

BILANCE A MÝTUS ÚSTAVY Z ROKU 1920 V KONSTITUČNÍM MYŠLENÍ

PAVEL PEŠKA

Pro své vystoupení jsem zvolil téma Bilance a mýtus ústavy z roku 1920^{1/} v konstitučním myšlení. Považuji toto téma za prospěšné zejména z toho důvodu, že analýza předností, které se později zmytologizovaly, jakož i rozbor vad této ústavy měl a má co říci československému ústavnímu vývoji až po dnešní platnou ústavu českou.

Posloupnost výkladu bude vycházet z bilance předností a vad ústavy, na který naváže rozbor konstitucionalistického myšlení v době prozatímního zřízení londýnského a zvláště pak rozbor projektů z let 1945 – 1948; rozbor tohoto vývoje pokusím se dovést přes období komunistických pseudoústav na práh dnešních dnů.

Nelze opomenout metodologickou poznámku. Ústavu nelze vykládat pozitivisticky, je třeba vždy brát v úvahu ústavní poměry (prováděcí zákony a nižší právní předpisy a aplikační akty úřadů a soudů), jakož i faktickou ústavu politickou a psychologickou. Teprve tak obdržíme strukturovanou celistvost ústavy.

Nyní již k bilanci hlavních předností a vad čs. ústavy z roku 1920.

Hlavní předností této ústavy je především její demokratická povaha. Spolu s výmarskou a rakouskou ústavou patřila k nejdemokratičtějším ústavám kontinentu. V prostoru střední, východní a jihovýchodní Evropy jako jediná zůstala v platnosti jako právní podklad funkční demokracie až do Mnichova. Vyjadřovala suverenitu národa, vládu lidu, parlamentní demokracii s dělbou moci, nezávislé soudy, lidská práva. Mimo to se ústava z 20. roku vyznačovala značným stupněm juristické kultivovanosti. Právě tyto vlastnosti jí zajistily myšlenkovou kontinuitu přes řadu postupných strukturálních diskontinuit v dalším vývoji. Českou demokratickou intelektuální i širší veřejností byla přijímána kladně, záporný postoj k ní s různou intenzitou zaujímal valná část obyvatelstva slovenského a menšinového. (Koneckonců ústava byla přijata bez účasti jejich reprezentace.)

Pokud jde o hlavní vady ústavy 1. republiky (včetně vad právního a faktického nenaplnění), ty často přehlušily její pozitiva, které se pak v té či oné míře mytologizovaly.

^{1/} Zákon ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky (čís. 121 Sb. z. a n.). Na ústavu úzce navazoval zákon ze dne 29. února 1920 podle § 129 ústavní listiny, jímž se stanoví zásady jazykového práva v republice Československé (čís. 122 Sb. zn. a n.).

Nejvýraznější vadou ústavy byl její čechoslovakismus, popření svébytnosti slovenského a vlastně nepřímo tím i českého národa. Tato fikce, která v počátcích samostatného státu sehrála úlohu kladnou (vytvoření majoritního národa), vedla postupně k desintegraci politického a státního života. V roce 1927 se Slovensko stalo pouze jednou ze čtyř zemí.

Další vadou v řešení národnostní problematiky byla otázka Podkarpatské Rusi. Přičleněna byla jako autonomní celek víceméně americkým donucením a považována byla za jisté depozitum pro příští, bílé Rusko. Je absurdní, že nejzaostalejší části republiky se dostalo v ústavě velmi široké autonomie. Avšak tato autonomie nebyla realizována a Podkarpatská Rus se obdobně jako Slovensko stalo jednou z československých zemí.

Co se týče státního ústrojí, vyznačovalo se předimenzováním centralismu, souvisejícího se zánikem zemských sněmů, neuvedením žup ve skutek, a okleštěním samosprávy s českou nadvládou.

Ústřední moc, zakotvená v ústavě, pak byla paralyzována existencí tzv. pětky (eventuálně osmy) koaličního mimoústavního orgánu pěti politických stran vlastního poslední slovo v legislativě i exekutivě. V důsledku přebujení politického stranictví byla exekutiva slabá. Prezidentova právní pozice pak byla velmi slabá v důsledku potřeby kontrasignace každého jeho aktu moci vládní a výkonné. Faktická pozice Masarykovy a Benešovy osobnosti, jejich politická a morální kredit však nad touto ústavní nedostatečností převyšovaly.

Dvoukomorovost parlamentu se ukázala jako zbytečnost. Senát se neosvědčil; byl kopií poslanecké sněmovny a usnesení obou komor bývala identická. O důležitosti senátu svědčí i to, že jeho členem s výjimkou Klofáče nebyl žádný přední politik.

Jak již bylo uvedeno, samospráva byla popelkou vedle státní, z centra řízené správy. Župy předvídané ústavou nebyly zřízeny (výjimkou existovaly na Slovensku do roku 1927). Země místo žup měly být ovšem zřízeny cestou ústavního zákona, což se nestalo. Zemská a okresní zastupitelstva byla ze třetiny jmenována a ta spolu se čtvrtinou volených zastupitelů představovala většinu sboru. Navíc existovalo naprosté veto šéfa zemského či okresního úřadu k usnesením zastupitelstva. To znamenalo nadvládu byrokracie nad laickým živlem.

Obecná judikativa byla ústavně upravena a fungovala z celého státního ústrojí z hlediska nezávislé zákonitosti nejučinněji. Správní soudnictví v podobě jediného, nejvyššího správního soudu mělo bohatou judikaturu, bylo však finančně i časově pro občana obtížněji dostupné a nečelilo nečinnosti úřadu. Oproti obecnému soudnictví svou roli pro politický původ a politické rozhodování nesplnil volební soud. Zvláštním případem je ústavní soud, který měl dohlížet na ústavnost zákonů a zákonných opatření stálého výboru parlamentu. Neměl příslušnost ve věcech ústavních stížností a v souvislosti s tím chyběla přímá platnost ústavních práv a svobod. Soud prakticky nebyl činný a pro druhé volební období už nebyl vůbec ustaven. Byl znovu ustaven až v roce 1938 a absurdně vůbec první derogující judikát vynesl proti jednomu zákonnému opatření stálého výboru z doby druhé republiky dva měsíce po německé okupaci v roce 1939.

Tolik k hlavním přednostem a vadám československé ústavy z roku 1920, bez čehož se při výkladu dalšího konstitučního myšlenkového vývoje nelze obejít.

Druhá republika sice vycházela z další platnosti ústavy z roku 1920, ta se však právně a zejména i fakticky autokratizovala. Již sám počáteční fakt, že parlament po Mnichovu přešel k dennímu pořádku, aniž projednal tak flagrantní porušení ústavy, jakým byla podstatná změna státního území, svědčí o zeslabení vlivu ústavy. Podstatnou částí ústavy se v druhé republice stal ústavní zákon z prosince 1938 ^{2/}, kterým se legislativy ujala exekutiva. Ústavním zákonodárcem se stal prezident, běžným zákonodárcem vláda. Navíc vládním nařízením ^{3/} bylo svěřeno zakládání politických stran volnému uvážení vlády, v důsledku čehož existovala jen jedna strana vládní a jedna strana zcela loajální opozice. Druhá republika přinesla podstatné narušení principů ústavy z roku 1920 i jejího textu.

Protektorát pak znamená již jen totální negaci principů i jednotlivostí této ústavy a její nahrazení autokratickým režimem teroristického druhu v okupačních rukách.

Prozatímní státní zřízení londýnské vychází z principiální, ideové kontinuity platnosti ústavy z roku 1920 a z toho, že po osvobození bude platnost této ústavy v plné šíři obnovena. Při absenci občanského, územního i mocenského substrátu nemohly v prozatímním zřízení fungovat její instituty. Byly nahrazeny mezinárodně politickou a dekretální pravomocí prezidenta a neparlamentní vládou. Šlo tedy o hlubokou diskontinuitu v ústavním obsahu a v důsledku toho k jisté mýtizaci ústavy, k její víceméně citové idealizaci bez ohledu na její vady a realitu.

Po osvobození se ústavní diskontinuita dějinným způsobem projevila v tom, že po květnu 1945 z ústavy první republiky místo její obnovy nezůstalo juristicky a de facto, pokud jde o strukturální instituty, v platnosti vůbec nic. Kontinuita se vztahovala pouze na ideu samostatného Československa a na ty demokratické principy ústavy, o nichž jsme se zmínili na počátku.

Nové, poválečné poměry si vyžádaly přípravu ústavních změn. Necháme-li stranou řadu brožur a článků v periodikách anebo v sbornících (za zmínku stojí vedle sborníku profesorů brněnské právnické fakulty obecné brožury Radima N. Foustky ^{4/} a Alfréda Meissnera ^{5/}) možno se podrobněji zastavit na třech jménech autorů projektů nové ústavy, a to ve vztahu k ústavě první republiky. Jsou to: Vladimír Kubeš ^{6/}, Eduard Táborský ^{7/} a Vladimír Procházka. Projekty prvních dvou vyšly knižně v roce 1948, byť jejich myšlenky byly sdělovány již dříve. Kubešův projekt byl uceleným paragrafovaným textem nové ústavy, odkazujícím v poznámce často na znění ustanovení staré ústavy z roku 1920. Jako svůj oficiální návrh jej převzala strana národně socialistická. Táborského úvahový projekt spočí-

^{2/} Ústavní zákon zo dňa 15. prosince 1938, o zmocnení ku zmenám ústavnej listiny a ústavných zákonov republiky Československej (č. 330/1938 Sb. z. a n.).

^{3/} Vládní nařízení č. 355/1938 Sb. z. a n.

^{4/} Foustka R. N., O nové ústavě, Praha 1947.

^{5/} Meissner A., O budoucí ústavu, Praha 1946.

^{6/} Kubeš V., O novou ústavu, Praha 1948.

^{7/} Táborský E., Naše nová ústava, Praha 1948.

val v dalekosáhlé novelizaci textu staré ústavy z první republiky. Oběma návrhy pronikla tato ústava jako jakýsi mýtus. Třetí projekt, a to návrh V. Procházky ^{8/}, který byl komunistickým oficiálním zpravodajem při přípravě nové ústavy, je koneckonců zpětně vyložitelný z textu ústavy přijaté v roce 1948, zvané Ústavou 9. května. Byl to návrh zcela nové ústavy, lišící se zřetelně od dvou uvedených projektů a na ústavu z roku 1920 navazuje pouze částečně a pragmaticky. O tomto návrhu pojednáme odděleně.

Návrhy Kubeše a Táborského a jejich zdůvodnění se hlásí expresivně k humanistické filozofii Masaryka a Beneše. Oba zejména vycházejí z myšlenek obsažených v Benešově knize *Demokracie dnes a zítra* ^{9/}. Oba návrhy svědčí o snaze zachovat demokratické pořádky a zabránit komunistické moci. Při chvále obou autorů na prvorepublikovou ústavu a při jejím uznání jako východiska pro ústavu novou, oba autoři reagují na vlastní bilanci jejich předností i některých vad. Nicméně jestliže usilují o pokud lze co nejmenší počet změn, ústavu mýtizují.

Oba projekty nehonorují vždy realitu, především slovenskou emancipaci. Stojí na půdě čechoslovakismu. *Expressis verbis* je to vyjádřeno převzetím preambule k staré ústavě do Kubešova projektu i se slovy „My, národ československý ...“ Vyplyvá to u obou projektů z toho, že počítají se zemským zřízením s třemi zemskými sněmy a třemi zemskými vládami. Parlament by byl jednotný pro celý stát, což by znamenalo možnost majorizování slovenské reprezentace. V alternativní variantě by se rozestupoval na tři národní rady se zákonodárnou pravomocí pro jednotlivé země. Členy celostátní vlády by byli pověřenci pro tyto tři země.

Po zkušenostech se senátem v první republice obsahují oba projekty jednokomorovou soustavu. Pokud jde o jakousi druhou komoru, připouští Táborský státní radu jako poradní sbor odborníků. Týž autor na jednom místě svých úvah s vědomím přechodu k státu duálnímu nevyklučuje druhou, národnostní komoru paritně složenou, eventuálně s odděleným hlasováním.

Pokud jde o strukturu nejvyšších orgánů, oba dva autoři se vyjadřují pro radikální posílení exekutivy, zejména pro rozmnožení pravomocí prezidenta. Táborský přitom jde až tak daleko, že na text staré ústavy míní alogicky naroubovat systém prezidentský v podobě blízkící se americkému vzoru. Prezident by měl být volen lidem a lidem by mohl být na základě usnesení parlamentu odvolán. Příslušelo by mu právo nařizovací, čímž by měl být odstraněn dualismus moci vládní a výkonné. Měl by právo zákonodárné iniciativy. Vláda by byla jeho poradním a pomocným sborem. Zavedení parlamentních tajemníků by byla posílena spolupráce parlamentu s resorty. Tento akcent na exekutivu je u obou autorů motivován zkušeností s hypertrofií politického stranictví za první republiky. Oba počítají s redukcí počtu stran. Kubešův projekt přináší rozsáhlou úpravu politických stran. Jejich vznik i rozpustění je v něm svěřen vládě s možností odvolat se

^{8/} Procházkův projekt je obsažen s určitými korekturami provedenými po únoru 1948 v ústavním zákonu ze dne 9. května 1948 (č. 150/1948 Sb.) a v důvodové zprávě k němu.

^{9/} E. Beneš: *Demokracie dnes a zítra*. Čin, Praha, 1946.

k ústavnímu soudu. Tábořský počítá rovněž s význačnou úlohou ústavního soudu v politickém stranictví, tentokrát k návrhu parlamentu.

Pokud jde o místní správu, počítají oba s okresními a místními národními výbory, nikoli s orgány župními či krajskými. Silné postavení svěřuje Kubešův projekt vedoucím oddělení úřadu národního výboru v dozoru na dodržování právního řádu.

Ústavní úprava soudnictví v obou projektech vychází z úpravy v 1. republice jako osvědčené. Počítá však se zavedením nižšího správního soudnictví. Ústavnímu soudu se dostává v Kubešově projektu silného postavení. Mimo jiné má ústavní soud být nejen garantem hierarchie objektivního práva, ale i subjektivních práv fyzických a právnických osob. Tábořský počítá se zvláštním volebním soudem.

V kapitole o občanských právech Kubešův projekt zdůrazňuje svobodu jednotlivce a účinnost sankcí za porušení ústavních práv a svobod občanů (zvláštní výbor parlamentu, civilní žaloby, ústavní soud). Návrhy obou obsahují i práva hospodářská a sociální.

Co se týče ekonomických ustanovení, vrcholně důležitá je v Kubešově projektu petrifikace statu quo pro míru znárodnění. U obou návrhů je poskytnuta ústavní ochrana nejen soukromému, ale i družstevnímu a státnímu vlastnictví a podnikání, a stanoven je státní hospodářský plán pojatý ovšem úže, než jej známe z doby komunistické.

Od obou uvedených projektů se liší návrhy Procházkovy. Ve své podstatě jsou plodem myšlenky o specifické cestě k socialismu, zakázané Stalinem v roce 1947, vybavené však určitou setrvačností s kompromisním ohledem na předúnorový poměr politických sil.

Procházkův projekt byl dvouvrstevný. Jedna vrstva navazovala na ústavu z roku 1920, což se projevilo zejména v struktuře nejvyšších orgánů, která zachovávala individuální hlavu státu a vztahy typické pro dělbu moci v parlamentním systému. Stalo se tak pragmaticky s ohledem na osobu Benešovu, s jehož podpisem ústavy se i po únorovém puči eventuálně ještě počítalo. Parlament byl jednokomorový. Funkci kontroly ústavnosti zákonů paradoxně přebíralo předsednictvo Národního shromáždění. Projekt převzal i klasická práva a svobody a výrazně zakotvoval ústavě z roku 1920 neznámá práva sociální.

Těžiště projektu tkvělo v druhé vrstvě, v nových, poválečných ústavních institucích. Ty lze zkratkovitě označit jako tři velká „N“. Jsou to: nacionalizace, nové řešení národnostní otázky a národní výbory. Projekt ústavně stvrzoval znárodnovací dekrety, které pak byly po únoru 1948 rozšířeny o novou etapu znárodnění (vedle klíčové ekonomiky podniky s počtem nad 50 zaměstnanců). Půda s maximální výměrou 50 hektarů byla ponechána soukromému vlastnictví.

Pokud jde o Slovensko, projekt vycházel ze svébytnosti a rovnoprávnosti slovenského národa. Stvrzoval slovenské národní orgány. Slovenskou národní radu a Sbor pověřenců jako orgány autonomie, tedy uspořádání asymetrické relativizující princip rovnosti. Znamenalo to podstatnou diskontinuitu s ústavou z roku 1920.

Národní výbory, spolu s Národním shromážděním se podle Procházkova projektu staly páteří veškeré státní moci.

Tento projekt byl po určitých korekturách plynoucích z únorové porážky demokracie a soukromého vlastnictví přijat v květnu 1948 pod názvem Ústava 9. května. Již od svého přijetí byla nefunkční, byla fiktivní fasádou faktické ústavy, spočívající v neomezené nedělitelné moci politbyra komunistické strany, jeho aparátu a politické policie.

Nakonec v r. 1960 berou za své v nové tzv. socialistické ústavě^{10/} i ryze formálně demokratické pozůstatky dělby moci a juristicky formulovaných občanských práv. Experesivně a nefiktivně je vyjádřena vedoucí úloha komunistické strany ve státě a společnosti.

Záblesky návratu k mýtu ústavy první republiky přináší šedesátá léta a zejména pak rok šedesátý osmý. Jediným přínosem tohoto roku v sféře ústavy zůstala v důsledku ozbrojené sovětské intervence federalizace státu,^{11/} ta byla negací čechoslovakismu. Kontinuální bylo naopak zakotvení ústavního soudu, který měl oproti ústavě z roku 1920 rozhodovat i o ochraně ústavních práv a svobod, pokud neexistovala jiná soudní ochrana. Z důvodů intervence a tzv. normalizace nebyl ustaven.

Po revoluci z roku 1989 se objevují podněty z bilance ústavy z roku 1920 při přípravě české ústavy. Rozbor tohoto fenoménu v české ústavě by si vyžádal další, širší kapitolu.

^{10/} Ústava československé socialistické republiky ze dne 11. července 1960 (č. 11/1960 Sb.).

^{11/} Ústavní zákon ze dne 27. října 1968, o československé federaci (č. 143/1968 Sb.).