

# Antonín Švehla a pozapomenuté diskuze, osnovy a návrhy realizovaných i nere realizovaných zákonodárných projektů jeho doby

Jiří Šouša

*Univerzita Karlova, Právnická fakulta*

*Centrum právněhistorických studií historického ústavu AV ČR a PF UK*

*Kontaktní e-mail: sousaj@prf.cuni.cz*

## Antonín Švehla and Forgotten Discussions, Drafts and Proposals of Both Realized and Unrealized Legislative Projects of His Time

### Abstract:

The article deals with selected forgotten discussions on legal and sub-legal projects in period 1918–1929 when Antonín Švehla held important state executive positions. It draws attention to the importance of Antonín Švehla for the legislation and interpretation of law, and also tries to highlight specific significant projects from that period that are important for the trends in the development of legal sectors, especially in the sectors of labour law and social security in Czechoslovakia. The article provides some new insights into the history of law in the Czech lands in the first half of the 20th century, e.g., the considerations on the creation of the Labour Code as early as in the 1920s, the public law aspects of labour law and their abandonment, efforts to unify social security legislation, etc. It refers to the important institutions that were to influence the shape of commercial and trade law, as well as labour relations, at the beginning of the Czechoslovak Republic. The efforts to abolish the death penalty are also mentioned in the article. The article does not limit itself to normativity, but also considers interest, socio-economic and other extra-legal influences on the shape of the legal order.

**Keywords:** legal history; Czechoslovakia; legislation; labour law; Antonín Švehla; codification; tripartite

**Klíčová slova:** právní historie; Československo; legislativa; pracovní právo; Antonín Švehla; kodifikace; tripartita

**DOI:** 10.14712/2464689X.2023.48

**Financování:** Článek vznikl v rámci programu institucionální podpory vědy a výzkumu Cooperatio, vědní oblast Law, vědní oblast Legal History and Roman Law.

## Úvod

Rok 2023 náleží mezi ty roky, v nichž si česká (nejen) odborná veřejnost připomněla řadu významných skutečností spjatých s právní historií, zejména pak životopisná výročí významných osobností.<sup>1</sup> Mezi osobnosti, jejíž životní i pracovní cesta byla letos připomenuta, náležel mj. Antonín Švehla, od jehož narození uplynulo v roce 2023 150 let a od úmrtí 90 let. Švehlovi byla věnována jak mezinárodní konference organizovaná Národním zemědělským muzeem,<sup>2</sup> tak zčásti i mezinárodní konference organizovaná Univerzitou Karlovou, Právnickou fakultou, Katedrou právních dějin a Centrem právně historických studií HÚ AV ČR a PF UK.<sup>3</sup> Právě rozšířením a rozpracováním vystoupení na druhé jmenované konferenci vznikl tento článek.

Přestože se osobností Antonína Švehly a jeho dílem zabývala řada publikací, a to jednak již v době první republiky, resp. do roku 1945 (tyto starší výstupy ovšem nelze považovat za kritickou vědeckou analýzu) a posléze po roce 1989 i na začátku 21. století, soustředila se tato literatura buď přímo na životopisné elementy osobnosti Antonína Švehly, na jeho politické aktivity v agrární straně a hnutí, potažmo v politice československého státu a při jeho budování.<sup>4</sup> Poněkud stranou badatelského zájmu však zůstal přínos Antonína Švehly

<sup>1</sup> Poněkud stranou zůstala některá další důležitá právněhistorická výročí, např. sto let od vyhlášení zákona č. 50/1923 Sb. z. a n., na ochranu republiky, který by mohl být diskutován v souvislosti se současným aktuálním diskurzem týkajícím se poměru a vážení práv a svobod osob na straně jedné a otázek státní a společenské bezpečnosti a veřejného pořádku na straně druhé, devadesát let od vyhlášení zákona č. 95/1933 Sb. z. a n., o mimořádné moci nařizovací, který by mohl podnítit intertemporální zkoumání ve vztahu k rozšíření kompetencí výkonné moci v mimořádných situacích jako jsou hospodářské krize, epidemie a pandemie apod., příp. půl kulaté (85.) výročí od vydání právního předpisu téhož názvu – ústavního zákona č. 330/1938 Sb. z. a n., o mimořádné moci nařizovací, který spoluvytvářel mj. v návaznosti na změněnou zahraničněpolitickou situaci a na s ní spojenou metamorfózu stereotypizovaných dominantních narativů a argumentací, transformaci politického režimu a přeměnu z dobové liberální demokracie k autoritativnímu státu tzv. druhé republiky. Z právní stránky se tak dělo převážně kromě vydávání některých nových obecně závazných normativních aktů, též cestou novelizace dosavadních právních předpisů či využití platných právních předpisů. K povaze druhé republiky podrobněji viz např. RATAJ, J. *O autoritativní národní stát. Ideologické proměny české politiky v druhé republice 1938–1939*. Praha: Karolinum, 1997. Tomu napomohla i konstrukce tzv. nepřátelských skupin osob včetně jejich sekuritizace. K teoretické konstrukci nepřítelů z poslední doby viz např. SATJUKOW, S. – GRIES, R. (ed.). *Unsere Feinde. Konstruktionen des Anderen in Sozialismus*. Leipzig: Leipziger Universität Verlag GmbH, 2004. nebo MERKIN, D. *Making Enemies in George W. Bush's Post-9/11 Speeches*. *Peace Review. A Journal of Social Justice*, 2005. Vol. 17. No. 4, s. 373–381.

<sup>2</sup> Konference Antonín Švehla, český sedlák, politik a státník konaná ve dnech 13.–14. dubna 2023.

<sup>3</sup> Konference Antonín Švehla, Alois Rašín a ti druzí – Československý stát a právo a jeho osobnosti konaná dne 13. června 2023.

<sup>4</sup> Uvést lze z nejvýznamnějších FRANKENBERGER, O. – KUBÍČEK, J. O. *Antonín Švehla v dějinách Československé strany agrární. Ke třicetiletému jubileu Československé strany agrární (republikánské strany zemědělského a maloroľnického ľudu v československé republice) 1899–1929*. Praha: Novina, 1931; PALEČEK, A. *Antonín Švehla, selský vůdce a budovatel státu*. Praha: Státní nakladatelství, 1934; HAKL, J. *Švehlův příklad mládeži*. [Tikov]: Nakladem vlastním, 1937; HAKL, J. *Švehla*. Praha: L. Peroutka, 1940; ČAPEK, K. Na karlovarském letišti. In: MARŠÁLEK, M. – KOLÁŘ, M. (eds.). *Ze Švehlových rozhovorů*. Praha: Facir, 1990; DOSTÁL, V. *Antonín Švehla. Profil československého státníka*. Praha: Státní zemědělské nakladatelství, 1990; ČERNÝ, P. – STEINOVÁ, Š. *Antonín Švehla. Čs. státník a spoluvůdce ústavy 1920*. Praha: Národní zemědělské muzeum, 2014; MILLER, D. E. *Antonín Švehla – mistr politických kompromisů*. Praha: Argo, 2001; ROKOSKÝ, J. *Antonín Švehla a agrární strana ve vývoji první ČSR*. In: VALENTA, J. – VORÁČEK, E. – HARNA, J. (eds.). *Československo 1918–1938. Osudy demokracie ve střední Evropě. Díl I*. Praha: Historický ústav AV ČR Praha, 1999, s. 233–244; ROKOSKÝ, J. *Antonín*

z hlediska právního řádu, když teprve v nedávné době byly zevrubněji z právněhistorického hlediska analyzovány jeho aktivity při vytváření ústavních koncepcí eventuálního ústavního uspořádání v roce 1917, a to Ladislavem Vojáčkem<sup>5</sup> a dále při přípravě prozatímní ústavy<sup>6</sup> a Ústavní listiny 1920,<sup>7</sup> zde především Janem Kuklíkem.<sup>8</sup> Lze uvést, že: „Antonín Švehla byl českým a československým státníkem, politikem a hospodářem spjatým nejen s českým i mezinárodním agrarismem, ale zásadně též s Československou republikou a s československou státností. Lze říci, že náležel mezi významné tvůrce a vůdce I. Československé republiky, kteří formovali její reálné, ale i hodnotové kontury. V rámci této činnosti Švehla patřil i mezi osobnosti, jež formovaly podobu československého meziválečného jejího právního řádu.“<sup>9</sup> Sluší rovněž připomenout, že význam Antonína Švehly pro ČR byl potvrzen i úředně, protože, ačkoliv zatím nebyl přijat zákon o tom, že se Antonín Švehla zasloužil o stát,<sup>10</sup> bylo Antonínu Švehlovi v roce 2018 in memoriam propůjčeno nejvyšší státní vyznamenání ČR Řád bílého lva I. třídy.

Tento článek se zabývá právě otázkou tvorby práva (v německojazyčné právní vědě označované jako *Normsetzung*), a to vybranými diskuzemi, osnovami a návrhy realizovaných, ale i nerealizovaných zákonodárných, ale i podzákoných projektů v letech meziválečného Československa, kdy byl Antonín Švehla činný při normotvorbě výkonné moci, a to jako člen Národního výboru, ministr vnitra, příp. předseda vlády (podle dobové terminologie ministerské rady) a ze své funkce se tak podílel na legislativních diskuzích a na přípravě uvedených vybraných projektů, ať už, protože je mělo jeho ministerstvo ve své gesci nebo v průběhu připomínkového řízení a diskuzí nebo naopak, protože právě Švehlův úřad zprostředkoval zákonodárné iniciativy a podněty od jiných subjektů (např. od Senátu ČSR) věcně příslušným ministerstvům. Pro účely tohoto článku bylo vybráno několik otázek, jež byly zcela nebo z větší části pozapomenuty, nicméně jsou zajímavé z hlediska konceptualizace evoluce právního řádu v českých zemích, ukazují dobové trendy, myšlenky i přístupy a současně reflektují také proměny těchto trendů, právních idejí a pojetí v souvislosti s proměnami vývoje společnosti, sociálních, hospodářských

---

Švehla za první světové války. *Střední Evropa*, 1994, roč. 10, č. 41, s. 66–80; ROKOSKÝ, J. Antonín Švehla, státník ve službách demokracie. In: ŠOUŠA, J. – MILLER, D. E. – HRABIK SAMAL, M. (eds.). *K úloze a významu agrárního hnutí v českých a československých dějinách*. Praha: Karolinum, 2001, s. 73–88; BROKLOVÁ, E. *Antonín Švehla. Tvůrce politického systému*. Praha: Academia, 2017. BROKLOVÁ, E. Státoprávní představy Antonína Švehly. In: SCHELLE, K. – TAUCHEN, J. (eds.). *Encyklopedie českých právních dějin. XVI. Svazek Správa veřejná – Suché*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2019, s. 605–608; KLIMEK, A. Konec premiérství Antonína Švehly. *Střední Evropa*, 1994, roč. 10, č. 43, s. 52–74. Významný ediční počín paměti významného spolupracovníka Antonína Švehly Karla Mečiče viz KUBŮ, E. – ŠOUŠA, J. (eds.). *Rozmluvy se Švehlou a o Švehlovi. Vzpomínky agrárního diplomata Karla Mečiče*. Praha: Karolinum, 2018.

<sup>5</sup> Viz VOJÁČEK, L. „Zahozené ústavy“ a jejich záhadní autoři. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2017, roč. 25, č. 1, s. 5–22.

<sup>6</sup> Zákon č. 37/1918 Sb. z. a n., o prozatímní ústavě.

<sup>7</sup> Ústavní listina 1920 uvozena ústavním zákonem č. 121/1920, Sb. z. a n.

<sup>8</sup> Viz KUKLÍK, J. *Příběh československé ústavy 1920. Díl I. Příprava a přijetí ústavní listiny*. Praha: Univerzita Karlova, Karolinum, 2020; a KUKLÍK, J. *Příběh československé ústavy 1920. Díl II. Ústava a její proměny v meziválečném období*. Praha: Univerzita Karlova, Karolinum, 2022.

<sup>9</sup> ŠOUŠA, J. jun. Antonín Švehla a I. Československá republika jako demokratický právní stát. In: KUBŮ, E. – ŠOUŠA, J. *Antonín Švehla, český sedlák, politik a státník*. Praha: Národní zemědělské muzeum, 2023, s. 1 rukopisu, v tisku.

<sup>10</sup> Tento návrh se objevil již v meziválečném Československu.

i kulturních poměrů a pohledů v uvedených letech v Československu. Tyto diskuze pak současně nepřímou odrazily postoje Švehly, který sám i ohledně právních názorů a trendů „byl typem racionálního pragmatika, který ... měl neobyčejně jemný cit pro realitu, vždy vycházel ze skutečných poměrů, dovedl odhadnout vzestup i pokles jednotlivých ideí“.<sup>11</sup>

Je vhodné si uvědomit, že právo neexistovalo a neexistuje odděleně od evoluce společnosti a státu, ale že může představovat jeden z nástrojů řízení státu a společnosti. V tomto směru lze zmínit slova Rudolfa von Jheringa, jednoho z nejvýznamnějších středoevropských představitelů sociologického přístupu k právu, který napsal, že aby bylo dosaženo pokoje jako cíle práva je životem práva boj, jednak proti bezpráví ale také proto, že právo je výsledkem různých konfliktů, třeba při nahrazování starého novým, kdy právo dává takovému boji pravidla.<sup>12</sup> Tento rys práva se zrcadlil i v uvedených osnovách a návrzích právních předpisů a diskuzích o nich, kdy Antonín Švehla i další politikové agrární strany, kteří mu sekundovali, prosazovali v rámci legislativního procesu zájmy strany i sociálních skupin, jež jejich strana reprezentovala. Obdobně tomu bylo i u ostatních tehdejších politických stran. Současně z dokumentů vysvítá, že Antonín Švehla právo jako instrument řízení státu používal, a přitom se obvykle snažil o dosažení kompromisu a o konstruktivní přístup,<sup>13</sup> spíše než o algoritmické řízení společnosti<sup>14</sup> či přístup z pozice společnosti singularit.<sup>15</sup>

Zdrojem pro zpracování článku byly především příslušné fondy Národního archivu a dále dobové právní předpisy, tištěné prameny (např. protokoly ze zasedání vlády a tisky, rejstříky a protokoly ze zasedání obou komor Národního shromáždění), literatura, ale též internetové zdroje. Bohužel vzhledem ke skutečnosti, že Antonín Švehla upřednostňoval zůstat ve stínu<sup>16</sup> a svůj vliv i názory prezentoval spíše v kuloárech či neprotokolovaných jednáních a dochovaná Švehlova pozůstalost je torzovitá, a to jak v Národním archivu, Archivu Národního muzea, tak i další, není možné u většiny zkoumaných otázek rekonstruovat přímý osobní Švehlův podíl na nich. Na druhé straně máme dochované vzpomínky na jeho názory na právníky a právo, snahu skutečně osobně řídit a ovlivňovat důležité otázky, na jeho velkou pracovitost na ministerstvu i ve vládě a angažovanost při hledání kompromisních řešení, z čehož lze presumovat a rekonstruovat i jeho podíl na uvedených diskuzích a návrzích.

<sup>11</sup> ROKOSKÝ, J. Antonín Švehla, státník ve službách demokracie. In: ŠOUŠA, J. – MILLER, D. E. – HRABIK SAMAL, M. (eds.). *c. d.*, s. 77.

<sup>12</sup> JHERING, R. *Boj o právo*. Brno: Nákladem Fr. Karafiáta, 1875, s. 9, 14–15.

<sup>13</sup> Ke konstruktivnímu přístupu a kompromisům Švehly viz např. ROKOSKÝ, J. Antonín Švehla, státník ve službách demokracie. In: ŠOUŠA, J. – MILLER, D. E. – HRABIK SAMAL, M. (eds.). *c. d.*, s. 82–83 nebo MILLER, D. E. *c. d.*, s. 18 a 217.

<sup>14</sup> Algoritmické řízení společnosti je řízení založené na neustálém hodnocení každého jednotlivce ve společnosti, případně příslušníka vymezené množiny osob.

<sup>15</sup> Teorie, podle níž je každý natolik jedinečný, že to přispívá k maximalizaci omezování interhumánních vztahů. K teorii společnosti singularit viz RECKWITZ, A. *Die Gesellschaft der Singularitäten Zum Strukturwandel der Moderne*. Berlin: Suhrkamp Verlag, 2017.

<sup>16</sup> Viz např. ROKOSKÝ, J. Antonín Švehla, státník ve službách demokracie. In: ŠOUŠA, J. – MILLER, D. E. – HRABIK SAMAL, M. (eds.). *c. d.*, s. 78 a 83.

## 1. Antonín Švehla ve výkonných státních funkcích, jeho vztah k právníkům a normotvorbě a stručný statistický přehled schválených zákonů a vládních nařízení, na nichž se ve výkonných státních funkcích Antonín Švehla podílel

Identifikačním kritériem při časovém vymezení období, v rámci něhož byl proveden výběr zkoumaných legislativních diskuzí a osnov, je doba, ve které Antonín Švehla zastával vysoké státní výkonné funkce, resp. úřady. Antonín Švehla byl v Československu nejprve členem Národního výboru československého,<sup>17</sup> a to od vzniku samostatného státu do 14. listopadu 1918 a dále zastával úřad prvního československého ministra vnitra od 14. listopadu 1918 do 15. září 1920. Po cca dvouleté pauze ve vládní a výkonné moci se Antonín Švehla stal předsedou československé vlády, kterým byl nejprve ve dvou vládních tzv. všenárodní koalice od 7. října 1922 do 18. března 1926 a posléze v tzv. panské koalici od 12. října 1926 do 1. února 1929.<sup>18</sup>

Zapomínat nelze ani skutečnost, že Antonín Švehla byl od vzniku Československa až do své smrti členem československého zákonodárného tělesa. Nejprve zasedal v Národním výboru, pak v Revolučním Národním shromáždění a nakonec i ve volených Národních shromážděních.<sup>19</sup> Ovšem je potřeba doplnit, že v posledním volebním období od roku 1929 do roku 1933 byla sice jeho volba verifikována, ale nikdy nesložil poslanecký slib,<sup>20</sup> což mimo jiné vypovídá o jeho zhoršujícím se zdravotním stavu a tedy i o možnosti aktivně participovat na politických událostech. Když dne 12. prosince roku 1933 zemřel, bylo jeho zásluh vzpomenu 14. prosince 1933 na 308. schůzi Poslanecké sněmovny Národního shromáždění a v poslanecké funkci jej nahradila nepříliš aktivní Anna Mrskošová,<sup>21</sup> která složila slib v lednu 1934.<sup>22</sup> Přestože z hlediska stávajícího ústavního práva České republiky by nesložení slibu či nesložení slibu s výhradou znamenalo automaticky zánik mandátu, bylo živé právo I. Československé republiky plné různých zvláštností, kdy nikdo skutečnost, že Švehla byl i v takové situaci poslancem, nerozporoval.

Antonín Švehla kupříkladu v rámci své činnosti v Poslanecké sněmovně v Národním shromáždění v letech 1918–1920 jako člen vlády zodpověděl 130 interpelací, vystoupil

<sup>17</sup> Tento orgán je třeba vzhledem ke znění zákona č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého vnímat jako ústřední orgán zahrnující nejen moc zákonodárnou, nýbrž i výkonnou a podle názoru tohoto článku i orgán, kterému byly do vzniku nejvyšších soudních orgánů a zároveň oddělení moci výkonné vznikem ústředních úřadů podřízeny rovněž soudy, jakožto orgány československého státu. Shodně Národní výbor za orgán moci výkonné i zákonodárné označil i Antonín Klimek. Viz KLIMEK, A. Počátky parlamentní demokracie v Československu. In: VALENTA, J. – VORÁČEK, E. – HARNA, J. (eds.). *c. d.*, s. 113.

K zákonu č. 11/1918 Sb. z. a n. a právním koncepcím v něm obsaženým podrobněji viz VOJÁČEK, L. *První československý zákon. Pokus o opožděný komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018.

<sup>18</sup> Viz Kolektiv autorů. Antonín Švehla [online] [cit. 2023-06-10] Dostupné na: <[https://cs.wikipedia.org/wiki/Antonín\\_Švehla](https://cs.wikipedia.org/wiki/Antonín_Švehla)>.

<sup>19</sup> Byl místopředsedou Národního výboru, posléze poslancem v Revolučním Národním shromáždění a poté v Národním shromáždění až do své smrti.

<sup>20</sup> Viz jmenný rejstřík parlamentářií Národního shromáždění. Autor neznámý [online] [cit. 2023-06-09] Dostupné na: <<https://www.psp.cz/eknih/1929ns/ps/rejstrik/jmenny/sm.htm>>

<sup>21</sup> Viz stenografické protokoly |Národního shromáždění. Autor neznámý [online] [cit. 2023-06-09] Dostupné na: <<https://www.psp.cz/eknih/1929ns/ps/stenprot/308schuz/s308001.htm>>

<sup>22</sup> Viz jmenný rejstřík parlamentářií Národního shromáždění. Autor neznámý [online] [cit. 2023-06-09] Dostupné na: <<https://www.psp.cz/eknih/1929ns/ps/rejstrik/jmenny/md.htm>>

s projevem k pozemkové reformě a vydal 8 prohlášení týkajících se např. důležitých událostí v životě mladé republiky jakými bylo obsazení Těšínska československým vojskem, vstup maďarské Rudé armády na Slovensko, protičeským násilnostem při volbách ve Vídni, nebezpečí německé intervence nebo návrhů volebních zákonů.<sup>23</sup> Ve volebním období 1920–1925, kdy byl v části tohoto období, když nezastával státní výkonnou funkci,<sup>24</sup> členem Stálého výboru, podal spolu s dalšími např. návrh zákona o stavebním ruchu,<sup>25</sup> je u něj přiřazena i rezoluce týkající se novelizace opatření Stálého výboru<sup>26</sup> o úhradě cen mlýnských výrobků z roku 1920<sup>27</sup> nebo vznesl 4 interpelace mj. o pokusu restaurace Habsburků v Maďarsku z roku 1921.<sup>28</sup> Ve volebních obdobích 1925–1933 přednášel Antonín Švehla především vládní programová prohlášení svých vlád.

Při své činnosti ve státních výkonných funkcích měl Antonín Švehla z podstaty věci co do činění s právem. Jako člověk vzešlý ze selského stavu měl Švehla osobně k právníkům vlažný vztah, považoval je za „akrobaty slova, kteří v právu hledají argumenty pro a proti“.<sup>29</sup> Ovšem na druhou stranu z titulu svých funkcí Švehla právo tvořil a rovněž je interpretoval, bylo mu užitečné i v jeho pozici představitele jedné z klíčových státotvorných stran 1. Československé republiky. Tato ambivalence vedla k tomu, že Antonín Švehla sice kritizoval přepjatý právní formalismus, ale právo, podobně jako církve, považoval za společensky užitečný a stabilizující prvek,<sup>30</sup> což byl ostatně dobrý výchozí bod pro podporu budování právního státu, tedy státu založeného na legálních panstvích. Ve vládním programovém prohlášení ze dne 24. října 1922 např. Antonín Švehla zdůrazňoval, aby byl právní řád budován v limitech ústavních zákonů a aby byly v rámci práva dodržovány principy demokracie.<sup>31</sup> Ve vládním programovém prohlášení ze dne 18. prosince 1925 zase např. uvedl, že: „V moderní společnosti ... má veškeré občanstvo svrchovaný zájem na tom, aby ve státě zavládl pevný a trvalý právní řád, měnitelný pouze zákonnými akty

<sup>23</sup> Viz jmenný rejstřík parlamentářií Národního shromáždění. Autor neznámý [online] [cit. 2023-06-09] Dostupné na: <<https://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/rejstrik/jmenny/se.htm>>

<sup>24</sup> Neboť podle § 54 odst. 5 Ústavní listiny 1920 byla funkce ve Stálem výboru Národního shromáždění a ve vládě neslučitelná.

<sup>25</sup> Pod tiskem č. 1551.

<sup>26</sup> Výkonný orgán Národního shromáždění skládající se ze 24 členů (16 členů Poslanecké sněmovny a 8 členů Senátu), který měl významnou pozici v době od rozpuštění některé sněmovny nebo od uplynutí volebního období do sejítí sněmoven a taktéž po dobu mezi zasedáními sněmoven (to bylo sessiové) a který činil neodkladná opatření s mocí zákona dle § 54 Ústavní listiny.

<sup>27</sup> Opatření Stálého výboru Národního shromáždění č. 494/1920 Sb. z. a n., o úpravě cen mlýnských výrobků.

<sup>28</sup> K postojům československé politické reprezentace k restauračním pokusům Karla Habsbursko-Lotrinského v Maďarsku z poslední doby viz např. KRAINER, J. *Postoj československé politické reprezentace k restauračním pokusům Karla Habsburského v Maďarsku*. Brno, 2010, bakalářská práce, Fakulta sociálních studií, Masarykova univerzita v Brně, vedoucí práce: PhDr. Vladimír Černý, Ph.D. nebo TÓTH, A. *Československá diplomacie a první restaurační pokus Karla Habsburského* (26. březen – 5. duben 1921). *Slovanský přehled. Review for Central, Eastern and Southeastern European History*, 2002, roč. 88, č. 3, s. 343–370.

<sup>29</sup> KUBŮ, E. – ŠOUŠA, J. (eds.). *Rozmluvy se Švehlou a o Švehlovi*, s. 203–204.

<sup>30</sup> KUBŮ, E. – ŠOUŠA, J. (eds.). *Rozmluvy se Švehlou a o Švehlovi*, s. 204. Švehla sám vždy oponoval snahám o jakýsi kvazikulturní boj, které občas zaznívaly z řad národních socialistů, ale některé náznamy se objevovaly i v okruhu Hradu. Viz HAKL, J. *Švehla*, s. 3.

<sup>31</sup> Programové prohlášení první Švehlovy vlády přednesené v dne 24. října 1922 viz HELEŠICOVÁ, V. – MACHATKOVÁ, R. (eds.). *Z protokolů schůzí 6. československé vlády (1. Švehlovi)*. 7. říjen 1922 – 9. prosinec 1925. *Edice vybraných pasáží*. Praha: Státní ústřední archiv, 1992, s. 11.

ve smyslu ústavy.<sup>32</sup> Švehla nikdy nesklouzl k pohrdání právem a právníky, ale uznával za pozitivní dovednost schopnost právně vzdělaného úřednictva dávat formu právu a dobře provádět zákony, byť v tom osobně neviděl podstatu státnického umu.<sup>33</sup> V této souvislosti zdůrazňoval i dostatečné hmotné zajištění činnosti personálního substrátu státní správy. Přiměřené hmotné zaopatření úředníků mělo být nástrojem zvýšení kvality, ale i nestrannosti a spravedlivého fungování byrokratického aparátu.<sup>34</sup> Podle Antonína Švehly, aby byla zajištěna důvěra v úřednictvo, mělo by být dobře placeno.<sup>35</sup>

Byli to často právě Švehlovi podřízení pracovníci Národního výboru, kanceláře ministerstva vnitra či ministerské rady s právnickým vzděláním, jež formulovali osnovy právních předpisů a reflektovali do konkrétních stanovisek, vyjádření a dalších textů postuláty, jež Antonín Švehla v pozici svého úřadu zastával a které se snoubily v rámci tehdejšího tzv. státu stran úzce spjatého se stranictvím s postoji politické strany, která příslušné ministerstvo ovládala. Nelze ale zapomínat, že vzhledem k silné byrokratizaci státní správy, jejíž reflexí byla mj. ve služebním právu tzv. služební pragmatika,<sup>36</sup> vyjádření státních úředníků k projektům, osnovám či návrhům zákonů též odrážela důraz na dodržení různých podzákonných právních předpisů, usnesení a administrativních pokynů a opatření a zprostředkovaně též na kontinuitu takových podzákonných norem, správních ad. aktů. V rámci tehdejšího dobového připomínkového řízení a diskuzí o legislativních otázkách ve vládě se lze vedle politických vlivů nejčastěji setkat právě s ohledy na:<sup>37</sup> a) normy platného práva, dále b) na hospodárnost z hlediska finanční nákladnosti, c) na státní zájmy, d) na udržení pořádku, bezpečnosti a pokoje, e) v případě sociálních a ekonomických otázek rovněž s určitými ohledy na zájmy především příslušných podnikatelských kruhů.

Předpisů, které v uvedených normotvorných procesech Antonínu Švehlovi, jakožto nositeli státní výkonné funkce, prošly rukama, nebylo málo. Jak vyplývá ze Sbírký zákonů a nařízení, v době kdy byl Antonín Švehla členem Národního výboru československého a ministrem vnitra se platnými publikací v tomto publikačním zdroji právních předpisů Republiky československé stalo celkem: v roce 1918 103 zákonů, nařízení, vyhlášek a úmluv, v roce 1919 675 zákonů, nařízení, vyhlášek a úmluv, v roce 1920 512 zákonů, nařízení, vyhlášek a úmluv, z nichž většinu Antonín Švehla vlastní rukou podepsal.<sup>38</sup>

<sup>32</sup> Programové prohlášení 2. Švehlovy vlády přednesené v Poslanecké sněmovně Národního shromáždění dne 18. prosince 1925 viz MACHATKOVÁ, R. (ed.). *Z protokolů schůzí 7. československé vlády 9. 2. 1925 – 18. 3. 1926. Edice vybraných pasáží*. Praha: Státní ústřední archiv, 1993, s. 12.

<sup>33</sup> KUBŮ, E. – ŠOUŠA, J. (eds.). *Rozmluvy se Švehlou a o Švehlovi*, s. 134.

<sup>34</sup> O spravedlnosti a nestrannosti při aplikaci práva Švehla psal např. v Memorandu Ministerstva vnitra úřadům v českých zemích ze dne 30. prosince 1918. Viz MILLER, D. E. c. d., s. 66–67.

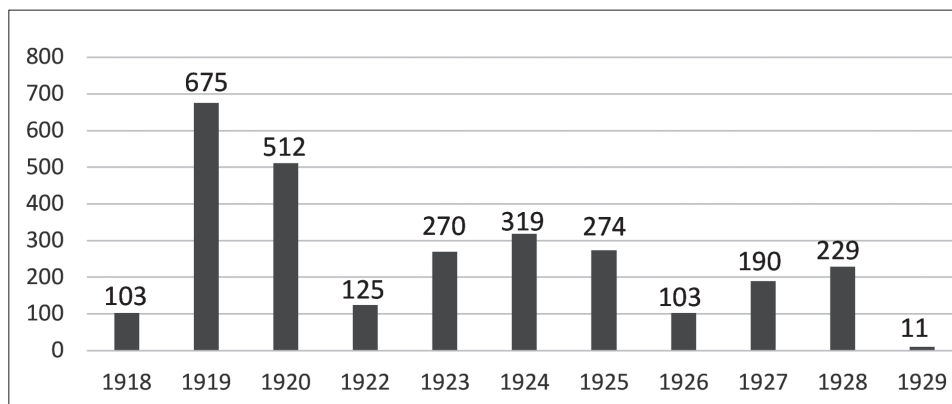
<sup>35</sup> KUBŮ, E. – ŠOUŠA, J. (eds.). *Rozmluvy se Švehlou a o Švehlovi*, s. 138.

<sup>36</sup> Zákon č. 15/1914 ř. z., o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů (služební pragmatika).

<sup>37</sup> V předmětném období, kdy Švehla fungoval v soukolí výkonné moci.

<sup>38</sup> Nepodepsal ty zákony, které byly přijaty před jeho nástupem do funkce, ale publikovány až poté – např. právní předpisy č. 290–295/1922 Sb. z. a n., právní předpisy č. 185–196/1926 Sb. z. a n., některé zákony, u nichž to bylo dáno zřejmě jeho absencí, což je vidět z částek zákonů, také většinu předpisů v září 1920 a v lednu 1929, kdy zřejmě již počítal s tím, že skončí, příkladmo např. zákon č. 35/1918 Sb. z. a n., o osobní nedotknutelnosti (imunitě) členů Národního shromáždění, právní předpisy č. 42–50/1918 Sb. z. a n. publikované v částce VII ze dne 28. 11. 1918, právní předpisy č. 52–55/1918 Sb. z. a n. publikované v částce VIII ze dne 4. 12. 1918, oborová nařízení příslušných ministerstev, např. nařízení úřadu pro zásobování lidu č. 41/1918 Sb. z. a n., nařízení ministra financí č. 7/1919 Sb. z. a n., nařízení ministra sociální péče č. 11/1919 Sb. z. a n., nařízení ministra s plnou mocí pro Slovensko č. 12/1919 Sb. z. a n., právní předpisy

V době předsednictví Švehly ve vládě se platnými stalo celkem: v roce 1922 125, v roce 1923 270, v roce 1924 319, v roce 1925 274, v roce 1926 103, v roce 1927 190, v roce 1928 229 a v roce 1929 11 zákonů, nařízení, vyhlášek a úmluv.



Údaje v tabulce vycházejí ze Sbirky zákonů a nařízení z let 1928–1929 a reflektují počet publikovaných zákonů, nařízení a úmluv z doby, kdy Antonín Švehla zastával výkonnou státní funkci.

Dohromady tedy byl Antonín Švehla odpovědný ze své pozice v rámci exekutivy za navržení či připomínkování cca 2800 právních předpisů. Jde samozřejmě o přibližné číslo určené na základě formálního kritéria. Po odečtení předpisů vydaných v této době, ale přijatých ještě před nástupem Švehly do funkce a předpisů čistě odvětvových, které neprocházely připomínkovým řízením, to bude o něco méně, přesto jde o velmi úctyhodný počet, který, i přes vědomí, že většina čistě právnícké práce byla odvedena právníckým aparátem ministerstva vnitra, resp. kanceláře ministerské rady, na základě empirické aritmetiky ukazuje, že obecné konstatování o významu Švehly pro meziválečný československý stát, jeho správu a právní řád je zcela namístě a rovněž jde o ukázkou velké pracovitosti Antonína Švehly. Právě tato pracovitost jej nakonec dostihla v podobě opakujících se a dlouhodobých zdravotních obtíží.

Současně tento přehled ukazuje trendy v zákonodárné činnosti po vzniku Československa, kdy zvláště normotvorba v letech 1919–1920 směřovala k vytvoření základního právního rámce nového státu, a dokonce se v těchto letech zdálo, že materiální převzetí a dualismus právního řádu budou skutečně dočasné, jak by vyplývalo z gramatického výkladu zákona č. 11/1918 Sb. z. a n.

č. 17–23 v částce V. ze dne 15. ledna 1919, nařízení ministra s plnou mocí pro Slovensko č. 45/1919 Sb. z. a n. nebo vyhláška II. ministerstva financí č. 495/1920 Sb. z. a n. nebo vyhlášku ministra vnitra č. 299/1922 Sb. z. a n. nebo vyhlášku ministerstva financí v dohodě s ministerstvem průmyslu, obchodu a živností č. 2/1929 Sb. z. a n., nebo např. zákon č. 1/1920 Sb. z. a n., novelizující trestní řády (zákon č. 119/1873 ř. z., resp. zák. článek XXX z roku 1896.



## 2. Vybrané pozapomenuté diskuse, osnovy a návrhy realizovaných i nerealizovaných zákonodárných projektů z doby, kdy byl Švehla členem zákonodárné, vládní a výkonné moci

Nyní se soustředíme na několik konkrétních vybraných diskuzí, osnov a návrhů realizovaných i nerealizovaných zákonodárných projektů, k nimž došlo v době, kdy Antonín Švehla aktivně zastával některé z míst, náležejících do vládní a výkonné moci a na nichž se tedy bezpochyby podílel. Jde o diskuze, osnovy a návrhy, jež zůstaly poněkud stranou zájmu badatelů o právní dějiny, právo, obecnou historii či o Antonína Švehlu jako osobnost. Některé z těchto projektů se realizovaly a byly promítnuty do podoby schválených zákonů a nařízení. Jiné diskuze se však nedostaly ani stádia osnovy, nicméně rovněž jejich množina představuje významný posun ve znalostech o právních idejích té doby a současně v některých případech i by mohla vést k inovaci poznatků koncepčních přístupů k právnímu řádu.

První pozapomenuté diskuze a osnovy zákonodárných projektů, jež je zajímavé zmínit, se týkají sociálního zákonodárství a současně specifického legislativního postupu ze začátku 1. ČSR, který není příliš znám. Jak již vyplynulo z výše psaného (viz tabulka), probíhala nejhorečnější normotvorná aktivita v meziválečném Československu v době, kdy Antonín Švehla zastával státní výkonné funkce, mezi lety 1919 a 1920. Týkaly se právě i otázek pracovního práva a práva sociálního zabezpečení. Ale i v pozdějších letech probíhaly významné normotvorné aktivity, a to i v oblasti sociálního zákonodárství.<sup>39</sup> Z hlediska specifík zákonodárného procesu pak lze uvést, že ve 20. letech 20. století je možné se kromě vlastní zákonodárné aktivity vlády a poslanců setkat rovněž s praxí, kdy některé zákonodárné těleso přijímalo rezoluce, které vyzývaly ministerskou radu, aby přijala legislativu v určitých oblastech, jež zastupitelský sbor považoval za relevantní.

Byla to horní komora Národního shromáždění Československé republiky – Senát, který přes tehdejší nedostatky z hlediska jeho složení, jež bylo velmi analogické Poslanecké sněmovně,<sup>40</sup> opakovaně vládu vyzval k přijetí určité legislativy. Jedna z těchto senátních rezolucí, konkrétně rezoluce ze dne 13. července 1922, vyzvala vládu, aby vytvořila návrh zákoníku práce. Tato informace zcela zapadla a koncepce zvláštního, samostatného kodexu pracovního práva v českých zemích, stejně jako příprava takového zákoníku práce bývá dnešní vědou spojována až s rokem 1965 a obdobím dominance Komunistické strany Československa.

Z hlediska konceptualizace právního řádu je vhodné zmínit skutečnost, že v současnosti v České republice občas zaznívají v odborné i laické rovině názory, které pracovní právo zařazují čistě do občanského práva, a to mj. s odkazem na Všeobecný občanský zákoník rakouský (ABGB) a právě také v návaznosti na tvrzení, že oddělení pracovního práva od

---

<sup>39</sup> Přesto lze souhlasit s Jaroslavem Valentou, že právě polovičitá a nedokončená řešení, rovněž v oblasti legislativní a správní, týkající se hospodářsko-sociálních poměrů pak v souvislosti s následky hospodářské krize výrazně udržení liberální demokracie v Československu ohrožovala. Viz VALENTA, J. Čtyři nástupnické státy a osudy jejich demokracie. In: VALENTA, J. – VORÁČEK, E. – HARNA, J. (eds.). *c. d.*, s. 229.

<sup>40</sup> Lišil se počet členů, hranice aktivního a pasivního volebního práva a délka funkčního období komor. Viz § 13–16 Ústavní listiny. Co se týče funkčního období však byly volby do Senátu obvykle vyhlašovány předčasně, aby se temporálně překrývaly s volbami do Poslanecké sněmovně. Důvod byl prostý, totiž snaha snížit náklady na volby.

práva občanského byl až „komunistický vynález“.<sup>41</sup> Je však potřeba říci, že takové teze neodpovídají skutečnosti historické právní úpravy a bez dalšího ani dobovému právnímu myšlení. Za prvé proto, že některé otázky pracovního práva byly v období Rakousko-Uherska a zčásti i meziválečného Československa regulovány naopak veřejnoprávními normami (např. šlo o pracovní a čelední knížky, na jejichž zrušení měl i Antonín Švehla svůj podíl, neboť k němu došlo v době, kdy stál Antonín Švehla v důležité exekutivní funkci, konkrétně byl ministrem vnitra a právě jeho ministerstvo mělo na zrušení knížek významný podíl, viz níže v textu). Za druhé také proto, že již od konce 19. století zaznívaly v rámci jurisprudence hlasy opačné, které upozorňovaly na specifika pracovního práva a toto, dnes svébytné, do soukromého práva obvykle řazené, právní odvětví v některých případech zařazovaly do širší množiny tzv. dělnického nebo sociálního práva. Mezi významné právní civilisty, kteří vnímali odlišnosti pracovněprávní problematiky od občanského práva, náležel např. Emanuel Tilsch,<sup>42</sup> který zdůrazňoval vliv hospodářských poměrů na právní řád. V rámci takových myšlenkových koncepčních trendů lze vnímat právě i uvedenou rezoluci Senátu Národního shromáždění.

Senát Národního shromáždění na své 126. schůzi konané dne 13. července 1922 projednával doporučující zprávu ústavně právního výboru a sociálně politického výboru (tisk 1438) o usnesení Poslanecké sněmovny (tisk 1405) o vládním návrhu zákona,<sup>43</sup> kterým se všeobecně upravují právní poměry mezi zaměstnavateli a zaměstnanci na Slovensku a v Podkarpatské Rusi.<sup>44</sup> Protože není prostor se zde podrobněji zmíněným pracovněprávním předpisem, který byl přijat jakožto zákon č. 244/1922 Sb. z. a n., zabývat,<sup>45</sup> lze konstatovat, že v zákoně byla obsažena ustanovení o služební smlouvě, o nároku na mzdu, o zániku nároků zaměstnanců, povinnostech zaměstnavatele, skončení služebního poměru, výpovědních dobách, o předčasném skončení pracovního poměru, o hledání nové služby a o vysvědčení, přičemž některá ustanovení tohoto zákona byla ze zákona (*ex lege*) kogentní.<sup>46</sup> Lze tudíž vnímat jistou analogii nejen s ABGB, ale i s pozdějším vývojem pracovněprávních předpisů.

Každopádně Senát v souvislosti s projednávaným návrhem právního předpisu přijal na návrh právě ústavněprávního výboru rezoluci, kterou vyzval československou vládu, aby předložila osnovu zákona, který by zcela jednotně řešil právní poměr mezi zaměstnanci

<sup>41</sup> Všeobecný občanský zákoník rakouský byl uvedený uvozovacím patentem č. 946/1811 Sb. zákonů justičních. Dále v textu jen jako ABGB.

<sup>42</sup> Viz blíže k němu např. HORÁK, O. Emanuel Tilsch – učitel a vědec. In: TILSCH, E. *Občanské právo. Část všeobecná*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. IX–XVI.

<sup>43</sup> Text zprávy obou výborů je uveden jako tisk č. 1438 v senátních tiscích z roku 1920–1925 viz Autor neznámý. Tisky Senátu NS RČS [online] [cit. 2023-06-06] Dostupné na: <[https://www.psp.cz/eknih/1920ns/se/tisky/t1438\\_00.htm](https://www.psp.cz/eknih/1920ns/se/tisky/t1438_00.htm)>.

<sup>44</sup> Viz Národní archiv, fond 1075/2 Ministerstvo vnitra I. – Stará registratura 1918–1944, inv.č. 110, sign. 1/80/36, ka. 32, č.j. 59404 zpráva na vědomí a další opatření prezidia ministerské rady pro ministerstvo vnitra, ministerstvo obchodu a ministerstvo zemědělství na vědomí a pro ministerstvo spravedlnosti, sociální péče a pro sjednocení zákonodárství a veřejné správy k dalšímu opatření.

<sup>45</sup> Text osnovy je uveden jako tisk č. 1405 v senátních tiscích z roku 1920–1925 viz Autor neznámý. Tisky Senátu NS RČS [online] [cit. 2023-06-06] Dostupné na: <[https://www.psp.cz/eknih/1920ns/se/tisky/t1405\\_00.htm](https://www.psp.cz/eknih/1920ns/se/tisky/t1405_00.htm)>.

<sup>46</sup> Viz např. ustanovení § 25 zákona č. 244/1922 Sb. z. a n.: „Práva zamestnanca, ktoré vyplývajú z ustanovení § 4 odst. 3., § 6–15, § 17, § 19–24 nemôžu byť slúžobnou smlouvou ani zrušené ani obmedzené.“

a zaměstnavateli, a to pro celou Československou republiku.<sup>47</sup> Uvedená rezoluce byla pionýrským počinem nejen vzhledem k požadavku unifikace pracovní právní úpravy na celém území státu a tedy odbourání česko-slovenského, resp. podkarpatoruského dualismu, ale především vzhledem k požadavku sjednocení pracovního práva pro všechny zaměstnance, a do jediného kodexu. Tento zákoník byl při samotných diskuzích o jeho projektu nazýván jako Kodex práce nebo Zákoník práce. Pro zajímavost lze ještě doplnit, že Senát NS RČS na stejné schůzi při projednávání návrhu zákona, jímž se mění některé zákony o služebních poměrech učitelstva veřejných škol obecných a občanských (tisk 1375 Senátu a 3724 Poslanecké sněmovny) přijal analogickou rezoluci,<sup>48</sup> kterou vyzval vládu k přijetí zákona jednotně upravujícího vzdělávání veškerého učitelstva.<sup>49</sup>

Prezidium ministerské rady ještě dne 28. července 1922 rozeslalo předmětnou rezoluci Senátu na ministerstvo vnitra, ministerstvo obchodu a ministerstvo zemědělství na vědomí a dále na ministerstvo spravedlnosti, ministerstvo sociální péče a na ministerstvo pro sjednocení zákonodárství a veřejné správy (tzn. ministerstvo unifikací) k dalšímu opatření. K rezoluci se postupně vyjádřila jednotlivá ministerstva, a to nejen ministerstva, jež měla být v uvedené věci aktivně činná, ale i ona, kterým byla rezoluce dána na vědomí. Konkrétně se vyjadřovalo ministerstvo obchodu, ministerstvo sociální péče, ministerstvo zemědělství, ministerstvo unifikací a ministerstvo spravedlnosti. Dva poslední jmenované ústřední úřady nadto dokonce opakovaně. Klíčovým pro celkové vyústění záležitosti a její řešení se přitom nakonec ukázalo stanovisko ministerstva spravedlnosti ze dne 7. srpna 1922, k němuž se přihlásila rovněž ministerstva obchodu a zemědělství.<sup>50</sup> Názor uvedených tří ministerstev lze shrnout tak, že právní poměry zaměstnanců a zaměstnavatelů se od sebe vzhledem k povaze podniku, zaměstnání a pracovních výkonů natolik liší, že je není nelze vtěsnat do jednotného zákoníku práce, který by údajně znamenal zbytečnou nivelizaci<sup>51</sup> a jednotná úprava by byla fakticky nemožná a neúčelná.<sup>52</sup> Uvedená stanoviska rovněž upozornila na potřebu konsolidace poměrů a smírné řešení sporu mezi zaměstnanci a zaměstnavateli, což by podle názorů řečených ministerstev radikální právní novoty, za jaké byla považována i kodifikace Zákoníku práce, mohly údajně narušit. Upřednostněno mělo být proto podle uvedených stanovisek dílčí, jednodušší a již připravené řešení, např. osnova dílčí novelizace právní úpravy o obchodních pomocnících a učních.<sup>53</sup>

Z hlediska komparativní právní historie je zajímavé, že stejně jako při odmítnutí kodifikace tereziánského civilního zákoníku právní úřady nyní použily totožnou dílčí

<sup>47</sup> Národní archiv, fond 1075/2 Ministerstvo vnitra I. – Stará registratura 1918–1944, inv.č. 110, sign. 1/80/36, ka. 32, č.j. 59404, zpráva na vědomí a další opatření prezidia ministerské rady pro ministerstvo vnitra, ministerstvo obchodu a ministerstvo zemědělství.

<sup>48</sup> viz Autor neznámý. Tisky Senátu NS RČS [online] [cit. 2023-06-06] Dostupné na: <[https://www.psp.cz/eknih/1920ns/se/tisky/t1375\\_00.htm](https://www.psp.cz/eknih/1920ns/se/tisky/t1375_00.htm)>.

<sup>49</sup> Národní archiv, fond 1075/2 Ministerstvo vnitra I. – Stará registratura 1918–1944, inv.č. 110, sign. 1/80/39, ka. 32, č.j. 63160/1922 zpráva prezidia ministerské rady.

<sup>50</sup> Národní archiv, fond 1075/2 Ministerstvo vnitra I. – Stará registratura 1918–1944, inv.č. 110, sign. 1/80/36, ka. 32, č.j. 230 shrnutí ministerstva spravedlnosti ze dne 22. 12. 1922.

<sup>51</sup> Národní archiv, fond 1075/2 Ministerstvo vnitra I. – Stará registratura 1918–1944, inv.č. 110, sign. 1/80/36, ka.32, č.j. 75163 stanovisko ministerstva obchodu ze dne 27. 9. 1922.

<sup>52</sup> Národní archiv, fond 1075/2 Ministerstvo vnitra I. – Stará registratura 1918–1944, inv.č. 110, sign. 1/80/36, ka. 32, č.j. 79740 stanovisko ministerstva zemědělství ze dne 2. 10. 1922.

<sup>53</sup> Národní archiv, fond 1075/2 Ministerstvo vnitra I. – Stará registratura 1918–1944, inv.č. 110, sign. 1/80/36, ka. 32, č.j. 75163 stanovisko ministerstva obchodu ze dne 27. 9. 1922.

argumentaci,<sup>54</sup> totiž úvahu, že postupné dílčí regulace by mohly ukázat, co se osvědčí a tím by se eventuálně mohly stát podkladem pro případnou budoucí kodifikaci.<sup>55</sup> Rozdíl spočíval v tom, že u kritiky civilního kodexu 18. století se jednalo o odpor v převažující míře z řad justice a odkaz na preferenci dílčí úpravy se týkal regulace místní (regionální), v případě diskutovaného československého pracovního kodexu ze 20. století uvedené připomínky vzešly ze sféry administrativy a odkaz na upřednostnění dílčí úpravy se týkal regulace dílčí věcné problematiky. Jak vyplývá z archivních dokumentů, názory byly poněkud odchylné, všechna stanoviska se bohužel nedochovala. Ministerstva unifikací a sociální péče byla více otevřena kodifikaci zákoníku práce, možná i proto, že v oné době v jejich čele stáli sociální demokraté, oproti prvním třem zmíněným ministerstvům, v jejichž čele stáli lidovci, agrárníci a národní demokraté, tedy tzv. panské strany.

Každopádně diskuze nad rezolucí a případným zákonodárným projektem probíhala ještě v době, kdy v čele státu došlo ke střídání strážní a předsedou vlády se stal právě Antonín Švehla, mistr politického kompromisu a konsenzu.<sup>56</sup> Diskuze o otázce byla v zásadě ukončena na konci prosince roku 1922, když přes jisté odchylky, např. ohledně legislativní proveditelnosti zákoníku práce, se představitelé zúčastněných ministerstev v podstatě shodli na tom, že doba není pro pokračování přípravných prací na jednotné úpravě práv a povinností zaměstnanců a zaměstnavatelů zralá. Vláda se proto zatím měla omezit na nejnaléhavější zákonodárné úkoly v pracovněprávním odvětví, a to především na projednání a dotvoření osnovy zákona o obchodních pomocnících, která již byla připravena. Dílčí regulace měly naznačit, zda lze jednotnou kodifikaci pracovního práva provést a mohly se stát eventuálními podklady pro takovou kodifikaci. Toto řešení navíc umožnilo neřešit kompetenční spory, jež ohledně případné přípravy zákoníku práce vznikly mezi ministerstvy sociální péče, unifikací a spravedlnosti.<sup>57</sup> Zvláště poslední utilitární argument, stejně jako odkaz na potřeby doby a drobné aktuální práce zní velmi nápadně jako argumenty, které v diskuzích používal nezřídka Antonín Švehla. Právě on vahou své osobnosti i svým typickým přístupem mohl napomoci tomu, že byla otázka, jež téměř 6 měsíců zaměstnávala vládu a vyvolávala zjevně neshody mezi koaličními stranami, kompromisně vyřešena. Jednalo se takřkajíc o koaliční utilitarismus.<sup>58</sup> Přestože ještě ve vládním programovém prohlášení ze dne 18. prosince 1925 Antonín Švehla jako předseda vlády prohlásil, že vláda zamýšlí zákoník práce vytvořit,<sup>59</sup> nakonec se tak nestalo. Československý právní řád si v důsledku toho musel počkat dalších 43 let na komplexní kodifikaci pracovního práva a tvůrcem prvního odvětvového zákoníku nakonec nebyl stát, ale odbory.

Možná i na základě vlastních poznatků z předválečného působení ve funkcích Úrazové pojišťovny dělnické pro Království české se sám Švehla ostatně ke svému podílu na vytvoření kompromisní podoby sociálního zákonodárství a k jeho podobě v období

<sup>54</sup> Tereziánským civilním zákoníkem je míněn tzv. *Kodex Theresianus universalis*.

<sup>55</sup> Národní archiv, fond 1075/2 Ministerstvo vnitra I. – Stará registratura 1918–1944, inv.č. 110, sign. 1/80/36, ka. 32, č.j. 75163 stanovisko ministerstva obchodu ze dne 27. 9. 1922.

<sup>56</sup> MILLER, D. E. c. d., s. 18.

<sup>57</sup> Národní archiv, fond 1075/2 Ministerstvo vnitra I. – Stará registratura 1918–1944, inv.č. 110, sign. 1/80/36, ka. 32, č.j. 230 shrnutí ministerstva spravedlnosti ze dne 22. 12. 1922.

<sup>58</sup> Viz MILLER, D. E. c. d., s. 223

<sup>59</sup> Programové prohlášení 2. Švehlovy vlády přednesené v Poslanecké sněmovně Národního shromáždění dne 18. prosince 1925 viz MACHATKOVÁ, R. (ed.). *Z protokolů schůzí 7. československé vlády 9. 12. 1925 – 18. 3. 1926. Edice vybraných pasáží*. Praha: Státní ústřední archiv, 1993, s. 21.

tzv. 1. Československé republiky hlásil,<sup>60</sup> což vyplývá např. z programového prohlášení 2. Švehlovy vlády,<sup>61</sup> z Paměti jeho významného spolupracovníka Karla Mečříře i z dalších zdrojů.<sup>62</sup> Byl to mj. Antonín Švehla, kdo se zasadil o to, aby státním zaměstnancům byly opakovaně vypláceny mimořádné drahotní přídatky a peněžité výpomoci anebo zvýšeno odpočivné vysloužilých osob.<sup>63</sup> V oblasti sociálního zabezpečení Antonín Švehla zejména chválil systém pojištění podle zákona č. 221/1924 Sb. z. a n.<sup>64</sup> Dochovány jsou např. informace, že za jeho vlády byla v letech 1926–1927 připravována nová úprava hornického pojištění, která se z novely pojištění u bratských pokladen pozvolna v rámci diskuzí transformovala do ambiciózního projektu, jehož cílem nebylo nic menšího než včlenit bratské poklady do soustavy sociálního pojištění právě podle uvedeného zákona z roku 1924.<sup>65</sup> Ani tato velmi zásadní reforma sociálního zabezpečení se však nakonec neuskutečnila. Lze předpokládat, že i v tomto případě šlo o obět na oltář koaličního konsensu a zachování v zásadě statusu quo, neboť právě zákulisní vyjednávání a osobní dohody Antonín Švehla upřednostňoval jako metodu vládní práce.<sup>66</sup>

Jak vypadalo sjednávání takových „zákonodárných“ kompromisů v odvětví pracovního práva a práva sociálního zabezpečení, napovídá diskuze o osnově zákona z dílny ministerstva sociální péče z roku 1920, který není dnes známý a který směřoval ke stanovení zákonných limitů pro případy omezení či zastavení výroby ze strany zaměstnavatelů. Podle této osnovy by zaměstnavatelé v případě tzv. výluky, tedy omezení či zastavení výroby, sice tento krok mohli učinit, ovšem zaměstnavatelé s dvaceti a více zaměstnanci by se v takovém případě museli dohodnout se závodním výborem.<sup>67</sup> Pokud by se zaměstnavatelé se zástupci zaměstnanců nedomluvili, mělo proběhnout tzv. dohádovací řízení před tříčlennou, v podstatě tripartitní komisí *ad hoc* svolanou živnostenským inspektorem. Jestliže by nakonec k omezení provozu podniku došlo, musel by vlastník průmyslového, obchodního nebo hornického podniku propuštěným zaměstnancům ze svého podniku vyplácet podporu v nezaměstnanosti ze svých prostředků, s tím, že stát by doplňoval pouze příspěvek k takové podpoře.<sup>68</sup>

Ministerstvo vnitra vedené Antonínem Švehlou tehdy navrhlo jako variantu řešit nezaměstnanost způsobovanou omezením či zastavením výroby zaměstnavatelem státními ingerencemi přímo do podnikatelské činnosti, totiž stanovením cen výrobků, které by snížily marže podniků a v krajních případech dokonce mělo přijít na řadu uvalení nucené

<sup>60</sup> MILLER, D. E. *c. d.*, s. 49.

<sup>61</sup> Programové prohlášení 2. Švehlovy vlády přednesené v Poslanecké sněmovně Národního shromáždění dne 18. prosince 1925 viz MACHATKOVÁ, R. (ed.). *Z protokolů schůzí 7. československé vlády 9. 12. 1925 – 18. 3. 1926. Edice vybraných pasáží*. Praha: Státní ústřední archiv, 1993, s. 11.

<sup>62</sup> Viz např. HAKL, J. *Švehla*, s. 3.

<sup>63</sup> *Tamtéž*, s. 12–13.

<sup>64</sup> Zákon č. 221/1924 Sb. z. a n., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří.

<sup>65</sup> Viz Národní archiv, 1082 Předsednictvo ministerské rady 1918–1945, inv.č. 2296, sign. 401, ka. 1871, věc 401/406/3, č.j. 15737 dokument o projednávání a diskuzích z 9. 11. 1927, č.j. 15175/1927 osnova z 12. 7. 1927, č.j. 14259/1927 vyjádření ministerstva železnic, č.j. 18190 z protokolu ministerské rady z 11. 11. 1926 ad.

<sup>66</sup> MILLER, D. E. *c. d.*, s. 27 a 223.

<sup>67</sup> Viz Národní archiv, fond 1075/2 Ministerstvo vnitra I. – Stará registratura, inv.č. 1109, sign. 1/92/22, ka. 57, č.j. 53583/1920 první osnova zákona a vyjádření ministerstva vnitra k ní.

<sup>68</sup> § 1–3 návrhu.

státní správy příslušných podniků.<sup>69</sup> Takto radikální řešení se však nakonec neprosadilo. Je otázkou nakolik byl Antonín Švehla s takovým řešením svého rezortu ztotožněn, když na druhou stranu by těžko mohlo být řešení navrženo, aniž by jej Švehla jako rezortní ministr aproboval. Podle autora tohoto článku se nabízí spíše domněnka, že šlo o určitou formu taktiky v rámci vyjednávání v připomínkovém řízení, protože tak razantní řešení se Švehlovi obvyklému přístupu k řešení problémů příliš nepodobá.

Konečné znění osnovy zmíněného předpisu bylo předloženo na schůzi ministerské rady dne 13. září 1920, tedy až poté, co Antonín Švehla skončil v ministerské funkci. Podle konečné verze osnovy se měl zaměstnavatel dohodnout se závodním výborem a důvěrníky zaměstnanců, s tím, že se měl prvotně snažit alespoň částečně provoz zachovat.<sup>70</sup> Při neshodě zaměstnavatele a jeho zaměstnanců měl být zachován model dohodovacího řízení před tříčlennou komisí. Opět i zde měl hradit podporu v nezaměstnanosti bývalý zaměstnavatel s tím, že okresní politický úřad mohl rozhodnout o výjimce, kdy by tato povinnost přešla na stát. V rámci dalšího vyjednávání byla dořešena otázka, zda má bývalý zaměstnavatel posléze nárok na úhradu nákladů vzniklých poskytováním uvedených podpor od státu, a to tak, že „regresní“ nárok zaměstnavateli vůči státu vznikal v případě, pokud podpory svým propuštěným zaměstnancům poskytoval v plné zákonem stanovené výši. Pokud by ovšem plnění ze strany zaměstnavatele bylo jen částečné, nárok na úhradu nákladů by mu nevznikl, protože neúplná částka podpor byla v takovém případě vyhodnocena jako dobrovolný přídavek ke státní podpoře v nezaměstnanosti, kterou by v takovém případě hradil v plné výši stát.<sup>71</sup> Nicméně ani tato osnova nakonec do podoby platného právního předpisu neprošla. Přestože byla osnova obdobného právního předpisu, tentokrát s právní silou nařízení, předložena do ministerské rady i o dva roky později a byla diskutována na 4. schůzi první Švehlovy vlády dne 21. října 1922, pro odpor národně demokratických ministrů obchodu (Novák) a financí (Rašín)<sup>72</sup> ani tehdy v rámci koaličního kompromisu neprošla.<sup>73</sup> Závěrem diskuze v roce 1922 bylo stanovisko, aby byly ve věci aktivnější okresní politické správy a ministerstvo sociální péče, ministerstvo vnitra a ministerstvo obchodu byly pověřeny vytvořit pokyny pro živnostenské inspektoráty ke zjištění příčin, proč byla výroba zastavena.<sup>74</sup>

Pracovního práva se týkalo i již výše v textu zmíněné zrušení pracovních a čeledních knížek,<sup>75</sup> ke kterémuž kroku došlo na základě zákona č. 571/1919 Sb. z. a n. Na Slovensku a v Podkarpatské Rusi byly pracovní a čelední knížky odstraněny až později. Stalo se tak zákonem č. 259/1924 Sb. z. a n., živnostenským zákonem pro území Slovenska a Podkarpatské Rusi, ovšem pouze pro živnostenské zaměstnance, nicméně pracovní a čelední

<sup>69</sup> Viz Národní archiv, fond 1075/2 Ministerstvo vnitra I. – Stará registratura, inv.č. 1109, sign. 1/92/22, ka. 57, č.j. 53583/1920 první osnova zákona a vyjádření ministerstva vnitra k ní.

<sup>70</sup> Viz Národní archiv, fond 1075/2 Ministerstvo vnitra I. – Stará registratura, inv.č. 1109, sign. 1/92/22, ka. 57, č.j. 56050/1920 druhá osnova zákona.

<sup>71</sup> Viz Národní archiv, fond 1075/2 Ministerstvo vnitra I. – Stará registratura, inv.č. 1109, sign. 1/92/22, ka. 57, č.j. 58892.

<sup>72</sup> HELEŠICOVÁ, V. – MACHATKOVÁ, R. (eds.). *Z protokolů schůzí 6. československé vlády (I. Švehlovy). 7. říjen 1922 – 9. prosinec 1925. Edice vybraných pasáží*, s. 3.

<sup>73</sup> Na okraj je možné uvést, že tato diskuze proběhla necelé čtyři měsíce před Rašínovou násilnou smrtí.

<sup>74</sup> HELEŠICOVÁ, V. – MACHATKOVÁ, R. (eds.). *Z protokolů schůzí 6. československé vlády (I. Švehlovy). 7. říjen 1922 – 9. prosinec 1925. Edice vybraných pasáží*, s. 41.

<sup>75</sup> Viz např. § 79 patentu č. 227/1859 ř. z., živnostenského řádu.

knížky v oblastech, kde platilo bývalé uherské právo, zůstaly zachovány např. v zemědělství,<sup>76</sup> což byl další z projevů právního dualismu a přežitků právní roztržičnosti, typické pro československý právní řád do právnické dvouletky. Důvodem zrušení pracovních a čeledních knížek byl politický tlak veřejnosti, kdy byly pracovní a čelední knížky obecně pokládány za kontrolní a perzekuční nástroj zejména proti organizovanému dělnictvu, protože tyto dokumenty měly veřejnoprávní charakter, aprobovaly *curriculum vitae* zaměstnance ze strany státu, měly svůj význam ohledně bezpečnosti, veřejné mravnosti a evidence obyvatel a jejich padělání bylo proto také trestně stíháno.<sup>77</sup>

Pracovní a čelední knížky mohly fungovat jako průkaz totožnosti zejm. migrujícího obyvatelstva, nahrazující tak jiné legitimační doklady.<sup>78</sup> Občanská legitimace zavedená v první republice nařízením vlády č. 481/1919 Sb. z. a n. nebyla obligatorní<sup>79</sup> a z pohledu ministerstva vnitra byla za problematickou považována absence údaje o zaměstnání v občanském průkazu,<sup>80</sup> protože to ztěžovalo prověření při podezření osoby z tuláctví a jeho případné zařazení do donucovací pracovny, vyhoštění a postřkem dopravení do domovské obce.<sup>81</sup> Pracovní a čelední knížky tak měly dalekosáhlé důsledky a jejich existence vedla k diskuzím ohledně veřejnoprávní či soukromoprávní povahy pracovního poměru. Současně toto zrušení pracovních a čeledních knížek znamenalo zrušení povinnosti zaměstnavatelů požadovat jejich předložení při nástupu do zaměstnání, což s sebou přinášelo zvýšení administrativní zátěže a současně zpracování většího množství osobních údajů zaměstnanců ze strany zaměstnavatelů, když zaměstnavatelé museli od uchazečů nastupujících do zaměstnání požadovat náhradní dokumenty (občanský průkaz, rodný list, domovský list).<sup>82</sup>

Byl to právě Antonín Švehla, který se jako ministr vnitra a posléze ministerský předseda podílel na zrušení (byť neúplném) tohoto právního institutu v československém právního řádu. Hlavním důvodem zrušení pracovních a čeledních knížek, vyplývajícím z interních diskuzí v rámci ministerstev, byl politický kompromis. Tento důvod byl ovšem doprovázen rovněž dvěma právními argumenty, totiž jednak a) odkazem na porušení rovnosti před zákonem při vyšších legálních povinnostech pro určité skupiny osob – zaměstnanců a dále b) teoretickoprávním argumentem, totiž zdůrazněním soukromoprávního charakteru pracovního poměru, který byl existencí a rovněž praxí pracovních a čeledních knížek nabouráván, což přiznali v rámci diskuzí i tehdejší odborníci.<sup>83</sup> Z výše uvedených příčin

<sup>76</sup> Národní archiv, fond 832 Ministerstvo spravedlnosti Praha 1918–1945, inv.č. 427, sign. Práce, ka. 311, č.j. 4229/1926, stanovisko ministerstva vnitra.

<sup>77</sup> Národní archiv, fond 832 Ministerstvo spravedlnosti Praha 1918–1945, inv.č. 427, sign. Práce, ka. 311, č.j. 4229/1926, stanovisko ministerstva vnitra a č.j. 94021/1926 dokument zemědělství ze dne 10. 12. 1926.

<sup>78</sup> Viz § 2 vyhlášky zahraničí, vnitra, obchodu, policie a války o stávajících účinných pasově policejních předpisech.

<sup>79</sup> Nařízení vlády č. 481/1919 Sb. z. a n., kterým se zavádějí všeobecné občanské legitimace.

<sup>80</sup> Národní archiv, fond 832 Ministerstvo spravedlnosti Praha 1918–1945, inv.č. 427, sign. Práce, ka. 311, č.j. 4229/1926 a č.j. 47754/1926, stanoviska ministerstva vnitra.

<sup>81</sup> Viz § 1 zákona č. 89/1885 ř. z., jímžto se vydávají trestní ustanovení o tom, kdo v donucovacích pracovnách nebo polepšovacích ústavech držen býti může a dále § 1 a 2 zákona č. 88/1871 ř. z., jímžto se pořádá policejní vyhošťování nebo honění postřkem.

<sup>82</sup> Národní archiv, fond 832 Ministerstvo spravedlnosti Praha 1918–1945, inv.č. 427, sign. Práce, ka. 311, č.j. 94021/1926 dokument zemědělství ze dne 10. 12. 1926.

<sup>83</sup> Národní archiv, fond 832 Ministerstvo spravedlnosti Praha 1918–1945, inv.č. 427, sign. Práce, ka. 311, č.j. 4229/1926, stanovisko ministerstva vnitra a č.j. 94021/1926 dokument ministerstva spravedlnosti.

také nebylo za vlády Antonína Švehly vyhověno snahám o opětovné zavedení pracovních knížek a o přijetí jejich jednotné úpravy pro celém teritorium Československé republiky a pro všechny zaměstnance, přestože např. český odbor Zemědělské rady dne 2. ledna 1924 navrhol, aby byla zavedena nová evidence tzv. pracovních vlastností zaměstnance.<sup>84</sup> K dalším diskuzím v tomto směru došlo v roce 1926, a to poté, co Švehlu vystřídal v čele československé vlády jeho stranický kolega František Udržal.<sup>85</sup> Na základě vládního nařízení č. 26/1930 Sb. z. a n. byly v souvislosti s pojištěním pro případ nemoci, invalidity a stáří zavedeny pro potřeby sociálního pojištění alespoň průkazy pojištěnců.<sup>86</sup> Pracovní knížky byly znovu zavedeny v českých zemích až v době nacistické okupace. Stalo se tak protektorátním vládním nařízením č. 241/1941 Sb. z. a n. Protektorátu Čechy a Morava, kterýžto předpis byl použitelný ještě nějaký čas po konci doby nesvobody.<sup>87</sup>

Z dalších zajímavých zákonodárných projektů, které se Antonínovi Švehlovi dostaly na jeho pomyslný státnický stůl a jež rozšiřují zatímní poznatky o evoluci právního řádu a jeho koncepci v meziválečném Československu, stojí v neposlední řadě za zmínku i návrh z dílny německých sociálních demokratů předložený v Poslanecké sněmovně Národního shromáždění jako tisk č. 52.<sup>88</sup> Jedná se sice o velmi stručnou záležitost, nicméně z pohledu autora tohoto článku i celkové evoluce trestního práva v českých zemích natolik významnou, že si zaslouží svou zmínku a oživení znalostí o ní v 21. století. Tento návrh navazoval na obdobný návrh, předložený již v roce 1923, který však nebyl projednán, a proto podle tehdejší legislativní právní úpravy musel být předložen znovu.<sup>89</sup> Jednalo se o návrh zákona, který by zrušil v československém trestním právu trest smrti a znamenal by tak výraznou modernizaci a humanizaci trestního práva. Zákon byl velmi stručný, obsahoval jen dva články. Článek I. stanovil, že „Trest smrti se zrušuje ve všech oborech trestního soudnictví. Všude, kde v dosavadních zákonech jest ustanoven na nějaký trestný čin trest smrti, nastupuje na jeho místo nejvýše přípustný trest na svobodě.“ Článek II. se týkal účinnosti zákona. Ministerská rada v čele se Švehlou požádala ohledně návrhu o stanovisko ministerstvo spravedlnosti. Z tohoto stanoviska pak měla vycházet příslušná diskuze na schůzi vlády.<sup>90</sup> Bohužel další prameny se k otázce nepodařilo dohledat, není tedy jasné, jak zásadní debata probíhala, příp. zda se Antonín Švehla, který přihlížel nezřídka i ke stanovisku prezidenta Tomáše Garrigue Masaryka, pokud byl ve věci zainteresován, ve věci hlavy státu dotázal na jeho názor či nikoliv. Tato otázka tedy zůstává otevřena pro případnou budoucí badatelskou činnost. Jistý je však výsledek celé otázky, totiž, že trest

---

<sup>84</sup> Národní archiv, fond 832 Ministerstvo spravedlnosti Praha 1918–1945, inv.č. 427, sign. Práce, ka. 311, č.j. 94021/1926 dokument zemědělství ze dne 10. 12. 1926.

<sup>85</sup> *Tamtéž.*

<sup>86</sup> Vládní nařízení č. 26/1930 Sb. z. a n., jímž se zavádějí pro potřeby sociálního pojištění průkazy (legitimace) pojištěnců.

<sup>87</sup> Na právní institut pracovních knížek pak navázaly pracovní průkazy podle zákona č. 29/1946 Sb., kterým se zavádějí pracovní průkazy.

<sup>88</sup> Jmenovitě jde o návrh poslanců Hillebranda, Hackenberga, dr. Czecha, Roschera, Dietla, Schäfera, Grünznera, Schweichharta, de Witta, Heegera, Majora, Jurana, Schustera, Blatnyho, Šliwky, Pohla, Tauba, Kírpalá, Kaufmanna, Leibla, Kopasze.

<sup>89</sup> Znění návrhu i s odůvodněním viz tisk 52. Autor neznámý [online] [cit. 2023-06-10] Dostupné na: <[https://www.psp.cz/eknih/1925ns/ps/tisky/t0052\\_00.htm](https://www.psp.cz/eknih/1925ns/ps/tisky/t0052_00.htm)>.

<sup>90</sup> Národní archiv, fond 1075/2 Ministerstvo vnitra I. – Stará registratura, inv.č. 3774, sign. 1/21/9, ka. 823, č.j. 15305/1926 ze dne 8. 3. 1926.



smrti byl v Československé republice v rámci katalogu trestů zachován. K jeho zrušení došlo až o 67 let později v důsledku zákona č. 175/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje trestní zákon.<sup>91</sup>

V době, kdy Antonín Švehla zastával státní výkonné funkce, se uskutečnila ještě celá řada dalších zajímavých a významných pozapomenutých diskuzí ohledně osnov a návrhů realizovaných i nerealizovaných zákonodárných projektů. Jako poslední příklad reflektující význam působení Antonína Švehly pro stát a právní řád v prvorepublikovém Československu však nebyl vybrán právní předpis, nýbrž pozapomenutý státní orgán, který hrál důležitou úlohu pro oblast obchodního práva a fungování národního hospodářství a u jehož ustavení sehrál Antonín Švehla důležitou úlohu. Ačkoliv při vzniku československé státnosti (a jako její součástí i obnovení české státnosti) došlo v roce 1918 k notoriетně známé materiální kontinuitě práva a správy na základě tzv. recepčního zákona,<sup>92</sup> logicky nedošlo ke kontinuitě státu jako takového ani k pokračování dosavadních státních ústředních orgánů. Povědomí o postavení Národního výboru jako představitele československé státní svrchovanosti a nejvyššího orgánu státu, vykonávajícího dočasně, až do vzniku ústředních úřadů,<sup>93</sup> moc zákonodárnou i výkonnou, jemuž byly teoreticky podřízeny i soudy, je všeobecně známo. Antonín Švehla, jako jeden z „mužů 28. října“, hrál v tomto orgánu nezanedbatelnou roli. Pozapomenut však zůstal další orgán, k jehož vytvoření Antonín Švehla přispěl,<sup>94</sup> ačkoliv členem správní rady tohoto orgánu nebyl,<sup>95</sup> totiž Komise pro přechodné hospodářství a její poradní sbor, jež vznikly na základě nařízení ministra průmyslu, obchodu a živností č. 59/1918 Sb. z. a n., o zřízení a stanovách Československého poradního sboru a komise pro přechodní hospodářství v oboru průmyslu, obchodu a živností.<sup>96</sup>

Cílem Komise a jejího poradního sboru byla příprava a podávání návrhů v oboru přechodného hospodářství, mj. „příprava osnov dotyčných zákonů a nařízení pro vládu, dále příprava organizace přechodného hospodářství v oboru průmyslu, obchodu a živností“, s výjimkou výživy.<sup>97</sup> Poradní sbor tvořili zástupci zaměstnavatelů, odborů, družstev i státních orgánů a organizací, např. z živnostenského inspektorátu, ředitelství Československých drah v Praze, vojenského velitelství v Praze.<sup>98</sup> Administrativní aparát těchto orgánů tvořili pracovníci pražské obchodní a živnostenské komory doplnění o státní úředníky.<sup>99</sup> Uvedené orgány náležely mezi významné poválečné orgány, které napomáhaly jednat hospodářskému fungování státu, ale rovněž měly mít svůj význam i z hlediska kontinuity a diskontinuity právního řádu. V rámci přechodného hospodářství, pak vznikaly i analogické odvětvové komise, např. již dne 30. října 1918 byla ustavena 20členná Komise pro přechodné hospodářství pro obor železářský, strojní a kovový složený z polovice ze zástupců zaměstnavatelů jmenovaných Zemským spolkem strojíren, továren pro zboží

<sup>91</sup> V době uvedené významné novelizace rušící trest smrti platil jakožto kodex trestního práva hmotného zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon.

<sup>92</sup> Zákon č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého.

<sup>93</sup> Zákon č. 2/1918 Sb. z. a n.

<sup>94</sup> Národní archiv, fond 1075/2 Ministerstvo vnitra I. – Stará registratura, inv.č. 1109, sign. 1/19/16, ka. 57, č.j. 9397/1920 a č.j. 40798/1920.

<sup>95</sup> Viz čl. 2 nařízení ministra průmyslu, obchodu a živností č. 59/1918 Sb. z. a n.

<sup>96</sup> Viz čl. 1 nařízení ministra průmyslu, obchodu a živností č. 59/1918 Sb. z. a n.

<sup>97</sup> Viz čl. 5 nařízení ministra průmyslu, obchodu a živností č. 59/1918 Sb. z. a n.

<sup>98</sup> Čl. 3 nařízení ministra průmyslu, obchodu a živností č. 59/1918 Sb. z. a n.

<sup>99</sup> Čl. 6 nařízení ministra průmyslu, obchodu a živností č. 59/1918 Sb. z. a n.

kovové a sléváren v Čechách a z polovice zaměstnanců,<sup>100</sup> jehož hlavním cílem mělo být především udržení provozu a sociálního a hospodářského smíru činností u demobilizace, podpory v nezaměstnanosti, pracovních řádů, pracovních a mzdových poměrů.<sup>101</sup> Pokud se zaměstnanci a zaměstnavatelé nedohodli, byly názory protokolovány zvláště a poslány Komisi pro přechodné hospodářství.<sup>102</sup> Z dokumentů je zřejmé již výše naznačená úzká spolupráce československých orgánů se zaměstnavateli a rovněž zavádění koncepce tripartity do československého vnitrostátního právního řádu, která se posléze významně prosadila také díky Mezinárodní organizaci práce, jejímž bylo Československo velmi aktivním členem.<sup>103</sup>

## Závěr

Podrobné zkoumání legislativní činnosti v době první Československé republiky potvrzuje, že se na Antonína Švehlu současnost nemůže dívat jen jako na jednoho z agrárnických politiků a na jednoho z početné množiny představitelů tehdejších politických stran. Antonín Švehla byl nejen významným státníkem, který stál u zrodu československého státu a jeho právního řádu, ale významným způsobem ovlivňoval i jeho další evoluci, směřování a vytváření právního rámce, legality, jež představovala normativní reflexi legitimacy státního zřízení a současně nástroj pro tvorbu normativních kontur společnosti a socio-ekonomických vztahů, které se v právním řádu a při jeho tvorbě zrcadlily. Antonín Švehla byl normotvůrcem, který sám z titulu svých funkcí právo interpretoval, a to jak autentickým právním výkladem jako normotvůrce, tak interním právním výkladem po služební linii a možná i aplikačním výkladem z pozice ministra a člena vlády. Antonín Švehla náležel mezi ty osobnosti, v důsledku jejichž aktivit byla řada zákonodárných i podzákonných projektů realizována nebo se naopak neuskutečnila a který tak pomáhal konstruovat podobu práva a státu, jež nejen určovaly každodenní život tehdejších současníků, a přitom reflektovaly různé skupinové i individuální zájmy a potřeby, ale na něž navazuje a z něhož v některých případech doposud vychází, *in eventum* by se mohl inspirovat také právní řád České republiky.

Získané poznatky současně ukazují, že je vhodné ke zkoumání historie přistupovat komplexně, vnímat všechny možné aspekty včetně právního a že zdaleka není ještě dokončena konceptualizace trendů, jež sledovala dějinná evoluce právního řádu v českých zemích. Za všechny lze zmínit například úvahy a diskuze o kodifikaci pracovního práva a tím i jeho vydělení z obecného civilního práva v meziválečném období, stejně jako veřejno-právní elementy v pracovním právu a právu sociálního zabezpečení, snahy o sjednocování právní úpravy sociálního zabezpečení, různé modely řešení krizových situací v národním hospodářství nebo již ve 20. letech minulého století se objevující návrhy na zrušení trestu

<sup>100</sup> Viz § 1 a § 2 Stanov komise v Národní archiv, fond 367 Ministerstvo sociální péče, inv.č. 762, sign. P3/c6, ka. 171, č.j. 504/1919 dopis Národního výboru Zemským spolkem strojiren, továren pro zboží kovové a sléváren v Čechách a stanovy Komise.

<sup>101</sup> *Tamtéž.*

<sup>102</sup> *Tamtéž.*

<sup>103</sup> K Mezinárodní organizaci práce z poslední doby viz např. KOLDÍNSKÁ, K. – ŠOUŠA, J. – ŠTEFKO, M. – HŮRKA, P. – ALDORF, L. – JANEČEK, P. – TOMEŠ, I. *Sociální práva v Evropě: 100 let Mezinárodní organizace práce*. Praha: Auditorium, 2020; nebo ŠOUŠA, J. František Xaver Hodač jako spolutvůrce norem pracovního práva mezinárodní povahy v letech 1919–1924. *Právněhistorické studie*, 2020, roč. 50, č. 3, s. 103–130.

smrti a tím i posílení výchovného účelu trestu jako takového. Prohloubení výzkumu může přinést další nové informace a inovativní pohledy, které by třeba mohly mít i vliv na tradici právních norem a principů, k nimž se právní řád ČR chce hlásit a na něž by rád navazoval. Stejně tak se lze zamyslet nad inspirativní (ať již pozitivní či negativní) úlohou osobnosti v dějinách a nad kritérii volby osobností, k nimž by budoucí generace při hledání takové inspirace mohly přihlížet. V rámci takových úvah by jistě nemuselo zapadnout ani jméno a činnost Antonína Švehly.