

K NĚKTERÝM OTÁZKÁM ÚSTAVNÍHO SYSTÉMU PRVNÍ ČSR

KAREL SCHELLE

Recepčním zákonem z 28. října 1918 byl převzat celý rakouský a uherský právní řád, nebylo však možné toto opatření brát absolutně. Vzhledem k charakteru nešlo pochopitelně převzít rakouské ústavní právo a všechny normy, které s ní souvisely.

Celé politické kruhy nebyly na tuto skutečnost připraveny. I přes řadu politických jednání před vyhlášením československé samostatnosti, nebyla k dispozici předloha, která by mohla být vzata jako podklad pro jednání o československé ústavě.

Národní výbor, jenž vytvořil pro tento účel ústavní výbor, se proto musel okamžitě začít zabývat přípravou alespoň prozatímní československé ústavy. Prvním návrhem prozatímní ústavy byl koncept zákona o pěti paragrafech, který vypracoval sociální demokrat dr. Meissner, když se dne 8. listopadu 1918 spolu s několika jinými členy ústavního výboru neoficiálně dověděl, že předsednictvo Národního výboru zamýšlí tento orgán rozšířit a vytvořit tak Národní shromáždění. Příštího dne odpoledne, na schůzi Národního výboru, kde se mělo přijmout rozhodnutí o jeho rozšíření, dal dr. Meissner návrh, aby toto bylo realizováno formou zákona, jehož koncept současně i předložil. Meissnerův návrh Národní výbor skutečně vzal za základ další práce. Došlo však pouze k vypracování osnovy zákona, který byl opatřením o vytvoření Národního shromáždění. Podle něho mělo vzniknout rozšířením počtu členů Národního výborů. Nebylo zde žádné ustanovení o prezidentu, ani vládě. Nejvyšším výkonným orgánem měla být tzv. vladařská rada. Plénum Národního výboru se však návrh příliš nelíbil a tak uložilo ústavnímu výboru vypracovat osnovu novou. Současně bylo dohodnuto, že nejvyšší orgán výkonné moci – vladařská rada – bude mít 14 členů. Konečně plénum Národního výboru určilo za den jednání o novém návrhu základního ústavního zákona 13. listopad 1918.

Dne 13. listopadu 1918 se skutečně plénum Národního výboru sešlo a jako první bod vzalo na pořad jednání návrh zákona o prozatímní ústavě. Po rozsáhlé diskusi byla nakonec ústava československého státu přijata, na první pohled bylo však zřejmé, že se bude jednat pouze o dočasnou prozatímní ústavní normu – vznikla tedy první československá prozatímní ústava.

Ústava předpokládala existenci tří nejvyšších orgánů státu: Národní shromáždění, prezident a vláda.

Z celé koncepce ústavy je patrné, že největší důraz byl kladen na nejvyšší zákonodárný sbor Národního shromáždění, jež se nazývalo také Revolučním národním shromážděním (RNS). Skládalo se z 256 poslanců a vzniklo tak, že se na tento počet rozšířil Národní výbor. Přitom byl použit stejný klíč, tzv. Švehlův – tedy výsledky posledních parlamentních voleb z roku 1911 – podle kterého byl vytvořen i samotný Národní výbor. Tímto způsobem měl být parlament i doplňován odpadli některý z jeho členů.

V praxi byli členové Revolučního národního shromáždění jmenováni vedením politických stran a každý poslanec musel při této příležitosti podepsat prohlášení, že vrátí mandát, kdykoli o to bude stranou požádán. Tím se vytvořila zásada, která se stala trvalým principem fungování ústavního mechanismu po dobu celé předválečné Československé republiky, že poslanecké mandáty jsou svého druhu majetkem politické strany.

Pravomoci Národního shromáždění byly rozsáhlé. Mělo zákonodárnou pravomoc pro území celého státu, a vykonávalo dozor nad mocí výkonnou, tj. vládou. Rozhodnutí činilo za přítomnosti neméně třetiny poslanců nadpoloviční většinou. Ve vyhrazených věcech (např. o změně prozatímní ústavy, volbě prezidenta, vypovězení války) bylo třeba dvoutřetinové přítomnosti poslanců a souhlasu dvou třetin z nich.

Hlavou státu byl prezident, jenž byl volen Revolučním národním shromážděním. Pokud byl mimo území republiky nebo se stal tento úřad vakantní, vykonávala jeho pravomoci vláda. Prezident republiky zastupoval stát navenek, byl vrchním velitelem ozbrojených sil, přijímal vyslance, jmenoval vyšší státní úředníky a důstojníky, měl právo milosti a uděloval amnestii. Prozatímní ústava stanovila zásadu, později převzatou i ústavou definitivní, podle níž byl prezident politicky neodpovědný, tj. akty, jimiž vykonával vládní úkoly musel kontrasignovat odpovědný člen vlády. Ve vztahu k parlamentu měl právo vrátit mu do osmi dnů usnesený zákon, jestliže však tento setrval na svém stanovisku, musel být zákon vyhlášen.

Vládě pochopitelně příslušela výkonná a nařizovací moc. Počet členů vlády byl stanoven přímo prozatímní ústavou na sedmáct. Všechny členy vlády volilo Revoluční národní shromáždění, jemuž byl celý vládní kabinet, jakož i jeho jednotliví členové odpovědní.

Ve sboru rozhodovala vláda o návrzích zákonů, věcech politické povahy a jmenování stanoveného okruhu úředníků. O tom, který z jejich členů bude pověřen řízením příslušného resortu, rozhodla sama vláda.

Dne 14. listopadu 1918 přestaly existovat zemské sněmy jako zákonodárné orgány a jejich kompetence přešla do výlučné působnosti Národního shromáždění.

Na koncepci a charakteru ústavy bylo zřejmé, že byla připravena narychlo, bez slyšení Masaryka, který byl zároveň zvolen prezidentem.

Prozatímní ústava v této podobě však dlouho nevydržela. Zejména postavení prezidenta se začalo jevit jako neúnosné, a tak do značné míry z iniciativy

Masaryka byla 23. května 1919 novelizována (viz zákon č. 271/1919 Sb.). Pravomoci prezidenta se značně rozšířily, a to zejména v oblasti zahraničněpolitické, oblasti vnitřní politiky, kontroly celé branné moci, při jmenování a odvolávání vlády, v oblasti výkonu státní moci a zákonodárství.

Naopak pravomoci Národního shromáždění se po novelizaci prozatímní ústavy značně zmenšily. Zejména Národní shromáždění ztratilo právo jmenovat vládu.

Prozatímní ústava měla jen dočasnou dobu své platnosti, a tak se velmi brzy začala příprava ústavy definitivní, k jejímuž přijetí došlo 29. února 1920.

Koncept ústavy byl vypracován na ministerstvu vnitra pod autorským vedením prof. JUDr. Hoetzela a za úzké spolupráce A. Švehly. Autoři ústavy se opírali o texty ústav dohodových států, za podkladové materiály sloužily i další dokumenty jako Masarykova Washingtonská deklarace, Pantůčkův návrh ústavy říše české, návrhy některých poslanců atd. Svou inspirativní roli sehrála i rakouská proslincová ústava, zejména v části o lidských právech.

Ústava byla postavena na teorii dělby moci, kterou aplikovala mnohem důsledněji než ústava prozatímní. Vycházela i z teorie suverenity lidu, ústavodárné moci, na kterou se odvolával úvod ústavy, vycházela z fikce jednotného národa, z hesla sebeurčení a „přičlenění do společnosti národů“.

Stejně jako ústava prozatímní i tato zakotvovala jako nejvyšší státní orgány Národní shromáždění, vládu a prezidenta republiky. Rovněž i zde byl položen důraz na pravomoci Národního shromáždění, které se však zejména svým složením značně lišilo od Revolučního národního shromáždění, které bylo jednokomorové.

Národní shromáždění podle ústavy z r. 1920 bylo dvoukomorové. Poslanecká sněmovna a senát byly formálně rovnocenné komory, ve skutečnosti však jejich faktické postavení bylo poněkud odlišné.

Obě komory byly vytvářeny volbou, s tím, že je třeba upozornit na to, že samotná ústava obsahovala jen hlavní zásady volebního práva, když podrobnosti byly upraveny volebními zákony.

Ústava vylučovala, aby kdokoli byl zároveň členem obou sněmoven a vymezila okruh osob, resp. funkcí, na něž se vztahovala inkompatibilita. Zakázán byl rovněž imperativní mandát, což znamenalo, že členové parlamentu nesměli od nikoho přijímat příkazy. S ohledem na instituci poslaneckých reversů a princip stranické disciplíny, kterou bylo třeba dodržovat, nemohla se v praxi tato zásada nikdy plně realizovat. Poslanci dále nesměli intervenovat u veřejných úřadů v záležitostech osobních zájmů a zájmů stran.

Senát měl osmileté volební období, kdežto poslanecká sněmovna jen šestileté. Každá sněmovna si sama zvolila svoje předsednictvo a funkcionáře. Společné schůze obou sněmoven se konaly při volbě prezidenta republiky, jeho náměstka a při složení slibu prezidenta. Členové vlády měli právo se kdykoliv zúčastňovat schůzí v obou sněmovnách a ve všech výborech.

Národní shromáždění bylo především zákonodárným sborem. Legislativní proces byl upraven zvláštním jednacím řádem. Do této činnosti zasahoval prezident republiky zejména jeho svoláváním, ukončováním, odročováním a tím, že mohl

před podpisem zákona uplatnit svoje právo relativního suspensivního veta. Ústava však připouštěla i tvorbu zákona na základě referenda. Referendum mělo mít charakter odvolání vlády se k voličům proti rozhodnutí Národního shromáždění. Tato část ústavy však patřila k její fiktivní části.

I když zákonodárná pravomoc Národního shromáždění byla hlavní, nebyla jedinou. Dále mu příslušela funkce správní a kontrolní, bylo kreačním orgánem a mělo i postavení soudu.

Kontrolu činnosti Národního shromáždění prováděl zejména Ústavní soud, jenž se skládal z předsedy a z dvou členů jmenovaných prezidentem a z členů vyslaných po dvou Nejvyšším soudem a Nejvyšším správním soudem.

Postavení a pravomoci prezidenta republiky jako hlavy státu a nositele části vládní a výkonné moci se vymezovalo podle francouzského vzoru. Způsob volby prezidenta určoval zákon č. 161/1921 Sb. Byl volený třípětinovou většinou parlamentu a po složení slibu se ujímal své funkce na dobu sedmi let. Nikdo nemohl být zvolený prezidentem více jak dvakrát. Výjimku tvořila osoba T. G. Masaryka. Za prezidentské úkony byla zodpovědná vláda a tak příslušný člen vlády je rovněž podepisoval. Na druhé straně měl prezident vůči vládě široké oprávnění. Jmenoval a odvolával předsedu a členy vlády a ústava ho v tomto směru nikterak neomezovala. Jako hlava státu mohl aktivně zasahovat do vnitřní a zahraniční politiky státu. Jednalo se zejména o přijímání a pověřování vyslanců, jmenování vysokých státních úředníků, udělování amnestie, milosti, uzavírání a ratifikace mezinárodních smluv, vyhlášení válečného stavu, jednání o míru atd.

Výkonnou moc měla vláda, která fungovala zejména jako kolektivní orgán. V čele stál předseda, který členy vlády pověřoval řízením jednotlivých resortů. Předseda vlády zastupoval vládu v Národním shromáždění a u prezidenta republiky. Když odstoupil předseda, odstoupila celá vláda. Když odstoupili jednotliví členové vlády, mohli být nahrazeni jinými. Vláda rozhodovala ve sboru o vládních návrzích pro Národní shromáždění, o vládních nařízeních, o návrzích, aby prezident použil právo relativního veta, v zásadních politických otázkách a o jmenováním úředníků a funkcionářů.

Ústava samozřejmě obsahovala celou řadu dalších důležitých věcí. Hned v první hlavě označované jako Všeobecná ustanovení, byly vymezeny základní principy formy státu i jeho režim. Do této hlavy byla zařazena i ustanovení o postavení Podkarpatské Rusi, již se mělo dostat statutu autonomie. Tato část ústavy však rovněž až do druhé republiky zůstala nerealizována.

Ve třetí hlavě byly vymezeny obecné principy organizace a složení správních orgánů. Předpokládala se existence správního soudnictví, zejména Nejvyššího správního soudu. Přitom se počítalo s tím, že podrobnosti budou upraveny zákonem.

V další hlavě byla upravena moc soudcovská. V hlavě páté byl zařazen katalog občanských práv, svobod a povinností. Poslední hlava se týkala ochrany národnostních, náboženských a rasových menšin. Zde byly realizovány závazky, které převzala tzv. minoritní smlouva v Saint-Germain-en-Laye v roce 1919.

Ústava z roku 1920 patřila k tzv. ústavám rigidním. V průběhu první republiky nedoznala změn, i když se o některých jejích ustanoveních vedly rozsáhlé a dlouhotrvající diskuse. Byla to nejen národnostní otázka, ale i samotné postavení a složení nejvyšších státních orgánů, jako třeba existence senátu.

Ústavní systém první republiky, přes své úskalí, patřil k nejstabilnějším v Evropě a dodnes je důležitým inspiračním zdrojem i pro řešení současných státoprávních otázek v našem státě.

Dramatické peripetie evropského a světového vývoje modifikovaly v uplynulých letech celou mezinárodní postavu československého státu, jeho veřejný postoj a vnitřní ustavení. V otázce související s tímto změnamí se věnoval v české publicistice i v historiografii obrat obrátě základní otázkou státního uspořádání první republiky. Pokusíme se ve svých úvahách ukázat, jak byl charakter tohoto obrátu dopřetrpělán a utvářen proměnlivými mezinárodními a politickými poměry ve střední a východní Evropě.¹

Nový československý stát se v roce 1918 narodil ve světově válce končící, která roztrásla celou střední a východní Evropu a vytvořila zde rozsáhlé velmocenské vákuum. V jeho rámci si Československo v následujících letech věhlasně zvelebovalo vývoje vybudovanou ústavní postavou v Evropě, postoulo se na její ekonomickou vývoj, přispělo k rozvoji její kultury a vědy a díky vytvořené politické reprezentaci vřadováno doby fungující demokratický systém.

Reálná mezinárodní situace 1918–20 byla značným ohrožením velmocenské hegemonie Německa ve střední a východní Evropě, která také provokovala protizápadní koalici národních států. Společně s rodícími československým státem byla proto rozvířena i celá řada vnitřní demokratické politické struktury a koalice se přibližně demokratické povahy stouply v zájmu německých nacionem.

Prodeje Němcům a vstříbnosti politika vlády Husova jako „největšího nepřátele Evropy“ v ní nastoupil vstříbnost německý národ. V souladu s nacisty – nyní K. H. Franka – přelichoval první republiku za „vstříbný omyl“, za „mušku západních plutokratů a Židů“, za „vstříbnou „šlechtu“ politiky Mauryků a Benků“.

Jedním ze základních platěnských znaků první republiky byl právě její demokratický systém, který přitom pozůstal nerozřezaným Německu a Itálii, ale i Polsku². A byla přitom zejména říše, která má „vzneměná“ „hodnotnější formou vlády“ – s „totalitním směrem bez tříd a politických stran“ – „vzneměná „autoritativní vláda““.

Společně s tímto kampaně vlády soustředěné útoky na československý zahraniční odboj, který byl označován za „vstříbný omyl“ – „vstříbní duši národa. Období jako

¹ Viz J. J. VOJTA, *Státní ústava a vývoj první republiky*, in: *Český jazyk a literatura*, 1991, č. 1, s. 442–457.