútení v drsnom prostredí hôr, nemožno priamo prenášať do každodenného civilného života.¹⁸

Ďalším textom k téme prispel poslucháč práv A. Chlumecký, ktorý svoju stať nazval príznačne „Neinformovanosť“.¹⁹ Snažil sa protirečiť tvrdeniu o reakčnosti právnickej profesie odkazom na schopnosť sovietskeho práva (a teda právnikov) zabezpečiť novými normami výdobytky revolúcie, a tým umožniť ostatným ďalšie budovanie. Upozorňoval aj na nebezpečenstvo diktatúry, hroziace pri neexistencii stabilného právneho poriadku, teda predpisov nezávislých na svojvôli jedinca. Politickú pozíciu právnického stavu pisateľ vyzdvihol i tvrdením, že títo – na rozdiel od „mnohých technikov a lekárov“ – zo Sovietskeho zväzu po revolúcii neemigrovali, ale „zapojili sa s elánom do práce“.

Podobne prezieravý vzťah ako k „úradom“ mali redaktori *Ohňom a perom* i k oficiálne priznáwanej represívnej cenzúre, s ktorou sa púšťali do medializovaných sporov. O predbežnej cenzúre, ktorá mala trvať do 1. januára 1946, netušili, pretože o nej vtedy nebola nikde verejná zmienka. Úprimne prežívané nadšenie z oslobodenia ich

¹⁷ -Dr.G.R.- Právníkova poznámka. *Ohňom a perom*, I., č. 9, 25. 8. 1945, s. 3–4.

¹⁸ ZÁBREDSKÝ, Andrej. Čo žiada ľudovláda od byrokracie? *Ohňom a perom*, I., č. 10, 1. 9. 1945, s. 2–4.

¹⁹ CHLUMECKÝ, A. Neinformovanosť. *Ohňom a perom*, I., č. 11, september 1945, s. 9.

priebežne chránilo pred stretom s obmedzeniami slobody slova, presadenými Košickým vládnym programom, kde sa zakazovala kritika Sovietskeho zväzu. Navyše, ešte v Košiciach predseda vlády Zdeněk Fierlinger pred spojeneckými novinármi vyhlásil, že Československo sa nemá stať jednou zo sovietskych republík, a že všetok československý ľud si želá úplnú samostatnosť. Podľa správy Zpravodajskej agentúry Slovenska, vydané o jeho vystúpení v Košiciach, sa aj komunistická strana v ČSR „*pripojila a pracuje za nezávislú ČSR*“. Vyhlásil tu, že zmluva „*o spolupráci a vzájomnej pomoci so Sovietskym zväzom sa bude dôsledne rešpektovať*“ a zdôraznil, že bol „*oprávnený vyhlásiť, že u nás je najširšia sloboda tlače a slova, takže noviny môžu písať, čo sa im zachce*“.²⁰ Aj toto vyjadrenie vo svojej krátkej správe redakcia prevzala a kvitovala s uspokojením.

MEDZI KRITIKOU A CENZÚROU

Ako motto k redakčnému článku z 1. augusta 1945 o potrebe „*tvorivej kritiky*“²¹ uviedol anonymný autor úryvok z textu Dr. Jozefa Lettricha, uverejneného v *Demokratických hlasoch* č. 1, ktorý vyznieval ako protest proti cenzúre: „*Kritika je vážnym činiteľom v demokracii. Diktatúra a fašizmus neznáša kritiku. Potlačili ju. U nás to nebude mať miesta. U nás potrebujeme tvorivú kritiku slobodného slova.*“ V ďalšom texte bola možnosť kritiky označená za „*charakteristickú známku demokratického spôsobu života*“, ktorý umožňuje povedať si svoj úsudok o aktuálnych javoch a vôbec o „*všetkom, k čomu je rozumný človek zaviazaný zaujať určitý postoj*“. Toto ocenenie slobodnej kritiky však bolo sprevádzané varovaním, že túto „*veľkú výhodu demokratického života*“ mnohí zneužívajú tak, „*ako býva zneužívaná zbraň fanatickým neľudským bojovníkom*“.

Tu sa redakcia pokúšala formulovať rozlišovacie znaky prínosnej, teda „*pravej*“ kritiky od klebiet a ohovárania. Rozdiel bol v pohnútke, ktorou nebolo zlepšenie situácie, ale „*závisť, nenávisť, sebeckto a vôbec plytké mravné založenie*“ človeka, od ktorého také tvrdenie pochádzalo. V danej situácii ho ako vedomý nepriateľský akt prisudzovali ľuďom, „*ktorí morálne, vlastne nemorálne prehrali vojnu*“, „*nevideli, nechceli vidieť hlboké úpadkové smery fašizmu a národného socializmu, ich pekelné plány*“, a tak sa „*snažia znevážiť všetky výdobytky demokracie*“, ťažkosti s prekonávaním následkov „*fašistického vojnového vandalizmu*“ pripisujú „*neschopnosti a nedostatky demokratickej správy*“, atď.

Už o dva týždne sa ale priamo v tomto časopise vyskytla vybielená časť textu. Cenzúra sa dotkla poviedky Jána Roháča, zameranej na kritiku nedostatkov v občianskom živote.²² Celý text obsahoval niekoľko fixovaných hierarchií redakčného kánonu. V jeho centre bol typizovaný partizán, ktorý sa po útrapách bojov „*najprv v Rusku, potom v horách na Slovensku... v tyle nepriateľa a konečne na fronte vo vlasti*“ vracal domov. Jeho najbližším cieľom bolo „*budovať ľudovo-demokratický štát*“, „*štát pocti-*

²⁰ *Ohňom a perom*, I., č. 1, 23. 6. 1945, 1, s. 3.

²¹ -p-. Potrebujeme tvorivú kritiku. *Ohňom a perom*, I., 1. 8. 1945, č. 6, s. 4.

²² ROHÁČ, Ján. Čistý štít. *Ohňom a perom*, I., 18. 8. 1945, č. 8, s. 3.

vých Čechov a Slovákov“, „štát rovnoprávných robotníkov, roľníkov a pracujúcich inteligentov“. Presne definovaní a hierarchizovaní boli aj jeho aktuálni partneri: chystal sa podať ruku „ilegálnemu pracovníkovi tu doma, ktorý činnosťou v podzemí mohol nám vy dobyť slobodu“, „politikovi, ktorý 6 rokov žil v emigrácii a tam napál všetky svoje sily, duševné i fyzické, aby dosiahol zriadenia našej novej republiky, v ktorej budú môcť žiť ako súčiasťka veľkého slovanského bloku Slováci a Česi“ a „repatriantovi, ktorý za jeho politické presvedčenie, jeho rasovú alebo národnú príslušnosť trpel a bol mučený nemeckým Übermenschom“.

Nasledoval cenzurovaný opis jeho príhody v rozsahu 15 riadkov stĺpcovej sadzby, po ktorej znechutený, „červený v tvári určite z hnevu“ odchádzal a zvažoval, „či nemá ísť pre automat“. Počas zvyšku pochôdzky ho postretlo ešte niekoľko – už čitateľom dostupných – horkých zážitkov. V novinách si síce všimol správy o prebiehajúcich ľudových súdoch, no na vlastné uši v kaviarni počul dohadovanie šmelinárov, pašerákov, nového nepriateľa, „na ktorého nestačí automat“, teda „korupciu, čierny obchod, kolaboranta, dezorganizáciu a ľahostajnosť“. Poviedka sa končila radikálnou výzvou formovať z podobných zaslúžilých veteránov odboja „prepadové skupiny, lietajúce komisie a kontrolné orgány“ vo všetkých úradoch, vybavené „najväčšou plnou mocou: stíhať, zatýkať, odstraňovať a čistiť všade, vtedy a tam, kde to náš záujem vyžaduje“.

Je pravdepodobné, že redakcia narážala na stenu zakázaných tém čoraz častejšie, pretože sa voči nej začala na svojich stránkach obsažne vyhraňovať. V októbri 1945 autor, podpísaný ako Paľo A. Inides, už otvorene písal o „tvrdej cenzúre v tlači“ a odmietal reči o jej neexistencii.²³ Je zrejmé, že zatiaľ vôbec nechápal politický kontext diania a spájal problémy s cenzúrou len vágne s „niektorými intelektuálmi“, ktorí „sú však bez akýchkoľvek vzťahov k žurnalistike vôbec“. Sťažoval sa, že kvôli nim „ideoví pracovníci, musia tvoriť a písať to, čo absolútne necítia, to, čo im nadiktuje proti nižším vrstvám a iným národnostiam tendenčne zameraný protektor“.

So znechutením si všímal prebiehajúcu premenu spoločenskej atmosféry, ktorá podľa neho človeka, ktorý „vidí pravdu“, nútila sa „rezignovane utiahnuť pred verejným činiteľom“, aby kvôli vysloveniu pravdy neprišiel o pracovné miesto. V porovnaní so svojimi informáciami o pomeroch v Čechách hodnotil slovenskú situáciu ako horšiu, čo pripisoval platnosti špecifických právnych noriem.²⁴ A tak dával voľný priebeh svojmu rozhorčeniu: „Čudujete sa ešte, prečo sú noviny v našej Republike na nízkej úrovni?“ Postrehol čoraz častejšie nahrádzanie autorských „hodnotných textov“ bezrizikovým publikovaním „inzercie a vyhlášok národných výborov“. Dôvod úpadku novinárskej profesie, ktorý sa odrážal na poklese predaných výtlačkov novín, sa mu zdal jasný: „Že váš brat po prečítaní jedného odstavca z úvodníka, šmarí noviny do kúta? Že na Slovensku žiadne noviny nemajú 100.000 výtlačkov? Nečudujte sa! Veď, hoci by som i chcel napísať niekoľko článkov na margo dnešnej všeobecnej situácie, pod zorným uhlom zamerania, nemôžem! Lebo je tu cenzúra ... N[árodná] B[ezpečnosť] ... väzenie.“²⁵

²³ (pseud.) Inides Paľo A. O slobode tlače. *Ohňom a perom*, I., október 1945, č. 16, s. 2.

²⁴ Na Slovensku ostal v platnosti zákon č. 320/1940 Sl. z. o trestných činoch proti štátu, ktorý platil podľa oficiálneho stanoviska Povereníctva SNR pre pravosúdia (s výnimkou niektorých ustanovení, označených za „fašistické“) namiesto československého zákona č. 50/1923 Sb. z a n. na ochranu republiky.

²⁵ (pseud.) Inides, Paľo A. O slobode tlače. *Ohňom a perom*, I., október 1945, č. 16, s. 2.

Pustil sa dokonca i do priamej konfrontácie s politickým reprezentantom nového režimu, keď citoval vyjadrenia ministra informácií Václava Kopeckého pre *Svobodné slovo*, odkiaľ prevzal aj časť redakčného komentára a pridal i svoj. Minister tu tvrdil, že k danému dňu „nevydal žiadneho nariadenia o písaní novín,“ no redaktor *Svobodného slova* upozorňoval, že jestvujú „aj iné spôsoby, ktorými sa dá sloboda tlače obmedzovať“. Niektoré z nich aj načrtol: „Každý, kto napíše do novín pravdivú správu, dajme tomu o prechmatoch v závodných radách, lebo o tendenčnosti rozhlasu a straníckosti ÚRO, či sväzu mládeže, alebo o nestatočnosti českých ľudí, aj úradov a pomerov k osloboditeľskej armáde, je prehlasovaný za zakuklenú reakciu, za rozbíjača národnej jednoty a robí dojem – aby som povedal vlastnými slovami ministra Kopeckého – ako by vyrábala nemožné noticky senzačné náznaky na objednávku tých, ktorým je ľudový ráz našej demokracie trňom v oku.“

Vyjadrenia kolegu zo „*Svobodného slova*“, ktorý komentoval ministerské tvrdenia pre svoje obcenstvo aj tým, že „rozdiel je v tom, že tomu, čo nazýva pán minister ‚senzačnými náznakmi‘, hovoríme my a naši čitatelia pravda!“ (v pôvodine „pravda“ zvýraznená hrubým písmom) sa dočkalo na stránkach *Ohňom a perom* uznanlivej pochvaly a solidárneho hlasu: „Keď sa hlása a systematicky kričí na všetky strany, že máme ľudovo-demokratickú republiku, nech je teda plná sloboda tlače, čo bude prvým krokom k uplatňovaniu všetkých zásad demokratických.“ Zatiaľ podľa P. A. Inidesa zverejňovaniu „pravdy“ bránili „teatrálne smiešne cenzúry a malí laikovia-protektori“, kvôli ktorým sa autor cítil „celkom konšternovaný a zdecimovaný“, keďže mávali vo zvyku škrtnúť „v článku najkrajšiu a najpresvedčivejšiu stat“.

Redakcia časopisu *Ohňom a perom* sa cítila postihnutá i jedným z najčastejšie využívaných „technických“ spôsobov obmedzovania alebo likvidácie slobody slova, teda administratívnym obmedzením periodicity a znížením mesačného prídelu rotačného papiera. Na jeseň 1945 jej, podobne ako aj ďalším periodickým časopisom, na základe nariadenia povereníctva SNR pre priemysel a obchod (povereník JUDr. Ján Púll za KSS) zo dňa 17. septembra 1945 povolili iba osemstranový rozsah. Od počiatku vydávania sa časopis držal na týždennej frekvencii, pričom zvyšoval počet strán od júnových ôsmich cez júlových dvanásť až po dvadsaťstranové číslo z 25. augusta 1945. Potom opäť rozsah klesol na osem strán, s občasným sviatočným navýšením.²⁶

Redakcia najprv nariadenie akceptovala a pokúsila sa s ním vyrovnávať vynechaním „niektorých menejcennejších rubrik“ a zmenšením používaného písma v prospech zachovania vyššieho rozsahu textov, o čom aj čitateľov informovala.²⁷ No už v nasledujúcom čísle v rubrike „*Nestrpíme aby ...*“ sa vzdorne ohradila voči neférovému aplikovaniu daného nariadenia, upozorňujúc, že nariadenia príslušného povereníctva „platili len pre niekoho“ a že „samotní povereníci nerešpektujú nariadenia iných rezortov“. Konkrétnejšie sa uvádzalo, že napríklad aj „*istý bratislavský týždenník*“ vyšiel na 16 stranách, čo zakladalo podozrenie, že nariadenia „*platia len pre vidiek*“.²⁸

V novembri 1945 už venovali v *Ohňom a perom* svojmu sporu s Povereníctvom pre obchod a priemysel takmer celú stranu. Začínali citovaním kompletného nariadenia

²⁶ Číslo 17, vydané k 28. októbru, malo 16 strán, vianočné číslo 24 dosiahlo 20 strán.

²⁷ Z redakcie. *Ohňom a perom*, I., č. 13, september 1945, s. 8.

²⁸ *Nestrpíme aby...* *Ohňom a perom*, I., október 1945, č. 14, s. 8.

(jeho súčasťou bolo i obmedzenie inzercie na jednu stranu a umožnenie znásobenia rozsahu pri znížení obvyklej periodicity na dvojčísla). Redakcia obsírne opisovala svoju úradnú komunikáciu ako aj výsledky vykonaného byrokratického experimentu. Svoje pobúrenie odvíjala od faktu, že viaceré podobné časopisy, menovite *Nové slovo*, *Svet mladých*, *Partizán*, *Rozhlady* (všetko tlač KSS), pokračovali aj po vydaní nariadenia v pôvodnom, neobmedzenom rozsahu šestnástich strán. Situácia sa nezmenila ani po tom, ako redakcia na tento nesúlاد písomne upozornila a požiadala povereníctvo dodržiavať rovný prístup, teda o povolenie vrátiť aj ich rozsah na dvanásť strán. Nasledovné číslo pokusne vydala s vyšším počtom strán, s pripravenou výhovorkou, že ďalší týždeň sa vydania vzdá, čo i dodržala. No ani touto provokáciou nevyvolala žiadnu pozornosť zodpovedného orgánu. Až sa zdalo, že o tomto nariadení povereníctva vlastne nikto okrem nej netušil. Navyše, na svoju písomnú žiadosť sa nedočkala odpovede ani po mesiaci, čo u jej členov vyvolalo ďalšie podozrenia z toho, či zákaz nebol doručený len tomuto „partizánskemu“ časopisu, prípadne či len s ním jediným sa nekomunikuje, alebo či teda nariadenia Povereníctva obchodu a priemyslu „*plnia len tí, ktorí chcú a majú dobrú vôľu*“ a ich plnenie je „*len tak nemožne kontrolované*“. Čitateľom teda sľúbila ďalšie systematické pranierovanie úradného šlendriánu, s nádejou, že toto z jej strany nebude vnímané ako „*protištátny čin*“.²⁹

Začiatkom decembra 1945 sa na Václava Kopeckého ohľadom cenzúry obracal priamo na titulnej strane šéfredaktor časopisu, keď rozhorčene zareagoval na dve ministrove vyjadrenia, ktoré interpretoval ako „*kardinálne omyly*“.

Prvý z omylov, ktorých sa minister „*dopustil*“ ešte v lete, sa týkal jeho vyjadrení, súvisiacich s prvým výročím Slovenského národného povstania. Vyhýbal sa totiž prijateľnému termínu „*Slovenské národné povstanie*“, ktorým sa povstanci hlásili k tradícii inej revolty spred sto rokov, s všeobecne prijímanou pozitívnu spoločenskou konotáciou, teda k „*Slovenskému povstaniu 1848*“. Miroslav E. Golecký reagoval na to, že hoci sa pri prvom výročí konali nielen na Slovensku ale i v Čechách oslavy s oficiálnym libretom „*hrdinského odboja Slovákov proti tým, ktorí chceli zotročiť slovenský národ a ubrať mu právo spoločného nažívania s bratmi Čechmi v rámci slobodnej Československej republiky*“, minister V. Kopecký na týchto oslavách v Prahe rečnil „*o akomsi bansko-bystrickom povstaní*“, pričom z prejavu len hmlisto vyplývalo, že malo „*čosi do činenia*“ so „*Slovenským národným povstaním*“.

S neskrývanou iróniou autor pripúšťal, že zrejme o tejto dejinnej udalosti nebol pán minister informácií riadne „*informovaný*“ a preto sa „*dopúšťal vo svojom vyjadrovaní o povstaní omylov*“, ktoré už povstaleckí veteráni v redakcii „*odmietali a nechceli znášať*“. Ako lokálpatrioti a priami účastníci diania v jednom z jeho najaktívnejších centier (v Ružomberku totiž povstanci prepadli väznicu a oslobodili politických väzňov už 26. augusta a na Liptove sa riadna vojenská obranná línia udržala až do konca októbra 1944) ministra hrubým písmom poučovali, že „*v roku 1944 v augustových dňoch vypuklo na Slovensku povstanie celého slovenského národa (nerátajúc v tom modloslužobníkov tiso-vsko-machovsko-tukovských), ktoré sa nazýva slovenské národné povstanie*.“ Použitou dikciou predstavovali tento terminologický spor spôsobom blízky biblickej

²⁹ Redakcia. Haló, Povereníctvo... *Ohňom a perom*, I., november 1945, č. 18, s. 2.

exegéze: „*toto je nielen formálny termín, ale je to názov, ktorý zahrňuje do seba celú pravdu nášho boja...*“. Zo spätného pohľadu si Golecký dovoľoval voči vtedajšiemu (a najmä ešte budúcemu) ministrovi naozaj dosť. „*Či snád, pán minister, zato, že Slovenska národná rada mala sídlo v Banskej Bystrici je to povstanie bansko-bystrické? Ale potom i Československá, keďže jej hlavné mesto je Praha, by sa mala nazývať pražskou republikou. Však smiešna logika, pán minister?*“

Následne sa šéfredaktor venoval vyvracaniu ďalšieho mylného tvrdenia ministra Kopeckého, tentoraz už zasahujúceho priamo do systému komunistickej kontroly informácií v štáte. Zďaleka nie súdružskou formuláciou mu osviežoval pamäť na rozhovor, „*s novinármi, kde ste sa ráčili vysloviť, že u nás v Československej republike je najširšia sloboda tlače*“ a na tvrdenia, že sám nevydal nijaké nariadenie „*o tom, či cenzúra prevádzaná má byť alebo nie*“. Autor tu varoval, že samotný pojem „*sloboda tlače*“, zvlášť tá „*úplná*“, je „*u nás pojem ožehavý*“, „*len a len relatívny*“, a človek znály praxe by zaň nemohol dať „*ruku do ohňa*“.

Uvádza, že s priamym zásahom cenzora do už vysádzaného textu sa redakcia stretla za krátke, ani nie polročné, obdobie svojej existencie prinajmenšom trikrát, v článkoch „*Prostitúcia a čo potom*“, „*Ilegálni pracovníci*“ a „*Čistý štít*“. Z toho raz ostalo po vypadnutých slovách „*maličné vybielené miestečko*“, ktoré bežnej pozornosti čitateľa uniklo, ďalší raz „*museli meniť text*“. Tretí prípad, kde sa na vyčiarknutie pätnástich riadkov textu redakcia rozhodla upozorniť sama, zachovaním medzery s nápisom „*cenzurované*“, bol už spomínaný vyššie.³⁰ Golecký skúsenosti vlastnej redakcie solidárne dopĺňal o informácie z prostredia ďalších redakcií: „*A nie sme sami, pán minister. Šibenícky, Čas, atď, tam všade akási neznáma ruka pod spôsobom cenzúry šarapatí. Ale Vy tomu poviete: najširšia sloboda tlače.*“ Po upozornení na tento „*druhý kardinálny omyl*“ si od ministra informácií pýtal za prejavenu nespratnosť preventívny pardon: „*dúfame, že sa nehneváte preto, že sme miesto Vás raz i my informovali československú verejnosť*“.³¹

ZÁVERY

Dodržiavanie zásad stanovených Košickým vládnym programom od počiatku razantne obmedzovalo, či skôr likvidovalo princípy parlamentnej demokracie v prostredí obnovej republiky, vrátane zavádzania prvkov predbežnej cenzúry.

Výskum konkrétnych regionálnych tlačovín ukazuje relatívne silný vplyv miestnych podmienok na celkový obsah tlače i nálady v redakcii. Vzhľadom na prevzatie niektorých právnych noriem zo Slovenského štátu sa čiastočne líšil i právny rámec, v ktorom na Slovensku pôsobila povojnová cenzúra.

V „povstaleckých“ oblastiach na Slovensku už pol roka pred oslobodením vznikali silné redakčné skupiny, spojené odbojovou skúsenosťou, vďaka ktorej bola ich rezis-

³⁰ C.D. Prostitúcia a čo potom? *Ohňom a perom*, I., 23. 7. 1945, č. 5, s. 9; ROHÁČ, Ján. Čistý štít. *Ohňom a perom*, I., 18. 8. 1945, č. 8, s. 3; -din- Ilegálni pracovníci, *Ohňom a perom*, I., september 1945, č. 11, s. 5.

³¹ GOLECKÝ, Miro E. Dva omyly p. min. Kopeckého. Minister informácií informuje a nie je informovaný. *Ohňom a perom*, I., december 1945, č. 21, s. 1–2.

tentnosť voči automatickému podriaďovaniu sa úradným ale i centrálnym straníckym pokynom vyššia. Hoci v prípade výskumu *Ohňom a perom* išlo v podstate o lokálny dvojtýždenník, dobová produkcia jeho redaktorov, mladých partizánov z Oravy a Lip-tova, je pre poznanie povojnovej mediálnej politiky dôležitá. Vedení kombináciou ne-skúsenosti a odhodlania písali o tom, čo im ako občanom na Slovensku chýbalo, ale i to čom ich zaujímalo, s čím nesúhlasili ale čo považovali za hodné pozornosti. Svojim odhodlaním verejne sa brániť voči tlaku predbežnej cenzúry redakcia o jej pôsobení a mechanizmoch zachovala zreteľné stopy priamo vo svojom obsahu.

JUDr. Katarína Zavacká, CSc.

Ústav štátu a práva Slovenskej akadémie vied, Bratislava

Katarina.Zavacka@savba.sk

USTAVENÍ PARLAMENTU PŘI VYHLÁŠENÍ SAMOSTATNÉHO ČESKOSLOVENSKA A POLSKA: DVĚ RŮZNÉ CESTY S TÝMŽ CÍLEM*

JAN KUDRNA

Abstract: **Establishing of the parliament during the process of declaring independence of Czechoslovakia and Poland: Two different ways with the same goal**

This article compares the way, how the first parliaments were established in newly declared Czechoslovakia and Poland in 1918. The Czechoslovakian political representation decided for indirect way of establishing the parliament, which was even entitled to adopt the final constitution for the new state. On the other Polish politicians decided to establish the first parliament through the general elections. Both ways were different from the point of view of legitimacy. If we understand the legitimacy derived directly from the people as the superior form, then the Polish way was formally better. On the other hand there are also different sources of legitimacy, which are acceptable in the democratic states. The lack of direct legitimacy could be overcome by time. The status quo or e.g. the constitution adopted by the indirectly established parliament may be understood as accepted by the people, if it is not changed later by the parliament elected directly in general elections. That was the Czechoslovak situation. Poland, which decided in favour of direct elections from the very start point, faced huge complications and was not able to provide the elections at the entire territory, as the new state was forced to conquer it firstly in many areas, which demanded in the moment of its proclamation. The Czechoslovak and Polish solution was thus different, but the result was very similar. Nonetheless, later in crucial moments of their histories both states tended to copy their first decision. Thus there could be seen some differences in their attitudes and political traditions.

Keywords: Czechoslovakia; Poland; constitution; elections; parliament; legitimacy; 1918; 1992

Klíčová slova: Československo; Polsko; ústava; volby; parlament; legitimita; 1918; 1992

DOI: 10.14712/23366478.2018.23

I. ÚVODEM

Vyhlášení nového státu s sebou nese celou řadu praktických problémů, které ve fungujících státech přes složitost každodenního provozu není nutno řešit. Na podzim roku 1918 bylo v Evropě vyhlášeno velké množství nových států, což dává

* Tento článek byl vypracován v rámci programu PROGRES Q04. Autor je odborným asistentem na katedře ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

příležitost k porovnání, jak jejich zakladatelé řešili některé základní problémy, které byly společné všem. Mezi ně patří ustavení parlamentu jako orgánu reprezentujícího obyvatelstvo nového státu.

Má-li se jednat o stát demokratický, počítající se suverenitou lidu, je nutno vyřešit složitou otázku, jak dosáhnout reprezentativnosti při zachování dostatečné akceschopnosti. Nový stát je zpravidla třeba vybojovat a udržet, a v jeho počátcích je nutno řešit mnoho akutních problémů, přičemž všeobecné volby často nelze zorganizovat anebo to není možné v dostatečně krátké době.

V této věci se nabízí srovnání, jakým způsobem bylo postupováno v Československu a v Polsku. Oba státy vznikly v podstatě ve stejném období a za velmi podobných okolností, jedná se o státy sousední. Politická reprezentace každého z nich zvolila jiný způsob ustavení prvního parlamentu. V tomto případě můžeme říci, že alternativa ke zvolenému řešení existovala a můžeme také sledovat, jestli každé ze zvolených řešení vedlo nakonec k odlišnému výsledku.

II. USTAVENÍ PRVNÍHO ČESKOSLOVENSKÉHO PARLAMENTU

Při rozboru okolností, za kterých došlo k ustavení prvního československého zákonodárného sboru, nelze zkoumání celého tohoto procesu započít v momentu, kdy již byl parlament ustaven. Jeho konstituování bylo ve své podstatě vyvrcholením širšího a komplexnějšího vývoje probíhajícího již po delší dobu, a majícího své kořeny hlouběji v období právě končící světové války. V této době se rozhodovalo o událostech a činech, které byly na podzim roku 1918 uskutečněny.

Česká politická reprezentace byla za světové války rozdělena na dvě skupiny. První z nich byla tvořena představiteli českého národa vyvíjejícími svou činnost uvnitř domácího prostředí, zatímco druhá byla představována skupinou těch, kteří v prvním či druhém roce války odešli do zahraničí, aby zájmy české věci prosazovali u Dohodových mocností. Aktéři českého domácího i zahraničního odboje si byli vědomi, že úspěch každého převratu nespočívá pouze v převzetí moci, ale především v jejím následném udržení. Proto jsou již v průběhu roku 1918 prováděny nezbytné přípravné práce nad základním rámcem budoucího právního řádu nového státu. Tato práce byla přirozeně dílem první skupiny, dominantní silou zde byla tajná organizace Maffie.

Z těchto důvodů vznikly předlohy dvou základních zákonů, které měly upravit v nezbytné míře nově vzniklé poměry. Byl jím zákon politický a zákon hospodářský. Pro samotné institucionální uspořádání státu byla rozhodující řešení naznačená v zákoně politickém. Práce na obou předlohách začala v dubnu 1918. Práce na zákonu politickém vedl dr. Ferdinand Pantůček, prezident senátu Nejvyššího správního soudu ve Vídni, zákon hospodářský vznikl pod vedením dr. Jaroslava Preisse, ředitele Živnobanky. Návrhy zákonů byly k dispozici v konečné podobě na počátku září 1918.¹

¹ SOUKUP, F.: 28. říjen 1918. II. díl. Praha: Orbis, 1928, s. 836.

Návrh zákona politického² je poměrně rozsáhlou předlohou, která se blíží spíše prozatímní ústavě, než recepční normě, která na jeho základě byla později vypracována. Uveden je preambulí a rozčleněn je na 33 základních článků. Návrh zákona věnuje značnou pozornost způsobu, jakým národ vykonává svou státní moc. Svrchovanost národa měla být vykonávána prostřednictvím zákonodárného sboru, který bude svolán na základě ústavy. Do té doby měl být národ zastupován Národním shromážděním, které mělo podle čl. 4 návrhu politického zákona vzniknout rozšířením Národního výboru. Již v tomto návrhu budoucího politického uspořádání státu bylo počítáno s tím, že po určité období bude zákonodárná moc vykonávána nevoleným sborem. Významné je, že toto klíčové rozhodnutí bylo učiněno ještě před říjnovým převratem.

Stejně je to ve věci rozšíření Národního výboru a jeho přetvoření v Národní shromáždění. Zde návrh zákona politického odkazuje na klíč, podle něhož bude zachován stávající poměr politických sil. Konečný počet členů Národního shromáždění nebyl stanoven, tato otázka byla ponechána otevřená další dohodě politických stran. Bylo však stanoveno, že každá ze stran zvolí své vlastní zástupce do Národního shromáždění sama.

Celá řada klíčových rozhodnutí realizovaných po vyhlášení samostatného československého státu byla učiněna v průběhu dubna až září 1918 při pracích na obou rámcových normách. Pro ustavení parlamentu byly zásadní prvky odložení voleb a výběru poslanců Národního shromáždění politickými stranami ze svého středu. Obě tato řešení formovala dvacet meziválečných let nahlížení na parlament, mandát jeho členů a jejich vztah k politickým stranám, které je nominovaly.

Prvým zákonodárným orgánem samostatného československého státu se stal Národní výbor.³ Stalo se tak zákonem č. 11/1918 Sb. z. a n., kterým bylo současně vyhlášeno samostatné Československo. Osnova tohoto zákona byla připravena A. Rašínem v noci z 27. na 28. říjen tak, aby byla k dispozici pro případ nutnosti jednat a bezodkladně vyhlásit samostatnost. Národním výborem byla projednána v průběhu dne a vyhlášena byla o šesté hodině večerní.

Jak je patrné z výše uvedeného, práce na zákoně nezačaly teprve v posledních dnech před převratem. Naopak při jeho stylizaci dr. Rašín využil již připravenou předlohu základního zákona politického, vypracovanou zvláštní komisí Maffie pod vedením dr. Pantůčka. Základní prvky jeho koncepce byly z připraveného návrhu přejaty, jednalo se ale pouze o myšlenkovou a koncepční inspiraci než o přejímání celých částí textu.

Národní výbor vykonával svou činnost jako orgán držící ve svých rukou veškerou státní moc v období od 28. října do 14. listopadu. Mezi jeho pravomoci patřil výkon moci zákonodárné, stejně jako moci výkonné. Velkým úkolem Národního výboru bylo ustavení Národního shromáždění, které by od něj převzalo jeho pravomoci v oblasti moci zákonodárné a mohlo by přijmout ústavu pro nový stát. Již víme, že rozhodnutí

² Jeho plný text je uveden in: HODÁČ, F.: Doklady o přípravách k politickému a hospodářskému převratu. *Obzor národohospodářský*. Praha: J. Otto, spol. s r. o., 1926, ročník XXXI., s. 8 a násl. Dostupný také online: http://www.bibliothecaeconomica.cz/library/file/download.aspx?ID_File=912 [cit. 26. 1. 2018].

³ Na tomto místě nebudu uvádět podrobné historické okolnosti ustavení Národního výboru a vyhlášení nezávislého Československa, protože jsou čtenáři buď známy anebo k tématu existuje rozsáhlá literatura. Pozornost soustředím na klíčové právní aspekty jeho transformace v Národní shromáždění.

o způsobu řešení bylo učiněno dříve. Národní výbor se této záležitosti věnoval od 5. listopadu 1918. To souviselo mj. s tím, že toho dne se vrátila oficiální delegace domácí reprezentace ze své cesty do Ženevy, kde byla také tato otázka projednána s představiteli zahraničního odboje. Na této ženevské schůzce bylo zjištěno, že Dohodové velmoci nemají žádné požadavky týkající se státní formy nového státu, ale že Národní rada ve svém prohlášení ze dne 18. října deklarovala, že stát bude demokratickou republikou. V tomto směru nic nebránilo dříve zvolenému způsobu ustavení prvního československého parlamentu cestou delegace, a nikoliv cestou všeobecných voleb. O tři dny později předsednictvo Národního výboru oznámilo jeho ústavněprávní sekci potřebu přípravy základního zákonného rámce, v jehož mezích by bylo možné konstituovat zákonodárný a ústavodárný sbor, jmenovat vládu a zvolit prezidenta. Práce na požadovaných předlohách byly dokončeny dne 13. listopadu 1918, kdy byla formou zákona Národního výboru⁴ vyhlášena prozatímní ústava.⁵ Následujícího dne se na své ustavující schůzi sešlo Národní shromáždění, které získalo přídomek „revoluční“.

Na cestě k tomuto výsledku bylo nutno vyřešit problém, jakým mechanismem má být zákonodárný sbor ustaven. Jak jsem již uvedl, zásadní rozhodnutí bylo učiněno před říjnovým převratem a bylo směřováno pragmatickým směrem.

Volby by nebylo možné provést v horizontu několika dnů ani týdnů, ale jejich příprava by si vyžádala pravděpodobně spíše měsíce. Zcela jistě by nebyly volbami všeobecnými, neboť v německých oblastech by buď nemohly být provedeny, nebo by byly bojkotovány.⁶ Situace na Slovensku byla obdobná a trvalo ještě více než půl roku, než byly ze Slovenska vytlačeny maďarské vojenské jednotky a mohla zde být ustavena státní moc. Provedení voleb na Podkarpatské Rusi bránil nejenom fakt, že její území nebylo podřízeno československému státu, ale jak se ukázalo později, celková zaostalost tohoto území nedovolila uspořádat parlamentní volby dříve než v roce 1924.

Výsledky případných voleb by byly v lepším případě pouze částečné, ale nemohly by být posuzovány jako reprezentativní. S takovým zásadním omezením možností daných přechodným charakterem panujících poměrů se museli vypořádat členové ústavní sekce Národního výboru při rozhodování o způsobu svolání Národního shromáždění.

V těchto úvahách hrála svou roli, byť pravděpodobně nikoli hlavní, ale přesto nezanedbatelnou, možnost pokračovat v politickém rozhodování za stávajícího poměru sil,

⁴ Protože prozatímní ústava upravovala také otázku státního zřízení československého státu, došlo jejím schválením v Národním výboru k porušení ustanovení čl. II. zákona č. 11/1918 Sb. z. a n., který tuto pravomoc svěchoval Národnímu shromáždění.

⁵ Jejím vydání předcházely dva zákony, které ji doplňovaly. Prvním z nich byl zákon č. 35/1918 Sb. z. a n. o osobní nedotknutelnosti členů Národního shromáždění, a zákon č. 36/1918 Sb. z. a n. o jednacím řádu Národního shromáždění. Osnovu prvního z nich připravil advokát V. Bouček, osnovu druhého advokát L. Winter.

⁶ Tomuto předpokladu odpovídala nejenom německá činnost, která vyvrcholila vyhlášením čtyř provincií v pohraničních oblastech, usilujících o připojení k německému Rakousku, ale také výsledek schůzky předsednictva Národního výboru s německými představiteli o možnosti jejich pozvání k činnosti v Národním výboru. Tuto nabídku během jednání uspořádaného dne 31. října v Praze zemský hejtman župy Deutschböhmen dr. Lodgman kategoricky odmítl a vyjádřil přesvědčení, že otázka příslušnosti českých Němců bude vyřešena mírovou konferencí. Do té doby, zdůraznil, mají čeští Němci svůj stát stejně, jako Češi. Viz PEROUTKA, F. *Budování státu. I. díl*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 1991, s. 119.

který v zásadě všem politickým stranám vyhovoval. Zároveň panující situace umožňovala pokračovat v revolučním pořádání politických a státních poměrů.

Zvolena tedy byla cesta rozšíření Národního výboru v Národní shromáždění prostřednictvím delegace zástupců politických stran. Vyjádřen byl tento princip v § 1 zákona č. 37/1918 Sb. z. a n. o prozatímní ústavě. Prozatímní ústava, přijatá ještě Národním výborem dne 13. listopadu 1918, stanovila, že Národní výbor se rozšíří na 256 členů způsobem a podle takového klíče, podle jakého Národní výbor vznikl. Ústava pro nový sbor zvolila název Národní shromáždění.

Kromě skladby zákonodárného sboru bylo nezbytné určit také počet jeho členů. Tvůrce osnovy prozatímní ústavy, dr. Meissner, navrhoval pro Národní shromáždění 250 poslanců. Tomuto číslu odpovídalo přibližně zešesteronásobení⁷ počtu členů Národního výboru. Přesto však nebylo možno dosáhnout tohoto zaokrouhleného čísla, aniž by byla porušena rovnováha politických sil.

Proto byl „Švehlův klíč“ použit pouze jako základní východisko a konečný počet poslanců byl určen na základě dalších politických dohod. V novém Národním shromáždění měly najít své zastoupení i některé menší strany nefigurující v Národním výboru, a především měla být zajištěna místa také pro slovenskou reprezentaci. Z menších stran a skupin se jednalo například o stranu živnostenskou a skupinu anarchistickou. Slovenští reprezentanti získali čtyřicet mandátů. Dalších deset členů Národního shromáždění bylo kooptováno z kandidátů stojících mimo politické strany.⁸

Během politických jednání tak byl počet poslanců budoucího Národního shromáždění stanoven na 256.⁹ Toto číslo nebylo výsledkem prvotního politického rozhodnutí, ale bylo určeno až v průběhu podrobných politických vyjednávání. Stalo se tak vyjádřením praktického politického kompromisu.

⁷ Přinejmenším takové vysvětlení způsobu dosažení konečné cifry stanovící počet poslanců podává F. Peroutka ve své výše citované knize. PEROUTKA, F. *Budování státu. I. díl*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 1991, s. 166.

Jeho propoččet však neodpovídá skutečnosti, neboť se snaží nalézt vztah mezi počtem členů Národního výboru a konečným počtem poslanců Národního shromáždění. K nalezení skutečné relace mezi oběma ciframi je třeba odečíst nejprve počet mandátů, které získala slovenská reprezentace, a dále počet deseti kooptovaných nestraníků z řad významných osobností, a počet mandátů přidělených menším stranám a společenským skupinám. Tímto způsobem dospějeme k číslu 200, které potom odpovídá spíše pětinasobku počtu členů Národního výboru. Tomuto koeficientu odpovídá i počet poslanců, které získaly jednotlivé, zejména velké strany.

Původní Národní výbor byl tedy rozšířen přibližně na pětinasobek své velikosti. Takto stanovené mandáty získaly hlavní české politické strany v zásadě podle „Švehlova klíče“. Další mandáty byly přiděleny již mimo tento systém.

⁸ Popsaný mechanismus nelze dovodit z žádné zákonné normy. Prozatímní ústava jako základní zákon státu tak poněkud paradoxně odkazuje jako na další pramen na politickou dohodu. Dikce § 1 prozatímní ústavy je navíc poněkud nepřesná, neboť odkazuje de facto pouze na „Švehlův klíč“, ale nikoli na jeho další modifikace, díky nimž byly mandáty přiděleny také slovenské politické reprezentaci, a část mandátů byla určena pro kooptace významných nepolitických osobností. Pokud by mělo být ustanovení § 1 bezvýhradně naplněno, nebylo by možné poslední dvě skupiny mandátů naplnit, respektive musely by být naplněny jiným způsobem. Politické strany by musely například za své kandidáty přijmout slovenské politiky. Ti by se tak nestali reprezentanty svého národa, ale především českých politických stran, které by je delegovaly.

⁹ Plného počtu 256 poslanců však nebylo až do první novelizace prozatímní ústavy dosaženo. Fakticky mělo Národní shromáždění pouze 254 členů. Viz *Národní shromáždění republiky československé v prvním desetiletí*. Praha: Předsednictvo Poslanecké sněmovny a předsednictvo Senátu, 1928, s. 17.

V prozatímní ústavou stanoveném počtu nezasedalo Národní shromáždění dlouho. I když byla zvolená metoda rozdělení mandátů mezi politické strany všeobecně přijata, byla stále pouze kompromisem, který nemohl vyhovět všem.

Největší nespokojenost však nezaznívala z řad některé politické strany, ale vyjadřovali ji členové slovenské reprezentace. Při rozdělování poslaneckých mandátů nemohl být v případě Slovenska použit „Švehlův klíč“, neboť na Slovensku nefungoval natolik rozvinutý systém politických stran, který by bylo možno využít, jako tomu bylo v českých zemích. Tato skutečnost spolu s hrozbou tvrdého postihu jakékoliv protimaďarské politiky způsobila, že v den převratu byl jediným Slovákem v Národním výboru dr. V. Šrobár.

Pokud by došlo pouze k důsledné aplikaci „Švehlova klíče“, získalo by Slovensko pro své zástupce v Národním shromáždění pět, nejvýše šest mandátů. Z toho důvodu došlo nejprve k poměrnému rozšíření výboru, při němž byly přiděleny mandáty pouze politickým stranám z českých zemí, a teprve potom byla zvláštní skupina mandátů určena výhradně pro slovenské poslance. Tímto způsobem Slovensko získalo poslanecká místa pro 24 svých reprezentantů.

Personálně byly přidělovány mandáty podle rozhodnutí těch slovenských politiků, kteří udržovali úzké kontakty s Národním výborem. Největší vliv na výběr slovenských poslanců měl v praxi V. Šrobár.

Řada mandátů určených pro slovenské zástupce však byla přidělena Čechům, zejména takovým, kteří byli známi jako stoupenci česko-slovenské jednoty a vzájemnosti a aktivně se zasazovali o slovenskou věc. Některé z dalších míst byly přiděleny také významným českým osobnostem, které nebyly členy žádné strany, nezískaly jeden z deseti mandátů určených pro kooptace, ale přesto svým významem do Národního shromáždění patřily.¹⁰

Jestliže došlo k relativně spravedlivému rozdělení mandátů mezi českými politickými stranami, v případě poslaneckých míst určených pro zástupce Slovenska tomu tak nebylo. Proto již 20. listopadu, tedy týden po ustavení Revolučního národního shromáždění, podala skupina 29 poslanců návrh¹¹ na změnu prozatímní ústavy, která by vedla k rozšíření počtu členů Národního shromáždění z 256 na 270 s tím, že dodatečných 14 mandátů by bylo rozděleno mezi Slováky.

Navrhovatelé argumentovali především nedostatečným zastoupením slovenského národa z hlediska proporcionality. Jak uvádějí, české země získaly 216 poslanců při přibližně deseti miliónech obyvatel, a Slovensko s přibližně třemi milióny obyvatel pouze 40 mandátů, ačkoli podle zásad poměrnosti by mělo mít nárok dokonce na 64 poslanců, tedy o 24 více, než jim bylo přiznáno prozatímní ústavou.¹²

¹⁰ Takto získali poslanecký mandát např. E. Beneš nebo A. Masaryková. Viz např. KREJČÍ, O.: *Kniha o volbách*. Praha: Victoria Publishing, 1994, s. 114.

¹¹ Publikován byl jako o tisk Revolučního národního shromáždění č. 41.

¹² Na tomto místě je třeba upozornit, že předkladatelé vycházeli při svých výpočtech z počtu veškerého obyvatelstva českých zemí a Slovenska. Uvedený poměr nebyl pouze poměrem mezi příslušníky národa českého a slovenského, ale zahrnoval také příslušníky dalších národností obývajících území historických zemí. V tomto smyslu poslanci Revolučního národního shromáždění reprezentovali nikoli pouze svou národnostní skupinu, ale v rámci probíhajících revolučních kroků celé příslušné teritorium dané historické země.

Za této situace upozorňovali slovenští poslanci, nemohly být zastoupeny řádně všechny důležitější společenské třídy a vrstvy slovenského národa. Situace se zejména dotýkala zemědělské a sociálnědemokratické strany.

Nízký počet slovenských poslanců nedovolil dále jejich adekvátní zastoupení a řádnou práci v parlamentních výborech, protože řada slovenských poslanců se musela podílet na práci tří až čtyř výborů. Jejich činnost byla o to obtížnější, že s ohledem na svou hmotnou závislost na dosavadním povolání se nemohli zúčastnit v plném počtu na práci shromáždění.

Proti slovenským poslancům se stavěla ještě jedna skutečnost, kterou navrhovatelé ve své zprávě neuváděli. Tou byla špatná dopravní situace způsobená nedostatkem komunikací mezi českými zeměmi a Slovenskem.

Ústavní výbor návrh projednal a doporučil jej ke schválení. Ve své zprávě¹³ zdůraznil především neodpovídající poměr mezi mandáty a počtem obyvatel ve srovnání českých zemí a Slovenska, poukázal na skutečnost, že řada slovenských poslanců pracuje na místech poradců ministra s plnou mocí pro Slovensko, a tato vytiženost jim často brání vykonávat řádně poslanecký mandát, a kromě toho upozornil navíc na špatné dopravní spojení mezi českými zeměmi a Slovenskem.

Podaný návrh byl plénem Národního shromáždění projednán na 35. schůzi dne 11. března. V rozpravě k návrhu nezazněly žádné další argumenty kromě těch, které byly uvedeny v samotném návrhu a zprávě ústavního výboru k němu. Poté byl návrh potřebnou ústavní většinou schválen a vyhlášen jako zákon č. 138/1919 Sb. z. a n.¹⁴

Nově zřízené mandáty byly přiděleny již většinou Slovákům. Tím došlo alespoň k částečnému vyrovnání nerovnoměrného rozdělení mandátů mezi české a slovenské poslance, i když, jak bylo uvedeno v samotném návrhu, k dosažení úplné formální proporcionality by bylo třeba zřízení dalších více než deseti¹⁵ poslaneckých míst. Ke skutečnému vyrovnání by bylo třeba nově obsadit mandáty, které za Slováky zastávali čeští poslanci.

Reprezentativnost Národního shromáždění ve vztahu ke Slovákům nebyla omezena pouze slabším zastoupením, než jaké by jim správně náleželo, ale také výběrem osob, které mandáty získaly. Jednalo se především o stoupence československé jednoty, což bylo příznivé novému státu, ale tento výběr byl proveden uměle a neodpovídal zcela rozvrstvení slovenské společnosti a její politické reprezentace.

Jestliže české politické strany reprezentovaly poměrně věrně všechny významnější politické proudy existující v české společnosti, a svou politikou v zásadě naplňovaly představy českého národa o novém státě, slovenská politická reprezentace byla zalo-

¹³ Zpráva ústavního výboru k podanému návrhu byla publikována jako parlamentní tisk č. 568. Schválena byla dne 26. února 1919.

¹⁴ Z legislativně-technického hlediska je znění zákona zajímavé tím, že změnilo pouze počet poslanců, kteří mají zasedat v Národním shromáždění. Ke způsobu jeho vzniku, případně rozdělení dodatečně zřízených mandátů se zákon nevyjadřuje.

Ze samotného znění této novelizace prozatímní ústavy nelze dovodit, že nové mandáty mají být přiděleny pouze slovenským reprezentantům. Tento nedostatek má však i původní znění dotčeného § 1, který zvláštní část mandátů rezervovaných slovenským poslancům nezmiňuje.

¹⁵ Při poměru mezi počtem obyvatelstva v českých zemích a na Slovensku by mandáty měly být rozděleny v poměru přibližně 10 : 4 a slovenským poslancům by mělo připadnout přibližně 28,6 % všech mandátů. Při celkovém počtu 256 poslaneckých míst mělo být celkem 73 mandátů rezervováno pro Slováky.

žená metodou svého výběru daleko jednostranněji a některé politické skupiny zcela opomíjela.

Téměř bezprostředně po vyhlášení prozatímní ústavy a rozšíření Národního výboru v Národní shromáždění se počaly ozývat hlasy kritizující způsob, jakým byly tyto politické a právní kroky provedeny. Národnímu výboru byla vytýkána především jeho nedostatečná reprezentativnost daná jeho národnostní uniformitou, ústavě, kterou vypracoval, potom oktrojový charakter. Hlasy zastánců takto kritického postoje byly posilovány ještě ustanovením § 4 prozatímní ústavy, z něhož vyplývalo, že definitivní ústava bude vypracována ještě zákonodárným sborem vzniklým cestou delegace a nikoli všeobecnými volbami. Budoucí ústavní listina tak měla vzejít ještě z parlamentu vzniklého delegací, což mělo ovlivnit její charakter.

Jednotliví poslanci nevystupovali v pozici zástupců lidu, ale pouze delegátů politických stran, jimž byli politicky odpovědní. Vykonavatelem svrchovanosti a suverénem v revolučním období existence československého státu tedy nebyl lid, ale politické strany. Jimi připravená ústava potom byla schválena bez souhlasu lidu či jím legitimovaných zástupců, a tedy, jak namítali odpůrci zvoleného způsobu jejího schválení, byla lidu vnucena.¹⁶

Nelze zpochybnit, že tyto kritické námitky mají svou váhu. Současně je ale nutné vzít v úvahu také to, že československý stát, jeho orgány a jeho ústava vznikaly ve skutečně bouřlivých poměrech, kdy konečný výsledek těchto procesů byl nejistý. Přirozeně svou roli sehrál také politický pragmatismus představitelů českých politických stran. Nicméně v celé záležitosti nešlo o to samostatný stát pouze vyhlásit, ale také ustavit a udržet. V takové situaci je nutno uplatňovat odlišná hodnotící kritéria, než v časech stability.

Hodnocení prozatímní ústavy jako oktrojované je přehnané, protože je ústavou revoluční. V případě ústavní listiny z roku 1920 je nepochybně její vadou, nicméně otázkou je, zda vadou nezhojitelnou, že nebyla schválena zvoleným Národním shromážděním. Legitimita jak orgánů, tak předpisů, má různé možné zdroje. Jedním z nich je přímo či nepřímě vyjádřená vůle lidu. Dalším zdrojem legitimacy je ale akceptace v čase. Z tohoto hlediska ústavní listina z roku 1920 obstála. Národnostní problémy zvětšované vnějšími vlivy, které stály za koncem 1. československé republiky, s ústavní listinou souvisely, ale ona ani způsob jejího schválení nebyly ani jejich příčinou, ani překážkou jejich řešení.

Závěrem můžeme shrnout, že volby v Československu měly být provedeny teprve v okamžiku, kdy bude možné zajistit nejen jejich řádný průběh, ale kdy se jich bude moci zúčastnit také veškeré obyvatelstvo státu, aby zvolený zákonodárný sbor byl skutečně reprezentativním orgánem.

¹⁶ Viz zejména VAVŘÍNEK, F.: *Základy práva ústavního. Díl I.* Praha: Všehrd, 1920, s. 85. F. Vavřínek výslovně upozorňuje, že ústavní listina přijatá v roce 1920 má opět povahu ústavy oktrojované, neboť nebyla usnesena voleným sborem. Jeho námitky se týkají stejně prozatímní ústavy. Na problém nedostatku legitimacy upozornil během schvalování prozatímní ústavy na poslední schůzi Národního výboru konané dne 13. listopadu 1918 také Karel Engliš, byť daleko mírněji. Navrhl proto, aby zákonodárná moc nevoleného Národního shromáždění byla omezena pouze na záležitosti „pílné a neodkladné“. Jeho návrh však nebyl přijat. Stenozáznam z jednání dostupný online: http://www.psp.cz/eknih/1918nvc/stenprot/19181113/19181113_03.htm [cit. 26. 1. 2018].

III. USTAVENÍ PRVNÍHO POLSKÉHO PARLAMENTU¹⁷

Jiný způsob řešení rozporu mezi nutností efektivně jednat v zájmu zajištění základů státu a zájmem na legitimování činnosti státních orgánů vůlí lidu zvolilo sousední Polsko. Zde vydala Státní rada již dne 28. listopadu 1918 dva dekrety, na jejichž základě mohly být 26. ledna 1919 provedeny volby do Ústavodárného sněmu. Jednalo se o dekret č. 46 z roku 1918 o volebním zákoně do Ústavodárného sněmu¹⁸ a dekret č. 47 z roku 1918 o volbách do Ústavodárného sněmu.¹⁹

Obnovený polský stát tedy v rychlosti provedení voleb předstihl Československo. Tento příklad je velmi cenný pro přiblížení toho, jaké výsledky by pravděpodobně přineslo provedení voleb v Československu před upevněním státní moci. Podobně jako v případě Československa, hranice Polska a jeho územní rozsah měly být s definitivní platností určeny až na mírové konferenci. Oproti Československu však byla územní situace Polska o to složitější, že neexistovala žádná historická hranice, kterou by jeho sousedi respektovali jako pevnou, a s výjimkou bývalého rakouského záboru vznikl polský stát odtržením z území nadále existujících sousedních států. Volby byly tedy provedeny za situace, kdy hranice státu byly značně pohyblivé a jeho území proměnlivé. Situace Polska tak byla v tomto směru podobná situaci panující v Československu. Naproti tomu bylo polské území národnostně daleko homogennější a před uzavřením řížského míru a připojení východních území tvořilo polské obyvatelstvo výraznou většinu všech obyvatel státu. Českoslovenští politikové se museli vyrovnat se situací, kdy český národ tvořil přibližně 50 % všech obyvatel a ve spojení s národem slovenským bylo dosaženo většiny přibližně 65 % všech obyvatel.²⁰

Podle ustanovení dekretu č. 46/1918 byl pro volby do Ústavodárného sněmu zvolen systém poměrného zastoupení, kdy jeden poslanecký mandát připadal na 50 tisíc voličů. Respektovány byly zásady všeobecnosti, rovnosti a přímosti voleb provedených tajným hlasováním. Území celého státu bylo rozděleno na 70 volebních obvodů, ve kterých bylo rozdělováno od 3 do 13 mandátů. Seznam všech volebních obvodů byl obsažen v příloze č. 1 dekretu.

Do seznamu volebních obvodů však bylo zahrnuto nejenom území, které v době vyhlášení dekretu již spadalo pod svrchovanost polského státu, ale také ty oblasti, na které si nový stát činil nárok. Tento problém se týkal všech tří bývalých záborů. Od samého počátku bylo zřejmé, že volby nebudou moci být provedeny na všech územích, která volební zákon určil. Tím byl korigován původní záměr zákonodárce vyjadřující spíše národní aspirace než přihlédnutí k reálné situaci. Volby byly omezeny pouze na ta území, která státní moc skutečně ovládala.

Prvá úprava volebních obvodů byla ještě před uskutečněním voleb provedena již dekretem č. 47 z roku 1918. Podle jeho ustanovení měly být volby provedeny pouze ve

¹⁷ Základem této pasáže je část mého textu z příspěvku „Ke způsobu ustavení zákonodárných orgánů při vzniku samostatného Československa a Polska“ in: KLÍMA, K. – JIRÁSEK, J.: *Pocta Jánů Gronsckému*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, která byla doplněna a přepracována.

¹⁸ Dz. U. 1918 nr 18 poz. 46.

¹⁹ Dz. U. 1918 nr 18 poz. 47.

²⁰ Bližší údaje o národnostní skladbě československého státu viz např. Kol. autorů: *Rozumět dějinám*. Praha: Gallery, 2002, s. 56.

46 volebních obvodů z původně stanovených 70, a to z důvodu nemožnosti provedení voleb zejména na východních územích nárokových, ale nekontrolovaných Polskem v dané době.

Aby však území volebních obvodů č. 46–59 nebyla ve svolaném sněmu bez zastoupení, bylo stanoveno, že z nich budou do Sejmu povoláni bývalí polští poslanci, kteří zastupovali uvedené obvody v rakouské poslanecké sněmovně. Protože dva poslanecké mandáty ve Lvově byly z důvodu úmrtí volné, bylo v jejich případě stanoveno, že obsazení budou v doplňovacích volbách provedených podle rakouského volebního zákona z roku 1907.

Obdobná situace nastala také v oblasti bývalého pruského záboru zahrnujícího obvody č. 60–70, pro které bylo stanoveno, že volby budou zorganizovány po dohodě s Poláky obývajícími tato území. Na základě dekretu č. 193 ze dne 8. února 1919²¹ byli jako zástupci pruského záboru do Ústavodárného sněmu povoláni ti bývalí polští poslanci, kteří dané území zastupovali v německém parlamentu. Zvláštním způsobem mělo být postupováno v případě oblasti Vilnius (Wilna) a Poláků na Litvě a v Rusku.

Jak je patrné, již na samém počátku bylo zřejmé, že volby nebudou uskutečněny na celém území státu. Ve skutečnosti proběhly pouze v bývalé „Kongresovce“ (část záboru ruského) a západní Haliči (část záboru rakouského). To odpovídalo ustanovením dekretu č. 47/1918. Naproti tomu neproběhly volby např. v oblasti Těšínska, o které vedlo Polsko spor s Československem, ale ani v hospodářsky významné oblasti Poznaňska ležící v bývalém pruském záboru. Polskému státu se tak nepodařilo provést volby v dekretu zamýšleném rozsahu, ale pouze na územích, která podléhala jeho svrchovanosti.

S tím, jak byly do Polska začleňovány další oblasti, bylo nutné provádět doplňovací volby, které by zajistily jejich řádnou reprezentaci v Ústavodárném sněmu. Jedním ze zákonů, na jehož základě byly provedeny volby v oblasti Poznaňska, byl zákon č. 253 ze dne 5. dubna 1919.²² Doplňovací volby v další části bývalého pruského záboru byly provedeny na základě zákona č. 393 ze dne 1. srpna 1919,²³ projednaném ve zrychleném procesu jako parlamentní tisk č. 882²⁴ spolu se zprávou ústavní komise uveřejněnou jako tisk číslo 954.²⁵ I tento zákon však počítal s tím, že do doby provedení doplňovacích voleb budou obvody, které přejdou pod polskou správu pouze částečně, i nadále zastupovány bývalými poslanci německého parlamentu.

Doplňovací volby však byly prováděny především v oblasti bývalého záboru pruského a západní části záboru rakouského (zde byly provedeny volby v polské části těšínského Slezska). Východních území se tato opatření v zásadě nedotýkala. Určitou výjimkou byl zákon č. 294 ze dne 10. května 1919, na jehož základě byly provedeny volby v již zmíněné oblasti Těšínska a také Bialstoku (Białegostoku).

V roce 1921, kdy již byly mírovými smlouvami pevně určeny hranice polského státu, bylo možné konstatovat ve věci provedených voleb následující. Řádné volby provedené v lednu 1919 na základě prozatímního volebního zákona obsaženého v dekretech

²¹ Dz.Pr.P.P. 1919 nr 14 poz. 193.

²² Dz.Pr.P.P. 1919 nr 30 poz. 253.

²³ Dz.Pr.P.P. 1919 nr 65 poz. 393.

²⁴ Dostupný také online: https://bs.sejm.gov.pl/F?func=direct&doc_number=000001578 [cit. 26. 1. 2018].

²⁵ Dostupný také online: https://bs.sejm.gov.pl/F?func=direct&doc_number=000001650 [cit. 26. 1. 2018].

č. 46 a 47 z roku 1918 proběhly pouze na území bývalého Kongresového království a v západní Haliči. V oblasti pruského záboru byly provedeny doplňovací volby v průběhu roku 1919, po uzavření Versailleského míru také v roce 1920 v oblasti tehdejšího polského Pomoří. Z východní Haliče byli povoláni bývalí polští poslanci zastupující toto území v rakouské poslanecké sněmovně a volby, a to ani doplňovací, s výše uvedenou výjimkou týkající se Lvova, zde provedeny nebyly. V oblasti Těšínska byly volby připraveny již v lednu 1919, ale po vojenském zákroku ze strany Československa zde provedeny být nemohly. Pouze v části tohoto území byly provedeny doplňovací volby dne 15. června 1919. Část poslanců za toto území byla později povolána na základě dohody politických stran, tedy cestou kooptace.

Naproti tomu na východních územích, která Polsku připadla řížským mírem, volby provedeny nebyly a tyto rozsáhlé oblasti, z velké části osídlené nepolským obyvatelstvem, své zastoupení v polském parlamentu neměly.

Definitivní volební zákony byly připraveny teprve v roce 1922. Jednalo se o zákon č. 590 ze dne 28. července 1922 o volbách do Sejmu,²⁶ a o zákon č. 591 z téhož dne o volbách do Senátu.²⁷ Na jejich základě byly volby do Sejmu provedeny dne 5. listopadu a volby do Senátu dne 12. listopadu 1922. Tímto dnem byl teprve zvolen zákonodárný sbor na celém území Polska.

Na rozdíl od Československa se v Polsku podařilo uspořádat volby velmi rychle a státní orgány tak mohly získat, jak bylo alespoň deklarováno, legitimaci ke své činnosti přímo od lidu. Stalo se tak však přirozeně pouze na územích kontrolovaných polskou státní mocí. Vedle toho zůstává otázkou, nakolik měly provedené volby v důsledku četných omezení daných těžkou situací v počátku ustavování státu skutečně reálný obsah a nakolik byly pouze formálním aktem bez větší váhy. Zejména v počátečních obdobích poslanci Ústavodárného sněmu reprezentovali pouze menší část obyvatel Polska. I když se tento nedostatek podařilo v průběhu doby pomocí doplňovacích voleb částečně odstranit, zůstává skutečností, že až do konce volebního období své zástupce v parlamentu neměla východní území. Lze také pochybovat, zda doplňovací volby v jednotlivých obvodech proběhly za stejných podmínek, zvláště porovnáme-li je s volbami celostátními. Samotné zorganizování všeobecných voleb za situace, v níž se nový polský stát na přelomu let 1918–1919 nacházel, nemohlo proběhnout tak, aby byly zcela bez problémů naplněny požadavky volebního zákona.

Všechny tyto skutečnosti ostatně přiznává zpráva ústavní komise Ústavodárného sněmu k návrhům volebních zákonů do Sejmu a Senátu, vydaná jako parlamentní tisk č. 3444.²⁸ Komise ve své zprávě konstatuje, že při předešlých volbách a následných doplňovacích volbách nemohlo dojít k objektivnímu zjištění, kolik hlasů připadalo na jeden mandát, a to zejména proto, že v letech 1919–1921 nebyly k dispozici údaje o přesném počtu obyvatel žijících na územích, která byla přičleněna k polskému státu. Sčítání obyvatelstva bylo provedeno teprve v roce 1921 a jeho výsledky tak mohly být použity teprve při přípravě definitivních volebních zákonů. Komise také udává, že na některých územích vůbec k volbám nedošlo.

²⁶ Dz.U. 1922 nr 66 poz. 590.

²⁷ Dz.U. 1922 nr 66 poz. 591.

²⁸ Dostupný také online: https://bs.sejm.gov.pl/F?func=direct&doc_number=000004148 [cit. 26. 1. 2018].

IV. ZÁVĚR

Vzhledem k podobnosti situace v obou státech je možné odhadovat, že Československo by v případě, že by se rozhodlo ve prospěch rychlého provedení parlamentních voleb, prošlo podobným vývojem jako Polsko. Československá cesta, i když vhodnější by bylo s ohledem na složení politické reprezentace hovořit o české cestě, byla klidnější a přímější než polské řešení. Z praktického hlediska bylo dosaženo téhož. Z hlediska teorie je takové řešení také odůvodnitelné, a to s odkazem na revoluční charakter konání.

V případě, že by se Národní výbor, případně prozatímní Národní shromáždění, rozhodl pro co nejrychlejší provedení voleb, podařilo by se mu je uskutečnit s největší pravděpodobností pouze na územích obývaných českým obyvatelstvem. V pohraničí a na Slovensku by potom musely být prováděny postupně doplňovací volby s tím, jak by tato území byla postupně podrizována československé státní moci. Jejich provádění by bylo navíc na Slovensku, ale zejména na Podkarpatské Rusi z důvodu chybějících informací o počtu obyvatelstva obtížné, jak se ostatně ukázalo později.

Českoslovenští politici také museli počítat s daleko silnějším postavením národnostních menšin a své kroky museli poměřovat také tímto hlediskem. Situace Polska byla v tomto směru jednodušší, alespoň do připojení východních území.

Značnou nevýhodou Polska naproti tomu bylo jeho původní rozdělení mezi tři sousední státy, v důsledku čehož neexistovala jednotná národní reprezentace, jak tomu bylo alespoň v případě českých zemí. Nově zvolený ústavodárný orgán, byť nezastupující všechny obyvatele nového státu, byl prvním jednotným orgánem obnoveného státu. Jiná politická situace panující v českých zemích umožnila odložení voleb na pozdější dobu, což dalo čas k jejich řádné přípravě.

Mám za to, že obě cesty, československá či česká, i polská, jsou pro tehdejší situaci s hlediska státovédného či ústavněprávního akceptovatelné, pokud jde o způsob ustavování orgánů nového státu. Československý či český pragmatismus je možné do jisté míry kritizovat z hlediska způsobu přípravy definitivní ústavy. Její legitimita by byla silnější, kdyby byla připravena a schválena voleným parlamentem. Jak jsem ale uvedl již výše, legitimita nemá jediný zdroj v podobě vůle lidu, ale vychází také z akceptace v čase.

Platí ale také to, že jednou zvolený postup legitimuje či otevírá cestu takovému postupu v podobné situaci v budoucnu. Při přípravě ústavy v roce 1992 se zopakovala ve své podstatě situace z let 1918–1920 a otevřely se podobné doktrinární i praktické otázky.²⁹ Zajímavostí je, že v sousedním Polsku došlo po obnovení demokracie na konci

²⁹ Za ústavně problematický považuje způsob přijetí Ústavy České republiky setrvale profesor Zdeněk Jičínský. Svě argumenty uvádí zde: JIČÍNSKÝ, Z.: K legitimitě parlamentu samostatné ČR. In: KYSELA, J. (ed.): *Deset let Ústavy České republiky? Východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 72 a n. Obdobně také profesor Jiří Malenovský, který způsobu vzniku Ústavy České republiky vytýká demokratický deficit. Jeho argumenty viz zde: MALENOVSKÝ, J.: O legitimitě a výkladu české Ústavy na konci století existence moderního českého státu. *Právník*. 2013, roč. 152, č. 8, s. 748–750.

V širším pojetí se této otázce aktuálně věnuje Veronika Svoboda, viz její článek: SVOBODA, V.: Okolnosti a techniky vzniku a změn ústav se zvláštním zřetelem ke vzniku ústavy České republiky. *Právník*. 2018, roč. 156, č. 1, s. 1–13.

80. let také do značné míry k zopakování situace z období obnovy samostatného státu v roce 1918. Polští političtí reprezentanti zvolili cestu přípravy nové ústavy v řádně a za účelem přípravy ústavy zvoleném parlamentu. V České republice byl zvolen mnohem pragmatičtější přístup.

I když je samozřejmě každá historická situace jedinečná, existují určité obecné podobnosti napříč časem a prostorem, a v tomto smyslu se zdá, že existují jisté rozdíly v přístupu k řešení obdobných problémů v českých či československých a polských moderních dějinách. Pro Českou republiku je dosti typické, že se v klíčových momentech sahá k pragmatickým a praktickým řešením nepočítajících s participací lidu. To by ale již bylo téma na jinou práci.

JUDr. Jan Kudrna, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
kudrnaj@prf.cuni.cz

REPUBLIKA A REPUBLIKÁNSKE MYSLLENIE V MAĎARSKU PO ROKU 1918*

IVAN HALÁSZ

Abstract: **The Republic and republican thinking in Hungary after 1918**

Hungary has relatively short experience with the institution of republic. Firstly was the Hungarian Republic declared in 1918 after the first world war. Hungary was “kingdom without king” in the interwar period. The second declaration of Hungarian Republic was born in 1946. Hungary is republic from this time. After the democratical transition in 1989 the republican tradition from 1946 played very important role. This tradition did not play important role in the constitution making in 2011.

Keywords: constitution; continuity; monarchy; republic; tradition

Kľúčové slová: kontinuita; monarchia; republika; tradícia

DOI: 10.14712/23366478.2018.24

ÚVODOM

Idea republiky sa v uhorskej histórii po prvý raz objavila koncom 18. storočia v projektoch uhorských jakobínov. Sprisahanie Ignáca Martinoviča (1755–1795) však bolo pomerne skoro odhalené a hlavných protagonistov popravili v Budíne v roku 1795. Myšlienka republiky vtedy ešte v uhorskom politickom myslení nezapustila hlbšie korene. Znovu sa potom objavila v revolučných rokoch 1848/1849. Najvýznamnejší maďarský romantický básnik a revolucionár Sándor Petőfi (pôvodne Alexander Petrovič) vtedy napísal svoju známu báseň *Ku kráľom*, ktorá však na jar 1848 vyvolala pobúrenie aj v kruhoch sympatizujúcich s revolučnými zmenami. Viacerí básnici na ňu reagovali protibásňami. Takzvaná Marcová mládež, ktorá zohrala rozhodujúcu úlohu v prvý deň revolúcie (t. j. 15. marca 1848), taktiež v tejto otázke nenasledovala svojho vodcu.¹ Plebejec a búrlivák Petőfi sa totiž zdal v tejto otázke príliš radikálnym dokonca aj svojim druhom, ktorí mali zväčša zemiansky pôvod. Situácia sa však čoskoro zme-

* Autor je profesorom Národnej univerzity pre verejnú službu, Fakulty štátovedy a verejnej správy, a súčasne vedeckým pracovníkom Ústavu právnych vied – Spoločenského výskumného centra MAV v Budapešti.

¹ GOMBÁR, Cs.: Republikanizmus és demokrácia tegnap és ma. In FEITL, I. (ed.): *Köztársaság a modern kori történelem fényében. Tanulmányok*. Budapest: Napvilág Kiadó, 2007, s. 12.

nila a romantický básnik, ktorý počas medových dní revolúcie vyvolal pobúrenie tým, že písal „o neľúbených kráľoch“, chcel panovníka vo svojich básňach o rok neskôr už vlastnoručne obesiť. Napísal o tom aj báseň *Obeste kráľov*. Protistavovsky a antimonarchisticky zmýšľajúci Petőfi v podstate o rok predbehol ostatných revolucionárov. Veľká väčšina vtedajšej verejnosti spolu s liberálnym vodcom Lajosom Kossuthom (1802–1894) totiž vtedy ešte nechcela republiku. Jednou z dôležitých požiadaviek rebeľujúcej peštianskej ulice bolo na jar 1848 hlavne to, aby sa panovník (t. j. uhorský kráľ) presťahoval z Viedne do Budína.²

REVOLÚCIA 1848/1849 A OTÁZKA REPUBLIKY

Dlhá vojna s cisárskou Viedňou však postupne zmenila situáciu a nálady ulice. V apríli 1849 Snem vzbúreného Uhorska, ktoré už skoro rok bojovalo s Viedňou za svoju slobodu, na svojom zasadnutí v protestantskom Debrecíne detronizoval habsbursko-lotrinskú dynastiu a prijal Deklaráciu nezávislosti. Deklarácia v mene národa vyhlásila Uhorsko „za slobodný, samostatný a nezávislý európsky štát“, avšak otvorenú nechala otázku štátnej formy. Podľa väčšiny historikov preto vtedy z formálneho hľadiska ešte nevznikla republika.

Avšak systém, ktorý vznikol na základe v apríli 1849 prijatých právnych noriem sa predsa len viac podobal na republiku, než na monarchiu. Na Kossutha pravdepodobne najviac zapôsobil vzor americkej prezidentskej ústavy z roku 1787, ktorú v Uhorsku už dobre poznali.³ Na čele štátu stál po detronizácii Habsburgovcov Lajos Kossuth ako vládnucci (resp. regnujúci) predseda (kormányzó-elnök). V zmysle Deklarácie o nezávislosti mal byť jednoducho zvolený členmi Snemu, pred ktorým mal spolu so svojimi ministrami aj skladať účty a niesť osobnú zodpovednosť. Podľa prvých plánov mal predseda rozhodovať taktiež aj o osobách ministrov. Pôvodne sa nepočítalo s vytvorením postu ministerského predsedu. Kossuthova parlamentná opozícia sa však obávala mocenskej prevahy vládnuceho predsedu nad Snemom, preto nakoniec zabránila tomu, aby predseda získal právo rozpustiť zákonodarný zbor. Okrem toho vymenovali liberálneho politika Bertalana Szemereho za ministerského predsedu. Szemere bol republikánskeho zmýšľania a nesúhlasil s tým, aby vládnucci predseda koncentroval vo svojich rukách celú moc – teda aj vplyv nad štátnymi financiami, obranou a zahraničnou politikou. Toto totiž pôvodne predpokladal Kossuth. Nový model sa nakoniec viac podobal na parlamentný alebo poloprezidentský systém, než na prezidentskú republiku amerického typu.⁴ Oficiálne však vtedy ešte nevyhlásili republiku a revolučná vláda mala pred sebou už len niekoľko mesiacov existencie.

Nie je ľahké odpovedať na otázku, akého bol zmýšľania samotný Kossuth, ktorý bol nielen ideológom maďarského liberálneho hnutia so silnými väzbami na staré sta-

² Tamže s. 13.

³ KÉPES, Gy.: Amerikai hatások Kossuth, valamint az 1848–49. évi forradalom és szabadságharc alkotmányjogi gondolkodásában. In: MEZEY, B. – VÖRÖS, I. (eds.): *150 év – a magyar polgári átalakulás alkotmányos forradalma. Jogtörténetek 1848-ról*. Budapest: 2000, s. 260.

⁴ MEZEY, B.: cit. op., s. 185–189.

vovské ústavné tradície, ale aj pragmatickým politikom s dobrou znalosťou pomerov v západnej Európe. V apríli 1849 sa už hlásil k republikanizmu, čo ešte pred rokom nebolo možné vzhľadom na šľachticko-zemianske pozadie maďarského liberalizmu. Avšak dilema medzi monarchiou a republikou nebola pre neho asi zásadnou otázkou.⁵ Rozhodujúca bola otázka slobody, parlamentarizmu a pravdepodobne aj jeho osobného miesta v novom systéme.

VYHLÁSENIE REPUBLIKY PO PRVEJ SVETOVEJ VOJNE

K vyhláseniu Maďarskej republiky došlo až 16. novembra 1918 a to v dôsledku občiansko-demokratickej revolúcie, ktorá bola následkom prvej svetovej vojny a časovo spĺývala so začiatkom rozpadu starého Uhorska. Hlavne posledne spomínaný fakt neskôr mimoriadne skomplikoval akceptáciu myšlienky republiky v maďarskom politickom myslení. Prirodzene tu svoju úlohu zohrala aj neskoršia demonizácia osoby prvého maďarského prezidenta grófa Mihálya Károlyiho (1875–1956) horthyovským režimom v medzivojnovom období. O jeho osobe ešte bude reč.

Neskoré vyhlásenie republiky a jej slabosť však ešte neznamenali, že by pred prvou svetovou vojnou neexistovali maďarskí politickí myslitelia a praktizujúci politici, ktorým by bol republikanizmus úplne cudzí. Vyrožene republikánska strana však v krajine vznikla až v roku 1912. Počas prípravy a realizácie rakúsko-uhorského vyrovnania v roku 1867 ešte nikto neprišiel s myšlienkou republiky. Vtedajšia tzv. krajná ľavica a Strana nezávislosti, ktoré mali najbližšie k emigrantovi Kossuthovi, hlásali len personálnu úniu s rakúskou časťou monarchie.⁶

V roku 1912 advokát György Nagy (1879–1923) založil Maďarskú republikánsku stranu, ktorá však pred rokom 1918 nehrala dôležitú úlohu v politickom živote.⁷ Nagy bol v rokoch 1906–1910 poslancom parlamentu, ale stranu založil až neskôr. Napriek svojej neprítomnosti v parlamente sa mu však nepriamo a nechcene predsa len podarilo presadiť jeden zákon – uhorský snem totiž v roku 1913 prijal zákonný článok číslo XXXIV, ktorý zakázal republikánsku propagandu. Občas tento zákon posmešne nazývali aj „lex Nagy Gyurka“.⁸

Najbližšie mala republikánska strana k sociálno-demokratickému hnutiu, ale nespojili sa. Pre republikánov boli totiž socialisti priveľmi internacionálni. Uhorská sociálne demokracia sa začiatkom 20. storočia postupne stala silnou a dobre organizovanou stranou, ale zastaralý volebný systém jej neumožnil realizovať sa primerane svojej ľudovej podpore. V panteóne sociálnych demokratov hrali dôležitú úlohu staršie radikálne tradície a ich predstavitelia, ako napríklad jakobíni Ignáca Martinoviča, Sándor Petőfi alebo jeho súčasník, vždy revolučne naladený Mihály Táncsics. Okrem toho dobre

⁵ Tamže s. 190–191.

⁶ PÖLÖSKEI, F.: A köztársasági gondolat a magyar irodalomban. In FEITL, I. (ed.): *Köztársaság a modern kori történelem fényében. Tanulmányok*. Budapest: Napvilág Kiadó, 2007, s. 197–198.

⁷ Pozri HORVÁTH, A.: *Nagy György harca a független köztársaságért*. Budapest: Közművelődési Információs Vállalat, 1992.

⁸ KUKORELLI, I.: Az 1946. évi I. törvény közigazgatási jelentősége és az alkotmányos jogfolytonosság. *Acta Humana. Emberi Jogi Közlemények*. 2017. No. 1, s. 22.

poznali situáciu na západe Európy a mali s tamojšími súdruhmi intenzívne vzťahy. Avšak otázku republiky vo svojom predvojnovom programe otvorene neexponovali. Ich hlavným politickým cieľom bola demokratizácia volebného práva, zrušenie hornej komory parlamentu a odstránenie dedičných úradov.⁹ Posledná požiadavka mala už blízko k antimonarchizmu, ale táto otázka vtedy pravdepodobne pre nich nemala ešte zásadný význam. Otázku republiky priveľmi neexponovali ani čoraz viac silnejúci maloroľníci, ktorí predstavovali ďalšie perspektívne masové krídlo celoštátnej politiky. Sedliacka strana bola prirodzene v mnohých principiálnych otázkach konzervatívnejšia, než urbánni a mimoparlamentní občiansko-demokratickí radikáli (Radikálna strana) alebo už spomínaní otvorení republikáni.

Koniec vojny a rozpad starého systému však spôsobil zásadné zmeny, ktoré žiadali hlavne sklamané ľudové masy, ktoré boli zubožené vojnou a túžili po uzatvorení mieru. Paradoxným a zároveň logickým spôsobom sa koncom roku 1918 hlavným symbolom tohto procesu stala práve ľudová republika a jej hlavný predstaviteľ, ktorý bol inak jedným z najbohatších uhorských aristokratov a latifundistov. Išlo už o spomínaného grófa Mihálya Károlyiho. V celom procese prirodzene zohrali dôležitú úlohu všetky práve spomínané strany.

Gróf Károlyi dlhé roky žil typickým bezstarostným životom uhorských magnátov. Pomerne neskoro sa oženil s mladou Katinkou Andrássy, vnučkou a dcérou dvoch uhorských ministerských predsedov. Politizovať začal pomerne neskoro – až v roku 1909. Vtedy sa stal predsedom mimoriadne vplyvného Celoštátneho uhorského hospodárskeho spolku (OMGE), ktorý zastupoval záujmy najväčších latifundistov. K ich zastupovaniu sa patrilo získať aj parlamentný mandát. Najprv politizoval ako nezávislý poslanec, ktorý mal blízko k opozičnej Strane nezávislosti, ktorá odmietala rakúsko-uhorské vyrovnanie a stála na platforme roku 1848. Uhorskému politickému životu totiž v období dualizmu dominovali tzv. verejnosprávne politické strany. Hlavný konflikt sa ťahal medzi stúpenkami vyrovnania z roku 1867 (združovali sa hlavne v Slobodomyseľnej strane) a medzi odporcami tohto vyrovnania, ktorí naďalej stáli na platforme zmien z roku 1848 a združovali sa hlavne v práve spomínanej Strane nezávislosti. Nové ideologické a masové strany sa začali aktivizovať až koncom 19. storočia. Medzi tieto skupiny patrili katolícki ľudovci, maloroľníci a sociálni-demokrati.

Napriek tomu, že ako správny aristokrat a latifundista spočiatku aj Károlyi principiálne odmietal demokratickú volebnú reformu, od roku 1912 sa postupne začal zbližovať s radikálnejšou parlamentnou a mimoparlamentnou demokratickou opozíciou a nakoniec prijal značnú časť jej demokratického programu. Vtedy totiž došlo k násilnému a protizákonnému zlomeniu obštrukcie parlamentnej opozície. Pôvodne pasívny a zdržanlivý veľkostatkár Károlyi sa po tejto udalosti zradikalizoval. V parlamente vyfackal zasahujúceho policajného kapitána, ktorý ho potom nechal vyviešť spolu s ostatnými poslancami. S budúcim premiérom a iniciátorom násilného zlomenia obštrukcie Istvánom Tiszom mal Károlyi neskôr dokonca aj súboj. Károlyi v roku 1913 výrazne prispel k zjednoteniu parlamentných opozičných síl stojacich na platforme 1848. Vtedy

⁹ VARGA, L.: A Magyarországi Szociáldemokrata Párt és a köztársasági gondolat. In FEITL, I. (ed.): *Köztársaság a modern kori történelem fényében. Tanulmányok*. Budapest: Napvilág Kiadó, 2007, s. 223.

sa vlastne stal aj skutočným vodcom parlamentnej opozície. Zjednotená strana nezávislosti však vydržala len do roku 1916. Károlyi a ďalších 23 poslancov z nej vtedy vystúpilo a vytvorili si vlastnú Stranu nezávislosti, ktorú už vtedy všetci stotožňovali s jeho menom.¹⁰

Bezprostredne pred prvou svetovou vojnou sa Károlyiho politické názory začali modernizovať a čoraz viac ho zaujímala sociálna otázka. Nestal sa ešte socialistom, ale už mal blízko k občianskym radikálom. Názorovo bol v mnohých ohľadoch už vtedy radikálnejší, než väčšina jeho spolustraníkov.¹¹ Začala ho zaujímať taktiež zahraničná politika. Odmietal príliš tesné spojenectvo s Nemeckom a sympatizoval skôr s Francúzskom, odkiaľ chcel získať pre Uhorsko úvery. Jeho názory však v roku 1914 charakterizoval hlavne zásadný pacifizmus a skutočná snaha zabrániť vypuknutiu vojny. Po jej začiatku sa snažil správať zdržanlivo a lojálne, dokonca dobrovoľne odišiel ako dôstojník na front v Bukovině. Naďalej však politizoval. Od roku 1916 sa pod vplyvom svojich osobných skúseností, názorov a vývoja udalostí stal hlavným a pravdepodobne aj spoločensky najprestížnejším odporcom vojny a stúpencom pokiaľ možno čo najskoršieho uzavretia mieru. To ho urobilo veľmi populárnym v ľudových, občianskych, vojenských a intelektuálnych kruhoch. Koncom roku 1918 bolo už jeho meno v Uhorsku skutočným symbolom odporu proti vojne a snahy o mier. Preto nie je náhodné, že sa v hektickom októbri 1918 začali skoro všetky oči pozeráť na neho, ako na nádejného záchrancu situácie, demokracie a pokiaľ možno aj celistvého Uhorska. Károlyi to všetko chcel dosiahnuť cestou mieru a spolupráce s demokratickými mocnosťami. Dúfal, že skorá demokratizácia a v krajnom prípade aj federalizácia Uhorska zabráni jeho rozpadu a zlepši pozície Budapešti na budúcich mirových rokovaníach.

Väčšinu maďarských politických kruhov však zastihli udalosti konca vojny absolútne nepripravených. To bola ich veľká nevýhoda. V rozhodujúcich dňoch, keď si uvedomili porážku Rakúsko-Uhorska a pod tlakom vracajúcich sa vojakov, sa začal rýchly rozpad základných štátnych štruktúr. Politici sa vlastne len dodatočne snažili reagovať na vzniknutú situáciu. Iniciatívu začali v tomto procese preberať dovtedy menej významné a hlavne protivojnové (teda neskompromitované) politické sily: t. j. Károlyiho strana, sociálni demokrati a občiansko-demokratickí radikáli.

Podobne ako v iných častiach monarchie, hoci s iným (t. j. nese separatistickým) cieľom, aj v Budapešti sa 23. októbra 1918 sformovala Maďarská národná rada (MNR). Inak Károlyi sa o vznik podobného orgánu snažil už od začiatku októbra. Chcel do nej zapojiť aj reprezentantov uhorských národností, ktorí to však už odmietli, lebo sa chystali na vznik svojich štátov. Károlyi by v MNR rád videl aj niekoľkých predstaviteľov starej uhorskej politickej elity, tí však neboli prijateľní pre sociálnych demokratov.¹²

MNR najprv zasadala v paláci svojho predsedu a až neskôr sa presídlila do blízkeho hotelu Astória v centre hlavného mesta. Jej politický charakter určovali politici Károlyiho Strany nezávislosti, sociálni demokrati a občianski radikáli. Pripojili sa k nim aj

¹⁰ HAJDU, T.: *Ki volt Károlyi Mihály?* Budapest: Napvilág Kiadó, 2012, s. 73.

¹¹ Tamže s. 73.

¹² HAJDU, T.: cit. op., s. 92.

maďarské feministky a progresívni publicisti.¹³ V novembri sa k nim pridali aj niektorí predstavitelia demokratického maloroľníckeho hnutia.

MNR neprevzala moc okamžite. Károlyi stále dúfal, že ho za ministerského predsedu vymenuje kráľ Karol, ten sa však najprv pokúsil vytvoriť vládu na čele s iným grófom – s Jánosom Hadikom, ktorý mal zostaviť „koncentračnú“ vládu bez socialistov. Kráľ ešte 27. októbra poveril arcivojvodu Jozefa ako osobu homo regius, aby vyriešil budapešťiansku vládnu krízu. Jozef sa z Viedne vrátil do Budapešti tým istým vlakom, ako Károlyi, avšak nedal mu ešte poverenie zostaviť vládu. 29. októbra nakoniec poveril zostavením vlády grófa Jánosa Hadika. Tento akt zradikalizoval MNR, ktorá podporovala vymenovanie Károlyiho za premiéra. Postupne k MNR začali prechádzať nielen búriaci sa vojaci, ale aj dôstojníci a dokonca aj mužstvo štátnej polície. Medzi 30. a 31. októbrom moc úplne prešla do rúk MNR.¹⁴ O tom ráno 31. októbra Károlyi telefonicky informoval arcivojvodu Jozefa, ktorý potom ešte v ten deň ráno poveril – po rozhovore s kráľom Karolom – Károlyiho zostavením vlády. Večer už nová vláda zložila sľub do rúk arcivojvodu zastupujúceho kráľa v Budapešti.¹⁵

V tom čase však už veľmi zosilneli snahy o vyhlásenie republiky. Noví ministri pod tlakom radikalizujúcej sa budapešťianskej ulice veľmi skoro oľutovali, že zložili prisahu do rúk arcivojvodu. MNR pod vedením farára Jánosa Hocka taktiež požadovala vyhlásenie republiky. Vláda sa dostala do veľmi neprijemnej situácie, lebo len deň predtým zložila prisahu do rúk predstaviteľa kráľa. Preto poprosili arcivojvodu, aby im pomohol presvedčiť kráľa zbaviť ich povinností vyplývajúcich z tejto prisahy. Jozef nakoniec 1. novembra telefonicky presvedčil kráľa Karola, aby ministrov oslobodil spod ich prisahy. Károlyiho vláda sa začala primerane dobovej terminológii nazývať ľudovou vládou.¹⁶ Od tejto chvíle rozličné orgány a organizácie začali skladať prisahu MNR. Prisahu dokonca zložil aj Jozef a jeho syn.

K vyhláseniu republiky však stále ešte nedošlo. V tej chvíli mala Károlyiho vláda veľku podporu, lebo skoro všetci od nej očakávali splnenie svojich túžob, ktoré však boli veľmi antagonistické.¹⁷ Aristokrat a parlamentný politik Károlyi vtedy už neodmietal republiku, ale osobne by mu bolo milšie, keby o jej vyhlásení rozhodlo národné zhromaždenie zvolené demokratickým spôsobom. Keď sa však 11. novembra dozvedel, že Karola v rakúskej časti monarchie prinútili vzdať sa účasti na výkone štátnych úloh a vopred uznať, že sa podriadi rozhodnutiu Nemeckého Rakúska o svojej štátnej forme. Károlyi poveril predsedu magnátskej komory uhorského parlamentu baróna Gyulu Wlassicsa, aby prehovoril kráľa vzdať sa aj uhorského trónu. Vo svojom vyhlásení, ktoré podpísal v mestečku Eckertsau kráľ Karol prehlásil, že nechce, aby jeho osoba bránila maďarskému slobodnému rozvoju a preto sa vzdal účasti na výkone štátnych záležitostí a dopredu uznal, že akceptuje každé neskoršie rozhodnutie, ktoré sa bude týkať štátnej formy Maďarska.¹⁸

¹³ GRATZ, G.: *A forradalmak kora. Magyarország története 1918–1920*. Budapest: Magyar Szemle Társaság, Budapest, 1935, s. 9–10.

¹⁴ Tamže s. 15–19.

¹⁵ Tamže s. 20.

¹⁶ Tamže s. 32–33.

¹⁷ HAJDU, T.: cit. op., s. 100.

¹⁸ GRATZ, G.: cit. op., s. 36.

Nešlo teda o úplné a výslovné vzdanie sa trónu. MNR však tento krok interpretovala, ako možnosť vyhlásiť republiku. K tomu došlo 16. novembra 1918. Predtým, ako niekoľkostočlenná MNR urobila tento krok, sa ešte v budove snemu zišli poslanci oboch komôr uhorského parlamentu, ktorí po zasadnutí prehlásili, že skončili svoju zastupiteľskú misiu a rozpustili sa.¹⁹ Až po tomto akte v kupolovej sále veľkolepej budovy uhorského Snemu predstavitelia MNR a vlády vyhlásili Maďarskú ľudovú republiku. To bol totiž nový oficiálny názov štátu. Napriek prídavnému meno „ľudová“ sa tento štátny útvar považuje v maďarskej verejnoprávnej a politickej tradícii za prvú Maďarskú republiku.

Hoci dav chcel Károlyiho vyhlásiť za prezidenta, on sa tomu bránil a chcel počkať na zvolanie nového demokratického parlamentu. Premiér sa intenzívne snažil zabrániť ďalšiemu rozvratu a chcel skonsolidovať situáciu. Okrem toho chcel zachrániť z integrity Uhorska všetko, čo sa ešte dalo. Spočiatku veril W. Wilsonovi a dúfal v dodržiavanie jeho princípov, hoci bol dostatočným realistom na to, aby vedel, ako sa väčšinou rozhodujú veľmoci po víťazných vojnách. Medzinárodná situácia mu však nepriala a jeho vláda sa borila s čoraz väčšími problémami. Zabrániť rozpadu armády a potom aj historického Uhorska bolo totiž vtedy už skoro nemožné. Väčšina vnútorných kríz „októbrového režimu“ preto pramenila hlavne z tohto problému. Strata Sedmohradska a Slovenska na prelome rokov 1918/1919 veľmi otriasla pozíciou vlády. Okrem toho sa vláda dostala pod čoraz väčší tlak zo strany boľševickej krajnej ľavice a nacionalistickej krajnej praveice.²⁰ Samotný gróf Károlyi sa postupne dostával pod vplyv socialistických myšlienok, hoci do sociálno-demokratickej strany nevstúpil. Viacerí národne orientovaní členovia jeho pôvodnej strany však začali postupne tábor občiansko-demokratickej revolúcie opúšťať.²¹

Károlyi sa nedočkal zvolania nového parlamentu a preto ho za prezidenta republiky nakoniec 11. januára 1919 zvolila MNR. Predsedom vlády sa vtedy stal medzinárodný právnik Dénes Berinkey. V jeho vláde sa posilnili pozície sociálnych demokratov a jej členom sa stal aj maloroľnícky politik István Szabó Nagyatádi, ktorý zodpovedal za pozemkovú reformu. Rozpad Uhorska a nepopulárny ústup z národnostných a národnostne zmiešaných území však ani táto mocenská konštrukcia nedokázala zvrátiť. Negatívny postoj Dohody k Maďarsku sa v ničom nezmenil. To spôsobilo radikálny nárast pravicových a ľavicových extrémistických nálad v spoločnosti, ktorá bola ochotná podporiť skoro každého, kto by sľúbil ochranu integrity Uhorska alebo aspoň zabránenie odtrhnutiu maďarskojazyčných oblastí. Nakoniec moc v krajine 21. marca 1919 prevzali komunisti, ktorí sa spojili so sociálnymi demokratmi a vyhlásili Maďarskú republiku rád. Potom vytvorili maďarskú Červenú armádu, ktorá začala bojovať s postupujúcou rumunskou a československou armádou.

Začali taktiež realizovať radikálne spoločenské a politické zmeny, ktoré spôsobili hlboký rozkol v spoločnosti a vznik otvorenej kontrarevolúcie. V pravicových a aristokratických kruhoch vtedy už mimoriadne nepopulárny Károlyi po nástupe komunistov

¹⁹ Tamže s. 37.

²⁰ LITVÁN, Gy.: Az 1918–1919-es demokrácia két tűz között. In: LITVÁN, Gy.: *Magyar gondolat – szabadság gondolat*. Budapest: Osiris, 2008, s. 214–226.

²¹ HAJDU, T.: cit. op., s. 112–114.

síce nezotrval vo svojej funkcii, ale ešte niekoľko mesiacov zostal vo svojej vlasti. Pre emigráciu sa rozhodol len začiatkom leta a v júli 1919 opustil Maďarsko. Potom žil dlhé v západnej Európe. Po roku 1945 sa stal maďarským veľvyslancom v Paríži, kde prežil značnú časť svojho života, avšak nakoniec sa na protest proti vykonštruovanému procesu s Lászlóm Rajkom vzdal svojej funkcie a v roku 1955 zomrel ako opustený emigrant.²²

MEDZIVOJNOVÉ OBDOBIE A VEREJNOPRÁVNE PROVIZÓRIUM

Maďarská republika rád nevydržala vojenský tlak zo strany svojich susedov a odpor vnútorných nepriateľov. Začiatkom augusta 1919 sa skončil tento prvý radikálne socialistický pokus v maďarskej histórii. Väčšina ľudových komisárov emigrovala do Viedne a odtiaľ neskôr do Moskvy. Tí čo zostali doma sa zväčša stali obeťami bieleho teroru alebo museli prejsť do ilegality. Po páde Maďarskej republiky rád prešla moc formálne a prechodne do rúk sociálno-demokratickej vlády premiéra Gyulu Peidla (1873–1943), ktorá sa vrátila k názvu Maďarská ľudová republika. O niekoľko dní neskôr sa k moci dostala pravicovejšia vláda Istvána Friedricha, bývalého predvojnového súputníka Mihályja Károlyiho, ktorý ho však medzitým zaprel. Táto vláda, ktorá mala taktiež len prechodný charakter a minimálne prostriedky na konsolidáciu situácie, používala ako názov štátu pojem Maďarská republika. V lete a na jeseň 1919 v krajine panoval biely teror, ktorý realizovali hlavne krajne pravicové a nacionalistické dôstojnícke úderky a čiastočne aj Národná armáda kontraadmirála Miklósa Horthyho. Značná časť krajiny spolu s hlavným mestom bola však až do novembra 1919 okupovaná rumunskými vojskami.

Politici Dohody začali na jeseň 1918 intenzívne hľadať spôsob postupnej konsolidácie Maďarska. K tomu však potrebovali predovšetkým politika, ktorý by disponoval aspoň minimálnou brachiálnou mocou a vojenskou silou. Hoci Horthy mal len niekoľko tisíc vojakov, predsa len išlo o najväčšiu domácu vojenskú silu v krajine. Keď Rumuni opustili Budapešť, so súhlasom spojencov na bielom koni vtiahol do hlavného mesta na čele svojej kontrarevolučnej armády práve Horthy. Bývalý pobočník Františka Jozefa vtedy najviac preferoval systém národnej (rozumej vojenskej) diktatúry, nakoniec však pod tlakom zahraničia súhlasil s vypísaním volieb do Národného zhromaždenia, ktoré malo stabilizovať situáciu a vyriešiť základné ústavné otázky. Voľby sa síce konali podľa demokratických pravidiel prijatých ešte Friedrichovou vládou, ale v tieni stále ešte hrozivého protiravicového a antisemitského dôstojníckeho teroru.

Práve sa formujúci pravicový národno-kresťanský režim – podobne ako skoro všetky prechodné vlády od augusta 1919 – sa z tohto dôvodu snažil nadviazať na kontinuitu s právne-politickými pomermi spred novembra 1918. Princíp právnej kontinuity s obdobím pred novembrom 1918 bol teda jeden z hlavných pilierov obnovy ústavného života po páde komúny. Tak totiž nazývali obdobie republiky rád súčasníci. Právne bolo možné princíp právnej kontinuity deklarovať, ale reálne ho už však bezo zbytku nebo-

²² Tamže s. 236–277.

lo možné realizovať. Národné zhromaždenia bolo napríklad zvolené podľa nariadenia vlády z jesene 1919, nemalo hornú komoru (tá bola obnovená až v roku 1926) a hlavne v krajine chýbal kráľ, ktorého by akceptovali aj dohodové mocnosti a susedia. V parlamente sa hlavné sily rozdelili na dva hlavné tábory – t. j. na legitimistov, ktorí naďalej chceli vidieť na tróne Karola Habsburga, a na stúpencov tzv. slobodnej voľby kráľa na uvoľnený maďarský trón.²³ Druhá skupina by si vedela na tomto poste predstaviť Miklósa Horthyho, ktorý bol však protestantom a ako stredný šľachtic nebol – napriek svojim kontrarevolučným zásluhám – spoločensky prijateľný pre vysokú latifundistickú aristokraciu. Pochybnosti mal aj bývalý monarchista Horthy.

Väčšinu mandátov v Národnom zhromaždení získali nezávislí maloroľníci a kresťansko-národné zoskupenie zastupujúce hlavne mestské stredné vrstvy a bývalé spoločenské elity. Primerane pravicovému posunu v spoločnosti odmietali nielen komunistické zmeny, ale aj reformy predchádzajúceho republikánskeho (t. j. tzv. „októbristického“) režimu. Gróf Mihály Károlyi sa z neúspešného menedžera a konsolidátora revolúcie stal veľmi rýchlo vinníkom rozpadu Uhorska a všetkých ostatných problémov krajiny. Prirodzene išlo o veľké a demagogické zjednodušenie, ktorého pozostatky dodnes ovplyvňujú spomienky časti maďarskej pravice na jeho osobu.²⁴ Károlyi mal pritom – nezávisle od svojej osobnosti a funkcie – v podstate vtedy len malé možnosti ovplyvniť zásadné pomery v krajine a zachrániť jej územnú integritu.²⁵

Základnou právnou normou nového režimu bol zákon číslo I. z roku 1920 o obnovení ústavnosti a o dočasnom výkone hlavnej štátnej moci. Zákon vytvoril a právne upravil pozíciu dočasnej hlavy štátu, ktorá mala vykonávať túto funkciu dovtedy, pokiaľ sa nevyrieši otázka, kto by si mal zasadiť na maďarský kráľovský trón. Dovtedy mal úlohy hlavy štátu plniť správca krajiny. Išlo o názov, ktorý existoval už v 15. storočí. Vtedy ním bol známy bojovník proti Turkom János Hunyady. Pojem regent, ktorý sa občas používa v inojazyčnej literatúre nie je správny, lebo je úzko zviazaný s inštitúciou monarchie. Zákon I. z roku 1920 pritom nehovoril nič o forme štátneho zriadenia a *expressis verbis* nedeklaroval ani obnovu monarchie. Vyhlásil však, že výkon kráľovskej moci treba zo zákona považovať za zrušený a *Pragmatica Sanctio* už viac nie je súčasťou maďarského poriadku. Na druhej strane bolo možné existenciu monarchie vydedukovať z toho, že pri určení kompetencií správcu krajiny sa vychádzalo z kráľovskej pozície, a to napriek tomu, že správce kompetencie boli podstatne obmedzenejšie. Správcu zvolilo v roku 1920 bez časového obmedzenia tajným hlasovaním Národné zhromaždenie. Nedostal právo posväcovať parlamentom prijaté zákony, len ich mal právo podpísať. Horthy získal aj pomerne slabé suspenzívne veto a mal možnosť rozpustiť zákonodarný zbor, avšak len vtedy, keď sa ten stal dlhodobo nefunkčným. Výkonnú moc mohol realizovať len cez ministerstvo (teda cez vládu), ktorá bola zodpovedná parlamentu. Na rozdiel od kráľa nemohol správca nikoho povýšiť do šľachtického stavu

²³ EGRESI, K.: A köztársasági eszme és a Szent Korona-tan a magyar politikai gondolkodásban a két világháború között. In FEITL, I. (ed.): *Köztársaság a modern kori történelem fényében. Tanulmányok*. Budapest: Napvilág, 2007, s. 242. Väčšina maloroľníkov bola za slobodnú voľbu kráľa, legitimisti sa skôr presadili v Strane kresťansko-národného zjednotenia.

²⁴ Po roku 2010 bola napríklad jeho socha v rámci rekonštrukcie Kossuthovho námestia pres budovu parlamentu odstránená z tohto verejného priestoru.

²⁵ HAJDU, T.: cit. op., s. 9.

a právo vyhlásiť všeobecnú amnestiu mal taktiež len parlament. Horthymu sa tieto kompetencie málili a preto ešte v tom istom roku bol prijatý zákon číslo XVII. z roku 1920, ktorý rozšíril jeho kompetencie. K ďalšiemu rozšíreniu právomoci dočasnej hlavy štátu (hlavne voči zákonodarnému zboru) došlo prijatím zákona číslo XXIII. z roku 1933. Horthy vtedy získal neobmedzené právo odložiť zasadnutie alebo rozpustiť parlament. Vtedy sa jeho pozícia postupne začala meniť a stal sa dominantným orgánom v štátnom mocenskom usporiadaní. Od roku 1937 už nemal zodpovednosť pred parlamentom a nakoniec získal aj právo navrhnúť svojho nástupcu. V zmysle zákona číslo II. z roku 1942 vznikla taktiež funkcia zástupcu správcu krajiny, ktorým sa stal Horthyho starší syn István.²⁶

Z horeuvedeného vyplýva, že kompetencie správcu krajiny sa v 1920. rokoch podobali skôr na kompetencie prezidenta republiky v poloprezidentskom alebo parlamentnom systéme. Časom však v systéme začali silnieť autoritatívne a priamo monarchistické tendencie. V každom prípade sa postavenie hlavy štátu neustále vyvíjalo. V 20. rokoch 20. storočia však humornejšie naladení politici, vedci aj občania niekedy nazývali Maďarsko aj „maďarskou kráľovskou republikou“.²⁷ To súviselo okrem horeuvedených kompetenčných zvláštností aj s tým, že hoci samotný zákon číslo I. z roku 1920 nespomínal kráľovstvo, ale nariadenie ministerského predsedu číslo 2394/1920 predpísalo, že v štátnom znaku má figurovať Svätá koruna a v prípade názvov štátnych inštitúcií treba používať prídavné meno „kráľovský“.²⁸ Zákaz propagácie republiky bol aj súčasťou paktu, ktorý premiér István Bethlen uzavrel v roku 1921 so sociálnymi demokratmi. Týmto paktom im umožnil legálnu existenciu, ale okrem iného sa museli vyvarovať republikánskej agitácie.²⁹

Systém, ktorý sa zrodil v roku 1920, nazývala vtedajšia aj neskoršia odborná literatúra verejnoprávnym provizóriom. Podľa jedného z dôležitých súdobých právnikov, Istvána Csekeyho je však provizórium len veľmi ťažko kompatibilné s princípom monarchie, ktorý si vyžaduje jednoznačnosť a stabilitu. Podľa Csekeyho monarchia nikdy nemôže byť dočasnou monarchiou.³⁰ Veľká väčšina medzivojnových profesorov verejného práva sa však neodvážila spochybniť monarchistický charakter maďarského „kráľovstva bez kráľa“. Najďalej zašiel profesor medzinárodného a verejného práva Ferenc Faluhelyi, ktorý v roku 1926 označil vtedajšie Maďarsko viac-menej za kvázi-republiku. Vo svojej knihe Faluhelyi rozlíšil formu štátu *de iure* (monarchia) a *de facto* (republika). S týmto názorom bol však osamotený.³¹

²⁶ FÖGLEIN, G. – MEZEY, B. – RÉVÉSZ, T. M.: Az államfő. In MEZEY, B. (ed.): *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest: Osiris, 2003, s. 362–369.

²⁷ O tomto písal na základe spomienok a diel starších verejných právnikov (napríklad Istvána Csekeyho) SCHWEITZER, G.: A „magyar királyi köztársaságtól” a magyar köztársaságig. *Acta Humana. Emberi Jogi Közlemények*. 2017. No. 1, s. 34.

²⁸ FÖGLEIN, G. – MEZEY, B. – RÉVÉSZ, T. M.: cit. op., s. 363.

²⁹ EGRESI, K.: A köztársasági eszme és a Szent Korona-tan a magyar politikai gondolkodásban a két világháború között. In FEITL, I. (ed.): *Köztársaság a modern kori történelem fényében. Tanulmányok*. Budapest: 2007, s. 240. Kiadó, 2007, s. 12.

³⁰ SCHWEITZER, G.: cit. op., s. 30.

³¹ Tamže s. 31.

ZÁKON ČÍSLO I. Z ROKU 1946 A VYHLÁSENIE DRUHEJ MAĎARSKEJ REPUBLIKY

Maďarsko, ktoré bojovalo v druhej svetovej vojne na strane nacistického Nemecka, bolo na konci vojny materiálne zničeným, morálne spustošeným a právne porazeným štátom. Dočasná národná vláda, ktorá vznikla na oslobodenom území v Debrecíne, prijala podmienky, ktoré antifašistická koalícia stanovila pre prímerie.³² Vtedy vznikla Spojenecká kontrolná komisia, ktorá kontrolovala podmienky dodržiavania prímeria a mala veľké možnosti ovplyvňovať vnútornú politiku. Medzi iným mala právo schváliť vymenovanie prezidenta, ministrov a iných štátnych funkcionárov. Suverenita Maďarska bola teda v dôsledku vojnovkej porážky značne obmedzená.³³ V roku 1945 sa však v krajine konali parlamentné voľby, ktoré veľkou väčšinou vyhrali demokratickí maloroľníci (57 % hlasov). Komunisti dostali len 16,85 % hlasov. Napriek tomu s pomocou Sovietskeho zväzu v roku 1948 úplne prevzali moc v krajine.

Otázku vyhlásenia republiky nastolili v parlamente komunisti, ktorí vedeli, že táto myšlienka rozdeľuje Nezávislú maloroľnícku stranu, t. j. ich hlavného oponenta. Pre maloroľníkov to však nebol zásadný problém a preto sa rozhodujúce centrum strany postavilo za ideu deklarovat' republiku. Podporili ju dokonca aj niektorí starí monarchisti a legitimisti. Vyhlásením republiky a úpravou nových republikánskych inštitúcií chceli neutralizovať komunistickú taktiku, potom získať pre seba nové pozície a oslabiť orgány, kde mali väčší vplyv komunisti. Nakoniec dúfali, že tento akt zlepši medzinárodné postavenie krajiny pred uzatvorením mierovej zmluvy.³⁴

Začiatkom roku 1946 všetky významnejšie politické sily vypracovali svoj návrh zákona o vyhlásení republiky. Nešlo len o jednoduchú deklaráciu, lebo takýto akt musel mať logicky vplyv aj na štruktúru štátnych orgánov a celé spoločensko-politické zriadenie. Pripravovaná právna norma sa preto podobala na provizórnu malú ústavu. Maloroľníci chceli republiku so silným prezidentom a chceli v zákone vidieť aj odvolanie sa na Svätú korunu. Komunisti pripravili menej podrobný projekt, ktorý počítal s veľmi limitovaným prezidentom. Zo zákona mal chýbať aj katalóg ľudských a občianskych práv. Základom prijatého zákona sa nakoniec stal kompromisný návrh vypracovaný sociálnymi demokratmi a ich ministrom spravodlivosti, Istvánom Riesom (1885–1950). Ries sa neskôr stal obeťou stalinizmu. Hoci to nikto nepriznal, kompetencie prezidenta voleného parlamentom sa v tomto návrhu podobali na pôvodné postavenie dočasnej hlavy štátu z roku 1920. Prezident mal právo rozpustiť parlament len vtedy, keď sa dlhodobo stal nefunkčným, mal právo udeľovať milosť a raz mohol prijatý zákon vrátiť na nové prerokovanie. Inak bol do 30 dní povinný podpísať a vyhlásiť parlamentom prijaté zákony.³⁵

Zákon číslo I. z roku 1946 o vyhlásení Maďarskej republiky bol koncom januára prijatý veľkou väčšinou hlasov. Nespomínal Svätú korunu ani náuku o nej. Skôr nadväzo-

³² Vyhlásené boli zákonom číslo V. z roku 1945.

³³ HORVATH, A.: „A köztársaság az egyetlen lehetséges államforma“. Az 1946. évi I. törvény megalkotása, a köztársaság kikiáltása. *Acta Humana. Emberi Jogi Közlemények*, 2017. No. 1, s. 10.

³⁴ Tamže s. 11.

³⁵ Tamže s. 12–13.

val na tradície z obdobia Rákocziho povstania proti Habsburgovcom zo začiatku 18. storočia, ďalej na revolúciu 1848/1849, ako aj na republikánsky pokus z októbra-novembra 1918. Pod vplyvom maloroľníkov zákon deklaroval aj princíp dodržiavania a ochrany ľudských a občianskych práv. Zrušil Národnú hlavnú radu, ktorá dovtedy vykonávala úlohy kolektívnej hlavy štátu.³⁶ Namiesto tohto orgánu vznikol post prezidenta republiky, ktorým sa najprv stal maloroľník Zoltán Tildy (1889–1961) a potom po jeho demisii v roku 1948 sociálny demokrat Árpád Szakasits (1888–1965). Aj toho potom komunisti zatkli a odsúdili na doživotie. Nová ľudovo-demokratická ústava z augusta 1949 nakoniec zrušila post prezidenta republiky a vytvorila kolektívny orgán s názvom Prezídálna rada Maďarskej ľudovej republiky. Od roku 1949 totiž to bol znovu oficiálny názov štátu. Maďarská demokratická politická tradícia považuje však za druhú (demokratickú) republiku len pomerne krátke demokratické obdobie rokov 1946 až 1948.

Inak počas krátkej, ale intenzívnej parlamentnej rozpravy o republikánskom zákone sa otvorene voči vyhláseniu Maďarskej republiky postavila len prvá žena v maďarskom parlamente, predstaviteľka kresťanského feminizmu, sociálna pracovníčka a rehoľná sestra Margit Slachta (1884–1974). Rodáčka z Košíc sa do parlamentu dostala ešte v roku 1920 ako predstaviteľka kresťansko-národného krídla maďarskej politiky. Jej politické názory charakterizoval legitimizmus, politický konzervatizmus a sociálne cítenie. Počas druhej svetovej vojny pomáhala zachraňovať židovských spoluobčanov, za čo bola neskôr štátom Izrael aj vyznamenaná. Posledné desaťročia svojho života v západnej emigrácii.³⁷

Do povojnového dočasného Národného zhromaždenia sa dostala ako nestraníčka cez budapeštiansku listinu Občiansko-demokratickej strany. V roku 1947 už mandát získala ako kandidátka Kresťanského ženského tábora. Vo svojom januárovom prejave odmietla ideu republiky, hoci uznala, že z hľadiska demokracie je vlastne jedno, aké má daná krajina štátne zriadenie. Podľa nej, po vojne boli naliehavejšie problémy, ako otázka republiky, ktorú však ona odmietala, lebo znamenala diskontinuitu s kresťanskou svätoštetanskou štátnosťou a teóriou o Svätej korune. V prejave chválila Habsburgovcov a výsledky monarchie za posledné storočia. Svoj prejav dokázala predniesť napriek neustálemu prerušovaniu zo strany svojich odporcov.³⁸

DEMOKRATICKÁ TRANZÍCIA 1989/1990, NOVÝ ZÁKLADNÝ ZÁKON Z ROKU 2011 A OTÁZKA REPUBLIKY

Počas postupnej zmeny systému v roku 1989, ktorá súvisela s koncom mocenského monopolu komunistickej štátostrany, bola v deň výročia vypuknutia antistalinistického povstania z roku 1956, t. j. 23. októbra na Kossuthovom námestí v Budapešti predsedom Snemu vyhlásená Maďarská republika. Podobne ako v Československu, Francúzsku a Poľsku aj v maďarskej politickej publicistike sa zvyčajne jednotlivé fázy

³⁶ Tamže s. 15.

³⁷ B. MOLNÁR, Á.: A köztársaság ellenzéke: Slachta Margit érvelése a Nemzetgyűlésben az 1946. évi I. törvénycikk kapcsán. *Acta Humana. Emberi Jogi Közlemények*, 2017. No. 1, s. 39–41.

³⁸ Tamže s. 42–45.

republikánskeho zriadenia označujú poradovým číslom. Republika vyhlásená v roku 1989 sa v tomto kontexte publicisticky označuje ako „tretia republika“. Podľa mnohých predstaviteľov demokratickej opozície skončila v roku 2011 prijatím nového Základného zákona, ktorý do určitej miery finalizoval verejnoprávne zmeny, ktoré nastali po výraznom dvojtretinovom víťazstve koalície Fidesz-KDNP na jar 2010. Vtedy sa povedané slovami vládnucej koalície začína história *Systému národnej spolupráce* (maďarská skratka: *NER*), o ktorom Snem v roku 2010 prijal deklaráciu, ktorá bola potom dlho vyvesená vo verejných budovách. Opozícia a čiastočne aj odborná literatúra zasa radšej hovorí o začiatku Orbánovho režimu.³⁹ Opozícia by ho pateticky chcela nahradiť „štvrtou republikou“. Treba však priznať, že samotný provládny tábor sa priveľmi nehlási k tradíciám „tretej“ a k plánom „štvrtej“ republiky. Zdá sa totiž, že tento terminologický kontext pre ňu vôbec nie je dôležitý.

Tu treba spomenúť, že počas prechodu k demokracii, ktorý charakterizovali rokovania za okrúhlym stolom medzi štátostranou a opozíciou, sa politici a intelektuáli často odvolávali na príklad ústavného zriadenia z roku 1946. Krátka, ale intenzívna republikánska tradícia z rokov 1946 až 1949 rezonovala v tomto období. Podporoval ju aj neskorší konzervatívny premiér József Antall. Koncepcia úradu prezidenta v ústavnom texte z roku 1989 preto vlastne aj vychádzala zo zákona z roku 1946. Kontinuitu s povojnovým obdobím sa – na rozdiel od situácie po roku 2010 – snažili vtedajší aktéri zvýrazniť aj symbolicky. Ustanovujúcu schôdzu nového slobodne zvoleného parlamentu svojou rečou otvoril napríklad predseda Národného zhromaždenia z roku 1946–1947 Béla Varga, ktorý sa vtedy vrátil z emigrácie.⁴⁰

Po zmene systému v rokoch 1989/1990 v Maďarsku síce vzniklo niekoľko monarchistických a legitimistických politických skupín, ale idea reštaurácie monarchie sa vážne v smerodajných kruhoch neobjavila. Otto Habsburg bol po dlhé roky srdečne vítaným hosťom rozličných podujatí v Maďarsku, to však neznamenalo, že by sa zvýšili jeho šance na neexistujúci maďarský trón. Tu treba spomenúť, že tradicionalistická krajná pravica, ktorá sa potenciálne mohla stať základňou pre reštauračné snaženia, nebola vôbec jednotná v otázke posudzovania politického dedičstva dynastie Habsburgovcov. Je všeobecne známe, že časť radikálneho nacionalistického krídla v politike vôbec nemá resentment k tejto dynastii. Na druhej strane – hlavne vďaka stále populárnej náuke o Svätej korune – si do určitej miery maďarskí tradicionalisti a monarchisti v posledných dvoch desaťročiach vystačili aj bez osoby konkrétneho kráľa.

O význame svätoštefanskej Svätej koruny⁴¹ pre maďarské politické tradície svedčí aj vývoj po roku 1989 a ešte viac po roku 2011. Už počas ústavodarného procesu v rokoch demokratickej tranzície došlo v maďarskom Sneme k veľkým diskusiám o mieste Svätej koruny v štátnom znaku. O tom, že treba zmeniť štátny znak z komunistického na tradične národný erb, neboli pochybnosti. Politickú scénu však veľmi rozdelila otázka či sa má stať oficiálnym štátnym symbolom tzv. Kossuthov erb bez koruny alebo pôvodný

³⁹ KÖRÖSÉNYI, A.: A magyar demokrácia három szakasza és az Orbán-rezsim. In: KÖRÖSÉNYI A. (ed.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest: Osiris – MTA TK PTI, 2015, s. 401–423.

⁴⁰ KUKORELLI, I.: cit. op., s. 26.

⁴¹ Tu treba spomenúť, že podobne ako Svätý Václav nepoužíval svätováclavskú korunu, tak ani Svätý Štefan nepoznal korunu, ktorá dostala jeho meno, lebo tá vznikla až niekoľko storočí po jeho smrti.

malý štátny znak s korunou, podobne ako tomu bolo pred rokom 1946 (čiže aj v období liberálneho dualizmu a potom Horthyho režimu). Popularitu tzv. Kossuthovho znaku neposilňovala len spomienka na romantické udalosti z roku 1849, ani jeho neskoršia republikánska symbolika, ale predovšetkým fakt, že tento symbol používali aj revolucionári v roku 1956. Nová politická elita sa po roku 1989 pritom veľmi často odvolávala na odkaz roku 1956. Preto sa aj spory ohľadne staronového štátneho znaku ťahali nielen medzi jednotlivými stranami, ale občas aj vo vnútri posttranzičných strán.

Svätá koruna sa znovu dostala do centra politického záujmu v súvislosti s milénárnymi oslavami maďarskej (uhorskej) štátnosti v roku 2000. Vtedy sa zrodila myšlienka prijatia špeciálneho zákona, ktorý by si pripomenul založenie štátu Svätým Štefanom a zároveň by spomenul Svätú korunu. Podľa pôvodného návrhu vtedajšieho ministerstva spravodlivosti mal zákon číslo I. z roku 2000 vlastne znovu uviesť do života ústavný text, ktorý sa zrodil počas demokratickej tranzície v rokoch 1989/1990. Text ústavy by sa v zásade nezmenil, bol by však doplnený o novú preambulu a čiastočne by sa zmenila jeho štruktúra.⁴² Nakoľko sa medzi stranami nedosiahol v tejto otázke kompromis, nakoniec bol prijatý len zákon číslo I. z roku 2000 ako spomienkový zákon, ktorý zároveň upravil postavenie Svätej koruny. Bolo rozhodnuté o prenose Svätej koruny a korunovačných klenotov (okrem plášťa) z budovy Maďarského národného múzea do budovy Snemu, ako aj o vzniku špeciálneho zboru, ktorý má rozhodovať o osude a umiestnení Svätej koruny. Zbor Svätej koruny tvorí prezident republiky, premiér, predseda parlamentu, predseda ústavného súdu a predseda akadémie vied. Neskôr bol zbor doplnený ešte o predsedu najvyššieho súdu, ktorý sa dnes nazýva Kúriou. V súčasnosti je členom tohto zboru aj predseda Maďarskej umeleckej akadémie, ktorú vytvoril nový Základný zákon z roku 2011.

Počas ústavodarného procesu v rokoch 2010/2011 sa dostala otázka historickej ústavy a Svätej koruny ešte viac do popredia. Maďarsko má v súčasnosti pravdepodobne najdlhšiu preambulu v celej Európe, ktorá sa oficiálne nazýva Národným vierovyznaním. V tomto dlhom texte sa ani raz nespomína republika a dokonca sa ústavodarca priamo ani raz neodvoláva na aprílové zákony z roku 1848, ktoré boli vlastne základom modernej ústavnosti. Jediná konkrétna historická udalosť, ktorá sa tu spomína, je revolúcia v roku 1956, z ktorej sa podľa ústavodarcu zrodila súčasná sloboda. Z preambuly chýba aj spomienka na zákon I. z roku 1946, ktorý vyhlásil Maďarskú republiku, a ktorý hral takú dôležitú úlohu v ústavodarnom procese v roku 1989.

Najproblematickejším bodom je však definícia obdobia neslobody, hoci maďarský Základný zákon takýto pojem priamo nepoužíva. Podľa jeho preambuly sa totiž obnovenie štátnej suverenity, ktorú Maďarsko stratilo 19. marca 1944 v dôsledku nacistickej okupácie, znovu počíta od 2. mája 1990, teda odo dňa, keď znovu zasadol prvý (posttranzičný) slobodne zvolený parlament. Tento deň považuje ústavodarca za začiatok novej demokracie a ústavného poriadku. Z hľadiska kontinuity republiky a vzťahu k republikánskej tradícii je veľavravné, že dátumy oboch vyhlásení Maďarskej republiky (t. j. 1. február 1946 a 23. október 1989) patria vlastne do obdobia neslobody. Našťastie,

⁴² HALÁSZ, I. – SCHWEITZER, G.: *Szimbolika és közjog*. Kalligram, Pozsony, 2010, s. 86.

Základný zákon v odseku 2) článku B) jasne deklaruje, že štátnou formou Maďarska je republika.

Nie príliš vrúcny a tak trochu nútený vzťah ústavodarcu k republikánskym tradíciám dokumentuje aj zmena názvu štátu. Oficiálne už teda nejde o Maďarskú republiku, ale jednoducho len o Maďarsko.⁴³ Spolu s častým odvolávaním sa na Svätú korunu, na ktorej bola postavená celá teória suverenity ľudu pred rokom 1946, ako aj na kontinuitu historickej ústavy, aj táto zmena svedčí o posunoch v postojoch maďarskej vládnej elity, ak aj nie k otázke republiky (Maďarsko je naďalej republikou), tak aspoň vo vzťahu k republikánskej tradícii. Svoju úlohu tu určite zohráva fakt, že prvé dve deklarácie republiky (1918, 1946) sa v Maďarsku uskutočnili v situáciách, keď sa maďarská štátnosť ocitla vo veľmi ťažkej situácii, a kríze. Na druhej strane si však nezaškodí pripomenúť, že v oboch prípadoch sa vyhlásenie republiky – napriek krízam a obmedzenej suverenite – spájalo so značným rozšírením práv pre veľkú väčšinu občanov krajiny. To sa rovnako týka volebného práva, ako aj ostatných občianskych práv a slobôd. To, že tento stav po prvých dvoch deklaráciách netrval dlho (v prvom prípade len do 21. marca 1919, v druhom prípade len do totálneho prevzatia moci komunistami v roku 1948/1949), nebola len chyba deklarantov republiky, ale celého vtedajšieho historického vývoja. Na druhej strane tretia Maďarská republika vyhlásená 23. októbra 1989 sa skutočne snažila realizovať ideu právneho štátu a dodržiavania ľudských práv, preto posttranzičné desaťročia aspoň z tohto hľadiska nemožno považovať za neúspešné.

prof. Ivan Halász Ph.D.

Fakulta štátovedy a verejnej správy Národnej univerzity pre verejnú službu

Ústav právnych vied – Spoločenské výskumné centrum MAV, Budapešť

halasz.ivan@tk.mta.hu

⁴³ O tejto otázke pozri podrobne TAKÁCS, P.: *A rózsá neve: Magyar Köztársaság*. Budapest: Gondolat, 2015, s. 48–51.

100 LET ČESKOSLOVENSKÉ A POLSKÉ STÁTNOSTI: PODOBNOSTI A ROZDÍLY

MARIA KRUK*

Abstract: **A hundred years of the Czech and Polish statehood: similarities and differences**

A 100th anniversary of constitutionalism of two neighbouring European states: former Czechoslovakia and then the Czech Republic and Poland inspire thinking about the development route to their constitutions, historical stages and successive changes in the political system not only in the context of their own constitutionalism but also similarities and differences. The present study is devoted to this issue: since the revival of the two states after World War I, through the interwar development of a democratic constitutional system and obstacles encountered on this way, through the period after World War II, when they existed in the conditions of real socialism, and finally until the time of transformation and stabilisation of a democratic state ruled by law. The text focuses on all the similarities with regard to general issues, e.g. reference to the European traditions of parliamentary governments, as well as with regard to some detailed solutions, e.g. differences in attitudes to the concept of a bicameral parliament. However, the article also presents some specific situations typical of one of the states, e.g. federalisation of Czechoslovakia or the creation of two separate states: the Czech Republic and Slovakia, or differences in the course and chronology of the democratic transformation in each state in the 1980s (martial law in Poland and the Velvet Revolution in Czechoslovakia) to finally indicate that, regardless of all the differences, the constitutional systems as well as the routes to democratic statehood of the two countries are really similar.

Keywords: a hundred years of independence of the Czech Republic and Poland; similarities and differences between the constitutions of Poland and the Czech Republic in the period 1918–2018; the Constitution of the Republic of Poland of 1921 and the Constitution of the Czechoslovakia of 1920; constitutions of Poland and Czechoslovakia in the period of real socialism; Polish and Czech constitutionalism in the period 1989–2018; democratic transformation of the political system in the Czech Republic and in Poland

Klíčová slova: sto let nezávislosti České republiky a Polska; podobnosti a rozdílnosti ústav Polska a České republiky a Československa v letech 1918–2018; ústava Polské republiky z roku 1921 a ústava Československé republiky z roku 1920; ústavy Polska a Československa v období reálného socialismu; polský a český konstitucionalismus v období 1989–2018; demokratická transformace politického systému České republiky a Polska

DOI: 10.14712/23366478.2018.25

* Autorka je vedoucí Katedry ústavního práva na Fakultě práva a správy Univerzity Łazarského (Uczelnia Łazarskiego) ve Varšavě.

I.

Je to právě 100 let, neboli celé století od doby, kdy se na mapě Evropy znovu objevily dva suverénní státy: Československo a Polsko, nikoli jako monarchie, jako tomu bylo dříve, ale jako republiky. A to je první, úvodní, velmi zásadní podobnost, zejména s ohledem na to, že se samotná skutečnost (a proces) obrození obou státností vyznačuje řadou společných prvků. I když nebudeme zabíhat do podrobností a historických hodnocení, které je třeba ponechat historikům, nelze nezmínit fakt, že snahy směřující k tomuto cíli probíhaly ve značné míře v zahraničí, ačkoliv průběh jejich působení byl u obou národů trochu jiný. Na úvod je třeba zmínit společný zdroj, kterým bylo prohlášení prezidenta Spojených států Woodrowa Wilsona pronesené v Kongresu 8. ledna 1918, jehož bod 10 se vztahoval k národům rakousko-uherské monarchie a bod 13 se týkal Polska. Základy pro těchto slavných 14 bodů prezidenta Wilsona se však objevily již dříve, neboť už 22. ledna 1917 prezident Wilson ve svém poselství určeném Senátu kromě jiného prohlásil, že „žádný mír nemůže a nesmí být trvalý, pokud neuzná a nebude akceptovat zásadu (...) že nikde neexistuje právo dovolující, aby národy jako něčí vlastnictví přecházely zpod jedné vlády po druhou“.¹ Jak si starší čtenáři pamatují, v dobách reálného socialismu „zapomínala“ tehdy panující politická doktrína často na 14. bodů prezidenta Wilsona a raději poukazovala na to, že o nezávislost jednotlivých národů se přičinila deklarace bolševiků. Podle názoru N. Daviese, soudobého historika, reprezentovalo toto „přičinění“ okolnostmi vynucené prohlášení Prozatímní vlády v Petrohradu (z dubna 1917), na což bolševici po převzetí moci v Petrohradě zapomněli.²

Ačkoliv se prohlášení prezidenta Wilsona týkalo budoucího osudu obou národů, nikdo polským ani českým zemím nenabízel hotové státy. Jejich vznik právě naopak narušoval různé zájmy evropských mocností, a to jak vítězů, tak poražených v 1. světové válce. Jak polští státníci (Ignacy Jan Paderewski, Roman Dmowski), tak čeští a slovenští státníci (Tomáš Garrigue Masaryk, Edvard Beneš, Milan Štefánik) se museli usilovně snažit o obrození svých zemí v zahraničí, kde v té době docházelo k celé řadě diferencovaných situací, a to jak na mezinárodní úrovni, tak v rámci národních hnutí, snah a názorů. Pittsburgh, Cleveland, Paříž, mírové dohody a současně revoluce v Rusku a její odraz na Slovensku potvrzují tuto usilovnost nejen za účelem proklamace státu, ale také formování jeho modelu, a to tím spíše, že Československo se obrozovalo jako společný stát Čechů a Slováků (s velkou účastí jiných národností).³ Větší výraznost 13. bodu prezidenta Wilsona⁴ ve vztahu k Polsku usnadnila mezinárodní situaci, zejména když se 11. listopadu 1918 vrátil do vlasti z pevnosti v Magdeburgu Józef Piłsudski, který se jako náčelník státu ujal jeho vedení. Zakrátko však muselo Polsko vybojovat krvavou válku (1919–1920) s bolševiky, přičemž o tom, jak byla těžká a jistě také důležitá pro zbytek Evropy svědčí

¹ 13. bod. *Rzeczpospolita*, 5.–7. 1. 2001, s. J8.

² DAVIES, N.: *Europa: Rozprawa historyka z historyą*. Krakov: Znak, 1998, s. 973.

³ PAVLÍČEK, V. – HŘEBEJK, J.: *Ústava a ústavní řád České republiky, 1. díl*. Praha: Linde, 1994, s. 19.

⁴ Deklarace kromě jiného *expressis verbis* konstatovala: „Je třeba vytvořit nezávislý polský stát...“. V polské literatuře, zejména nyní v textech vzniklých u příležitosti 100. výročí, se v této oblasti velmi zdůrazňuje role I. J. Paderewského (od roku 1919 premiéra), který přímo intervenoval u W. Wilsona a jehož si jako pianisty a skladatele světového jména prezident Spojených států velmi cenil; schválením 13. bodu ze strany Kongresu podmiňoval podepsání Versailleské mírové smlouvy.

fakt, že rozhodující bitva z 15. na 16. srpna 1920 se stala legendou pod označením „zá-zrak na Visle“.⁵ Nebyla to ale jediná bitva, k níž došlo na počátku obnovy polského státu.⁶

Existence několika národností v rámci polského státu, ačkoliv byla někdy zdrojem problémů, měla v určitém smyslu jiný charakter než v Československu, kde stát spo-luvytvářely dva národy, přičemž existence početné německé menšiny ovlivnila řadu pozdějších událostí.

II.

Tento krátký a velmi zběžný pohled na historii, která před 100 lety byla tak podobným způsobem nakloněná obnově vzájemně sousedícího Československa a Pol-ska, svádí k tomu, abychom nadále, tentokrát již v oblasti rozvoje ústavnosti obou států, hledali společné rysy.

Tento nástin má však ústavněprávní charakter, takže v něm jde především o první ústavy.⁷ Ústava Československé republiky (Ústavní listina) byla schválena 29. února 1920,⁸ Ústava Polské republiky o více než rok později – 21. března 1921, a proto se povšechně označuje jako Březnová ústava.⁹ Obě tyto ústavy jsou obšírně hodnocené v české i polské literatuře jako příklady demokratických ústav první generace základ-ních zákonů evropské meziválečné éry. Zdůrazňuje se rovněž jejich silná provázanost s vlastní i evropskou demokratickou tradicí¹⁰ a zachování trendu evropských ústav respektujících zásadu národní suverenity, republikánského charakteru státu, rozdělení moci, parlamentního systému vlády a širokého souboru občanských práv, včetně tzv. pětipřívlastkového volebního práva (tzn. volební právo, které kromě všeobecnosti, rov-nosti, přimosti a tajnosti hlasování zavádí zásadu poměrného zastoupení).

Je však nutné zaznamenat určitý rozdíl, který je spojen s ústavním soudnictvím. Tento rozdíl se nakonec netýká jen Polska, ale také převážně většiny evropských států v meziválečném období. Československo zde bylo vedle Rakouska chvályhodnou vý-

⁵ DAVIES, N.: cit. d., s. 972, 994 a násl.

⁶ Do polské paměti se zapsala zejména tzv. Bitva o Lvov, nazývaná rovněž Obrana Lvova, v rámci polsko-ukrajinského ozbrojeného konfliktu (1. 11. 1918 – 22. 5. 1919), který vznikl na pozadí utvoření Západ-o-ukrajinské lidové republiky.

⁷ Před jejich schválením v obou zemích platily dočasné akty ústavního charakteru. V Československu to byla Prozatímní ústava z roku 1918 (č. 37/1918 Sb.) schválená 13. listopadu 1918 s předpokladem krátkodobé platnosti jako zákon (zákon o prozatímní ústavě) Národním výborem československým transformovaným v revoluční Národní shromáždění, které předalo moc první vládě pod vedením T. G. Masaryka, jenž se v roce 1918 vrátil do vlasti. V Polsku to byla tzv. malá ústava, která představovala pouze usnesení Zákonodárného sněmu z 20. února 1919 o pověření Józefa Piłsudského dalším výkonem úřadu náčelníka státu (Sbírka zákonů polského státu č. 19, pol. 226). Viz R. KRACZKOWSKI, *Mała Konstytucja z dnia 20 lutego 1919 r.*; S. ROGOWSKI, *Praktyka konstytucyjna w okresie obowiązywania małej konstytucji z 1919 r.*; M. PIETRZAK, *Wpływ rozwiązań małej konstytucji z dnia 20 lutego 1919 r. na Konstytucję RP z dnia 17 marca 1921 r.*; vše in: ZUBIK, M. – JASTRZĘBSKI, R.: *Mała Konstytucje. Ustawy zasadnicze okresów przejściowych 1919–1947–1992*. Varšava: Wyd. Sejmowe, 2014, s. 11, 27 a 49.

⁸ Vyhlášena pod č. 121/1920 Sb. z. a n. Zde citována dle polského vydání ve sborníku MAKOWSKI, J. (ed.): *Nowe Konstytucje*. Varšava: Księgarnia F. Hoesick, 1925, s. 273–358.

⁹ Vyhlášena jako: zákon ze dne 17. března 1921: Dz. U. 1921, Nr 44, poz. 267.

¹⁰ Viz např.: Státnost česká a československá, tradice a kontinuita. In: PAVLÍČEK, V.: *O české státnosti. Úvahy a polemiky*. Praha: Karolinum, 2002, s. 13 a násl.

jímkou. Návrh na vytvoření soudu tohoto charakteru se objevil už v polovině 19. století v tzv. Kroměřížské ústavě a následně v roce 1867 vznikl Říšský soud, což ostatně ukazuje, že příslušnost k rakouské monarchii neprobouzela pouze snahy o prosazení národní samostatnosti, ale formovala rovněž soudržnost právní kultury. Ústavní soud navržený v ústavní listině z roku 1920 byl totiž inspirován naukou Hanse Kelsena. I když právní přínos Ústavního soudu nakonec nebyl z různých příčin příliš významný, československá ústavnost tím získala určitou výhodu,¹¹ kterou se první polská ústava pochlubit nemohla. Ačkoliv se objevil návrh na vytvoření ústavního soudu, obecně tomu tehdejší polská ústavněprávní doktrína nebyla příliš nakloněna.

Při četbě řady jiných úryvků z obou zmiňovaných ústav, totiž československé a polské, však může čtenář pociťovat nejistotu, kterou z nich vlastně čte, neboť je zde celá řada podobností. Parlamenty byly dvoukomorové a skládaly se z Poslanecké sněmovny a Senátu (v Polsku Sejmu a Senátu, často se však používalo historické označení Poslanecká sněmovna), které společně tvořily Národní shromáždění. Poslanecká sněmovna byla v Československu volená na 6 let, Senát na 8 let, v Polsku obě komory na 5 let a jejich volební období začínala a končila současně. Tato diferencovanost délky volebních období nebo její absence, které se, jak uvidíme, vyskytovala i později, může mít v politické praxi s ohledem na stranické dohody zásadní význam. Vztahy mezi komorami žádná z ústav neformuluje na principu jejich plné rovnoprávnosti a přiznává určitou „prioritu“ Poslanecké sněmovně a Sejmu, ačkoliv v podrobné úpravě účasti a role druhých komor v zákonodárném procesu lze zaznamenat určité rozdíly. Ústava ČSR stanovila, že zákon musí v podstatě shodně schválit obě komory, ačkoliv předpokládala existenci specifických situací, podle polské ústavy bylo nutné návrh schválený Sejmem předat Senátu, jehož připomínky Sejm přijal nebo zamítl.

Volení představitelů v obou ústavních systémech měli zastupitelský mandát (volný) a imunitu a dále byli vázání souborem neslučitelností (*incompatibilitatis*) a řadou zákazů, které jim neumožňovaly využívání mandátu ve vlastním zájmu a v osobních věcech. V obou ústavách prováděl parlament kontrolu nad vládou a ministry, Poslanecká sněmovna a Sejm vyslovovaly vládě důvěru či nedůvěru.

V oblasti výkonné moci se obecně řečeno uplatňovala stejná zásada její dvojčlenné struktury tvořené vládou a prezidentem republiky. I když československá ústava obsahovala určité nuance v rozdělení této moci na vládní a výkonnou, zatímco v Polsku se takový postulát objevoval pouze v teorii.¹² Prezident, který byl v obou státech volený Národním shromážděním a v obou případech na sedm let,¹³ měl kromě klasických kompetencí a pravomocí hlavy státu také stanovená práva ve vztahu k vládě a parlamentu.

¹¹ V polské literatuře existuje obšírnější studie o československém a českém ústavním soudnictví, viz KRUK, M.: *Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej*. In: TRZCIŃSKI, J. (ed.): *Sądy Konstytucyjne w Europie*. 2. díl. Varšava: Wydawnictwo Sejmowe, 1997, s. 65–142.

¹² Např. viz GRZYBOWSKI, M.: *Władza wykonawcza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. i w praktyce jej stosowania (zagadnienia wybrane)*. In: JASKIERNIA, J. – SPRYSZAK, K. (ed.): *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*. Toruń: Wyd. Adam Marszałek, 2017, s. 42.

¹³ V případě předčasného odstoupení z funkce do doby nové volby prezidenta v Polsku prezidenta zastupoval maršálek Sejmu, v Československu vláda, která mohla tuto funkci svěřit svému předsedovi; v určitých situacích volilo národní shromáždění zástupce prezidenta.

Podle polské ústavy prezident ve vztahu k parlamentu „svolává, zahajuje, odročuje a ukončuje Sejm a Senát“, což se vztahovalo rovněž na mimořádná zasedání, přičemž ústava určovala různé podmínky pro výkon tohoto práva, které měly parlament chránit před příliš svévolnými rozhodnutími hlavy státu. Podle československé ústavy prezident svolával zasedání komor (každý rok dvě) a jejich mimořádná zasedání, odročoval (rovněž se zpřísněním) a ukončoval je a kromě toho svolával, odročoval a rozpouštěl národní shromáždění, podobně jako měl právo rozpustit komory. Polský prezident mohl rozpustit Sejm pouze se souhlasem 3/5 ze zákonného počtu členů Senátu, což se považovalo za nereálné, zejména pokud by to znamenalo rovněž ukončení volebního období Senátu. Březnová ústava nepřiznala také prezidentovi, který podepisoval a vyhlášoval zákony, právo zákonodárného veta (odmítnutí podepsání zákona a jeho vrácení komoře), přičemž československý prezident toto právo měl.

V obou ústavách byla formulována rovněž určitá práva prezidenta ve vztahu k vládě: prezident Československé republiky jmenoval a odvolával členy vlády a stanovoval jejich počet, mohl být přítomen a mohl předsedat zasedáním vlády, požadovat od vlády a jejích členů zprávy o každé věci patřící do jejich kompetence, zvat je k poradám. Podle polské ústavy „prezident vykonává výkonnou moc prostřednictvím ministrů odpovědných Sejmu“, „jmenuje a odvolává předsedu rady ministrů a její členy“. V souvislosti s politickou neodpovědností hlavy státu podléhaly v obou ústavách veškeré akty prezidenta vládní kontrasignaci, která v podstatě znamenala, že za ně vláda (ministr) přebírala odpovědnost. Prezident podle obou ústav nesl ústavní odpovědnost.

Jak je vidět, konstrukce výkonné moci a organizační koncepce prezidentské funkce byly v obou ústavách blízké, přičemž v zásadě odpovídaly klasickému modelu formy vlády té doby.

Tyto zásady v polské ústavě, zejména parlamentní systém, který v takové míře idealizoval parlament před výkonnou mocí, byl však ve skutečnosti vytvořen v rozporu s všeobecně převládajícím názorem v tehdejší teorii ústavního práva. Ta se přikláněla a v četných vyjádřeních a předkládaných návrzích ústavy navrhovala navázání na americkou ústavu s prezidentským systémem nebo přinejmenším se silným prezidentem. Už po schválení byla tedy Březnová ústava předmětem kritiky právě z tohoto hlediska.¹⁴ A možná právě to ovlivnilo její další osud.

Také v československé ústavní listině z roku 1920 lze najít zásady, které měly v dalším vývoji ústavnosti své důsledky, ačkoliv se týkaly zcela jiných otázek. Už výše bylo zmíněno specifické národnostní uspořádání společnosti v Československu. Dva národy a silná německá menšina (bez ohledu na další menšiny) byly v této ústavě považovány za jeden národ a toto tvrzení bylo poměrně silně zdůrazňováno. V úvodu k ústavě z roku 1920 se objevují dvě odvolání na pojem „československý národ“, což by bylo ovšem možné teoreticky uznat za určení právně suverénního subjektu, pokud by se zde nevyskytovala jiná formulace konstatující, že lid je zdrojem veškeré moci. Tím spíše na pozadí událostí předcházejících vzniku státu, kdy byla mnohokrát manifestována národnostní a politická identita Slovenska, mohlo toto poukazování na jednotný

¹⁴ Srov. KOMARNICKI, W.: *Polskie Prawo polityczne. Geneza i system*. Varšava: Wydawnictwo Sejmowe, 2008, s. 133 a další. Také: *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921 r.* Varšava: Wydawnictwo Sejmowe, 2014, obsahující uvedené kritické názory.

československý národ, a to dokonce i s ohledem na argument ohrožení ze strany početné německé populace, vyvolat pocit zklamání a méněcennosti ze strany Slovenska jako slabšího partnera, zejména v kontrastu s autonomií Podkarpatské Rusi. Přispěla k tomu také skutečnost, že i politická interpretace („čechoslovakismus“) se přikláněla k negaci plné národní subjektivity Slováků.

III.

V Polsku nebylo nutné na důsledek slabé prezidentury při současném multipartijním systému čekat dlouho. Už 12. května 1926 došlo k násilnému převzetí moci J. Piłsudským, které se označuje jako květnový převrat, po němž změna ústavy (z 2. srpna 1926) posílila zejména prezidentovu výkonnou moc. Prezident získal právo rozpustit Sejm a Senát při současném zrušení práva Sejmu na rozpuštění z jeho vůle a dále právo vydávat (na návrh rady ministrů) nařízení se silou zákona.

Nová ústava schválená v dubnu 1935¹⁵ (označovaná jako „dubnová“) zřízení zcela změnila a polská cesta se od tohoto momentu odchyluje od cesty československé, jejíž demokratická ústava z roku 1920 ještě nadále platila. Polský prezident volený jiným způsobem¹⁶ a odpovědný pouze „před Bohem a historií“ získal nadřazenou pozici nejen ve vztahu k vládě a ozbrojeným silám, ale také vůči všem státním orgánům, včetně parlamentu, soudů a státní kontroly. Ústava zrušila zásadu rozdělení moci a zavedla ideologii silného státu, jemuž museli občané „být věrní a řádně plnit uložené povinnosti“. Prezident jmenoval předsedu Rady ministrů „podle svého uvážení“. Kontrasignace se už netýkala všech úředních aktů prezidenta, neboť ústava zavedla tzv. výsady. V návaznosti na zavedení nadřazené pozice prezidenta byly přeformulovány kompetence Sejmu, Senátu (prezident jmenoval 1/3 senátorů) a vlády.

I když se v Československu ústavní změny takového charakteru neprováděly, přišlo zhroucení demokratického státu z jiné strany. Vzhledem k územním požadavkům Hitlera na předání sudetských oblastí Němcům přijali zástupci Anglie, Francie, Itálie a Německa dne 29. září 1938 v Mnichově rozhodnutí známé jako Mnichovská dohoda nebo také Mnichovský diktát,¹⁷ na jehož základě Německo získalo tzv. *Sudetenland*¹⁸. Bohužel už 2. října také polské vojenské oddíly překročily řeku Olši. V březnu následujícího roku přestalo nezávislé Československo existovat a proměnilo se na Protektorát Čechy a Morava. Souběžně probíhal proces vytváření Slovenského státu, jehož ústava

¹⁵ Ústavní zákon ze dne 23. dubna 1935, Dz. U. 1935, Nr 30, poz. 227.

¹⁶ Jednoho kandidáta jmenoval Sbor volitelů, druhého odstupující prezident – volba probíhala hlasováním ve Sboru volitelů, pokud však prezident kandidáta neurčil, považoval se za zvoleného kandidát volitelů. Sbor volitelů tvořili: maršálek Senátu (předseda) a Sejmu, předseda rady ministrů, I. předseda nejvyššího soudu, generální inspektor ozbrojených sil a dále 75 nejctihodnějších občanů, které vybíral Sejm (2/3) a Senát (1/3). V návaznosti na zavedení nadřazené pozice prezidenta byly přeformulovány kompetence Sejmu, Senátu (prezident jmenoval 1/3 senátorů) a vlády. Ústavní zákon vešel v platnost ke dni vyhlášení.

¹⁷ Viz HECK, R. – ORZECOWSKI, M.: *Historia Czechosłowacji*. Varšava: Ossolineum, 1969, s. 365.

¹⁸ Je vhodné připomenout známá slova W. Churchilla, že Velká Británie mohla volit „mezi hanbou a válkou (...) vybrala si hanbu, ale bude mít i válku“, cit. podle DAVIES, N., cit. d., s. 1052; tento autor s podrobnostmi popisuje průběh jednání v této věci a nešetří kritikou přijatých mezinárodních rozhodnutí.

byla schválena 21. července 1939. Čechům zůstala jen možnost odbojového hnutí a vlády emigrace.

K témuž dospěl vývoj i v Polsku ve chvíli, kdy bylo 1. září 1939 napadeno hitlerovským Německem. Osudy obou států se tedy znovu sblížily.

IV.

Podobnosti v ústavní sféře se opět objevily po 2. světové válce, kdy se rozdělením Evropy oba státy dostaly do jednoho „lidově demokratického“ tábora, eufemisticky označovaného jako „střední a východní Evropa“. Povinné napodobení ústavního modelu Sovětského svazu však nepřišlo okamžitě. Do roku 1948 v Československu nadále vládl prezident Beneš a vláda (ministrem zahraničí byl Jan Masaryk), kde se komunisté dělili o moc s dalšími stranami, a teprve převrat z 25. února 1948, v jehož důsledku odstoupil prezident Beneš¹⁹ z úřadu, otevřel komunistům cestu k úplné moci. Dokonce i ústava, která byla tehdy schválena (9. května 1948), ještě navazovala na demokratický model Ústavní listiny z roku 1920.

V Polsku byla po válce situace ústavní kontinuity poněkud komplikovanější. Na základě ústavy z roku 1935 působily orgány emigrační vlády v Londýně, zatímco hlavní politické síly v zemi deklarovaly snahu o návrat k demokratickým zásadám Březnové ústavy, ačkoliv normativní akty z této doby spíše navazovaly na sovětský systém.²⁰

Silnější trend návratu k Březnové ústavě se objevil v roce 1947, kdy Ústavodárné shromáždění (zvolené v roce 1946) schválilo ústavní zákon ze dne 19. února 1947 o zřízení a rozsahu působnosti nejvyšších orgánů Polské republiky, tradičně označovaný jako „malá ústava“.²¹ Tato ústava široce navazovala na Březnovou ústavu z roku 1921, neboť zaváděla zásadu rozdělení moci podle klasického vzorce, ačkoliv parlament byl pouze jednokomorový,²² s přidáním třetího prvku výkonné moci – Státní rady (ve složení: prezident jako předseda, maršálek a vicemaršálkové Sejmu, předseda Nejvyšší kontrolní komory, případně další osoby), což představovalo spíše platformu pro koncentraci moci. Ústavní zákon se odvolával rovněž na řadu konkrétních ustanovení z ústavy z roku 1921.²³

¹⁹ Na protest proti jmenování komunistů do některých státních funkcí podalo 12 ministrů demisi, kterou prezident Beneš přijal; následně odmítl podepsat ústavu a odstoupil ze své funkce; prezidentem se stal Klement Gottwald.

²⁰ Vznikl Celostátní národní výbor (KRN), který vydal zákon ze dne 11. září 1944 o organizaci a rozsahu činnosti národních výborů, kde se v čl. 1 konstatuje, že „do doby ustanovení politické reprezentace národu podle zásad ústavy ze 17. března je národním orgánem v oblasti zákonodárství a kontroly nad činností vlády a dále v oblasti dozoru nad národními výbory KRN“.

²¹ Dz. U. 1947, Nr 18, poz. 71.

²² Na základě referenda z roku 1946 (podle zjištění po roce 1989 zfalšovaného) byl zrušen Senát.

²³ Např. se předpokládalo, že pro status poslanců (čl. 11) a pro výkon funkce prezidenta (čl. 12) platí příslušně uvedené články ústavy z roku 1921. Ještě před malou ústavou, v době existence Celostátního národního výboru, se využívaly určité procedury z této ústavy, např. se aplikovala zásada, že uvolněnou prezidentskou funkci vykonává maršálek Sejmu s tím, že pokud je tento úřad fakticky uvolněný (neuznávaly se orgány PR v emigraci), potom předseda KRN, který vykonává funkci analogickou funkcím maršálka Sejmu, může zaujmout jeho pozici; tímto způsobem se Bolesław Bierut stal prezidentem KRN.

Toto všechno však byly z dlouhodobého hlediska pouze mimikry, protože realita vlády lidu přinášela nové společenské a politické uspořádání. V Československu tomu bylo podobně.

V.

V Polsku měla ústava schválená 22. července 1952 ústavodárným shromážděním už jinou podobu než nová československá ústava. Změnila název státu na Polskou lidovou republiku (byla tedy Ústavou PLR), změnila hodnotový systém a zcela přebudovala tradiční ústavní řád v oblasti organizace vlády a jejích orgánů. Zrušila tedy rozdělení moci, ustanovila jednokomorový parlament, kolektivní hlavu státu (Státní rada volená Sejmem z poslanců), zastupitelský mandát změnila na imperativní a přiznala voličům právo odvolávat poslance, kteří zklamali jejich důvěru (bohužel zákonodárce „zapomněl“ schválit zákon o způsobu tohoto odvolání, takže voliči by i tak nemohli toto právo uplatnit. Nebyl to však jediný případ rozporu mezi deklarací a realitou), pracující lid měst a venkova získal suverénní pozici a Sejm se stal nadřazeným a nejvyšším orgánem jednotné státní moci, místo územní samosprávy vytvořila tato ústava systém národních výborů. I při všech těchto změnách zůstaly zachovány zbytky polské tradice – Sejm nebyl nazván Nejvyšší radou a v jeho řádu zůstalo několik tradičních parlamentních institutů. Ústavního systému se však nejvíce dotkla absence politického pluralismu. V Polsku sice nadále existovalo několik politických stran, fungovaly však ve stranickém systému, v němž měla PSDS²⁴ hegemonní pozici, přičemž ve státním systému měla charakter vedoucí instituce. Slogan „vedoucí role strany“ nebyl sice ústavně zakotven,²⁵ ovšem v teoretické rovině se tak silně zdůrazňoval a v praxi tak rázně prosazoval, že Sejm byl všeobecně považován za určitou fasádu, podobně jako občanská práva. Vlády se to tolik netýkalo, protože v ní většinou zasedali členové politbyra ÚV PSDS. Každému důležitému zákonu nebo rozhodnutí státního orgánu tedy předcházelo usnesení pléna ÚV PSDS.

Podobný systém byl rozšířen ve všech „lidově demokratických státech“ státech, i když se jejich ústavy či praxe mohly v drobnostech lišit: Československo nemělo kolektivní Státní radu a zachovalo si institut prezidenta.²⁶ Ten však byl odpovědný jednokomorovému parlamentu, jmenování a odvolávání ministrů si zachovalo stopy klasického vyslovení důvěry a nedůvěry, do svazku dělníků a rolníků patřila rovněž inteligence. Vzhledem k tomu, že v Československu byla nová ústava schválená teprve v roce 1960,²⁷ tedy v době, kdy socialistické zřízení nabylo sil, odrazilo se to i v názvu státu. Podobné nebo jiné drobné rozdíly nic nezměnily na skutečnosti, že podstata systému byla stejná. V této oblasti tedy nacházíme spíše podobnosti, než odlišnosti.

²⁴ Polská sjednocená dělnická strana vznikla po spojení PPR (Polské dělnické strany) a PSS (Polské socialistické strany) v roce 1948 a zaujala místo strany komunistického charakteru (jiná komunistická strana v PLR nebyla).

²⁵ Teprve v novelizaci Ústavy PLR, k níž došlo v roce 1976 (Dz. U. 1976, Nr 7, poz. 36) byla zavedena zásada, že vůdčí silou společnosti při budování socialismu je PSDS (čl. 3).

²⁶ Nehovoří se zde o Jugoslávii, která si zvolila vlastní cestu k socialismu.

²⁷ Ústava Československé socialistické republiky z 11. července 1960, ústavní zákon č. 100/1960 Sb.

Rozdíly však existovaly na jiné úrovni. Poválečné Polsko bylo už státem jednoho národa, zatímco Československo nadále fakticky zůstávalo a formálně se stalo státem dvou národů. Stát tedy zůstal unitární, ovšem s jistou asymetrií v systému státních orgánů, protože Slovensko mělo svoji Slovenskou národní radu jako zákonodárný a zároveň výkonný orgán. Ačkoliv i v tomto případě to byla autonomie jen zdánlivá, tak jako všechno v socialismu.

VI.

I v systému reálného socialismu se však objevovala zlomová období. Jejich důvodem mohla být vládní krize nebo společenský odpor. Vládní krize v říjnu 1956, jejíž prapříčinou byl XX. sjezd KSSS a zánik kultu osobnosti, měla v polské společnosti silnou odezvu. Změna politické moci (návrat W. Gomułki odstraněného z důvodu revizionismu) přinesl společnosti naději na demokratické změny, k nimž dokonce i částečně došlo, např. obnovení institutu Nejvyšší kontrolní komory (NIK) v Ústavě PLR,²⁸ „oživení“ Sejmu, který začal konat pravidelná zasedání a schvalovat zákony,²⁹ zmírnění cenzury. Zakrátko se však vše vrátilo do normálu, ačkoliv se neobnovily tak zkostnatělé poměry jako před rokem 1956.

Československo prožilo dobu svého vzdoru na přelomu let 1967/1968 a na jaře 1968, přičemž toto období přešlo do historie jako Pražské jaro. Dubček, Svoboda, Smrkovský a Černík otevřeli cestu k reformám zřízení, které však ozbrojená intervence států Varšavské smlouvy v srpnu 1968 zastavila a Československo přešlo do období „normalizace“. Zákony schválené v době Pražského jara, např. zákon o ústavním soudu nebo návrhy nové ústavy navazující na předválečnou tradici se nerealizovaly. Nejvýznamnější však byl ústavní zákon o československé federaci schválený na podzim 1968, který odrážel ideu vzniklou ještě v době Clevelandské dohody.

Ústavní zákon o federaci zásadně změnil ústavu z roku 1960, ovšem pouze z hlediska federalizace. Na základě tohoto ústavního zákona za prvé došlo ke změně struktury státu, který se nyní skládal ze dvou suverénních, rovnoprávných subjektů – České a Slovenské (socialistické) republiky, za druhé se zformoval originální model dvoučlenné federace, za třetí došlo k aplikaci mechanismů vyrovnávajících pozici méně početného a tradičně i hospodářsky a politicky slabšího partnera. Jednalo se např. o národní paritu ve složení federálních orgánů nebo v obsazování funkcí (např. ministrů, což se však v praxi ne vždy osvědčovalo), dvoukomorovost federálního parlamentu, zákaz majorizace v zákonodárné proceduře v určených věcech, transparentní rozdělení kompetencí mezi federací a republikami se stejně transparentním stanovení zásad jednotnosti plat-

²⁸ Nejvyšší kontrolní komora jako orgán státní kontroly nezávislý na vládě a podléhající Sejmu existovala od roku 1919, byla oživena v roce 1949 a následně v ústavě z roku 1952 zrušena a nahrazena ministerstvem státní kontroly, obnovena byla v roce 1957.

²⁹ V letech 1952–1955 se Sejm scházel na tak krátkých a nepravidelných zasedáních, že zákonodárnou činnost převzala státní rada, která mohla vydávat dekrety s platností zákona mezi zasedáními Sejmu. V roce 1957 se ve značné míře změnil řád Sejmu, přičemž provedené změny byly na tu dobu demokratické; kromě jiného byly stanoveny pevné termíny zahájení jarního a podzimního zasedání, zasedání se prodloužila a dekrety se staly výjimkou.

ných v celém státě, atp. Tento zajímavý model však získal v podmínkách státu reálného socialismu, zejména v běžné praxi, spíše charakter strukturální než funkční federace.

Nezávisle na hodnocení praktických aspektů v této oblasti je třeba poznamenat, že československá zkušenost týkající se státního zřízení se odlišovala od polských zkušeností, neboť Polsko bylo unitárním státem, který neřešil problémy národnostních sporů tohoto významu a jeho zkušenosti v této oblasti byly historické a nesrovnatelné.³⁰ To ovšem neznamená, že rok 1968 zde nezanechal žádné stopy. Na jedné straně vyvolal studentskou revoltu a přispěl ke vzniku opozice,³¹ na druhé straně došlo k ostudné antisemitské akci státních orgánů, zahájené projevem W. Gomułki.

VII.

Konečně přišel rok 1989 zahajující období transformace, která je znovu procesem společným nejen pro Polsko a Československo, ale pro celou střední a východní Evropu včetně SSSR. Jiný je však její průběh a také chronologie událostí v Polsku a Československu.

V Polsku se změny začaly hlásit už na začátku 80. let. Na pozadí dělnických protestů v gdaňských loděnicích vznikla Solidarita jako odborové hnutí směřující k registraci nového odborového svazu. Na stávkovou dynamiku odpověděla vláda zavedením výjimečného stavu³² a sankcemi vůči opozici soustředěné kolem Solidarity. Zahynulo 40 lidí, více než 10 tis. osob bylo internováno, včetně Lecha Wałęsy. Nebyla to tedy sametová revoluce.

Ale 80. léta přinesla rovněž pozitivní změny zřízení. V roce 1980 vznikl Nejvyšší správní soud (správní soudnictví nebylo v Ústavě PLR zakotvené), v roce 1982 Státní tribunál (orgán mající vyvozovat ústavní odpovědnost) a současně Ústavní soud, který ale mohl začít pracovat teprve za několik let.³³ V roce 1987 byl na základě zákona jmenován veřejný ochránce práv (k ustavení této instituce došlo teprve v roce 1989). Začaly být uplatňovány akty mezinárodního práva, které dříve nemohly být uváděny dokonce ani v judikatuře Ústavního soudu. Nakonec v únoru až březnu 1989 začal fungovat tzv. Kulatý stůl, u něhož se Solidarita dohodla s vládou (a zejména komunistic-

³⁰ Republika obou národů vznikla na základě tzv. Lublinské unie, která spojovala Polsko a Litvu, jež už od roku 1385 (polsko-litevská unie) tvořily různé unijní formy. Existovala do roku 1795, neboli do III. dělení Polska.

³¹ Spouštěčem pro tyto události bylo zrušení představení národní epopeje *Dziady* Adama Mickiewicze v divadle „Teatr Polski“ ve Varšavě jako představení chápaného v protisovětském smyslu (ve skutečnosti šlo o anticarské dílo z období dělení Polska), což vyvolalo odpor proti cenzuře a dále demonstrace a vzpouru, které se označují jako „Břežnové události“.

³² Ústava nepředpokládala výjimečný stav, protože v roce 1952 se soudilo, že jde o situaci charakteristickou pro buržoazní stát, která ve státě dělníků a rolníků nemůže nastat. Z tohoto důvodu neexistoval rovněž zákon upravující právní řád v mimořádných stavech. Válečný stav mohla vyhlásit státní rada v případě ohrožení bezpečnosti státu (což udělala), ale potřebný právní akt byl zaveden 12. 12. 1981 dekretem s platností zákona, přestože ještě probíhalo zasedání Sejmu (v době zasedání parlamentu se dekrety nemohly přijímat). Válečný stav byl přerušen 31. 12. 1982 a zrušen 22. 7. 1983. Ústavní soud v roce 2011 (K35/08) prohlásil dekret za neústavní a nelegální.

³³ Vláda protahovala schválení zákona o ÚS, který vznikl teprve v roce 1985, přičemž ústavní soud vydal první judikát v roce 1986.

kou stranou) na dalším postupu při demokratizaci země. Současně byl připraven návrh ústavních změn, jimiž došlo k vytvoření úřadu prezidenta místo Státní rady (Národní shromáždění potom zvolilo s obtížemi do této funkce W. Jaruzelského) a 100členný Senát. Opozice soustředěná kolem Solidarity byla připuštěna do parlamentu.³⁴ Dále byla ustanovena Národní soudcovská rada jako orgán dohlížející na nezávislost soudců atd. Dne 4. června 1989 proběhlo 1. kolo parlamentních voleb a 18. června 2. kolo. K překvapení vlády získali kandidáti Solidarity všechny možné mandáty v Sejmu a 99 mandátů v Senátu. V reakci na to známá polská herečka učinila v televizi dodnes připomínané prohlášení: „Vážení, 4. června skončil v Polsku komunismus.“ Toto prohlášení ještě předbíhalo skutečnost, nicméně další události daný směr probíhajících změn potvrdily. Po volbách gen. Kiszczak (PSDS) nominovaný na premiéra, tzv. „architekt Kulatého stolu“ nedokázal vytvořit vládu (nebylo dostatek zájemců) a za této situace A. Michnik přišel s heslem: „Váš prezident, náš premiér.“ Vládu tedy vytvořil Tadeusz Mazowiecki (opozice spojená se Solidaritou) z představitelů všech sil v parlamentu. V prosinci 1989 byla na základě další změny ústavy (stále se jednalo o ústavu z roku 1952) zavedena zásada demokratického právního státu, polský stát změnil svůj název a vrátil se k označení Polská republika, byla deklarována národní suverenita, zrušena vedoucí úloha strany a dále zavedena řada předpisů reformujících hospodářství. V roce 1992 byla schválena další malá ústava.³⁵

Ačkoliv stále nebyla nová ústava a v zemi spolu bojovaly různé politické strany, které dynamicky vznikaly, zanikaly a proměňovaly se,³⁶ stejně jako jejich programy, někdy vyhrávalo „nové“ a občas „staré“,³⁷ všechna se to dělo v rámci prozatímní ústavy, novelizované za účelem dalších změn zřízení. Lze tedy říci, že revoluce se postupně stávala stále sametovější.

Použití pojmu „sametová revoluce“, který se v Polsku nikdy nepoužívá pro označení polské transformace, je vědomým odkazem na československou transformaci (v tomto kontextu je velmi dobře známý a oblíbený). Demokratický kvas probíhal jak v emigraci, kde Miloš Forman, Milan Kundera a jiní rozvíjeli opoziční kulturu, tak i doma, kde tak činil Václav Havel a mnoho dalších, a z tohoto proudu vzniklo hnutí označované jako Charta 77. Shromáždění dne 17. listopadu 1989 k uctění památky Jana Opletala skončilo střetem s policií a bylo začátkem každodenních manifestací, jež vyvrcholily generální stávkou 27. listopadu, která potvrdila vítězství Občanského fóra založeného Václavem Havlem. Dále šly události velmi rychle: ještě v prosinci na základě vyhraných voleb byla vytvořena vláda, v níž dominovalo OF a 29. prosince byl V. Havel zvolen prezidentem. Pro tento způsob transformace se vžilo pojmenování Sametová re-

³⁴ V nejbližších volbách mělo 35 % mandátů do Sejmu a 100 % do Senátu podléhat volné soutěži.

³⁵ Ústavní zákon ze 17. 10. 1992 o vzájemných vztazích mezi zákonodárnou a výkonnou mocí a dále o územní samosprávě (Dz. U. 1992, Nr 84, poz. 426). V polské literatuře viz např.: CHRUSCIAK, R.: Treść malej konstytucji z 1992 r.; KRUK, M.: Praktyka konstytucyjna pod rządami malej konstytucji z 1992 r; TRZCIŃSKI, J. – WIĄCEK, M. Mała konstytucja z 1992 r. na drodze do uchwalenia Konstytucji RP z 1997 r. – próba uogólnień. Všechno in: *Male Konstytucje...*, cit. d., s. 97, 119 a 149.

³⁶ Příčiněním jednoho z komediálních herců byla např. vytvořena Polská strana přátel piva, která získala značný počet mandátů, ale v Sejmu se rozdělila na frakce, které Poláci označovali jako velké a malé pivo.

³⁷ Tak např. v roce 1993, kdy prezident Wałęsa rozpustil Sejm s koaliční vládou H. Suchocké, volby vyhrála SLD (sociální demokracie), považovaná za pokračování komunistického proudu.

voluce s důrazem na jejího občanského ducha. Jak prohlásil jeden z kronikářů revoluce „lidi nevyhnal do ulic hlad a nouze, aby se domáhali zvýšení mezd, ale snaha o návrat svobody a demokracie, na niž od roku 1968 přes zdánlivý klid nezapomněli“.³⁸ Sametová revoluce byla začátkem dalších rychle probíhajících politických změn a přestavby právního systému,³⁹ neboť už v listopadu 1989 byly zahájeny přípravy návrhu nové ústavy, v níž byl kladen důraz na lidská práva. Dne 9. ledna 1991 byla schválena ve formě ústavního zákona Listina základních práv a svobod a dále nové zákony o soudech a o Ústavním soudu. Současně probíhala přestavba hospodářství a restituční procesy. Doba nové ústavy nadešla v roce 1992.

Jak je vidět, proces transformace státního zřízení probíhal v obou státech – Československu a Polsku – různým způsobem. Československu lze přiznat prvenství, pokud budeme proměny měřit chronologií událostí a efektivitou schvalování nových základních ústavních aktů: zatímco v roce 1991 mělo už Československo Listinu základních práv a svobod, v Polsku v této oblasti stále platila příslušná kapitola ústavy z roku 1952 o základních právech a povinnostech občanů,⁴⁰ i když systém právního státu zavedený v roce 1989 umožnil zejména ústavnímu soudu a obecným soudům novou interpretaci práv a svobod jako kategorií lidských práv. Když byla v roce 1992 schválena Ústava České republiky, Polsko na ni muselo ještě pět let čekat.⁴¹

A už jsme zase u toho... Ústava České republiky! Znovu se zde objevuje toto téma, jež odlišovalo oba zmiňované státy od roku 1919 a týkalo se rozdílů v národnostním složení každého z nich. Ve společném státě Čechů a Slováků na začátku převládala koncepce unitárního státu a národní jednoty, následně zdánlivá autonomie Slovenska a nakonec federalismus, žádná z těchto koncepcí však zjevně Slováci neuspokojovala. Sehrála zde svoji roli, o čemž už byla řeč, existence institucí pouze pro vnější efekt (vznik federace v roce 1968 nepřinesl ani schválení ústav jednotlivých republik), která byla charakteristická pro období reálného socialismu?

Důsledkem toho bylo rozhodnutí o rozdělení a osamostatnění obou republik. Aniž bychom zacházeli do podrobností průběhu přijímání tohoto obtížného rozhodnutí, který byl popsán v řadě publikací (šlo např. o dilema, zda použít referendum nebo ústavní cestu), musíme si připomenout, že toto rozhodnutí přijalo Federální shromáždění 25. listopadu 1992 prostřednictvím schválení ústavního zákona „o zániku federace“, který stanovil, že od 1. ledna 1993 budou nástupnickými státy Česká republika a Slovenská republika.

Jestliže si povšimneme různých národnostních sporů probíhajících ve světě, např. v poslední době mezi Španělskem a Katalánskem, je třeba pohlížet s úctou na práv-

³⁸ BARELLI, Y.: *La révolution de velours*. Paris: Ed. de l'Aube, 1990, s. 11–12.

³⁹ RYCHETSKÝ, P.: Vývoj právního řádu po 17. listopadu 1989 a výhled dalších systémových změn právního řádu. *Právník*. 1992, č. 3–4; v polské literatuře viz KRUK, M.: *Konstytucja Republiki Czeskiej*. Varšava: Wydawnictwo Sejmowe, 1994, s. 15 a násl.

⁴⁰ Jako ustanovení udržené v platnosti malou ústavou z roku 1992, která zrušila ústavu z roku 1952, ale ponechala v platnosti ta ustanovení, která nekolidovala s ústavním zákonem, upravujícím v zásadě pouze systém vlády a základy samosprávy.

⁴¹ Sejm i Senát zvolené v roce 1989 sice připravily svoje návrhy (každý zvlášť), ale teprve 23. dubna 1992 byl schválen ústavní zákon o způsobu přípravy a schvalování Ústavy PR, který touto funkcí pověřil národní shromáždění (obě komory společně) a finálně – referendum.

ní a politickou kulturu procesu vzniku suverénních států z bývalého Československa, a to především ze třech hledisek: z hlediska vytrvalosti Slovenska ve snaze dosáhnout tohoto cíle, i když zde můžeme najít jisté prvky nacionalismu. Dále z hlediska morální vyspělosti českého národa, který těmto snahám ustoupil, i když tyto snahy nebyly plně pochopeny a neexistovalo ani plné přesvědčení o jejich objektivní oprávněnosti. A nakonec z hlediska zákonného postupu a řešení problému československým státem, i když se vyskytly námitky ohledně neprovedení referenda jako nejsprávnější formy přímého rozhodování občanů. Ocenit je třeba rovněž úctu ke společné minulosti, která se projevila dokonce i ve formálních aspektech, zejména v uznání Listiny základních práv a svobod (schválené ještě československým parlamentem) za akt platný v České republice.

VIII.

Nové období ústavnosti České republiky bylo zahájeno již zmiňovanou Ústavou České republiky z roku 1992, v Polsku Ústavou Polské republiky z roku 1997. K formálním rozdílům kromě dat schválení patří struktura obou aktů a jejich rozsah.⁴² Ústava České republiky se skládá ze dvou aktů (Ústavy a Listiny), kromě toho se vyskytují a jsou přípustné jiné ústavní zákony, zatímco Ústava PR je jednotným aktem a navíc v rozporu s tradicí a zvyklostmi nepřipouští existenci ústavních zákonů, které by mohly upravovat určitou věc „mimo“ ústavu.⁴³ Z toho vyplývá, že veškeré úpravy na ústavní úrovni musí mít charakter trvalé změny, prováděné na základě „zákona o změně ústavy“ inkorporovaného do textu ústavy.

Formální rozdíly lze však považovat za druhořadé, podstatně důležitější je otázka podobnosti a rozdílů meritorních. Také zde můžeme vidět dvě roviny: konkrétní rozdíly a podobnosti ve formulaci určitých zásad, procedur či institucí a na druhé straně v modelu systému vlády. Je zřejmé, že nelze pojednat všechny,⁴⁴ proto se zaměřuji pouze na poznámky týkající se vybraných otázek.

⁴² Ústava PR obsahuje 243 článků, což bylo někdy kritizováno z důvodu přílišné obsírnosti, často se ale objevovaly i námitky, že řadu důležitých otázek neupravuje dostatečně podrobně a přesně.

⁴³ Tradičně v polské ústavnosti existovaly dva druhy aktů schopných měnit ústavu: zákon o změně ústavy a ústavní zákon. První sloužil k trvalým změnám vtěleným do textu ústavy, druhý ke změnám incidentálním (např. jednorázová změna délky volebního období např. Sejmu, neboli jako forma rozpuštění komory, pokud nebyla jiná možnost), či k regulaci ústavní problematiky v období ústavního prázdna (malá ústava z roku 1947), nebo k „vedlejší“ úpravě ústavní problematiky jako v případě ústavního zákona z dubna 1992. O zvláštní případ šlo u malé ústavy z roku 1992, která zrušila ústavu z roku 1952, ale v přechodném ustanovení ponechala v platnosti převážnou většinu jejích článků (zdůvodňovalo se to záměrem rozloučit se konečně s ústavou stalinského typu). Ústava z roku 1997 stanovila uzavřený soubor zdrojů všeobecně platného práva (čl. 87), aniž by v něm uvedla ústavní zákony.

⁴⁴ Od roku 2007 se konají polsko-české právní semináře. První se konal v Toruni a jeho tématem byla „Česká a polská ústavnost 15 a 11 let po schválení ústavy obou států“ (viz sborník WITKOWSKI, Z. – JIRÁSKOVÁ, V. – WITKOWSKA-CHRZCZONOWICZ, K. (ed.): *Konstytucjonalizm czeski i polski 15 i 11 lat po uchwaleniu Konstytucji obu państw*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe UMK, 2009.), poslední v Lodži, zorganizovaný K. Skotnickim a věnovaný 25. výročí Ústavy České republiky; konal se v prosinci 2017 (publikace v přípravě).

ZprvÉ základní zásady. Hovoříme v prvé řadě o zásadě demokratického právního státu a zásadě rozdělení moci. Obě uvedené zásady jsou přítomné v obou ústavách, v každé z nich však lze najít určité rozdíly. Zásada rozdělení moci v polské ústavě je na jedné straně vyjádřena doslovnou, velmi tradiční a klasickou formulací uvedenou v čl. 10, deklarujícím její podstatu (rozdělení a rovnováha tří uvedených mocí) a určujícím, které orgány vykonávají danou moc. Vzhledem k tomu získala tato zásada nálepku „trojdělení“, dokonce se objevily argumenty ukazující na nutnost vzájemné kontroly všech mocí, tedy rovněž soudní moci ostatními mocemi.⁴⁵ Taková formulace, která by přímo a výslovně definovala tuto zásadu, jako je tomu v Polsku, se v české ústavě nevyskytuje. Vyplývá totiž vedle čl. 2 Ústavy v detailech nepřímou ze stanovení jednotlivých typů moci v názvech hlav ústavy (moc zákonodárná, výkonná, soudní) a z ustanovení týkajících se vztahů mezi typy moci, což přináší širší a možná dokonce modernější pohled na rozdělení moci, nepřipouštějící především její právní kumulaci či politickou koncentraci. Jiná věc je, že polská formulace z čl. 10 neumožňuje popření deklarace této zásady v ústavě v případě interpretační zlovůle.

Druhá ze zásad se týká demokratického právního státu. V polské formulaci (čl. 2) se poukazuje na její souvislost se zásadou sociální spravedlnosti („její uskutečnění“), v české ústavě (čl. 1) s úctou k právům a svobodě člověka a občana. Nelze si však nevšimnout dalších prvků ústavní regulace této zásady. ZprvÉ jsou nepřípustné změny ústavy zasahující do podstaty právního státu (čl. 9). Význam této výhrady lze plně ocenit v situaci, kde se změny ústavy fakticky uskutečňují. Polská opozice obviňuje nyní vládnoucí většinu z provádění právě takových změn cestou běžných zákonů, protože nemá ústavní většinu a občas lze slyšet mínění, že „v ústavě můžete měnit cokoliv, teprve až budete mít příslušnou většinu“. Česká ústava říká: ani v takovém případě, pokud by to měly být změny narušující podstatu právního státu.

Další hodnotou, kterou je třeba zdůraznit, je zásada vyjádřená v čl. 6 české ústavy, že rozhodnutí vycházejí z vůle většiny, ale rozhodování většiny dbá ochrany menšin. Takovou zásadu polská ústava nezná a s ohledem na praxi v některých politických obdobích je pocítována její absence. Většina je totiž někdy přesvědčená, že je na politické scéně sama a pouze ona sama reprezentuje národ.⁴⁶

Další otázka se týká vztahu ústav obou států k mezinárodnímu právu a evropské integraci. Obě ústavy určují místo mezinárodního práva v národním právním řádu a jejich přístup je k věci je podobný. V české ústavě mají ratifikované, parlamentem schválené a vyhlášené mezinárodní smlouvy přednost před zákony, polská ústava upravuje tuto věc komplikovanějším způsobem. Zavádí tedy obecnou zásadu, že Polská republika dodržuje pro ni závazné mezinárodní právo, ale v podrobných ustanoveních určuje, kdy ratifikace vyžaduje souhlas podle zákona (čl. 89 a 90), a pouze u smluv takto ratifikovaných konstatuje *expressis verbis*, že mají v případě rozporů přednost před zákony (v případě kolize se zákonem má tuto přednost rovněž sekundární právo EU).

⁴⁵ Je to jeden z argumentů pro předání řady práv narušujících nezávislost soudů do rukou Sejmu a ministra spravedlnosti (současně generálního prokurátora).

⁴⁶ Širší zpracování těchto otázek prezentovala autorka tohoto textu v referátu „Zasada demokratycznego państwa prawa w Konstytucji Republiki Czeskiej“ na polsko-českém semináři v Lodži, viz výše.

To nás vede k otázce míry, v níž ústavy reflektují problematiku evropské integrace a její důsledky pro členský stát Evropské unie. Zásadní podobnost situace obou zemí, totiž členství v EU (řada jeho aspektů a důsledků), nenašlo odraz v ústavě v takové míře, jako např. v ústavě francouzské, německé či v jiných ústavách, a to ze zjevného důvodu jejich „předčasného narození“,⁴⁷ přičemž tento stav v České republice změnila až novelizace z roku 2001.

V Polsku byla situace trochu jiná, protože později schválená ústava již mohla obsáhnout otázky integrace, neboť perspektiva vstupu do EU se nacházela v bližším časovém horizontu. Ústava od samého začátku předpokládala např. proceduru ratifikace smlouvy o přistoupení a převedení některých kompetencí státu, což vyžadovalo, aby ratifikace proběhla po získání souhlasu dle zákona schváleného ve speciálním režimu⁴⁸ nebo souhlas vyjádřený v referendu. V Polsku i v České republice taková referenda skutečně proběhla. Polská ústava z roku 1997 však nebyla nikdy později v evropských otázkách doplňena.⁴⁹ Ústava České republiky se jeví jako bohatší z hlediska ustanovení týkajících se členství v EU, ačkoliv ani jedna z obou ústav o EU přímo nehovoří. V literatuře se poukazuje na důležitou roli výkladu ústavy v podmínkách integrace, který má v obou zemích skutečně svoje místo. Polská i česká literatura⁵⁰ obšírně pojednávající o problematice fungování státu v podmínkách evropské integrace svědčí o tom, že jsou tyto otázky stále živé. Dokonce, nebo tím spíše, pokud nyní sporadicky zaznamenáváme skeptické hlasy.

V institucionální oblasti je vhodné připomenout jen několik témat. Prvním z nich je struktura zákonodárné moci, přičemž v tomto případě obě ústavy zvolily dvoukomorový model a v obou tvoří Senát tradičně druhou komoru. V České republice se do Senátu volí na 6 let a každé dva roky se obměňuje jeho třetina, což vede k odlišným volebním obdobím komor (volební období Poslanecké sněmovny činí 4 roky). V důsledku toho může rovněž docházet k diferenciaci samotného politického složení obou komor. Navíc Senát, který nepodléhá rozpuštění současně s Poslaneckou sněmovnou, může v mezichase plnit parlamentární funkce, tzn. vydávat předpisy s platností zákona v neodkladných věcech (čl. 33).⁵¹ Taková konstrukce dvoukomorovosti má více smyslu,

⁴⁷ O potížích České republiky souvisejících dokonce se smlouvou o připojení, uzavřenou ještě v období federace a o nutnosti uzavřít smlouvu novou hovoří J. Malíř. Viz MALÍŘ, J. a kol.: *Česká republika v Evropské unii (2004–2009)*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 8. V knize je kromě toho uvedena řada analýz z oblasti přizpůsobování státních institucí České republiky podmínkám evropské integrace.

⁴⁸ Souhlasné usnesení obou komor vyjádřené 2/3 většinou v každé z nich, na rozdíl od procedury změny ústavy, při níž se v Senátu vyžaduje výlučně absolutní většina.

⁴⁹ Takový pokus se objevil na popud B. Komorowského, nejprve maršálka Sejmu a následně prezidenta; novelizace ústavy dostala pracovní název „evropská kapitola“, v parlamentu však v této otázce nenastala shoda a ke schválení nedošlo (viz *Zmiany w Konstytucji RP dotyczące członkostwa polski w Unii Europejskiej. Dokumenty z prac zespołu naukowego powołanego przez Marszałka Sejmu*. Varšava: Wyd. Sejmowe, 2010).

⁵⁰ Je vhodné zmínit společné polsko-české zpracování této problematiky v publikaci JIRÁSKOVÁ, V. – WITKOWSKI, Z. (ed.): *Ústavní systém České republiky a Polské republiky po přistoupení k EU*. Praha: Leges, Praha 2011. Publikace obsahuje materiály z II. polsko-českého semináře, o nichž se hovořilo výše.

⁵¹ V Polsku to není potřeba, protože volební období komor končí den před shromážděním nově zvoleného Sejmu na prvním zasedání, komory podobně jako v České republice pracují na principu permanence. Nařízení s platností zákona může vydávat prezident na návrh RM a v omezeném okruhu záležitostí pouze ve válečném stavu, kdy se Sejm nemůže sejit na zasedání.

než stejná volební období Sejmu i Senátu v Polsku (4 roky) se současnými volbami⁵² a případným rozpuštěním obou komor, a to dokonce i v případě, pokud by sám Senát schválil zkrácení svého volebního období. Podporuje to opakování jeho stranické struktury (stejná politická většina), před kterým nechrání ani skutečnost, že senátoři jsou voleni v jednomandátových volebních obvodech. Za této situace, pokud je většina disciplinovaná (tak jako nyní), není Senát ani v nejmenším prostorem pro úvahy, neboť bezmyšlenkovitě, ale zato rychle podpoří všechny zákony Sejmu. Pokud jde o zákonodárnou proceduru, v obou státech mají poslední slovo (v případě úprav nebo zamítnutí textu Senátem) první komory – Poslanecká sněmovna a Sejm, ačkoliv v Polsku ve dvou případech jsou obě komory v některých případech rovnoprávné, tedy obě musí schválit zákon ve stejném znění.⁵³

S ohledem na to, že v historii polské ústavnosti byl častým problémem způsob, jakým ústava upravovala model prezidentury, o čemž jsme už hovořili výše, je vhodné se zmínit, zejména pro srovnání s českou ústavou, o této instituci. Protože oba státy tradičně rozvíjejí parlamentní systém vlády (v Polsku se všeobecně vžilo označení parlamentně-kabinetní), představují prezidenti jednu část dualistické výkonné moci. Česká republika byla donedávna z hlediska způsobu volby prezidenta věrná v podstatě klasickému modelu tohoto systému, v němž je hlava státu, pokud nejde o monarchu, volená parlamentem. Od roku 1990 existoval v této věci rozdíl ve srovnání s polskou koncepcí (a také koncepcí řady jiných evropských států, které ustoupily od parlamentní volby) přímé volby. Poprvé byl takto zvolen prezidentem Lech Wałęsa. V České republice byla tato změna provedena v roce 2012.⁵⁴ Volba prezidenta „národem“, neboli ve všeobecném hlasování, vyvolávala v polské doktríně dilemata spojená s nerovnováhou mezi významem legitimace („volba národem“) a důležitostí a rozsahem kompetencí („hlídání lustru“ v prezidentském paláci),⁵⁵ neboť celou skutečnou vládní mocí byla pověřena Rada ministrů. Polská ústava z roku 1997 je v této oblasti poměrně nekompromisní vzhledem k tomu, že jisté ústupky provedené v malé ústavě z roku 1992 ve prospěch prezidenta (právo zasahovat do státní politiky prováděné vládou) využíval tehdejší prezident L. Wałęsa jako příznivec silné prezidentury poněkud široce.⁵⁶ Podrobná analýza kompetencí prezidenta Polské republiky, jak takových, které podléhají kontrasignaci, tak výsadních (v ústavě je jich uvedeno 30 v čl. 144 odst. 3), nevede k tak „pesimistickým závěrům“, neboť se ukazuje, že v určitých situacích může prezident, zejména pokud chce a umí, zásadním způsobem ovlivňovat průběh státních záležitostí

⁵² Podobně jako v České republice jsou v Polsku Poslanecká sněmovna a Sejm volené v tzv. pětipřívlastkových volbách (s poměrným zastoupením), Senáty většinovou volbou.

⁵³ Týká se to zákonů o změně ústavy (čl. 235 odst. 2) a dále zvláštního zákona vyjadřujícího souhlas s ratifikací mezinárodní smlouvy, na jejímž základě PR „může předat kompetence státních orgánů v některých věcech“ mezinárodnímu orgánu nebo organizaci (čl. 90). Místo schválení takového zákona může být souhlas s ratifikací vyjádřen formou referenda, k čemuž došlo v případě smlouvy o přistoupení k EU.

⁵⁴ Ústavní zákon č. 71/2012 Sb. a dále zákon o volbě prezidenta republiky č. 275/2012 Sb. V polské literatuře viz KRUK, M.: O trybie wyboru prezydenta Republiki czeskiej. In: *Ustroje. Tradycje i porównania. Księga jubileuszowa prof. Mariana Grzybowskiego*. Varšava: Wydawnictwo Sejmowe, 2015, s. 453, kde se rovněž hovoří o předchozím modelu volby a důvodech, které rozhodly o změně.

⁵⁵ Tak označil roli prezidenta Donald Tusk a zdůvodňoval tím, proč se nebudě ucházet o tuto funkci. Dnes není vyloučeno, že změní názor, ale to jsou zatím jen mediální spekulace.

⁵⁶ Viz KRUK, M.: *Praktyka konstytucyjna...*, cit. d., s. 138 a násled.

a rozhodování v oblasti vlády. Zdá se, že také v politické praxi v České republice existovaly příklady osobitých bojů prezidenta o silnější pozici, ačkoliv česká ústava dává prezidentovi právo se účastnit jednání vlády, což bylo v Polsku (dokonce i pro zástupce prezidenta) obvykle vyloučené a ústava z roku 1997 toto nepředpokládá. Polská ústava také na rozdíl od české neumožňuje, aby prezident mohl požadovat od ministrů podávání informací a společné projednávání problémů patřících do jejich kompetence, umožňuje však prezidentovi svolat (zejména v závažných věcech) Kabinetní radu (neboli Radu ministrů pod vedením prezidenta), která však nemá kompetence vlády. V praxi jde o instituci, která funguje velmi zřídka a nepříliš efektivně.

V obou ústavách mají prezidenti právo odmítnout podepsat zákon a vrátit jej k opětovnému projednání⁵⁷ parlamentu, běžně označované jako veto.⁵⁸ V obou státech také může prezident rozpustit komoru (v Polsku se v ústavě používá termín zkrácení volebního období a jak už bylo řečeno, týká se to obou komor). Ani česká, ani polská ústava mu zde neponechávají svobodu, ačkoliv se odvolávají na trochu jiné příčiny.⁵⁹

Aniž bychom podrobně zacházeli do jiných oblastí státního zřízení, v nichž je možné najít řadu podobností i rozdílů, je zjevné, že obě ústavy – polská i česká, uskutečňují vizi demokratického právního státu, jehož struktura vychází z evropské parlamentní tradice, se značnou věrností vůči vlastní domácí tradici státního zřízení. Jak bylo napsáno v úvodu k již citované knize z polsko-českého semináře, obě ústavy „kráčí jistě, ale nikoliv bez potíží“⁶⁰ k moderní demokracii.

A právě takové potíže, které vyvolaly změny týkající se Ústavního soudu,⁶¹ můžeme v poslední době zaznamenat v polském ústavním právu. Zda v jejich důsledku vzniknou trvalé rozdíly mezi oběma zeměmi, nebo jestli budou tyto strukturální problémy zakrátko vyřešeny v duchu tradic demokratického právního státu, ukáže budoucnost. To už je ovšem téma pro jinou studii.

prof. dr. hab. Maria Kruk, dr. h. c.
Fakulta práva a správy Univerzity Łazarského, Varšava
mkjarosz@gmail.com

⁵⁷ Polští prezidenti toto právo veta využívají poměrně často v případech, pokud je vládnoucí většina opoziční stranou vůči straně, z níž pocházejí (typ kohabitace), ale velmi zřídka, pokud vládně jejich kdysi mateřské uskupení. Proto byla pro vládnoucí stranu (PiS) v roce 2017 velkým politickým překvapením dvě veta prezidenta Dudy (ve věci zákona o nejvyšším soudu a novelizace zákona o národní soudcovské radě). V konečném důsledku se však o nových zákonech v těchto věcech, schválených z iniciativy prezidenta, mezi opozicí a v právních kruzích soudí, že jsou také v rozporu s ústavou.

⁵⁸ Památná je situace, kdy nedošlo k podepsání zákona, ale ani k jeho vrácení Poslanecké sněmovně prezidentem Václavem Klausem nebo jinými prezidenty. Viz SUCHÁNEK, R. – JIRÁSKOVÁ, V. et al.: *Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona*. Praha: Leges, 2009, s. 165, pozn. 50.

⁵⁹ V Polsku je to obligatorní v případě, pokud po vyčerpání všech variant vytvoření vlády Sejm neudělí votum důvěry žádné z těchto vlád, a dále fakultativně podle uvážení prezidenta, jestliže v termínu stanoveném v ústavě neschválí rozpočet.

⁶⁰ Konstytucjonalizm..., cit. d., s. 8

⁶¹ Viz RADZIEWICZ, P. – TULEJA, P.: *Konstytucyjny spor o granice zmian organizacji i zasad dzialania Trybunalu Konstytucyjnegoczerwiec 2015 – marzec 2016*. Varšava: Wolters Kluwer, 2017. Nebo také: KRUK, M.: *La Pologne: la Constitution, la cour constitutionnelle et les inquietudes de l'opinion internationale. Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem*. 2017, díl 9, č. 1, s. 32–63.

VARIA

JACÍ JSOU DNEŠNÍ STUDENTI PRÁV?*

MICHAL URBAN, SIMONA TRÁVNÍČKOVÁ**

„Když jsem byl v prvním ročníku, dělal jsem si takový průzkum. Víc než polovina mé studijní skupiny se chtěla věnovat službě veřejnosti. Když jsme o tři roky později promovali, chtěli jsme všichni jen vydělávat peníze. Nevím, co se to s námi stalo... Právnický fakulty udělají z lidí bestie.“¹

Abstract: Who are present-day law students?

The article summarizes basic findings of a questionnaire survey conducted at the Faculty of Law, Charles University in the academic year 2016/2017 among more than a thousand current faculty students. The research focused on how law students of the first, third and fifth year of the faculty perceive the quality, difficulty and usefulness of their studies, what is the greatest study motivation for the students, what are their knowledge, skills and attitudes and what helps them to expand their knowledge and skills.

Keywords: students; Faculty of Law of the Charles University; knowledge; skills; attitudes; learning motivation; questionnaire survey; quality and difficulty of studies

Klíčová slova: studenti; Právnická fakulta UK; znalosti; dovednosti; postoje; studijní motivace; kvalita a náročnost studia; dotazníkové šetření

DOI: 10.14712/23366478.2018.26

1. ÚVOD

České právnické fakulty jsou snadným terčem kritiky. Přichází na ně jedni z nejtalentovanějších mladých lidí své generace,² mnohdy plní ideálů, jako ti v Gri-

* Výzkum podpořila Nadace Hugo Grotia (<http://www.hugogrotius.cz>), které tímto velmi děkujeme za podporu.

** JUDr. Mgr. Michal Urban, Ph.D., je odborným asistentem na PF UK. Zabývá se sociologií práva, právní didaktikou a v Centru právních dovedností na PF UK také možnostmi propojení teoretické a praktické výuky. JUDr. Simona Trávníčková, Ph.D., vystudovala Právnickou fakultu v Brně, kde vedla Ústav dovednostní výuky a inovace studia a zabývala se rozvojem dovedností u studentů a začínajících pedagogů. V současné době spolupracuje s PF UK, kde vyučuje předměty zaměřené na rozvoj soft skills.

¹ GRISHAM, John: *Advokát chudých*. Praha 2011, str. 81.

² Soudě alespoň podle dat společnosti Scio, která organizuje řadu vysokých škol, včetně PF UK, testy obecných studijních předpokladů, které slouží jako část přijímací zkoušky. Dle dat z let 2005–2012 odcházejí žáci s nejlepšími výsledky na matematicko-fyzikální a přírodovědné obory, poté na společenskovední a následně na právnické obory. Průměrné výsledky uchazečů o studium práva sice neční nad ostatní studenty, pořád se nicméně budoucí právníci umísťují na 4. místě mezi 11 sledovanými skupinami studijních oborů a vykazují jednoznačně nadprůměrné výsledky. Srov. SCIO. *Motivace, priority a kvalita uchazečů o VŠ studium: Výbrana zjištění z projektů Vektor a Národní srovnávací zkoušky* [online]. 3. 7. 2017. Dostupné na: https://www.scio.cz/download/analyzy/souhrn_poznatku_Vektor_uchazeci.pdf. Dle analýzy dat z let

shamově citátu v úvodu. Po pár letech ovšem odcházejí ubití paragrafy a nezázivností. Jediné, po čem opravdu touží, je získat dobře placené místo. Alespoň takový obraz právníků šíří nejen spisovatelé jako John Grisham. Jistě nevzniká zcela nezaslouženě, do jaké míry ale skutečně odráží to, jací jsou současní studenti práv? Jak kvalitu, náročnost a přínosnost studia hodnotí současní studenti prvního, třetího a pátého ročníku Právnícké fakulty Univerzity Karlovy (dále jen „PF UK“), co pro ně představuje největší studijní motivaci a co jim nejvíce pomáhá rozšiřovat své znalosti, dovednosti a postoje? Na tyto a mnohé další otázky nabízí odpovědi rozsáhlý výzkum, který s přispěním Nadace Hugo Grotia proběhl v akademickém roce 2016/2017 na PF UK. V tomto článku představujeme základní zjištění provedeného šetření mezi více než tisícem současných studentů fakulty.

2. POPIS VÝZKUMU

Abychom zjistili odpovědi na výše uvedené otázky, uspořádali jsme obsáhlé dotazníkové šetření mezi studenty prvního, třetího a pátého³ ročníku v akademickém roce 2016/2017.⁴ Dotazník jsme nejprve odborně konzultovali⁵ a pilotně otestovali na malé skupině studentů. Následně jsme upravené dotazníky distribuovali jak ve fyzické podobě vždy na jedné z úvodních přednášek daného ročníku, tak elektronicky – každý student obdržel odkaz na elektronickou verzi dotazníku prostřednictvím studijního oddělení do své e-mailové schránky a umístili jsme jej i do ročníkových skupin na sociální síti Facebook. Díky tomuto kombinovanému způsobu distribuce jsme získali odpovědi od 1037 studentů, z nichž po vyřazení neúplných či z jiného důvodu nepoužitelných dotazníků zůstalo 978 odpovědí, a to 412 z prvního ročníku, 278 ze třetího a 289 z pátého ročníku.

Vycházíme-li z počtu studentů, kteří byli počátkem října 2016 evidovaní coby studenti v informačním systému fakulty, a proto jim byl adresovaný osobní e-mail se

1998–2008 od Ondřeje Šteffla pak na práva chodí studovat stále větší počet studentů, kteří se umisťují mezi 20 % nejlepšími studenty všech oborů. Srov. ŠTEFFL, Ondřej. Na které VŠ jdou nejlepší a jak se to změnilo. In: *Aktuálně.cz* [online]. 3. 7. 2017. Dostupné na: <http://blog.aktualne.cz/blogy/ondrej-steffl.php?itemid=7678zvy>.

³ Pátý ročník zahrnoval i studenty, kteří studují ve vyšších ročnících, ale jsou stále ještě studenty fakulty. V dalším textu budeme pro zjednodušení k této skupině studentů souhrnně odkazovat jako ke studentům pátého ročníku.

⁴ Při výběru a formulaci jednotlivých otázek jsme se inspirovali také zahraničními výzkumy zkoumajícími studenty práv, zejména Law School Admission Council National Longitudinal Bar Passage Study, což je dlouhodobý výzkum právního vzdělávání a vstupu do právního povolání prováděný ve Spojených státech amerických. Dotazníky a závěry výzkumu jsou dostupné zde: WIGHTMAN, Linda F.: *LSAC National Longitudinal Bar Passage Study. LSAC Research Report Series* [online]. 2. 7. 2017. Dostupné na: <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED469370.pdf>. A WIGHTMAN, Linda F. *User's guide LSAC National Longitudinal Data File* [online]. 2. 7. 2017. Dostupné na: http://www2.law.ucla.edu/sander/Systemic/data/LSAC/bps_usersguide_layout.pdf.

⁵ Za cenné odborné připomínky k sestavování i vyhodnocování dotazníků děkujeme socioložce Mgr. Blance Tollarové, Ph.D., a prof. JUDr. Janu Kyselovi, Ph.D., DSc. Za pomoc s odbornou korekturou děkujeme Mgr. Václavu Chmelovi, za pomoc s administrací, přepisem i za připomínky k článku děkujeme také Mgr. Haně Draslarové, Adéle Marešové a Janu Váňovi. Mgr. Viktoru Hatinovi a Michalu Kukovi pak děkujeme zejména za pomoc s grafy.

žádostí o zapojení se do výzkumu, představovala návratnost dotazníku 81 % u studentů prvního (431 z 532), 57 % u studentů třetího (295 z 519) a 44 % u studentů pátého ročníku (311 ze 701). Sociologická literatura na základě dlouhodobé praxe formuluje doporučené rozsahy výběrových vzorků u základních souborů o velikosti od 100 do 1000 jednotek na 40 %.⁶ Někteří autoři u výzkumů spočívající na samovýběru respondentů vyžadují vyšší návratnost (nejméně 50 % a nejlépe 75 %).⁷ Návratnost u prvního ročníku tuto doporučenou hranici přesahuje, u třetího a zejména u pátého ročníku se ovšem pohybuje jen těsně nad doporučenými 40 %. Jelikož byli sice, a to více způsobu, osloveni všichni studenti daných ročníků, výsledný vzorek odpovídá samovýběru, tj. zahrnuje jen ty studenty, kteří dotazník dobrovolně vyplnili. Z toho důvodu je nutné k závěrům obsaženým v tomto článku přistupovat s ohledem na to, že vychází z odpovědi 57 %, resp. 44 % studentů daného ročníku. Abychom zvýšili důvěryhodnost našich dat, porovnali jsme získaný vzorek s celými ročníky co do věkového a genderového složení. Náš vzorek se s těmito charakteristikami celých ročníků velmi shodoval: rozdíl činil jen 16, 7 a 5 měsíců u věku a 6, 4 a 3 procentních bodů u pohlaví v prvním, třetím a pátém ročníku.⁸

S vědomím výše popsaného limitu jsme ostatně opatrně i interpretovali naše data. Jsme si vědomi toho, že s nezbytnou opatrností je možné zobecňovat výsledky našeho výzkumu na jednotlivé ročníky PF UK, zejména protože se náš vzorek velmi blíží celým ročníkům co do věkového a genderového složení, ale že na základě našeho výzkumu rozhodně není možné dělat empiricky podložené zobecňující soudy o všech mladých právnících, neřku-li právnickém stavu jako takovém. Věříme každopádně, že zkušenosti získané se sběrem dat a návratností při první distribuci dotazníků nám umožní zvýšit jejich návratnost při distribuci dotazníků v budoucnosti.

Dotazník pro třetí a pátý ročník byl identický, na jedenácti stranách obsahoval 30 otázek. První část se ptala po motivaci respondentů studovat na PF UK a studenti v ní zároveň hodnotili kvalitu a náročnost studia. V další části posuzovali své právní znalosti, dovednosti a postoje a označovali, co jim pomáhá v jejich rozvoji. Poslední část dotazníku obsahovala údaje o respondentech (věk, pohlaví, předchozí vzdělání, počet právníků v rodině, intenzitu, s jakou při studiu pracují či dochází na odbornou stáž, a počet hodin věnovaných přípravě do školy během semestru a o zkouškovém období). Dotazník pro první ročník zahrnoval jen 16 otázek na sedmi stranách, jelikož čerství členové akademické obce ještě nemohli vyhodnotit, jaký vliv na ně mělo několik let studia na fakultě. Otázky v dotazníku pro první ročník se ve značné míře shodovaly s otázkami, které byly kladeny v rámci dotazníku studentům třetího a pátého ročníku.

⁶ REICHEL, Jiří: *Kapitoly metodologie sociálních výzkumů*. Praha: Grada, 2009, str. 87, nebo též VOJTÍŠEK, Petr: *Metody a techniky výzkumu a jejich aplikace v absolventských pracích vyšších odborných škol*. Praha: Vyšší odborná škola sociálně právní, 2012, str. 17.

⁷ Srov. MAREŠ, Jiří: *Manuál pro tvůrce a uživatele studentského posuzování výuky*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2006, str. 35. Autoři další publikace vyžadují alespoň 70 %. Srov. MORRA IMAS, Linda G. – RIST, Ray C. *The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations*. World Bank, 2009, str. 334.

⁸ Srov. MORRA IMAS, Linda G. – RIST, Ray C.: *The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations*. World Bank, 2009, str. 334.

Dotazník jsme v průběhu příprav pilotovali, abychom ve výsledku mohli použít dotazník s naprostou většinou uzavřených otázek.

Dlouhodobým záměrem výzkumného týmu je mapovat vývoj odpovědí konkrétních studentů v průběhu studia, a to opakovaným kladením stejných otázek v různých fázích studia. V kontextu tohoto dlouhodobého záměru je cílem vytvořit longitudinální studii, která bude popisovat vývoj motivace, postojů a názorů studentů. Dotazník vyplňovali studenti anonymně, ale tak, aby v dalších letech bylo možné odpovědi jednotlivých studentů spárovat s dřívějšími výsledky.⁹

Naši základní motivací bylo přispět k lepšímu poznání toho, kdo vlastně studuje na Právnické fakultě UK, na které sami několik let vyučujeme. Každý pedagog pocho-pitelně zná blíže pár studentů, reprezentativní obraz celých generací studentů ovšem neexistuje. Podobně neexistuje doklad o tom, jak se studenti v průběhu let mění, co jim studium na PF UK přináší a jaké znalosti a dovednosti v nich studium rozvíjí. Doufáme, že zjištěné výsledky přispějí k rozvoji právnického vzdělávání na PF UK i na jiných právnických fakultách¹⁰ tím, že pomohou vyučujícím lépe porozumět tomu, kdo jsou jejich studenti a jaký vliv na ně studium a jeho jednotlivé složky mají.

3. CO PŘIVÁDÍ MLADÉ LIDI NA PRÁVA A PROČ VOLÍ PRAŽSKOU FAKULTU?

V první sérii otázek jsme se ptali na to, z jakého důvodu se studenti rozhodli pro studium práva a proč ze všech právnických fakult zvolili právě tu pražskou. Naším cílem bylo zjistit, jakou motivaci pro studium práv má typický student PF UK.¹¹

Z výsledků výzkumu vyplynulo, že typický student fakulty se na práva hlásí proto, že ho baví společenské vědy, láká prestiž právního vzdělání i právnické profese a chce vydělávat velké peníze. Pregnantně své motivace pro studium formuloval jeden ze studentů takto: „*mít se dobře, být chytrý a všemu rozumět*“. Idealistickou motivaci, tj. pomáhat druhým lidem či pomoci svého vzdělání přispět ke zlepšení světa, přiznává něco přes polovinu studentů.¹²

Za pozornost také stojí, že naprostá většina studentů rozhodně popírá, že by práva studovali kvůli rodičům či kamarádům či že se nedostali na jiný obor. Jen lehce přes

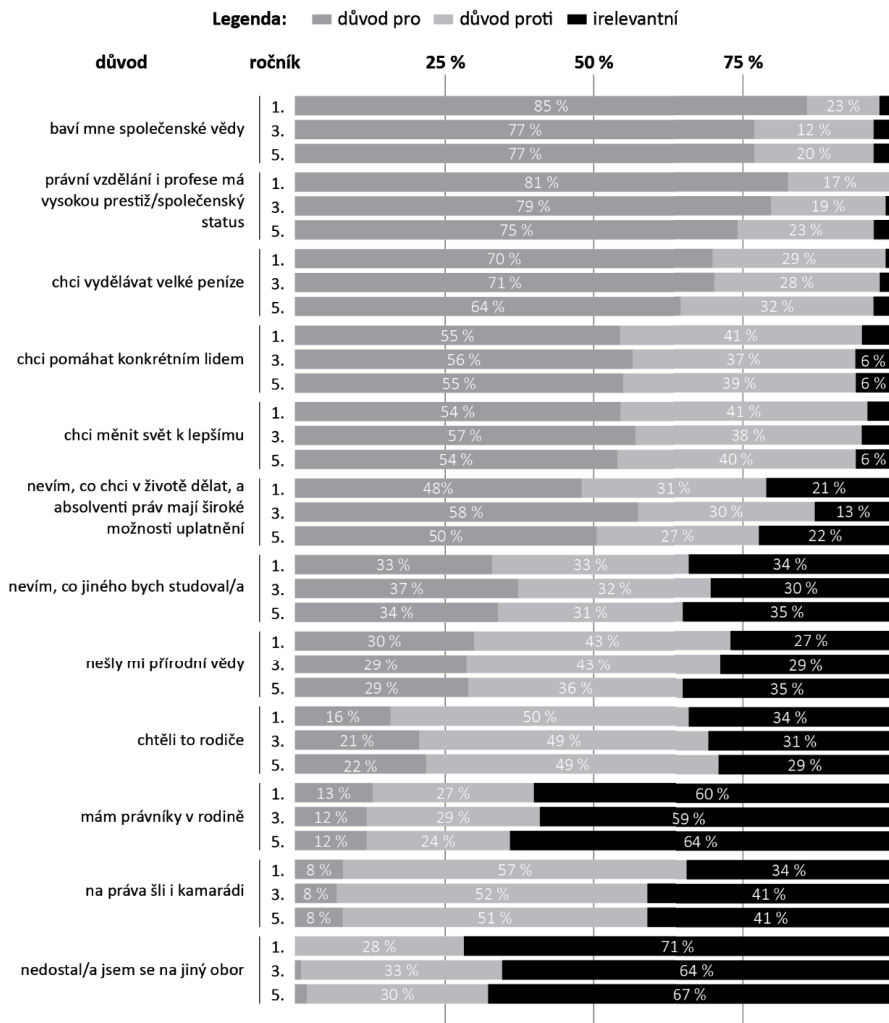
⁹ Anonymitu dotazníku zajišťovala „podpisová matice“ na jeho konci, v níž studenti dle odpovědi na zadané otázky (např. poslední číslice narození vašeho otce, první písmeno obce, kde nastoupili do 1. třídy) vytvořili svůj unikátní podpisový kód, který neprozradí jejich identitu, a přesto jim umožní daný kód vygenerovat a znovu uvést i po několika letech.

¹⁰ Každou právnickou fakultu sice studují jiní studenti, současně je velmi pravděpodobné, že všechny čtyři právnické fakulty, a zejména pak ty dvě nejstarší (tj. brněnská a pražská), přitahují přece jen ne úplně nepodobné studenty (zejm. ve srovnání např. s přírodními vědami).

¹¹ Otázky byly formulovány jako uzavřené, studenti vybírali na škále.

¹² Podle reprezentativního výzkumu společnosti Universum mezi více než 14 tisíci vysokoškoláků by 61 % studentů raději studovalo něco jiného. Kdyby mohli začít studovat znovu, vybrali by si jinou vysokou školu, a to v 57 % školu českou a ve 4 % zahraniční. Při výběru vysoké školy hraje největší roli hodnocení univerzity (43 %). Následují internetové stránky školy (25 %), informace od přátel (24 %), průvodci poskytující informace o univerzitě (18 %) a rada rodičů (17 %). Viz RÁKOSOVÁ, Irena: *Podle čeho si studenti vybírají vysokou školu?* [online]. 1. 7. 2017. Dostupné na: <http://www.universumczech.com/podle-cho-si-studenti-vybiraji-vyskou-skolu/tips-and-tricks/32>.

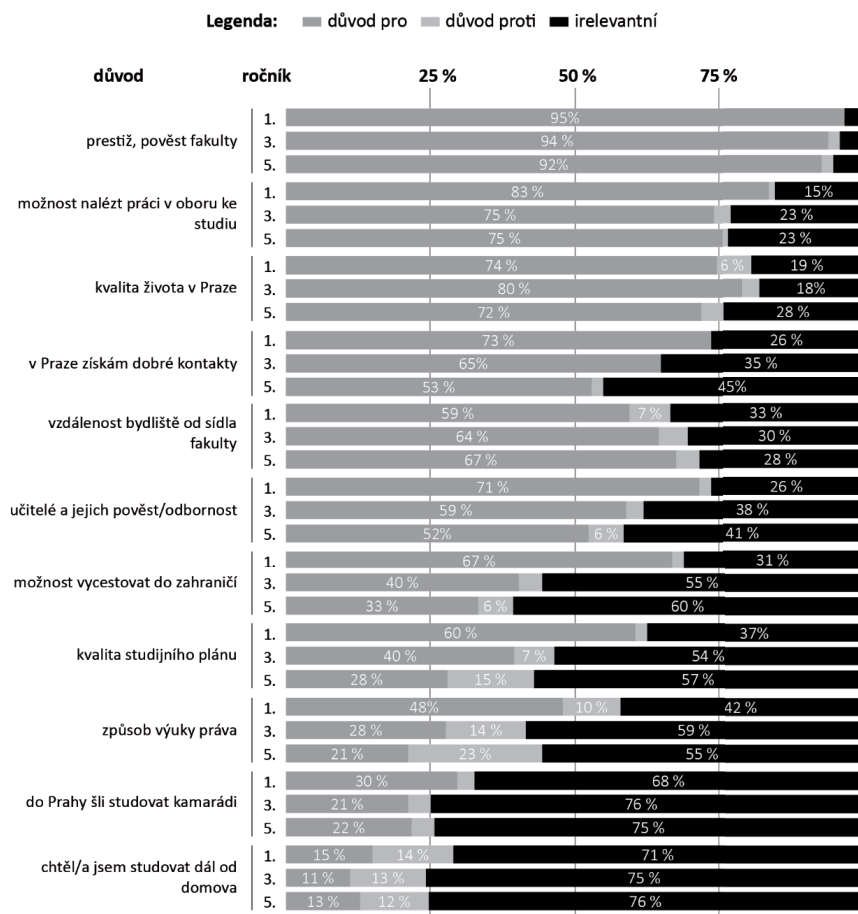
Proč studovat práva



10 % studentů PF UK pochází z právnických rodin a tradiční negativní důvod volby právnické profese, tj. „nešly mi přírodní vědy“, udává jen 30 % respondentů. V důvodech pro volbu právního vzdělávání se přitom studenti všech testovaných ročníků téměř shodují.

Praha jako místo pro studium práv přitahuje své studenty zejména svojí prestiží a dobrou pověstí, možností nalézt během studia práci v oboru a celkovou kvalitou života v hlavním městě. Pro více než 70 % studentů prvního ročníku pak sehrála pozitivní roli i pověst či odbornost učitelů a možnost získat během studia dobré kontakty, ve vyšších ročnících tento důvod klesá na nadpoloviční většinu respondentů. Relativně malou roli

Proč Praha



sehrává způsob výuky práva: za motivující ho považuje 48 % studentů prvního ročníku, ale jen 28 % studentů třetího a 21 % pátého ročníku. Ačkoli se otázka ptala na motivaci přihlásit se na právnickou fakultu do prvního ročníku, i přesto můžeme pozorovat klesající tendenci kladných odpovědí, což zřejmě můžeme připisovat zkušenosti studentů s fakultním způsobem výuky.

Pracovní skupina pro prezentaci fakulty vůči uchazečům působící v rámci Komise pro informační technologie a propagaci PF UK provedla v roce 2015 šetření mezi studenty čerstvě přijatými ke studiu na PF UK. Výsledky šetření víceméně odpovídají námi zjištěným závěrům (studenti shodně odmítají rodinnou tradici, možnost vycestovat studovat do zahraničí či nedostání se na jiný obor jako zdroj motivace pro studium na PF UK, naopak zmiňují prestiž fakulty, faktor hlavního města a možnost všestranného uplatnění), v něčem je nicméně zajímavě doplňují. Šetření např. zjistilo, že 60 % zapsaných studentů prvního ročníku se pro studium PF UK rozhodlo již před

začátkem svého maturitního ročníku, 27 % v průběhu maturitního roku a jen 11 % na poslední chvíli.¹³

Z hlediska genderového rozdělení studují na fakultě vyrovnané ročníky, rozdíl mezi zástupci obou pohlaví nepřevyšuje v žádném z testovaných ročníků 6 procentních bodů. Velmi zajímavé je nicméně zjištění, že více než 60 % studentů ve všech ročnících přichází na fakultu z víceletých gymnázií, dalších zhruba 30 % pak z gymnázií čtyřletých. Naše zjištění tedy plně potvrzují, že jen naprosté minimum studentů práv (10 %) je na fakultu přijato z jiného typu střední školy než gymnázia a téměř dvě třetiny studentů fakulty přichází z víceletých gymnázií, tj. škol, na které se žáci hlásí ve věku zhruba 11 či 13 let.¹⁴ Naprostá většina studentů přitom začíná fakultu studovat bezprostředně po ukončení střední školy, maximálně s roční přestávkou.

4. CO STUDENTY FAKULTY MOTIVUJE KE STUDIU A CO JE NAOPAK OD STUDIA ODVÁDÍ?

Mezi studenty třetího a pátého ročníku jsme dále detailněji zjišťovali, co konkrétně ovlivňuje jejich motivaci na fakultě studovat.¹⁵

Prekvapivé zjištění jsme zaznamenali u otázky „poznání, jak právo v realitě funguje“. Mnohdy se setkáváme s názorem, že poznání, jak právo funguje v realitě, studenty od studia odrazuje. Studenti to ovšem vnímají opačně: 82 % studentů třetího a 68 % studentů pátého ročníku to považuje za inspirující faktor.

Občas někteří studenti v neformálních vyjádřeních na adresu fakulty přiznávají, že fakultu vnímají jako velmi solidní cestovní kancelář, jejíž bohatá síť partnerských univerzit jim umožní s minimálními náklady strávit rok i více v zahraničí. Podle našich zjištění možnost studovat v zahraničí považuje za motivující 55 % respondentů z třetího a 51 % pátého ročníku, pro naprostou většinu ostatních možnost získat zahraniční zkušenost nemá vliv. Mezinárodní dimenze studia je tedy významná pro zhruba každého druhého studenta vyšších ročníků fakulty.

Jen relativně velmi málo studenty motivuje možnost získat červený diplom a poměr počtu studentů na jednoho učitele, který na pražských právech coby velké instituci

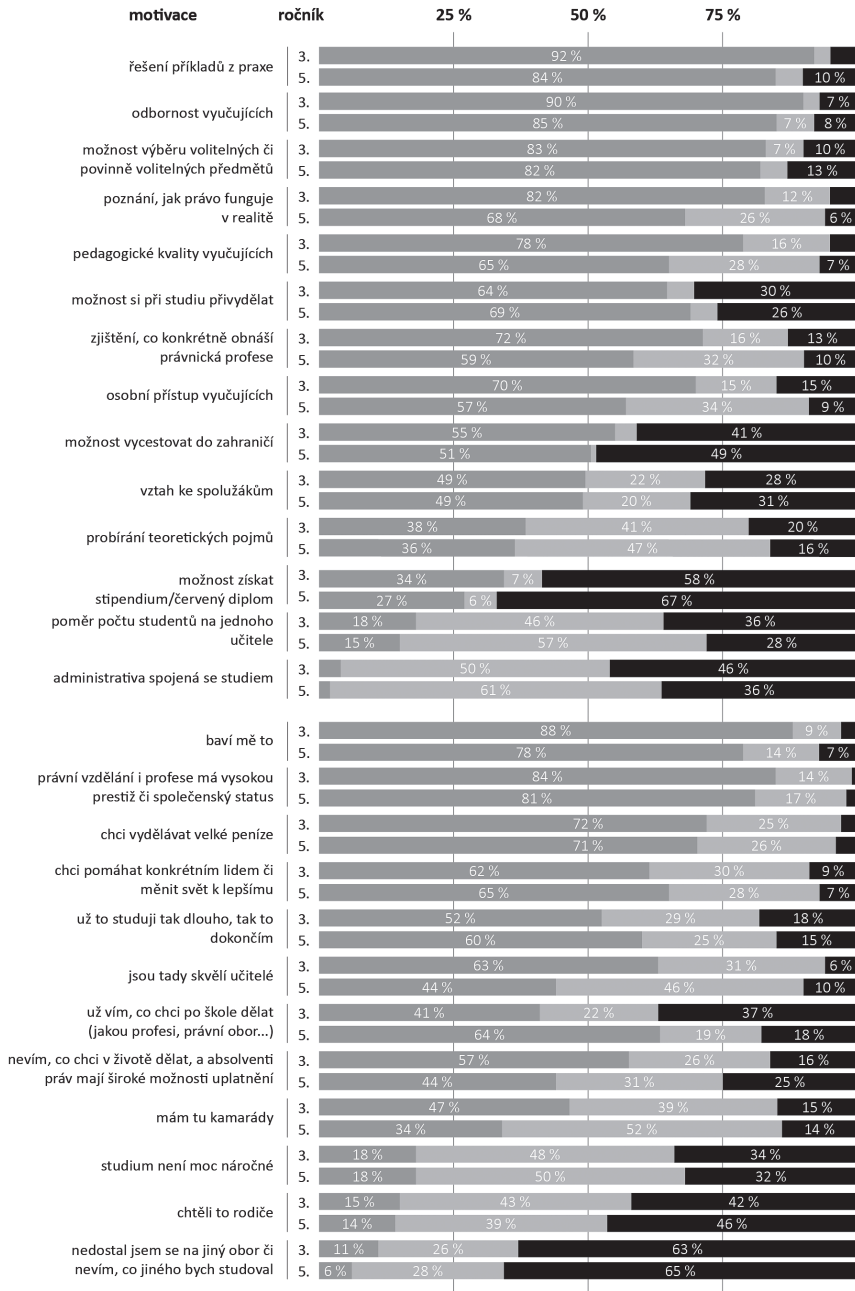
¹³ Srov. Komise pro informační technologie a propagaci PF UK. Vyhodnocení dotazníků pro přijaté studenty [online]. 3. 7. 2017, str. 5. Dostupné na: <http://www.prf.cuni.cz/dokumenty-download/1404052449/>.

¹⁴ Na víceletá gymnázia logicky odchází ti studijně nejzdatnější žáci, navíc se dle dat společnosti Scio rozdíl mezi prvním a posledním ročníkem středoškolského studia mezi školami zvětšují: osmiletá gymnázia zvyšují svůj náskok před čtyřletými, čtyřletá před obchodními akademiemi a středními průmyslovými školami. Rozdílné výsledky v testech obecných studijních předpokladů, na základě kterých jsou studenti přijímáni i na PF UK, souvisí především s typem školy, kterou žáci navštěvují. Další proměnné, jako pohlaví, velikost obce nebo vzdělání rodičů, podle dat Scia rozdílly vysvětlují také, ale méně. Srov. SCIO. *Srovnání výsledků testů žáků středních škol v letech 2005–2011: Výbraná zjištění z projektu Vektor (část 1)* [online]. 3. 7. 2017. Dostupné na: https://www.scio.cz/download/vektor/souhrn_poznatku_Vektor_2005_2011_fin.pdf.

¹⁵ Studentů jsme se ptali na uzavřenou otázku: „Co obecně ovlivňuje vaši motivaci studovat na fakultě? Ať už pozitivně (zvyšuje to vaši motivaci studovat) či negativně (odrazuje vás to od studia).“ Odpovědi v této části článku tudíž nelze automaticky ztotožňovat s tím, že odráží fakultní realitu, tj. to, jaká je současná PF UK. Odpovědi nicméně zřetelně vypovídají o tom, o jaké aspekty studia mají studenti zájem a které pro ně naopak příliš podstatné nejsou.

Motivace ke studiu, 3. a 5. ročník

Legenda: ■ přispělo ■ nepřispělo ■ nemohu / nedokážu posoudit



opravdu není nijak příznivý a bývá častým terčem kritiky. Pro učitele fakulty je vlastně skvělou zprávou, že ze čtrnácti nabídnutých možností suverénně nejvíce studenty odrazuje administrativa spojená se studiem, a to 50 % studentů třetího a 61 % pátého ročníku. Přitom téměř polovina respondentů ze třetího ročníku (45 %) a třetina ročníku pátého (36 %) uvedla, že na jejich motivaci studovat nemá vliv. Plně tak dle našich dat odrazuje pouze 13 % studentů třetího a 19 % pátého ročníku, což je výrazně pozitivnější zjištění, než které odráží všeobecné fakultní povědomí o zkušenostech studentů se studijním oddělením a dalšími oficiálnostmi na fakultě. Ve výsledku se tedy jedná o výrazně méně demotivační element fakultního studia, než by se z popisu individuálních příběhů mohlo zdát.

Za podstatné považujeme výsledky v oblasti vztahu k ostatním spolužákům. Spolužáci coby motivace ke studiu (ať v podobně soutěžení, nebo kooperace a společného zdolávání fakulty) fungují jen relativně málo. Pro téměř třetinu studentů ve třetím i pátém ročníku nemá jejich vztah ke spolužákům jakýkoli vliv na motivaci ke studiu, pětinu dokonce odrazuje. Motivuje naopak v obou ročnících shodně polovinu respondentů, jakkoli většinu z nich jen „spíše“ a nikoli „určitě“. Na začátku třetího či pátého ročníku 47 % studentů třetího a 34 % pátého ročníku udává kamarády jako důvod, proč fakultu studují. To víceméně odpovídá i studentské představě, že právě v Praze se jim podaří získat dobré kontakty, ke které se přihlásilo 65 % studentů třetího a 53 % pátého ročníku. Budování vztahů se svými spolužáky, oněch legendárních životních pout, na která mnozí i po řadě let rádi a vesměs v dobrém vzpomínají, se zřetelně týká jen zhruba poloviny studentů. Naproti tomu komornější právnické fakulty, které známe např. z anglo-amerického vysokoškolského prostředí, záměrně pracují s týmovým duchem studijních skupin, skupinovou dynamikou či pospolitostí celého studijního ročníku.¹⁶ Získaný sociální kapitál přitom často představuje jeden z nejvýznamnějších přínosů celého studia: i v pozdější praxi se přeci mnohdy obracíme na své kamarády a známé ze studií, neboť právě oni pro nás ze zjevných důvodů vystupují z masy ostatních právníků.

Zajímavou otázkou již přesahující naše šetření je, do jaké míry jsou studenti individuality a bližší vztahy se svými spolužáky nechtějí navazovat, a do jaké míry jen reagují na značně anonymní fakultní vzdělávací systém. Je zjevné, že svůj vliv sehrává neexistence studijních kruhů, třídních učitelů či tutorů z vyšších ročníků. Studenti navštěvují semináře v naprosté většině s jinou skupinou studentů, než které potkávají na jiných předmětech, což nutně omezuje prostor se v rámci studia blíže poznat. Na víceméně anonymní studijní systém nepochybně reagují nejen studentské spolky, jejichž činnost na pražské právnické fakultě tradičně bývá na české poměry poměrně činnorodá,¹⁷ ale i seznamovací kurzy pro studenty prvních ročníků, které již nepořádají jen jednotlivé

¹⁶ Nejde přitom jen o elitní školy typu Oxford či Cambridge, ale i běžnější fakulty, jako třeba University of York, kde naprostou většinu svého studia stráví studenti v malých skupinách o počtu zhruba 10 studentů.

¹⁷ V porovnání s americkou a britskou realitou mají nicméně i pražská práva před sebou ještě hodně dlouhou cestu, neboť tradice studentského shromažďování mnohdy dosahuje na těchto zahraničních univerzitách u nás těžko představitelné intenzity. Má to ovšem různé dopady: na jedné straně vlastně vydávají právnické časopisy studenti, na druhé straně mohou mít spolky nepřiměřený vliv na působení učitelů (zvláště těch málo „liberálních“).

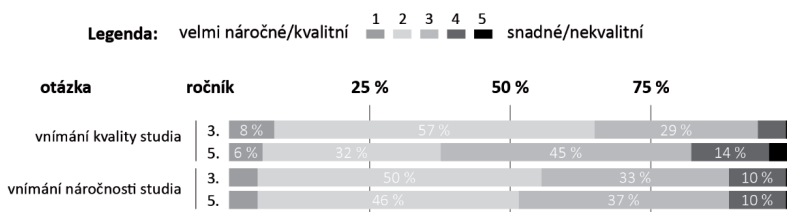
fakultní spolky, ale nově i samotná fakulta.¹⁸ Je otázkou, do jaké míry je právě oslabená sociální dimenze právnického studia dalším z faktorů, který podporuje relativně brzký odchod studentů do právní praxe, neboť v prostředí zejm. menší advokátní kanceláře mohou snáze získat profesní a konec konců i osobní vztahy, navíc nepostrádají bohatý sociální akademický život. Naše data této interpretaci nebrání, neboť se neprokázala korelace mezi těmi, kdo mezi motivace ke studiu uvádí své kamarády, a těmi, kdo při studiu nepracují, nebo pracují jen minimálně. Svoji roli zde může sehrávat i fakt, že studenti v menší míře než dříve bydlí na kolejích. Kolejní život má nepochybně svá specifika, mezilidské vztahy nicméně zpravidla pomáhá navazovat či prohlubovat.

5. JAK NÁROČNÉ A KVALITNÍ JE STUDIUM NA PF UK?

Další sada otázek se zaměřovala na to, jak kvalitní a náročné vnímají studenti studium na PF UK a jak to zohledňují při plánování svého studia. Výzkum sledoval i změnu (zvýšení či snížení) míry nadšení studentů ze studia.

Na škále 1–5, kde 1 označuje nejvyšší kvalitu, hodnotili studenti třetího a pátého ročníku náročnost studia shodně hodnotou 2,5. Studium jim tedy připadá spíš náročné než snadné, ale nikoli přehnaně náročné. Studenti tedy zjevně fakultu vnímají jako „přiměřeně kvalitní“ – ani jako špičkovou instituci, na kterou by právem mohli být hrdí, ale ani jako prostou továrnu na diplomy, která vedle toho, že odemkne svět kariéry v právnických povoláních, nepřinese nic dalšího.

Jak náročné/kvalitní je studium na PF UK?



Velmi povzbudivou zprávou pro pražskou fakultu nicméně představuje zjištění, že 47 % studentů třetího ročníku uvedlo, že se během uplynulých dvou let studia jejich nadšení ze studia zvýšilo, zatímco jen u 16 % se snížilo a třetina své nadšení považuje za stejné. Méně povzbudivou zprávou je, že u studentů pátého ročníku již shodně třetina udává zvýšení i snížení svého nadšení.

V důsledku toho, jak náročné a kvalitní studium na fakultě v předchozích 2 letech podle studentů bylo, naprostá většina z nich (89 % ve třetím a 82 % v pátém ročníku) jednoduše dále studuje podle studijního plánu. Hned druhá nejčastěji volená možnost

¹⁸ Nejedná se přitom o jev nepodstatný. Spolkové seznamovací kurzy pojmu většinou jen po skupině o velikosti zhruba jedné středoškolské třídy (výjimkou je ELSA Praha, jejichž seznamovacích akcí se ročně účastní okolo 200 studentů), fakultní akce ovšem v několika bězích i přesto, že se jedná o akci dobrovolnou, jakkoli doporučenou, pojme téměř polovinu prvního ročníku.

v této baterii otázek¹⁹ ovšem odhalila, že 64 % studentů třetího a 76 % studentů pátého ročníku si během studia našlo práci v oboru, aby se o právu něco dozvěděli. Není to podle studentů přitom tak, že by současně polevovali ve studiu: 61 % studentů třetího a 58 % studentů pátého ročníku uvádí, že si začali vybírat náročné předměty či vyučující, aby se něco opravdu naučili. Naopak pouze 30 % studentů třetího a 40 % studentů pátého chodí jen na předměty, kde se dělá docházka, ty nejsnazší předměty a vyučující si pak podle svých slov začalo vybírat jen 18 % respondentů ze třetího a 26 % pátého ročníku. Je ovšem sporné, do jaké míry studenti začínají již během studia pracovat v oboru proto, že jim na fakultě něco podstatného chybí. Tvrdí to sice dvě třetiny studentů třetího a tři čtvrtiny pátého ročníku, současně již v prvním ročníku 83 % respondentů uvádí, že Prahu jako své místo studia volí proto, že jim nabízí ke studiu možnost nalézt práci v oboru. Zatímco relaxaci, koníčkům, zábavě a odpočinku chtějí věnovat průměrně 23 hodin přes semestr (mimo zkouškové období) týdně, placené práci 16 a samostudiu 12 hodin. Již první výukový týden jsou tak většinou přesvědčeni, že se budou ucházet o práci v oboru, bez ohledu na to, jak náročné a kvalitní zjistí, že je pro ně studium na fakultě.

Za pozornosti hodné považujeme nicméně zjištění, že na základě zkušeností se studiem na PF UK se 34 % studentů třetího a celých 62 % studentů pátého ročníku přes semestr přestalo připravovat do školy a učí se jen ve zkouškovém období a 21 % studentů třetího a celých 48 % studentů pátého ročníku přestalo chodit na většinu přednášek a seminářů. Studenti přitom zjevně mají ochotu se studiu věnovat: samostudiu, do kterého můžeme započítat i domácí přípravu, jsou studenti prvního ročníku během semestru ochotni věnovat průměrně 12 hodin týdně, seminářům a přednáškám potom 18 hodin. Studenti třetího a pátého ročníku pak uvádí, že samostudiu reálně v minulém roce věnovali 11 hodin, resp. 9 hodin týdně, účasti na přednáškách a seminářích pak 18, resp. 11 hodin týdně. Vůbec nejhorší hodnocení v této baterii otázek obdržela zkušenost se zkouškami. Jen 19 %, resp. 15 % (z nichž jen 1 % „určitě“) studentů je přesvědčeno, že známky u zkoušek vypovídají o tom, jak kdo rozumí zkoušenému předmětu. Ukazuje se, že ani ti, kteří uspějí na „výborné“ či „velmi dobře“, kterých je jistě víc než necelá pětina, nemají důvěru ve férovost zkouškového mechanismu. Natož pak ti, kteří jím u jednotlivých zkoušek musí procházet opakovaně, nebo končí s nedobrymi výsledky. V jiném výzkumu mezi studenty fakulty sice označilo současnou podobu zkoušek za vyhovující 30 % a „jen“ 39 % studentů všech ročníků za nevyhovující, současně ovšem ti samí studenti jsou v 88 % přesvědčeni, že na jednotlivých katedrách existují nevyrovnané požadavky mezi zkoušejícími a 71 % z nich si myslí, že zkoušení není při porovnání mezi studenty u jednotlivých zkoušejících objektivní.²⁰

Celkově se tedy ukazuje, že fakulta v očích svých studentů vypadá jako přiměřeně kvalitní i náročná a studijní zkušenosti nevedou studenty k tomu, že by ve svém stu-

¹⁹ Baterii otázek se standardně označuje sdružení více otázek na obdobné téma do jednoho bloku, resp. tabulky, což dotazovaným usnadňuje vyplňování. V našem dotazníku jsme baterie otázek používali poměrně často.

²⁰ ŘÍHA, Michal: *Vztah studentů ke zkouškám na PF UK* [online]. 3. 7. 2017, str. 196. Dostupné na: https://www.dropbox.com/s/pw2fut9b0bbw8fq/Zpr%C3%A1va_zkou%C5%A1ky_studenti_v%C5%A1ichni.pdf?dl=0. Dotazník v rámci elektronické ankety vyplnilo 1229 studentů víceméně rovnoměrně rozdělených do všech ročníků, 5 % respondentů představovalo absolventy.

dijním úsilí výrazně polevovali. Mění ovšem jeho zacílení: namísto přednášek a učení se během semestru soustředí na semináře, mnohdy i náročnější předměty a vyučující a zkouškové období. A to i přesto, že jsou masivně přesvědčení, že zkoušky na naší alma mater nedokážou férově zhodnotit, jak kdo testované látky rozumí.

Za významné a vlastně už téměř nezbytné doplnění svého fakultního studia považují studenti práci v oboru. Pražskou právnickou fakultu volí mimo jiné právě proto, že jim poskytne možnost nalézt si ke studiu práci v oboru (jak se vyjádřilo 83 % studentů prvního a 75 % třetího a pátého ročníku), a to ve dvojím smyslu. Jednak je nevytíží do té míry, že by na práci neměli čas, jednak jim její umístění v hlavním městě, kde sídlí řada mezinárodních společností i veřejných institucí, nabídne nesrovnatelně víc pracovních příležitostí než ostatní univerzitní města. Po dvou, resp. čtyřech letech studia si v reakci na náročnost a povahu fakulty našlo práci v oboru proto, aby se o právu něco dozvěděli, 64 % studentů třetího a 76 % studentů pátého ročníku, a také jsou přesvědčení, že jim pomáhá v porozumění základním právním znalostem (51 %, resp. 75 %) i dovednostem (58 %, resp. 83 %).²¹

Základní důvody pro práci v oboru, případně odbornou stáž, se kterou ovšem má zkušenost jen nějakých 20 % studentů třetího a 40 % pátého ročníku, uvádí studenti třetího i pátého ročníku shodně v tomto pořadí: možnost získat zkušenost (80 %, resp. 92 %), mít co uvést v životopise (74 %, resp. 83 %) a posléze vydělat peníze (64 %, resp. 77 %).²² V práci či na odborné stáži přitom netráví studenti vůbec zanedbatelné množství svého času. Alespoň půlúvazkové vyřízení (tj. více než 20 hodin týdně) přiznalo 29 % respondentů ze třetího a 47 % pátého ročníku.

Efekty, které podle studentů jejich zapojení do právní praxe již během studia přináší, považují za vesměs blahodárné. Celkem 59 % studentů třetího a 78 % pátého ročníku si myslí, že díky praxi lépe chápou souvislosti v právu, lehce nadpoloviční většina vidí větší smysl ve studiu (55 %, resp. 59 %) a studium je také víc baví (platí pro 49 %, resp. 65 %). Jen něco přes 40 % (42 %, resp. 43 %) uvádí, že v důsledku praxe neměli dost času na studium. Ušetřený čas by v případě, kdyby nedocházeli do praxe, věnovalo studiu ovšem pouze 25 % respondentů.

Své zapojení do právní praxe prostřednictvím práce v oboru, v méně případech pak odborné stáže, současní studenti tedy zjevně považují za přirozenou součást svého studia, u které shledávají zřetelně víc přínosů než omezení.

6. CO MLADÍ PRÁVNÍCI ZNAJÍ, DOKÁŽOU A CO SI MYSLÍ?

Vzdělávání na PF UK dle profilu absolventa, jak ho fakulta popsala ve svých strategických dokumentech, směřuje ke komplexnímu rozvoji studenta, který je

²¹ Uvedená čísla korespondují i s výsledky ankety mezi studenty PF UK, která v únoru 2017 zjistila, že průměrně 76 % respondentů ze všech ročníků odpovědělo, že při studiu pracuje (nebyla rozlišovaná práce v oboru a mimo něj). Viz ŘÍHA, Michal: *Vztah studentů k přednáškám na PF UK* [online]. 3. 7. 2017, s. 4. Anketu vyplnilo cca 1000 studentů PF UK.

²² V krátké baterii otázek dostali na výběr pouze z těchto třech možností.

orientovaný jak na teoretický základ a znalosti, tak na dovednosti, které získává propojením s praxí.²³

Druhá část našeho výzkumu se proto zaměřovala na znalosti, dovednosti a postoje studentů. Jejím cílem bylo zjistit, jak odlišně studenti vnímají své znalosti, dovednosti a postoje v průběhu studia, a to v dlouhodobém horizontu. Dalším cílem bylo zjistit, co a do jaké míry tyto změny podle studentů způsobuje, co nejvíc přispívá k získání jejich znalostí a dovedností.²⁴

A. ZNALOSTI SOUČASNÝCH STUDENTŮ

Úroveň znalostí studentů jsme zkoumali pomocí baterie otázek, v rámci které měli studenti na škále „určitě ano – spíše ano – spíše ne – určitě ne“ označit odpovědi na deset znalostních otázek. Úloha byla uvedena tím, zda studenti dokážou „z hlavy“ odpovědět na otázky z teorie práva i platného práva z různých odvětví (trestní, občanské, rodinné a obchodní právo). Baterie otázek neověřovala skutečné znalosti studentů, tj. studenti neodpovídali na otázku, a není tedy možné ověřit, zda dané znalosti skutečně mají. Zkoumala přesvědčení studentů o tom, zda dokážou na položenou otázku správně odpovědět.²⁵

Jak ukazuje graf, ve všech ročnících jsou téměř všichni studenti přesvědčení o tom, že vědí, jaký soud sídlí ve Štrasburku, že dokážou popsat strukturu české soudní soustavy a definovat pojem právo. Nepřekvapí, že takto odpovídají studenti třetího a pátého ročníku, za pozoruhodné považujeme ovšem zjištění, že stejně odpovídají i studenti na samém počátku svého právnického studia.

Hlavní zjištění, které nám baterie otázek zaměřených na znalosti studentů přinesla, je, že se kladné odpovědi studentů v jednotlivých ročnících zvyšují. Nikoli dramaticky, ale přesto přesvědčivě, a to zejména ve srovnání prvního a pátého ročníku. Nejzřetelněji se to ukazuje u otázek z oblasti trestního práva, kde např. v otázce na definici přímého úmyslu představuje nárůst mezi prvním a pátým ročníkem dokonce třetinu respondentů.

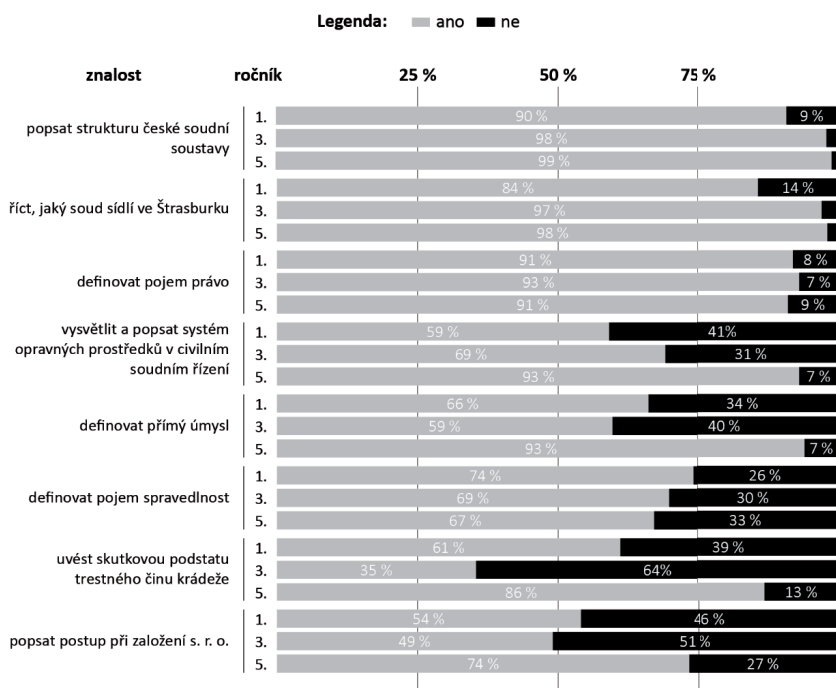
Trochu překvapivě si ovšem v řadě otázek studenti třetího ročníku věří méně než studenti ročníku prvního. Nejvíce se to odráží u otázky na skutkovou podstatu trestného činu krádeže (pokles o 26 procentních bodů), podobný trend nicméně můžeme pozorovat i u dalších třech otázek (definice spravedlnosti a přímého úmyslu a postup při založení s. r. o.).

²³ „Absolvent získává teoretický a praktický základ všech základních oborů českého práva v kontextu mezinárodního a evropského práva, v mezinárodním srovnání a v širších společenských souvislostech. (...) Kromě teoretického vědního základu jednotlivých právních oborů se stále větší důraz klade na využívání výukových metod založených na rozboru konkrétních případů, na aplikaci teoretických poznatků a na spolupráci s právní praxí.“ Srov. profil absolventa PF UK magisterského studia, který byl použit při akreditaci účinné od akademického roku 2010/2011, dostupný např. zde: <http://www.prf.cuni.cz/pravidla-studia-1404049253.html>.

²⁴ Po výsledcích z prvního roku výzkumu můžeme dělat závěry jen o tom, jak respondenti vnímají úroveň svých znalostí a dovedností v současnosti a co je doposud ovlivnilo.

²⁵ Při odpovědích na položené otázky v oblasti znalostí a dovedností odpovídali studenti na škále „určitě ano – spíše ano – spíše ne – určitě ne“. Grafy, které jsou v našem článku uvedeny, sčítají odpovědi „určitě ano a spíše ano“ v položku „ano“ a odpovědi „určitě ne a spíše ne“ v odpověď „ne“.

Míra studentských znalostí



Zajímavé je, že u definice pojmu právo a spravedlnost nepozorujeme nárůst kladných odpovědí, jako je tomu u jiných otázek. Dokonce si studenti třetího ročníku věří nepatrně více než studenti ročníku pátého. Výklad může být dvojnásobný. Buď již studenti pátého ročníku zapomněli definice, které se učili v teorii práva. Nebo skrze studium nabyli dojmu, že definovat právo a spravedlnost jako takové je natolik složité, že to s jistotou z hlavy nemohou říct.²⁶ U definice spravedlnosti naše data dokonce ukazují, že jak třetí, tak pátý ročník si věří méně než ročník první. Co je příčinou? Buď tématu spravedlnosti není při studiu přikládána dostatečná váha, nebo studenti vyšších ročníků spatřují složitost konceptu spravedlnosti a zdráhají se prohlásit, že zvládnou spravedlnost popsat. Zřejmě proto v 5. ročníku odpovědělo „určitě ano“ jen 21 % dotázaných, 46 % odpovědělo „spíše ano“ a 28 % zvolilo možnost „spíše ne“.²⁷

I když nemáme k dispozici data ohledně skutečných znalostí respondentů, takže své vysvětlení relativně malých změn v odpovědích jednotlivých ročníků nemůžeme přesvědčivě doložit, domníváme se, že studenti prvního semestru se nachází ve sféře

²⁶ Autoři výzkumu si uvědomují nesnadnost zdánlivě jednoduchých otázek po významu pojmů právo a spravedlnost. Domníváme se ovšem, že student, neřku-li absolvent právnické fakulty by měl být schopen – alespoň do jisté míry – dokázat uspokojivě vysvětlit, co právo a spravedlnost znamenají. Že obsah těchto pojmů přesahuje jednoduché slovníkové definice, považujeme za součást těchto odpovědí.

²⁷ Tuto interpretaci podporuje i jeden ze studentů pátého ročníku, který do dotazníku připojil poznámku, že „definice pojmu spravedlnosti je natolik obtížná a mnohdy subjektivní, že bych spíše měl pochybnosti o člověku, který ji dokáže ‚z fleku‘ uvést“.

nevědomé neznalosti. Myslí si, že vědí, ale ve skutečnosti nevědí. A současně jim sokratovské vědění toho, že ještě nevědí, zůstává prozatím skryto. Toto naše vysvětlení podporuje i komentář studenta pátého ročníku, který poznamenal, že ho ve studiu motivuje snaha „*vědět víc a víc – protože čím víc se člověk učí, tím více zjišťuje, že vůbec nic neví*“. Studenti třetího ročníku se dostávají v oblasti trestního práva do vědomé neznalosti (vědí, že nevědí), proto na položené otázky pozitivně odpovídalo mnohdy méně studentů než v prvním ročníku.

B. CO A V JAKÉ MÍŘE PŘÍSPĚLO K ROZVOJI ZNALOSTÍ STUDENTŮ?

U studentů třetího a pátého ročníku, kteří již absolvovali několik let výuky na PF UK, nás zajímalo, co jim dle jejich názoru pomohlo jejich právní znalosti²⁸ rozvinout. Z nabídnutých čtrnácti možností studenti třetího a pátého ročníku zřetelně nejčastěji volili samostudium a účast na seminářích v povinných předmětech, studenti pátého ročníku navíc v 75 % uváděli i zaměstnání v průběhu studia. Zatímco samostudium označilo minimálně 95 % studentů obou sledovaných ročníků, v účasti na seminářích povinných předmětů můžeme pozorovat jistý úbytek zájmu. U studentů třetího ročníku má ještě zásadní vliv pro 52 % respondentů a 43 % spíše přispělo k rozvoji znalostí, u studentů pátého ročníku zásadní vliv poklesl na 34 % a kategorie „spíše přispělo“ se naopak lehce zvýšila na 47 %.

Jak už bylo naznačeno výše, podstatná je role zaměstnání při studiu a vnímání jeho dopadu na zvýšení právních znalostí. Při čtení těchto výsledků je nezbytné přihlídnout k tomu, že 31 % studentů třetího ročníku nikdy nepracovalo, zatímco zkušenosti s praxí má 69 %. Celkem 33 % ze všech studentů hodnotilo, že zaměstnání v oboru zásadní měrou přispělo k rozvoji jejich znalostí, dalších 18 % zvolilo možnost „spíše přispělo“. Při přepočtu pouze na ty, kteří jsou při práci zaměstnaní, vnímá zásadní vliv na rozvoj znalostí 48 % pracujících studentů.

V pátém ročníku pracuje již celých 89 % studentů. Celkem 56 % z nich hodnotilo, že zaměstnání v oboru zásadní měrou přispělo k rozvoji jejich znalostí (při přepočtu je to 63 % z těch, kteří skutečně pracovali), možnost „spíše přispělo“ vybralo dalších 19 % respondentů. Tento vzrůstající trend vnímání vlivu zkušeností ze zaměstnání koreluje s klesajícím trendem vnímání vlivu účasti na seminářích povinných předmětů a přednáškách.

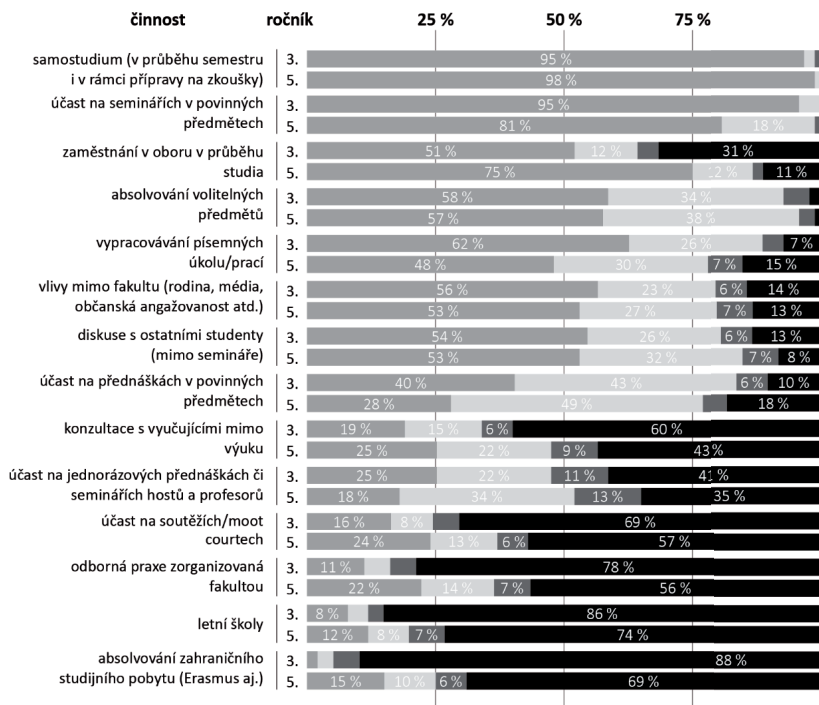
Přednášky, na kterých dle platné akreditace spočívá značná část současného právního vzdělání, za přínosné pro své základní právní znalosti považuje jen 40 % studentů třetího a pouze 28 % studentů pátého ročníku, přičemž zásadní vliv spatřuje jen 6 %, resp. 5 % respondentů.²⁹ Rozdíl v přínosnosti oproti seminářům povinných před-

²⁸ Otázku uvozovala věta „*Předchozí otázka mířila na vaše konkrétní právní znalosti. Co a v jaké míře přispělo k jejich rozvoji?*“, proto se domníváme, že studenti za znalosti pro účely této otázky považovali zejména ty, na které se ptala předchozí otázka. V té jsme se ptali na zcela základní znalosti, jak ostatně okomentoval jeden ze studentů: „*Ptáte se tu na naprosté základy, ať vám někdo definuje z hlavy závod.*“

²⁹ Přednášky jsou na PF UK v zásadě nepovinné. Nevede se na nich docházka a v době notebooků a internetu není těžké získat poznámky někoho z těch, kteří na přednášky chodí. Může se proto stát, že jejich přínosnost v našem výzkumu hodnotí i někdo, kdo se jich pravidelně neúčastní. I s vědomím této souvislosti je třeba interpretovat naše data.

Co přispívá ke zvýšení znalostí, 3. a 5. ročník

Legenda: ■ přispělo ■ nepřispělo ■ nemohu / nedokážu posoudit ■ nikdy jsem se nezúčastnil/a či neprovozoval/a



mětů dosahuje 50 u studentů třetího a dokonce 63 procentních bodů u studentů pátého ročníku.³⁰ Ukazuje se, že současní studenti si základní právní znalosti neodnášejí z přednášek, ale získávají je zejm. pomocí samostudia, případně ze seminářů povinných předmětů. S ohledem na předestřené výsledky nelze nevznést otázku po roli přednášek v dnešním vysokoškolském vzdělávání, jejich smysluplnosti a skutečného přínosu v rámci vzdělávacího procesu ve srovnání s jinými způsoby vzdělávání. Nedobrého hodnocení se přednášky dočkaly i v anketě mezi cca 1000 studenty PF UK z února 2017. Téměř 90 % respondentů ze všech ročníků uvedlo, že určitě či spíše dochází na semináře, jen necelých 20 % se ovšem přihlásilo k účasti na přednáškách, nejčastěji s argumentem jejich malého přínosu. 72 % studentů navíc uvedlo, že si vybírá přednášky, na které chodí, a to nejčastěji podle osoby a tématu přednášejícího.³¹

³⁰ Student třetího ročníku v tomto ohledu vyjádřil mírný optimismus a zároveň pojmenoval zřejmě největší úskalí přednášek: „Přednášky a semináře se zlepšují sice velmi pomalu, ale nové metody a nový přístup přichází. Možná, že se dožiji toho, že přednášky nebudou jen středoškolský výklad, ale i diskuze.“ Zjištěné výsledky odpovídají i jinému průzkumu mezi studenty fakulty, ve kterém se k pravidelnému navštěvování přednášek přiznalo jen 21 % studentů ze všech ročníků, k pravidelné účasti na seminářích 89 %. Viz ŘÍHA, Michal. *Vztah studentů k přednáškám na PF UK*, str. 6.

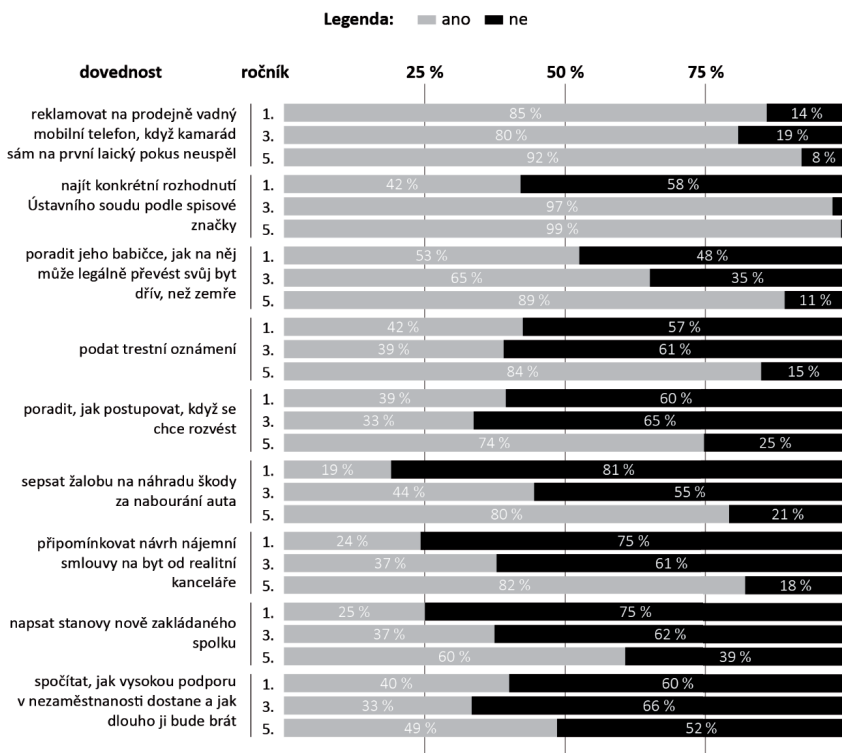
³¹ Viz ŘÍHA, Michal. *Vztah studentů k přednáškám na PF UK*, str. 51.

C. DOVEDNOSTI

Obdobně jako u právních znalostí jsme se studentů ptali na jejich představu o tom, jak náročné by pro ně bylo pomoci kamarádovi s konkrétní právní záležitostí.³²

Nejvíce si studenti věří, že by dokázali reklamovat na prodejně vadný mobilní telefon. Je zajímavé, že si studenti třetího ročníku v této otázce věří méně než studenti ročníku prvního. To pravděpodobně proto, že se jedná o oblast spotřebitelského práva, se kterou se studenti setkávají i bez toho, aby museli studovat právo, jak naznačuje zejména vysoké procento pozitivních odpovědí u studentů na samém počátku prvního ročníku.

Míra studentských dovedností v procentech



Stejný efekt vědomé neznalosti, o kterém jsme psali v souvislosti s právními znalostmi, se zřejmě objevuje i v oblasti dovedností. Jen velmi těžko by studenti mezi prv-

³² Studenti odpovídali na baterii celkem 10 otázek ohledně jejich právních dovedností na škále „s přehledem to zvládnu (už jsem to několikrát dělal/a)“, „spíš to zvládnu (vím, jak na to)“, „spíš to nezvládnu (mám jen tušení, jak na to, nevím, jak na to)“ a „to rozhodně nezvládnu“. Volbou jednotlivých otázek i nabídnutými možnostmi jsme usilovali o to, aby v této části dotazníku studenti neodpovídali toliko na základě svých znalostí, ale zohlednili zejména svoji schopnost konkrétní právní znalosti (např. toho, co je třeba k úspěšné reklamaci či podání trestního oznámení) použít v praxi. Nabízené možnosti studentům také umožnily odpovědět s ohledem na to, jestli danou dovednost již v praxi použili.

ním a třetím ročníkem ztratili jednotlivé dovednosti. Daleko pravděpodobněji jen blíže zjišťují, co daná činnost skutečně vyžaduje a že by ji ještě dostatečně dobře nezvládli. Odpovědi třetího ročníku v oblasti dovedností jsou dokonce ve čtyřech případech horší než v ročníku prvním. Nejvíce je to patrné u otázek „poradit, jak postupovat, když se chce rozvést“ (jednotlivé ročníky: 39 % – 33 % – 74 %), „spočítat, jak vysokou podporu v nezaměstnanosti dostane a jak dlouho ji bude brát“ (40 % – 33 % – 49 %),³³ a „podat trestní oznámení“ (42 % – 39 % – 84 %).

Podstatné nicméně je, že u studentů pátého ročníku jsme ve všech jednotlivých oblastech zaznamenali posun. Znatelný pokrok nicméně můžeme pozorovat v oblasti práva občanského (u schopnosti přečíst a připomínkovat nájemní smlouvu, poradit stran dědění, podat návrh na katastr nemovitostí či vyhotovit žalobu na náhradu škody) i trestního (schopnost podat trestní oznámení), stejně jako u schopnosti najít konkrétní rozhodnutí Ústavního soudu. U studentů na začátku pátého ročníku činí nejvíce potíží sepsat stanovy spolku (jen 60 % odpovědělo ano nebo spíše ano) a již zmiňovaný výpočet podpory v nezaměstnanosti (pouze 49 % si věří). Až na dva případy určitě či spíše dle svého názoru ovládají danou dovednost 3 ze 4 studentů pátého ročníku, což vnímáme jako uspokojivé zjištění.

D. CO A V JAKÉ MÍŘE PŘÍSPĚLO K ROZVOJI DOVEDNOSTÍ?

V této baterii otázek jsme respondentům nabídli 14 vzdělávacích činností, které organizuje fakulta nebo které se realizují mimo fakultu, u kterých studenti označili, do jaké míry přispěly k rozvoji jejich právních dovedností.

Jak ve třetím, tak v pátém ročníku jsou na prvních místech možnosti zaměstnání v oboru v průběhu studia, samostudium a účast na seminářích v povinných předmětech. Pokud výsledky přepočteme na ty studenty, kteří zaměstnaní v průběhu byli, je zřejmé, že zaměstnání v oboru má na rozvoj dovedností studentů zásadní pozitivní vliv.³⁴ Při hodnocení dopadu pravidelných přednášek na rozvoj dovedností studentů není překvapivé, že jsou velmi špatně hodnoceny. Základním cílem přednášek je předání znalostí studentům, nikoli trénink jejich dovedností.

E. HODNOTY A POSTOJE

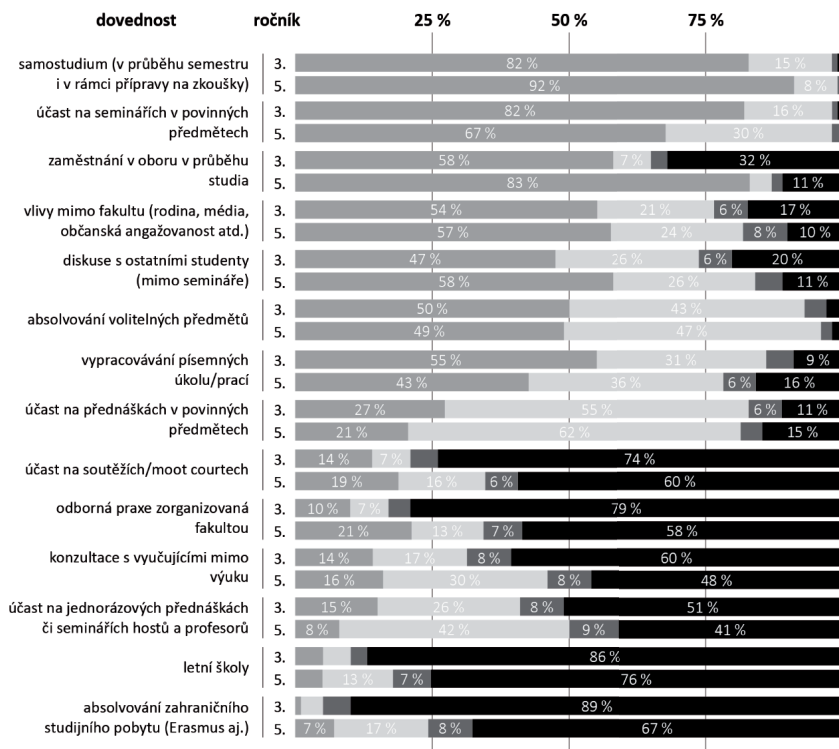
Hodnoty studentů jsme zjišťovali pomocí baterie 15 otázek, které testovaly, kde se studenti nachází na ose mezi liberalismem, zdůrazňujícím osobní svobodu a lidská práva jako základní životní hodnoty, do kterých nemají jednotlivci ani stát zasahovat,

³³ Zde je možné také sledovat jen velmi malý nárůst mezi třetím a pátým ročníkem, způsobený zřejmě tím, že zkoušku z práva sociálního zabezpečení absolvují studenti až v průběhu pátého ročníku.

³⁴ Některým studentům pomohla také „možnost navštěvovat soudní líčení“. Někteří studenti se domnívají, že „jedním skutečným zdrojem praktických znalostí je zaměstnání v advokátní kanceláři a po praktické stránce mi toho fakulta moc nedala“, jiní jsou přesvědčeni, že „praktické dovednosti se dají ve škole nabýt jedině na odborných praxích, ale i tam omezené“ a přidávají i návrh na zlepšení: „Proč nefunguje systém ‚koleček‘ jako na medicíně? Člověk by vyzkoušel, která oblast ho bude zajímat, a zároveň by nezameškal školu. Pokud člověk chce dnes navštěvovat všechny předměty, které by měl navštěvovat, nemá šanci praktické dovednosti nabýt.“

Co přispívá ke zvýšení dovedností, 3. a 5. ročník

Legenda: ■ přispělo ■ nepřispělo ■ nemohu / nedokážu posoudit ■ nikdy jsem se neúčastnil/a či neprovozoval/a



a autoritativním uspořádáním společnosti, ve které jsou osobní svoboda a lidská práva omezovány, zpravidla s odkazem na zájmy společnosti.³⁵ Některé otázky také zjišťovaly, do jaké míry jsou studenti připraveni podílet se na veřejném dění a bránit svá práva.³⁶

Základní zjištění vyplývající z této obsáhlé baterie otázek je jednoduché: v odpovědích studentů všech tří testovaných ročníků není patrný téměř žádný významný rozdíl či vzájemný rozpor. Hodnotové žebříčky všech tří ročníků jsou v zásadě totožné a až na tři výjimky³⁷ se odpovědi studentů z různých ročníků neodlišují o více než 10 procentních bodů.

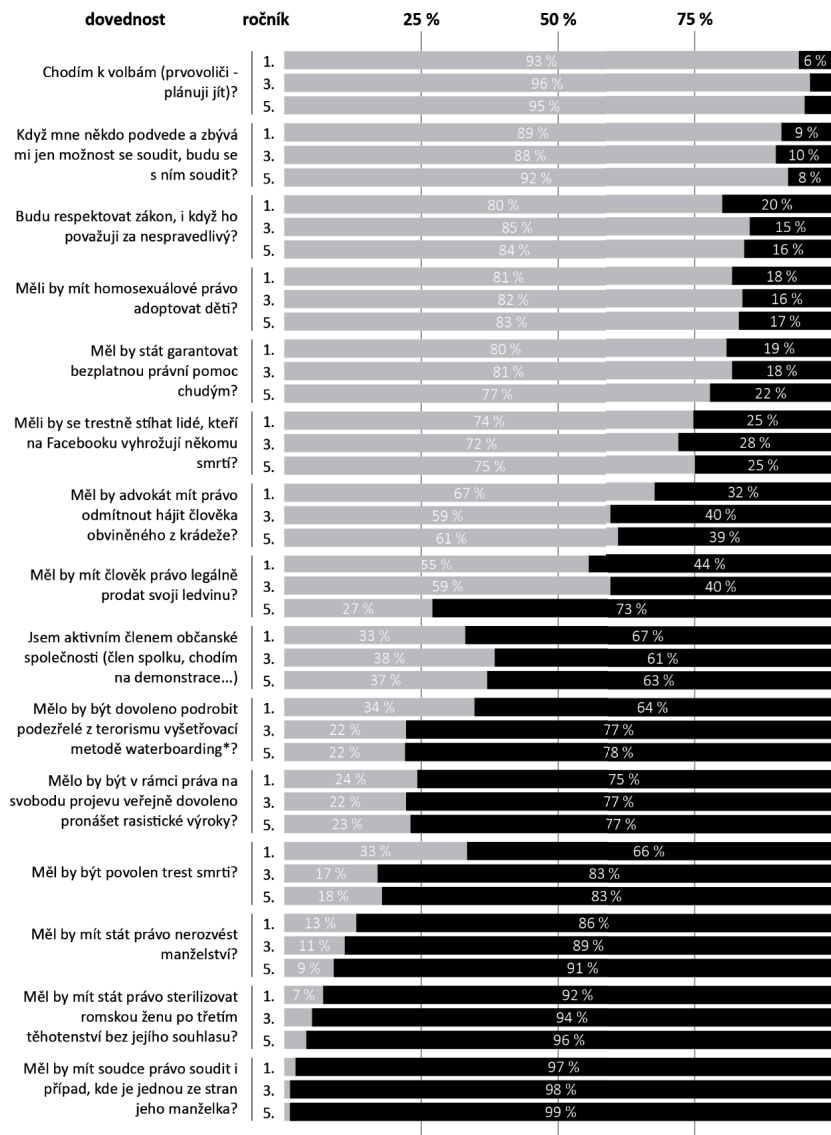
³⁵ Srov. např. klasický politický kompas dostupný např. zde: <https://www.politicalcompass.org/>. Rozdíl mezi liberalismem a autoritářstvím v našem pojetí spočívá ve výsledku (co se ve společnosti smí a co nikoli), nikoli v tom, kdo rozhoduje. Rozdíl mezi tím, zda o ne/připustnosti konkrétního jednání rozhodují jednotlivci, či společnost, by odpovídal dělení na individualismus (rozhoduje primárně každý sám) a kolektivismus (prvořadý je názor společnosti jako celku).

³⁶ Otázka byla uvozena jednoduše: „Odpovězte na následující otázky.“ Studenti odpovídali na škále: určitě ano, spíše ano, spíše ne, určitě ne. Konkrétní znění jednotlivých otázek je uvedeno v grafu.

³⁷ O dvanáct procentních bodů jsou studenti prvního ročníku ochotnější podrobit podezřelý z terorismu waterboarding, o 16 procentních bodů pak více souhlasí s trestem smrti a o 21 procentních bodů častěji souhlasí s legalizací prodeje ledvin.

Postoje studentů, srovnání všech tří ročníků

Legenda: ■ ano ■ ne



Při podrobnějším pohledu se přece jen ukazují některé odlišnosti, a to u otázek věnovaných přípustnosti trestu smrti, možnosti využití vyšetřovací metody waterboardingu vůči podezřelým z terorismu a právu prodat svoji ledvinu. U prvních dvou otázek studenti prvního ročníku častěji (o 16, resp. 12 procentních bodů) než jejich starší

spolužáci zvolili možnost „ano“. Možná zde svoji roli sehrálo postupné seznámení se s významem základních lidských práv a nezrušitelností závazků, které na sebe Česká republika v této oblasti převzala.

Další velmi zajímavý rozdíl je vidět u otázky týkající se možnosti prodat svoji ledvinu. Zatímco v prvním ročníku je proti 44 % a ve třetím ročníku pouze 40 %, velký skok nastal v pátém ročníku (proti je 73 % respondentů). Možná je to proto, že až studenti posledního ročníku dokáží nahlédnout komplikované právní otázky zásahu do tělesné integrity člověka a obchodování s lidskými orgány ve své nejednoznačnosti a komplexnosti.

Vysvětlení jinak velmi pozoruhodné názorové shody studentů napříč ročníky nabízíme trojí. Buď se na právnickou fakultu hlásí studenti s jasným hodnotovým zakotvením, nebo se hodnotová orientace mladých lidí obecně, jak naznačují někteří autoři,³⁸ tvoří již v dřívějších fázích života a doba vysokoškolského studia na ní již příliš nezmění, zejména pokud se na hodnoty přímo nezaměřuje. Vysvětlení třetí: výuka práva se oblasti postojů a hodnot věnuje jen okrajově, proto nepřináší velké změny. Jelikož by si nicméně absolvent právnické fakulty měl, v souladu s žádoucím profilem absolventa fakulty, osvojit základní právní znalosti, dovednosti i postoje,³⁹ domníváme se, že i fakultní výuka se nutně musí jejich rozvoji věnovat – a to i v případě, že se základ hodnotové orientace tvoří před příchodem na fakultu.⁴⁰ Minimálně základy profesní etiky si však žádný student nemohl osvojit před příchodem na fakultu.

K jakým hodnotám se hlásí současní studenti práv? Naprostá většina chodí volit a je ochotna svá práva bránit u soudu. Čtyři z pěti souhlasí s tím, aby měli homosexuálové právo adoptovat děti a aby stát garantoval bezplatnou právní pomoc chudým. Tři ze čtyř se přiklání k tomu, aby se trestně stíhali lidé, kteří na Facebooku vyhrožují někomu smrtí,⁴¹ a jen každý pátý by dovolil veřejně pronášet rasistické výroky. Podezřelé z terorismu by vyšetřovací metodě waterboarding⁴² podrobil každý třetí (první ročník) či pátý (třetí a pátý ročník) posluchač PF UK. Právo nerozvést manželství, ať už z jakéhokoli důvodu, státu přiznává jen 10 % dotázaných. Mezi 4–7 % pak státu vyhrazuje i právo sterilizovat bez jejího souhlasu romskou ženu po třetím těhotenství. Naproti tomu právo legálně prodat svoji ledvinu hájí 55 % prvního, 37 % třetího a 27 % pátého ročníku. Možná poněkud překvapivé je, že pouze tři ze čtyř budoucích právníků podle svých odpovědí budou respektovat zákon v případě, že ho budou považovat za nespravedlivý.

³⁸ Srov. ŠEREK, Jan. Noví mladí Masaryci? Podpora demokracie a jejích principů u českých adolescentů. *Sociologický časopis*, 2017, č. 2, str. 184 a literaturu, na kterou článek na zmíněné straně odkazuje, a URBAN, Michal: *Efektivní strategie formování právního vědomí středoškolských studentů: případy z praxe*. Praha 2013.

³⁹ Srov. dříve zmiňovaný profil absolventa PF UK.

⁴⁰ Toto koreluje s profilem absolventa PF UK, který počítá s rozvojem jak znalostí, dovedností, tak postojů studentů.

⁴¹ To je ovšem v rozporu s běžnou praxí, kdy ani explicitní výhrůžky smrti nekončí ani trestním stíháním, ale často ani sankcí udělenou v přestupkovém řízení. Srov. např. příběh historika Mgr. Matěje Spurného, Ph.D., *Zpráva o nenávisti v Česku: chtěli zapálit Roma, zastánci migrantů hrozili smrtí* [online]. 2. 7. 2017. Dostupné na: http://www.lidovky.cz/zprava-o-nenavisti-v-cesku-chteli-zapalit-roma-zastanci-migrantu-hrozili-smrti-g03-/zpravy-domov.aspx?c=A170426_105857_ln_domov_jho.

⁴² Při waterboardingu je osoba přivázána ke stolu a přes ručník se jí leje voda na nos a ústa, což ztěžuje dýchání a navozuje topení se. Utopení však není záměr vykonavatelů.

V odpovědích můžeme pozorovat zřetelné hodnotové nekonzistence z pohledu klasického politického kompasu a jeho liberálně-autoritářské osy. Jakkoli v řadě případů se studenti hlásí k liberálním hodnotám (právo homosexuálů na adopci dětí, snadná možnost nechat rozvést své manželství), v jiných otázkách zase volí značně neliberální přístup (jen každý pátý by v rámci práva na svobodu projevu dovolil veřejně pronášet rasistické výroky a podobně tak by 3 ze 4 respondentů trestně stíhali ty, kteří na Facebooku vyhrožují někomu smrtí). Stát sice podle studentů PF UK má jen minimálně zasahovat do rodinných záležitostí, má ovšem poměrně striktně ochraňovat veřejný prostor před rasisty či stoupenci násilí a zaručovat bezplatnou právní pomoc chudým. Občanský aktivismus ve studentském podání sice velmi přesvědčivě zahrnuje účast u voleb⁴³ a ochotu hájit svá práva u soudu (ve všech ročnících minimálně 88 %), tradičnější a zejména pak častěji používané nástroje občanské společnosti, tj. spolkový život a účast na demonstraci, ovšem uplatňuje jen zhruba třetina respondentů. Studenti tak víc než definici liberála v evropském smyslu slova svými názory odpovídají liberalismu americkému, který sice hájí individuální svobodu, ale současně „socialisticky“ reguluje základní společenské hodnoty (např. tím, že zakazuje šíření nenávisti).⁴⁴

Logicky by zastánci autoritativnějšího postupu státu měli schvalovat trest smrti i použití waterboardingu. To ovšem naše data nepotvrzují: jakkoli waterboarding či trest smrti schvaluje zhruba každý třetí student prvního ročníku a každý pátý z ročníku třetího a pátého, oba represivní prostředky zároveň podporuje jen každý pátý student prvního ročníku a jen 7 % zástupců dalších ročníků. Podobně tak by se zdálo, že liberálně naladění mladí lidé budou nejen podporovat adopci dětí homosexuálními páry, ale také odmítat použití waterboardingu. Přesto ovšem 24 % studentů prvního ročníku a 15 % studentů třetího a pátého ročníku schvaluje adopce homosexuálních párů a současně použití značně nátlakové metody waterboardingu vůči podezřelým z terorismu. Pozoruhodné také je, že z těch několika málo procent respondentů, kteří v jednotlivých ročnících souhlasí s nedobrovolnou sterilizací romských žen po třetím těhotenství (7 % – 5 % – 4 %), značně vysoké procento z nich současně podporuje adopce dětí homosexuálními páry. Konkrétně se jedná o 67 % studentů prvního, 64 % z třetího a 90 % pátého ročníku. Uvedené nekonzistence pochopitelně nemusí být výsadou studentů PF UK, ale mohou odrážet širší trendy ve společnosti. Postupná destigmatizace homosexuálů a jejich způsobu života, včetně adopce dětí, probíhá zřetelně v celé společnosti a mezi mladými lidmi zejména.⁴⁵ I v dalších parametrech budou mladí studenti práv studující v hlavním městě pochopitelně liberálněji naladěni než zbytek společnosti. I přesto

⁴³ Obecně ovšem mladí lidé např. dle studie ICCS plánují volit jen v 50 % případů, dle povolebních analýz pak také mladí nebývají nejdisciplinovanější voliči. Je třeba mít na paměti, že na PF UK najdete poměrně specifický soubor mladých lidí. Srov. SCHULZ, Wolfram a kol.: *Prvotní zjištění z Mezinárodní studie občanské výchovy* [online]. Praha 2010, s. 60. Dostupné na: http://www.msmt.cz/file/12362_1_1. LINEK, Lukáš. Účast ve sněmovních volbách v roce 2013: zdroje, mobilizace a motivace. *European Electoral Studies*, 2015, č. 2, str. 81.

⁴⁴ Srov. ŠEREK, Jan. *Noví mladí Masaryci?*, str. 199. Autor na základě výzkumu 14–17letých žáků dochází k závěru, že „pohled současných adolescentů na demokracii se zdá být roztržtější do několika postojových orientací, které spolu nutně nemusejí přilíhť souviset“ (konkrétně obecná podpora demokracie a podpora svobody slova a ochrana práv menšin).

⁴⁵ Srov. šetření Centra pro výzkum veřejného mínění „Postoje veřejnosti k právům homosexuálů – květen 2017“, podle kterého na otázku, zda by „Homosexuální ženy a muži by měli mít právo adoptovat děti“

ovšem např. každý třetí student prvního ročníku souhlasí s uplatněním waterboardingu vůči lidem podezřelým z terorismu.

7. ZÁVĚR

Výzkum prezentovaný v tomto článku představoval, obrazně řečeno, cestu do hlubin študákovy duše. V našem případě navíc duše právníkovy, patřící studentům pražské právnické fakulty. Zkoumal, proč studenti na fakultě studují, jak studují a co si ze studia odnáší, aniž by studentské odpovědi poměřoval s faktickým stavem, tj. např. skutečnou mírou právních znalostí či dovedností, které respondenti uváděli, že ovládají. Obraz studentů, který v tomto článku kreslíme, odpovídá proto tomu, jak se při vši poctivosti i nepřesnosti svého vidění vidí samotní studenti. Ti mohli mít tendenci odpovídat pozitivněji, než jak skutečnost opravdu zažívají, aby vypadali lépe před autory dotazníku i sebou samými⁴⁶.

I přesto jsme přesvědčeni, že výzkum přináší cenná zjištění. Ukazuje, proč na pražskou práva přichází mladí lidé studovat, co od studia očekávají, co jsou ochotni mu obětovat a jak vnímají, že naplňuje jejich očekávání. Naše data ukazují, kolik času a energie jsou ochotni studiu věnovat a čím je lze nejlépe motivovat ke studiu.

Celkově se obraz, který současní studenti dle našich dat o fakultě mají, ukazuje jako veskrze pozitivní. Oproti typické zkušenosti, kdy při neformálních rozhovorech i formálních debatách se studenty fakulty začnou poměrně záhy zaznívat kritické, mnohdy dokonce značně kritické hlasy na adresu fakulty, naše data odrážejí lichotivější fakultní podobu. Možná za to může – někteří říkají, že typicky česká – vlastnost začít spíš kritikou než pochvalou, možná skupinová dynamika vede respondenty k soustředění se pouze na některé rysy fakultního studia. Vyplňují-li ovšem každý sám za sebe delší dotazník, jejich odpovědi jsou v souhrnu daleko pozitivnější. Tomu ostatně odpovídají i výsledky pravidelné studentské evaluace, kterou provádí pomocí fakultního informačního systému. Průměrná hodnota na pětibodové škále, kde jedna znamená nejlepší hodnotu, vychází o něco lepší než dvě,⁴⁷ naprostá většina učitelů získává pozitivní slovní hodnocení a pochvalná hodnocení převyšují ta negativní.⁴⁸ Podobnou zkušenost získá ovšem i čtenář průzkumů spokojenosti občanů České republiky. Při cestě hromadnou dopravou, návštěvě českého venkova či pozorování návštěvníků kin či divadel pozorný pozorovatel zpravidla nemívá pocit, že se 6 z 10 lidí považuje za spokojené. A přitom

odpovídá kladně v současnosti 51 % dotázaných, zatímco před 12 lety to bylo 19 % respondentů. Dostupné zde: https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a4354/f9/ov170608.pdf.

⁴⁶ Někteří respondenti nicméně dotazník odevzdali s tím, že poděkovali za to, co jim pomohl si o sobě a svém studiu uvědomit, což považujeme za signál, že se snažili ho vyplnit spíš dle skutečnosti.

⁴⁷ Srov. výpočty dr. Marka Antoše pravidelně publikované po zveřejnění výsledků ankety na jeho facebookovém profilu.

⁴⁸ Podstatným rysem fakultních evaluací, které probíhají pomocí fakultního informačního systému, je jejich navázání na výuku a nikoli zkoušení. Studenti mohou hodnotit jen ty vyučující, kteří je učili, nikoli ty, kteří je zkoušeli. Neboť zážitek ze zkoušení je i podle našich dat daleko negativnější než z výuky, na kterou lze ostatně mnohdy jednoduše nedorazit, a jelikož zejm. u předmětů povinného základu je spíše výjimkou než pravidlem, že student skládá zkoušku u vyučujícího, který ho také učil, mohou výsledky ankety vyznívat lépe, než jaká je reálná studentská spokojenost.

právě tolik jich v pravidelných průzkumech odpovídá, že jsou celkově spokojeni se svým životem.⁴⁹

Osobnosti svých vyučujících coby klíčovou proměnnou celého vzdělávacího procesu vyzdvihují nejen pravidelné fakultní evaluace, ale i komentáře některých respondentů našeho výzkumu. Za všechny uvedme alespoň jeden, kterého ve studiu motivuje, že „*se setkává s inspirativními a brilantními pedagogy a odborníky z praxe, je to však v menšině předmětů. Jde o učitele, kteří se nezabývají suchou materií, ale dokáží studiu vdechnout život, probudit v lidech zájem o předmět. Učitele, kteří ho drží v bublině „právo je opravdu skvělé a dá se pochopit“*“. Výroky tohoto typu potvrzují, že žádná škola nemůže být lepší, než jací jsou učitelé, kteří na ní působí. Jiné výroky nás pak zase upomínají na to, že na výsledné bilanci právnických fakult se podílí celkové nastavení školního kurikula a způsob jeho realizace. Ve srovnání s univerzitami na západ od našich hranic se české studium práv liší mj. tím, že – slovy jiného z našich respondentů – „*pokud si člověk vybere kvalitního učitele ... a kvalitní výběrové předměty, má studium rozhodně smysl a spoustu se toho naučí ... [ovšem] i studenti, kteří se vůbec nesnaží, jsou schopni naši fakultu vystudovat (se štěstím a minivýcucem z učiva)*“.

Cílem tohoto článku bylo představit a základním způsobem interpretovat základní závěry provedeného dotazníkového šetření. Naším dlouhodobým záměrem je současně stejný dotazník distribuovat studentům každé dva roky, abychom mohli mapovat vývoj jejich odpovědí během studia. Pevně doufáme, že se nám díky podpisové matici podaří sledovat vývoj odpovědí nejen celých ročníků, ale i konkrétních studentů, což nám teprve poskytne unikátní vhled do proměn študákovy duše na jeho cestě pražskou právnickou fakultou.

JUDr. Mgr. Michal Urban, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
urban@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0001-6140-7902

JUDr. Simona Trávníčková, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy

⁴⁹ Souhrn odpovědí „určitě ano“ a „spíše ano“ na otázku „Jak jste celkově spokojen se svým životem?“. V květnu 2017 tvořila tato skupina dle pravidelných výzkumů CVVM 67 % a v uplynulých letech má tendenci pomalu růst. Za posledních 10 let každopádně tato hodnota neklesla pod 50 %. Srov. CVVM. Spokojenost se životem – květen 2017. Dostupné na: https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a4356/f9/ov170609.pdf.

SVÉVOLE ZÁKONODÁRCE V JUDIKATUŘE ÚSTAVNÍHO SOUDU

JANA KOKEŠOVÁ

Abstract: **The lawmaker's arbitrariness according to the rhetoric of constitutional court**

Constitutional court abolishes each law which is in conflict with the constitutional order. In some cases, if the court abolishes the law, it simultaneously entitles the adoption of this law as the arbitrariness of the lawmaker and also designates the arbitrariness as the cause of the unconstitutionality. Can we therefore say that each law which was adopted arbitrarily is unconstitutional? And what it really means that the lawmaker was arbitrary? And is it possible to find different types of the arbitrariness or various arbitrary acts of varying intensity? Those are the issues the article is dealing with. The aim of the text is to refine the understanding of the term arbitrariness of the lawmaker. Since the usage of the term arbitrariness is highly subjective, the article is concerned just with the expressions of the Constitutional Court and tries to find out what the Constitutional court means by the term. Therefore the method used in the article is the analysis of judgments of the Constitutional Court on cases of the lawmaker's arbitrariness.

Keywords: lawmaker; Constitutional Court; constitutionality; arbitrariness; typology

Klíčová slova: zákonodárce; Ústavní soud; ústavnost; svévole; typologie

DOI: 10.14712/23366478.2018.27

ÚVOD

Pojem svévole se zakládá ve výrazech „svá“ a „vůle“. Zákonodárcova¹ vůle a jeho schopnost a možnost svobodné deliberace je přitom nutnou součástí zákonodárné pravomoci. Přestože je vlastní vůle zákonodárce nezbytná pro tvorbu zákonů, označuje termín „svévole“ vadné jednání, kterého by se zákonodárce neměl dopouštět. Co je tedy tímto svévolným jednáním, kterému se má zákonodárce vyhýbat?

¹ Zákonodárcem míním složku státní moci, nikoliv jednotlivé fyzické osoby, které jsou členy zákonodárného sboru. K ztotožnění pojmu zákonodárce se složkou státní moci viz např. náleze Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09.

Používání pojmu svévole není v právní vědě ustáleno.² Zda bude nebo nebude určité zákonodárcovo jednání označeno za svévolné, závisí v subjektivním zhodnocení jednání. Zda bude zákonodárcovo jednání ohodnoceno jako svévolné, se tedy odvíjí od otázky, kdo je hodnotitelem. Subjektivnost hodnocení přitom spočívá ve čtyřech aspektech, a to (1) v podobě hodnotových systémů, vzhledem k nimž je jednání zákonodárce hodnoceno,³ (2) v kritériích zastávaných hodnotitelem při aplikaci jednotlivých hodnotových systémů,⁴ (3) v posouzení a případném zohlednění reálných zákonodárcových možností hodnotitelem⁵ a (4) v pozici, z níž hodnotitel jednání zákonodárce posuzuje.⁶

Vzhledem k subjektivnosti hodnocení toho, co je a co není svévolí, nelze svévolí zákonodárce obecně definovat prostřednictvím popisu konkrétní vady zákonodárství. S ohledem na jedinečně specifikovaného hodnotitele je však možné zjistit, co svévolí míní ten který hodnotitel. Tedy například co svévolí zákonodárce míní konkrétní obyvatel určitého státu, konkrétní právní historik... anebo třeba některý soud. Právě proto, že Ústavní soud⁷ (a) v mnohých nálezech, jimiž zrušoval zákony nebo jednotlivá zákonná ustanovení jakožto neústavní, poukázal na svévolí zákonodárce jako na příčinu neústavnosti,⁸ a zároveň proto, že (b) jen Ústavní soud může přezkoumat ústavnost

² Odborná literatura dává rozličné odpovědi na to, co by mohlo, či nemohlo být považováno za svévolí, avšak uspokojivě jednoznačnou odpověď nenabízí. Naopak se zdá, že svévolí mohou různí autoři mínit různé vady zákonodárství. Srov. např. FORST, R. *The right to justification*. New York: Columbia University Press, 2012, s. 2; KYNCL, L. Zneužívání veřejných výdajů a svévole v právu veřejných výdajů. In: *MUNI Law Working Paper Series* [online]. 2014, s. 3, 11. Dostupné na: <http://workingpapers.law.muni.cz/dokumenty/29628>; RADBRUCH, G. *O napětí mezi účely práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 118; DICEY, A. V. *Introduction to the study of the law of the constitution*. Indianapolis: Liberty Fund, 1982, s. 110 atd. Pojem svévole je z angličtiny překládán jako „arbitrariness“ viz OHEROVÁ, J. a kol. *Anglicko – český právní slovník*. 3. vyd. Praha: Linde, 2005, s. 43.

³ Ten, kdo hodnotí zákonodárství a případně pak použije pojmu svévole zákonodárce, může zákony hodnotit z hlediska spravedlnosti, účelnosti, racionality, morálky, legálnosti, srozumitelnosti, jasnosti, odůvodněnosti aplikace odlišných přístupů k úpravě různých společenských vztahů, popřípadě z hlediska legitimitnosti či funkčnosti rozhodovacího procesu při tvorbě zákonů atd. Volba konkrétního hodnotového systému, na jehož základě zákonodárství posouzeno, závisí na subjektivním úsudku hodnotitele. KOKEŠOVÁ, J. *Svévole zákonodárce*. In: SCHELLE, K. – TAUCHEN, J. *Encyklopedie českých právních dějin*. Plzeň: Aleš Čeněk (v tisku).

⁴ Zda konkrétní hodnotitel bude považovat zákonodárce za svévolného nebo nikoliv, bude záviset i na tom, jak si v rámci konkrétního hodnotového systému nastaví kritéria hodnocení. Tedy například, jestliže bude hodnotovým systémem morálka, záleží na tom, jaká kritéria morálky hodnotitel zastává, tedy jak vnímá standard, který by měl zákon z hlediska morálky naplňovat. KOKEŠOVÁ, J. *Svévole zákonodárce*, c. d.

⁵ Totožný hodnotitel totiž může „jednoho zákonodárce za svévolného považovat a druhého nikoliv, přestože se oba zákonodárci dopustili stejné chyby“ (KOKEŠOVÁ, J. *Svévole zákonodárce*, c. d.). To z důvodu zohlednění situací, v nichž se jednotliví zákonodárci při přijímání právních aktů nacházeli a vzhledem k jejich reálným možnostem, které při přijímání právního aktu měli.

⁶ Hodnotitel může konkrétní právní akt hodnotit vzhledem k různým standardům zákonodárství. Například vzhledem k ostatním právním aktům uzákoněným v dané společnosti, anebo vzhledem ke standardům právních aktů přítomných v jiné společnosti. Takto bychom například vzhledem ke standardům dnešní západní společnosti mohli hodnotit jako svévolné téměř všechny středověké zákonodárce, avšak vzhledem ke standardům středověké společnosti bychom jistě mnohé za svévolné nepovažovali. KOKEŠOVÁ, J. *Svévole zákonodárce*, c. d.

⁷ Ústavním soudem míním zde i po zbytek práce právě Ústavní soud České republiky.

⁸ Abych prozkoumala, co pod pojmem svévole míní Ústavní soud, vycházím ve výzkumu především z jeho rozhodnutí. Zdrojem těchto primárních pramenů mi byla databáze Beck-online (Beck-online [právní informační systém] C. H. Beck. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/>), z jejíž sbírky nálezů jsem prošla všechny ty (celkem cca 80 nálezů), které obsahovaly nějaký tvar slova svévole, přičemž se tato svévole

zákonů, a tak výrazně zasahovat do moci zákonodárné, je důležitou otázkou, co právě Ústavní soud označuje za svévoli zákonodárce. Následující text si proto klade za cíl zpřesnit porozumění pojmu svévole zákonodárce v tom smyslu, v jakém je používán Ústavním soudem. Není zde mou ambicí formulovat a předložit vlastní definici svévole ani neusiluji o její komplexní popis. Zkoumám, co je možné se o svévoli dozvědět přímo z nálezů Ústavního soudu. Jinak řečeno, vycházím z informací, které o svévoli výslovně uvedl Ústavní soud, a ty rozvíjím prostřednictvím analýz nálezů a implicitních poznatků z nich získaných. Svěvole zákonodárce je rozsáhlým, důležitým, ale dosud nepracovaným tématem. Snažím se proto o první kroky k jejímu teoretickému uchopení.

Metodologicky se obracím k tradici analytické filozofie. Ta studuje základní struktury, to, co je, přičemž spatřuje svět jako „zprostředkovaný jazykem“, ⁹ a právě analýza jazyka tvoří její ústřední zájem. ¹⁰ Analytickou filozofii se inspiroji a zkoumám používání jazyka, a to takové používání jazyka, které uplatňuje Ústavní soud. Analyzuji proto právě jen ty nálezy Ústavního soudu, v nichž soud použil ¹¹ pojem svévole v souvislosti se zákonodárcem. Neptám se, zda pojmu svévole bylo užito úmyslně, nebo naopak jen intuitivně, nýbrž zkoumám případy, kdy a jak byl pojem uplatněn. Ani se neptám, zda je vhodné či nevhodné, aby Ústavní soud vůbec zákonodárce za svévolného označoval. Vycházím z faktu, že Ústavní soud pojem svévole zákonodárce používá, a zkoumám, jak ho používá. Stejně tak si nepokládám otázku, zda by mohlo být svévoli i některé jiné jednání zákonodárce, zabývám se totiž jen analýzou skutečného užití. Nechci zde ani kriticky hodnotit činnost zákonodárce nebo činnost Ústavního soudu, nepolemizuji s jejich závěry a nezabývám se kvalitou soudní argumentace při rušení zákonů. Soustředím se právě jen na analýzu vyjadřování Ústavního soudu ve věci pojmu svévole zákonodárce.

SVÉVOLE NEROVNÁ SE NEÚSTAVNOST

Ačkoliv Ústavní soud poukazuje na svévoli zákonodárce při přijímání zákona jako na příčinu neústavnosti, nelze říci, že neústavnost vzniká automaticky a okamžitě. Neboli nelze říci, že neústavnost zákona nebo jeho části vzniká automaticky a okamžitě po jeho svévolném přijetí. K tomuto tvrzení mě vedou dvě analýzy nálezů Ústavního soudu. Z prvního rozboru lze odvodit, že v některých případech závisí na intenzitě zákonodárcovy svévole, zda bude právní akt shledán neústavním. Tedy že nikoliv všechny právní akty, které jsou podle Ústavního soudu svévolně přijaty, budou shledány neústavními. Ve druhé analýze pak rozebírám okamžik, v němž byl zákonodárce svévolný, a porovnávám ho s okamžikem vzniku neústavnosti právního aktu.

vztahovala k činnosti zákonodárce. Šlo o výzkum k mé diplomové práci a předkládaný článek je právě přepracovaným textem z části této diplomové práce srov. KOKEŠOVÁ, J. *Právní akty svévolného zákonodárce*. Diplomová práce. Brno 2016, 46 s.

⁹ PEREGRIN, J. *Logika ve filosofii, filosofie v logice: Historický úvod do analytické filosofie*. Praha: Herrmann a synové, 1992, s. 9.

¹⁰ PEREGRIN, J. *Obrat k jazyku: druhé kolo (postanalytická filozofie USA)*. Praha: Filosofia, 1998, s. 7.

¹¹ Jde tedy o všechny případy výskytu pojmu svévole zákonodárce v nálezech Ústavního soudu, a to včetně těch případů, kdy se Ústavní soud o svévoli zákonodárce pouze zmínil, aniž by ji třeba v daném případě shledal.

Rozbor mě vede k závěru, že neústavnost může vznikat mnohem později, než došlo ke svévoli zákonodárce. Z toho vyplývá, (a) že i svévolně přijatý právní akt mohl být po určitou dobu ústavně konformní a (b) neústavním se takový právní akt mohl stát až v důsledku přistoupení dalších okolností, neboť ve světle jejich působení se škodlivé následky svévolně přijatého právního aktu staly intenzivnějšími.

První rozbor se týká nálezů ve věci regulačních poplatků ve zdravotnictví:¹²

PŘÍPAD REGULAČNÍCH POPLATKŮ (PL. ÚS 1/08)

Ve svém nálezu Ústavní soud uvádí, že v případě zákonné úpravy sociálních práv (což je i případ úpravy regulačních poplatků ve zdravotnictví) má zákonodárce široký prostor k úvaze. Zásah Ústavního soudu v těchto věcech by mohl přicházet do úvahy toliko, jestliže je svévole zákonodárce „flagrantní“.¹³ Tvzení o širokém zákonodárcově prostoru k úvaze je založeno na čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle kterého je možné se sociálních práv domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení uvádějí. Sociální práva tak nemusí být naplňována absolutně, a to především z důvodu vysokých požadavků na státní rozpočet, které s sebou sociální práva nesou.

Míra uplatňování sociálních práv je tak z velké míry závislá na hospodářských poměrech státu, ale rovněž na aktuálním politickém směřování země. Ústavní soud je proto při přezkumu zákonné úpravy sociálních práv zdrženlivý. To se vyznačuje mimo jiné i tím, že při přezkumu neaplikuje přísný test proporcionality,¹⁴ nýbrž pouze mírnější test rozumnosti.¹⁵ Na základě testu rozumnosti je shledána jako neústavní jen taková právní úprava, která vykazuje extrémní disproportionality,¹⁶ neboli kdy je zasaženo „esenciální jádro sociálního práva“.¹⁷ V případě sociálních práv tedy postačuje, aby zákonodárce přijal rozumné řešení situace. Nemusí jím nutně být to nejlepší možné řešení. V nálezu ve věci regulačních poplatků Ústavní soud uvedl, že při aplikaci testu rozumnosti bude shledán neústavním jen takový právní akt, při jehož přijetí se zákonodárce dopustil „flagrantní“ svévole. Z toho vyplývá, že nikoliv každý právní akt, který Ústavní soud považuje za svévolně přijatý, je neústavním. Ústavní soud tak rozlišuje více stupňů intenzity svévole. Alespoň pro některé oblasti právní úpravy (pro ty, kde uplatňuje test racionality) určitou intenzitu svévole toleruje.

Druhý rozbor se věnuje paradoxní situaci dané vyjadřováním soudu o okamžiku svévole zákonodárce a okamžiku vzniku neústavnosti právního aktu. Při rušení svévolně přijatých právních aktů Ústavní soud odůvodňuje své nálezy právě svévolí zákonodárce,

¹² Regulační poplatky byly uzákoněny zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů; k tomu nálezu Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08. Ústavní soud návrh na zrušení části zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů zamítnul, nicméně ve svém nálezu se vyjádřil k pojmu svévole zákonodárce.

¹³ Nálezu Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08.

¹⁴ Test proporcionality viz KOSAŘ, D. a kol. *Ústavní právo: casebook*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 362.

¹⁵ Test racionality viz KOSAŘ, 2014, c. d., s. 375.

¹⁶ ONDŘEJEK, P. *Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod*. 1. vyd. Praha: Leges, 2012, s. 163.

¹⁷ WINTR, J. První tři dny nemoci bez nemocenského a ústavní přezkum zákonné úpravy sociálních práv. *Jurisprudence*, 2008, č. 5, s. 38.

když používá výrazy jako „zásah zákonodárce vykazuje znaky svévole“,¹⁸ „postup zákonodárce byl svévolný“,¹⁹ jde o „svévůli státu“²⁰ či zákonné ustanovení „je výrazem svévole zákonodárce“.²¹ Ústavní soud tak poukazuje na svévoli zákonodárce jako na příčinu neústavnosti. Otázkou ale je, zda toto zdůvodnění můžeme chápat tak, že neústavnost vzniká jako přímý následek svévole zákonodárce. Neboli zda neústavnost takového právního aktu vzniká jen a právě na základě svévole. Pokud by sama pouhá svévole zakládala neústavnost, pak by se svévolně přijatý právní akt musel stát neústavním ihned poté, co byl přijat, neboť by ke vzniku neústavnosti nepotřeboval žádné jiné okolnosti. Jestliže by neústavnost vznikla v okamžiku přijetí právního aktu, pak by takový právní akt měl být zrušen s účinky ex tunc ke dni jeho přijetí, tedy ke dni, kdy se zákonodárce choval svévolně. Ovšem praxí Ústavního soudu je rušit zákony, včetně těch svévolně přijatých, s účinky ex nunc ke dni vyhlášení zrušujícího nálezu nebo ke dni pozdějšímu.²² Nastává tak paradoxní situace, kdy Ústavní soud vztahuje důvod neústavnosti k okamžiku svévole zákonodárce, tedy jako by neústavnost vznikala právě při přijímání právního aktu. Na druhé straně ale Ústavní soud neruší svévolně přijaté právní akty s účinky k okamžiku, kdy se svévole odehrála, jako by neústavnost vznikala až později. Jistě je řada důvodů, které hovoří pro vhodnost rušení právních předpisů s účinky ex nunc, především jím je právní jistota adresátů práva. Ovšem nelze popřít, že tím vzniká paradoxní situace. Jak ji vysvětlit? Ilustrujme si věc na případě nálezu Ústavního soudu ve věci popírání otcovství:²³

PŘÍPAD POPŘENÍ OTCOVSTVÍ (PL. ÚS 15/09)

V zákonu o rodině z roku 1963 zákonodárce zakotvil ustanovením § 57 odst. 1 možnost popření otcovství. Manžel matky, již se narodilo dítě, mohl podat popěrnou žalobu „do šesti měsíců ode dne, kdy se dozví, že se dítě narodilo“.²⁴ V roce 2010 Ústavní soud zmíněné ustanovení zrušil pro neústavnost. Dle argumentace Ústavního soudu neobstojí konstrukce lhůty z hlediska ústavně zaručených základních práv manžela, která jsou zakotvena v čl. 10 odst. 2 a 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Těmi je chráněn soukromý a rodinný život a právo na soudní ochranu. Lhůta podle Ústavního soudu také nepřiměřeně omezuje práva dítěte znát své biologické rodiče, uvedená v čl. 7 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.²⁵ Ústavní soud považuje stanovení takové lhůty za svévolný zásah státu²⁶ do práv jednotlivců.²⁷

¹⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 2/02.

¹⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/09.

²⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 22. 9. 1999, sp. zn. II. ÚS 422/97.

²¹ Nález Ústavního soudu ze dne 14. 7. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 34/04.

²² Srov. ŠIMÍČEK, V. Odklad vykonatelnosti nálezů Ústavního soudu v řízení o kontrole norem. *Právník*. 2002, č. 7, s. 756; KNAPP, V. Zákonodárná moc Ústavního soudu. *Právník*. 1992, č. 2, s. 103.

²³ Nález Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 15/09; zákon č. 94/1963 Sb., o rodině.

²⁴ Ustanovení § 57 odst. 1 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině.

²⁵ Úmluva o právech dítěte publikována ve Sbírce zákonů jako Sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí pod číslem 104/1991 Sb. ve znění zákon č. 129/2008 Sb.

²⁶ Zákonodárcem není míněn jeden člen zákonodárného sboru, nýbrž je jím právě složka státní moci. Zákonodárce tak zde lze ztotožnit se státem. Viz např. nález Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09; FAIRLIE, J. The Separation of Powers. *Michigan Law Review*, 1923, roč. 21, č. 4, s. 413.

²⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 15/09.

Ústavní soud tak poukázal na svévoli zákonodárce jako na příčinu neústavnosti. Avšak soud nezkoumal, zda právní úprava byla neústavní v době jejího přijetí, nýbrž se zabývá jen otázkou, zda je neústavní v době přezkumu. Právní úpravu nezkoumal ve světle dokumentů platných a účinných v 60. letech, nýbrž ve světle Listiny základních svobod a Úmluvy o právech dítěte, které byly přijaty/implementovány do právního řádu České republiky až mnohem později. Ústavní soud tedy ani nezjišťoval, zda byla nebo nebyla právní úprava popírání otcovství neústavní od samého počátku. Proto ji ani nemohl zrušit s účinky ex tunc. Je tak možné, že právní úprava byla v době svého přijetí ústavně konformní a až později, působením dalších okolností, se stala neústavní. To sice nemusí být případ veškerých svévolně přijatých právních aktů, nicméně je to pravděpodobně právě ve zmíněné úpravě popírání otcovství.

V roce 1963, kdy byl zákon o rodině přijat, existovaly pouze paternitní testy schopné vyloučit jako otce jen 40 % mužské populace.²⁸ Potvrdit otcovství konkrétního muže pak tyto testy nedokázaly vůbec. Biologické vazby mezi dítětem a otcem proto byly pozitivně neprokazatelné. Zákonodárce v roce 1963 poskytl širší ochranu vazbám sociálním na úkor biologických. Ochrana vazby biologické totiž může být v rozporu s ochranou vazby sociální a naopak. Zakotvením neomezené popěrné lhůty by sociální vazby nikdy nebyly definitivně určeny, a naopak zakotvením krátké popěrné lhůty nemusí být možné biologické vazby vůbec prosadit. Právní úprava popírání otcovství umožnila manželce matky dítěte popřít své otcovství jen do šesti měsíců. Po uplynutí této doby zákon přestal chránit právo na zohlednění biologické ne/vazby mezi mužem a dítětem a od toho okamžiku už byly chráněny vazby sociální. Jejich ochrana spočívala v nemožnosti je anulovat popřením otcovství. Zákonodárce tak dal v roce 1963 zakotvením krátké popěrné lhůty větší prostor ochraně vazeb sociálních. To mohl být v době, kdy neexistovaly spolehlivé paternitní testy, a tedy ani spolehlivé určení biologických vazeb, racionální a odůvodnitelný krok. Právní úprava popírání otcovství tak nemusela být v roce 1963 neústavní. Neústavní se mohla stát až později.

Výše jsem nastínila paradoxní situaci, kdy Ústavní soud vztahuje důvod neústavnosti k okamžiku svévole zákonodárce, tedy jako by neústavnost vznikala právě při přijímání právního aktu. Paradoxem je, že na druhé straně Ústavní soud neruší svévolně přijaté právní akty s účinky k okamžiku, kdy se svévole odehrála, jako by neústavnost vznikala až později. Vyřešení tohoto problému spočívá ve zjištění, že Ústavní soud nezkoumá, a tedy ani neví, zda byl právní akt v době přijetí neústavní, a proto ho ani neruší s účinky ex tunc. Takové řešení otevírá prostor pro úvahy o tom, že neústavnost právního aktu nevzniká okamžitě a automaticky po jeho svévolném přijetí. Neústavním se může stát až časem, kdy přistoupí další okolnosti, v jejichž světle se škodlivé následky svévolné-

²⁸ Později se přesnost zvýšila až na 80% úspěšnost, nicméně stále bez možnosti pozitivně potvrdit skutečného otce. MILANICH, N. *The Birth of Uncertainty: A Social, Cultural and Political History of Paternity Testing*. Přednáška, 4. 12. 2015, Barnard College, Center for Historical Research, Dept. Of History, The Ohio State University. Dostupné z: <https://www.youtube.com/watch?v=WlxvNIUgfo4>; *DNA test history* [online] DNA Diagnostic center. Dostupné z: <http://www.dnacenter.com/science-technology/dna-history-1930.html>. Až v roce 1992 byl v České republice poprvé vypracován znalecký posudek o určení otcovství za pomoci analýzy DNA. Tento nový paternitní test dokázal pozitivně určit otce s 99,9% pravděpodobností. LOUDOVÁ, M. – SIEGLOVÁ, Z. Řešení otázky sporného otcovství na počátku 3. tisíciletí – metodiky analýzy DNA umožňují jednoznačnou odpověď. *Právní rozhledy*, 2002, č. 4, s. 198.

ho zákonodárcova jednání stanou intenzivnějšími. V případě popěrné lhůty byl těmito okolnostmi (patrně především) technický pokrok umožňující určení otcovství pomocí testů DNA. Právní úprava, která umožňovala popřít otcovství pouze do uplynutí šesti měsíců poté, co se manžel matky dozví o narození dítěte, tak v důsledku nových okolností začala intenzivněji intervenovat do práv jednotlivců. Právní úprava se stala neústavní, protože již nešlo odůvodnit upřednostnění sociálních vazeb na úkor těch biologických způsobem, jakým to bylo možné v době jejího přijetí.

Pojem svévole proto není možné ztotožňovat s pojmem neústavnost, a to ze dvou důvodů. Zaprvé jejím fakt, že nejde o totožnou závalu zákonodárství. Svěvolí je způsob jednání zákonodárce a neústavností je vlastnost právních aktů. Zadruhé svévole zákonodárce neimplikuje nutně neústavnost právního aktu. Svěvole i neústavnost mají vlastní podmínky a důvody vzniku. Podmínkou existence svévole zákonodárce je chybné zákonodárcovo jednání při přijímání právního aktu. Podmínkou vzniku neústavnosti takového právního aktu je pak přistoupení dalších okolností, v jejichž světle se škodlivé následky svévolného zákonodárcova jednání stanou intenzivnějšími.

SVÉVOLE ZÁKONODÁRCE: EXPLICITNÍ VYMEZENÍ

V několika svých nálezech Ústavní soud explicitně označuje za svévoli některé druhy vad zákonodárné činnosti. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/03 takto Ústavní soud svěvolí zákonodárce míní „absenc[i] racionální vazby mezi právní úpravou a sledovaným účelem“.²⁹ Podobně chápe svěvolí i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05, když uvádí: „[...] racionální zdůvodnitelnosti (zákaz svévole) [...]“.³⁰ V judikátu sp. zn. Pl. ÚS 83/06 pak Ústavní soud nabízí trochu jiné vymezení svévole: „Není-li daný normativní prostředek způsobilý sledovaného účelu dosáhnout, jde ze strany zákonodárce o projev svévole [...]“.³¹ Pro účely dalšího výkladu nazvěme vymezení pojmu svévole ve výše uvedených nálezech Ústavního soudu souhrnně jako „explicitní vymezení svévole“. Lze uzavřít, že svěvolí zákonodárce je podle Ústavního soudu právě přesně to, co v těchto nálezech soud explicitně za svěvolí označil? Chce-li se zákonodárce vyhnout svévolnému jednání, postačí, aby se vyvaroval těchto uvedených pochybení? Nakolik dostatečné vymezení svévole nám tímto Ústavní soud poskytl?

Odpověď na otázku, zda explicitní vymezení svévole představují definici pojetí svévole Ústavním soudem, je kladná, jestliže v rámci judikatury Ústavního soudu neexistuje žádný případ svévole, který by nebyl podřaditelný pod některé z explicitních vymezení. A naopak, jestliže existuje alespoň jeden případ, v němž Ústavní soud použil pojem svévole, přičemž tento případ není podřaditelný pod explicitní vymezení, pak

²⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 19. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 10/03.

³⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 56/05. Nález Ústavního soudu ze dne 19. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 10/03 a ze dne 27. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 56/05 označují za použití mírně odlišných vyjádření stejné zákonodárcovo pochybení.

³¹ Nález Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS Pl. ÚS 83/06. Napříč judikaturou Ústavního soudu lze vysledovat pouze dva druhy vymezení svévole, které Ústavní soud poskytl. První z nich je zmíněno v nálezech ze dne 19. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 10/03 a ze dne 27. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 56/05 a druhé je uvedeno například právě v nálezu ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS Pl. ÚS 83/06.

explicitní vymezení nepředstavují vyčerpávající definici. Tedy necharakterizují veškeré možné případy svévole, jichž se zákonodárce podle judikatury Ústavního soudu dopouští. K vyřešení otázky subsumovatelnosti je zapotřebí nejprve provést rozbor explicitních vymezení svévole a následně, na základě výsledků rozboru, podřaditelnost zjistit.

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05 Ústavní soud uvedl, že svévoli zákonodárce je absence racionální zdůvodnitelnosti právní úpravy.³² K tomuto vymezení dospěl v rámci posouzení ústavnosti právní úpravy obchodního zákoníku ve věci nuceného výkupu akcií.³³

PŘÍPAD NUCENÉHO VÝKUPU AKCIÍ (PL. ÚS 56/05)

V roce 2008 Ústavní soud posuzoval ústavnost několika ustanovení obchodního zákoníku, která umožňovala nucený výkup akcií minoritních akcionářů hlavním akcionářem.³⁴ Zákonodárce touto právní úpravou realizoval ústavně zaručené právo na podnikání v rámci akciové společnosti. Zároveň tím nicméně omezil členská práva spoluvlastníků, jejichž akcie mohly být vykoupeny hlavním akcionářem. Právní úprava se zdála být diskriminační vůči minoritním společníkům, a tedy rozporná s ústavně zakotveným požadavkem rovnosti. Stojí zde tak proti sobě právo na podnikání na jedné straně a zásada rovnosti účastníků právních vztahů na straně druhé.

Ústavní soud uvádí, že dotčenou právní úpravu obchodního zákoníku přezkoumal z hlediska „[...] racionální zdůvodnitelnosti (zákaz svévole) [...]“.³⁵ A contrario lze říci, že svévoli je racionální nezdůvodnitelnost právní úpravy.

Je tedy zakotvení právní úpravy nuceného výkupu akcií zdůvodnitelné? Z právní věty nálezu Ústavního soudu vyplývá, že dotčená ustanovení obchodního zákoníku nejsou svévolná, neboť existuje důvod k upřednostnění práva podnikat před právem minoritních akcionářů na rovnost. Nucený výkup akcií se totiž týká akciové společnosti, jejímž primárním účelem je podnikání a dosahování zisku, nikoliv pouhé sdružování osob. V případě akciové společnosti je tedy dán racionální důvod k zakotvení institutu nuceného výkupu akcií. Tímto důvodem je umožnit flexibilnější řízení společnosti, prostřednictvím čehož jsou posíleny možnosti dosahování zisku. Zákonodárce proto při přijímání zákonných ustanovení obchodního zákoníku nebyl svévolný.

Ústavní soud dále uvádí, že jinak by tomu bylo, pokud by zákonodárce zakotvil obdobný institut například v případě náboženských nebo odborových organizací. Nucené zbavení členských práv členů těchto organizací by mohlo být svévolné, neboť by k takovému postupu vzhledem k účelu těchto organizací nebyl dán racionální důvod. Neboli nebyl by dán racionální důvod k omezení práv členů těchto organizací. Práva členů by tak byla omezena bezdůvodně, tedy svévolně.

³² Řízení v této věci bylo skončeno zamítnutím návrhu, nicméně přesto v tomto nálezu Ústavní soud poskytl vymezení pojmu svévole. V nálezu ze dne 19. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 10/03 Ústavní soud vymezuje svévoli v zásadě stejným způsobem. Viz pozn. č. 4.

³³ Ustanovení § 183i až 183n zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník.

³⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 56/05, v rámci něhož byla posouzena ustanovení § 183i až 183n zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník.

³⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 56/05.

Racionální vazba mezi právním prostředkem a sledovaným účelem je dána, pokud existuje rozumný důvod pro přijetí i takové právní úpravy, která omezuje některá práva ostatních členů právních vztahů. V opačném případě se jedná o svévoli zákonodárce.³⁶

Ve druhém explicitním vymezení popsal Ústavní soud svévoli zákonodárce jako přijetí takové právní úpravy, která není způsobilá dosáhnout sledovaného účelu. Šlo o nález sp. zn. Pl. ÚS 83/06.

PŘÍPAD ZAMĚSTNANECKÝCH RAD (PL. ÚS 83/06)

Ústavní soud svým nálezem z roku 2008 zrušil některá ustanovení zákoníku práce.³⁷ Jedněmi z nich byla ustanovení § 278 odst. 1, § 281 odst. 1 a § 282 odst. 1 a 2, která se týkala vzniku a působení zaměstnaneckých orgánů u zaměstnavatele.³⁸

Těmito ustanoveními zákonodárce prováděl do českého právního řádu směrnici práva Evropské unie.³⁹ Tato směrnice zákonodárci (mimo jiné) uložila, aby umožnil zaměstnancům rovný výkon jejich práv plynoucích ze zaměstnaneckého poměru.

Zákonodárce na základě směrnice přijal právní úpravu v zákoníku práce, avšak omezil možnost zřízení rad zaměstnanců. Zakázal totiž jejich zřízení u těch zaměstnavatelů, u kterých již působily odborové organizace.⁴⁰ Tím došlo k znemožnění realizace práva zaměstnanců zvolit si orgán, který by je zastupoval. Dále pak, vzhledem k nerovnému postavení zaměstnaneckých orgánů, byli zaměstnanci nuceni k výkonu některých práv jen prostřednictvím odborových organizací.

Právní úprava, kterou zákonodárce v zákoníku práce přijal, tak nebyla způsobilá naplnit svůj účel. K tomu Ústavní soud uvádí, že pokud normativní prostředek není způsobilý sledovaného účelu dosáhnout, jde ze strany zákonodárce o projev svévole.

Ústavní soud tedy charakterizoval svévoli na základě vztahu mezi právní úpravou na jedné straně a jejím účelem na straně druhé. Ústavní soud tak explicitně vymezil svévoli jako případ přijetí (a) takové právní úpravy, která nemá racionální vazbu na svůj účel, nebo (b) takové právní úpravy, která není schopna svého účelu dosáhnout. Příkladem případu, který není možné charakterizovat prostřednictvím explicitního vymezení svévole, je kupříkladu nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ve věci neústavního průběhu přijímání zákona.⁴¹

³⁶ Ačkoliv v případě nuceného výkupu akcií (Pl. ÚS 56/05) Ústavní soud neshledal, že by se zákonodárce dopustil svévole zákonodárce, poskytl nám prostřednictvím nálezu v této věci vymezení pojmu svévole.

³⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06.

³⁸ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

³⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2002/14/ES ze dne 11. 3. 2002, viz též nález Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06.

⁴⁰ Následkem této úpravy zaměstnanci nemají možnost výběru orgánů, které by je zastupovaly. Jsou tak nuceni akceptovat existující odborové organizace, a pokud nechtějí, aby je daná odborová organizace zastupovala, musí založit jinou odborovou organizaci. Zaměstnancům tak není umožněn výkon jejich práva na informace a projednání. Nález Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06.

⁴¹ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 1/12.

V rámci přijímání zákona o zdravotních službách⁴³ byla rozhodnutím parlamentní většiny omezena práva poslanců při projednání návrhů. Parlamentní opozice si stěžovala na nesprávný postup při přijímání zákonů, přičemž chybu spatřovala v omezení řečnických dob poslanců a počtu jejich vystoupení. Dále pak byly zkráceny lhůty pro projednání návrhů. Ústavní soud k tomu uvedl, že taková omezení mohou být za určitých okolností projevem svévole.⁴⁴

Vymezení svévole, které bylo explicitně vyjádřeno Ústavním soudem, nelze vztáhnout na případ údajného neústavního přijímání zákona. I zákon, který byl přijat neústavním způsobem, totiž může být účelný, nemusí bezdůvodně omezovat práva účastníků právních vztahů a může být schopen naplnit cíl, ke kterému byl přijat. Explicitní vymezení svévole tak není vyčerpávající definici veškerých zákonodárcových svévolných jednání.

TYPOLOGIE

Jestliže explicitní vymezení svévole označují pouze část těch jednání, která Ústavní soud považuje za svévolná, pak o jakou část jde? Jestliže existuje více různých způsobů, kterými se zákonodárce může zachovat svévolně, pak je vhodné tyto způsoby systematizovat, tedy vytvořit typologii svévolných jednání zákonodárce. Navrhují typologii, která byla vytvořena kombinací přístupu induktivního a deduktivního. Analyzovala jsem nálezy Ústavního soudu a zároveň v odborné literatuře pro dané případy hledala již existující dělení, umožňující vytvořit přiléhající a funkční typologii.

Jelikož svévolná jednání zákonodárce vykazují značnou rozmanitost, je třeba pro vytvoření účelné typologie nalézt takové kritérium, které bude možné stejně použít jako slučovací i rozlučovací rys. Vycházím z faktu, že svévole zákonodárce může vést k neústavnosti přijatého právního aktu. Právní akt je neústavní, je-li v rozporu nebo v nesouladu s ústavním pořádkem.⁴⁵ Svěvolí zákonodárce je proto porušení těch norem, které zákonodárci stanovují, jak přijímat ústavně konformní právní předpisy. Výchozím slučovacím i rozlučovacím rysem pro vytvoření typologie budou právě takové normy. V zásadě jde o normy z patera oblastí:⁴⁶

⁴² V tomto případě Ústavní soud dospěl k závěru, že způsob přijetí napadených zákonů byl v souladu s Ústavou a že k přijetí a vydání napadených zákonů došlo v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

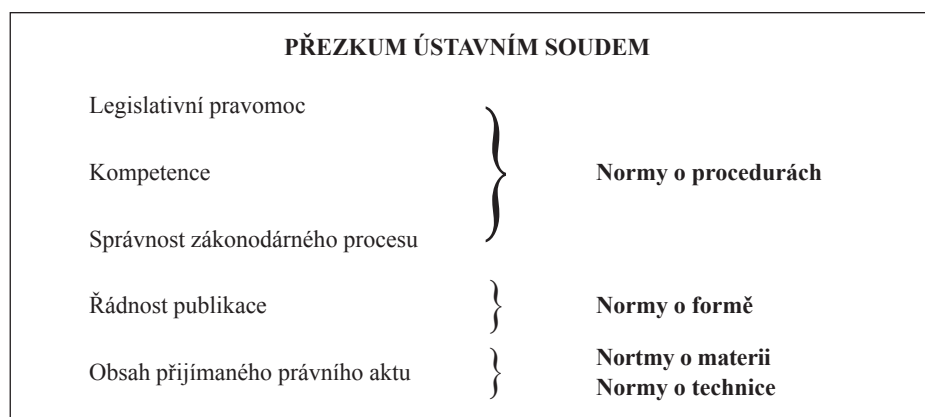
⁴³ Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách.

⁴⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 1/12. Ústavní soud v tomto případě sice dospěl k závěru, že způsob přijetí napadených zákonů byl v souladu s Ústavou, nicméně prostřednictvím nálezu v tomto případě poskytl obraz toho, co také míní pod pojmem svévole zákonodárce.

⁴⁵ FILIP, J. Pojem rozporu (nesouladu) zákona s ústavním pořádkem v teorii a judikatuře Ústavního soudu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, č. 2, s. 93–94.

⁴⁶ Všech těchto pět oblastí vymezil Jan Filip na základě praxe rušení zákonů Ústavním soudem. FILIP, 2010, c. d., s. 94 a násl.

- a) legislativní pravomoc zákonodárce, přičemž legislativní pravomocí je schopnost orgánu veřejné moci tvořit právní normy, tedy oprávnění vydávat určité právní předpisy;⁴⁷
- b) kompetence zákonodárce, přičemž kompetenci zákonodárce můžeme chápat jako sféru, v níž mohou právní normy vydané zákonodárcem vyvolávat následky;
- c) správnost zákonodárného procesu, přičemž zákonodárný proces je správný, je-li dodržen stanovený postup pro přijímání právního předpisu;⁴⁸
- d) řádnost publikace přijatého právního aktu, kam spadá správné označení, vyhlášení a publikaci právního předpisu;⁴⁹
- e) obsah přijímaného právního aktu, kterým zákonodárce směřuje adresátům práva příkazy, zákazy a povolení (viz obr. 1).



Obrázek 1

Legislativní pravomoc, kompetence a správnost zákonodárného procesu se vážou k procedurám přijímání zákonů. Nazýváme proto skupinu norem, která zahrnuje tyto oblasti, souhrnným názvem **normy o procedurách** (viz obr. 1).

Normy týkající se řádnosti publikace upravují především formu, v jaké má být přijatý zákon publikován, nazýváme tuto skupinu norem pojmem **normy o formě** (viz obr. 1).

Poslední skupina norem se týká obsahu přijímaného zákona (viz obr. 1 vlevo). Obsah zákona je Ústavním soudem přezkoumáván v rámci materiální kontroly ústavnosti, jíž je zjištění, zda zákon zahrnuje ustanovení neslučitelná s ústavními normami, přičemž ústavní norma v tomto smyslu nemusí být totožná s konkrétní částí textu právního předpisu, nýbrž její obsah je tvořen působením diverzifikovaných faktorů⁵⁰ včetně hodnot,

⁴⁷ Srov. ŠÍŇ, Zbyněk. Právní norma a normativnost práva v evropském legislativním kodexu. *Právník*, 2008, č. 12, s. 1370.

⁴⁸ Srov. FILIP, 2010, c. d., s. 95.

⁴⁹ Srov. GERLOCH, A. a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008, s. 237 a násl.

⁵⁰ GERLOCH, A. – TRYZNA, J. Několik úvah nad rolí nejvyšších soudů v podmínkách demokratického právního státu. In: ŠIMÍČEK, V. *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?* Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 94.

principů⁵¹ a politik.⁵² Normy upravující obsah zákona, tedy materii, označuji jako **normy o materii** (viz obr. 1).

Z obsahu zákona můžeme vedle materie zjistit i způsob úpravy této materie neboli techniku úpravy. Pro zjištění, zda se zákonodárce dopustil chyby v této oblasti, je třeba analyzovat použitou terminologii, systematiku výstavby zákona i výstavby právního řádu jako celku. Dále je třeba prověřit srozumitelnost,⁵³ určitost, jednoznačnost a jasnost textu zákona.⁵⁴ Zkoumáme tak samotnou konstrukci právního předpisu a zjišťujeme, zda právní norma v něm obsažená skutečně může vyvolávat právní následky. Normy, které ukládají zákonodárci příkazy nebo zákazy⁵⁵ ohledně konstrukce zákona, nazývám **normy o technice** (viz obr. 1).

Máme tak čtyři skupiny norem, a to normy procedurě, formě, materii a technice. Na základě toho, které z těchto skupin norem zákonodárce porušil, rozeznávám čtyři typy svévole, a to **svévoli procedurální, formální, materiální a technickou**.

Po rozvržení čtyř typů svévole nyní uvádím specifika jednotlivých typů. Jestliže je definován typ svévole procedurální, technické, formální a materiální, pak ta **materiální** se týká právě obsahu zákona. Nikoliv ale konkrétního doslovného textu, nýbrž smyslu, který zákon nese, tedy jeho materie. Zákonodárce se dopustí materiální svévole, pokud přijme takový právní předpis, který je v rozporu s normami, jež vytyčují materii přijímaného právního předpisu. Pramenem těchto norem je především Ústava a Listina základních práv a svobod. Právě typ materiální svévole odpovídá výše popsaným případům, v nichž Ústavní soud explicitně vymezil svévoli. Tedy případu zaměstnaneckých rad, v němž svévoli bylo přijetí právní úpravy neschopné svého účelu dosáhnout,⁵⁶ a případu nuceného výkupu akcií, z něhož bylo dovozeno, že svévoli je přijetí právní úpravy, která nemá racionální vazbu na svůj účel.⁵⁷ Právě v obou těchto případech Ústavní soud uváděl svévoli zákonodárce do spojitosti s materii přijatých zákonů. Z dosavadního výzkumu vyplývá, že právě všechny případy materiální svévole zákonodárce lze popsat prostřednictvím některého z obou explicitních vymezení. Naproti tomu případy typu svévole procedurální, technické a formální explicitními vymezeními charakterizovat buď nelze vůbec popřípadě je výsledek sporný. Právě bezproblémová aplikace explicitního vymezení na jakýkoliv případ materiální svévole ukazuje, že explicitním vymezením definoval Ústavní soud právě jen materiální typ svévole.

Procedurální svévole se zákonodárce dopustí, jestliže poruší normy týkající se legislativního procesu. Takové normy nalézáme především v Ústavě a v zákonech o jednacích řádech komor Parlamentu.⁵⁸ Při určení, zda jde o procedurální svévoli, nezkoumáme obsah přijatého zákona, ten může být sám o sobě v naprostém pořádku. Svěvole

⁵¹ MELZER, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 54.

⁵² DWORKIN, R. *Když se práva berou vážně*. Praha: Oikymen, 2001, s. 44.

⁵³ ŠKOP, M. Jazyková metoda interpretace práva – důvod k nejistotě? In: GERLOCH, A. a kol. *Metodologie interpretace práva a právní jistota*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 288.

⁵⁴ Popřípadě jeho adekvátní interpretovatelnosti. Nález Ústavního soudu ze dne 24. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/06 a nález Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06.

⁵⁵ KRECHT, J. Normy a jiné normativní akty. *Právník*, 2010, č. 5, s. 502.

⁵⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06.

⁵⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 56/05. Viz kapitola „Svévole zákonodárce“.

⁵⁸ Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a zákon č. 107/1999 o jednacím řádu Senátu.

spočívá ve vadném průběhu přijímání zákona. Příkladem tohoto typu svévole je nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ve věci případu neústavního přijímání zákona, popsaného už výše v textu.⁵⁹

Technickou svévolí, stejně jako dále svévolí materiální, nalézáme v obsahu zákona. Při objevování technické svévole je však třeba všimnout si nikoliv materie či účelu textu, nýbrž jeho organizace nebo způsobu, jakým jsou v něm právní normy vyjádřeny. Technická svévole tak spočívá v chybě uspořádání textu v zákoně nebo zákona v právním řádu. Konkrétně může být technickou svévolí vada v odkazování na jiná ustanovení či jiné právní předpisy; používání matoucích výrazů nebo pojmů, které jsou na jiných místech právního řádu uváděny v odlišném smyslu, a také ji lze hledat v uplatnění nesrozumitelných, nejasných nebo nejednoznačných výrazů. Příkladem technické svévole je případ zákona o půdě, kterým se Ústavní soud zabýval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 71/04.

PŘÍPAD ZÁKONA O PŮDĚ (PL. ÚS 71/04)

V ustanovení § 11 odst. 5 zákona o půdě zákonodárce navázal možnost uplatnění restitučního nároku na toho času neexistující zákon, když uvedl: „Nemovitost, která je prohlášena národní kulturní památkou, nelze vydat až do doby přijetí zákonů upravujících správu a ochranu kulturních památek.“⁶⁰ Zákon upravující správu a ochranu kulturních památek v době vydání zákona o půdě neexistoval, a oprávněné osoby tak nemohly uplatnit své restituční nároky. Ústavní soud v nálezu k této věci konstatoval, že svévolí zákonodárce není fakt, že zákonodárce dosud nevydal právní úpravu o správě a ochraně kulturních památek. Svévole zákonodárce spočívala v tom, že navázal možnost uplatnění restitučního nároku na takovou podmínku.⁶¹

Technická svévole je následkem nedostatečné péče o právní řád, kdy je narušena souladnost systému uspořádání norem. Právní řád je pak vnitřně rozporný, sám sebe vyvrací⁶² či obsahuje legislativní mezery.⁶³ Tyto chyby pak mohou vést v konečném důsledku až k nepoužitelnosti některých ustanovení.

Formální svévolí zákonodárce je nedostatek při vyhlášení zákona či vada formálního označení právního aktu. Chyba má za následek nesprávnou právní sílu zákona a nesprávné zasazení do hierarchie právního řádu.⁶⁴ Příkladem formální svévole je nález

⁵⁹ Viz kapitola „Svévole zákonodárce“.

⁶⁰ Zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (zákon o půdě).

⁶¹ Nález Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 71/04.

⁶² Srov. souladnost práva a souladnost systému práva. ŠÍN, Z. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. 2. vyd. Praha 2003, s. 8.

⁶³ Těmi jsou neregulované oblasti společenských vztahů, ve kterých se ale tvorba pravidel předpokládá z důvodu požadavku konzistence právního řádu. Jde o vymezení mezer v právu dle Clause-Wilhelma Canara. HLOUCH, L. *Teorie mezer a současné právní myšlení. Časopis pro právní vědu a praxi*, 2013, č. 2, s. 131.

⁶⁴ Prameny práva mají vlastnost právní síly, na základě níž jsou hierarchicky uspořádány v právním řádu KNAPP, V. a kol. *Tvorba práva a její současné problémy*. Praha: Linde, 1998, s. 45.

sp. zn. Pl. ÚS 27/09, kterým Ústavní soud zrušil ústavní zákon o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny.⁶⁵

PŘÍPAD NEÚSTAVNÍHO ÚSTAVNÍHO ZÁKONA (PL. ÚS 27/09)

Před přijetím ústavního zákona o zkrácení volebního období převládalo v Poslanecké sněmovně přesvědčení, že již není možné sestavit většinu, která by dokončila zbývajících rok ze čtyřletého volebního období.⁶⁶ Nicméně rozpustit Poslaneckou sněmovnu lze pouze z taxativních důvodů, přičemž žádný z nich se nedal použít pro nastalou situaci. Byl proto přijat ústavní zákon ad hoc o zkrácení volebního období⁶⁷ a na jeho základě pak mohlo dojít k rozpuštění sněmovny a předčasným volbám.⁶⁸

Ústavní soud ale takto přijatý zákon zrušil a uvedl, že daný zákon je ústavním pouze formou, nikoliv však obsahem. Obsahem je totiž individuálním právním aktem. Zákonodárce tak porušil princip obecnosti zákona,⁶⁹ neboť se zákon týkal „nikoliv obecně vymezeného okruhu adresátů a situací, nýbrž konkrétně určeného subjektu a konkrétní situace“.⁷⁰ K tomu Ústavní soud uvedl, že „[ani] ústavodárce nesmí prohlásit za ústavní zákon normu, která charakter zákona, natož ústavního, postrádá. Opačný postup je protiústavní svévolí.“⁷¹

Chybou zákonodárce nebylo přijetí zákona, který by bezdůvodně omezoval některá práva či sledoval závadný účel. Chyba spočívala v tom, že zákonodárce pojmenoval určitý text ústavním zákonem a zasadil ho do hierarchie právního řádu, ačkoliv tento text svou povahou zákonem vůbec nebyl. Pokud zákonodárce svévolně vytvoří text, který nenaplní požadavky obecnosti⁷² nebo normativnosti,⁷³ pak taková svévole je svévolí typu formálního, nikoliv technického. Technickou svévolí je totiž vytvoření zákona, který – ač je špatně uspořádan – je stále zákonem. Naproti tomu text, který postrádá všeobecnost nebo normativnost, zákonem není a svévole zde nespočívá ve vadě v textu, ale v prohlášení tohoto textu za zákon.

⁶⁵ Ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny.

⁶⁶ MOLEK, P. „Hluboce inspirující“ nálezy Pl. ÚS 27/09 a utržené ucho materiálního jádra Ústavy. In: *Soudní rozhledy* [online] 2009, č. 10. Dostupné na Beck-online [právní informační systém] C. H. Beck [cit. 17. 10. 2015].

⁶⁷ Ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny.

⁶⁸ Zákon byl následně Ústavním soudem shledán neústavním. Ústavní soud se v nálezu vyjádřil, že přijetím takového zákona došlo k obcházení demokratických principů právního státu. Nález Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09.

⁶⁹ Z důvodu dělby moci nelze, aby o konkrétních případech rozhodoval zákonodárce. SMEJKALOVÁ, T. Právní věty a ratio decidendi. *Jurisprudence*, 2012, č. 5, s. 3.

⁷⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09.

⁷¹ Tamtéž.

⁷² Obecnost norem je podstatnou náležitostí demokratického právního státu. KÜHN, Z. Nad nálezem Ústavního soudu ve věci protiústavního „ústavního“ zákona č. 195/2009 Sb. *Právní rozhledy*, 2010, č. 1, s. 27.

⁷³ TOMŠEJ, J. „Porcování medvěda“: protiústavní deformace řádné legislativní procedury? *Právní rozhledy*, 2009, č. 19, s. 705.

ZÁVĚR

Když Ústavní soud užívá pojem svévole zákonodárce, pak ho naplňuje (ať už vědomě, či nevědomě) určitým obsahem. Obsah je dán právě způsobem užití pojmu. Vnímání pojmu svévole zákonodárce je ale značně subjektivní, a protože ho kromě Ústavního soudu používají i jiné osoby, může být každou z těchto osob chápán odlišně a naplňován odlišným obsahem. Nicméně na rozdíl od všech ostatních osob, je právě Ústavní soud tím, jehož výroky mají právní následky pro zákonodárce a objektivní faktický dopad na podobu práva.⁷⁴ Z toho důvodu je právě analýza způsobu používání jazyka Ústavním soudem užitečná. Co tedy lze odvodit z nálezů Ústavního soudu o pojmu svévole zákonodárce?

Ústavní soud v některých nálezech, jimiž zrušil zákony pro neústavnost, označil zároveň zákonodárce za svévolného, přičemž právě na svévoli zákonodárce poukázal jako na důvod neústavnosti právního aktu. Ve většině případů Ústavní soud obecně nevymezuje, jaká zákonodárcova jednání považuje za svévolná. Z jednotlivých nálezů se tak lze především dozvědět, co bylo svévolí v tom kterém konkrétním případě. Pouze v několika málo nálezech pak Ústavní soud nabízí zobecnění svých úvah o svévoli a explicitně označuje svévolným jednáním zákonodárce přijetí takové právní úpravy, která (a) nemá racionální vazbu na svůj účel nebo (b) není schopna svého účelu dosáhnout. Ukázalo se, že toto explicitní vymezení nelze chápat jako vyčerpávající definici toho, co podle rétoriky Ústavního soudu svévolí zákonodárce je. Svěvole tak není jednotlívým pojmem zahrnutelným pod podobně jednoduchou definici, nýbrž vnitřně diferencovaným konceptem. Jako takový vyžaduje, aby k němu bylo přistupováno jako k souboru různých jevů, které je třeba nejdříve prozkoumat samostatně. Vytvořila jsem proto typologii svévole zákonodárce. Musela jsem ovšem nalézt společné kritérium pro vymezení jednotlivých typů. Kritériem svévole se tak stalo rozdělení chyb zákonodárce, jež Ústavní soud shledává neústavními. Právě od něho jsem odvodila čtyři typy svévole – materiální, formální, technickou a procedurální. Následky každého z typů svévole vykazují charakteristické rysy, které je odlišují od typů ostatních. Explicitní vymezení svévole přitom dopadá bez dalšího právě jen na případy materiálního typu svévole zákonodárce, zbývajícím třem typům se takového explicitního vyjádření v rámci judikatury Ústavního soudu nedostalo. Jestliže se ale zákonodárce dopustí svévole, pak tím nemusí nutně vytvořit neústavní právní akt. Minimálně v případech úpravy sociálních práv, při jejichž přezkumu ústavnosti je aplikován test rozumnosti, rozlišuje Ústavní soud intenzitu svévolného jednání zákonodárce. Jen ty právní akty, při jejichž přijímání se zákonodárce nedopustil svévole „flagrantní“, shledá Ústavní soud jako neústavní, ostatní zásadně považuje za ústavně konformní. Avšak ani v jiných případech, kdy není aplikován právě test racionality, nemusí být neústavnost právního aktu automatickým následkem svévole zákonodárce. Svěvole zákonodárce je sice příčinou neústavnosti právního aktu, nicméně ta může vznikat až později přistoupením dalších okolností, v je-

⁷⁴ Zrušení právního předpisu je ústavněprávní sankcí zákonodárci (FILIP, J. *Ústavní právo České republiky*. Brno: Václav Klemm, 2011, s. 47); v souladu s § 82 odst. 3 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů může Ústavní soud zakázat zákonodárci pokračovat v porušování zákona, jestliže zákonodárce jedná neústavně.

jichž důsledku se negativní dopady zákonodárcovy svévole projeví jako intenzivnější. Zda tedy bude svévolně přijatý právní akt shledán Ústavním soudem jako neústavní, může záviset (a) jak v intenzitě svévole zákonodárce, tak i (b) v intenzitě následků, které svévolně přijatý právní akt vyvolává.

Hledat odpovědi na takové otázky po významu pojmů není podstatné pouze s ohledem na zájmy akademicko-teoretické. Jde totiž o problematiku úzce blíže související s praxí. Jestliže je zrušení neústavního právního ustanovení ústavněprávní sankcí,⁷⁵ můžeme se ptát, zda by taková sankce měla zahrnovat i odpovědnost zákonodárce (po-
tažmo státu) k náhradě legislativní újmy. Pokud by totiž takovou odpovědnost sankce obsahovala, museli bychom načrtnout hranice povinnosti k náhradě. Neboli určit ty případy, kdy by legislativní újma byla nahrazována. A právě k tomu může být prospěšné definovat pojmy, které už jsou v jazyce přítomny, mají svůj obsah a mohou být využity při konstrukci teorie či pojmosloví problematiky legislativní újmy.

Mgr. Bc. Jana Kokešová
Katedra právní teorie, Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně
jana.kokesova@post.cz

⁷⁵ FILIP, 2011, c. d., s. 47.

REDAKČNÍ RADA

Předseda a šéfredaktor: prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.

Tajemnice: Mgr. Naděžda Svobodová

Členové:

doc. PhDr. JUDr. Ilona Bažantová, CSc.

prof. JUDr. Stanislava Černá, CSc.

doc. JUDr. PhDr. David Elischer, Ph.D.

prof. JUDr. Marie Karfíková, CSc.

doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc.

doc. JUDr. PhDr. Pavel Maršálek, Ph.D.

prof. JUDr. Monika Pauknerová, CSc., DSc.

JUDr. Bc. Vladimír Pelc, Ph.D.

prof. JUDr. Michal Skřejpek, DrSc.

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

Externí členové:

prof. JUDr. Michael Bogdan (University of Lund)

doc. JUDr. František Cvrček, CSc. (ÚSP AV ČR, Praha)

prof. Dr.hab. Wladyslaw Czaplinski (Instytut Nauk prawnych Warszawa)

prof. JUDr. Jaroslav Fenyk, Ph.D., DSc. (Ústavní soud Brno)

prof. JUDr. Jan Filip, CSc. (Ústavní soud Brno)

prof. Dr. Michael Geistlinger (Universität Salzburg)

prof. JUDr. Pavel Holländer, DrSc. (PF UPJŠ Košice)

Dr. Kaspar Krolop (Humboldt Universität Berlin)

prof. JUDr. Jan Musil, CSc. (Ústavní soud Brno)

prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc., dr.h.c. (Západočeská univerzita, Plzeň)

prof. JUDr. Jiří Příbáš, DrSc. (Cardiff University)

prof. JUDr. Ján Svák, DrSc. (Ministerstvo spravodlivosti SR, Bratislava)

JUDr. Milada Tomková (Ústavní soud Brno)

prof. Dr. Miroslav Vítěz (Ekonomiski fakultet u Subotici)

prof. JUDr. Ladislav Vojáček, CSc. (Masarykova univerzita Brno)

prof. JUDr. Petr Tröster, CSc. (Praha)

prof. JUDr. Alena Winterová, CSc. (Praha)

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 3/2018
VOL. LXIV

Časopis Acta Universitatis Carolinae – Iuridica je evidován v České národní bibliografii (vedena Národní knihovnou ČR), na seznamu recenzovaných vědeckých časopisů RVVI, v Index to Foreign Legal Periodicals (veden American Association of Law Libraries) a je rovněž indexován Central and Eastern European Online Library (www.ceeol.com).

Vědecký redaktor: JUDr. Jan Kudrna, Ph.D.
Vydala Univerzita Karlova
Nakladatelství Karolinum, Ovocný trh 560/5, 116 36 Praha 1
www.karolinum.cz
Sazba DTP Nakladatelství Karolinum
Vytiskla tiskárna Nakladatelství Karolinum
Periodicita: 4×/rok
ISSN 0323-0619 (Print)
ISSN 2336-6478 (Online)
MK ČR E 18585