

## Kulatá výročí říjnových dnů

V těchto dnech se upíná všeobecná pozornost k stému výročí vzniku Československa jako samostatného státu. Náš časopis (1918, LVII, s. 349 a násl.) v redakčním textu líčí, že: *„závratná radost zmocnila se vsí duše československého národa v památný den 28. října 1918, jenž po staletém utlačování, po nezměrných utrpeních a soustavném pokořování přinesl mu dlouho a tak toužebně všemi očekávanou svobodu,“* a popisuje, *„co útrap duševních [...] vytrpěti musil právě český právník“* nad právem, jež *„přijímal z rukou tehdejší moci státní“*. Inu, co na tom, že titíž odpovědní redaktoři před dvěma roky psali, jaké *„radostné vzrušení zmocnilo se českého světa právníckého“* u příležitosti čestného doktorátu uděleného právnickou fakultou české univerzity v Praze následníku trůnu Karlovi, který už před lety *„získal si v národě českém nejhlubší oddanosti, úcty a upřímné lásky“* (Právník, 1916, LV, s. 161). Co na tom, že titíž redaktoři psali, jak za Františka Josefa I. byla *„vybudována celá hrdá budova české vědy právní, o niž, jakož i o jiné obory věd, si [...] císař a král [...] nezměrných zásluh zjednal“* (Právník, LV, s. 833). V říjnu 1918 zkrátka trhnul oponou čas a Právník oslavoval místo habsburského majestátu Masarykova génia.

František Weyr označil v *Soustavě československého práva státního* tento mezník v našem státním vývoji za *„radostnou událost“* a takto ji vnímala jistě většina Čechů a Slováků. *„Všude ruch a jásot, tvořily se houfy, řečnilo se na různých místech a debatovalo,“* píše o 28. říjnu v pamětech Cyril Horáček. Všeobecné nadšení Čechů a Slováků z nové republiky odrazil zákon ze 14. října 1919 č. 555 Sb., stanovující v § 1, že: *„Dvacátý osmý říjen prohlašuje se za každoroční svátek státní.“* Dnes český zákon 245/2000 Sb. stanoví, že 28. říjen je státním svátkem jako *Den vzniku samostatného československého státu*. Ve Slovenské republice zákon 243/1993 Z. z. prohlašuje *Deň vzniku samostatného československého štátu* za památný den. Jako by to naznačovalo mírný rozdíl ve vnímání obou národů. Češi si prostě váží Československa o něco víc – rozdílně od Slováků neslaví jako státní svátek den přijetí Ústavy vlastního státu a připomínání 28. října zastihuje i oslavy Dne obnovy samostatného českého státu připadajícího na 1. leden. Možná je to také tím, že Češi se víc ztotožnili s Československem jako se svým státem (i proto, že vznikl s velkou podporou lidu, zatímco vznik České republiky zdejší lid více méně vzal na vědomí jako výsledek dohody politiků) a první republiku mnohdy vnímají jako demokratický ideál, zejména díky impozantní postavě prezidenta T. G. Masaryka. Snad jsme také víc zahleděni do minulosti, třebaže podle průzkumu pro Post Bellum pětina Čechů už neví, kdy ČSR vznikla.

V těchto dnech uplynulo centenarium od vzniku státu, který už pětadvacet let neexistuje. Státu, který začal i skončil jako stát demokratický, ale za jehož trvání se také půlstoletí střídaly režimy spíš více než méně odpudivé a brutální, státu, který byl za svého bytí třikrát napaden a dvakrát okupován. Jednou byl – v předvečer druhé ze světových válek *de facto* téměř na šest let roztržen. Krátce předtím největší nepřítel Československa dočasně obsadil 28 tisíc km<sup>2</sup> jeho příhraničního území a krátce po osvobození Československa z něho jeho tehdy největší spojenec odtrhl a navždy si přisvojil 12 tisíc km<sup>2</sup> východních území. A zanedlouho si Sovětský svaz vytvořil z Československa za vydatné pomoci našich domácích činitelů svůj satelit...

Počátkem tohoto měsíce je to 80 let, co Německo a Polsko obsadily podstatnou část československého pohraničí a co se Československo změnilo v druhou republiku. V tomto

měsíci je to 70 let, co byl přijat zákon o táborech nucené práce č. 247/1948 Sb., zařízeních, kde se bez soudu ocitly desetitisíce lidí z vůle příkazovacích komisí. Uplynulo také půlstoletí, co v pátek 18. října 1968 schválilo Národní shromáždění smlouvu o podmínkách dočasného pobytu sovětských vojsk na československém území. A je to 30 let, co bezpečnostní orgány rozehnaly v Praze na Václavském náměstí pokojnou demonstraci za použití pendreků, vodních děl, obrněných transportérů a psů. Rovněž to jsou výročí spojená s říjnem 2018, která by se neměla vytratit z paměti jen proto, že se ocitají ve stínu jubilea vzniku Československé republiky.

Nedlouho po vzniku našeho někdejšího státu vytkli jeho názvu *Josefa a Karel Čapkové*, že to je „slovní slepenec“ vyvolávající „dojem také politického slepence. [...] Řekli byste, že je to politické dvojspreží, které se příležitostně může zase rozdělit a je dočasně spojeno jen nějakým ústavním řemenem.“ Souzní to s otázkou, již Jan Patočka položil na samém konci předválečného Československa: „musíme se ptát, zdali vůbec existovala nějaká společná ideová koncepce první republiky, zdali si někdo skutečnost tohoto pestrého, bohatého a možnostmi přeplněného útvaru vzal vůbec vážně na vědomí a promyslel ji bez fantazií a iluzí“.

Tak dalece bratři Čapkové o sedmnáct let dříve nepřemýšleli, ale ač chápali, že označení Československa bylo „utvořeno jistě ze silných politických důvodů“, kladli si otázku, „je-li ušito k neroztrhání“. Dokonce zaznamenali – a snad si nevymýšleli – že „ve francouzských šantánech užívají toho slova jako něčeho ukrutně humorného, co samo sebou musí každého rozeselit“. Nestalo se poprvé, že se značka, která snad ze začátku vyvolávala někde úsměšky, nakonec dobře zapsala. Hodně lidí pracovalo pro dobré jméno Československa. Byli to nejen naši technici, umělci, vědci, sportovci a také vojáci, díky nimž se československý stát ve světě dobře zapsal. Dalo by se namátkou připomenout, že 11. října před padesáti lety zemřel *Leopold Šrom*, československý stíhací pilot Royal Air Force, který za druhé světové války sestřelil větší počet nepřátelských letadel, v roce 1944 nastoupil na východní frontu a vyslán na pomoc Slovenskému národnímu povstání se stal nejúspěšnějším stíhačem v povstaleckém letectvu. Je to půlstoletí, co v říjnových dnech proběhly v Mexiku letní olympijské hry, ze kterých českoslovenští sportovci přivezli třináct medailí – z toho *Věra Čáslavská*, *Milena Duchková*, *Miloslava Rezková* a *Jan Kůrka* celkem sedm zlatých. Před padesáti lety byl také v našich kinech promítán právě dokončený *Spalovač mrtvol* režiséra *Juraje Herze*, jedno z klíčových děl československé nové vlny. Před šedesáti lety probíhala i v říjnových dnech světová výstava EXPO 1958, na které Československo získalo řadu úspěchů včetně Zlaté hvězdy za pavilon *Františka Cubra*, *Josefa Hrubého* a *Zdeňka Pokorného* s expozicí podle scénáře *Jindřicha Santara*. Sto pět let uplyne 27. října ode dne, kdy se narodil *Otto Wichterle*. Před sto dvaceti lety se 22. října narodil *Bedřich Šupčík*, první olympijský vítěz za Československo na VIII. olympijských hrách v Paříži v roce 1924. Mohli bychom pokračovat a výčet by zabral dosti stran. Mnoho mužů a žen pracovalo pro Československo a název zaniklého státu na mnoha místech světa nevyvanul z paměti.

Přece jen ale měli bratři Čapkové dost pravdy, když v lednu 1922 do *Lidových novin* napsali, že „ani Čech, ani Slovák není Čechoslovák; a je docela pochopitelné, že Němec z Liberce nebo Maďar ze Žitného ostrova, i kdyby zvláštní náhodou byl loajální, se také necítí zrovna Čechoslovákem“. A ač předválečné Československo patřilo k těm státům, které se v Evropě chovaly k menšinám na tehdejší poměry vzorně, přece jen mohlo udělat více, jak si to uvědomoval *Masaryk* a jak na to před devadesáti lety ve *Válce Čechů s Němci* upozorňoval *Emanuel Rádl*. Nešlo jen o národnostní problém německý, ale i o národní problém slovenský, jehož autonomie, přislíbená 30. května 1918 v *Pittsburské dohodě*, byla tak dlouho

odkládána, až ji zástupci některých slovenských politických stran pod vedením Hlinkovy slovenské ľudové strany protiústavně vyhlásili sami. Ale to už se, *rarity stát*, jak jej nazval historik Karel Straka, blížil k zániku. Byl raritní demokratismem v době čelící krizím demokracie, demokratickým zřízením uprostřed sousedů s totalitními nebo autoritativními režimy, takže byl právem považován za výkladní skříň demokracie přes všechny její chyby a nedostatky, na něž poukazovali mnozí, *Ferdinandem Peroutkou* počínaje a *Janem Patočkou* konče. Ale byl to stát raritní i multietnicitou obyvatelstva a tím, že byl – vyjma krátké hranice s Rumunskem – obklopen nepřáteli usilujícími o jeho území, a tedy i odkázaný v případě konfliktu na vojenskou pomoc silného spojence.

Co nám vlastně zůstalo z předválečného Československa? Čechům i Slovákům přátelské soužití, zvláště když ustavením jejich vlastních států odpadly dílčí resentimenty. Oběma nástupnickým státům také republikánské zřízení, které bylo 28. října 1918 fakticky nastoleno v souladu s politickými prohlášeními v *Pittsburské dohodě* a *Washingtonské deklaraci* i při ženevských jednáních představitelů domácího a zahraničního odboje, i když se slovo *republika* ve Sbírce zákonů a nařízení objevilo až 13. listopadu 1918 v prozatímní ústavě (zákon č. 37/1918 Sb.). České republice také vlajka přijatá první republikou, ale až v podobě schválené v roce 1920. Ale jistě toho bylo a je mnohem víc, např. Československá ústava z roku 1920 silně inspirovala práce na ústavě naší republiky. Nejdůležitější však asi je, že ve všeobecné historické paměti – a je přirozeným znakem paměti, že zdůrazňuje především to dobré – přetrvává povědomí o meziválečném Československu jako o slušném a humánním státu.

# Vznik a zánik Československa na pozadí zásady sebeurčení národů

Jiří Malenovský\*

**Abstrakt:** ČSR se konstituovala na základě tehdejší mezinárodněpolitické zásady sebeurčení národů, kterou na ní spojenci aplikovali v mírové Saint-germainské smlouvě. Tato zásada se stala všeobecně závaznou svým vyhlášením v čl. 1 [2] Charty OSN. Její právní obsah je ale nejistý a málo určitý. Nedefinuje jednotně pojem národa, nezajišťuje zcela rovnost mezi národy nároklujícími sebeurčení a neupřesňuje dostatečně náležitosti realizace práva na sebeurčení.

Národy ČSFR využily počátkem 90. let 20. století druhou příležitost k sebeurčení. Mezinárodní právo se v těchto souvislostech neuplatnilo, na rozdíl od práva československého. V nejasné ústavní situaci byla zvolena mimoústavní cesta politických negociací, které respektovaly rovnost zúčastněných národů a které vyústily v ústavní zákon o zániku státu. Právní pochybnosti nicméně budí skutečnost, že Ústavní soud ČSFR nedostal příležitost k výkladu, zda to ústavní řád připouští, a okolnost, že lid coby originární ústavodárce nebyl v otázce druhé příležitosti k sebeurčení dotázán v plebiscitu.

**Klíčová slova:** zásada sebeurčení národů, vznik Československa, zánik Československa, „právo na odtržení“

## Úvod

Symbióza československého a posléze i českého státu s mezinárodním právem je nesa-mozřejměj a vyvolává rozpaky. I když skutečné pohromy pro jeho obyvatele přicházely zvenčí, reakce na ně bývaly zvláštní. V našich poměrech se totiž zahraniční souvislosti jaksi trvale vytěšňují z politických debat. Notorická nesvornost i neschopnost definovat vitální zahraničněpolitické zájmy státu a také se shodnout, jak s nimi naložit, se násobí nejasnou institucionální strukturou sloužící k realizaci zahraniční politiky. To v praxi vede k tomu, že vůli státu navenek nezřídka tlumočí politicky solitérní osobnosti bez obsahově pevného politického mandátu a jejich hlas přehluší projevy vůle spíše slabých vlád. Zvraty v zahraniční politice či alespoň jejich náznaky se proto chronicky opakují. V důsledku nich bývá zahraniční politika státu málo čitelná i předvídatelná, což platí i o jeho postojích k těm či oněm relevantním aspektům mezinárodního práva. To zákonitě tlumí vliv státu ve dvou- i mnohostranných mezinárodních jednáních, a naopak posiluje možnosti jiných států při prosazování konkurujících zájmů.

V posledku běžný Čech vnímá mezinárodní problémy, do nichž se jeho stát opakovaně dostává, jako nesrozumitelné údery zlého osudu. Individuální postoje začasné charakterizují pocity obětí zrazené spojenci a kapitulantství.<sup>1</sup> Ublížené občanské postoje se prolínají s podobnými zahraničněpolitickými reakcemi státu. V jednotlivých případech je jim přizpůsobován výklad mezinárodněprávních norem, za jejichž použití má být daný problém řešen. Takový pokřivený výklad se zpravidla dovolává subjektivně chápaných morálních maxim, jejichž sdílení ze strany jiných států, především velmocí, je naivní očekávat. Řešený mezinárodněprávní problém se pak spíše vyostřuje, neboť zainteresované strany nepoužívají k jeho odstranění stejně definované právní nástroje a prostředky.

\* Prof. JUDr. Jiří Malenovský, CSc., Soudní dvůr Evropské unie, Lucemburk. E-mail: jiri.malenovsky@curia.europa.eu.

<sup>1</sup> Srov. též HLAVÁČEK, P. Jsou Češi zrazovaní národ? *Aktuálně.cz* [cit. 6. 3. 2018]. Dostupné z: <<http://blog.aktualne.cz/blogy/petr-hlavacek.php?itemid=31214>>.

Jinými slovy, mezinárodní právo nejednou deformujeme, ať už z neznalosti, nebo vlivem rozličných vnitropolitických zájmů či ideologických prefabrikátů, které nejsou objektivně způsobilé být relevantně použity v mezinárodněprávní argumentaci adresované jiným subjektům tohoto práva. Takto retušované některé mezinárodněprávní postoje státu v minulosti „nasávala“, hájila a šířila československou odbornou obcí i občanskou společností nauka mezinárodního práva.<sup>2</sup> V součinnosti československé zahraniční politiky a nauky se tak etabloval uzavřený okruh mnohdy neortodoxních mezinárodněprávních argumentů, které nebyly jinými státy ani zahraniční vědou brány vážně a podle okolností byly považovány za naivní, anebo zaujaté.

Je na pováženou, že ani v roce 2018, tři desítky let poté, kdy byla v Československu obnovena demokracie, v podstatě neexistují zasvěcené mezinárodněprávní studie, které by překonanou argumentační ekvilibristiku, ba některé přežívající mezinárodněprávní mýty uvedly na pravou míru. Platí to například i o událostech let 1938 a 1968. Krátký rozsah předepsaný pro tento příspěvek nezbytně vedl k selekci. Omezí se na poznámky ke složité symbióze Československa s mezinárodním právem v dobách jeho vzniku a zániku. Je zářimován zásadou rovných práv a sebeurčení národů, kterou nyní vyhlašuje čl. 1 [2] Charty OSN z roku 1945.

## 1. Zásada sebeurčení a „první příležitost“

ČSR je produktem první světové války a jedním z výsledků nového územního uspořádání v Evropě. Předtím tradičně používané uzlové argumenty v českých státoprávních pozicích, založené na historických právech (požadavek obnovy samostatné existence zemí Koruny české, který odůvodňuje skutečnost, že Habsburkové porušili svou smlouvu s českým národem, a tak jej zradili),<sup>3</sup> přestaly na počátku 20. století v tehdejších kvasícím mezinárodním společenství rezonovat. Na rozdíl od hodnot vlastních dozrívajícímu tzv. evropskému koncertu se totiž v Evropě postupně zabydloval *národní (národnostní) princip*, jenž podněcoval utlačované národy k boji za *svobodu*, k tomu, aby se cizího mocenského útlaču aktivně zbavily, a na ostatní státy apeloval, aby se v tomto nápravném procesu zdržely zásahů ve prospěch utlačujícího mocnáře.<sup>4</sup> Důraz byl spíše kladen na přirozené hranice národního státu, zohledňující vůli jeho občanů,<sup>5</sup> než na hranice historické, implikující axiologicky nepřesvědčivou kontinuitu demokratického státu s preexistující božskou monarchií. Současně převažovalo přesvědčení, že zásada „sebeurčení národů“, jež uvedený národní princip vyjadřovala, má toliko politické, tedy iniciační účinky, nikoli povahu mezinárodněprávní, tedy způsobí tyto účinky efektivně konzervovat.<sup>6</sup>

Uvedeným idejím, spojeným s pojmem *politického národa* a blízkým severoamerickému a francouzskému vzoru, konkurovala v diskusích o poválečné Evropě jiná idea. Její zastánci prosazovali stát, jehož hranice jsou určeny na základě etnografických hledisek<sup>7</sup> a podřizují se tak zájmům sebeurčení *národa etnického*. Uvedený souběh lze pochopit

<sup>2</sup> Srov. např. MALENOVSKÝ, J. – NOVOTNÁ, K. Mezinárodní právo veřejné. In: MASOUST, Z. (ed.) *Právo a stát na stránkách Právnicka. 150 let českého právního časopisu*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2011, zejm. s. 324–342.

<sup>3</sup> Srov. např. Slavnostní prohlášení české nezávislosti z 18. října 1918 podepsané v Paříži (tzv. „Washingtonská deklarace“). Dostupné z: <<http://www.vhu.cz/exhibit/washingtonska-deklarace/>>.

<sup>4</sup> LE FUR, L. *Nástin mezinárodního práva veřejného*. Praha: Orbis, 1932, s. 50–51.

<sup>5</sup> COT, J.-P. – PELLET, A. – FORTEAU, M. *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article. Tome I*. 3<sup>e</sup> édition. Paris: Economica, 2005, s. 337.

<sup>6</sup> Srov. i HOBZA, A. *Úvod do mezinárodního práva mírového. Část I*. Praha, 1933, s. 74.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 372.

s ohledem na vývoj první světové války, jež směřovala k rozvalu a zániku dvou multinacionálních monarchií – Rakouska-Uherska a Osmanské říše. Boj proti nim byl proto logicky veden jak s cílem národního osvobození, tak s cílem demokratizačním, republikánským. Jednotlivé proudy odboje akcentovaly podle svého zaměření ten či onen cíl. Tím se v existenci moderního evropského státu proluly myšlenky liberalismu a nacionalismu.<sup>8</sup>

O kompromis mezi oběma pojetími se pokusilo Čtrnáct bodů prezidenta Spojených států Th. W. Wilsona z 8. ledna 1918, (dále jen „Wilsonovy body“).<sup>9</sup> Tento významný anticipující dokument lze označit za jakýsi „akční plán“ boje evropských národů za své osvobození. Sepsala jej hlava velmoci, jež ve své ústavě bezvýhradně zakotvila koncept politického národa. Připouštěl však vznik či obnovu některých evropských států na základě etnického principu (Itálie nebo Polsko). A to přesto, že v té době mezi vítěznými velmocemi převládala tendence k tomu, delimitovat hranice nových a obnovovaných států ve shodě s pojetím románským a anglosaským, tedy s odhlédnutím od otázek etnicity, rasy či historických práv.<sup>10</sup>

Československá odborná produkce většinou ignorovala okolnost, že bod X Wilsonových bodů neposkytuje českým sebeurčovacím aspiracím specifickou podporu a je nadto velmi zdrženlivý. Omezuje se na doporučení, poskytnout neupřesněným „národům Rakouska-Uherska“ „první příležitost autonomního rozvoje“ („*the first opportunity of autonomous development*“). Československý národ nezmiňuje. Nejen mlčí k historickým nárokům, ale nepřímě je dokonce vylučuje, a to na rozdíl od Belgie či balkánských států, jímž se věnují jiné body dokumentu. Svědčí o tom použitý obrat „první příležitost“. Setrvává konečně u nabídky autonomie, a s nezávislostí tedy nepočítá. Takto „vlažně“ a vágně definovaný Wilsonův postoj povzbudil na jedné straně Rakousko, aby ještě v říjnu 1918 odmítalo vznik českého státu a požadovalo přeměnu Předlitavska ve spolek národních států (tzv. Karlův manifest), a na straně druhé inspiroval německé obyvatelstvo k neúspěšnému pokusu vyhlásit vzápětí po vzniku československého státu německou část Čech za provincii státu německo-rakouského.<sup>11</sup>

Hlavní politické dokumenty, jež předznamenal vznik Československa,<sup>12</sup> vesměs spatřují legitimitu jeho budoucí existence výlučně ve skutečnostech jemu vlastních, a to konkrétně v záměru zbavit se „cizí nadvlády“ a v ozbrojeném spojení proti společnému nepříteli, císařství německému a rakousko-uherskému. Francie připouští mimo to historickou kontinuitu československé státnosti a deklaruje „nepromlčitelnost historických práv národů“.<sup>13</sup> Žádný z těchto historických dokumentů se naopak nedovolává normativ-

<sup>8</sup> COT, J.-P. – PELLET, A. – FORTEAU, M. *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article. Tome I.*, s. 337–338.

<sup>9</sup> Překlad do češtiny in: HOZBA, A. *Dokumenty ke studiu mezinárodního práva*. Praha, 1931, s. 9–12.

<sup>10</sup> Srov. LE FUR, L. *Nástin mezinárodního práva veřejného*, s. 56.

<sup>11</sup> Srov. PEKAŘ, J. *Dějiny československé*. Praha: Akropolis, 1991, s. 228 a 233.

<sup>12</sup> Nóta dohodových vlád Wilsonovi z 10. 1. 1917; Deklarace francouzské vlády, kterou se uznává právo československého národa na samostatnost a Národní rada československá za nejvyšší orgán, spravující veškeré zájmy národa; Prohlášení britské vlády, jímž Čechoslováci se uznávají za spojenecký národ, jejich armády za válečnou stranu a Československá národní rada za představitel budoucí československé vlády; Prohlášení Spojených států amerických, jímž se uznává Národní rada československá za vládu de facto a vojsko její za válečnou stranu a jímž se projevuje ochota vstoupiti ve styk s takto uznanou faktickou vládou; Nóta japonského velvyslance obsahující japonské uznání československé armády za válečnou stranu a Národní rady za orgán mající vrchní dozor nad touto armádou; Prohlášení ministerského předsedy italského Orlanda, jímž vykládá smlouvy Národní rady sjednané s italskou vládou jako uznání Národní rady za vládu de facto; Nóta francouzského ministra zahraničních věcí ze dne 15. října 1918, již vláda francouzská úředně uznává prozatímní vládu československou. Srov. HOZBA, A. *Dokumenty ke studiu mezinárodního práva*, s. 300–309.

<sup>13</sup> Srov. Deklaraci francouzské vlády, kterou se uznává právo československého národa na samostatnost a Národní rada československá za nejvyšší orgán, spravující veškeré zájmy národa. In: HOZBA, A. *Dokumenty ke studiu mezinárodního práva*, s. 301. Třeba vzít v úvahu důvod této „empatie“ k českým historickým právům. Upozorňuje na něj bod VIII Wilsonových bodů, jenž



ního vlivu zásady sebeurčení národů, jež by byla způsobila legitimovat změny hranic v Evropě obecně, nejen v případě Československa.

Teprve v politických dokumentech z první poloviny října 1918 se vynořují prvky vztahu mezi československým národem a územím, na němž tento národ může uplatnit sebeurčení. V nótě ministra Beneše spojeneckým vládám ze dne 14. října 1918 se vyhláší: „*Z vůle našeho národa a našich armád běheme dnes do svých rukou [...] řízení politických osudů československých zemí*“.<sup>14</sup> Nóta francouzského ministra zahraničních věcí z 15. října 1918 se na jednom místě zmiňuje o „*zemích českých a slovenských*“, na jiném místě o „*zemích československých*“.<sup>15</sup> Vlády dalších spojeneckých států se naopak k územnímu komponentu sebeurčovacího požadavku československého národa nijak nevyjadřují.<sup>16</sup> Územní rozměr československé svrchovanosti byl proto vyjasněn až pařížskými mírovými smlouvami, což vzala na vědomí Smlouva mezi čelnými mocnostmi spojenými i sdruženými a Československem („*la Tchéco-Slovaquie*“), podepsaná v Saint-Germain-en-Laye dne 10. září 1919 a uložená ČSR u depozitáře 16. července 1920 (dále jen „Saint-germainská smlouva“).<sup>17</sup>

Saint-germainská smlouva přispěla k upevnění politické zásady sebeurčení národů v praxi tehdejšího mezinárodního společenství. V tomto ohledu, *za prvé*, rezignuje vědomě na etnické hledisko a definuje národ ve vazbě s územím jeho státu. Tento národ (*peuple*) sdružuje společenství osob, které na československém území žijí a hodlají se společně podílet na řízení svých politických záležitostí. Je to tedy společně sdílené území, které determinuje národ, nikoli naopak. S teritoriálním vymezením národa se komplementárně propojuje smluvní závazek ČSR poskytnout „všem obyvatelům“ ochranu a svobody bez ohledu na původ, státní občanství, jazyk, rasu nebo náboženství (čl. 2 Saint-germainské smlouvy), jakož i konstatování, že ČSR uznává za své příslušníky (*ressortissants*) *ipso facto* (*de plein droit*) příslušníky německé, rakouské a uherské, s bydlištěm nebo domovským právem na československém území, pravda, s výhradou opce (čl. 3).

*Za druhé*, Saint-germainská smlouva důsledně upouští od dosud zavedeného pojmu „československého národa“. Nahrazuje jej hned čtyřmi státotvornými národy (*peuples*), a to Čech, Moravy, části Slezska a Slovenska (druhý odstavec preambule), k nimž se připojil pátý, a to „národ jihokarpatských Rusínů“ (třetí odstavec preambule).

*Za třetí*, Saint-germainská smlouva konstatuje, že uvedené národy „*z vlastní vůle rozhodly se spojit a že se skutečně spojily trvalým spolkem*“ (druhý odstavec preambule), jinými slovy, že projevíly individuálně i společně svou vůli k sebeurčení. Neupřesňuje ovšem, jakým způsobem svou sebeurčovací vůli projevíly. Jak známo, spojenci nepožadovali, aby byl uspořádán plebiscit. Spokojili se s určitými implicitními kolektivními jednáními, na nichž se ovšem nepodíleli všichni příslušníci, ba ani jejich většina (vznik československé armády a její boj proti společnému nepříteli, vznik a uznání prozatímní československé vlády se sídlem v Paříži, nebo prohlášení českých poslanců z 9. října 1918, že trvale opouštějí vídeňský parlament a přetrhávají navždy pouta s Rakouskem<sup>18</sup>). Vůle sloven-

odsuzuje „*bezpráví, spáchané na Francii Pruskem v roce 1871 v záležitosti Alsaska-Lotrinska, které kalilo světový mír téměř padesát let*“. Zkušenost obou států s historickým útlakem páchaným germánským živlem je tedy srovnatelná.

<sup>14</sup> Srov. HOBZA, A. *Dokumenty ke studiu mezinárodního práva*, s. 307.

<sup>15</sup> Srov. ibidem, s. 308–309.

<sup>16</sup> Srov. dokumenty Britská vláda bere na vědomí československé sdělení o ustavení prozatímní vlády; Srbská vláda uznává prozatímní vládu československou; Vláda italská uznává prozatímní vládu československou. In: HOBZA, A. *Dokumenty ke studiu mezinárodního práva*, s. 310–312.

<sup>17</sup> Srov. Sbírka zákonů a nařízení č. 508/1921. Rozhodným zněním pro případy sporů o výklad je verze francouzská.

<sup>18</sup> Srov. Nótu ministra Beneše spojeneckým vládám o utvoření prozatímní vlády československé ze dne 14. října 1918. In: HOBZA, A. *Dokumenty ke studiu mezinárodního práva*, s. 307.

ského národa založit trvalý spolek s národy v českých zemích se primárně vyvozovala ze společné vůle slovenských a českých organizací amerických, projevené 30. května 1918 v Pittsburghu, za návštěvy T. G. Masaryka,<sup>19</sup> tedy z aktu nesamozřejmé legitimacy.

Konečně, *za čtvrté*, Saint-germainská smlouva se nijak nedovolává historických práv, jakkoli prvek kontinuity státu zjevně ovlivnil delimitaci jeho západních hranic.<sup>20</sup> Omezila se na neutrální konstatování, že spojení (*union*), které kdysi trvalo mezi bývalými monarchistickými státními útvary v českých zemích na straně jedné, a mezi ostatními územími bývalé monarchie rakousko-uherské na straně druhé, „navždy a zcela přestalo“ (*a définitivement pris fin*) (první odstavec preambule). Spojenci (s jistou výjimkou Francie) tím zřejmě dali najevo, že ani ideu kontinuity dřívějších feudálních útvarů a nové demokratické republiky, ani argument jakési nápravy historické křivdy nepovažují v poměrech 20. století za relevantní.

## 2. Jak bylo s „první příležitostí“ naloženo?

Ústava ČSR z roku 1920<sup>21</sup> uspokojila spojence v prvé řadě tím, že akcentovala úlohu svrchovaného *československého lidu* coby tvůrce i správce své „demokratické republiky“. Termín „národ“ nepoužívá, a pokud mezi občany ČSR v určitých ohledech rozlišuje, činí tak spíše podle jejich jazyka než podle jejich národní příslušnosti (§ 128–133), jakkoli ovšem výslovně zakázala „násilné odnárodňování“ (§ 134). Dala nepokrytě přednost pojetí politického demokratického společenství před předválečnými „národními“ hodnotami.

Tato koncepce se nicméně nestačila vžít. První úder jí nasadila německá ireidenta v Sudetech a později ji neutralizovala transformace ústavních vztahů mezi Čechy a Slováky. Ústava ČSR z roku 1948<sup>22</sup> sice označuje „lid“ za jediný zdroj moci ve státě (čl. I), vzápětí však upřesňuje, že ČSR je „jednotný stát dvou rovnoprávných slovanských národů, Čechů a Slováků“ (čl. III [1]). Navrací se tedy k pojmu „národa“ a definuje jej etnický („slovanské národy Čechů a Slováků“). Tím nově definuje nositele suverenity v ČSR. Etnický profil státu svým způsobem nadřazuje jeho území, které „tvoří jednotný a nedílný celek“ (čl. II [2]). Územně definované národy Čech, Moravy a části Slezska, které se podle Saint-germainské smlouvy dobrovolně spojily ve společném státě, z nové koncepce mizí. Ústava z roku 1948 je přetavila v jediný „národ Čechů“. Naopak vazba tohoto národa s národem Slováků se stala základem svrchovanosti státu a byla dále institucionálně rozvinuta a prohloubena jeho federálním uspořádáním z roku 1968.<sup>23</sup>

Ústava ČR z roku 1992 navázala na Ústavu ČSR z roku 1920 i na Saint-germainskou smlouvu. V nových podmínkách jednoho ze sukcesorských útvarů ČSR se vrací k důrazu na pojem „lidu“. Obdobně jako Saint-germainská smlouva determinuje teritorium státu. Klade totiž ústavotvornou vůli do úst „občanům České republiky v Čechách, na Moravě a ve Slezsku“, z čehož ovšem nevyvozuje další specifické důsledky na úrovni územního uspořádání (první odstavec preambule).

Ústava z roku 1920 naplnila očekávání spojenců dále v tom, že nijak nedeklarovala případnou historickou kontinuitu státu. Jak již bylo zmíněno, „historická práva“ při vzniku ČSR prakticky nehrála roli a hranice s Německem, stanovená mírovými smlouvami s ohle-

<sup>19</sup> PEKAŘ, J. *Dějiny československé*, s. 226–227.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 234.

<sup>21</sup> Zákon č. 121/1920 Sb. Zákon ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky.

<sup>22</sup> Ústavní zákon č. 150/1948 Sb. ze dne 9. května 1948: Ústava Československé republiky.

<sup>23</sup> Ústavní zákon o československé federaci č. 143/1968 Sb. ze dne 27. října 1968.



dem na ně, byla od počátku zpochybňována ve světle zásady sebeurčení a trpěla nedostatečnou mezinárodní autoritou. Tato diskrepance vyplynula do popředí ve 30. letech 20. století. Tehdejší německý nárok na Sudety stavěl na tvrzení, že tamní německé obyvatelstvo bylo v rozporu s Wilsonovými body a proti své vůli vtěleno do československého státu, který je údajně systematicky utlačoval. V souladu se zásadou sebeurčení se proto žádalo, aby sudetští Němci mohli rozhodnout o svém návratu do Německa (*Heim ins Reich*) cestou odstoupení území Sudet. Hranice s ČSR byla Německem označována ve smyslu národnostním za života neschopnou.<sup>24</sup>

Britský premiér Chamberlain v reakci na německý požadavek v rozhovoru s Hitlerem v Berchtesgadenu 15. září 1938 prohlásil, že proti oddělení Sudet od ostatního Československa v zásadě nemá námitek, „za předpokladu, že budou moci být překonány praktické obtíže“.<sup>25</sup> Historický argument ve prospěch stability stávající hranice tedy nijak neuplatnil. Takový argument ostatně nebyl vznesen ani československou vládou, když odpovídala 19. a 21. září 1938 na britsko-francouzské návrhy, zjevně proto, že pro něj neexistoval negociační prostor.<sup>26</sup>

Ústava ČR z roku 1992 se naproti tomu dovolává „obnovy samostatného českého státu“ a „dobrých tradic“ státnosti „zemí Koruny české“ (druhý a třetí odstavec preambule). Ve světle výše uvedeného nicméně působí jako výraz nepochopení mezinárodněpolitických souvislostí vzniku Československa i tehdejší vůle spojenců. Pokud se totiž „dobrých“ monarchistických tradic nedovolávala Ústava ČSR z roku 1920, lze sotva pochopit, proč jsou tyto tradice významné pro Českou republiku coby „demokratický právní stát“. S ohledem na to může naopak tato preambulní proklamace neopodstatněně vyvolávat dojem částečné axiologické diskontinuity ČSR a ČR. Odkaz na zásadu sebeurčení národů (lidu) v Čechách, na Moravě a v části Slezska, jež se uplatnila jak při vzniku ČSR,<sup>27</sup> tak při ustavení České republiky,<sup>28</sup> by býval adekvátnější i synergičtější ve vztahu obou zmíněných ústav.

Kakofonie sborů československých i českých ústavodárců v otázce sebeurčení i toho, kdo je nositelem vnitřní i vnější svrchovanosti ve státě vedle dalších okolností přispěla k neblahému zjištění, že v ČR chybí společný prožitek hlubinného smyslu Ústavy jako celku i povědomí smyslu mnohých ústavních institutů.<sup>29</sup> Zdá se, že Češi sice svou Ústavu trpí, moc se s ní však neidentifikují.<sup>30</sup>

<sup>24</sup> Srov. Dopis A. Hitlera N. Chamberlainovi ze dne 23. 9. 1938. In: *Mnichov v dokumentech. I. Zrada západních mocností na Československu*. Praha: SNPL, 1958, s. 190, a Záznam o poradě u Mnichově ze dne 29. 9. 1938. In: *Mnichov v dokumentech. I. Zrada západních mocností na Československu*, s. 265.

<sup>25</sup> Srov. Záznam N. Chamberlaina o rozhovoru s A. Hitlerem v Berchtesgadenu dne 15. 9. 1938. In: *Mnichov v dokumentech. I. Zrada západních mocností na Československu*, s. 117.

<sup>26</sup> Srov. Odpověď československé vlády na anglo-francouzskou nótu ze dne 19. 9. 1938. In: *Mnichov v dokumentech. I. Zrada západních mocností na Československu*, s. 149–151, a Přijetí anglo-francouzských podmínek československou vládou ze dne 21. 9. 1938. In: *Mnichov v dokumentech. I. Zrada západních mocností na Československu*, s. 169.

<sup>27</sup> Srov. i KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině. 1. díl. 2. vydání*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 31.

<sup>28</sup> Kdyby tomu tak nebylo, nedošlo by k zániku Československa, a jeho česká část by se stala pokračovatelem československého státu.

<sup>29</sup> Srov. MALENOVSKÝ, J. O legitimitě a výkladu české ústavy na konci století existence moderního českého státu. *Právník*. 2013, roč. 152, č. 8, zvl. s. 757–758.

<sup>30</sup> Viz recenze KYSELA, J. Bruncík, M. – Kubát, M. Kdo vládne Česku? Poloprezidentský režim, přímá volba a pravidla hry. Brno: Barrister & Principal, 2017, 144 s. *Právník*. 2018, roč. 157, č. 3, s. 263.

Jednu z dobře viditelných indicií této „odcizenosti“ představuje skutečnost, že takřka denně různé české veřejně činné osobnosti nazývají v českých veřejných sdělovacích prostředcích Českou republiku „Čechami“, aniž by kterýkoli odpovědný úřad jakkoli zasáhl (na Slovensku nese takové označování ČR dokonce známky systematickosti). Je přitom kuriózní, že tato bizarní „územní zkratka“ českého státu je vlastní jen českým a slovenským poměrům, zatímco v zahraničí nikoho neoslovila. Zamě-

### 3. Doplnující poznámky

Československo se konstitovalo na základě dobové *mezinárodněpolitické zásady* sebeurčení národů, kterou ostatně, byť ne zcela koherentně, spojenci aplikovali v mírových smlouvách nejen na ČSR, ale i na jiné státy. Jinými slovy, zmíněná politická zásada se uplatnila po první světové válce v podstatě obecně, a to jak v Evropě, tak částečně i mimo ni, při rozpadu osmanské říše. Je proto vcelku pochopitelné, že vítězné velmoci vyvodily na konci druhé světové války z meziválečné praxe států závěr, že se zásada sebeurčení ustálila v mezinárodněprávní (obyčejový) imperativ, který vyhlásily v Chartě OSN. Její čl. 1 [2] obsahuje jak samu zásadu, tak i princip rovných práv národů. Toto smluvní zakotvení by ovšem nemělo zastřít skutečnost, že *mezinárodněprávní obsah* zásady sebeurčení národů zůstal v praxi států nejistý a málo určitý.<sup>31</sup>

Vskutku, *za první*, neustálil se jednotný koncept národa. Wilsonovy body z roku 1918 kombinovaly politický i etnický přístup. Následné mírové smlouvy dávaly sice přednost pojmu politického národa, ale v meziválečném období se v některých případech nakonec prosadil národ etnický.<sup>32</sup> Subjektem práva na sebeurčení se tak podle okolností mohl stát jak národ politický, tak etnický. Některé národy, jež dosáhly sebeurčení, samy později změnily své parametry v daném ohledu, a to především z důvodu úpadku fungování vnitřních demokratických politických mechanismů. Rekvalifikovaly se z politického národa v národ etnický (viz Ústava ČSR z roku 1948). Tyto ústavní změny neměly v rovině mezinárodního práva žádné důsledky. Mezinárodní společenství nový ústavní status sebeurčení nezpochybnilo. Za slučitelný s mezinárodním právem se považuje dokonce koncept národa, jenž integruje nejen občany daného státu, ale i etnicky homogenní obyvatelé a občany jiných států, za předpokladu, že výkon jeho sebeurčení nenarušuje územní celistvost těchto jiných států.<sup>33</sup>

*Za druhé*, v praxi není zcela zajištěna rovnost mezi národy. Tradiční kazuistický přístup mezinárodního společenství k jednotlivým aspirujícím společenstvím vedl a dosud vede k případům, kdy homogenní nedominantní obyvatelstvo na určitém území sice vykazuje vůli žít pospolu v jediném národním státě, není však z různých důvodů považováno za národ, jenž je oprávněn se takto emancipovat (např. Kurdové).

*Za třetí*, dostatečně se neustálily náležitosti realizace práva na sebeurčení. Týká se to především způsobu, jakým má být dotčené obyvatelstvo konzultováno, aby byla zjištěna jeho většinová politická vůle.

Jak výše uvedeno, na konci první světové války velmoci obecně nepožadovaly plebiscit, což mohlo být odůvodněno mimořádností politické i sociální situace. Nicméně, bylo tomu stejně i v případě Ålandských ostrovů v roce 1921. Tamní švédsky mluvící obyvatelstvo usilovalo o to, odloučit se od Finska a připojit se ke Švédsku. Tříčlenný mezinárodní

ňovat Českou republiku s „Bohemia“, „Bohème“ či „Böhmen“ nikoho nenapadlo. To na rozdíl od Nizozemska, které si pletou s „Holandskem“ snad jen někteří cizinci, kdežto pro nizozemské občany je taková „šifra“ vlastního státu minimálně ve veřejném prostoru naprosto nepřijatelná.

<sup>31</sup> Srov. MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné, obecná část a poměr k jiným právním systémům*. 6., upravené a doplněné vydání. Brno – Plzeň: Doplněk – A. Čeněk, 2014, s. 105–114.

<sup>32</sup> Mnichovská dohoda z roku 1938 byla primárně postavena na kritériu většinové etnické příslušnosti obyvatelstva („*preponderantly German character*“).

<sup>33</sup> Podle nedávno zveřejněných údajů Maďarsko naturalizovalo již milión občanů jiných států maďarského původu a znalých maďarštiny. Naturalizace jim poskytuje v Maďarsku i politická práva, včetně práva volebního. Je vyhledávána zejména občany států mimo EU a Schengenský prostor volného pohybu osob. Tyto jiné státy případně reagují na maďarskou naturalizační politiku vesměs jen opatřeními povolenými mezinárodním právem, např. požadavkem výlučnosti vlastního státního občanství a nepřipustnosti občanství dvojího (např. Slovensko). Srov. *Le Monde*, 17. března 2018.

právní výbor, jenž spor řešil (Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti v té době totiž ještě nebyl ustaven), žádost uvedeného obyvatelstva a Švédska o uspořádání plebiscitu odmítl. Odůvodnil to tím, že obecný požadavek plebiscitu by byl způsobilý rozvrátit systém hranic v Evropě tak, jak je určily mírové smlouvy po první světové válce.<sup>34</sup> Územní celistvost Finska tedy dostala přednost. Opodstatněnost obav výboru potvrdilo chování Německa a Sudetských Němců v 30. letech.

V řadě jiných případů byl plebiscit naopak požadován nebo organizován. Jak uvedl ve svém posudku z roku 2010 ve věci *jednostranného vyhlášení nezávislosti Kosova* Mezinárodní soudní dvůr, ve druhé světové válce se v mezinárodním právu ustavily normy o právu na sebeurčení lidu nesamosprávných území a území podrobených cizímu jařmu, panství nebo vykořisťování.<sup>35</sup> V těchto kvalifikovaných případech právní nerovnosti umožnil totiž stabilizaci pravidel mezinárodního práva široký mezinárodní konsenzus. V poměru k utlačovaným národům tyto vzniklé normy nahradily kazuismus a improvizaci v přístupech mezinárodního společenství.<sup>36</sup>

Stav nesvobody, v němž se utlačovaný národ nachází, s sebou nese jako prvotní podmínku, aby byl ukončen mezinárodně protiprávní stav (tedy požadavek dekolonizace nebo ukončení cizí nadvlády), a následně předpokládá jasný projev již svobodné vůle obyvatelstva (plebiscit), bez nějž nelze mezinárodně protiprávní stav reparovat.<sup>37</sup>

#### 4. Zásada sebeurčení a „druhá příležitost“

17. července 1992 schválila Slovenská národní rada (113 hlasy ze 150 při třech nepřítomných) *Deklaraci o svrchovanosti Slovenské republiky* (dále jen „Deklarace SNR“).<sup>38</sup> Sdělila, že tisícileté úsilí slovenského národa o svébytnost se naplnilo, a vyjádřila vůli slovenského národa „svobodně utvářet způsob a formu národního a státního života“. Deklarovala „přirozené právo slovenského národa na sebeurčení tak, jak to zakotvují i všechny mezinárodní dohody a smlouvy o právu národů na sebeurčení“. Konečně, vyhlásila svrchovanost Slovenské republiky jako základ suverénního státu slovenského národa.

Tento politický dokument se zjevně volně inspiroval *Manifestem slovenského národa* ze 6. října 1938 (dále jen „Manifest“) a v některých ohledech se mu podobá. I uvedený Manifest zmiňuje dlouholetý boj slovenského národa za svobodu, za svébytnost a „sebeurčovací právo“, na jehož základě má být mezinárodně garantována nedělitelnost slovenské národní jednoty a území obývaného tímto národem.<sup>39</sup>

<sup>34</sup> KOLB, R. (ed.). *Commentaire sur le Pacte de la Société des Nations*. Bruxelles: Bruylant, 2014, s. 1257.

<sup>35</sup> Posudek z 22. 7. 2010 Mezinárodního soudního dvora (*Avis consultatif sur la question de la Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo*). MSD tak potvrdil existenci mezinárodněprávní podmínky cizího útoku, jež byla považována za relevantní už v době 1. světové války (viz výše) i po ní. Zmíněný právní výbor ve věci Ålandských ostrovů odmítl odloučení od Finska mj. proto, že dotčené obyvatelstvo nebylo předmětem nespravedlivého zacházení, pronásledování, ani mu nebyla odepřena spravedlnost. Srov. KOLB, R. (ed.). *Commentaire sur le Pacte de la Société des Nations*, s. 1257.

<sup>36</sup> Srov. MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné, obecná část a poměr k jiným právním systémům*, s. 107–110.

<sup>37</sup> Okolnost, že nebyl dosud uskutečněn plebiscit obyvatelstva Západní Sahary, brání výkonu práva na sebeurčení tohoto národa již téměř půl století. Srov. posudek MSD ve věci *Západní Sahary*, I.C.J. Reports 1975, s. 12 a rozsudky SD EU ze dne 21. prosince 2016 ve věci *Conseil/Front Polisario*, C-104/16 P, EU:C:2016:973 i ze dne 27. února 2018 ve věci *Western Sahara Campaign UK*, C-266/16, EU:C:2018:118.

<sup>38</sup> Deklarace Slovenské národní rady o svrchovanosti Slovenské republiky ze 17. července 1992. Dostupné z: <[https://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR/Doc/v\\_deklaracia-o-zvrchovanosti.htm](https://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR/Doc/v_deklaracia-o-zvrchovanosti.htm)>.

<sup>39</sup> Manifest slovenského národa (tzv. Žilinská dohoda) ze 6. října 1938. Dostupné z: <<http://www.just.wz.cz/view.php?cislocianku=2006072106>>.

Mezi oběma texty však existují i rozdíly. Deklarace SNR zdůrazňuje mezinárodněprávní základ práva na sebeurčení (o československém právu se vůbec nezmiňuje) a opakovaně ohlašuje „svrchovanost“ Slovenské republiky, tedy používá pojem, který v Manifestu chybí. Zatímco z Manifestu vyplývá, že důvodem k uplatnění práva na sebeurčení se stala Mnichovská dohoda, která „podstatně změnila státní a politické poměry ve střední Evropě“, z Deklarace SNR naopak není patrná určitá konkrétní skutečnost, která vedla k jednostrannému vyhlášení svrchovanosti Slovenské republiky v daný okamžik.

Z citovaného znění Deklarace SNR je zřejmé, že „přirozené“ právo na sebeurčení je uplatňováno z titulu mezinárodních smluv, bez ohledu na československé právo, a že v důsledku toho má být pojmu „svrchovanost“ přiznán význam, který mu uděluje mezinárodní právo.<sup>40</sup>

V logice 10. Wilsonova bodu, jenž doporučoval, aby národy Rakouska-Uherska (a tedy i národy Čech, Moravy, části Slezska a Slovenska) dostaly „první příležitost“, lze nahlížet na Deklaraci SNR i na následující vývoj v ČSFR jako na test „druhé příležitosti“ k sebeurčení. Existuje ale v mezinárodním právu právo na sebeurčení „druhé generace“, tedy právo homogenní části občanů určitého státu na vlastní stát nebo na připojení k jinému státu?<sup>41</sup> Existuje mezinárodněprávní nárok na secesi?<sup>42</sup>

Předchozí úvahy vedou na jedné straně k jasnému závěru, že – s výjimkou tzv. nápravného odtržení,<sup>43</sup> tedy s výjimkou mezinárodně protiprávní situace, jež legitimuje odpor národa proti cizí nadvládě – žádný takový nárok neexistuje. Není garantován žádnou mezinárodní smlouvou, ani normou obecného mezinárodního práva, kterou by vygenerovala jednotná a ustálená mezinárodní praxe. Nárok na „druhou příležitost“ mezinárodní právo prostě nezakládá.

Na straně druhé, neexistuje ani mezinárodněprávní norma, jež by „druhou příležitost“ obecně zakázala. Z toho *za prvé* vyplývá, že mezinárodní právo připouští, aby problém odtržení případně ošetřilo právo vnitrostátní (především ústava státu) svými normami, zajištěnými prostředky vnitrostátního donucení, a účinky takové vnitrostátní úpravy zásadně toleruje.<sup>44</sup> Vnitrostátní právo může takové odtržení jak zakázat (zákaz „druhé příležitosti“), tak naopak k němu zmocnit, za předpokladu, že jsou splněny podmínky, které dané vnitrostátní právo samo stanoví (právo „druhé příležitosti“). V těchto souvislostech je vnitrostátní právo především povoláno upravit, jakým způsobem má být vůle dotčeného společenství projevena.<sup>45</sup> *Za druhé*, v rámci mezi své široké volnosti nejsou státy zásadně povinny útvar, který nárokuje své sebeurčení cestou odtržení, uzнат následně jako suverénní stát.

Do této svobody států ingeruje mezinárodní právo jen v případech, kdy k secesi došlo v důsledku nebo vlivem zásahu jiného státu a byla tak způsobena újma územní celistvosti

<sup>40</sup> „Charakter státu spočívající v tom, že není podroben žádné jiné moci stejné povahy.“ Srov. SALMON, J. (ed.). *Dictionnaire de droit international public*. Bruxelles: Bruylant, 2001, s. 1045.

<sup>41</sup> Srov. COT, J.-P. – PELLET, A. – FORTEAU, M. *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article. Tome I*, s. 323.

<sup>42</sup> Srov. SIENIAWSKI, P. Secesia v súčasnom medzinárodnom práve. *Právnik*. 2017, roč. 156, č. 10, s. 894–914.

<sup>43</sup> BÍLKOVÁ, V. Mezinárodněprávní aspekty aktuálního vývoje na Krymu. *Jurisprudence*. 2014, č. 3, s. 34–41.

<sup>44</sup> Odtud relevance španělské ústavy a jejího výkladu španělským ústavním soudem při kvalifikaci účinků referenda o nezávislosti provedeného v Katalánsku 1. 10. 2017, včetně aplikace čl. 155 této ústavy a zavedení nucené správy nad Katalánskem i trestněprávních sankcí, jež ze španělského práva vyplynuly pro organizátory tohoto referenda. Na druhé straně se konflikt mezi ústřední a regionální reprezentací do určité míry internacionalizuje, a to v tom smyslu, že německé soudy odmítly při vyřizování evropského zatýkacího rozkazu kvalifikovat chování trestně stíhaného C. Puigdemonta jako vzpouru, jak je posoudila španělská justice, a propustily jej na kauci na svobodu. Srov. *Le Monde*, 7. dubna 2018.

<sup>45</sup> Např. Národním shromáždění Francouzské republiky přísluší upravit podmínky referenda, jímž se obyvatelstvo Nové Kaledonie vysloví k otázce plné svrchovanosti tohoto území a jež se má konat 4. listopadu 2018. Srov. *Le Monde*, 14. března 2018, s. 7. Totéž se přiměřeně vztahovalo i k referendu o nezávislosti Skotska na Spojeném království.

„zbytkového“ státu (viz případ odtržení Krymu od Ukrajiny a jeho připojení k Ruské federaci<sup>46</sup>), a v případech, kdy zjevně nejsou respektována rovná práva všech zúčastněných národů, což s sebou často nese nedohodnutá, jednostranná realizace secese.

## 5. Jak bylo s „druhou příležitostí“ naloženo?

Je nesporné, že v roce 1992 v ČSFR neexistoval stav cizí nadvlády, právní nerovnosti mezi oběma národy, jejichž příslušníci požívali také rovných občanských i politických práv. V takové situaci mezinárodní právo nezakládalo nárok na „druhou příležitost“, současně však ji připouštělo. Upravit „druhou příležitost“ náleželo výlučně československému právu a zvláště československé ústavě. Výslovný poukaz Deklarace SNR na mezinárodní smlouvy coby údajný zdroj jejího nároku je ve světle platného mezinárodního práva nepřipadný a mylný.

Československý ústavní řád možnost „druhé příležitosti“ výslovně neupravoval. Pouhý fakt absence specifické úpravy nebyl ale z hlediska pravidel právního výkladu způsobilý vést ani k definitivnímu závěru, že taková příležitost není československým právem dovolena, či je jím dokonce zakázána, ale ani k závěru, že jde o problém, k jehož řešení není vnitrostátní právní řád příslušný (což zřejmě předpokládali autoři Deklarace SNR). V dané nejednoznačné ústavní situaci měly být použitelné vnitrostátní normy závazně vyloženy, a měl být proto aktivován k tomu příslušný soudní orgán – Ústavní soud ČSFR. Ten měl určit, zda vůbec a případně jakým způsobem lze „přirozené právo na sebeurčení“ vykonat v souladu s československou ústavou.<sup>47</sup> K tomu ovšem nedošlo. Ústavní soud ČSFR se k ústavněprávnímu rozměru slovenského nároku vyjádřit nemohl, neboť neobdržel kvalifikované podání či návrh. Faktické vyloučení soudního orgánu z právního posouzení zcela zásadního problému pro život státu mělo povahu vážné dysfunkce demokratického právního státu, jakkoli nebylo v rozporu s právem mezinárodním.<sup>48</sup>

V nejasné ústavní situaci zvolili vnitrostátní činitelé *mimoústavní cestu* negociací mezi politickými reprezentacemi obou národů.<sup>49</sup> Ani takový postup mezinárodní právo nezakazuje. Respektuje jeho výsledky, pokud při něm byla zachována rovná práva zúčastněných subjektů.

Vzájemná politická jednání nakonec dospěla k výsledku, jenž se vyznačoval tím, že „druhou příležitost“ využil nejen slovenský národ, ale osvojily si ji národy oba. Vyústila tedy nakonec nikoli ve vznik nového útvaru při zachování původního státu v jiných hranicích, nýbrž v opuštění existujícího společného státu oběma národy, což vedlo k jeho zániku. Je pravděpodobné, že případná secese, uskutečněná v situaci neupravené mezinárodním právem, by vedla ke komplikacím s uznáním nového útvaru, o němž by třetí státy rozhodovaly v mezích široké politické volnosti, s ohledem na míru své subjektivní citlivosti k otázce rozdělení vícenárodního státu z důvodu využití „druhé příležitosti“ jen jedním z národů.

<sup>46</sup> MALENOVSKÝ, J. Poznámky k mezinárodněprávní aspektům projednání otázky Krymu v OSN. *Mezinárodní vztahy*. 2015, č. 3, s. 24–40.

<sup>47</sup> Obdobně tomu bylo v případech Katalánska či Québecu.

<sup>48</sup> Srov. i MALENOVSKÝ, J. Dějinný paradox krátké existence Ústavního soudu ČSFR: úsvit ústavního soudnictví v zapadajícím federálním Československu. In: *Sborník ze vzpomínkové konference k 20. výročí Ústavního soudu České republiky: 5. června 2013*. Brno: Ústavní soud, 2014, s. 21–24.

<sup>49</sup> Mimoústavní způsob politických jednání mezi ústřední a katalánskou regionální reprezentací odmítl předseda španělské vlády M. Rajoy jako „hluboce antidemokratický dialog mimo zákon a normy“. *Srov. Le Monde*, 24. října 2017.

Rovnost zúčastněných národů byla bez jakýchkoli pochyb zajištěna, a to již proto, že výsledky společných negociací byly zakotveny v právních formách konsenzuální povahy. Na jedné straně v ústavním zákonu,<sup>50</sup> jehož schválení bylo podmíněno zákazem majorizace jednoho či druhého federativního celku, na straně druhé, ve kvazimezinárodních smlouvách dohodnutých Českou a Slovenskou republikou.

Z uvedených důvodů nevznikl problém s mezinárodním uznáním obou nově vzniklých svrchovaných států. Symetrické, vzájemně dohodnuté využití „druhé příležitosti“ k sebeurčení totiž nepoškodilo oprávněné zájmy zúčastněných subjektů ani třetích států a bylo neutrální k zásadám a pravidlům mezinárodního práva, zejména k zásadě územní celistvosti. Dosažený výsledek naopak nemálo znesnadnil řešení otázek spojených se sukcesí státu, neboť realizovat „druhou příležitost“ cestou totálního zrušení „zavedené značky“, tedy stávajícího státu, je v početně omezeném mezinárodním společenství krajně neobvyklé. Proto pro takovou sukcesí v podstatě neexistoval použitelný precedent. Vídeňské úmluvy o sukcesí státu se sice na případ zániku státu věcně vztahují, nicméně v kritické době nezavazovaly ani oba sukcesorské státy, ani drtivou většinu ostatních států, a úprava těchto úmluv ostatně neodrážela nesporný stav obecného mezinárodního práva.<sup>51</sup>

V souvislosti se zánikem Československa se hojně diskutuje otázka, zda mu měl předcházet plebiscit. Z výše rozvíjených úvah se podává, že obecné mezinárodní právo konzultaci obyvatel ve srovnatelné situaci nevyžaduje. Politické rozhodnutí o sebeurčení nebylo učiněno v situaci cizí nadvlády a nesvobody a k přímé intervenci mezinárodního práva tak nebyl důvod.

Třeba ovšem podotknout, že právo národů na sebeurčení má i svou lidskoprávní dimenzi. Poskytují mu ochranu i oba Mezinárodní pakty o lidských právech z roku 1966 (články 2). Tyto mezinárodní smlouvy byly na základě § 2 uvozovacího ústavního zákona č. 23/1991 Sb. v tehdejší Československu obecně závazné, a měly tedy být uvnitř státu autoritativně vyloženy s cílem získat odpověď na to, zda je ochrana práva na sebeurčení, kterou poskytují, dostatečně zajištěna prostředky výlučně reprezentativní demokracie. Pro posouzení relevance konzultace lidu bylo případné i to, že československý ústavní právní řád až do schválení zákona č. 542/1992 Sb. s opuštěním státu nepočítal, a vůli lidu, originárního ústavodárce, k jeho zrušení nebylo tedy možno ani hypoteticky presumovat.

Platí tak, že zatímco v rovině obecného mezinárodního práva výsledek sebeurčovacího procesu nedostatkem plebiscitu neutrpěl, na úrovni československého ústavního řádu budí tento aspekt hluboké rozpaky, jež rozličná vysvětlení, čerpající v politickém pragmatismu, nejsou způsobilá rozptýlit. Hodnota státu je totiž v očích jeho ústavy klíčová, ba nejvyšší.

<sup>50</sup> Srov. ústavní zákon č. 542/1992 Sb. ze dne 25. listopadu 1992 o zániku České a Slovenské Federativní Republiky.

<sup>51</sup> MALENOVSKÝ, J. Problèmes juridiques liés à la partition de la Tchécoslovaquie. *Annuaire français de droit international*. 1993, XXXIX, vyd. 1995, s. 305–336.



# Ústavněpolitické koncepce prezidenta W. Wilsona a vznik Československé republiky

Josef Blahož\*

**Abstrakt:** Studie se soustřeďuje na ústavněpolitické koncepce a názory prezidenta USA W. Wilsona, představitele velmoci, která rozhodla o vítězství v první světové válce. Studie zaznamenává vysokou teoretickou kvalifikaci prezidenta Wilsona v oblasti ústavněpolitické a jeho působení jako profesora a rektora univerzity, před tím, než se věnoval politické činnosti. Po zvolení W. Wilsona prezidentem je analyzován jeho postoj k první světové válce a válčícím stranám. V centru pozornosti jsou ústavněpolitické koncepce prezidenta Wilsona vyjádřené po vstupu USA do první světové války v jeho Poselství Kongresu označovaném Poselství čtrnácti bodů, které zahrnovalo základní principy demokratického uspořádání a bylo v tomto směru stimulem ovlivňujícím vytváření Československé republiky.

Studie se zde koncentruje na bod X. tohoto poselství, pojednávající o Rakousku-Uhersku, které mělo zůstat zachováno s tím, že jeho národům měla být dána pouze nejsvobodnější možnost autonomního vývoje. Studie se zejména zaměřuje na faktory, které vedly k postupné změně obsahu a interpretace článku X. Poselství čtrnácti bodů. Těmito faktory byly vývoj válečné situace, úsilí zahraničního odboje Československé národní rady a její uznání USA a ostatními spojenci za vládu de facto, jakož i vnitřní rozpad Rakouska-Uherska. V této souvislosti je analyzována nota prezidenta Wilsona z 18. října 1918, v níž prezident Wilson odstoupil od svého požadavku pouhé autonomie a ponechal národům Rakouska-Uherska, aby rozhodly o svém osudu. Ve výkladu X. článku Poselství čtrnácti bodů na mírové konferenci bylo uvedeno, že zachování celistvosti Rakouska-Uherska již neplatí a byl zde uveden vznik Česko-Slovenska. Studie se dále zaměřuje na vznik Československa – Provolání Národního výboru ze dne 28. října, přijetí Zákona ze dne 28. října 1918 o zřízení samostatného státu československého. Zvláštního uznání se v této souvislosti dostává ve studii právní argumentaci prof. Zdeňka Pešky o vzniku československého státu.

**Klíčová slova:** demokratické ústavní principy, princip suverenity lidu, princip suverenity národa, Poselství čtrnácti bodů W. Wilsona, autonomie národů Rakouska-Uherska, rozpad Rakouska-Uherska, Československá národní rada a její uznání de facto, Československá republika a její vznik

## Úvod

Vznik Československé republiky je nepochybně jedním z výsledků první světové války, především vítězstvím mocností Velké Británie, Francie a Spojených států nad Německem a Rakouskem-Uherskem. Klíčová úloha k dosažení tohoto vítězství, a nejen to, rovněž k určování a realizaci cílů, k nimž vítězství v první světové válce vedlo, náleží především nejsilnější světové mocnosti, která se nejvýrazněji podílela na dosaženém vítězství – Spojeným státům a jejich nejvýznamnějšímu představiteli (jak to vyplývá z prezidentského ústavního systému USA) prezidentu Spojených států, kterým byl v době první světové války Woodrow Wilson. Proto jsme také od roku 1918 svědky v meziválečném Československu hlubokých projevů úcty a uznání prezidentu Wilsonovi jako nejvýraznějšímu zahraničnímu státníku, který se o vznik československého demokratického státu zasloužil.

\* Doc. JUDr. Josef Blahož, DrSc., Ústav státu a práva, v. v. i. Příspěvek vznikl s podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace Ústavu státu a práva AV ČR, v. v. i., RVO: 68378122. E-mail: poctova@ilaw.cas.cz.

Stačí zde připomenout nikoli pouze pomníky vytvořené k jeho počtě, pojmenování hlavního pražského nádraží, pojmenování ulic v mnoha českých městech atd.

Zároveň je třeba si uvědomit, že vznik Československé republiky, jakkoliv zde náleží největší význam vítězství demokratických mocností v první světové válce, byl výsledkem komplikovaných faktorů politických, mocenských a diplomatických, v nichž klíčovou úlohu hrály mezinárodněpolitické a ústavněpolitické názory a koncepce vrcholných představitelů vítězných mocností. A zde opět jednoznačně vystupuje do popředí osobnost prezidenta USA W. Wilsona, jehož vztah ke vzniku samostatného československého státu zdaleka nebyl v průběhu první světové války jednoznačný, a to v důsledku jeho dlouho-trvající preference zachování rakousko-uherské říše, v jejíž existenci spatřoval jednak žádoucí územní homogenitu středoevropského prostoru a jeho rovnováhu, jednak potenciální hráz proti Německu v novém evropském uspořádání.<sup>1</sup>

## 1. W. Wilson prezidentem USA, vyhlášení války v Německu a Rakousku

Dvacátý osmý prezident Spojených států Woodrow Wilson (1913–1921) náleží nepochybně z galerie amerických prezidentů vzhledem k jeho nadání být myšlenkovým tvůrcem ústavněpolitických idejí a koncepcí k nejpřednějším osobnostem, které úřad prezidenta Spojených států zastávaly.<sup>2</sup> Bylo to dáno jeho intelektuálním vybavením a předchozí životní drahou jako znalce obecných dějin a historie politického myšlení – profesora univerzity v Princetonu a později jejího rektora.<sup>3</sup> K tomu přistupovala Wilsonova vytrvalost a razantnost (někdy – jak se později ukázalo, až přílišná a netaktická) v prosazování vytčených idejí a cílů.<sup>4</sup>

W. Wilson vystudoval politickou vědu na univerzitě v Princetonu a právo na univerzitě ve Virginii. Následně se věnoval teoretickému bádání na univerzitě v Princetonu, tam také vznikly jeho obsáhlé teoretické práce věnované jak obecné historii USA, tak zejména jejich vývoji ústavněpolitickému. V této oblasti nebyl W. Wilson zdaleka pouhým interpretem zkoumaných oblastí, ale především tvůrcem ústavněpolitických doktrín, které se zejména v době, kdy se stal prezidentem USA, snažil velmi výrazně prosazovat v ústavněpolitické praxi. V koncepcích uplatňovaných v době svého působení v prezidentském úřadě vycházel ze svých významných ústavněpolitických, ústavněprávních, filozofických, sociologických a historických prací, které mu již dávno předtím, než započal svou politic-

<sup>1</sup> COOPER, J. M. Jr. *Woodrow Wilson. A Biography*. New York, 2009, s. 420–424; STRINER, R. *Woodrow Wilson and World War I. A Burden Too Great to Bear*. Lanham, 2014, s. 130 an. Proti tomuto názoru sdílenému tehdy prezidentem Wilsonem srov. MASARYK, T. G. *Světová revoluce*. Praha, 1925, s. 450 an. Skvělý soudobý pozorovatel světové politiky, známý anglický novinář H. W. Steed ve svém díle *Třicet let novinářem* (STEED, H. W. *Třicet let novinářem: 1892–1922: vzpomínky*. II. Praha: Orbis, 1924, s. 202, 205) k této otázce uvádí citát ze svého dopisu z ledna 1918 italskému státníku Sonnini: „Austrofilské sklony některých zdejších úředních kruhů, nedávná schůzka generála Smutse s rakouskými emisary ve Švýcarsku a povrchní znalosti prezidenta Wilsona o rakouské otázce přesvědčují mne více než kdy jindy, že je pro Itálii žádoucí, aby se upřímně zasazovala o osvobození rakouskouherských Čechů, Poláků, Rumunů a Jihoslovanů, a aby je velkomyslně podporovala a chránila [...] Naproti tomu může [...] prorazit rázem celou síť austrofilských pletich, v nichž si libují příliš mnozí spojenečtí politikové.“

<sup>2</sup> Srov. k tomu COOPER, J. M. Jr. *Woodrow Wilson. A Biography*, s. 56–78; SCHLESINGER, A. M. *The Crisis of Confidence Ideas, Power and Violence in America*. Boston, 1969, s. 153, 265.

<sup>3</sup> COOPER, J. M. Jr. *Woodrow Wilson. A Biography*, s. 79–119; BRAGDON, H. W. *Woodrow Wilson. The Academic Years*. Cambridge (Mass.), 1967, s. 151–239 an., s. 292; MANELA, E. *The Wilsonian moment, Self Determination and The International Origins of Anticolonial Nationalism*. Oxford University Press, 2007, s. 19–23, 44.

<sup>4</sup> Významný novinář a veřejný činitel H. Wickham Steed zmiňuje ve svém díle chybnou taktiku a autokratickou povahu prezidenta Wilsona jako jeden z rozhodujících negativních faktorů jednání prezidenta Wilsona – STEED, H. W. *Třicet let novinářem*. II., s. 314; srov. k tomu rovněž STRINER, R. *Woodrow Wilson and World War I. A Burden Too Great to Bear*, s. IX, X; STONE, W. F. *The Psychology of Politics*. London, 1974, s. 19, 36, 139, 253.

kou činnost, získaly významný vědecký ohlas<sup>5</sup> nejen v rámci Spojených států, ale rovněž v rámci mezinárodním. Rozhodujícím faktorem Wilsonových koncepcí ústavněprávních a mezinárodněprávních byl princip sebeurčení – suverenity lidu vycházející z pojetí A. Lincolna jako „vlády lidu, lidem a pro lid“, tedy státní moci lidem vytvářené a opírající se v procesu své realizace, tj. vládnutí, o konsenzus lidu, tj. ovládaných. Zároveň jako myslitel ovlivněný úspěšným vytvářením federativního uspořádání Spojených států – velkého mocenského celku vytvářeného na základě principů demokracie, lidských práv, autonomistického pojetí vzájemných národnostních odlišností považoval takto vytvářenou státnost za rozhodující faktor světového uspořádání.

Po vítězných prezidentských volbách v roce 1912 nastoupil W. Wilson do prezidentského úřadu v březnu 1913. Jeho politický program, obsahující požadavky shora uvedeného ústavního uspořádání, nesl název *New Freedom* – Nová svoboda.<sup>6</sup> Tento název byl zřejmě inspirující i pro jeho následníky – prezidenty USA zvolených za demokratickou stranu F. D. Roosevelta (*New Deal* – Nový úděl), J. F. Kennedyho (*New Frontiers* – Nové hranice). Mírová realizace Wilsonova programu byla v roce 1914 přerušena vypuknutím první světové války a s tím vzrůstajícím napětím ve společenské situaci USA, v níž obavy, aby Spojené státy nebyly zataženy do války, hrály klíčovou roli. Bylo totiž zřejmé, že vláda Spojených států svými vnitropolitickými a ekonomickými opatřeními (zbrojení, posilování početního stavu armády) se připravuje na eventuální zásah do válečného dění v Evropě. Životopisec W. Wilsona A. S. Link zaznamenává ve své práci výrok prezidenta Wilsona řečený v úzkém okruhu bývalých Wilsonových kolegů z jeho profesorského období, že v případě, pokud by se Evropu snažil ovládnout určitý militaristický stát, bude usilovat o zásah USA do válečného dění.<sup>7</sup> Je zcela nepochybné z dalšího kontextu Wilsonových opatření, že tímto militaristickým státem bylo míněno Německo, proti němuž již tehdy bylo zaměřeno kritické ostří politických opatření W. Wilsona. Wilson se však zároveň snažil vzbudit u veřejnosti USA zdání, že jeho vláda usiluje o zachování neutrality. Zvláště intenzivně si tak počínal v období prezidentské kampaně v roce 1916 před svou druhou volbou do úřadu prezidenta. Volební platforma W. Wilsona byla v roce 1916 založena na zdůraznění neutrality USA k válečnému konfliktu.<sup>8</sup> O nutnosti vstupu do první světové války především proti Německu byl však již tehdy Wilson, jak o tom svědčí to, co již bylo shora uvedeno, pevně přesvědčen, podobně jako byl jeden z jeho následovníků v průběhu druhé světové války – F. D. Roosevelt přesvědčen již v průběhu let 1940–1941 o nutnosti vstupu USA do druhé světové války.<sup>9</sup> Dne 6. dubna 1917 vyhlásil prezident Wilson po vyjádření senátu a sněmovny reprezentantů válku Německu; dne 7. prosince 1917 pak byla vyhlášena válka Spojených států Rakousku-Uhersku.<sup>10</sup>

S problematikou vzniku československého státu v kontextu ústavněpolitických a mezinárodněpolitických úvah prezidenta W. Wilsona souvisí otázka důvodu několikaměsíčního odstupu USA mezi vyhlášením války Německu a Rakousku-Uhersku. V této době

<sup>5</sup> Mezi nejvýznamnější díla W. Wilsona, z nichž především vycházejí jeho mezinárodněprávní a ústavněprávní koncepce, náležejí WILSON, W. *A History of the American People*. New York, 1902; WILSON, W. *The State Elements of Historical and Practical Policies*. Boston, 1907; WILSON, W. *Constitutional Government in the United States*. New York, 1908; WILSON, W. *The new Democracy. Presidential Messages, Addresses and other Papers (1913–1917)*. I. New York, 1970.

<sup>6</sup> LINK, A. S. *Wilson: The New Freedom*. Princeton, 1956.

<sup>7</sup> LINK, A. S. *The Struggle for Neutrality, 1914–1915*. Princeton, 1960, s. 659.

<sup>8</sup> LINK, A. S. *Campaign for Progressivism and Peace. 1916–1917*. Princeton, 1965, s. 48.

<sup>9</sup> BURNS, J. M. *Roosevelt: The Lion and the Fox*. New York, 1956, s. 459 an.

<sup>10</sup> BENEŠ, E. *Světová válka a naše revoluce. II. díl*. Praha, 1927, s. 132 an., MANELA, E. *The Wilsonian moment, Self Determination and The International Origins of Anticolonial Nationalism*, s. 35 an.

prezident Wilson nadále zvažoval možnost odvrácení Rakouska-Uherska od jeho spoje-  
nectví s Německem.

## 2. Wilsonovo poselství Kongresu – Poselství čtrnácti bodů

Spojené státy začaly vytvářet svůj mírový program světového uspořádání po první světo-  
vé válce již v průběhu druhé poloviny roku 1917, tedy téměř půl roku předtím, než vyhlá-  
sily válku Rakousku-Uhersku. Rozhodujícím činitelem ve vytváření tohoto programu byl  
W. Wilson, což vyplývalo z jeho pojetí prezidentského systému v USA, podle něhož je pre-  
zident USA instituce, již náleží prvořadé postavení ve vytváření a koncipování politiky  
státu.<sup>11</sup> Proto také schůze prezidentova kabinetu měly ve funkčním období Wilsonova  
prezidentství spíše charakter setkání, na nichž prezident uděloval své příkazy jednotlivým  
členům svého kabinetu. Další formou, kterou ve výkonu svého úřadu volil, bylo vytváře-  
ní zvláštních výborů – komitétů, kterým svěřoval přípravu řešení určitých politických  
a státních otázek. W. Wilson tím naprosto nenarušoval pravomoci svěřené ústavou prezi-  
dentovi USA. Lze říci, že tyto pravomoci naplňoval natolik, že se často vzdával možnosti  
porad a konzultací se členy svého kabinetu.

V září 1917 pověřil Wilson svého nejbližšího spolupracovníka plukovníka House<sup>12</sup>, aby  
vytvořil komitét, který by vypracoval návrh prezidentova klíčového poselství Kongresu  
USA, které by obsahovalo v souhrnné podobě cíle Spojených států po vítězství v první svě-  
tové válce, jakož i způsob jejich řešení. W. Wilson předpokládal, že toto poselství se stane  
základem koncepce politiky států Dohody. Přípravný komitét zahrnoval několik desítek  
stálých členů a navíc pak k jednotlivým otázkám přizvaných poradců. Bylo charakteris-  
tické, že tento komitét byl složen převážně z vědců (historiků, politologů, sociologů,  
právníků, geografů, etnografů, odborníků na mezinárodní vztahy), i když v něm byli rov-  
něž zastoupení diplomaté působící v praxi. Předsedou komitétu se stal profesor Sydney  
Menzes. Tajemníkem a prakticky hlavním organizátorem, jakož i významným spolutvůr-  
cem výsledného dokumentu byl významný novinář Walter Lippmann. Dalšími autory  
dokumentu byli prof. S. E. Menzes a D. H. Miller za aktivní účasti plukovníka Edwarda  
M. House, nejbližšího spolupracovníka prezidenta s bohatými politickými a diplomatic-  
kými zkušenostmi.<sup>13</sup>

Dne 8. ledna 1918 přednesl prezident Wilson výsledný projekt Kongresu. Pro preziden-  
tovo poselství Kongresu se ujal ve vědecké i popularizační literatuře název *Wilsonových*  
*čtrnáct bodů*.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> WILSON, W. *Constitutional Government in the United States*. New York, 1908, s. 68; BARBER, J. D. *The Presidential Character*. Englewood Cliffs, 1977, s. 95 an.; COOPER, J. M. Jr. *Woodrow Wilson. A Biography*, s. 97; SUNDQUIST, J. L. *The Decline and Resurgence of Congress*. Washington D. C., 1981, s. 9, 19–21; ROSE, R. *The Postmodern President*. Chatham, New York, 1991, s. 287–288.

<sup>12</sup> Plukovník Edward M. House se stal nejbližším spolupracovníkem od roku 1911, když předtím působil jako poradce čtyř guver-  
néřů státu Texas. Zvláště významný byl podíl plukovníka House ve volebních kampaních prezidenta Wilsona a při přípravě  
projevů prezidenta Wilsona obsahujících návrhy klíčových ústavněpolitických opatření.

<sup>13</sup> Srov. STRINER, R. *Woodrow Wilson and World War I. A Burden Too Great to Bear*, s. 131 an.; KOVTUN, J. *Masarykův triumf. Příběh konce velké války*. Toronto, 1987, s. 110–111.

<sup>14</sup> MANELA, E. *Wilsonian Moment*. Oxford, 2007, s. 39 an.; STRINER, R. *Woodrow Wilson and World War I. A Burden Too Great to Bear*, s. 133 an.; FERRELL, R. H. *Woodrow Wilson and World War I. 1917–1921*. New York, 1985, s. 124 an.; COOPER, J. M. Jr. *Woodrow Wilson. A Biography*, s. 422 an.; Georges Clemenceau, ministerský předseda Francouzské republiky (1906–1909, 1917–1920), předseda pařížské mírové konference oceňuje ve svém díle politické koncepce a úsilí prezidenta Wilsona vyjádřené zejména v jeho Poselství čtrnácti bodů, i když zároveň uvádí, že „Wilson znal nedostatečně tu Evropu, která před ním ležela v troskách [...] a jednal, jak nejlépe dovedl za poměrů, jejichž původ mu unikl a jejichž konečné důsledky přesahovaly jeho obzor [...]“. Ideologicky podal Wilson krásný výkon, když navrhl rozřešit soustavně v řádu vzájemných závislostí souhrn evropských problémů [...].“ CLEMENCEAU, G. *Velikost a bída jednoho vítězství*. Praha, 1930, s. 160–162.

Pro vznikající československou státnost vyzníval velmi problematicky bod X., podle něhož „*Národům Rakouska-Uherska, jehož místo mezi národy si přejeme mít zabezpečeno a zajištěno, měla by být dána nejsvobodnější možnost autonomního vývoje*“.<sup>15</sup> T. G. Masaryk k tomu uvádí Austrofilské názory a náladu, jaké v oficiálních spojeneckých kruzích trvaly až do jara 1918, charakterizují nejlépe vývoody prezidenta Wilsona o Rakousku; jeho prohlášení o Rakousku-Uhersku v poselství Kongresu dne 8. ledna 1918 bylo ještě austrofilské... Wilson se dovolává projevu Lloyda George, jenž ve své řeči 5. ledna prohlásil, že „*Angličanům zničení Rakouska-Uherska není cílem války*“. Wilson ve svých čtrnácti bodech opakuje v určitější formě, co řekl dne 4. prosince 1917, když Kongresu vykládal význam válečného stavu, vyhlášeného Spojenými státy Rakousku-Uhersku.<sup>16</sup> Dále pak Masaryk uvádí citát z uvedeného Wilsonova projevu: „*Jsmě si však sami sobě povinni prohlásit, že si nepřejeme rakousko-uherskou říši oslabit nebo přetvořit. Nic nám do toho není, jak průmyslově nebo politicky chce žít. Nemáme úmyslu ani si nepřejeme něco jí diktovat. My si pouze přejeme, aby záležitosti jejich národů ve všech věcech velkých jako malých spočívaly v jejich vlastních rukou*“.<sup>17</sup>

Podle Masaryka „*V této řeči tedy je vysloveno mínění, že Rakousko má být osvobozeno od pruské nadvlády; toto mínění tlumočoval ve Švýcarsku profesor Herron, Wilsonův důvěrník. Herron řekl ještě v březnu 1918 Lammaschovi,*<sup>18</sup> *že Amerika je proti Rakousku jen proto, že jde s Německem; proti Rakousku samému necítí žádného nepřátelství. Jen z tohoto názoru prezidenta Wilsona na poměr Rakouska k Německu lze vysvětlit fakt jistě velmi charakteristický, že Spojené státy vypověděly válku Rakousku-Uhersku teprve 4. prosince 1917.*“<sup>19</sup>

Pro čtrnáct bodů obsažených v poselství prezidenta Wilsona Kongresu ze dne 8. ledna 1918, které se staly jedním z rozhodujících východisek pro poválečné uspořádání Evropy, byl vypracován na základě pověření Wilsona výklad dvěma členy přípravného komitétu *Poselství čtrnácti bodů* Frankem Cobbem a Waltrem Lippmannem. Výklad obsah jednotlivých bodů vysvětloval a v politicky zcela uchopitelné podobě rozváděl.

### 3. Wilsonova změna Výkladu článku X. Poselství čtrnácti bodů. Odmítnutí zachování Rakousko-Uherska

Pro vznikající československou státnost byl kromě realizace ústavních zásad demokratického uspořádání založeného na sebeurčení národů a jeho vztahu k suverenitě lidu, závažný zejména výklad článku X. o národech Rakouska, výklad, který od ledna 1918 zaznamenal zásadní změny.

Rozhodující úlohu zde sehrál, pokud jde o vznikající československou státnost, vývoj postoje prezidenta Wilsona, který vyvrcholil zásadním odmítavým postojem k zachování Rakouska-Uherska. Koncepční názorový vývoj Wilsona ve vztahu k Rakousku-Uhersku

<sup>15</sup> „*The peoples of Austria-Hungary, whose place among the nations we wish to see safeguarded and assured, should be accorded the freest opportunity of autonomous development*“, k tomu srov. dále STRINER, R. *Woodrow Wilson and World War I. A Burden Too Great to Bear*, s. 135 an.; COOPER, J. M. Jr. *Woodrow Wilson. A Biography*, s. 422, 423; KALINA, A. S. *Krví a železem dobytý československé samostatnosti*. Praha, 1938, s. 51–62; KALVODA, J. *Geneze Československa*. Praha, 1998, s. 239 an.

<sup>16</sup> MASARYK, T. G. *Světová revoluce*, s. 311.

<sup>17</sup> Srov. ibidem, s. 311, 312.

<sup>18</sup> Prof. G. D. Herron jednal v únoru 1918 na základě pověření prezidenta Wilsona ve Švýcarsku s rakouským profesorem H. Lammaschem o možnostech uzavření separátního míru s Rakouskem-Uherskem; výsledkem tohoto jednání byla výměna poselství prezidenta Wilsona a rakouského císaře Karla v březnu 1918. Srov. k tomu BENEŠ, E. *Světová válka a naše revoluce. II. díl*, s. 132–140; k tomu srov. rovněž KALVODA, J. *Geneze Československa*, s. 239, 241, 244, 245; KALINA, A. S. *Krví a železem dobytý československé samostatnosti*, s. 63–84; KOVTUN, J. *Masarykův triumf. Příběh konce velké války*, s. 150, 151.

<sup>19</sup> MASARYK, T. G. *Světová revoluce*, s. 311, 312.



dokumentují jeho oficiální stanoviska, vyjádřená v průběhu března až září 1918, vrcholící z hlediska československé státnosti v Prohlášení vlády Spojených států amerických uznávající Národní radu československou za vládu *de facto* a vojsko její za válku vedoucí, projevující ochotu vstoupit ve styk s takto uznanou faktickou vládou.<sup>20</sup> Pro československou státnost zásadní změna pak nastává nótou prezidenta Wilsona Rakousku-Uhersku z 18. října 1918. Podle slov Masarykových „prezident Wilson zdůrazňuje, že Spojené státy změnilý svůj názor o Rakousku-Uhersku a jeho poměru ke Spojeným státům, jak se to zejména jeví v uznání Československé Národní rady za vládu *de facto* [...]. Je v diplomatické literatuře málo příkladů tak mužného a čestného odvolání vlastního staršího názoru; právě tím bylo tak účinné.“<sup>21</sup>

V důsledku zásadní koncepční názorové změny prezidenta Wilsona na obsahové pojetí článku X. jeho *Poselství čtrnácti bodů* dochází při mírovém jednání ke změně původního Výkladu tohoto článku, Výkladu, který byl, jak již bylo shora uvedeno, vypracován Walterem Lippmanem a Frankem Cobbem. Původní pojetí Výkladu vycházelo ze zachování Rakouska-Uherska. Ve Výkladu, který byl použit při mírovém jednání, však bylo uvedeno, že zachování celistvosti Rakousko-Uherska již neplatí. Uvádí se zde vznik Česko-Slovenska. Slovensko, jako součást Česko-Slovenska, mělo vzniknout rozdělením severozápadní části Uher.<sup>22</sup>

Považujeme však za nutné se podrobněji zaměřit na formulace změny stanoviska USA k původnímu Výkladu článku X. *Poselství čtrnácti bodů* prezidenta Wilsona obsažené v nótě státního tajemníka USA Roberta Lansinga vládě rakousko-uherské ze dne 18. října 1918, v níž se uvádí: „Prezident považuje za svou povinnost vládě rakousko-uherské oznámit, že se nemůže zabývat předběžným návrhem této vlády, protože od jeho poselství nastaly jisté události [...], jež nutně změnilý [...] odpovědnost vlády Spojených států. Mezi čtrnácti podmínkami [...] byla tato: Národům Rakousko-Uherska [...] má být zaručena nejsvobodnější možnost k autonomnímu vývoji.

Od té doby, co byla tato věta napsána a před Kongresem Spojených států vyslovena, vláda Spojených států uznala, že mezi Československem a říší německou a rakousko-uherskou je stav válečný, že Československá národní rada je *de facto* válčící vláda, která je vybavena náležitou autoritou řídit vojenské a politické věci [...]. Prezident není tedy již s to, aby uznal pouhou autonomii národů těchto za podklad pro mír, nýbrž je nucen trvat na tom, že ony a nikoliv on, mají být soudci nad tím, které akce na straně vlády rakousko-uherské uspokojí aspirace a mínění národů v jejich právech a o jejich určení jakožto členů rodiny národů.“<sup>23</sup> Touto formulací se ovšem podle našeho názoru (bylo to mínění i rakousko-

<sup>20</sup> BENEŠ, E. Světová válka a naše revoluce. Dokumenty. Praha, 1928, s. 429; KALVODA, J. Geneze Československa, s. 390 an.

<sup>21</sup> MASARYK, T. G. Světová revoluce, s. 365; KALVODA, J. Geneze Československa, s. 390 an.

<sup>22</sup> Srov. MATOUŠEK, J. Spojené státy americké. Praha, 1948, s. 497; COOPER, J. M. Jr. Woodrow Wilson. A Biography, s. 450 an.; MANCINI, S. Secession and Self-determination. In: ROSENFELD, M. – SAJO, A. The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. Oxford, 2012, s. 488 an.

<sup>23</sup> PEŠKA, Z. Československá ústava a zákony s ní souvislé, I. Praha, 1935, s. 54–55; Srov. k tomu KALVODA, J. Geneze Československa, s. 390; KOVTUN, J. Masarykův triumf. Příběh konce velké války, s. 541–545; podle E. Beneše „vše co přišlo po notě Wilsonově bylo už jen doplňkem politickým nebo právním. Wilsonova nota byla pohřební písní říše habsburské“. BENEŠ, E. Světová válka a naše revoluce. II. díl, s. 375. V svolání Slovenské národní rady v uherském sněmu předneseném poslancem F. Jurigou se mimo jiné uvádí: „Okrem národného shromaždenia slovenského, alebo orgánov z lona svojho vyslaným nateraz nikto nemože byť oprávneným, aby pojednával o veciach politického položenia slovenského národa a o ňom a bez neho, prípadne proti němu rozhodoval [...] jednotná je naša k jednotě se snažiaci slovenská rasa a jej slovenský národ. A to samé sebaurčovací právo žiadame aj ostatným uhorským národom [...]. Za zavedenie tohoto demokratického samourčovania národov do poriadku sveta slovenský národ vyslovuje večnú poväčnosť Wilsonovi, veľkému osvoboditeľovi [...]“. Srov. PEŠKA, Z. Československá ústava a zákony s ní souvislé, I., s. 63–64.



-uherské vlády) zcela nevyklučovala možnost zachování Rakouska-Uherska, byť celkový rozpad této říše již nastával. Podle názoru prof. Zdeňka Pešky, když na tuto notu státního sekretáře Lansinga (nóta ovšem vyjadřovala jednoznačně rozhodnutí prezidenta Wilsona – pozn. J. B.) Rakousko-Uhersko odpovědělo, že souhlasí s názory prezidentovými „uznalo výslovně Čechoslováky za válčící mocnost a Národní radu za vládu; je však otázka, bylo-li si těchto důsledků ihned vědomo.“<sup>24</sup> S tímto právním názorem se rovněž autor této studie zcela ztotožňuje.

Je zcela nepochybné, že zásadní změna koncepce prezidenta Wilsona k otázce Rakousko-Uherska měla rozhodující význam pro vznik Československé republiky, neboť USA byly nesporně klíčovou velmocí, která rozhodla o vítězství v první světové válce. Složky našeho odboje především zahraničního, tj. složka politická Československá národní rada a jí podřízené politické orgány a složka vojenská československé legie v Rusku, Itálii a Francii, jejichž početnost, zejména pokud jde o legie v Rusku, byla ohromující ve srovnání s tím, z jak malých národů vznikly, a jejichž utváření a činnost byly výsledkem organizačních, velitelských a diplomatických aktivit mnoha jejich příslušníků (nikoli jenom Masaryka, Beneše a Štefánika – jak tito v nesouladu s realitou – až příliš zdůrazňovali), stály před složitým úkolem realizovat boj proti Rakousku-Uhersku po boku spojeneckých států a zároveň také čelit austrofilským snahám, které byly ve Spojených státech a například rovněž ve Velké Británii velmi silné. Nejvhodnějším nástrojem, jak těmto snahám čelit, bylo úsilí především zahraničně politické reprezentace – Masaryka, Beneše a Štefánika – docílit co nejvíce uznání pro zahraničně politickou reprezentaci Československa, pro československé legie v Rusku, Itálii a Francii a vyjádření pro zánik Rakouska-Uherska a vytvoření československé státnosti. K těmto oficiálním uznáním a vyjádřením dochází zejména v průběhu druhé poloviny roku 1917 a v průběhu roku 1918.<sup>25</sup> Významným úspěchem těchto snah je *Prohlášení nezávislosti československého národa prozatímní vládou československou* ze dne 18. října 1918. Uvádí se zde: „V této vážné chvíli [...] my Československá Národní rada, uznaná vládami spojeneckými a vládou americkou za prozatímní vládu československého státu a národa, v plném rozsahu s prohlášením českých poslanců, učiněným v Praze dne 6. ledna 1918 [...] činíme a prohlašujeme toto naše prohlášení nezávislosti [...]. Činíme toto prohlášení na základě našeho historického a přirozeného práva [...]. Přijímáme americké zásady, jak byly stanoveny prezidentem Wilsonem: zásady o osvobozeném lidstvu, skutečné rovnosti národů a vládách, odvozujících všechnu svou spravedlivou moc ze souhlasu ovládaných. My, národ Komenského, nemůžeme než přijati tyto zásady, vyjádřené v americké deklaraci nezávislosti, v zásadách Lincolnových a v prohlášení lidských a občanských práv. Za tyto zásady [...] prolévá náš národ krev dnes po boku svých spojenců v Rusku, Itálii a ve Francii [...] československý stát bude republikou. [...] zaručí úplnou svobodu svědomí, náboženství a vědy, literatury a umění, slova a tisku a práva shromažďovacího a petičního [...]. Naše ústava postará se o účinnou, rozumnou a spravedlivou vládu, která vyloučí jakékoliv zvláštní výsady [...]“<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Ibidem, s. 6.

<sup>25</sup> Přehled těchto uznání a vyjádření uvádí ve svém díle T. MASARYK, T. G. Světová revoluce, s. 337–357.

<sup>26</sup> BENEŠ, E. Světová válka a naše revoluce. Dokumenty, s. 464–468. Srov. k tomu KOVTUN, J. Masarykův triumf. Příběh konce velké války, s. 512 an., 537 an.; KALVODA, J. Geneze Československa, s. 389 an; V této souvislosti je třeba uvést, že základem úsilí Čechů a Slováků o vytvoření společného státu – republiky byly Cleverlandská dohoda z října 1915, která byla nahrazena 31. května 1918 Pittsburskou dohodou. Pittsburská dohoda – deklarace byla přijata na schůzi americké odbočky Československé národní rady; byla koncipována Masarykem. Zmíněné dohody byly přijaty českými a slovenskými spolky a sdruženími v USA. Pittsburská dohoda však nebyla ve svém základním požadavku – zřízení Slovenského Sněmu za předmnichovské republiky

Následující vývoj, charakteristický především politickým rozpadem státní moci provázeným rozvratem hospodářským, vyústil 28. října 1918 v *Provolání Československého národního výboru* a v přijetí Zákona o zřízení samostatného státu československého rovněž Československým národním výborem. V Provolání se uvádí: „*Stát československý vstoupil dnešního dne v řadu samostatných kulturních národů světa. Národní výbor, nadaný důvěrou veškerého lidu československého, přejal jako jediný do svých rukou správu svého státu. Lide československý [...] na počátku velikého díla ukládá Ti Národní výbor, ode dneška Tvá vláda, aby Tvé chování a Tvá radost byly důstojné velké chvíle nynější! Naši osvoboditelé, Masaryk a Wilson, nesmějí býti zklamáni ve svém přesvědčení, že dobyli svobody lidu, který dovede sám sobě vládnout.*“<sup>27</sup>

Zákon o zřízení samostatného státu československého<sup>28</sup> stanoví ve svém úvodním ustanovení, že „*Samostatný stát československý vstoupil v život*“. V článku I. se potom stanoví, že státní formu československého státu určí Národní shromáždění ve srozumění s Československou národní radou. Po dobu, než se tak stane, byla státní moc uvnitř státu svěřena Národnímu výboru. Článek 2 upravil recepci dosavadního právního řádu. Podobně pak článek 3 vymezil převzetí vnitrostátní organizace s tím, že celá tato soustava vnitrostátních orgánů je podřízena Národnímu výboru.

Jen na okraj tématu, kterým se v této stati zabýváme, tj. úlohou a vlivem ústavněprávních koncepcí prezidenta Wilsona na vznik Československé republiky, je třeba se zmínit o určení přesného data vzniku československého státu. Podle T. G. Masaryka „*Naši domácí vůdcové uznali na konferenci Ženevské váhu spojeneckých uznání, zejména Wilsonova; uznávají ve svých ujednáních s [...] Benešem Zatímní vládu zahraniční a všechny její kroky [...] pod tlakem situace musel Národní výbor 28. října zasáhnout jako vedoucí orgán [...]. Stojíme tedy před faktem, že jsme od 28. října měli vlády dvě, jednu doma, druhou starší v Paříži [...]. Pro datum 28. října mluví převrat, jak se udál v Praze a celé vlasti, celý národ viděl v převratu počátek samostatného státu odpoutaného od Rakousko-Uherska a od Habsburků. A konečně mluví pro 28. říjen důvod formální, že se totiž národ na svém území prohlásil veřejně za samostatný; to jak jsme viděli, někteří státoprávníci pokládají za nutnou podmínku tvořícího se státu.*“<sup>29</sup>

Podle Zdeňka Pešky „*Z hlediska vnitrostátního právního řádu nesporně je to [...] 28. říjen 1918. Od toho dne je Československý stát pramenem československého právního řádu*

---

naplněna, což vedlo na straně jedné v Čechách k nesprávné koncepci čechoslovakismu a na straně druhé na Slovensku k vzniku a podpoře vypjatě nacionalisticky orientovaných hnutí a politických stran. Značný podíl na nenaplnění pittsburské dohody má nesporně T. G. Masaryk.

<sup>27</sup> PEŠKA, Z. *Československá ústava a zákony s ní souvisej.*, I., s. 56, 57; KOVTUN, J. *Masarykův triumf. Příběh konce velké války*, s. 586 an.; KALVODA, J. *Geneze Československa*, s. 394, 395. Podle E. Beneše „*Deklaraci martinskou ze dne 30. října celé Slovensko oficiálně se hlásí k československé jednotě národní a státní. Martinská deklarace kromě jiného stanoví: [...] Národní rada česko-slovenského národa [Slovenská národní rada – pozn. J. B.] v Uhersku obydleného osvědčuje: 1. Slovenský národ je částka i řečové i kulturně-historicky jednotného česko-slovenského národa. Na všech kulturních bojích, které viedol český národ a které ho urobily známým po celom světě, mala účast i slovenská vevet. 2. Pre tento česko-slovenský národ žiadame i my neobmezené samourčovací právo na základe úplnej neodvislosti. Na základe tejto zásady prejavujeme svoj súhlas s tým novotvoreným medzinárodným právnym položením, ktoré dňa 18. októbra 1918 formuloval predseda [správne prezident – pozn. J. B.] Wilson a ktoré 27. októbra uznal rakúsko-uhorský minister zahraničia.*“ Srov. BENEŠ, E. *Světová válka a naše revoluce. II. díl*, s. 438, 439, 440. (Slovenská národní rada byla vytvořena v Martině 30. 10. 1918 ze zástupců slovenských politických stran a hnutí. Po zřízení ministerstva s plnou mocí pro správu Slovenska byla 20. ledna 1919 rozpuštěna – pozn. J. B.).

<sup>28</sup> Zák. č. 11/1918 *Sbírky zákonů a nařízení*; KOVTUN, J. *Masarykův triumf. Příběh konce velké války*, s. 587 an. KALVODA, J. *Geneze Československa*, s. 395 an.

<sup>29</sup> MASARYK, T. G. *Světová revoluce*, s. 467. Srov. k tomu rovněž v podstatě obdobné vyjádření E. Beneše. BENEŠ, E. *Světová válka a naše revoluce. II. díl*, s. 508–509. Beneš zde navíc dodává, že „*na týž den [tj. 28. říjen 1918 – pozn. J. B.] připadající sloučení odboje domácího s revolucí zahraniční na Ženevské konferenci ten fakt ještě více zdůrazňuje.*“

a jest dále subjektem práv a povinností tímto právním řádem stanovených. Jak však z hlediska mezinárodního právního řádu? Jest třeba si povšimnout, že v diplomatických dokumentech, uznávajících Národní radu a vládu ještě v době světové války, nikde se nemluví o uznání samostatného Československého státu. Tento stát nemohl být uznán, neboť uznání předpokládá faktickou existenci státu. V dokumentech těch se mluví o uznání národa československého (tak dohoda s Francií...) a o uznání Národní rady jakožto orgánu československých národních zájmů a jakožto zástupce budoucí československé vlády (Britská deklarace...). Nebo o uznání Národní rady za de facto válčící vládu (de facto belligerent government, americké uznání...). K tomu srovnej oficiální Wilsonův výklad [...]. Teorie mezinárodního práva právě na základě těchto skutečností [...] vytvořila nový pojem, pojem uznání národa. [...] můžeme stanovit základní předpoklady takového uznání národa: 1. odboj proti státu, vykonávajícímu svrchovanost nad územím národem tím převážně obývaným, a to odboj ozbrojený. 2. Odboj ten však je veden ze zahraničí a v těchto případech i na zahraničních bojištích [...]. 3. Odboj je pevně organizován a v jeho čele stojí zodpovědné osoby, uznané za vůdce odboje.

Následky tohoto odboje jsou: 1. S vůdci odboje jsou navázány formální oficiální styky, jakoby šlo o vládu samostatného státu. 2. Jsou-li státy uznávající ve válce se státem, proti němuž směřuje odboj, odbojníci vytvoří samostatnou armádu bojující jakožto samostatná složka válčících armád. 3. Nad touto armádou [...] vykonávají uznání vůdcové odboje svrchovanou moc soudní a vydávají zákonné normy [...]. 4. Vůdcové odboje jsou uznáni jakožto zástupci budoucí vlády samostatného státu. Je tedy v uznání národa zahrnuto i uznání samostatného státu, jakmile fakticky vznikne; takovému nově vzniklému státu není třeba nového mezinárodního uznání ze strany států, které již uznaly národ.

Fakticky vznikl Československý stát, jak ukázáno, dne 28. října 1918. Poněvadž již dříve bylo provedeno uznání národa, které je zároveň uznáním státu sub conditione suspensiva, že tento stát fakticky vznikne [...] dlužno považovat za vznik státu i jako osoby právnické práva mezinárodního 28. říjen 1918. Toto stanovisko potvrzuje i úvod smlouvy st.-germainské s Československem [...], který sice nemluví o žádném zvláštním dnu mezinárodního uznání, ale výslovně prohlašuje, že stát existuje, a že byl již dříve uznán spojenci; tímto uznáním však může být jen uznání národa, neboť po něm žádné jiné formální uznání spojenci již nenásledovalo.<sup>30</sup>

T. G. Masaryk v úvahách o vzniku Československé republiky ve svém díle Světová revoluce píše: „Povšechně řečeno naše samostatnost vznikla z pádu Rakousko-Uherska a ze světové konflagrace vůbec; Spojenci porazili Německo a Rakousko, a tím nám umožnili a vybojovali naše osvobození. Vítězní Spojenci provedli na mírových konferencích nové uspořádání Evropy střední a východní; těch mírových konferencí jsme se účastnili od samých začátků a mírová ujednání jsme podepsali, neboť jsme byli od Spojenců již za války přijati v areopag bojujících a rozhodujících národů – Spojenci uznali a přijali náš politický a osvobozenský program.

Naši samostatnost uznali pak i naši bývalí odpůrcové svými podpisy na mírových smlouvách a jejich ústavní ratifikací [...].

Museli jsme se jako národ účastnit světové obranné války. Bez této účasti bychom nebyli své samostatnosti dosáhli – jistě ne v té míře, ve které jsme ji dosáhli. V tom tkví smysl a politická hodnota našich legií v Rusku, Francii a Itálii. Legie nám získaly sympatie a pomoc

<sup>30</sup> PEŠKA, Z. Československá ústava a zákony s ní související, I., s. 8–10.

*západních velmocí, legie a anabáze na Sibiři získaly nám sympatie širšího spojeneckého světa a respekt i našich nepřátel.*<sup>31</sup>

Zůstává nespornou skutečností, že prezident W. Wilson po všech peripetiích dlouho trvajícího odmítání likvidace Rakouska-Uherska, a tím také vzniku nezávislých států včetně Československého na jeho území, se nakonec po zásadní změně svého původního stanoviska stal nejvýznamnějším státníkem vítězných mocností v první světové válce podporujícím vznik československého státu.

#### **4. Československá národní rada a její podpora ze strany významných zahraničních osobností**

V našich úvahách je třeba se zamýšlet nejen nad tím, že to byl vývoj světového dění, politického, ekonomického a vojenského, který tuto zásadní změnu koncepcí prezidenta Wilsona stimuloval a utvářel, ale že zde velmi významnou úlohu sehrál vliv velmi známých osobností amerického veřejného života. Tyto osobnosti poskytly významnou podporu hlavnímu představiteli československého odboje T. G. Masarykovi při jednání s W. Wilsonem, se státním tajemníkem Lansingem a dalšími spolupracovníky prezidenta Wilsona.

Velké množství amerických občanů českého a slovenského původu – mnoho z nich bylo relativně vlivných v různých sférách společenského života, podporovalo aktivity T. G. Masaryka a jeho spolupracovníky v odboji proti Rakousku-Uhersku a v jeho úsilí o vytváření samostatného československého státu. Z hlediska institucionálního měla širokou podporu, zvláště v průběhu roku 1918 Československá národní rada se sídlem v Paříži, jejíž aktivity Masaryk mezi americkými krajanskými sdruženími velmi propagoval.<sup>32</sup> Jeho prostřednictvím se tak stávaly známými v amerických krajanských sdruženích další dvě kromě Masaryka nejvýznamnější osobnosti Československé národní rady, Milan Rastislav Štefánik a Edvard Beneš.

Mezi osobnosti blízké prezidentu Wilsonovi, s nimiž T. G. Masaryk navázal úzký přátelský vztah, náleželi zejména Louis Brandeis, Charles Crane, jeho syn Richard Crane a prezident Harvardovy Univerzity Charles Elliot. Jedním z nejvýznamnějších ústavních činitelů, který uvedl T. G. Masaryka k prezidentu Wilsonovi, byl soudce Nejvyššího soudu USA Louis Brandeis, Wilsonův blízký přítel,<sup>33</sup> jehož názory Wilson velmi respektoval. Získat Brandeise pro podporu vzniku československého státu, když se mu podařilo Brandeise přesvědčit, že jiné řešení není možné, nebylo pro Masaryka obtížné vzhledem k tomu, že Brandeis byl svým původem Čech<sup>34</sup> a české povědomí si uchoval – byl velmi aktivní v českých spolcích a sdruženích v USA. (Zároveň však je třeba uvést, že zpočátku – podobně jako Lansing a House – se Brandeis obával rozčlenění Rakouska-Uherska, neboť

<sup>31</sup> MASARYK, T. G. *Světová revoluce*, s. 447, 448.

<sup>32</sup> Autor této stati rád vzpomíná na svou návštěvu (1991) v malém městě Wilber ve státě Nebraska, kde příchodní při vjezdu do města vítá nápis „Wilber Czech Capital of USA“. V místním muzeu byla velká fotografie pokrývající téměř polovinu stěny místnosti a pod ní český nápis „Československá národní rada – první československá vláda“.

<sup>33</sup> MASARYK, T. G. *Světová revoluce*, s. 279.

<sup>34</sup> Brandeisovi rodiče byli Češi, kteří se přistěhovali do USA krátce po nezdařené revoluci roku 1848. Jeho otec se revoluce aktivně účastnil a byl nucen uprchnout před rakouskou perzekucí. Soudcem Nejvyššího soudu USA byl Brandeis jmenován prezidentem Wilsonem v roce 1916. V třicátých letech velmi výrazně podporoval reformní program prezidenta F. D. Roosevelta. Srov. BLAHOŽ, J. *Boj o reformu Nejvyššího soudu USA a jeho význam pro stát a právo Spojených států. Právněhistorické studie*. 1969, 14, s. 94–95; KOVTUN, J. *Masarykův triumf. Příběh konce velké války*, s. 518; COOPER, J. M. Jr. *Woodrow Wilson. A Biography*, s. 5, 162–167.

malé státy vzniklé na jeho teritoriu, by v budoucnosti, podle jeho názoru, mohly být pohlceny Německem.)<sup>35</sup> Pokud jde o takto zprostředkované přímé kontakty Masaryka a prezidenta Wilsona, Masaryk k tomu uvádí: „Vůči prezidentu Wilsonovi v diskusích ústních, memorandech i nótách, spoléhal jsem jedině na argumenty a sílu pečlivě konstatovaných faktů. Přitom jsem navazoval na projevy a na spisy prezidentovy. Znal jsem již před válkou jeho spisy o státu a o vývoji amerického Kongresu, přečetl jsem pozorně jeho řeči a mohl z nich uvádět místa na posílení svých argumentů.“<sup>36</sup>

Dalším významným přítelem prezidenta Wilsona, který Masarykovi zprostředkoval osobní setkání s prezidentem Wilsonem, byl politicky i hospodářsky velmi vlivný americký průmyslník Charles Crane.<sup>37</sup> Jeho syn Richard Crane byl v té době jako již známý právník a diplomat tajemníkem ministra zahraničí Lansinga.<sup>38</sup> Následně pak působil jako první velvyslanec Spojených států v Československé republice.<sup>39</sup>

Blízký vztah k prezidentu Harvardovy Univerzity Ch. Elliotovi<sup>40</sup> otevíral Masarykovi dveře do nejvýznamnějšího vědeckého centra Spojených států.

## Závěr

Jádro politiky prezidenta Wilsona v průběhu první světové války bylo vyjádřeno v jeho *Prohlášení čtrnácti bodů*. Pro vznik československého státu měl zásadní význam článek X., a to poté, co byla realizována jeho zásadní obsahová a interpretační změna. Průběhu a hodnocení těchto často dramaticky probíhajících změn v koncepčním pojetí prezidenta Wilsona je tato stať věnována. Autor analyzuje efektivitu působení Československé národní rady v Paříži, vedené T. G. Masarykem, dalekosáhlý vliv válečné aktivity československých legií v Rusku, Francii a Itálii a částečně také vliv vnitrostátního odporu k Rakousku-Uhersku, který vyvrcholil v analyzovaných aktech Národního výboru. To vše, zejména však spolu s fatálním vnitřním rozkladem Rakouska-Uherska, vrcholícím v září a říjnu 1918, přivedlo prezidenta Wilsona jako jediného rozhodujícího činitele výkonné moci v prezidentském systému vlády USA k zásadní změně jeho původní koncepce zachování Rakouska-Uherska a jeho přetvoření na demokratickém základě v autonomní, respektive federativní stát.

Je třeba si v závěrečných úvahách položit klíčovou otázku. Byla tato Wilsonova původní koncepce nového uspořádání rakousko-uherské říše z hlediska obecného konceptu uspořádání střední a východní Evropy realizovatelná v době, kdy byla předložena? Zde si dovoluujeme konstatovat, že nikoliv, spíše lze říci, že naopak. Podobné myšlenky a náznaky

<sup>35</sup> KALINA, A. S. *Krví a železem dobyto československé samostatnosti*, s. 255.

<sup>36</sup> MASARYK, T. G. *Světová revoluce*, s. 367.

<sup>37</sup> Ibidem, s. 266, 267, 277. Srov. rovněž HÁJKOVÁ, D. *Emanuel Voska. Špiónážní legenda první světové války*. Praha, 2014, s. 75–76, 101–103, 256–257; KOVTUN, J. *Masarykův triumf. Příběh konce velké války*, s. 22, 69 an., 111 an., 185 an., 364 an., KALVODA, J. *Geneze Československa*, s. 267, 477 an.

<sup>38</sup> HÁJKOVÁ, D. *Emanuel Voska. Špiónážní legenda první světové války*, s. 257, 401; KOVTUN, J. *Masarykův triumf. Příběh konce velké války*, s. 22, 185 an., 304 an.

<sup>39</sup> MASARYK, T. G. *Světová revoluce*, s. 278.

<sup>40</sup> Syn Charlese Elliota Thomas Elliot se stal rovněž rektorem Harvardovy Univerzity a následně pak prezidentem Salcburského semináře amerických studií v zámku Leopoldskron (dependence Harvardovy univerzity) v Salcburku. Autor této stati absolvoval tento seminář v letech 1975–1976 a s Thomasem Elliotem navázal dlouhotrvající přátelský vztah. Rodina Elliotů je prestižní rodinou žijící v Bostonu. Měla vždy úzký přátelský vztah k rodině Kennedyových. V roce 1982 byl autor této stati pozván ke studijnímu pobytu na Harvardově univerzitě a při této příležitosti byl zván k přátelským setkáním do domu Elliotových v Bostonu. Zde měl možnost se opakovaně setkat se senátorem Edwardem Kennedym, který se několikrát pokoušel kandidovat na úřad prezidenta Spojených států.



snah o přetvoření (federalizaci) Rakouska-Uherska se projevovaly již v průběhu konce 19. století a v prvních dvou dekádách 20. století rovněž v úvahách českých politiků.<sup>41</sup>

Rozhodující však bylo, že Wilsonova koncepce zachování a zároveň federalizace či autonomizace Rakouska-Uherska přicházela již příliš pozdě, což prezident Wilson zprvu nepoznal. S uznáním však je třeba říci, že navzdory svému autokratickému založení, což bylo nepochybně stinnou stránkou jeho osobnosti, uvedené faktory zhodnotil a na jejich základě své stanovisko změnil.

Nebylo naším úkolem zabývat se v této stati celkovým hodnocením koncepcí, stanovisek a rozhodnutí prezidenta Wilsona, která učinil v době první světové války jako vrcholný představitel exekutivy USA, zejména pak jeho politikou směřující k vytváření Společnosti národů, jakož i zjevně nevhodnou politickou taktikou, kterou k prosazování tohoto konceptu zvolil a pro niž byl některými soudobými americkými politiky a historiky přehnaně kritizován. Jde zejména o představitele tzv. realistické školy politické vědy, teorie mezinárodních vztahů a jejich sympatizanty,<sup>42</sup> jejichž přexponované kritické stanovisko k prezidentu Wilsonovi autor této stati odmítá. Naopak považuje za vhodné připomenout velký význam idejí, názorů a stanovisek prezidenta W. Wilsona pro vytváření a vznik Československé republiky, jejíž sté výročí nyní vzpomínáme.

Zcela na závěr této stati by autor chtěl uvést následující krátkou úvahu, která vystupuje jako velmi naléhavá v jeho myšlenkách. Ve stručné podobě může být formulována následovně: vítal by autorův děd Josef Kaizl<sup>43</sup> – národohospodář, právník a politik, ministr financí v Thunově vládě z konce 19. a přelomu 20. století – vznik Československé republiky stejně tak jako jeho otec – důstojník československých legií, zástupce vyslance vlády Československé republiky v Rusku (vyslancem nejprve byl Bohdan Pavlů a potom Dr. Václav Girsu)<sup>44</sup> a pozdější československý diplomat PhDr. Josef Blahož, jednoznačný

<sup>41</sup> Tyto snahy české politiky kulminovaly v deklaraci českých poslanců přednesené v říšské radě 30. května 1917 (tzv. májová deklarace). Deklarace napadala dualismus Rakouska-Uherska a požadovala mimo jiné přetvoření Rakouska-Uherska v demokratickou federaci rovnoprávných států. Tato deklarace byla do značné míry inspirována projevem spisovatele, básníka, dramatika a režiséra Jaroslava Kvapila na shromáždění spisovatelů a umělců dne 19. května 1917. Obsah projevu byl přijat jako manifest českých spisovatelů. Po tzv. májové deklaraci byla dne 6. ledna 1918 přijata tzv. tříkrálová deklarace, která byla vyvolána prohlášením rakouského ministra zahraničí hraběte Czernina (při jednání o Brestlitevském míru), že otázka sebeurčení národů bude pouze vnitřní otázkou Rakouska-Uherska. Tříkrálová deklarace, přijatá v Reprezentačním domě v Praze českými poslanci říšské rady a poslanci českého, moravského a slezského sněmu uváděla, že „český národ se hlásí o svou samostatnost, opírá se o historické právo státní“. Touto formulací nebylo zásadně odmítnuto demokratické federativní uspořádání Rakouska-Uherska, a pokud jde o vztah k Rakousku, obsahovala deklarace formulaci, že jde o „veškerá prohlášení českého poselství na radě říšské“. Vzhledem k tomu, že byla tříkrálová deklarace tvrdě odmítnuta rakouskou vládou, začala být v Čechách i zahraničí vnímána jako protirakouský protest a často dokonce jako vytváření české státnosti. Srov. k tomu KOVTUN, J. *Masarykův triumf. Příběh konce velké války*, s. 162 an.; KALVODA, J. *Geneze Československa*, s. 235 an. O tříkrálové deklaraci informoval oficiálním dopisem Československé národní rady ze dne 14. března 1918 státního sekretáře Lansinga člen Československé národní rady Karel Pergler, srov. KALINA, A. *Krví a železem dobyto československé samostatnosti*, s. 293; KALVODA, J. *Geneze Československa*, s. 235 an.; KOVTUN, J. *Masarykův triumf. Příběh konce velké války*, s. 162–170.

<sup>42</sup> STRINER, R. *Woodrow Wilson and World War I. A Burden Too Great to Bear*, s. X, 218–241. Celkový přístup a hodnocení prezidenta W. Wilsona Richardem Strinerem je podle našeho názoru velmi kontrastní s biografickými pracemi věnovanými W. Wilsonovi, kterými se v této studii rovněž zabýváme, a jsou v této studii citovány. Jde o práce J. M. Coopera, Jr., A. S. Linka, R. H. Ferrela a E. Manely.

<sup>43</sup> TOBOLKA, Z. *Josef Kaizl: Z mého života. Díl II*. Praha, 1911, díl III/1 a III/2, Praha 1914; VALENTA, A. *Josef Kaizl. Střední Evropa*. 1993, roč. 9, č. 35, s. 74–90; VELEK, L. *Mladočeská strana za vedení Josefa Kaizla, 1897–1901*; BLAHOŽ, J. *Josef Kaizl. Politická osobnost, státovědec a právník. Právník*. 2001, č. 7, s. 637–677; KUČERA, M. Cesta Tomáše G. Masaryka a Josefa Kaizla od souhry ke konfrontaci. In: BÍLEK, J. – KOKEŠOVÁ, H. – QUAGLIATOVA, V. – RYANTOVÁ, M. (eds). *Korespondence T. G. Masaryk – Josef Kaizl*. Praha, 2011, s. 5–50.

<sup>44</sup> Srov. k tomu BENEŠ, E. *Světová válka a naše revoluce. I. díl*, s. 132, II. díl, s. 364; viz též diplomatický pas zástupce vyslance v Rusku Dr. Josefa Blahože, vydaný vyslancem v Rusku Dr. Václavem Girsou 5. května 1920 ve Vladivostoku. Diplomatický pas je vlastnictvím autora této studie.

zastávce samostatné československé státnosti a politiky T. G. Masaryka? Domnívám se, že na tuto otázku nelze odpovědět s jednoznačným nadšením kladně, tak jak si to kdysi zapsala ve svém deníku matka autora této stati.<sup>45</sup> Spíše se autor této stati domnívá, že by mezi oběma došlo v této otázce k rozporům – osud jim však nedovolil, aby se setkali.

Autor této stati se jednoznačně vnitřně ztotožňuje se vznikem Československé republiky, neboť toto ztotožnění se plně odpovídá rodinnému i společenskému zázemí, v jehož rámci se názory autora vytvářely. Navzdory tomu se však nemůže ubránit jisté nostalgii nad zánikem velkého jednotného státního prostoru, byť vnitřně velmi diferencovaného, kterým byla rakousko-uherská říše, státního prostoru, jenž se nikdy nesetkal s objektivními i subjektivními možnostmi pro jeho demokratickou federalizaci, jednak zajišťující svobodu národům i jednotlivcům v něm žijícím, jednak stabilizující středoevropský prostor. Tato nostalgie je ještě zintenzívněna vědomím toho, jak z historického hlediska krátkou dobu Československá republika existovala a co způsobilo její zánik.

\* \* \*

Napsání této stati bylo pro jejího autora velmi milou vzpomínkou na druhou polovinu šedesátých let, tj. na dobu více než před padesáti lety, kdy se jako začínající teoretický pracovník zabýval recentními dějinami ústavního systému USA; rád proto přijal nabídku předsedy redakční rady *Právníka* prof. Dr. JUDr. Karla Eliáše podílet se na přípravě říjnového čísla časopisu *Právník* věnovaného stému výročí vzniku Československé republiky. Při tematickém výběru obsahu zmíněné studie se proto zaměřil na významnou úlohu, kterou při vzniku Československé republiky sehrály ústavněpolitické koncepce a názory prezidenta Spojených států Woodrowa Wilsona.

---

<sup>45</sup> Srov. HÁJKOVÁ, D. – KOKEŠOVÁ, M. (eds). *Dívčí deníky Zdenky Kaizlové z let 1909–1919*. Praha, 2016, s. 80, 81.

# Alois Rašín a ti druzí

## Právníci při vzniku československého státu

Ladislav Voják\*

**Abstrakt:** Článek připomíná vznik československého státu prostřednictvím aktivit tří právníků, různým způsobem spojených s přípravou prvních československých ústavních zákonů. Účast soudce Ferdinanda Pantůčka byla sice spíše nepřímá, ale o to významnější. Jeho „předpřevratový“ návrh politického zákona, doplněný návrhy zákonů podrobněji rozvádějících jeho rámcová ustanovení, významně ovlivnil obsah prvního československého zákona (č. 11/1918 Sb. z. a n.) a spolu se zmíněnými návrhy navazujících zákonů též další právo-творnou činnost Národního výboru československého včetně prozatímní ústavy. Některé návrhy zákonů a nařízení (č. 1 až 7/1918 Sb. z. a n.) jako zpravodaj v Národním výboru také předkládal. Alois Rašín je spojován především s původní podobou zmíněného zákona č. 11/1918 Sb. z. a n., ale jako člen předsednictva Národního výboru se také významně podílel na jeho operativním rozhodování. Z titulu své funkce plénu Národního výboru předložil návrhy několika zákonů a informoval je o schválených nařízeních. Alfred Meissner je znám jako tvůrce textu prozatímní ústavy, méně už jako ten, kdo prosadil, že ústavu přijal už Národní výbor československý.

**Klíčová slova:** Československo, 1918, první československý zákon, Národní výbor československý, prozatímní ústava, Ferdinand Pantůček, Alois Rašín, Alfred Meissner

### Úvod

Hned v úvodu se musím omluvit, že název mého článku, byť zdvojený, stále není zcela přesný, a pokusit se to alespoň vysvětlit, když už to neumím napravit.

Jak si dobře uvědomuje každý, kdo píše, název by měl být stručný a zároveň by měl pokud možno přesně vystihovat obsah. Ale jak věděl už Johann Wolfgang Goethe, šedá je veškerá teorie... Ty dva požadavky prostě někdy sloučit nelze, a tak je tomu i v tomto případě. Je jasné, že připomenout na několika stránkách jen ty právníky, kteří se aktivně angažovali v přípravách na převzetí státní moci a v prvních dnech a týdnech existence samostatného státu, je sisyfovský úkol. Vždyť působili nejen v Národním výboru československém a v Maffii, ale též v zemských národních výborech v Brně a Moravské Ostravě, v desítkách okresních a místních národních výborů, hospodářských radách a dalších orgánech a na Slovensku i v národních radách na čele s početnou Slovenskou národní radou s neustálým počtem členů. A to jsem již předem – nespravedlivě – vyloučil ty, kdo se za vznik československého státu dávno předtím zasazovali v orgánech „zahraniční akce“, krajany z organizací ve Spojených státech amerických, Anglii, Francii, Itálii, Švýcarsku, Srbsku, Rusku i jinde ve světě, o právnících v legiích, kteří by se jistě také našli, ani nemluvě. Vedle nich při vzniku československého státu asistovali – třeba nedobrovolně, ale asistovali – též právníci z druhého břehu. U mnohých navíc dlouho ani nebylo jasné, kam nakonec doplavou, tedy který břeh vlastně bude „jejich“, neboť zlomové situace nikdy nejsou přehledné jako šachovnice s bílými a černými figurami a jejich předem definovanými tahy. Takže, abych neodbočoval, jen výčet jmen by vydal na víc než na článek a nikdy by nebyl úplný.

\* Prof. JUDr. Ladislav Voják, CSc., vedoucí katedry dějin státu a práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity. E-mail: Ladislav.Vojacek@law.muni.cz.

I když bych svůj pohled velmi zúženě zaměřil jen na ty, kteří se jako členové Národního výboru československého nebo jeho nejbližší spolupracovníci zúčastnili příprav na převzetí moci v Praze, na pozadí lidových manifestací v pražských ulicích prováděli politický převrat nebo v Ženevě jednali o podobě československého státu a pak jej v prvních dvou týdnech řídili, bude to stále okruh široký, ale hlavně opět neuzavřený. Neuzavřený proto, že původní počet členů Národního výboru československého se postupně rozšiřoval a ze zápisů z jednání jeho pléna, pokud jsou vůbec k dispozici,<sup>1</sup> případně z jiných archiválií, ani z literatury přesné složení tohoto orgánu nezjistíme. Navíc při svém posledním jednání se Národní výbor už plynule prolínal s budoucím Národním shromážděním, později označovaným jako „revoluční“.

Nezbude mi tedy než dále zužovat a omezit se na ty, kteří se hlavním dílem podíleli na prvních ústavních textech, připravovaných jako zákony československého státu. Právníkům se v této souvislosti vybaví především Alois Rašín jako tvůrce prvního československého zákona, pak asi i Alfréd Meissner spojený s prozatímní ústavou a Jiří Hoetzel, tvůrce návrhu definitivní ústavy a důvodové zprávy k ní. Posledně jmenovaného však v rámci zužování ponecháme stranou. Zákon č. 121/1920 Sb. z. a n., skrývající v sobě ústavní listinu, sice svým způsobem završoval konstituování československého státu, ale od jeho samotných počátků je přeci jen dost vzdálený. A příležitost připomínat jej budeme mít za necelé dva roky. Místo jeho tvůrce, kterého vzápětí přeci jen krátce vzpomenu v jiné souvislosti, však mám jiného kandidáta – ve spojení se vznikem československého státu neoprávněně opomíjeného Ferdinanda Pantůčka. Ten se sice bezprostředně nepodílel na přípravě a přijetí žádného ze tří základních ústavních textů první ČSR, přesto je svým přínosem propojuje. Do mého líčení nutně proniknou i další jména, a pokud to budou právníci, neopomenu to připomenout. Před sto lety se jich ve vrcholné politice pohybovala spousta.

Ještě musím zmínit, že téma mého článku není originální, protože stejné tematické se už před časem poměrně obsáhle věnoval kolega Jan Kuklík.<sup>2</sup> Naštěstí, jak je zřejmé i z úvodních řádků, je to téma tak široké, že je dva články ani zdaleka nevyčerpají.

## 1. Mezi starým a novým

Jakýmsi historickým prologem, zaplněným řadou jmen politicky aktivních právníků, bude připomenutí ústavních elaborátů z roku 1917. Ty totiž završovaly éru, kdy se relevantní složky domácí české politiky orientovaly na více či méně loajální podporu vídeňské vlády, od níž si v konečném důsledku slibovaly decentralizující reorganizaci monarchie. Zároveň v nich však už lze zahlédnout záblesk nových časů: podle zadání, které dostali jejich tvůrci, měly vycházet ze státoprávního prohlášení, proklamovaného drtivou většinou českých poslanců při otevření říšské rady v roce 1917. Ono – slovy uherského ministerského předsedy Istvána Tiszy – „*neslýchaně drzé prohlášení Čechů, jež se obrací nejen proti dualismu, ale přímo proti integritě uherského státu*“, které „*tvoří ojedinělou událost i v dějinách rakouského parlamentu a musí být s rozhořčením a opovržením odmítnuto*“.

<sup>1</sup> Zápisy z prvních jednání se nepožadovaly nebo nedochovaly. V Národním archivu jsou uloženy zápisy z 2., 5., 9. a 13. listopadu (NA, fond NV 1918, kart. 1). Přístupné (ne zcela kompletně) jsou i v Parlamentním repozitáři na stránkách Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (<www.psp.cz>).

<sup>2</sup> KUKLÍK, Jan. Podíl československých právníků na vzniku samostatného československého státu. In: MALÝ, Karel – SOUKUP, Ladislav (eds). *Československé právo a právní věda v meziválečném období a jejich místo ve střední Evropě*. Praha: Karolinum, 2010, s. 321–358.

*každým příslušníkem uherského státu*“,<sup>3</sup> totiž předpokládalo spojení Čechů a Slováků v jednom státním celku.

Ve druhé polovině roku 1917 z iniciativy Národního výboru, konkrétně asi přímo z podnětu Antonína Švehly, v poloutajení vzniklo pět ústavních návrhů a shrnující elaborát, v nichž jejich autoři zformulovali svou představu o uspořádání česko-slovenského státního útvaru a vesměs i o jeho postavení v rámci říše. To druhé sice nebylo součástí zadání, ale alespoň rámcovým úvahám o struktuře celé říše se vyhnout nešlo. Všech šest textů označených jen písmeny A až F zveřejnil v roce 1924 v *Naší revoluci*<sup>4</sup> historik, knihovník, dříve mladočech a pak sociální demokrat Zdeněk Tobolka.

Pozdější badatele více než obsah jednotlivých návrhů, nad jejichž „prorakouským“ pojetím se rychle zavřela voda, zaujala otázka autorství jednotlivých návrhů.<sup>5</sup> I nás budou zajímat jména, neboť je nasnadě, že takovýto úkol dostali především právníci, až na výjimky profesori pražské právnické fakulty či profesori-právníci, působící na jiných vysokých školách. Okruh osob, které měly být či byly do akce zapojeny, je celkem znám, ovšem autorství většiny textů je i po sto letech stále záhadou. Celá záležitost kolem ústavních návrhů však pěkně dokresluje atmosféru posledních měsíců habsburské monarchie a počátků československého státu.

Z. Tobolka v roce 1924 sice návrhy zveřejnil anonymně, ale redakce *Naší revoluce*<sup>6</sup> jména v poznámce doplnila. Ovšem k pěti návrhům a *sumarizujícímu elaborátu* přiřadila jen pět autorů: právního historika Karla Kadlece, profesora správní vědy a správního práva Jiřího Hoetzela, právního historika a konstitucionalistu Bohumila Baxu, profesora právních věd (pak ústavního práva) F. Weyra a právníka, bývalého člena panské sněmovny říšské rady a ministra Josefa Fořta. Z. Tobolka později uvedl i další jména „zasvěcených“, profesora správní vědy a správního práva, národohospodáře a bývalého ministra Františka Fiedlera, věhlasného historika Josefa Pekaře a profesora ústavního práva Františka Vavříňka, ale s tím, že ne všichni jím jmenovaní podali elaborát.<sup>7</sup> No a konečně Martin Kučera<sup>8</sup> píše o expertní skupině, vytvořené při Národní radě české, vedené blízkým spolupracovníkem Antonína Švehly Adolfem Prokúpkem (i on studoval práva). K práci v ní A. Švehla přizval i zmíněného J. Pekaře. Tvořili ji však především experti-právníci, již jmenovaní F. Fiedler, J. Fořt, J. Hoetzel, K. Kadlec, F. Vavřínek a F. Weyr. O návrhy Národní výbor požádal zmíněné experty, ale když u některých neuspěl, později také moravského

<sup>3</sup> Dopis I. Tiszy předsedovi předlitavské vlády Heinrichu Clam Martinicovi. K tomu OPOČENSKÝ, Jan. Tisza a státoprávní prohlášení českých poslanců z 30. května 1917. *Naše revoluce*. 1925–1926, roč. 3., s. 195–201; k článku je připojen německý text dopisu.

<sup>4</sup> TOBOLKA, Zdeněk. Státoprávní prohlášení z 30. května r. 1917. *Naše revoluce*. 1924, roč. 2., s. 161–236. Nacházejí se také v pozůstalostech Josefa Pekaře a Karla Kadlece / Archiv Národního muzea (A NM), fond J. Pekař, kart. 66; Archiv Akademie věd ČR (A AV ČR), fond Karel Kadlec, kart. 17, i. č. 964.

<sup>5</sup> TOBOLKA, Zdeněk. *Politické dějiny československého národa od r. 1848 až do dnešní doby. IV. (1914–1918)*. Praha: Československý Kompas, 1937, s. 260; GALANDAUER, Jan. *Vznik Československé republiky 1918. (Programy, projekty, předpoklady)*. Praha: Svoboda, 1988, s. 101 an.; KUČERA, Martin. Příspěvek k účasti Josefa Pekaře na přípravě reformy říšské ústavy v létě 1917. *Sborník k dějinám 19. a 20. století. 11*. Praha, 1989, s. 163–194; KUČERA, Martin. *Rakouský občan Josef Pekař*. Praha: Karolinum, 2005, s. 186; VYKOUPILO, Libor. František Weyr, Josef Pekař a návrhy československé ústavy z roku 1917. *Sborník prací Filosofické fakulty brněnské univerzity*, C 41. 1994, s. 102; srovnej též VYKOUPILO, Libor. František Weyr a návrhy československé ústavy z roku 1917. *Sborník prací Filosofické fakulty brněnské univerzity*, C 40. 1993, s. 103 an.; VOJÁČEK, Ladislav. „Zahozené ústavy“ a jejich záhadní autoři. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2017, roč. 25, č. 1, s. 5–22.

<sup>6</sup> L. Vykoupil to připsuje historiku Jaroslavu Werstadtovi; VYKOUPILO, Libor. *František Weyr, Josef Pekař a návrhy československé ústavy z roku 1917*, s. 102; srovnej též VYKOUPILO, Libor. *František Weyr a návrhy československé ústavy z roku 1917*, s. 103 an.

<sup>7</sup> TOBOLKA, Zdeněk. *Politické dějiny*, s. 260. Místo F. Vavřínek ovšem uvedl „J. Vavřínek“.

<sup>8</sup> KUČERA, Martin. *Rakouský občan Josef Pekař*, s. 184–185; KUČERA, Martin. *Příspěvek k účasti Josefa Pekaře na přípravě reformy říšské ústavy v létě 1917*, s. 163–194.



politika a právníka Adolfa Stránského.<sup>9</sup> Vedle tohoto expertního sboru měla vzniknout ještě širší Komise pro ústavní reformu, mezi jejíž členy lze podle Martina Kučery „s poměrně velkou mírou spolehlivosti“ zařadit řadu dalších právníků (B. Baxu, národohospodáře a profesora brněnské techniky Karla Engliše, absolventa pražských práv a profesora národohospodářství na pražské české technice Jana Kolouška,<sup>10</sup> právního historika Jana Kaprase, profesora trestního práva Jana Kallaba, pražského soukromého docenta a později profesora statistiky na brněnské právnické fakultě Dobroslava Krejčího a pražského profesora statistiky a finančního práva Vilibalda Mildschuha).<sup>11</sup>

Jediným návrhem, jehož autora prokazatelně známe, je návrh označený písmenem C. Po válce se k němu přihlásil brněnský profesor F. Weyr, v roce 1917 ještě působící na brněnské české technice (zároveň odhalil i jméno svého spoluautora, kolegy z brněnské techniky a pak i z Masarykovy univerzity Karla Engliše). Podle nich by měl vzniknout „*samostatný, všemi atributy státní svrchovanosti nadaný český stát*“, i když zařazený do habsburské monarchie. Konečný návrh státoprávního uspořádání měl vyjadřovat vůli národa a být interní směrnicí pro činitele, kteří „*vůli národa budou na příslušném místě tlumočiti*“.<sup>12</sup> K tomu, aby odhalil své autorství, přiměl brněnského profesora článek Z. Tobolky s konstatováním, že „*elaboráty jsou cenným materiálem pro pochopení mentality české akademicky vysoce vzdělané inteligence tehdejší doby*“.<sup>13</sup> Vycítil v něm výtku a konstatoval, že „*kdyby tím mělo být řečeno, že v oněch elaborátech jeví se nějaký rakouský oportunismus nebo nepochopení tehdejší politické situace, musel bych to pro svou osobu důtklivě odmítnouti*“.<sup>14</sup> Někdy nadmíru „citlivý“ profesor se v tomto případě asi ohrazoval oprávněně. Jak už to v porevolučních poměrech bývá, i v polovině dvacátých let bylo v některých společenských kruzích „in“ vymezovat se vůči všemu, co by se dalo interpretovat jako podpora bývalého režimu. To byl také zřejmě hlavní důvod, proč se ostatní autoři ke svým návrhům ani po zániku monarchie nepřihlásili a proč jejich identita není dodnes jednoznačně objasněna.<sup>15</sup>

## 2. Ferdinand Pantůček – inkarnace právnické obratnosti

Inkarnace právnické obratnosti<sup>16</sup> a úctyhodný soudce F. Pantůček, který se narodil 24. května 1863 v Hlinsku v Čechách v rodině pekaře, mohl klidně skončit jako neméně úctyhodný profesor civilního soudního řízení na české právnické fakultě Karlo-Ferdinandovy, respektive pak Karlovy univerzity. Výborný student si na české právnické fakultě v Praze, kde začal studovat v roce jejího otevření (1882), vysloužil zvláštní vyznamenání, *promotio sub auspiciis imperatoris*.<sup>17</sup> Nastoupil do soudní služby, ale připravoval se na

<sup>9</sup> A NM, Fond J. Pekař, kart. 44.

<sup>10</sup> Do roku 1912 působil na české technice v Brně a jako svého nástupce doporučil K. Engliše.

<sup>11</sup> KUČERA, Martin. *Rakouský občan Josef Pekař*, s. 183 an.

<sup>12</sup> Obě citace *Návrh* C. In: TOBOLKA, Zdeněk. Státoprávní prohlášení z 30. května r. 1917, s. 212–218.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 161–236.

<sup>14</sup> WEYR, F. *Naše revoluce. Čtvrtletní historický sborník*. 1925–1926, roč. 3., s. 264.

<sup>15</sup> S velkou pravděpodobností lze za autora návrhu D označit A. Stránského, autory další dvou jsou podle současného stavu bádání – téměř jistě – J. Hoetzel a K. Kadlec a snad i J. Fořt. Návrh zřejmě nezpracoval F. Vavřínek. Shrnující elaborát F. přířkl M. Kučera neprávnickovi J. Pekařovi, ale to je dost pochybné. K tomu VOJÁČEK, Ladislav. „*Zahozené ústavy*“ a jejich záhadní autoři, s. 5–22.

<sup>16</sup> Tak jej s ohledem na jeho působení ve funkci prvního prezidenta Nejvyššího správního soudu viděl J. Hoetzel; HOETZEL, Jiří. Dr. Ferdinand Pantůček. *Právník*. 1925, roč. 64, s. 140.

<sup>17</sup> Zcela výjimečně konaná promoce nejlepšího absolventa za přítomnosti císařova zástupce, který promovanému předal císařův dar – zlatý prsten.

působení na univerzitě – absolvoval studium v zahraničí, publikoval... Vše se však zvrstlo při jeho prvním nakročení na akademickou půdu, když jeho pokus o habilitaci na pražské právnické fakultě skončil nezdarem. Habilitační práci už renomovaného mladého právníka negativně ohodnotil nadmíru přísný profesor Emil Ott, u nějž podle poněkud nadsazeného konstatování Jana Krčmáře „*kolokvium bylo [...] horší než rigorózum*“.<sup>18</sup> Na úzkém pražském intelektuálním dvorečku to nezůstalo bez odezvy a nekompromisnímu profesovi se dostalo výtek, že „zabíjí“ právnické talenty. Habilitant, který snad na doporučení Antonína Randy svou žádost stáhl, se o získání *veniae docendi* skutečně už nikdy nepokusil a našel uplatnění v soudní službě. Jeho habilitační práce však nezapadla a drobně upravená v duchu Ottova posudku v německé verzi získala cenu dolnorakouské advokátní komory.<sup>19</sup>

Soudcovská funkce se nakonec stala Pantůčkovým šťastným osudem, i když ji v roce 1901 dočasně opustil. V lednu toho roku se nechal jako kandidát svobodomyšlné strany (mladočechů) zvolit poslancem říšské rady za Nové Město Pražské a v říjnu téhož roku poslancem zemského sněmu za města Jičín a Bydžov. Už to naznačuje, že v Pantůčkově práci a veřejném působení se ve vzájemné symbióze snoubilo širší rakouské a dílčí české vlastenectví, což mu pomohlo do vysokých právnických i politických pozic. Z parlamentních lavic odešel po pěti letech, když se pro svou profesní zdatnost, kterou prokazoval i jako poslanec, ale též díky své politické aktivitě stal radou a později senátním prezidentem Správního soudního dvora ve Vídni (byl to jeden z českých požadavků při vyjednávání o podpoře nastupující Gautschovy vlády).

Ještě na začátku 20. století slučitelné identity – česká a rakouská – se po vypuknutí války stále zřetelněji dostávaly do kolize. Vídeňský soudce nakonec akcentoval tu českou a začal spolupracovat s masarykovskou Maffií a rekonstruovaným Národním výborem. Klíčový okamžik pro něj nastal začátkem září 1918, kdy jej podle jeho vlastních vzpomínek ve Vídni navštívili – právníci – Bohuslav Franta a Přemysl Šámal. Požádali jej, aby pro Národní výbor československý připravil osnovy zákonů, „*jež jevíly se pro nejprvní dobu nutnými, aby náš stát, hned jakmile jeho samostatnost bude vyhlášena, stál tu jako stát, mající svoji vlastní ústavu, svůj vlastní právní řád a všechny vlastní potřebné úřady*“.<sup>20</sup> F. Pantůček pak, zřejmě i po konzultacích s kolegy, jimž důvěřoval, připravil „*Osnovu první přechodné ústavy*“, dnes běžně označovanou jako návrh politického zákona. Nebyl to klasický návrh ústavního zákona, protože do „klasický“ rozčleněného textu (Preambule a třiatřicet číslovaných článků) autor včlenil poznámky k některým článkům a odkazy na souběžně připravované prováděcí zákony. O připraveném návrhu a doplňujících textech pak ve dnech 14. a 15. října referoval v Praze. Spolu s ním vystupoval i JUDr. Jaroslav Preiss, jenž ve spolupráci s JUDr. Vilémem Pospíšilem připravil obsáhlý návrh hospodářského zákona. Oba návrhy v roce 1926 publikoval v *Obzoru národohospodářském* známý národohospodář JUDr. František Xaver Hodáč.<sup>21</sup>

V Preambuli i v následujících člancích Pantůčkova návrhu se psalo o „*české říši*“, „*nedílném českém státě*“ a „*českém národě*“, předpokládalo se však spojení se Slovenskem.

<sup>18</sup> VELEK, Luboš – VELKOVÁ, Alice – KLEČANSKÝ, Martin (eds). *Jan Krčmář. Paměti. I. (do roku 1918)*. Praha – Pelhřimov: FF UK, 2017, s. 243. J. Krčmář popisuje i historii nepovedené habilitace.

<sup>19</sup> PANTŮČEK, Ferdinand. *Sekvestrace soudní dle práva rakouského: se zřetelem na rozvoj historický a na zákonodárství cizozemské*. Praha: F. Řivnác, 1892; německy *Gerichtliche Sequestration nach österreichischem Recht*, 1892.

<sup>20</sup> PANTŮČEK, Ferdinand. Příprava státního převratu ve směru zákonodárství a správy. *Národní listy*, 28. října 1919, citováno podle WERSTADT, Jaroslav (ed.). *Svědectví a dokumenty k historii říjnového převratu v českých zemích. Naše revoluce*. 1924, roč. 2., s. 351 a 354.

<sup>21</sup> HODÁČ, František Xaver. O náš hospodářský program. *Obzor národohospodářský*. 1926, roč. 31, s. 1–38.

V dalších ustanoveních návrh pojednával o ustavení Národního shromáždění, prozatímním státním prezidentu a jeho náměstcích, vládě, územní správě a samosprávě a o zřízení nejvyšších soudních instancí a kontrolních úřadů. Většinu ustanovení měly rozvést zmíněné navazující zákony.

Z textu připomenu jen ustanovení, která pro nás budou nejzajímavější. Návrh stanovil, že „*státní formu české říše určí Národní shromáždění (Národní výbor?) ve srozumění s Československou Národní radou v Paříži, jako orgánové jednomyslné vůle národa*“ (čl. III.). Zároveň předjímal republikánskou formu nového státu, neboť stanovil, že do čela české říše má být „*po vůli jednomyslné české veřejnosti povolán Národním výborem a Českoslovan. Národní radou v Paříži*“ prozatímní státní prezident. Národní shromáždění mělo vzniknout rozšířením počtu členů Národního výboru, přičemž jeho nové členy měly podle stanoveného klíče vybírat jednotlivé politické strany. Návrh výslovně vypočítával dvanáct odborných ministerstev.

Pro české země návrh předpokládal převzetí politických, finančních, školských a jiných správních úřadů a státních zastupitelství. Ovšem samosprávné orgány – obecní výbory, reprezentace měst se zvláštním statutem a jen v Čechách fungující okresní zastupitelstva – měly být rozpuštěny a nahrazeny „*zvláštními vládními správními komisemi*“. Zrušit se měla česká zemská správní komise, od vydání známých Anenských patentů v roce 1913 částečně suplující rozpuštěný český zemský sněm, a rozpuštěny měly být zemské sněmy na Moravě a ve Slezsku a zemské výbory. Soudní soustavu měly završovat Nejvyšší a kasační soud, jemuž by příslušelo i právo dohledu nad řádnými soudy, a Nejvyšší správní soud, který měl kompetenčně navázat nejen na vídeňský Správní soudní dvůr, ale též na bývalý Říšský soud. Kontrolu hospodaření se státními financemi měla vykonávat nejvyšší účtárna, organizovaná a fungující podle zákona č. 140/1866 ř. z.

Právnický znalé prvního československého zákona a nedostatků jeho recepční normy, obsažené ve druhém článku, zaujme, jak podrobně F. Pantůček řešil poměr ke stávajícímu právu (obsáhlý čl. XXI.). Základním recepčním ustanovením zamýšlel převzít předpisy vydané pro české země do začátku války, respektive do 25. července 1914, ovšem jen „*pokud není v předpisech tohoto zákona a zákonů k jeho provedení vydaných ničeho jiného nařízeno, nebo pokud nejde o předpisy, které odpadnutím subjektu, na něž se vztahovaly, nebo předmětů, jejichž právní poměry upravovaly, pozbyly platnosti*“. O předpisech z válečné doby stanovil, že sice také mají zůstat prozatím v platnosti, ale zároveň ukládal vládě, aby ihned přezkoumala, které se mají zrušit nebo změnit, a aby k tomu připravila příslušné osnovy. Výslovně chtěl okamžitě zrušit nařízení ministerstva vnitra o zavedení krajských hejtmanství v Čechách a nařízení ministerstva spravedlnosti o zřízení okresního soudu v Trutnově (obě z roku 1918).<sup>22</sup> Měly se také zrušit „*všechny šlechtické tituly a všechny výsady jakéhokoliv druhu*“ a též svěřenecké svazky (čl. XXIV).

Ve vztahu k uherskému správnímu aparátu, soudům i celému právnímu řádu návrh nechával prostor pro jakékoliv budoucí řešení. F. Pantůček ovšem po jednání se slovenskými právníky a politiky Ivanem Dérerem a Milanem Hodžou a (zřejmě Kornelem<sup>23</sup>) Stodolou spolu s prvně jmenovaným připravil návrh zákona přechodně upravujícího poměry na Slovensku.

<sup>22</sup> Obě tato opatření prosadily vídeňské orgány proti vůli české politické reprezentace. K prvnímu např. HOETZEL, Jiří. Krajské vlády. *Správní obzor*. 1918, 10, s. 330–345. Druhé souviselo s plány rakouských orgánů na řešení česko-německých vztahů v pohraničí.

<sup>23</sup> Ve slovenském národním hnutí se výrazně angažovali bratři Kornel a Emil Stodolovi. První z nich žil ve Vídni, druhý – právník a zakladatel již více než sto let vycházejícího *Právneho obzoru* – v Budapešti.

Návrh také výslovně ukládal vládě, aby přednostně připravila osnovy zákonů k provedení agrární reformy „rozdělením velkých statků na hospodářství střední velikosti“, k úpravě vztahu dělnictva k podnikatelům a zaměstnavatelům, k úpravě vztahu státu k soukromému vlastnictví lesů, k „přiměřenému přidržení zisků válečných k úhradě potřeb a výdajů způsobených válkou“, k provedení správní reformy „ve směru zjednodušení a zlevnění úřadování“ a k nové úpravě volebního práva.

V již citovaném vzpomínkovém článku z roku 1919 F. Pantůček uvedl, že jeho osnova „první přechodné ústavy, [...] vyslovující základní zásady, byla provázena řadou asi dvacíti speciálních zákonů, principy tyto provádějících“.<sup>24</sup> Pak ovšem vyjmenoval jen deset zákonů: o právech a povinnostech prezidenta československé republiky, o zákonodárném sboru, o zřízení a působnosti ministerstev, o odpovědnosti ministrů, o nejvyšším správním soudě a řešení kompetenčních konfliktů, o jmenování soudců, o poměru státu československého k úřednictvu v zemích těchto již dříve ustavenému (státnímu a autonomnímu), o přejímání úředníků z dosavadních úřadů centrálních a o uznání penzí bývalých úředníků zemí českých. K nim ještě patřila osnova zákona o Nejvyšším soudě, kterou ovšem vypracovali pozdější dva nejvyšší představitelé tohoto soudu Augustin (August) Popelka a Jindřich Štěpán.<sup>25</sup>

Ohlédneme-li se k ústavním návrhům F. Weyra a jeho kolegů, nelze potlačit údiv, jaká že to změna: uplynul pouhý rok a již ne dílčí součást habsburské monarchie, již ne císař pán, ale výrazně sociálně laděný samostatný stát s republikánskou státní formou!

I když tímto ani zdaleka politické působení soudce F. Pantůčka neskončilo a jeho osoba i návrh politického zákona se budou do mého líčení opakovaně vracet, už na tomto místě uvedu, že 15. listopadu Národní výbor bývalého soudce vídeňského Správního soudního dvora ustanovil do funkce prezidenta Nejvyššího správního soudu, který pak úspěšně vedl až do své smrti v roce 1925.<sup>26</sup>

### 3. Alois Rašín – muž revoluce

Muž revoluce<sup>27</sup> Alois Rašín se narodil v Nechanicích 18. října 1867 jako syn tamního pekaře a městského radního Františka Rašína a jeho manželky Františky, rozené Zemkové. Radikální a impulzivní absolvent právnické fakulty, který předtím krátce studoval medicínu, se pro své politické projevy brzy začal dostávat do konfliktů se státními úřady. Pozdější mladoček, zakladatel české strany státoprávní a poslanec říšské rady vzbudil zájem policejních orgánů již jako autor opakovaně vydávané brožury *České státní právo*.<sup>28</sup> V devadesátých letech stál před soudem ve známém procesu s Omladinou a po vypuknutí války spolu s Karlem Kramářem, tajemníkem časopisu Národní listy Vincencem Červínkou a účetním v Brodce u Přerova Josefem Zamazalem znovu. V politickém procesu byl odsouzen k trestu smrti a život mu zachránilo následné zmírnění trestu a pak propuštění na amnestii.

<sup>24</sup> PANTŮČEK, Ferdinand. *Příprava státního převratu ve směru zákonodárství a správy*, s. 352.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> Organizaci a fungování Nejvyššího správního soudu stručně „načrtl“, jak je uvedeno na titulní straně, J. Hoetzel (HOETZEL, Jiří). *Soudní kontroly veřejné správy: se zákony o nejvyšším soudu správním, jeho jednacími řády, soudy volebními a patentními*. Praha: Spolek českých právníků Všeherd, 1924).

<sup>27</sup> Že „byl mužem revoluce. Proto se nebál násilí a mluvil tajná rozhodování po způsobu spiklenců“, o A. Rašínovi výstižně napsal F. X. Hodáč; HODÁČ, František Xavier. *O náš hospodářský program*, s. 2.

<sup>28</sup> RAŠÍN, Alois. *České státní právo*. 2. uprav. vyd. Praha: nákl. vyd. Časopisu českého studentstva, 1891.

Role, kterou A. Rašín sehrál v rozhodujících hodinách politického převratu, je obecně známá: podílel se na organizační činnosti „dočasného“<sup>29</sup> předsednictva Národního výboru československého a už v noci z 27. na 28. října 1918 zkoncipoval návrh prvního československého zákona, nazývaného též první ústavní provizorium či recepční norma a publikovaného jako zákon č. 11/1918 Sb. z. a n. Ten, jak je známo, proklamoval, že „československý stát vstoupil v život“, za nositele státní svrchovanosti označil československý národ, do čela státu postavil Národní výbor československý a recipoval platné zákony a nařízení, čímž vlastně přebíral i dosavadní orgány, působící na území nového státu. Jak konstatovali autoři ročenky *Národní shromáždění československé v prvním roce republiky*, tento zákon „při své malomluvnosti znamená dalekosáhlý ústavní převrat a tlumočí několika řádky veliký dějinný akt, který se řečeného dne udál v ústavním životě našeho národa“.<sup>30</sup>

Recepční ustanovení je na první pohled stručné a jasné, pro známého českého historika Zdeňka Kárníka dokonce „geniální“.<sup>31</sup> Jak však poznali už prvorepublikoví praktičtí právníci a tehdejší i pozdější právní teoretici a historici, stručné ano, jasné však nikoliv a geniální ani za mák. Aniž bychom se tím na tomto místě podrobně zabývali, jen stručně připomeneme, že aplikující soudy musely s druhým článkem Rašínova zákona nakládat doslova jako bájný obr Damastés, přezdívaný Prokrústés, s poutníky, které ukládal na svá proslulá lože: jednou natahovat, tedy vykládat velmi, velmi extenzivně, jindy zase osekávat, tedy používat silně restriktivní výklad. Dál už jen odkážu na literaturu.<sup>32</sup> Linie našeho výkladu nás však k ustanovením prvního československého zákona brzy přivede zpět.

Právníci, historici i zájemci o historii znají Rašínův rukopis návrhu zákona s podpisy členů předsednictva Národního výboru, neboť je reprodukován v řadě publikací a je přístupný též na internetu. Tento text, napsaný po obou stranách jedné čtvrtky papíru, se obecně považuje za text sepsaný A. Rašínem v noci z 27. na 28. října. Když však F. X. Hodáč publikoval text návrhu politického zákona z pera F. Pantůčka, upozornil na jinou verzi zákona, když výslovně uvedl, že A. Rašín svůj návrh napsal „vlastní rukou na exempláři návrhu politického zákona“.<sup>33</sup> Z pera, respektive z tužky, A. Rašina totiž vzešel text návrhu prvního zákona hned dvakrát. Návrh, který znal F. X. Hodáč, Rašín skutečně doma koncipoval přímo na průklep Pantůčkova politického zákona. Známý rukopis zákona vznikl v předvečer 28. října po jednání předsednictva Národního výboru s třemi přízvanými právníky, Václavem Boučkem, Alfredem Meissnerem a obhájcem vojáků před rakouskými vojenskými soudy Lvem Wintrem, kdy A. Rašín „sedl ke stolu, vzal pero a podle výsledku této porady psal osnovu zákona pro plenum Národního výboru“.<sup>34</sup> Rašínem po obou stra-

<sup>29</sup> Dočasného proto, že předsedové některých českých politických stran krátce předtím odcestovali do Ženevy na jednání s E. Benešem (studoval práva v Dijonu) a dalšími představiteli zahraničního odboje, mj. právníky Ivanem Markovičem, Štefanem Osuským (vystudoval v USA) a Lvem Sychravou a nedostudovaným právníkem Ludvíkem Strimplem. A. Rašín v Praze zastupoval svého stranického předsedu Karla Kramáře.

<sup>30</sup> *Národní shromáždění československé v prvním roce republiky*. Praha: Předsednictvo NS, 1919, s. 215.

<sup>31</sup> KÁRNÍK, Zdeněk. *České země v éře první republiky (1918–1938). I. Vznik, budování a zlatá léta republiky (1918–1929)*. Praha: Libri, 2003, s. 35.

<sup>32</sup> Například WEYR, František. *Soustava československého práva státního*. Brno: Barvič & Novotný, 1921 (2. vydání 1924); HORÁK, Ondřej. Vznik Československa a recepce práva. K právní povaze a významu zákona č. 11/1918 Sb. z. a n. s přihlédnutím k otázce recepce právního řádu. *Právněhistorické studie*. 2007, č. 38, s. 153–169; HORÁK, Ondřej. „Samostatný stát československý vstoupil v život.“ 28. říjen 1918 pohledem právníka a historika. In memoriam Antonín Klimek 1937–2005. In: ŠÍNOVÁ, Renáta. *Sborník příspěvků z konference Olomoucké právnícké dny 2008, konané 5.–6. 6. 2008*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2008, s. 769–777.

<sup>33</sup> HODÁČ, František Xaver. *O náš hospodářský program*, s. 2.

<sup>34</sup> SOUKUP, František. *28. říjen 1918. Předpoklady a vývoj našeho odboje domácího v československé revoluci za státní samostatnost národa. II*. Praha: Ústřední dělnické knihkupectví a nakladatelství (Ant. Svěcený) – Orbis, 1928, s. 1069.



nách popsaná čtvrtka papíru formátu A5 s upravovaným textem zákona, podepsaná pěti „muži 28. října“, je uložena v trezoru Archivu Národního muzea a dnes patří mezi literární národní památky.<sup>35</sup> Ve fondech Archivu Národního muzea – i když trochu utajeně – leží také zmíněná úplně první verze prvního československého zákona.<sup>36</sup>

Tato zajímavá souvislost přímo vybízí, abychom se vrátili k textu prvního československého zákona a porovnali jej s návrhem politického zákona. Na první pohled zjistíme, že A. Rašína ovlivnilo jak formální zpracování Pantůčkova návrhu politického zákona, tak jeho text. Zvláště to vynikne, kdy si na stůl položíme fotokopii první verze zákona, přímo připisované do textu návrhu politického zákona.

První podobnost najdeme v členění obou textů. A. Rašín svůj návrh zákona stejně jako F. Pantůček opatřil preambulí a vlastní normativní část zákona rozčlenil do článků označených římskými číslicemi. Zajímavější jsou však obsahové podobnosti i přímé shody prvního československého zákona s návrhem politického zákona. Najdeme je zejména v úvodních pasážích obou textů.

Velmi podobné jsou texty obou preambulí.<sup>37</sup> Rašín především převzal celkové pojetí Pantůčkovy preambule. Téměř stejně jako F. Pantůček vysvětlil motivaci k vydání zákona a za nositele státní svrchovanosti prohlásil národ. Zákonodárce, kterého na rozdíl od Pantůčka i pojmenoval, označil za vykonavatele státní svrchovanosti, jejímž nositelem je český národ. A propos: F. Pantůček sice psal o „českém národě“ a A. Rašín o „národě československém“, ale oba reálně mysleli jeden a tentýž národ, neboť podle politického zákona měly území státu tvořit „obvod dosavadního království českého, markrabství moravského, vévodství slezského a z Uher stolice [...]“ (čl. I.).

A. Rašína zaujaly také čl. III. a IV. politického zákona. První z nich začlenil do svého návrhu jako podstatnou část prvního článku, když Pantůčkův text převzal opět téměř doslova. Druhý jej inspiroval k doplnění tohoto svého článku.<sup>38</sup> Odlišnosti plynou především z toho, že F. Pantůček předpokládal okamžitou přeměnu Národního výboru v Národní shromáždění.

Naopak odlišně než v druhém článku prvního československého zákona, jímž se přebírají veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení, je v obsáhlém čl. XXI. Pantůčkova návrhu řešen poměr ke stávajícímu právu. Jak víme, F. Pantůček sice také předpokládal dočasnou recepci dosud platného práva, ale jeho konstrukce recepčních ustanovení je složitější a zároveň obsahově užší než Rašínova. V podstatě sice neřeší poměry na Slovensku, ale nevýzadovala by takového natahování a osekávání jako formulace Rašínova – je tedy nesporně lepší. A promyšlenější byla i recepce státního aparátu. Rašín, jak to ostat-

<sup>35</sup> Archiv Národního muzea (A NM), fond Alois Rašín, i. č. 814, kart. 14 – trezor.

<sup>36</sup> A NM, fond Alois Rašín, kart. 14, i. č. 813.

<sup>37</sup> V Preambuli návrhu politického zákona můžeme číst (pro snazší orientaci jsou Rašínem doslova převzaté pasáže zvýrazněny): „Aby zachována byla souvislost dosavadního právního řádu se stavem novým a aby upraven byl nerušený přechod k novému státnímu životu, nařizuje se jménem českého národa, jako nositele svrchované státní moci, jeho prozatímním nyní sborem zastoupeným, jak následuje: [...]“ Rašínův text zní: „Samostatný stát československý vstoupil v život zachována byla souvislost dosavadního právního řádu se stavem novým, aby nenastaly zmatky a upraven byl nerušený přechod k novému státnímu životu, Národní výbor jménem Československého národa jako vykonavatel státní svrchovanosti nařizuje: [...]“

<sup>38</sup> Podle F. Pantůčka: „Čl. III. Státní formu české říše určí Národní shromáždění (Národní výbor?) ve srozumění s Československou Národní radou v Paříži, jako orgánové jednomyslné vůle národa.“ Čl. IV. Národ český vykonává svrchovanost státní v době přechodu, pokud nebude zřízeno zákonodárné zastoupení lidu cestou ústavy, Národním shromážděním. Národní shromáždění jest utvořeno rozšířením Národního výboru o [...] členů. [...]“ Podle A. Rašína: „Čl. I. Státní formu československého státu určí Národní shromáždění ve srozumění s Československou Národní Radou v Paříži jako orgánové jednomyslné vůle národa. Než se tak stane vykonává státní svrchovanost Národní výbor.“

ně plynulo z jeho povahy, nade vše ostatní postavil stručnost a údernost, což pro danou chvíli jistě vyhovovalo. Ale zákony se nedělají jen pro danou chvíli.

Poslední dva články zákona jsou už výlučně výsledkem právníkové invence A. Rašína. Oba se však v procesu schvalování dočkaly dílčí úpravy (nabytí platnosti bylo nahrazeno nabytím účinnosti a místo předsednictva Národního výboru byl provedením zákona pověřen Národní výbor).

Osmadvacátého října zazářila hvězda A. Rašína. Zazářila tak prudce, že jen někteří zainteresovaní v jejím stínu rozeznávali i siluetu F. Pantůčka.

#### 4. F. Pantůček a A. Rašín v Národním výboru

Pantůčkův návrh politického zákona se tedy provizorní ústavou, konstituující nový stát, nestal. Avšak jeho nevyužitě pasáže, vyžadující rozpracování a navíc přímo příkazující schválit některé konkrétní zákony, a připojené návrhy zákonů vybízely k přetavení do konkrétních legislativních kroků.

Tak říkajíc přímo na stole ležely zejména už připravené návrhy zákonů, které doplňovaly a rozváděly návrh politického zákona. Sice je nebylo možné prostě převzít, protože byly obsahově propojeny s ustanoveními neschváleného politického zákona, ale s relativně snadným a jednoduchým doplněním využitelné byly. Podobně šlo samostatně převzít a jako dílčí zákon připravit některá ustanovení návrhu politického zákona, jako například výčet odborných ústředních úřadů (ministerstev). F. Pantůček z pověření Národního výboru takovéto úpravy provedl a 2. listopadu připravené texty projednal v Praze na schůzce se svými vídeňskými kolegy.<sup>39</sup> Zúčastnění pak jako společnou iniciativu Předsednictvu Národního výboru předložili šest „*předloh zákonných*“: o formě publikace zákonů, o zřízení nejvyšších úřadů státní správy a jejich působnosti, o zřízení Nejvyššího správního soudu a o řešení kompetenčních konfliktů, o systemizaci personálu Nejvyššího správního soudu, o zřízení Nejvyššího soudu a o příslušnosti k rozhodování o nárocích proti státu.<sup>40</sup> Vesměs vycházely ze starších návrhů, jen návrh zákona o příslušnosti k rozhodování o nárocích proti státu nebo jeho částem se z toho vymykal. Logicky však navazoval na návrhy, dotýkající se nejvyšších soudních instancí. Zaplňoval mezeru, vzniklou při vymezení působnosti Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu.<sup>41</sup>

Předsednictvo Národního výboru návrhy přijalo a zařadilo je na jednání pléna. Ještě téhož dne – toť kouzlo revolučních dob – je F. Pantůček, který vůbec nebyl členem Národního výboru, jako referent předkládal plénu Národního výboru, které je – toť bída revolučních dob – poněkud svérázným způsobem projednalo a schválilo. Zákonodárce jimi zřídil Sbírku zákonů a nařízení (č. 1/1918 Sb. z. a n.),<sup>42</sup> rozhodl o zřízení 12 nejvyšších správních úřadů (č. 2/1918 Sb. z. a n.), které se staly předobrazem budoucích ministerstev,<sup>43</sup> konsti-

<sup>39</sup> Pod zápisem ze schůzky jsou dále podepsáni dvorní rada Josef Čapek ze Správního soudního dvora, Karel Ardelť z ministerstva vyučování, dr. Bohumil Vlasák z ministerstva financí, Alois Gerstenkorn z ministerstva orby, sekční rada JUDr. Josef Sobotka z ministerstva vnitra a rada zemského soudu Václav Pallier a ministerský tajemník dr. František Výborný, v zápise prezentovaní jako zástupci z ministerstva spravedlnosti; (Zápisník o schůzi zástupců jednotlivých úřadů ústředních; NA, fond NV 1918, kart. 2).

<sup>40</sup> Zápisník o schůzi zástupců jednotlivých úřadů ústředních; NA, fond NV 1918, kart. 2.

<sup>41</sup> K zákonodárství Národního výboru více VOJÁČEK, Ladislav. *První československý zákon. Pokus o opožděný komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 224 an.

<sup>42</sup> Ne zcela domyšlený text Národní shromáždění brzy nahradilo zákonem č. 139/1919 Sb. z. a n.

<sup>43</sup> I když přípravné práce začaly, reálně se konstituovala až ministerstva podle prozatímní ústavy. Nevzniklo jich však dvanáct, jak předpokládal už návrh politického zákona a pak též schválený zákon č. 2/1918 Sb. z. a n., ale sedmnáct.

tuoval Nejvyšší soud<sup>44</sup> a Nejvyšší správní soud (č. 3 a 5/1918 Sb. z. a n.) a stanovil, že pokud rozhodování o nárocích proti státu nebo jednotlivým zemím nepřísluší Nejvyššímu správnímu soudu, lze žalobu uplatnit u řádných soudů (č. 4/1918 Sb. z. a n.). Systemizaci personálu Nejvyššího správního soudu upravilo předsednictvo Národního výboru nařízením (č. 7/1918 Sb. z. a n.). Nad rámec návrhů ze schůzky s vídeňskými kolegy F. Pantůček předkládal ještě stručný zákon, „*jímž se určuje doba organizace řádných soudů I. a II. instance za dobu jejich organizace ve smyslu třetího odstavce § 6. státního základního zákona ze dne 21. prosince 1867, č. 144 ř. z.*“, v němž lze jen v trochu jiné formulaci a s drobnou změnou poznat část ustanovení čl. XVII politického zákona. Tento zřejmě na poslední chvíli připravený zákon (č. 6/1918 Sb. z. a n.)<sup>45</sup> umožňoval, ne právě nejčistší formou, provést personální očistu soudů.

A. Rašín na jednání pléna Národního výboru 2. listopadu jako referent předložil a zdůvodňoval tři stručné návrhy připravené ústavní komisí. Návrh zákona, jímž se zrušuje zabavení jmění pro činy velezrádné (č. 8/1918 Sb. z. a n), směřoval k odčinění některých majetkových křivd z doby války. Návrh zákona, jímž se pozměňuje vojenský trestní zákon a řád (č. 9/1918 Sb. z. a n), nově vymezoval, na koho se vztahují předpisy o vojenských zločinech a přečinech. Nařízení č. 10/1918 Sb. z. a n. stanovilo, že sídlem Nejvyššího vojenského soudního dvora se stává Praha.

A. Rašín se v prvních dnech po vzniku samostatného státu jako člen předsednictva Národního výboru podílel na jeho řízení a operativním rozhodování obrovské spousty rozmanitých záležitostí. Z této pozice také výrazně zasahoval do jednání pléna Národního výboru, kde zejména oznamoval přijetí nařízení finančního rázu a referoval o finančních otázkách. Nepočínal si vždy jako diplomat a jeho impulsivní reakce, politickými protivníky s chladnou hlavou náležitě využité, občas nesly i trpké ovoce. Tak bohužel nepřispěl k urovnávání vztahu s českými Němci, přestože eminentním zájmem československé politické reprezentace bylo početnou národnostní menšinu s novým státem smířit. Poněkud přibarvený skandál vznikl poté, kdy se v sídle Národního výboru objevil zástupce zemského hejtmana provincie Deutschböhmen, německý sociálnědemokratický poslanec (dříve rakouské říšské rady, v té době už Prozatímního národního shromáždění Německého Rakouska) Josef Seliger z Liberce, který chtěl s představiteli Národního výboru jednat o řešení katastrofální zásobovací situace v pohraničí. Diametrálně odlišný pohled na budoucnost Němci osídleného pohraničí českých zemí a asi i předpojatost k muži z opačného pólu politického spektra přispěly k tomu, že se A. Rašín nechal unést a pronesl nešťastnou větu: „*S rebely se nevyjednává!*“, kterou vlastně citoval vyjádření generála Windischgrätze z doby tzv. svatodušních bouří v Praze v červnu 1848. Tento politický přešlap ve vztahu k představiteli budoucí silné menšiny host Národního výboru okamžitě využil, vzhledem k okolnostem spíše zneužil, jako demonstraci šovinistického přístupu české strany. I když později kategoričnost svého původního prohlášení zmínil, z jeho interpretace vznikla legenda o nepřátelském přístupu českých představitelů. Přestože A. Rašín inkriminovanou větu vyřkl v kontextu, který jeho výbuch zčásti omlouvá a který J. Seliger zamlčel, a přestože prameny svědčí o podstatně jiné atmosféře jednání,<sup>46</sup> připo-

<sup>44</sup> Jak jsme již uvedli, návrh tohoto zákona nepřípravil F. Pantůček, ale budoucí čelní představitelé Nejvyššího soudu A. Popelka a J. Štěpán.

<sup>45</sup> Jeho jediné ustanovení ani nebylo označené jako paragraf.

<sup>46</sup> Účastníci vypověděli, že přes zásadní neshodu v otázce státní příslušnosti Němci osídleného pohraničí jednání probíhala v kolegiálním duchu, neskončila nepředloženým Rašínovým výrokem, jak by se z některých interpretací mohlo zdát. Naopak se dokonce protáhla tak, že se host obával, že nestihne důležitou schůzi v Liberci, načež mu hostitelé poskytli automobil, aby

mínala se i v souvislosti s formováním nových česko-německých vztahů v devadesátých letech minulého století. A buhví, zda se ještě na politickou scénu nevrátí. V politice se prostě neobratnost neodpouští a legendy mají život želví. A. Rašín se ze svého jednání musel už záhy zodpovídat v plénu Národního výboru, když jej k tomu vyzval Rudolf Bechyně.<sup>47</sup>

## 5. Alfred Meissner – záruka solidnosti

Záruka solidnosti<sup>48</sup> Alfred Meissner se narodil 19. dubna 1871 v Mladé Boleslavi. Po absolvování právnických studií, započatých ve Vídni a završených v Praze v roce 1894 získáním doktorátu, a koncipientské službě v advokátních kancelářích JUDr. S. Freunda a V. Srba se stal uznávaným pražským advokátem. Politicky se angažoval v sociální demokracii, kterou také reprezentoval v Národním výboru československém. Především díky němu ještě tento orgán, nikoliv až prozatímní Národní shromáždění, přijal prozatímní ústavu. Stal se také respektovaným předsedou ústavního výboru revolučního Národního shromáždění.

A. Meissner vstoupil do československých ústavních dějin zpočátku zcela nenápadně a neočekávaně. Stalo se tak na jednání pléna Národního výboru 9. listopadu, které mělo být posledním jednáním tohoto orgánu. Podle původních záměrů předsednictva Národního výboru se totiž už 12. listopadu mělo sejít Národní shromáždění. Vládu pak mělo podle slov A. Švehly v nové situaci suplovat předsednictvo Národního shromáždění, vzniklé rozšířením předsednictva Národního výboru na čtrnáct osob. A. Meissner plánovaný postup zpochybnil a svým kolegům zejména vytkl, že chtějí vytvořit nové ústavní uspořádání, aniž by se to promítlo do zákona. Dovožoval, že by se tak navodil protiústavní stav, a vyplynulo mu z toho, že Národní výbor musí přijmout zákon, podle něž se konstituuje Národní shromáždění. Jelikož se o „revolučních“ plánech předsednictva náhodně dověděl den předem, dopoledne spolu s kolegy „v rychlosti vypracovali takovou předlohu“.<sup>49</sup>

Onou narychlo připravenou předlohou byl stručný návrh zákona o pouhých pěti paragrafech, „*pouhý zákon o vytvoření Národního shromáždění*“. Proč jen takový zákon, jeho hlavní tvůrce později vysvětlil: „*Tehdy vůbec se nepomýšlelo ještě na to, voliti presidenta, tím méně upravití jeho práva a vztahy k Národnímu shromáždění a ku vládě, nýbrž tehdy byl všeobecný názor, že nejvyšším sborem zákonodárným, vládním a výkonným má býti sbor, který bude utvořen z Národního výboru, t. j. Národní shromáždění, které zase zvolí výkonný výbor, který se bude zvat Vladařskou radou, nikoliv vládou.*“<sup>50</sup>

Po Meissnerově vystoupení nabralo jednání Národního výboru jiný směr. A. Meissner přednesl připravený návrh a rozproudila se o něm diskuse, z níž vzešla řada dílčích námětů. Karel Engliš v souvislosti s představou A. Švehly, že exekutivním orgánem bude předsednictvo Národního výboru, upozornil, že Národní shromáždění musí mít své vlastní parlamentní předsednictvo. Zejména však navrhl, aby byli z ústavní komise Národního výboru jmenováni ještě tři členové, kteří by okamžitě začali připravovat konečný návrh.

dorazil včas. K tomu článek Jaroslava Valenty: VALENTA, Jaroslav. Legenda „o rebelech, s nimiž se nevyjednává“. *Moderní dějiny*. 2. Sborník k dějinám 19. a 20. století. Praha: Historický ústav AV ČR, 1994, s. 197–214.

<sup>47</sup> Vystoupení Rudolfa Bechyně a Aloise Rašína; dostupné z: <www.psp.cz>; Digitální knihovna, NV ČS 1918, Stenoprotokoly, středa 13. listopadu 1918.

<sup>48</sup> Záruku solidnosti v něm a ve V. Boučkoví při jednání o ústavě viděl J. Hoetzel; HOETZEL, Jiří. Ku vzniku ústavní listiny. Několik vzpomínek. *Právník*. 1928, roč. 67, s. 581.

<sup>49</sup> Dostupné z: <www.psp.cz>; Digitální knihovna, NV ČS 1918, Stenoprotokoly, 9. listopadu 1918.

<sup>50</sup> Dostupné z: <www.psp.cz>; Digitální knihovna, Národní shromáždění československé 1918–1920; Stenoprotokoly, 54. schůze, pátek 23. května 1919.

Na to Národní výbor zvolil komisi, v níž tři členy s právnickým vzděláním, JUDr. A. Meissnera, prof. JUDr. K. Engliše a PhDr. Emila Frankeho, doplňovali A. Švehla a Msgr. Jan Šrámek a která okamžitě začala pracovat.

Původní plán se však v následujících hodinách a dnech operativně měnil. Národní výbor nejdříve na základě podnětu z pléna rozhodl, že se ve středu 13. listopadu sejde ještě k jedné schůzi, na níž „*vyřídíme také zákon pana dr. Meissnera ohledně Národního shromáždění a tím to bude všechno v pořádku*“ (K. Kramář).<sup>51</sup> Hlavní změnu však přinesly až následující dny. Když se představitelům politických stran po klopotném vyjednávání podařilo dohodnout složení vlády, členové komise dostali pokyn, aby do připravovaného návrhu včlenili i ustavení vlády a volbu prezidenta.

Na pořadu jednání pléna Národního výboru 13. listopadu se jako jeden z bodů ještě objevilo pouze projednávání návrhu zákona „*o národním shromáždění*“. Také předsedající A. Švehla uvedl příslušný bod programu konstatováním, že „*musíme projednat onu partii ústavy, která se týká Nár. shromáždění, neboť jen tak se může sejít*“.<sup>52</sup> Referující A. Meissner však v duchu dodatečných pokynů už přednesl komplexnější text, který nesl označení „*zákon o prozatímní ústavě*“. O tom, v jakém spěchu vznikala, svědčí i pozdější vyjádření referenta, že „*na této prozatímní ústavě bylo ještě ve středu odpoledne dne 13. listopadu pracováno, kdy Národní výbor již zasedal*“.<sup>53</sup>

Samotnou přípravu textu popisuje v uvedeném článku J. Kuklík a obsah ústavy stručně reprodukuje učebnice československých a českých právních dějin. Proto jen doplním, že ústava (č. 37/1918 Sb. z. a n.), označovaná jako prozatímní, vznikla v situaci, kdy se prezident republiky ještě zdržoval v zahraničí, proto mnohé kompetence, běžně příslušející hlavě státu, přisuzovala Národnímu shromáždění (a to ústavní ustanovení navíc interpretovalo ve svůj prospěch, jak dokazuje trapná záležitost s prvním prezidentským poselstvím). Protože nakonec platila podstatně déle, než její tvůrci předpokládali, a octla se pod palbou ostré kritiky,<sup>54</sup> musela být opakovaně novelizována. Jak je právníkům obecně známo, nejdůležitější novelizace rozšiřovala práva prezidenta. Z části vycházela z návrhu, který připravil a spolu s kolegy předložil parlamentu sám A. Meissner.<sup>55</sup> Ten pak využil pozici referenta ústavního výboru k tomu, aby připomenul okolnosti vzniku ústavy a své dílo bránil.<sup>56</sup>

Role A. Meissnera v historii vzniku československého státu neskončila přípravou prozatímní ústavy a její nejdůležitější novely. V době, kdy musel své dílo obhajovat, stál v čele ústavního výboru revolučního Národního shromáždění, připravujícího plnohodnotnou ústavu. Tu i s jejím autorem J. Hoetzlem jsem však z rámce svého výkladu vyčlenil, proto i působení A. Meissnera v ústavním výboru připomenu jen několika slovy. Ne svými, protože výstižněji než jeho kolega F. Weyr bych to nedokázal: „*Volba dra Meissnera byla velkým štěstím pro ústavní výbor a Národní shromáždění. Sotva by se našel muž schopnější*

<sup>51</sup> Dostupné z: <www.psp.cz>, Digitální knihovna, NV ČS 1918, Stenoprotokoly, 9. listopadu 1918.

<sup>52</sup> Dostupné z: <www.psp.cz>, Digitální knihovna, NV ČS 1918, Stenoprotokoly, 13. listopadu 1918.

<sup>53</sup> Dostupné z: <www.psp.cz>, Digitální knihovna, Národní shromáždění československé 1918–1920; Stenoprotokoly, 54. schůze, pátek 23. května 1919.

<sup>54</sup> Zejména BAXA, Bohumil. O republice. *Česká revue*. 1918–1919, roč. 1, č. 6, s. 355–356; BAXA, Bohumil. Prozatímní ústava z 13. listopadu a postavení presidenta republiky. *Česká revue*. 1918–1919, roč. 1, č. 7, s. 385–395.

<sup>55</sup> Návrh Dra Meissnera, Bechyně, Ecksteinové, Johanise a soudruhů z 26. března 1919, kterým se mění zákon ze dne 13. listopadu 1918, čís. 37 sb. z. a nař., o prozatímní ústavě (dostupné z: <www.psp.cz>, Digitální knihovna, Národní shromáždění československé 1918–1920, tisk 704).

<sup>56</sup> Dostupné z: <www.psp.cz>, Digitální knihovna, Národní shromáždění československé 1918–1920; Stenoprotokoly, 54. schůze, pátek 23. května 1919.



*pro tuto důležitou funkci. Spjoval ve své osobě všechny vlastnosti, nutné pro zdar práce: právnickou bystrost, politickou obezřetnost, úžasnou píli a trpělivost.*<sup>57</sup>

## Závěrem

Prostřednictvím tří mužů jsem se pokusil alespoň naznačit, jak se právníci podíleli na formování československého státu, respektive především jeho ústavního uspořádání. Příznačné je, že to byli muži, protože vysoká politika i právnické vzdělání byly před sto lety jednoznačnou doménou mužů (i když v Národním výboru československém již několik žen působilo<sup>58</sup>). Stejně tak má vypovídací hodnotu fakt, že dva z nich byli advokáti, protože výkon svobodného povolání umožňoval politicky se angažovat a osvobozoval od povinné politické loajality vůči státu. Signifikantní je i skutečnost, že tito téměř vrstevníci narození v rozmezí necelých deseti let a všichni vystudovaní právníci dospěli k aktivní účasti na vzniku republiky různými cestami. Advokáti A. Rašín a A. Meissner vyšli z opačných pólů politického spektra a k vzniku samostatného státu se asi dlouho stavěli odlišně. Ještě markantnější protiklad představovali F. Pantůček a A. Rašín: loajálního soudce a nositele rytířského kříže řádu Leopolda II. (*Leopold-Orden*) a nacionálně laděného radikála, který měl opakovaně co do činění s rakouskými trestními soudy, dlouho nespojovalo nic, snad kromě českého vlastenectví. I to však byla shoda pouze vnějšková, protože obsah a konkrétní projevy jejich vlastenectví se výrazně lišily. Všechny tři spojil až cíl vybudovat Československo jako demokratický stát stojící na pevných ústavních základech a disponující řádně fungujícím právním řádem.

Na začátku jsem vysvětloval jednu nepřesnost v názvu tohoto článku, na konci musím přiznat ještě jinou, tentokrát pojící se k první části názvu. I když snad zbytečně: čtenář jistě sám odhalil, že „*ti druzí*“ vlastně druzí nebyli, že jejich zásluhy jsou s těmi Rašínovými přinejmenším srovnatelné.

<sup>57</sup> WEYR, F. *Soustava československého práva státního*. Brno: Barvič & Novotný, 1921, s. 9.

<sup>58</sup> Srovnej k tomu stenografické záznamy z jeho jednání (dostupné z: <[www.psp.cz](http://www.psp.cz)>, Digitální repozitář).

# Humanista ve službách republiky: K výročí Emila Svobody

Karel Eliáš\*

**Abstrakt:** Autor pojednává o životě a díle profesora občanského práva a právní filosofie na Karlově univerzitě Emila Svobody (1878–1948). Svoboda byl mimořádný svým filosofickým založením, hlásil se k učení Arthura Schopenhauera a k Masarykovu humanismu. Na právo nahlížel sociologicky a psychologicky. Měl za to, že je nezbytné hodnotit právo především eticky. Tím se vymykal z juristické dogmatiky, která tehdy dominovala. Jako přesvědčený demokrat, republikán a zastánce svobody se zapojil do služeb Československé republiky. Pomáhal založit právnickou fakultu v Bratislavě (1919), podílel se na přípravě osnovy občanského zákoníku. Po zkušenostech s krizí demokracie, nacistickou okupací českých zemí a světovou válkou se nechal zlákat vidinou poválečného utopismu lepšího světa. Zemřel dříve, než komunisté v Československu zaměnili naplňování ideálu socialismu za státní teror, a nedožil se tak zklamání svých nadějí.

**Klíčová slova:** Emil Svoboda, Československo, občanské právo, právní filosofie, sociologie práva

*„Že se svoboda lidské myšlenky a jejího projevu musela probíjet strašnými zkouškami a že podnes nemůžeme sedět na vavřínech, protože nevíme, co přinese příští chvíle, jaké nové ujařmení může spočívat v klíně osudu, to snad vídí každý, kdo má oči k vidění.“<sup>1</sup>*

Emil Svoboda

## 1. Ve stínu velkých výročí

Jsou události, jež poznamenaly osudy států i množství lidských životů a jejichž výročí utkvívají dlouho v paměti. Tento rok je na taková aniversaria hodně bohatý a letošní říjnové dny obzvlášť. Nejde jen o století od vzniku první Československé republiky, ale také o výročí pochmurnější.<sup>2</sup> Jsou také výročí méně nápadná. Mezi ně patří to, které se tento měsíc pojí se 140 léty od narození Emila Svobody; v srpnu tohoto roku rovněž uplynulo 70 let od jeho smrti.

Náš časopis nepřipomíná Emila Svobodu jen proto, že šlo po třicet let o našeho pravidelného přispěvatele a profesora pedagogicky působícího zejména v oboru občanského práva na několika vysokých školách. Svoboda si zvláštní pozornost zaslouží jako „*právník zvláštního typu*“.<sup>3</sup> A centenarium od vzniku Československa, státu, který se vlastního stoletého trvání ani nedožil, je také příležitostí k připomenutí, jak se Emil Svoboda snažil ze všech sil Československé republice sloužit a být jí užitečný, jakkoli šlo víc o drobnou každodenní usilovnou práci<sup>4</sup> než o heroické skutky.<sup>5</sup>

\* Prof. Dr. JUDr. Karel Eliáš, Ústav státu a práva, v. v. i. E-mail: karel.elias@ilaw.cas.cz. Článek vznikl s podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace Ústavu státu a práva AV ČR, v. v. i., RVO: 68378122.

<sup>1</sup> SVOBODA, Emil. *Hledání*. Praha: Za svobodu, 1946, s. 157.

<sup>2</sup> Z časového úseku, na nějž se zaměřuje tento příspěvek, jde například o osm desítek let od vzniku druhé Československé republiky (1. 10. 1938), okupaci Sudet hitlerovským Německem (1.–10. 10. 1938) a Těšínska Polskem (2.–11. 10. 1938), uplynulo sedmdesát let od vytvoření silničních praporů ženijních pluků jako předstupně pozdějších pomocných technických praporů (1. 10. 1948) a od přijetí zákonů na ochranu lidové demokratické republiky č. 231/1948 Sb. (6. 10. 1948), o státním soudu č. 232/1948 Sb. (6. 10. 1948) a o táborech nucené práce č. 247/1948 Sb. (25. 10. 1948).

<sup>3</sup> ŠTAJGR, František. Emil Svoboda zemřel dne 20. srpna 1948. *Právní obzor*. 1948, roč. 31, s. 306.

Poukazem na „zvláštní typ“ míní František Štajgr především způsob Svobodova nahlížení na právo, Svobodovu vědeckou metodu i její literární vyjádření a také Svobodův mimojuristický záběr. Emil Svoboda se vymykal „tradičnímu schématu právního dogmatika“.<sup>6</sup> Spojován je s disciplínami civilního práva a právní filosofie; oba předměty ostatně také na Právnické fakultě Univerzity Karlovy vyučoval. Leč ve své podstatě nebyl právním filosofem, ani filosofem v pravém slova smyslu – sám Svoboda vždy zdůrazňoval svoji kvalifikaci právníka,<sup>7</sup> nikoli filosofickou kompetenci<sup>8</sup> – a Štajgrovo označení Svobody jako „filosofujícího právníka“<sup>9</sup> se zdá být nejpříhodnější.

Svoboda se vymykal běžnému typu právníků, zvláště těch akademicky činných, i jinak. Nejedna pamětník na něho vzpomínal jako na výborného stylistu i řečníka, který dokázal upoutat své posluchače.<sup>10</sup> Živost jeho projevu odrážela naturel Svobodovy osobnosti; byl vznětlivý a, jak zaznamenal Jan Krčmář, Svobodovi „gauneři, lumpové, darebáci vždy viseli na konci jazyka“.<sup>11</sup> Svoboda otevřená kritičnost ve spojení s puncem socialisty, který ho provázel (a on sám se tomu nebránil, ba to i živil), způsobily, že v učitelském sboru pražské právnické fakulty nebyl zvláště oblíben.<sup>12</sup> Není vcelku divu, hodnotil-li kriticky stav právnického vzdělávání, kvalitu přednášek („samomluvy právnického scholastika nebo tal mudisty“<sup>13</sup>) i učebnic nutících studenty do „blbého memorování tisíců stran nechutenství“ místo úsilí, „aby se mladí lidé naučili právnicky myslet“.<sup>14</sup> Bráno z těchto hledisek, byl Emil Svoboda mezi profesory Právnické fakulty Karlovy univerzity zjev poněkud exotický a poněkud osamocený. Nestrádal tím. Měl široký okruh přátel v jiných společenstvích – uměleckých, lékařských, žurnalistických i jiných. Opravdové přátelství na fakultě navázal snad jen s Otakarem Sommerem (1885–1940)<sup>15</sup> a s Janem Krčmářem (1877–1950) postupně našel vztah vzájemné kolegiální loajality.<sup>16</sup>

<sup>4</sup> MASARYK, Tomáš Garrigue. *Jak pracovat?* 8. vydání. Praha: Čin, 1947, s. 19: „Není pochybnosti, že by mnohý člověk za ideu život položil, ale divně je, že týž člověk, když se po něm žádá, ne život obětovat, ale několik let pevně pracovat pro týž národ, nebude pracovat a neodhodlá se k tomuto heroismu práce drobné, nudné.“ Rovněž Svoboda poukazyval: „Legie pracovníků odchází beze slávy, bez vděčnosti, když prošla řadou umorných, všedních dnů, a sotva kdo uváží, že trvání společnosti by bylo nemožné bez jejich nenápadné, tiché, šedé práce.“ SVOBODA, Emil. *Člověk a společnost*. Praha: Volná myšlenka, 1924, s. 98.

<sup>5</sup> Sám píše: „Dělal jsem skutečně, co bylo v mé moci, ale jediná věc tomu chyběla: byla to práce, kterou není příliš vidět, a která zapadne bez užitku pro autora, nemá-li k tomu dosti tvrdé lokte.“ SVOBODA, Emil. *Bylo – nebylo*. Masarykův ústav a Archiv Akademie věd České republiky, fond Emil Svoboda, karton 1, sign. Ic, inv. č. 17, strojpis paměti *Bylo – nebylo*, s. 403.

<sup>6</sup> TOMSA, Bohuš. *Nauka o právních vědách*. Praha: Všeherd, 1946, s. 114.

<sup>7</sup> Např. SVOBODA, Emil. *Záhady života*. Praha: Melantrich, 1941, s. 77; SVOBODA, Emil. *Duch socialismu*. 2. vydání. Praha: Za svobodu, 1948, s. 67.

<sup>8</sup> Byť Svobodu mezi české filosofy zařazovaly různé práce z tohoto oboru. Např. KRATOCHVÍL, Josef. *Nejnovější česká filosofie. Od Kanta po dnešní dobu*. Brno: Barvič & Novotný, 1932, s. 214; KRÁL, Josef. *Československá filosofie*. Praha: Melantrich, 1937, s. 102; POPELOVÁ, Jiřina. *Studie o současné české filosofii*. Praha: Jos. R. Vilímek, 1946, s. 10, 16; RÁDL, Emanuel. *Dějiny filosofie. II. Novověk*. Praha: Votobia, 1999 (reprint prvního vydání), s. 471.

<sup>9</sup> ŠTAJGR, František. *Emil Svoboda zemřel dne 20. srpna 1948*, s. 307. KNAPP, Viktor. *Proměny času*. Praha: Prospektrum, 1998, s. 24, píše o Svobodovi jako o „filosofujícím civilistovi“.

<sup>10</sup> Sám o sobě napsal: „mateřský jazyk i přednes byly mou světlou stránkou“. SVOBODA, Emil. *Na zemi*. Praha: Volná myšlenka, 1938, s. 172.

<sup>11</sup> KRČMÁŘ, Jan. *Paměti. Díl II. a III.* Praha – Pelhřimov: Filosofická fakulta UK, 2007, s. 227.

<sup>12</sup> KNAPP, Viktor. *Proměny času*, s. 24.

<sup>13</sup> SVOBODA, Emil. *Bylo – nebylo*, s. 578.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 579.

<sup>15</sup> O přátelství se Sommerem, „které mi po všem zbývá jako opora i naděje v mé osamělosti“, píše Svoboda ve svých pamětech (SVOBODA, Emil. *Bylo – nebylo*, s. 57 i jinde). Rovněž SVOBODA, Emil. Na památku. In: BOHÁČEK, Miloslav (ed.). *Otakar Sommer. K prvnímu výročí jeho smrti*. Turnov: Müller a spol., 1941, s. 265 an.

<sup>16</sup> KRČMÁŘ, Jan. *Paměti. Díl II. a III.*, s. 227, sice o poměru k Svobodovi soudil, že se „opravdu [...] pochopili a spřátelili“, ale Svoboda poznamenal (SVOBODA, Emil. *Bylo – nebylo*, s. 611) o Krčmářovi uvedl: „nebylo možná, se s ním srdečně spřátelit. Sám se obklopuje vzduchoprázdným prostorem, a pak si naříká, že se cítí osamělým“, současně však ocenil vzájemnou blízkost a porozumění s Krčmářem v dobách přípravy československého občanského zákoníku.

## 2. Operari sequitur esse<sup>17</sup>

Události spojené se vznikem československého státu zastihly Emila Svobodu, jako zralého muže, otce dvou dětí ženatého třináctý rok se Zdenou, dcerou známého architekta a stavebního podnikatele Jana Kouly (1855–1919). Svoboda byl v té době už dlouho veřejně i literárně aktivní, byl známý nejen v právnických kruzích, působil pedagogicky na české technice v Praze a na právnické fakultě české univerzity.<sup>18</sup> Bylo to právě jeho učitelování na technice, co ho naučilo „vyjadřovat se jasně a jednoduše. [...] Nic není zmotané a nudné, pojednává-li o tom člověk s nepřetržitým pomýšlením na to, koho má vlastně před sebou.“<sup>19</sup>

Právnická erudice nebyla pro Svobodu cílem, ke kterému od mládí směřoval. Narodil se 2. 10. 1878 v pražské rodině c. a k. dvorního kameníka a správce arcibiskupských statků.<sup>20</sup> Jak se utvářela jeho osobnost působením rodiny a rodinných a osobních přátel a školy, pomýšlel na působení ve zcela jiných oborech. Nakonec se vydal na cestu, kterou v jeho příbuzenstvu nikdo neprošlapal.<sup>21</sup> O juristickém studiu napsal: „Lháť bych musel, kdybych tvrdil, že se mi to líbilo,“<sup>22</sup> jenže: „Byl jsem na sebe pes a prodřel jsem se k doktorátu.“<sup>23</sup> Lze snad uzavřít, že právo Svobodu plně zaujalo až v praxi, při jeho desetiletém působení na pražském magistrátu, kde se podílel na právních agendách spojených s asanací pražského ghetta.

Rodinné poměry, zvláště po překonání různých rozlad, jež měl Svoboda zpočátku s rodiči své ženy, a rozvoj akademické kariéry (docentura na univerzitě, mimořádná profesura na technice), to vše Svobodu vedlo k tomu, že období svého života počínající rokem 1913 označil za „krátké štěstí“.<sup>24</sup> Brzy je přerušila světová válka. Svoboda jako domobranecký důstojník musel při mobilizaci v červenci 1914 narukovat do haličské Jaroslavi.<sup>25</sup> Dlouho na frontě nepobyl, už v únoru 1915 byl na dovolené v Praze a po větším úsilí se mu za pomoci lékařů podařilo ze zdravotních důvodů z válečné služby uniknout. Zapojil se

<sup>17</sup> SVOBODA, Emil. *Myšlenky o právu, étice a náboženství*. 2. vydání. Praha: Volná myšlenka, 1925, s. 35 an. „Operari sequitur esse – jednáš podle toho, jaký jsi – po ovocích jejich poznáte je“. Svoboda tím odkazuje na Schopenhauera. Srov. SCHOPENHAUER, Arthur. *Svět jako vůle a představa*. II. Pelhřimov: Nová tiskárna Pelhřimov, 1998, s. 445: „Že však [...] díla nemohou ospravedlnovat [...] – to spočívá v konečné instanci na tom, že v důsledku operari sequitur esse kdybychom jednali, jak máme, museli bychom také být to, co máme být. [...] Ačkoli vina leží v jednání, v operari, přesto kořen viny leží v naší essentia et existentia, neboť z té nutně vychází operari [...]“. Schopenhauer byl jedním z myslitelů, který Svobodu hodně ovlivnil, ač nikdy nebyl „zarputilý schopenhauerián“ (SVOBODA, Emil. *Bylo – nebylo*, s. 9). Svoboda na Schopenhauera odkazuje již v habilitačním spise pro právnickou fakultu; od roku 1912 pak postupně prostudoval celé jeho dílo, v pamětech se k němu opakovaně vrací a ve svých spisech se na Schopenhauera často odvolává. Samo rčení má ale hlubší kořeny; srov. „Si agere sequitur ad esse in actu, inconveniens est quod actus perfectior actione destituitur.“ (Pokud působit míří k bytí v uskutečnění, je nepříhodné, aby dokonalejší uskutečnění bylo zbaveno úkonu.) TOMÁŠ AKVINSKÝ. *Summa contra gentiles* III, 69. Dostupné z: <<http://www.corpusthomisticum.org/scg3064.html>> (cit. 29. 7. 2018).

<sup>18</sup> Na C. a k. české vysoké škole technické v Praze se Svoboda habilitoval na základě spisu o reálném dělení domů v pražském Josefově z roku 1909 (od října 1913 zde působil jako mimořádný profesor), na Karlově univerzitě dosáhl na docenturu v roce 1912 za poněkud dramatických okolností obhajobou spisu o poměru mezi vůlí a jejím právně relevantním projevem. Svobodovu habilitaci na pražské právnické fakultě ztěžoval především o rok starší Jan Krčmář jmenovaný v roce 1911 profesorem. To, ale i pozdější Krčmářova nevstřícnost vůči Svobodově profesuře způsobily, že vzájemný poměr obou civilistů byl dlouho dosti chladný.

<sup>19</sup> SVOBODA, Emil. *Bylo – nebylo*, s. 335 an.

<sup>20</sup> Podrobnější Svobodův životopis byl nedávno publikován. Srov. SVOBODA, Emil. *Poutník za hranice pozitivistických kruhů. Výbor z díla*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. VII–LXIV.

<sup>21</sup> „Já jsem se svou právníčinou a filosofií trčel v celé rodině jako kůl v plotě.“ SVOBODA, Emil. *Bylo – nebylo*, s. 173.

<sup>22</sup> SVOBODA, Emil. *Bylo – nebylo*, s. 33.

<sup>23</sup> Ibidem, s. 338.

<sup>24</sup> Ibidem, s. 178.

<sup>25</sup> „[...] ani mě nenapadla myšlenka, že bych mohl zahynout [...] válka? – Blbost. Tak jsme vyrostli, generace, která se narodila na konci let 70tých. Smáli jsme se strašáku – mobilisace pro diplomatický nátlak. Zanedlouho budeme z nepříjemného vyrušení doma. Jak jsme se mílili [...]“ – SVOBODA, Emil. *Bylo – nebylo*, s. 183 an.

do veřejného dění a mimo jiné podepsal tzv. Manifest českých spisovatelů požadující sebeurčení českého národa (17. 5. 1917).<sup>26</sup>

O událostech spojených se dnem vyhlášení československé samostatnosti bylo napsáno mnoho. Ale i svědectví přímých účastníků se rozcházejí.<sup>27</sup> Emil Svoboda je prožil v ulicích Prahy. Kolem půl desáté se vydal z novorenesanční Ullmannovy budovy techniky na Karlově náměstí odnést rukopis do redakce Národních listů v dnešní Opletalově ulici. Cestou viděl na Václavském náměstí velký červenobílý prapor na domě č. 21, kde sídlila redakce Národní politiky, a hlouček lidí před redakční vývěskou se zprávou o ochotě monarchie jednat na základě Wilsonových mírových podmínek. V redakci Národních listů zastihl Aloise Rašína<sup>28</sup> vyzývajícího ke zdrženlivosti: „Šel jsem do pokoje Rašínova, a tam jsem slyšel jeho hovor: „Ale to přece ještě není to! Sundejte ten prapor. To jste bez nás neměli dělat. [...] Ne, mělo se počkat. To není to, co jsme čekali [...]“.<sup>29</sup> Pokračuje: „Ale když jsem vycházel z domu Národních listů, byly již prapory na všech domech Václavského náměstí, a hlouček se změnil v masu, lavinově rostoucí, zpívající, křičící a strhující všechno sebou.“<sup>30</sup> Svobodu ta masa nestrhla: „Viděl jsem, že se něco děje, a šel jsem domů.“<sup>31</sup> Ale již následujícího dne přednášel v Bělé pod Bezdězem ve prospěch vznikající republiky „o věcech, které se právě staly“.<sup>32</sup> Svoboda se s velkým nasazením vrhl do práce pro Československou republiku. Měl v úctě T. G. Masaryka, „velikou osobnost, která věřila, že se dají překonat různá dilemata“,<sup>33</sup> a byl jeho stoupencem. Ve svých textech často na Masarykovy myšlenky poukazoval. Politicky se Emil Svoboda angažoval nejprve v Československé národní demokracii, později, od roku 1925, v Československé straně národně socialistické, ale při svém naturelu se příliš nesžil se stranickým životem, zvláště když pronikl do dějů v zákuhlích. To se ostatně projevilo i při jeho působení v některých dalších entitách, např. v Sokole.

Svobodova „drobná práce“ pro republiku měla různé formy. Především to byla žurnalistická<sup>34</sup> a vůbec literární činnost i přednášky pro veřejnost. K obojímu měl Emil Svoboda velké nadání. Uplatňoval je i při své pedagogické práci na několika školách. Působil také

<sup>26</sup> Čeští spisovatelé českému poselstvu. Dostupné z: <<http://www.digitalniknihovna.cz/mzk/view/uuid:a6797280-6bb2-11dc-a639-000d606f5dc6?page=uuid:5e6ecaf0-5ab2-11dc-93fd-0013e6840575>> (cit. 29. 7. 2018).

<sup>27</sup> K tomu KLIMEK, Antonín. *Říjen 1918. Vznik Československa*. Litomyšl: Paseka, 1998, který toto období podrobně mapuje den po dni; 28. října se podrobně věnuje na s. 182 an. Rovněž KLIMEK, Antonín. *Velké dějiny země Koruny české. XIII. (1918–1929)*. Praha – Litomyšl: Paseka, 2000, s. 15 an.

<sup>28</sup> RAŠÍN, Ladislav (ed.). *Paměti D<sup>ra</sup> Aloise Rašína*. Praha: Nákl. vl., 1929, s. 213 an. Rašínovy zápisky potvrzují, že on sám v sídle redakce skutečně byl; popis dalších událostí se u obou pamětníků rozcházejí.

<sup>29</sup> SVOBODA, Emil. *Bylo – nebylo*, s. 401. KLIMEK, Antonín. *Říjen 1918. Vznik Československa*, s. 188 uvádí obsahově shodnou Svobodovu vzpomínku čerpanou z jiného zdroje. Upozorňuje také, že Svobodovu časové údaje „vůbec nehrají“ – jak Klimek tamtéž uvádí, na redakční vývěsku Národní politiky byla zveřejněna Andrassyho nota až v 10:50 (předtím tam byl umístěn plakát s nápisem „Příměří“) – ale poukazuje, že Svobodovo „líčení situace na Václavském náměstí [...] vypadá přesně“.

<sup>30</sup> SVOBODA, Emil. *Bylo – nebylo*, s. 401.

<sup>31</sup> Cituje KLIMEK, Antonín. *Říjen 1918. Vznik Československa*, s. 188 (bez údaje o zdroji). Svobodovi bydleli v Pařížské třídě č. 1. Když na konci téhož týdne došlo 3. 11. na Staroměstském náměstí k povelání mariánského sloupu a Svoboda přišel „po stržení sloupu na Staroměstské náměstí, vyzýval někdo ohromnou masu lidí, aby se táhlo na Karlův most a dál do Prahy a aby se zničily barokní památky, tato svědectví doby naší poroby, nejhlubšího temna v dějinách národa: [...] Zástup se neměl k činu, ale bylo ve vzduchu napětí. Dal jsem se tedy do řeči a volal jsem: „Nač ničít umělecká díla, světovou slávu krásné a jedinečné Prahy [...]? Nač dělat škodu kulturní [...]? Zašuměl souhlas. Ale hned zaječel skřek jakéhosi chlapa [...] „Nenechte ho žvanit! Zavřete mu hubu pěstí! [...]“ Musil jsem rychle zmizet z jeviště.“ SVOBODA, Emil. *Věčná otázka svobody*. Praha: Edvard Fastr, 1948, s. 169.

<sup>32</sup> SVOBODA, Emil. *Bylo – nebylo*, s. 403.

<sup>33</sup> Ibidem, s. 138.

<sup>34</sup> Emil Svoboda hojně publikoval nejen v odborných periodikách, a to i v neprávnických (např. *Československá neurologie a psychiatrie*, *Filosofická revue*, *Filosofie*, *Národohospodářský obzor*, *Naše věda*, *Ochrana mládeže*, *Ruch filosofický*, *Zemědělský archiv*, *Život a věda*), ale i v denním tisku a různých popularizačních časopisech (např. *České slovo*, *Masarykův lid*, *Národ*, *Národní listy*, *Naše doba*, *Přehled*, *Právo lidu*, *Přítomnost*, *Sobota*, *Sokol*, *Sokolský věstník*, *Zítřek*).



v různých organizacích soukromých (Sokol, česká sekce Volné myšlenky, Svobodní zednáři, Společnost Dostojevského) i státních, respektive veřejných (Slovanský ústav v Praze, Československá národní rada badatelská, Sociální ústav Československé republiky<sup>35</sup>), byl činný rovněž jako mimořádný člen České akademie věd a umění. Společně s přítelem Karlem Batěkem založil v roce 1919 časopis Spolku notářů československých *České právo* a řídil jej „s kruhem redakčním“ až do roku 1939.

Emil Svoboda vykonal také dva velké úkoly.

Předně se rozhodl pomoci bratislavské Univerzitě Komenského s uváděním její právnické fakulty do života, pohnut k tomu Sommerovým naléháním, „*divnými poměry*“ na pražské fakultě,<sup>36</sup> „*chováním pražských kruhů [...] byl zhnusen*“ a zprotivila se mu politická kariéra;<sup>37</sup> posedla ho „*víra, že se na Slovensku dá něco dělat, protože [...] neměl poněti o tom, co vlastně jsou Slováci*“. Jak vzápětí zjistil, romantismus byl záhy pošramocen při střetu se skutečností.<sup>38</sup> V květnu byl jmenován profesorem, 4. 6. 1921 složil přísahu ministru školství Josefu Šustovi, v červenci byl zvolen proděkanem fakulty. Začal se podílet na výstavbě nové instituce, kde výuka začala zimním semestrem 1921/1922 (první přednášky se uskutečnily 24. 10. 1921). Profesorský sbor tvořilo šest profesorů: Augustin Ráth,<sup>39</sup> první děkan fakulty a pět Čechů: Karel Laštovka, Otakar Sommer, Emil Svoboda, Bohuš Tomsa a Jan Vážný. Svobodovy idealistické představy vzaly brzy za své. Již v listopadu 1921 se rozhodl v Bratislavě skončit k počátku letního semestru 1922. Nakonec ještě rok zůstal a i po návratu do Prahy<sup>40</sup> na bratislavské fakultě ještě nějakou dobu vypomáhal. Až po létech vzpomínal Svoboda na své působení na Slovensku příznivěji. Zvláště ho dojali jeho někdejší studenti, kteří se k němu i po delším čase hlásili a děkovali mu. Ať tak či onak, Emil Svoboda má podíl na ustavení a rozvoji právnické fakulty v Bratislavě a slovenská právnická veřejnost si to opakovaně připomínala a oceňuje to.

Rozdílně od tohoto počínu, jehož výsledkem byla univerzitní instituce dosud žijící a činná, druhý velký projekt, jemuž Svoboda věnoval mnohem více času, skončil nezdarem. Od listopadu 1919, kdy byl k tomu vyzván dopisem ministerstva spravedlnosti, do července 1931, kdy superrevizní komise dokončila své dílo pod Hartmannovým předsednictvím, se Svoboda podílel na přípravě osnovy československého občanského zákoníku. „*Veliké dílo je skončeno*“,<sup>41</sup> komentoval to Svoboda, který se v komisích věnoval právu dědickému a rodinnému, s oceněním pracovní atmosféry v superrevizní komisi.<sup>42</sup> Osudy osnovy jsou dostatečně známy: před návrhem zákoníku „*se na samém konci zabouchla vrata vedoucí k životu*“.<sup>43</sup>

<sup>35</sup> Zde byl předsedou 5. sekce zaměřené na péči o mládež a matky, děti a studenty, válečné invalidy a chudinu, sekce také kontrolovala stav humanitních ústavů a dobročinnost.

<sup>36</sup> SVOBODA, Emil. *Bylo – nebylo*, s. 460 an.

<sup>37</sup> Ibidem, s. 462.

<sup>38</sup> Ibidem, s. 463.

<sup>39</sup> O Ráthovi píše VOZÁR, Jozef. *Významní slovenskí právníci z Liptova*. Bratislava: Veda, 2016, s. 51–87.

<sup>40</sup> Svůj návrat do Prahy a na Právnickou fakultu Univerzity Karlovy spojuje Svoboda s tím, že v roce 1923 ukončil své působení na fakultě Bohuš Tomsa, v tom důsledku se v Praze nepřednášela filosofie práva. Způsobilými k těmto přednáškám byli Jaroslav Kallab a Emil Svoboda. Byl-li by povolán první, musel by působit také na katedře trestního práva, zatímco Svoboda by musel získat ordinariát na katedře občanského práva. „*Nějak zvítězila alternativa druhá, protože mi dopsal Miříčka, jsem-li ochoten převzít suplování dějin filosofie práva; s tou podmínkou, že bych mohl dostat stolicí práva občanského. Přijal jsem [...]*“ SVOBODA, Emil. *Bylo – nebylo*, s. 474. Přednášky z filosofie práva Svoboda vykonával v Praze až do konce zimního semestru 1938.

<sup>41</sup> SVOBODA, Emil. Veliké dílo je skončeno. *České právo*. 1932, roč. 14, s. 9.

<sup>42</sup> Shodně KRČMÁŘ, Jan. *Paměti. Díl II. a III.*, s. 227. Svoboda Krčmářovy schopnosti při vedení superrevizní komise ocenil. Např. SVOBODA, Emil. K 60. narozeninám prof. JUDr. Jana Krčmáře. In: *JUDr. Jan Krčmář. Soubor článků o jeho osobnosti a díle vydaný u příležitosti 60. narozenin*. Praha: V. Linhart, 1937, s. 22.

<sup>43</sup> SVOBODA, Emil. *Bylo – nebylo*, s. 609.

V roce 1929 zvolil profesorský sbor Právnické fakulty Univerzity Karlovy Emila Svobodu děkanem na období let 1929/1930. V roce 1933 byl Svoboda zvolen mimořádným členem I. třídy České akademie věd a umění.<sup>44</sup> Ale jak postupovala třicátá léta, kalil se Svobodův šťastný život. Stále důrazněji se začala projevovat jeho srdeční choroba,<sup>45</sup> jeho manželku ničila psychická nemoc, až musela být umístěna do bohnického ústavu.<sup>46</sup> Postupně Svobodovi umírali rovněž mnozí jeho přátelé. Sledoval politický vývoj; závěr mnichovské krize a okupace pohraničí se prolнула se Svobodovými šedesátinami. Tuto svou životní kapitolu uzavíral slovy: „svíralo se mi srdce v pravém fyziologickém smyslu slova, když jsem [...] poslouchal radiem poslední, smrtelný křik Československé republiky“. <sup>47</sup> „[S]tát, kterému jsem byl ochoten do úpadu sloužit, zahynul.“<sup>48</sup>

### 3. Dílo

V době vzniku československého státu byl Emil Svoboda známý a veřejně aktivní akademik, který měl za sebou dvě významná díla – studii o reálném dělení domů, ve které zhodnotil poznatky získané na asanačním referátu pražského magistrátu<sup>49</sup> – a spis o tvorbě vůle a jejím projevu.<sup>50</sup>

Tyto spisy neohromí rozsahem (první má 102, druhý 111 stran), ani poznámkovým aparátem.<sup>51</sup> Zaujmu metodou. V dobovém kontextu, kdy v české právní vědě stále vládli pozitivismus historickoprávní školy projevující se nedůvěrou k novým myšlenkovým směrům,<sup>52</sup> pojal Svoboda první ze svých prací – aniž pominul právní a historické souvislosti – v kontextu sociálním, ekonomickém, technickém, dopravním...<sup>53</sup> V druhém díle věnoval Emil Svoboda mnoho místa svému pojetí metody a praxe občanského práva: právo jako celek pojal teleologicky s tím, že jeho význam a hodnota, „nespočívá v něm samém, nýbrž v jeho funkci“. <sup>54</sup> Právo „vystupuje ze života a na život působí, jest a bylo vždy produktem doby“. <sup>55</sup> Za převahy obyčejů se právo pozvolna proměňovalo v návaznosti na plynutí

<sup>44</sup> ŠLECHTOVÁ, Alena – LEVORA, Josef. *Členové České akademie věd a umění 1890–1952*. 2. vyd. Praha: Academia, 2004, s. 286.

<sup>45</sup> KNAPP, Viktor. *Proměny času*, s. 25, vzpomíná, že v té době – vzpomínka se vztahuje k roku 1936 nebo 1937, kdy Svoboda prodělal těžký srdeční záchvat a léčil se v Poděbradech – asistent na katedře občanského práva Pražák sdělil, že Svobodovi píše nekrolog. „Jeho Spektabilita ráčila skonat?“ zeptal jsem se v náležitě pokoře. „Dosud nikoli,“ řekl Dr. Pražák, „ale očekává se to každým dnem.“

<sup>46</sup> SVOBODA, Emil. *Bylo – nebylo*, s. 677.

<sup>47</sup> *Ibidem*, s. 691.

<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 656.

<sup>49</sup> SVOBODA, Emil. *O reálném dělení domů v obvodu bývalého pražského ghetta*. Praha: Lidové družstvo tiskařské a vydavatelské v Praze, 1909.

<sup>50</sup> SVOBODA, Emil. *Vůle vnitřní a vůle projevená právním činem*. Praha: nákl. vl., 1911.

<sup>51</sup> „Takovou knihu, jako je ‚Baldova a Bartholova theorie mezinárodního práva soukromého‘ (průměrem 10 řádek textu, 30 poznámek pod čarou) jsem nenapsal a nikdy nenapišu.“ SVOBODA, Emil. *Bylo – nebylo*, s. 173. Svoboda naráží na Krčmářovy *Základy Bartolovy a Baldovy teorie mezinárodního práva soukromého*. (KRČMÁŘ, Jan. *Základy Bartolovy a Baldovy teorie mezinárodního práva soukromého*. Praha: Bursík & Kohout, 1910).

<sup>52</sup> Typický v tom směru je Pražákův odsudek učení pohlížejících na právo národohospodářsky nebo sociologicky při jeho rektorské řeči v roce 1892. PRAŽÁK, Jiří. O úkolech práva veřejného. *Právník*. 1892, roč. XXXI, s. 760 s poznámkou, že „za neškodnou možno pokládati společenskou metodu potud, pokud by snažila se při výkladu jednotlivých institucí právních poukázati k hospodářskému neb společenskému významu.“ (s. 761). Svoboda píše: „Byla období (a není tomu dávno), kdy pozitivism přikryl svým chladným rubášem filosofii práva a obrátil vědeckou práci k přisnému dogmatismu [...]“. SVOBODA, Emil. *Člověk a společnost*, s. 125.

<sup>53</sup> Nejde jen o samotný spis o reálném dělení domů, ale i o průvodní studii k němu. SVOBODA, Emil. Několik pohledů na hospodářské a sociální důsledky asanace Josefova. *Obzor národohospodářský*. 1910, roč. 15, s. 113 an., 161 an.

<sup>54</sup> SVOBODA, Emil. *Vůle vnitřní a vůle projevená právním činem*. Praha: nákl. vl., 1911, s. 32.

<sup>55</sup> *Ibidem*, s. 11.

životního vývoje. Za vlády psaného práva, vzaly za své někdejší „*sny racionalismu o možnosti, aby zákon předem rozhodl všechny případy svého oboru*“.<sup>56</sup> rozumět zákonu znamená „*poznati jeho ideový základ a jeho tendenci*“.<sup>57</sup> Soudci musí být ponechán prostor, aby nakládal s pozitivním právem volněji, aniž opustí jeho půdu,<sup>58</sup> protože tak může život právní držet krok s vyvíjejícím se sociálním životem, využívaje obecných klauzulí, nevyhraněnosti pojmů, mezer v zákoně apod. Tím se „*rozmnožuje schopnost zákonů, aby se přimykaly měnícím se potřebám života*“.<sup>59</sup> „*Svrchovaným měřítkem smyslu a hodnoty zákona je život a jeho potřeba*“.<sup>60</sup> Konzervativní stránkou práva „*nebyl a nebude nikdy udušen živel právotvorný, žijící v nepřetržitém zápasu společenských sil, živel měnlivý, odbojný a tvůrčí*“.<sup>61</sup>

Co Svobodu hodně zajímalo, byla relace práva a morálky. Uvědomoval si rozdíly v jejich funkcích i jejich styčné body. Když jako čerstvě jmenovaný mimořádný profesor držel na technice zahajovací přednášku, poukázal, že úkolem práva je bránit příkořím, jež naplňují znaky bezpráví, a upozorňoval, že protiprávní nemusí být vždy závažnější než porušení mravního příkazu. Otrávil-li např. bezdůvodně žárlivý manžel své ženě soužití neustálými výčitkami, až si ta dobrovolně vezme život, „*jest to jistě křivda těžší, než přioral-li někdo sousedovu mez*“.<sup>62</sup> Ale zdůrazňoval také, že právo, jehož „*vůdčí ideou [...] je spravedlnost*“ má v sobě nepřehlédnutelný „*prvek mravní z hlediska statického i z hlediska dynamického*“.<sup>63</sup> Proto Svoboda dospěl již tehdy k názoru, že ustanovení občanského práva „*je nutno hodnotit především eticky*“.<sup>64</sup> A toho se držel celý život. Byl však vzdálen planému moralizování. Sotvakdo jiný než právě on by byl s to napsat, že „*silniční válec práva se nehodí k tomu, aby připravil půdu pro jemné květy étiky, aby se rozrostla a podmanila si život zástupů*“.<sup>65</sup>

Dvacet let první Československé republiky představovalo období vrcholu Svobodovy literární tvorby. Psal mnoho a o mnohém a jakkoli z jeho článků, polemik, statí a knih vyplývá Svobodova ohromná sečtělost a souhlasné i kritické odkazy na značný počet autorů i autorit z nejrůznějších oborů, nejvíc ho ovlivnili čtyři: Fjodor Michajlovič Dostojevskij,<sup>66</sup> Emanuel Tilsch,<sup>67</sup> Arthur Schopenhauer<sup>68</sup> a Tomáš Garrigue Masaryk.<sup>69, 70</sup> „*Hledám-li*

<sup>56</sup> Ibidem, s. 18. Dnes, zdá se, racionalistická snění už po několik desetiletí opět nabývají na síle.

<sup>57</sup> Ibidem, s. 20.

<sup>58</sup> Ibidem, s. 19.

<sup>59</sup> Ibidem, s. 26.

<sup>60</sup> Ibidem, s. 27.

<sup>61</sup> SVOBODA, Emil. O pojmových základech práva. *Přehled*. 1913, roč. 12, č. 10, s. 182.

<sup>62</sup> SVOBODA, Emil. O pojmových základech práva. *Přehled*. 1913, roč. 12, č. 9, s. 158.

<sup>63</sup> Snad nejzdařileji na to poukázal v jednom ze svých pozdějších textů: SVOBODA, Emil. K otázce étiky a práva. *České právo*. 1932, roč. 14, s. 53.

<sup>64</sup> ŠTAJGR, František. *Emil Svoboda zemřel dne 20. srpna 1948*, s. 309.

<sup>65</sup> SVOBODA, Emil. *Záhady života*, s. 95. Svoboda se často vyjadřoval k poměru morálky a práva. V jeho díle k tomu nalezneme řadu postřehů, např.: „*Právo může člověka vychovat i jakési formální bezvadnosti při činnosti hospodářské a sociální. Ale špatného člověka dobrým neudělá*.“ SVOBODA, Emil. *Lidé a skutky*. Praha: Edvard Fastr, 1945, s. 119.

<sup>66</sup> „*Mluví-li kdo o Fedoru Michajloviči Dostojevském, má již skoro za povinnost užití výrazu: Veliký analytik duše lidské. A skutečně – probírám-li se tou nádhernou i strašnou symfonií života, utrpení a lásky, kterou složil Dostojevský lidstvu, neubráním se užití téhož výrazu. Veliký analytik*.“ SVOBODA, Emil. *Utopie*. 2. vydání. Praha: Borový, 1929, s. 125.

<sup>67</sup> K Tilschovi se Svoboda mnohokrát hlásil soukromě i veřejně a měl ho v úctě jako „*svého učitele a mistra*“ (SVOBODA, Emil. *Bylo – nebylo*, s. 150). Zasloužil se také o posmrtné vydání Tilschových aforismů (TILSCH, Emanuel. *Aforismy a myšlenky*. Praha: Právnická jednota v Praze, 1916). Krčmář o Svobodovi píše: „*Jemu byl uctivým vůdcem a autoritou Tilsch, já jsem byl tím konkurentem*.“ KRČMÁŘ, Jan. *Paměti. Díl II.–III.*, s. 226.

<sup>68</sup> Např. „*Za základ beru etiku Schopenhauerovu [...] přiznávám, že dlouholetým studiem [...] dospěl jsem k přesvědčení, že jeho filosofie dává základ pro etiku vnitřně zdůvodněnou a nad pomysleni ušlechtilou*.“ SVOBODA, Emil. *Myšlenky o právu, ethice a náboženství*. Praha: Český čtenář, 1920, s. 27.

*poměr Svobodova díla k dílu druhých našich myslitelů,“ napsal Bohuš Tomsa, „nemohu se ubránit dojmu jisté vnější a vnitřní příbuznosti s myšlením Masarykovým, vyplývající z příbuzného založení jejich osobností.“<sup>71</sup>*

V prvních letech republiky publikoval Svoboda větší počet brožur zaměřených na otázky demokratického uspořádání státu psaných z hlediska právněfilosofického a právně-politického.<sup>72</sup> Nejvýznamnější a nejrozsáhlejší ze Svobodových prací tohoto zaměření je kniha *Demokracie jako názor na život a svět*.<sup>73</sup> Oceněna byla jako „systematické pojednání, v němž problém demokracie je silně zbarven právně filosoficky a je podán dosud v naší literatuře jedinečným. Je to malé evangelium právníka – demokrata, které by mělo proniknout do nejširších právnických vrstev.“<sup>74</sup> Ze všech děl této kategorie je patrný elán i starost o mladou republiku. Svoboda se nenechal „opít alkoholem optimismu“;<sup>75</sup> věděl, že se nikdy neudála revoluce, „aby se po ní nevynořila na povrch luza a havěť žraloků, vědoucí, že se dá trhnout teď, nebo nikdy“.<sup>76</sup> Napsal k tomu: „Nemá-li demokracie skončit vládou ničemů, jest třeba usilovné práce osvětové, usilovné práce o politickém probuzení a uvědomění nejširších vrstev národních – zápasu proti lži v každém oboru a v každé podobě.“<sup>77</sup>

Těžiště Svobodovy publikační činnosti v právním oboru představovaly práce z práva občanského. Nejde jen o knihy,<sup>78</sup> ale také o četné kratší texty porůznu časopisecky roztroušené.

Patrně nejznámější je svazek spojovaný spíše s Emanuelem Tilschem než s Emilem Svobodou. Svoboda se totiž ujal úkolu upravit Tilschovu obecnou část občanského práva.<sup>79</sup> Jen ten, kdo podstoupil srovnatelnou námahu, si dokáže představit, jak těžký úkol to byl, aktualizovat učebnici psanou před třinácti lety, zapracovat všechny změny v zákonodárství, doplnit novou literaturu atd. Svoboda k tomu v předmluvě uvedl: „Žádnou svou práci

<sup>69</sup> „Masaryk [...] nikam nevstupoval [...] bez kritického zájmu, bez velmi bystré soudnosti. Vstupoval naopak s niterným bdělým napětím, kterému nic neušlo. Nebylo pravdy vědecké, filosofické ani náboženské, aby neprošla Masarykovým myšlenkovým filtrem. Bylo by nedorozuměním, myslet, že tu šlo o zvýšenou míru tzv. objektivnosti, o zkoumání „bez hněvu a náklonnosti.“ SVOBODA, Emil. *Duch socialismu*, s. 79.

<sup>70</sup> Masarykovu práci pozoroval Svoboda už v dobách, kdy realisté vydávali *Čas*, a kdy Masaryk vydal *Českou otázku a Naši nynější krizi*. Neztotožnil se s ním ve všem. Např.: „[...] mě realismus, jak byl pěstován v Čase; v nejednom směru znepokojoval. Uvažte, že v čele stál Masaryk, který k nám přece zavedl Comtea, Humea, Spencera, Locke – tedy anglicko francouzskou školu pozitivistickou – ale přece učil, že česká otázka je otázka náboženská a za smysl českých dějin pokládal reformaci s Husem a Komenským v čele. To je jako smířování věcí sotva smířitelných, což u Masaryka nemůže překvapit, když si mohl později říci: „Nikoli buď Chelčický, nebo Žižka, nýbrž Chelčický a Žižka.“ To je přece, jako když se řekne: nikoli buď voda, nebo oheň, nýbrž obojí dohromady. [...] Celá ta paradoxní věta Masarykova je prostě paradox, při němž si osobně nedovedu nic představit, leda polovičatost.“ SVOBODA, Emil. *Bylo – nebylo*, s. 133. Svoboda to později komentoval, že Masaryk „musil odstavit Chelčického, když šel za prvé světové války organisovat boj na život a na smrt ve vlasteneckém boji za svobodu národa [...]“ SVOBODA, Emil. *Duch socialismu*, s. 80.

<sup>71</sup> TOMSA, Bohuš. Prof. Emil Svoboda jako právní filosof. *Právní obzor*. 1928, roč. 11, s. 546 an.

<sup>72</sup> SVOBODA, Emil. *Základní myšlenky demokracie*. Praha: Český čtenář, 1919; SVOBODA, Emil. *Demokracie a volby*. Praha: Státní nakladatelství, 1920; SVOBODA, Emil. *Vláda v demokracii*. Praha: Svaz národního osvobození, 1924; SVOBODA, Emil. *Demokracie a parlamentarism*. Praha: Svaz národního osvobození, 1926.

<sup>73</sup> SVOBODA, Emil. *Demokracie jako názor na život a svět*. Praha: Státní nakladatelství, 1927.

<sup>74</sup> TOMSA, Bohuš. Prof. Emil Svoboda jako právní filosof, s. 547.

<sup>75</sup> SVOBODA, Emil. *Na zemi*, s. 155.

<sup>76</sup> SVOBODA, Emil. *Bylo – nebylo*, s. 406.

<sup>77</sup> SVOBODA, Emil. *Základní myšlenky demokracie*, s. 54.

<sup>78</sup> Krom těch, o nichž bude dále zmínka, lze uvést: SVOBODA, Emil. *Budoucí právo manželské*. Praha: Národ, 1919; SVOBODA, Emil. *Věcná práva užívací*. Praha: Všehrd, 1920; SVOBODA, Emil. *Rodinné právo*. Praha: Vesmír, 1921; SVOBODA, Emil. *Dědické právo*. Praha: Vesmír, 1921; SVOBODA, Emil. *Osnova přednášek o věcných právech k věci cizí*. Praha – Bratislava: Všehrd, 1925; SVOBODA, Emil. *Právo knihovní*. Praha: Všehrd, 1931.

<sup>79</sup> Původní Tilschova učebnice vyšla pod názvem *Občanské právo rakouské. Část všeobecná* v Praze před první světovou válkou (1910, 1913) ve vydavatelství Unie.

*nevydával jsem z rukou s pocitem takové tísně, jako tuto.*<sup>80</sup> Třetí vydání učebnice je nej-dostupnější, zejména díky reprintu vydaném v roce 2012 vydavatelstvím Wolters Kluwer.

Vědecky nejceněnější – a v pravém slova smyslu Svobodovým myšlenkovým odkazem civilistickým i právně filosofickým, uceleným a důkladně vystavěným – jsou dva spisy o základech občanského práva.<sup>81</sup> Na nich je dobře poznat, jak autor právnicky uvažuje, jak odmítá pohodlnost dogmatismu a jak vykládá právní instituty s poukazem na jejich smysl a účelnost v kontextu sociálního života i právního řádu, se zřetelem k myšlenkovému vývoji společnosti i k etickým základům demokracie. Co Emil Svoboda prokázal, není jen pozoruhodná znalost civilního práva, ale i mimořádná schopnost podat výklad ryze juristický srozumitelně a didakticky přístupně. Svoboda se jako málokdo jiný dokázal vyhnout riziku změnit vykládanou látku v právnícky suchopár, a to i tam, kde to má povaha materie tak říkajíc v genech, jak to je třeba v případě zápisů do pozemkových a jiných veřejných knih. Však také bylo Svobodovo Právo knihovně oceněno za výklad „*způsobem tak jasným, plyným a přístupným, že musí býti uvítán všemi, kdož mají studijně se seznámiti s právem knihovním, zdánlivě tak šedým*“.<sup>82</sup> Sepětí práva s životem a života s právem dokázal Svoboda čtenáři přiblížit mistrně. Šest úvodních stran Dědictvého práva stačilo Svobodovi k přehlednému vysvětlení, proč se dědí a v čem je smysl právní úpravy dědění.<sup>83</sup> „*Jednou mi bylo s jakousi chmurnou přísností vytčeno, „povzdechl si, „že není vědecké doprovázet zápas o myšlenku všelijakými příklady z obyčejného života. [...] Buď se vzdej příkladů – nebo božského přívlastku vědeckví. Odmítám jako kacír všeobecné tvrzení, že příklady nic nepovídají.*“<sup>84</sup> Svoboda psal, jak psal. Např. v *Ideových základech občanského práva* není jediný literární odkaz v poznámce pod čarou. Za situace, kdy „*věda se vážila na decimálce*“ a „*jednotlivá věc se soudila podle toho, je-li dělána, se vším aparátem*“<sup>85</sup> je zřejmé, proč se na pražské fakultě Svobodovou „*prací celkem pohrdalo*“.<sup>86</sup> Výbor z kratších juristických studií Emila Svobody připravil k jeho šedesátinám Otakar Sommer.<sup>87</sup>

Kromě ryze právnických textů napsal Svoboda větší počet publikací, jež lze snad nej-příhodněji charakterizovat jako soubory esejů o životě, společnosti, poměru mezi kolektivismem a individualismem apod. Je jich na dvě desítky. Jak poznamenal Tomsa, většina sbírek Svobodových úvah „*nese název, který v autorovi prozrazuje umělce*“.<sup>88</sup> Tyto jeho literární aktivity nebyly na fakultě vlídně posuzovány; vytýkalo se mu, že se jimi zbytečně rozptyluje.<sup>89</sup> Kdo listuje těmito spisy – dnes jsou, pokud vůbec, mezi právníky nejvíc známy *Myšlenky o právu, ethice a náboženství*<sup>90</sup> – může být překvapen, že byly ve své době čteny a jakou popularitu Svobodovi přinesly. Prezident Spolku notářů československých Karel Batěk (1860–1924) jednou Svobodovi řekl: „*Považte, naše kuchařka si koupila vaši „Stezku“ – a do noci nad ní sedá, znova a znova ji čte.*“<sup>91</sup> Svoboda si v pamětech zaznamenal,

<sup>80</sup> TILSCH, Emanuel – SVOBODA, Emil. *Občanské právo. Část všeobecná*. Praha: Všehrd, 1925, s. 5.

<sup>81</sup> SVOBODA, Emil. *Ethické a sociální základy práva občanského*. Praha: Melantrich [1922]; SVOBODA, Emil. *Ideové základy občanského práva*. Praha: Vesmír, 1936.

<sup>82</sup> BÍLÝ, [?]. Prof. Dr. Emil Svoboda: Právo knihovní. *Všehrd*. 1932, roč. 13, s. 303 an.

<sup>83</sup> SVOBODA, Emil. *Dědictvé právo*. Praha: Vesmír, 1921, s. 5–10.

<sup>84</sup> SVOBODA, Emil. *Záhady života*, s. 38.

<sup>85</sup> SVOBODA, Emil. *Bylo – nebylo*, s. 461.

<sup>86</sup> Ibidem.

<sup>87</sup> SVOBODA, Emil. *Výbor prací z práva občanského a z právní filosofie*. Praha: Melantrich, 1939.

<sup>88</sup> TOMSA, Bohuš. Prof. Emil Svoboda jako právní filosof. *Právní obzor*. 1928, roč. 11, s. 541.

<sup>89</sup> KRČMÁŘ, Jan. *Paměti. Díl II. a III.*, s. 227.

<sup>90</sup> SVOBODA, Emil. *Myšlenky o právu, ethice a náboženství*. 1. vydání. Praha: Český čtenář, 1920, 2. vydání. Praha: Volná myšlenka, 1925.

<sup>91</sup> SVOBODA, Emil. *Bylo – nebylo*, s. 486. Miněno je dílo: SVOBODA, Emil. *Stezka*. Praha: Volná myšlenka, 1924.



že jeho *Utopii* četl posunovač na dráze; měl ji „s umazanýma deskama, opotřebovanou čtením“.<sup>92</sup>

#### 4. Epilog

„Dne 14. III. 39 proskočily temné pověsti a 15. se splnily.“<sup>93</sup> Světlou chvilkou v té době pro Svobodu představovala v létě toho roku návštěva dcery Zdeny, která se již dříve provdala do Itálie, a za otcem přijela po dobrodružné cestě i s vnukem Janem. Na pražské právnické fakultě Svoboda působil až do uzavření vysokých škol, krátce poté byl penzionován. Publikáční možnosti v podstatě ztratil.<sup>94</sup> Za okupace se na něho hledělo jako na nežádoucího. Měl problémy s okupační správou, gestapo mu vpadlo do bytu, do bytu mu byl nuceně nastěhován německý vojenský lékař s rodinou,<sup>95</sup> v roce 1943 byl zatčen jeho syn Emil.<sup>96</sup> Albert Pražák podal svědectví, že se Emil Svoboda v Praze účastnil konspirativních debat pražských intelektuálů o odporu proti okupantům.<sup>97</sup>

Po osvobození se Svoboda vrátil na právnickou fakultu v Praze a věnoval se, jak sám napsal, „činnosti fakultní – pokud stačilo zdraví“.<sup>98</sup> Jeho vážné srdeční onemocnění se zhoršovalo a Svoboda to tabakismem nevylepšoval.<sup>99</sup> Dočkal se nových uznání: v roce 1946 byl jmenován řádným členem České akademie věd a umění, v roce 1948 obdržel čestný doktorát od Filosofické fakulty Karlovy univerzity. V poválečných letech byly některé jeho právnické spisy nově vydány. Ale Svobodova literární činnost se tehdy již zaměřila směrem, který měl s právnictvím společného velmi málo.<sup>100</sup> Jako mnozí jiní v té době byl zasažen „poválečným utopismem budování nového světa“<sup>101</sup> a v jeho posledních knihách se to jasně odráží. František Weyr, kterému Svoboda zaslal svůj spis o duchu socialismu,<sup>102</sup> autorovi 29. 8. 1947 odepsal: „Velmi se mi líbí jeho obsah a Tvůj skvělý sloh, nemohu ale ovšem sdílet ve věci samé Tvůj velký optimismus, jímž se lišíš od našeho společného filosofického předka Schopenhauera. Nedovedu prostě uvěřiti, že by se bylo Marxovi, Engelsovi, Leninovi a Stalinovi podařilo vynaléztí nějaký zázračný prostředek [...], že by od dob působení Marxova v lidstvu byla nastala nějaká podstatnější změna na cestě k onomu

<sup>92</sup> Ibidem. V té době to byla slavná kniha: SVOBODA, Emil. *Utopie*. Praha: Volná myšlenka, 1922. (2. vydání. Praha: Fr. Borový, 1929); poprvé byla vydána nákladem 5000 výtisků. Svoboda uvádí, že do tří měsíců byly čtyři pětiny nákladu vyprodány; za knihu získal v roce 1922 Státní literární cenu.

<sup>93</sup> SVOBODA, Emil. *Bylo – nebylo*, s. 693.

<sup>94</sup> SVOBODA, Emil. *Záhady života*. Praha: Melantrich, 1941 – to byla jediná brožura, která byla za okupace Svobodovi vydána; rukopis autor odevzdal do vydavatelství ještě v roce 1939 (SVOBODA, Emil. *Bylo – nebylo*, s. 692).

<sup>95</sup> SVOBODA, Emil. *Věčná otázka svobody*, s. 44.

<sup>96</sup> KRČMÁŘ, Jan. Řeč nad rakví Emila Svobody. *Právník*, 1948, roč. LXXXVII, s. 244, k tomu uvedl, že Svoboda „jen náhodou ušel zatčení, neboť v září 1943, jak vím zcela bezpečně, byl zatčen syn místo otce“.

<sup>97</sup> PRAŽÁK, Albert. *Politika a revoluce. Paměti*. Praha: Academia, 2004, s. 84.

<sup>98</sup> SVOBODA, Emil. Masarykův ústav a Archiv Akademie věd České republiky, fond Emil Svoboda, karton 1, sign. Ic, inv. č. 16. Životopisy.

<sup>99</sup> Ve Svobodových pamětech i v některých jeho publikovaných textech [např. SVOBODA, Emil. Okénka. In: NOVOTNÝ, Jan Maria (ed.). *JUDr. Josef Drachovský. Hrst vzpomínek přátel, spolupracovníků a žáků*. Praha: J. M. Novotný, 1936, s. 22] najdeme zmínky o jeho kuřácké vášni. František Weyr, se kterým se Svoboda v druhé polovině 30. let spřátelil, píše Svobodovi v dopise z 23. 5. 1939, kde ho zve na návštěvu: „Cigarety budete smět vykouřít výjimečně 2.“ [SVOBODA, Emil. Masarykův ústav a Archiv Akademie věd České republiky, fond Emil Svoboda, karton 1, sign. IIb1, inv. č. 362 (Weyr František)].

<sup>100</sup> SVOBODA, Emil. *Lidé a skutky*. Praha: Edvard Fastr, 1945; SVOBODA, Emil. *Hledání*. Praha: Za svobodu, 1946; SVOBODA, Emil. *Duch socialismu*. Praha: Za svobodu, 1947 (2. vydání. Praha: Za svobodu, 1948; 3. vydání. Praha: Klub socialistické kultury, 1950; 4. vydání. Praha: Melantrich, 1950); SVOBODA, Emil. *Věčná otázka svobody*. Praha: Edvard Fastr, 1948.

<sup>101</sup> Tak píše o vývoji básníka Miroslava Červenky (1932–2005) MACURA, Vladimír – SLÁDEK, Ondřej. Dostupné z: <<http://www.slovnikeskeliteratury.cz/showContent.jsp?docId=358>> (cit. 6. 8. 2018).

<sup>102</sup> Kniha získala v roce 1948 Májovou cenu země České.

*ráji, který se nám slibuje.*<sup>103</sup> Svoboda naopak uvěřil; věřil již před mnoha lety, že není „marným boj o nové uspořádání řádů sociálních“, věřil, že „jest jediná cesta k úspěchu: vývoj, evoluce, která jde ruku v ruce s vývojem mravním“, věřil v „trpělivé dílo“ směřující k lepší společnosti.<sup>104</sup> Hospodářská krize, kdy „u nás se denaturovaly tisíce vagonů obilí, zatím co statisíce dětí trpěly podvýživou a křivici“,<sup>105</sup> a ze které se republika nevzpamatovala, „osudově podkopala zbývajících důvěru v demokracii“. <sup>106</sup> Okupace, „hnusné období protektorátu“, <sup>107</sup> následná radost z osvobození, všeobecné vlastenecké zanícení i masové nadšení pro nový lepší řád strhly i Emila Svobodu. Uvěřil, že v Československu lze koncept socialismu spojit s humanistickým učením Masarykovým. Svoboda se nedočkal poznání, jak rychle se skutečnost rozešla s jeho utopii lepší společnosti prostírající se v ranní páře na obzoru.<sup>108</sup> Zemřel 20. srpna 1948 v nemocnici v Českém Brodě.<sup>109</sup>

Emil Svoboda byl pozoruhodný člověk. Napsal-li o sobě takřka v bezprostředním sledu: „mohu přiznati, že se hlásím k táboru idealistickému“, <sup>110</sup> a „přiznávám svůj theoretický materialismus“, <sup>111</sup> nemyslím, že jde o názorový veleteč. Ve zkratce to objasňuje Svobodův myšlenkový svět stavící na empirii a pozorování života, ale tíhnoucí k vidině společnosti řídící se etickými zákony, bratrstvím, láskou a soucitem.

Svobodovo právnícké dílo ukazuje mimořádnou znalost oboru. Právě Svobodova civilistická orientace a jeho postřeh „jako by zřízení práva soukromého [...], vycházející od bezprostředních zájmů člověka, spěla svými důsledky k vyšším a širším zájmům společenského organismu“, <sup>112</sup> vedly k tomu, že si všímal, jak právo působí a jak vyhovuje životním potřebám. Svobodův život a skutky ukazují na přesvědčeného humanistu a demokrata se zájmem o věci veřejné. Vstupoval do nich a vyjadřoval se k nim s naléhavou snahou o jejich zlepšení. Humanista, který se zanícením varoval před „erárním zabijáctvím v sociálních novotvarech“<sup>113</sup> se k svému štěstí nedožil zvrhlostí sociálního novotvaru, jehož vznik s nadějami přivítal.

<sup>103</sup> SVOBODA, Emil. Masarykův ústav a Archiv Akademie věd České republiky, fond Emil Svoboda, karton 1, sign. IIb1, inv. č. 362 (Weyr František).

<sup>104</sup> SVOBODA, Emil. *Utopie*, s. 249 an.

<sup>105</sup> SVOBODA, Emil. *Duch socialismu*. 2. vydání. Praha: Za svobodu, 1948, s. 12.

<sup>106</sup> GERWARTH, Robert. *Poražení*. Praha: Paseka, 2018, s. 239.

<sup>107</sup> SVOBODA, Emil. *Věčná otázka svobody*, s. 83.

<sup>108</sup> SVOBODA, Emil. *Duch socialismu*. 2. vydání. Praha: Za svobodu, 1948, s. 119.

<sup>109</sup> Univ. prof. Dr. Emil Svoboda zemřel. *Právník*. 1948, roč. LXXXVII, s. 240.

<sup>110</sup> SVOBODA, Emil. *Lidé a skutky*, s. 130.

<sup>111</sup> ŠTAJGR, František. *Emil Svoboda zemřel dne 20. srpna 1948*, s. 312. (Aniž zpochybňuji autenticitu Štajgrova citátu, poznamenávám, že autor nekrologu tvrdí, že cituje z *Ducha socialismu*; přes veškerou snahu jsem citovanou větu v 1. ani ve 2. vydání knihy nenalezl.)

<sup>112</sup> SVOBODA, Emil. *Ideové základy občanského práva*, s. 41.

<sup>113</sup> SVOBODA, Emil. *Na zemi*, s. 44.

# Role ústavního dekretu prezidenta republiky o obnovení právního pořádku při obnově samostatného Československa

Jan Kuklík\*

**Abstrakt:** Studie se zabývá přípravou ústavního dekretu prezidenta republiky o obnovení právního pořádku z 3. srpna 1944, který byl výrazem snahy londýnské exilové vlády a prezidenta E. Beneše prosadit ještě v londýnském exilu svoji politickou představu o obnově československého státu. V dekretu se projevil, byť omezeně, představa domácího odboje a Beneš v roce 1943 v této věci uzavřel kompromis i s moskevským vedením KSČ. Hlavním účelem ústavního dekretu bylo řešit ústavní a právní otázky spojené s obnovou Československa. Pro otázku platnosti právních předpisů přijatých mezi Mnichovskou dohodou a osvobozením (poválečná vláda konec doby nesvobody stanovila na 4. května 1945) pracoval s pojmem doba nesvobody a zabýval se i otázkou neplatnosti soudních a správních rozhodnutí či principem ratiabice dekretů prezidenta republiky Národním shromážděním. Dekret se však při konfrontaci se zákonodárnou činností Slovenské národní rady na celém osvobozeném území neprosadil a byl vyhlášen jen pro české země. Následně byl měněn a doplňován dalšími prezidentskými dekrety a zákonodárstvím Národního shromáždění.

**Klíčová slova:** prozatímní státní zřízení ČSR v londýnském exilu, Dekrety prezidenta republiky, obnova Československa, kontinuita československého státu a práva, československý ústavní vývoj 1944–1945

## Úvod

V tomto roce si připomínáme 100 let od vzniku samostatného československého státu. V průběhu jeho existence, která skončila k 1. lednu 1993 vznikem České a Slovenské republiky, došlo ještě jednou k okamžiku, který mohl skončit definitivním rozpadem státu. Jednalo se o období po Mnichově a zejména po událostech 14.–16. března 1939, kdy došlo k vytvoření Protektorátu Čechy a Morava a samostatného Slovenska a tím i k faktickému rozpadu společného státu. Jen velmi malý krok chyběl k tomu, aby se jednalo o definitivní stav, který by byl uznán i mezinárodněprávně.<sup>1</sup>

Obnova Československa, ideálně v předmnichovských hranicích, se stala programem československé zahraniční „akce“ reprezentované od července 1940 londýnským prozatímním zřízením ČSR v emigraci, postupně uznávaným nejen Velkou Británií, ale i dalšími státy vznikající protihitlerovské koalice. Prozatímní státní zřízení ČSR v emigraci bylo tvořeno prezidentem, kterým byl Edvard Beneš,<sup>2</sup> exilovou vládou a poradním orgánem prezidenta a vlády – Státní radou. 4. února 1942 byla navíc zřízena Právní rada „aby podávala právní posudky, zda se určitá nařízení nebo rozhodnutí vlády nebo ústředních orgánů shodují s platným právním řádem československým“. Ministerstva prozatímního státního zřízení si u ní navíc mohla vyžádat „právní posudky de lege ferenda“, což se stalo základem pro účast Právní rady na normotvorné činnosti prozatímního státního zřízení.<sup>3</sup>

\* Prof. JUDr. Jan Kuklík, DrSc., Právnická fakulta Univerzity Karlovy, E-mail: kuklik@prf.cuni.cz.

<sup>1</sup> K tomu viz KUKLÍK, J. *Londýnský exil a obnova československého státu 1938–1945*. Praha: Karolinum, 1999, s. 42 an.

<sup>2</sup> K diskusím o jeho postavení viz ibidem, zejm. s. 71 an.

<sup>3</sup> Sběrka posudků Právní rady Státního zřízení československého, č. 1/1942, s. 1–2. K jejímu vzniku viz KUKLÍK, J. *Mýty a realita tzv. Benešových dekretů: Dekrety prezidenta republiky 1940–1945*. Praha: Linde, 2002, s. 53 an.

## 1. Politická východiska diskusí o obnově Československa

Jedním z hlavních úkolů prozatímního státního zřízení bylo mezinárodněpoliticky a právně zajistit, že spojenecké velmoci Velké trojky (USA, SSSR a Velká Británie) zařadí obnovu Československa mezi své válečné cíle a podpoří i některé další speciální československé požadavky, které londýnské exilové zřízení formulovalo na základě výzvy Evropské poradní komise (*European Advisory Commission*) adresované J. Masarykovi dne 25. července 1944.<sup>4</sup> Evropskou poradní komisi vytvořily USA, SSSR a Velká Británie za účelem „podávání doporučení“ vládám těchto velmocí ohledně „podmínek kapitulace Německa“ a ohledně návrhů na vytvoření „mechanismů, které měly tyto podmínky naplnit“. Základní československou linii memorandum „o některých podstatných a zvláštních článcích příměří s Německem a Maďarskem, týkajících se Československa“ koncipované Benešem, které dále rozpracovávalo ministerstvo zahraničí.<sup>5</sup> Pro Československo byla tato otázka spojena zejména s otázkami určení hranic (a to ve vztahu jak k Německu, tak i Maďarsku), uznáním neplatnosti Mnichovské dohody od samého počátku, neplatnosti vídeňské arbitráže, neplatnosti vytvoření protektorátu, svrchovanosti Československa nad územím „v hranicích před 29. září 1938“, uznáním válečného stavu ČSR s Německem a Maďarskem, otázkou československého měnového zlata, vojenské výzbroje a výstroje ztracené po Mnichovu, repatriací československých příslušníků z území Německa či důsledného provedení politiky potrestání válečných viníků se vztahem k Československu. Stejně tak byla tato jednání na československé straně využita k formulování zásadních názorů na otázku odsunu příslušníků německé a maďarské menšiny z ČSR.

Kromě tohoto mezinárodního aspektu se však prozatímní státní zřízení, zejména prezident Beneš, exilová vláda a Státní rada, zabývali přípravou na obnovení Československa z hlediska ústavněprávního, podoby veřejné správy či ekonomické rekonstrukce. V tomto procesu sehrála významnou roli i příprava příslušných právních předpisů pro bezprostředně poválečné období, které mělo od roku 1940 formu dekretů prezidenta republiky.<sup>6</sup> I když se zpočátku počítalo s tím, že dekretální normotvorba bude mít pro poválečné období jen omezený význam, postupně se tato představa opouštěla a exilová vláda spolu s prezidentem Benešem od konce roku 1943 zintenzivnily přípravu dekretů, které měly připravit obnovu Československa. Jedním z nejdůležitějších se stal ústavní dekret prezidenta republiky o obnovení právního pořádku č. 11 Úředního věstníku z 3. srpna 1944, který se měl stát základem obnovy československého právního řádu. Jeho příprava a zejména realizace však dobře ukazují, jaké otázky a problémy jsou s obnovou Československa vlastně spojeny. Proto se na tento dekret podíváme podrobněji.

Příprava tohoto dekretu navazovala na myšlenky, kterými se v souvislosti s obnovou Československa zabýval již od roku 1939 domácí a následně i zahraniční odboj. Jednalo se o bezprostřední reakci na události Mnichova a března 1939, kdy již po přijetí mnichovské dohody došlo k významným změnám v ústavním a politickém systému, zejména ke změně státoprávního uspořádání přiznáním autonomie Slovensku a Podkarpatské Rusi, k omezení parlamentní demokracie přijetím ústavního zmocňovacího zákona a k zavádění prvků autoritativního režimu včetně omezení stranického politického systému.

<sup>4</sup> Viz dokumenty k této otázce *School of Slavonic and East European Studies*, UCL London, Lisický Coll., sign. 4/1/2, kart. 14, a Archiv Ministerstva zahraničních věcí ČR, f. Londýnský archiv – důvěrný, kart. č. 154.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> KUKLÍK, J. *Mýty a realita tzv. Benešových dekretů*, s. 61–84.

Vyhrocení česko-německého vztahu pak vedlo nejprve k odstoupení státního území, a poté dokonce k destrukci státu a vytvoření Protektorátu Čechy a Morava. To ještě zhoršil další vývoj po vypuknutí války či po nástupu zastupujícího říšského protektora Reinharda Heydricha a v roce 1942 po lidické tragédii.

Poté, co na přelomu let 1939/1940 odešli do emigrace někteří představitelé demokratického proudu domácího odboje reprezentovaného organizacemi Politické ústředí (PÚ), Petiční výbor věrní zůstaneme (PVVZ) či Obrana národa (ON), jako byl P. Drtina, V. Klecanda, F. Němec, L. Feierabend, V. Patzak, V. Majer či řada důstojníků, generálové Sergej Ingr, Jaroslav Čihák (Znamenáček) a Bedřich Neumann, plukovníci (později též generálové) Čeněk Kudláček a Bruno Sklenovský (Bosý), byli s názory domácího odboje detailněji seznámeni i představitelé exilu. Mezi dokumenty doručenými do Paříže byl i Plán ústavního znovuvybudování ČSR,<sup>7</sup> který vypracovala tzv. právnícká skupina Politického ústředí vedená profesorem Z. Peškou. Domácí odboj tu hned od samého počátku počítal s obnovením Československa v předmnichovských hranicích, s návratem k Ústavě z roku 1920 (tj. odmítnutím změn uskutečněných již za druhé republiky), zároveň však připouštěl celou řadu změn nejen v ústavě jako takové (zejména v otázce parlamentu a národnostní problematice), tak v předmnichovském politickém, sociálním a hospodářském systému.<sup>8</sup> Kromě toho vypracoval prof. Peška i zákon o odčinění hmotných škod, který se zabýval otázkou restitucí a náhrady škody, ale i zrušovacími klauzulemi směrem k protektorátním normám a úředním výrokům.<sup>9</sup>

Komplexněji se k těmto otázkám vyjadřoval i program vypracovaný na jaře 1941 domácím odbojem (respektive tou jeho částí, která byla reprezentovaná zastřešující organizací nazvanou ÚVOD – Ústřední vedení odboje domácího). Program byl nazvaný *Za svobodu*, do nové Československé republiky. Vycházel z předchozích programových dokumentů PVVZ i z diskusí 30. let a jeho znění bylo projednáváno od ledna do března 1941, kdy byl nakonec přijat „plénem“ ÚVODu. Mezi jeho autory patřili Josef Fischer, František Andršt, Josef Friedl, Wolfgang Jankovec, Karel Bondy, Josef Pešek a další. Ačkoli již byl připraven k vytištění, mohl být ve svém celku vydán až po osvobození v roce 1945, neboť jeho rozšíření zabránilo rozsáhlému zatýkání v řadách domácího odboje.<sup>10</sup>

V programu se objevily základní myšlenky, k nimž tato významná část domácího odboje dospěla. První z nich bylo zdůraznění demokratického charakteru státu, a to zejména v reakci na pomnichovský vývoj, ale i na nástup fašismu a nacismu a také na hospodářskou krizi 30. let. Demokracie v něm totiž byla s jasným odkazem na Masarykovy myšlenky chápána nejen jako demokracie politická, ale i hospodářská a sociální.

Co se týká úvah ve vztahu k ústavě, pak jsou nejdůležitější úvahy o bezprostředně poválečném období, kde byl navrhován postup vycházející ze zkušeností konce první světové války, a spočívaly ve vytvoření Revolučního Národního výboru (a národních výborů v obcích a městech), který by poté mohl být podobně jako v roce 1918 rozšířen na Revoluční národní sněm. Velkou roli měl v tomto období sehrát především prezident republiky (a jím jmenovaná vláda), za kterého, i vzhledem k prvnímu mezinárodnímu uznání, pokládal ÚVOD stále Edvarda Beneše. Z hlediska tématu této studie je zajímavé, že za první úkoly vlády v bezprostředně poválečném období bylo považováno „*obnovení právního*

<sup>7</sup> Archiv Ústavu T. G. Masaryka AV ČR, f. V. Klecanda, a. j. 193.

<sup>8</sup> KURAL, V. *Vlastenci proti okupaci. Ústřední vedení odboje domácího 1940–1943*. Praha, 1997, s. 26 an.

<sup>9</sup> Archiv Ústavu T. G. Masaryka AV ČR, V. Klecanda, a. j. 191.

<sup>10</sup> *Za svobodu. Do nové Československé republiky*. Praha: Knihovna Nové Svobody, 1945.



*řádu a právní jistoty*“ po období anarchie a libovůle diktatury, „*neprodlené zrušení zákonů a nařízení vydaných po 30. září 1938*“, i když vláda zároveň měla určit, které z těchto předpisů a opatření mohou na přechodnou dobu zůstat v platnosti. Odstraněna měla být všechna omezení občanských práv a svobod a neprodleně zavedena rovnoprávnost občanů, mužů i žen, bez rozdílu stavu, náboženského přesvědčení či původu. Urychleně měla být přijata i další opatření k udržení chodu veřejné správy a národního hospodářství.

V návaznosti na výše zmíněný elaborát prof. Z. Pešky bylo požadováno urychlené přijetí opatření k nápravě křivd a náhradě škod, které po 30. září 1938 v důsledku mnichovské dohody nebo německé okupace utrpěly stát, veřejné korporace i soukromé právnické a fyzické osoby.

Zvláštní opatření měla být přijata v oblasti menšinové a národnostní, a to tak, aby „*byly vytvořeny záruky proti opětovnému vměšování kteréhokoli státu pod touto záminkou*“. Tato otázka byla spojena i s požadavkem „*provedení řízení proti domácím viníkům obou pohrom a proti zrádcům*“, tj. provedení „*skutečné očisty*“, týkající se i korupce a provinění proti národní cti, přičemž „*opatření proti zrádcům, provinilcům a nespolehlivým osobám mělo být provedeno i na Slovensku*“.

Změny ústavy, aby vyhovovala „*novým poměrům*“, provedení reformy veřejné správy, školství, hospodářské oblasti, včetně uvažované revize pozemkové reformy, znárodnění a hospodářského plánování. Pro uvažované změny v ústavě byly stanoveny některé zásady, z kterých měly vycházet. Opět jako reakce na druhou republiku byla jednou z vůdčích zásad jednota státu (tj. jeho unitární charakter) s jediným a jednotným zákonodárstvím, i když zároveň s rozsáhlou správní decentralizací a posílením místní samosprávy. Zemské zřízení s rozsáhlými pravomocemi tak mělo vyřešit zejména otázku postavení Slovenska ve společném státě. Slovensku ale mělo být zároveň zaručeno, že bude „*hospodářsky a kulturně povzneseno*“ na úroveň obou „*zemí západních*“, tj. Čech a Moravy, například prostřednictvím industrializace a zaručením naprosté rovnoprávnosti Slováků jako občanů společného státu.

Reforma ústavy se však měla dotknout také podoby parlamentu a vůbec jeho fungování a také stranického systému. Navrhován byl jednokomorový parlament se zvýšeným počtem poslanců, zavedení poradních orgánů – Státní rady hospodářské a Státní rady kulturní, reforma volebního práva a zavedení přímé volby prezidenta, který by tímto způsobem měl mít zaručenu „*větší autoritu*“.

Menšinovou otázku měla primárně řešit otázka státního občanství, a tím i dostatečné ústavní záruky občanských práv, speciální menšinová práva pak měla být eventuálně zaručena jen běžným zákonodárstvím. Z hlediska práva byl zajímavý i požadavek urychlení unifikace a nová kodifikace občanského a trestního práva. Z důvodu zachování kontinuity a ústavní tradice však neměla být vydána ústava nová, ale provedeny změny v dosavadní Ústavní listině z roku 1920, která by pak měla být vyhlášena v novém znění.

Program se vyslovil i za „*demokratické přebudování společnosti a hlavně jejího hospodářského řádu*“. Kapitalismus měl být nahrazen „*sociálně spravedlivějším a hospodářsky účelnějším řádem*“. Obsahoval proto úvahu o vztahu mezi veřejným (státním) a soukromým sektorem, který založil na myšlence „*podřízení zájmu soukromého zásadně a obecně zájmu celku*“, tj. zájmu veřejnému. Nepožadoval odstranění veškerého soukromého vlastnictví a soukromého podnikání, avšak navrhoval jeho veřejnou kontrolu a základním měřítkem měla být sociální spravedlnost a účelné a hospodárné uspokojování lidských potřeb. Cílem tedy bylo vytvoření typu „*smíšeného hospodářství*“, kde vedle „*úseku kolektivního má – v rámci veřejné kontroly a obecného hospodářského plánu – své místo*

*i hospodářská činnost individuální s vyloučením všech soukromých monopolů*“. Požadovala se samospráva pracujících, tj. zejména účast zaměstnanců na správě a řízení podniků. Důležitá též byla myšlenka navrhuující, aby hospodářský systém skutečně sloužil „lidu“, a nikoli autoritativním režimům, což měla zabezpečit právě rovina demokracie „politické“.

Také tyto názory byly tlumočeny exilovému vedení do Londýna (byť se tak stalo jen ve stručném, sedmistránkovém výtahu), a to z nich do určité míry vycházelo, respektive stanoviska domácího odboje byla jedním z argumentů použitých v jednáních exilové vlády a zejména ve Státní radě.

## 2. Role Právní rady a Komise pro přechodná opatření právní

Orgány prozatímního státního zřízení se otázkou přípravy předpisu, který by řešil vztah k pomnichovskému ústavnímu a právnímu vývoji, začal zabývat již v průběhu roku 1942. Tak například ministerstvo hospodářské rekonstrukce již v tomto roce zpracovalo zvláštní návrh „základního zákona, jímž se uvozují zákony na ochranu demokratického právního řádu v duchu ústavní listiny republiky“ včetně důvodové zprávy. Za východisko pokládal návrh odlišení vývoje do přijetí mnichovské dohody, tj. do 30. září 1938, vývoje za tzv. druhé republiky a zejména po 15. březnu 1939. S pomnichovským vývojem a „nepřátelským zákonodárstvím“ bylo potřeba se „vypořádat“, tj. rozhodnout, jaké předpisy zrušit, popřípadě zda některé neponechat v platnosti s tím, že tato otázka je komplikovaná a „obnovení právního řádu nelze provést mechanicky“. Citlivá byla i otázka vývoje na Slovensku po 14. březnu 1939.<sup>11</sup>

Iniciativa ministerstva hospodářské rekonstrukce vedla k tomu, že vláda rozhodla práce na takovémto dekretu prezidenta republiky svěřit ministerstvu vnitra vedenému Jurajem Slávikem. To přišlo s prvním návrhem již 3. listopadu 1942 a rozeslalo jej Kanceláři prezidenta republiky a jednotlivým ministerstvům „ke zkrácenému připomínkovému řízení“ a „předběžnému zaujetí stanoviska“. <sup>12</sup> Návrh ministerstva vnitra vycházel z dekretu, který by měl nejprve derogační část, v níž by zrušoval zákony, nařízení a další právní předpisy, které by byly vydány po přijetí mnichovské dohody a byly by v rozporu s ústavou z roku 1920, i ty, které by s ní sice nebyly výslovně v rozporu, ale přičily by se „duchu československé státní myšlenky“. V druhé části by se poté dekret zabýval otázkou „recepce“, která by ponechávala „prozatímně v platnosti“ i některé předpisy vydané po Mnichovu.<sup>13</sup>

Ani tento návrh ale nebyl pokládán za odpovídající a exilová vláda se spolu s odborníky Kanceláře prezidenta republiky shodli na tom, že k přípravě příslušného dekretu či celé skupiny dekretů bude třeba vytvořit zvláštní komisi odborníků a teprve její elaborát měl být „rozeslán jednotlivým ústředním úřadům k zaujetí stanoviska“. Touto komisí se na základě usnesení vlády z 3. prosince 1942 stala Komise pro přechodná opatření právní.<sup>14</sup> Jejím předsedou se stal mimořádný profesor brněnské právnické fakulty Adolf Procházka (podle J. Stránského „jeden z nejlepších z našich právníků“, kteří odešli do exilu) a místo- předsedy V. Znojemský, V. Beneš a J. Czesaný. Místopředsedové zastupovali resorty vnitra, spravedlnosti a financí. Administrativně zajišťovalo práci komise ministerstvo vnitra,

<sup>11</sup> Archiv Kanceláře prezidenta republiky, Londýnský archiv, kart. 7, fasc. 15.

<sup>12</sup> Viz zprávu o činnosti ministerstva vnitra pro Státní radu z 2. 6. 1943, Archiv Ústavu TGM, Benešův archiv, f. 38, sign. 1–4, kart. 8.

<sup>13</sup> Ibidem, f. V. Klecanda, a. j. 193. Viz též KUKLÍK, J. *Mýty a realita tzv. Benešových dekretů*, s. 161.

<sup>14</sup> KUKLÍK, J. – NĚMEČEK, J. et. al. (eds.) *Zápis z schůzí čs. vlády v Londýně, 1942*. Praha, 2011, dok. č. 75. Viz též JECH, K. – KAPLAN, K. (eds.) *Dekrety prezidenta republiky 1940–1945. Díl 1*. Brno: Doplněk, 1995, dok. č. 4, pozn. 1, s. 101.

což se projevilo i tím, že jejími tajemníky byli A. Kunoši a O. Maláč z tohoto ministerstva. Mezi členy komise z dalších resortů patřili A. Pražák za ministerstvo spravedlnosti, J. Špaček a J. Černý za ministerstvo financí, H. Stein-Skála za ministerstvo financí, J. Mrázek a K. Fink za ministerstvo národní obrany, R. Feig a J. Kelemen za ministerstvo sociálních věcí, F. Vondřich a K. Brumlík za ministerstvo obchodu, J. Trnka a E. Kafka za ministerstvo hospodářské obnovy a F. Hodža za ministerstvo zemědělství. Práce se za Kancelář prezidenta republiky účastnili i M. Pitlík a E. Tábořský a k jednáním byli *ad hoc* zvaní i další právníci a odborníci.

Komise byla personálně svým předsedou propojena s Právní radou a požadovanou právní expertízu, která by se zabývala otázkou platnosti a použitelnosti československých právních předpisů po skončení druhé světové války, vypracovali právníci těchto institucí společně. Z Právní rady se o problematiku přípravy ústavního dekretu o obnovení právního pořádku neaktivněji zajímal dr. Egon Schwelb, německý sociální demokrat, který na počátku exilu spolupracoval s Wenzelem Jakschem a vypracoval pro něj i právní expertízu, která polemizovala z Benešovým pojetím politické a právní kontinuity Československé republiky v předmnichovských hranicích.<sup>15</sup> V roce 1942 ale již jako člen Právní rady Schwelb vypracoval expertízu novou nazvanou *Pokus o právnickou analýzu fází druhého československého odboje v době od 1. září 1939 do 1. září 1942*, která se snažila stanoviska obou stran smířit a která předznamenala definitivní Schwelbův příklon k Benešově pojetí právní kontinuity, který završil v letech 1944–1945.<sup>16</sup>

### 3. Příprava ústavního dekretu o obnovení právního pořádku

Komise se z iniciativy ministra vnitra Slávika sešla k prvnímu jednání 15. prosince 1942.<sup>17</sup> Předseda komise A. Procházka při této příležitosti navrhl, aby se za základní princip považovalo rozlišení právních předpisů vydaných do Mnichova (i když zde Procházka navrhoval za rozhodné datum 27. září 1938, tj. okamžik před přijetím Mnichovské dohody) a předpisů pomnichovských. Jen prvá kategorie měla být podle Procházky považována za „*právní předpisy vydané ze svobodné vůle československého lidu*“. U druhé kategorie pak mělo být stanoveno, které z předpisů budou recipovány, a které se naopak vůbec nemohou použít pro jejich rozpor s ústavou z roku 1920. Procházka používal jako kritérium, že se předpisy neměly „*přičít smyslu osvobození československého lidu*“ a zasazoval se o to, aby byly v příslušném dekretu nebo nějakém jiném aktu výslovně uvedeny základní předpisy, které se zrušují anebo naopak, které budou recipovány. A. Procházka si byl vědom významu připravovaného prezidentského dekretu a při několika příležitostech ho přirovnával k zákonu č. 11/1918 Sb. a hovořil o něm jako o nové „*recepční normě*“. Jako podklad do diskuse Komise předložil své návrhy vedoucí právního odboru ministerstva financí dr. Hugo Stein-Skála.<sup>18</sup> Také Stein uvažoval o derogaci a recepci právních předpisů, avšak podstatnou novinkou oproti Procházkovým návrhům bylo zařazení pasáže o tzv. naříkatelnosti aktů moci výkonné, soudcovské a orgánů samosprávy vydaných po 29. září 1938.

<sup>15</sup> Viz jeho studii *Zur Anerkennung der Tschechoslowakischen Regierung in England* ze srpna 1940, ve které se kriticky vyjadřuje k československému hodnocení britského uznání prozatímní vlády – VONDROVÁ, J. (ed.). *Češi a sudetoněmecká otázka 1939–1945*. CD-ROM. Ústav mezinárodních vztahů, 1998, dok. č. 28.

<sup>16</sup> Bližší viz KUKLÍK, J. *Mýty a realita tzv. Benešových dekretů*, s. 57.

<sup>17</sup> Viz zápis o její schůzi Archiv KPR, Londýnský archiv, kart. 7, fasc. 55.

<sup>18</sup> Ibidem.

Kromě formulace generální klauzule vyjadřující výše zmíněné základní principy se komise detailněji zabývala právní situací v pěti regionálních oblastech (české, slovenské, polské, německé a maďarské) a později vytvořila dva subkomitety: 1) pro „*zpracování a posouzení zákonů a nařízení vydaných v době okupace na území historických zemí*“ a 2) „*pro zpracování zákonů a nařízení slovenských*“.<sup>19</sup>

10. srpna 1943 navrhl ministr vnitra Slávik, aby se komise přeměnila dokonce na Stálou komisi pro přechodná opatření právní<sup>20</sup> a rozšířil se i její podíl na legislativním procesu, zejména při meziministerských jednáních a při redakční práci na konečných zněních všech osnov prezidentských dekretů jdoucích do ministerské rady, „*pokud působnost těchto právních norem má se vztahovati na dobu bezprostředně po skončení války*“. Novinkou též bylo, že si Stálá komise mohla vyžádat posudek *de lege ferenda* přímo od Právní rady.

V diskusích se projevil nejen rozdíl v názorech na stanovení rozhodného data (v rozmezí od 27. do 30. září 1938) či rozsahu recipovaných právních předpisů, ale projevil se spory i o název příslušného dekretu či dokonce, zda postačí dekret jediný, či zda bude naopak potřeba přijmout dekretů několik. Kromě návrhů na „*recepční zákon*“ se totiž objevily návrhy například na přijetí dekretu o „*vyhlášení suverenity nad předmnichovským územím a o platnosti Ústavy z r. 1920*“ i kombinace s několika dalšími dekrety.<sup>21</sup>

Komise pro přechodná opatření právní vypracovala první verzi dekretu již 26. března 1943<sup>22</sup> a do konce dubna se k ní i vyjádřila jednotlivá ministerstva a Kancelář prezidenta republiky. Po zapracování jejich připomínek vznikl v červenci 1943 návrh ústavního dekretu „*o obnovení plného státního života Československé republiky a právního pořádku na jejím území*“, který byl dán k posouzení 8. července 1943 Právní radě a 17. července i Benešovu osobnímu tajemníkovi a právnímu poradci E. Táborskému.<sup>23</sup> Tato osnova dekretu výslovně uváděla, že se jedná o „*plné obnovení státního života*“ Československé republiky založené na zákonu č. 11/1918 Sb. a Ústavě z roku 1920. Návrh definitivně stanovil datum pro rozhodování, co je a co není československým právním řádem, na 29. září 1938, tedy na datum přijetí Mnichovské dohody. Období po Mnichovu až do osvobození (zde bylo nutné uvažovat o stanovení dalšího rozhodného data) bylo označeno za období „*kdy byl československý lid zbaven své svobody*“. Od toho byl poté odvozen další klíčový pojem – „*doby nesvobody*“. V návrhu dekretu se objevila i možnost „*na zcela přechodnou dobu*“ používat některé předpisy z doby nesvobody. Tato možnost byla podle vyjádření ministerstva vnitra míněna zvláště pro předpisy „*regulující hospodářský život*“, u nichž by okamžité zrušení mohlo vyvolat „*zmatek*“. Kromě obecných ustanovení o platnosti právních předpisů se návrh dekretu podrobně zabýval soudními rozhodnutími, a to zvláště trestními a zvláště soukromoprávními. V trestních věcech vymezil kategorii nicotných rozsudků ve věcech, které nebyly trestné podle československého práva, nebo ve věcech, které sice byly trestné podle československého práva, avšak kde jednání směřovalo buď k „*osvobození československého lidu*“, nebo k „*poražení nepřitele*“. V otázce soukromoprávních rozsudků a správních rozhodnutí, předpokládal návrh jejich změnu či zrušení za daných podmínek a ve lhůtě 1 roku od účinnosti dekretu. Návrh předpokládal též pro-

<sup>19</sup> Blíže viz KUKLÍK, J. *Mýty a realita tzv. Benešových dekretů*, s. 80–81.

<sup>20</sup> Viz Národní archiv, Praha, f. Ministerstvo vnitra – Londýn, sign. 2-6-19/24, kart. 103.

<sup>21</sup> Návrh dekretu Hoover Institution Archives, Stanford, Táborský Collection, Box 7. Po diskuzi E. Beneše s členy vlády 7. 9. 1944 bylo rozhodnuto, že dekret není nutné vydat.

<sup>22</sup> Viz dopis A. Procházky J. Slávikovi z 26. 3. 1943, Národní archiv Praha, f. Ministerstvo vnitra-Londýn, sign. 2-6-24, kart. 103.

<sup>23</sup> Archiv KPR, Londýnský archiv, kart. 7, fasc. 15.

vedení restituce majetku, který přešel po Mnichovu na jiné osoby pod tlakem okupace a z důvodů národní, rasové či politické perzekuce. Na závěr návrhu se objevilo řešení i další významné právní otázky, a to platnosti dekretů prezidenta republiky na osvobozeném území. Již důvodová zpráva k ústavnímu dekretu o prozatímním výkonu moci zákonodárné č. 2 Úředního věstníku čsl. z 15. října 1940 totiž zmiňovala „*platnost předmnichovské československé ústavy*“, jež byla „*logickým předpokladem i důsledkem*“ teorie právní kontinuity, kterou hodlalo prozatímní státní zřízení „*co nejskrupulózněji uplatňovat*“, ale také se jasně vyslovila pro zásadu dodatečného schválení všech dekretů prezidenta republiky, tj. jejich tzv. „*ústavní ratifikaci*“ nebo též „*ratihabici*“.<sup>24</sup>

Návrh z roku 1943 proto zmiňoval ratihabici těch prezidentských dekretů, které měly nadále zůstat v platnosti, a to oběma komorami Národního shromáždění a ve lhůtě 2 měsíců od doby, kde se poprvé sejdou. Zajímavý byl i poslední paragraf návrhu, který vzhledem k závažnosti obsahu dekretu výslovně stanovil, že jeho text bude „*domů*“ odvysílán rozhlasem a publikován v denním tisku.

Právní rada se problematikou dekretu o obnovení právního pořádku zabývala několik měsíců a svůj posudek dokončila koncem ledna 1944.<sup>25</sup> Mezitím proběhla i politická jednání mezi Edvardem Benešem a zástupci moskevského vedení KSČ v průběhu Benešovy návštěvy SSSR v prosinci 1943. Beneš se s delegací KSČ tvořenou K. Gottwaldem, J. Švermou, J. Kopeckým a R. Slánským sešel k celkem šesti rozhovorům ve dnech 13.–20. prosince 1943. Jako základ pro rozhovory sloužily dva dopisy, které Beneš obdržel hned po svém příjezdu do Moskvy.<sup>26</sup> 16. prosince 1943 formuloval návrhy moskevského vedení KSČ v rozhovoru s Benešem K. Gottwald. Pro bezprostředně poválečné období navrhovali komunisté vytvoření „*provisorních orgánů moci*“ složených z prezidenta, prozatímní vlády, v níž by byli zástupci domácího i zahraničního odboje, prozatímního Národního shromáždění a soustavy zemských, okresních a místních národních výborů. Hlavními úkoly tohoto prozatímního státního aparátu mělo být zajištění přechodu k normálním poměrům, potrestání válečných zločinců a domácích kolaborantů a zavedení národní správy na jejich majetek. Co se týká námi sledované otázky, moskevské vedení KSČ navrhovalo přijetí dekretu, který by obsahoval vyhlášení suverenity Československé republiky na celém předmnichovském území, potvrdil by platnost dosavadní ústavy a předmnichovského práva se změnami, ke kterým dojde v přechodném období a zároveň prohlásil právo druhé republiky, protektorátu a slovenského státu za neplatné.<sup>27</sup> Zvláštní důraz ale kladli komunisté na národní výbory, které měly vzniknout na základě voleb a měly nahradit dosavadní správní a samosprávné orgány a navíc vykonávat i úkoly bezprostředně poválečného období svěřené jim vládou.

Poté, co byly známy výsledky moskevských rozhovorů, a poté, co svůj posudek podala Právní rada, přistoupilo ministerstvo vnitra v březnu 1944 k dopracování osnovy.<sup>28</sup> Vláda pokládala otázku tohoto dekretu za mimořádně důležitou, o čemž svědčí i to, že ji podrobně projednala hned na třech zasedáních konaných ve dnech 4., 5. a 14. dubna 1944 a mezi jednotlivými zasedáními navíc konzultoval ministr spravedlnosti právní otázky

<sup>24</sup> Viz KUKLÍK, J. *Mýty a realita tzv. Benešových dekretů*, s. 69–71.

<sup>25</sup> Posudek pod č. PR 29/1943, viz Archiv KPR, Londýnský archiv, kart. 7, fasc. 15.

<sup>26</sup> KLIMEŠ, M et al. (eds). *Cesta ke květnu. Vznik lidové demokracie v Československu. I. Díl*. Praha, 1965, dok. č. 1 a 2, s. 35 an. Viz též TÁBORSKÝ, E. *Prezident Beneš mezi Západem a Východem*. Praha: Mladá fronta, 1993, s. 199 an.

<sup>27</sup> Viz též dopis K. Gottwalda z 21. 12. 1943, viz KLIMEŠ, M. et al. (eds). *Cesta ke květnu, díl I*, dok. č. 3, s. 62–63.

<sup>28</sup> Návrhy osnov dekret z ledna 1944 a 30. 3. 1944 viz Archiv KPR, Londýnský archiv, kart. 7, fasc. 15.



a úpravy jednotlivých formulací přímo s členy Právní rady a dalšími právními experty.<sup>29</sup> Ministr vnitra Slávik po shrnutí dosavadních přípravných prací na ministerstvu vnitra a v Právní radě uvedl diskusi o dekretu tím, že se jedná o „*velkou předlohu*“, která se stane „*základním kamenem naší poválečné stavby*“. Debata byla relativně klidná, věcná a mezi opravdu problematické okruhy patřilo vlastně jen sjednocení principů dekretu pro území Sudet, českých zemí, Slovenska a Podkarpatské Rusi, kde platily po Mnichovu a po 14. březnu 1939 rozdílné právní předpisy. Především národně socialističtí ministři J. Stránský a H. Ripka prosazovali ve vztahu ke Slovensku co největší a co možná nejrychlejší unifikaci právního řádu a veřejné správy, proti čemuž protestoval nejen slovenský agrárník J. Lichner, ale i jeho český kolega L. Feierabend. Feierabend argumentoval, že není možné tímto dekretem prosadit to, co se nepodařilo za 20 let od vzniku státu. Ministři několikrát zdůrazňovali, že jejich debata je debatou politickou, zatímco Právní rada posuzovala otázky z právního hlediska. Jinak vláda přijala všechny zásady osnovy včetně pojmu doba nesvobody, rozhodného data a principů restituce či ratihabice s tím, že podrobnosti budou muset být upraveny po osvobození příslušnými zákony Národního shromáždění. 14. dubna 1944 vláda na základě redakčních úprav ministrů Slávika, Feierabenda a Stránského osnovu již jen po kratší debatě schválila a usnesla, že má být předložena Státní radě k podání poradní zprávy.

#### 4. Projednání a přijetí ústavního dekretu o obnovení právního pořádku

Vláda s projednáním spěchala, avšak nakonec Státní radě lhůtu k vypracování poradní zprávy nestanovila, i když např. ministr Stránský navrhoval lhůtu pouhých 14 dní. Státní rada osnovu přikázala k projednání politickému výboru a ten zpravodajem zvolil sociálního demokrata V. Majera. Diskuse v politickém výboru byla velmi obsáhlá a probíhala od května do počátku července 1944, kdy byla 13. července přijata poradní zpráva.<sup>30</sup> Také v průběhu jednání politického výboru Státní rady došlo vzhledem k právně mimořádně důležité a složité problematice k neobvyklému jevu, když vládní osnovu ve Státní radě obhajoval ministr vnitra Slávik spolu se členy Právní rady A. Procházkou, V. Clementisem a E. Schwelbem jako přizvanými znalci nejprve na poloúředním jednání dne 5. června 1944.<sup>31</sup> Jednání se týkalo námitek komunistického člena Státní rady K. Kreibicha k vládnímu zmocnění určovat, které předpisy z doby nesvobody mohou být i nadále použitelné i k nedostatečnému vztahu celé osnovy dekretu k připravovaným dekretům o národních výborech a vládnímu delegátovi. Kreibich vypracoval v květnu 1944 vlastní návrh předpisu, z kterého byly využity jen dílčí připomínky, a naopak podporu získal návrh zpravodaje V. Majera, který podpořil stanovisko exilové vlády.<sup>32</sup>

Mezitím posuzoval návrh osnovy pro E. Beneše i E. Táborský. Táborský vyzvedl práci právních expertů prozatímní státního zřízení a charakterizoval osnovu jako „*velmi dobré dílo*“, které „*řeší vše podstatné, co souvisí s první potřebou obnovy právního pořádku*“.<sup>33</sup> Beneš byl s výsledkem prací poměrně spokojen, ostatně vycházel vstříc i jeho politickým představám, které na počátku roku obsahoval jeho projev při zahájení 4. období Státní

<sup>29</sup> KUKLÍK, J. – NĚMEČEK, J. et al. *Zápisy ze zasedání československé vlády v Londýně, 1944, IV/I*. Praha, 2014, dok. č. 131–133.

<sup>30</sup> Národní archiv, Praha f. Ministerstvo vnitra – Londýn, sign. 2-69-3, kart. 260 a 2-2-19, kart. 88.

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> Táborského deníky, Hoover Instituion Archives, Stanford, Táborský Collection, záznam z 10. 5. 1944.

rady 4. února 1944.<sup>34</sup> V něm Beneš nazval rok 1944 rokem „*přípravy na provedení všenárodného převratu ve vlasti*“. V této souvislosti zejména zmínil tvorbu místních a okresních národních výborů, z nichž by vzešly revoluční zemské národní výbory a Prozatímní Národní shromáždění. Z hlediska platnosti Ústavní listiny z roku 1920 dodal, že se jí obnovená Československá republika začne řídit „*ihned po pádu Německa a Maďarska*“, avšak že zároveň „*bude v nejbližší možné chvíli upravena a změněna dle našich nových potřeb poválečných a v plné bratrské a demokratické dohodě mezi Čechy, Slováky a Karpatorusy*“. I když byl stále stoupencem jednotného státu a nehodlal před koncem vlády otevírat otázku nějakého zvláštního postavení Slovenska v obnoveném Československu (sám podporoval myšlenku decentralizovaného zemského uspořádání včetně zemských sněmů),<sup>35</sup> Slovensku a Podkarpatské Rusi Beneš slíbil, že pro bezprostředně poválečnou dobu pro ně budou platit „*dočasná zvláštní opatření politická a hospodářská podle jejich vlastní potřeby vzhledem k tomu, že jejich praktické oddělení od Čech a Moravy v r. 1939 a provádění zvláštního režimu po celou dobu války na těchto územích*“ toho vyžadovaly.

I díky výše zmíněné diskusi politického výboru Státní rady s právními znalci proběhlo závěrečné jednání Státní rady o tomto klíčovém dekretu relativně klidně. Státní rada ve své poradní zprávě nejprve podpořila základní zásady vládní osnovy, zejména stanovení Mnichova za významný předěl v určení, co je a co není československým právem. Souhlasila také s tím, že situace roku 1944 vyžadovala jiné řešení než poměrně stručnou úpravu recepčního zákona roku 1918, nehledě na výkladové problémy, které text Rašínova textu během první republiky působil. K textu osnovy pak měla Státní rada několik připomínek spíše politického a stylistického rázu. Z důležitějších věcných návrhů Státní rada doporučovala určení rozhodného data pro stanovení počátku doby nesvobody až na 30. září 1938 a konec doby nesvobody navrhovala ponechat vládnímu nařízení. Z politických návrhů byl poté nejdůležitější apel na sladění ustanovení tohoto dekretu s připravovaným dekretem o národních výborech.

Definitivní návrh osnovy spolu s připomínkami Státní rady projednala vláda 28. července 1944.<sup>36</sup> Většinu návrhů Státní rady vláda v konečném textu zohlednila. Zajímavostí je, že celou závěrečnou diskusi vedl předseda vlády Msgre J. Šrámek jako debatu o „*recepčním zákonu*“ a takto byl bod označen i v pořadu schůze. Jedinou otázkou, u které se ministři déle zdrželi, byla uvažovaná možnost vytvořit při vládě zvláštní orgán, který by zkoumal použitelnost předpisů z doby nesvobody. Jednalo se o tzv. právní nebo také „*recepční*“ soudní senát, který se měl skládat ze sedmi „*význačných právníků*“ – ze soudců Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu, dalších soudců, z univerzitních profesorů práv, ze zástupců stavu advokátů a notářů – jmenovaných prezidentem republiky. Jeho zřízení navrhla a podporovala Právní rada a poté i Kancelář prezidenta republiky. Od jeho zřízení však bylo po diskusi, zejména na naléhání ministra spravedlnosti J. Stránského, upuštěno (Stránský podporoval svěřit tyto otázky Nejvyššímu soudu) a ministr vnitra Slávik navrhoval vytvoření poradního orgánu vlády k této otázce. Vláda také ještě provedla upřesnění pojmu „*doba nesvobody*“ a jejího ukončení na základě usnesení vlády. Vládou schválená osnova ústavního dekretu o obnově právního pořádku byla ještě E. Táborským stylisticky upravena a prezidentem podepsána 4. srpna 1944.<sup>37</sup>

<sup>34</sup> *Na cestě k vítězství. Čtvrté poselství prezidenta republiky Státní radě*. Londýn: Politická knihovna Československa, 1944.

<sup>35</sup> Hoover Institution Archives, Stanford, Táborský Collection, Box 3.

<sup>36</sup> KUKLÍK, J. – NĚMEČEK, J. et al. *Zápisy ze schůzí československé vlády v Londýně, 1944, díl IV/2*. Praha, 2015, dok. č. 147.

<sup>37</sup> Archiv KPR, Londýnský archiv, kart. 7, fasc. 15. Na konečné podobě dekretu je Táborského poznámka, že ministerský předseda 4. 8. 1944 telefonicky odsouhlasil již jen „*gramatické změny v textu*“.

## 5. Hlavní problémy řešené ústavním dekretem o obnovení právního pořádku

Ústavní dekret prezidenta republiky o obnovení právního pořádku byl po válce republikován ve Sbírce zákonů pod č. 30/1945 Sb. Dočasně platil pouze v českých zemích a konečnou podobu dostal teprve zákonem Prozatímního Národního shromáždění č. 12/1946 Sb. z 19. prosince 1945, kterým se schvalují, doplňují a mění předpisy o obnovení právního pořádku. Jeho první hlava pojednávala „o obecných právních normách“. Ústavní a jiné československé právní předpisy vydané do 30. září 1938 prohlašovala za československý právní řád, zatímco předpisy vydané od tohoto data až do skončení tzv. doby nesvobody nebyly součástí československého právního řádu, protože nebyly vydány „ze svobodné vůle československého lidu“. Konec doby nesvobody byl později určen vládním nařízením z 27. července 1945 č. 31/1945 Sb., jímž se stanoví konec doby nesvobody pro obor předpisů o obnovení právního pořádku, na den 4. května 1945. Na zcela přechodnou dobu však mohly být používány ty předpisy vydané v době nesvobody, které se svým obsahem nepřičily znění nebo demokratickým zásadám československé ústavy z roku 1920. Egon Schwelb, který vypracoval jeden z prvních komentářů k dekretu, upozorňoval na potíže s „nepřesným a pružným“ pojmem demokratické zásady, avšak přiznal mu význam pro eliminaci těch právních předpisů, které sice formálně nebyly v rozporu s ústavou, ale byly vydány v zájmu nepřátelské okupace.<sup>38</sup> V žádném případě se však nemohlo používat předpisů občanského a trestního soudního řízení a občanského a rodinného práva. O tom, zda předpis vyhovoval uvedené podmínce, rozhodoval v konkrétní věci soud a předpisy z doby nesvobody, které nemohly být již nadále používány, stanovil v roce 1946 zvláštní zákon Národního shromáždění č. 195/1946 Sb. z 2. října 1946 o použitelnosti předpisů z doby nesvobody, který kromě toho, že upravoval procesní postup při rušení použitelnosti určitého předpisu, uváděl ve své příloze množství právních předpisů z doby nesvobody a vydaných pro země Českou a Moravskoslezskou, jejichž použitelnost se zrušovala. Ústavní dekret o obnovení právního pořádku také potvrdil zásadu, že všechny předpisy exilového státního zřízení podléhaly dodatečné ratihabici poválečným Národním shromážděním. Pro případ, že by k takovéto ratihabici dekretů nedošlo v době šesti měsíců po dni, kdy se poprvé sešlo Národní shromáždění, měly tím pozbýt nadále platnosti.

Hlava II. ústavního dekretu o obnovení právního pořádku se týkala individuálních správních rozhodnutí a soudních rozsudků, které bylo možno na návrh stran zrušit nebo změnit, pokud se právní předpisy, podle kterých byly vydány, přičily ústavě, nebo bylo-li straně pro mimořádné poměry způsobené dobou nesvobody znemožněno řízení se zúčastnit nebo předložit příslušné důkazy. Možnost stran napadnout rozhodnutí byla omezena dobou dvou let ode dne, kdy skončila doba nesvobody. Podle čl. 6 ústavního dekretu nebylo možné napadnout úřední rozhodnutí vydané orgánem prozatímního státního zřízení a rozsudky vojenských polních soudů. Zrušení nebo změnu občanskoprávních soudních či správních rozhodnutí z doby nesvobody umožňovaly v návaznosti na zmíněný čl. 6 ústavního dekretu o obnovení právního pořádku další právní předpisy vydané v průběhu roku 1946 Prozatímním Národním shromážděním a později též Ústavodárným Národním shromážděním. Zvláštní podmínky stanovil ústavní dekret prezidenta republiky o obnovení právního pořádku v hlavě II., oddílu 2 pro trestní rozsudky, které byly vydány v době

<sup>38</sup> SCHWELB, E. *Obnovení právního pořádku, Vysvětlivky k ústavnímu dekretu prezidenta republiky ze dne 3. srpna 1944 o obnovení právního pořádku*. Londýn: Spolek československých advokátů v zahraničí, 1945, s. 28 an.

nesvobody. Za nicotné především prohlásil ty rozsudky, podle kterých byl někdo odsouzen za čin, který nebyl trestný podle československého práva nebo pokud byly „trestné činy“ spáchány s úmyslem přispět k osvobození Československa. V případě, kdy byl někdo odsouzen pro trestný čin, který sice československý právní řád znal, avšak stanovil pro něj nižší trestní sazbu, než na jakou zněl daný rozsudek, tento rozsudek se z moci úřední změnil tak, aby vyhovoval československému trestnímu právu. Pokud však byly trestné činy spáchány s úmyslem přispět k osvobození Československa, soud takovýto rozsudek na návrh zrušil. Hlava IV. ústavního dekretu pak ponechala vládě možnost určit svým nařízením, které ze soudních a správních orgánů zřízených v době nesvobody mohly dočasně úřadovat i po osvobození.

Ústavní dekret prezidenta republiky o obnovení právního pořádku ve spojení s ostatními navazujícími předpisy, které byly vydány již na osvobozeném území Prozatímním Národním shromážděním, měl splnit základní úlohu – zajistit, aby v Československu po osvobození nezavládl právní chaos a nejistota. Jak opakovaně uvedl V. Pavlíček, právě tento ústavní dekret měl zajistit, aby se v konkurenci několika právních řádů působících za druhé světové války na území předmnichovského Československa prosadilo oproti nacistickému právu, právu protektorátnímu či právu Slovenského státu demokratické právo předmnichovské ČSR modifikované dekrety prezidenta republiky a poválečným zákonodárstvím.<sup>39</sup> Účel ústavního dekretu zmiňovaný V. Pavlíčkem i naděje, které do jeho znění vkládala londýnská exilová vláda i prezident Beneš, se však naplnily jen zčásti. Nejdůležitějším zásahem do koncepce právní obnovy československého státu (ponecháme-li stranou sovětský postup na Podkarpatské Rusi vedoucí ke ztrátě tohoto předválečného československého území) byl vývoj na Slovensku. To, že se právě na Slovensku tento ústavní dekret neuplatní, bylo navíc zřejmé již brzy po jeho přijetí.

## 6. Role Slovenské národní rady a přijetí alternativní slovenské úpravy

Slovenská národní rada (SNR), vytvořená jako reprezentant občanského a komunistického odboje koncem roku 1943 tzv. vánoční dohodou, sice podporovala obnovení Československa, avšak na principu rovnoprávnosti českého a slovenského národa. SNR se pokusila realizovat své představy po vypuknutí Slovenského národního povstání a 1. září 1944 vydala prohlášení, podle něhož přebrala na Slovensku nejvyšší zákonodárnou a výkonnou moc do doby, než se demokratickým způsobem konstituuji legitimní slovenské orgány.<sup>40</sup> SNR převzala řízení povstání a vyhlásila, že chce postupovat v souladu s československým zahraničním odbojem a pracovat na vytvoření nové Československé republiky. Uvedená deklarace byla potvrzena nařízením č. 1 SNR, podle něhož SNR vykonávala veškerou zákonodárnou, výkonnou a vládní moc na Slovensku. Zákonodárnou moc SNR vykonávala prostřednictvím nařízení publikovaných ve Sbírce nařízení SNR. SNR také řešila problém stávajících československých a slovenských právních předpisů, které na Slovensku prozatímně zůstávaly v platnosti, pokud neodporovaly republikánskému zřízení a demokratickému duchu.<sup>41</sup> V usneseních z 29. září a 16. října 1944 SNR pokládala

<sup>39</sup> Např. PAVLÍČEK, V. *O dekretch prezidenta republiky. Právní aspekty odsunu sudetských Němců*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 1996, s. 53.

<sup>40</sup> Ke vzniku SNR a prohlášení z 1. 9. 1944 viz PREČAN, V. (ed.). *Slovenské národné povstanie: dokumenty*. Bratislava: Vydavateľstvo politickej literatúry, 1965, dok. č. 32, s. 125–126 a č. 212, s. 390–391.

<sup>41</sup> BEŇA, J. *Vývoj slovenského právneho poriadku*. Banská Bystrica, 2001, s. 102 an.

československou exilovou vládou za reprezentanta ČSR v zahraničí, avšak postavila se proti Benešově pojetí právní a politické kontinuity ve vnitrostátním měřítku a ve svém důsledku i proti filozofii ústavního dekretu o obnovení právního pořádku. Potvrdila svůj požadavek obnovení Československé republiky jako státu dvou rovnoprávných národů. SNR také hned po vypuknutí povstání vytvořila svoji novou strukturu – kromě vlastní SNR rozšířené na 50 členů, byly vytvořeny i předsednictvo SNR (po úpravách počtu nakonec 8členné) a tzv. pověřenectva (ekvivalent ministerstev) jako orgány moci výkonné.<sup>42</sup>

K vyjasnění vztahu SNR k londýnskému prozatímnímu státnímu zřízení měla sloužit cesta delegace SNR do Londýna v říjnu a listopadu 1944. Delegaci tvořili J. Ursíny, L. Novomeský a M. Vesel.<sup>43</sup> Delegace SNR informovala jak prezidenta, vládu a Státní radu, tak i britské a americké diplomaty o vývoji na Slovensku a o představách SNR na poválečné státoprávní uspořádání společného československého státu. Delegace jak E. Benešovi, tak i ostatním představitelům londýnského exilu jasně deklarovala nutnost změny Ústavy a státoprávní podoby státu, které odpovídaly výše zmíněným usnesením SNR.<sup>44</sup> V průběhu jednání se mluvilo i o prezidentských dekretech a jejich vztahu ke Slovensku. Beneš, exilová vláda i Státní rada uvažovali o několika možnostech, jak uvést dekrety připravované v Londýně do souladu s normotvorbou SNR. Prezidentův tajemník E. Táborský například navrhoval vydat dekret, kterým by prezident Beneš a londýnská vláda vzali na vědomí zákonodárnou činnost SNR pro území Slovenska s tím, že po válce bude podrobená ratifikační nebo určit SNR (či jejího předsedu) za vládní delegaci pro osvobozené území ve smyslu příslušného londýnského dekretu.<sup>45</sup> Stejně tak se uvažovalo o možnosti zapojit SNR do londýnské exilové vlády. Shoda panovala minimálně v tom, že bude potřeba změnit příslušný dekret o vládním delegátovi. Táborský se však již v říjnu 1944 zamýšlel nad nutností změnit či dokonce zrušit (zcela či zčásti) další prezidentské dekrety vydané v Londýně, zejména právě ústavní dekret o obnově právního pořádku a „*sladit*“ vývoj na Slovensku „*s ústavou z roku 1920, se zákonodárnou mocí prezidentovou a nařizovací mocí vlády*“.<sup>46</sup> Nakonec bylo oficiální stanovisko prozatímního státního zřízení k této otázce obsaženo v unesení vlády z 23. října 1944. Usnesení bylo oficiálně sděleno členům delegace SNR 13. listopadu.<sup>47</sup> Vláda vzala na vědomí nařízení SNR č. 1 s tím, že všechna nařízení, usnesení a další akty SNR měly podléhat dodatečnému ústavnímu schválení „*svoobodně zvolenými zástupci lidu*“. Vláda též prohlásila, že zejména ze zahraničněpolitických důvodů stojí zásadně na pozici právní kontinuity ČSR, a proto též trvá na platnosti ústavy z roku 1920. V ústavě však vláda připustila ty „*nezbytné změny*“, které si vyžadovala mimořádná válečná situace, vedení války a rekonstrukční potřeby přechodného období. Ústava z roku 1920 tedy měla zůstat v platnosti až do její změny provedené řádně zvoleným parlamentem. V ostatním se vláda odvolala na zásady obsažené již v ústavním dekretu o obnovení právního pořádku. Vláda však také prohlásila, že respektuje stanovisko SNR

<sup>42</sup> RYCHLÍK J. *Češi a Slováci ve 20. století, díl I., Česko-slovenské vztahy 1914–1945*. Bratislava: Academic electronic Press, 1997, s. 246.

<sup>43</sup> Viz PREČAN, V. *Delegace SNR v Londýně (říjen–listopad 1944): Nové dokumenty. Česko-slovenská historická ročenka*. 1999, s. 157 an.

<sup>44</sup> Záznam rozhovoru delegace SNR s Benešem 14. a 15. 10. 1944, ibidem, dok. č. 7.

<sup>45</sup> Ibidem, dok. č. 17.

<sup>46</sup> Viz záznam v Táborského deníku – Táborského deníky, Hoover Institution Archives, Stanford, Táborský Collection, záznam z 19. 10. 1944, kde napsal „*snad by opravdu bylo nejlépe pokusit se změnit vládu, jmenovat vládního delegáta z tamních Slováků, nově upravit již podepsané dekrety, jež mají uspořádat věci doma*“.

<sup>47</sup> PREČAN, V. *Delegace SNR v Londýně*, dok. č. 30.



ohledně společného státu jako státu rovnoprávných národů – Čechů, Slováků a Podkarpatských Ukrajinců, avšak přidala k tomu dovětek, že stejně tak respektuje i jiná stanoviska (míněno zejména stanovisko o centralizované podobě státu obsažené v prohlášení vlády z 30. června 1943<sup>48</sup>), která jsou slučitelná se samostatností, územní nedělitelností a nezávislostí Československé republiky. Vláda též prohlásila, že nehodlá v této otázce prejudikovat budoucí vývoj, který opět ve státoprávních, sociálních, ekonomických a kulturních otázkách vyhradila svobodně zvolenému parlamentu po osvobození celé republiky v duchu „demokratických zásad pokroku a sociální spravedlnosti“.

Ani toto stanovisko vlády však nemohlo nic změnit na faktu, že zákonodárná a exekutivní činnost orgánů SNR již od prvních dnů povstání vytvářely na území Slovenska „konkurenci“ příslušným prezidentským dekretům (a zejména právě ústavnímu dekretu o obnovení právního pořádku) či předjímalý úpravu, která měla být teprve celostátně zavedena. Vytvoření SNR a vydání jejího nařízení č. 1 má však i rozměr právněteoretického sporu. Tato otázka se stala předmětem vášnivých diskusí o vztahu nařizovací moci SNR k Benešově teorii kontinuity, k poválečným názorům o formální a materiální kontinuitě či diskontinuitě československého právního řádu, ale zejména ke skutečné státoprávní podobě společného československého státu. Především slovenští teoretici Š. Luby a M. Takáč či *Komise SNR pre prípravu ústavnoprávneho postavenia Slovenska v obnovenej ČSR*<sup>49</sup> do diskuse vnesly specifický slovenský pohled. Z normotvorné činnosti SNR konstruovali v nařízení č. 1 SNR „ohnisko“ nového právního řádu, z něhož bylo možné dovodit i vznik nové slovenské státnosti, byť existující v rámci státnosti československé. U Lubyho se objevila myšlenka právní revoluce proti československému právnímu řádu činností SNR a následná existence dvou „ohniskových norem“ (z nichž ta pro české země byla ústavní dekret o obnovení právního pořádku),<sup>50</sup> u Takáče zase koexistence dvou právních řádů – československého a relativně samostatného slovenského.<sup>51</sup> Problém právních norem válečného slovenského státu byl pak vyřešen tím, že jejich použití bylo připuštěno právě jen na základě „ohniskového“ normativního aktu SNR. Naopak na české straně tím ještě zesílily tendence k zeslabení významu slovenského politického a právního vývoje 1944/1945, neboť se v něm vidělo možné ohrožení oficiální doktríny právní kontinuity československého státu.<sup>52</sup> Jako jeden z prvních se v tomto smyslu proti Lubyho a Takáčovým teoriím postavili J. Hoffman v článku *Československý a „slovenský“ právní řád*<sup>53</sup> a Z. Neubauer ve studii *Slovenský právní řád*.<sup>54</sup> Z hlediska celkového rozložení politických sil v poválečném období nepřekvapí, že slovenské argumenty odmítal ministr spravedlnosti, národní socialista Prokop Drtina.<sup>55</sup>

I přes porážku Slovenského národního povstání a přes pokusy českých politiků a právních teoretiků slovenské argumenty zeslabovat či poukazovat na mezinárodně politický

<sup>48</sup> PREČAN, V. *Slovenské národné povstanie*, dok. č. 13.

<sup>49</sup> BEŇA, J. *Vývoj slovenského právneho poriadku*, s. 107–109 a 128 an.

<sup>50</sup> Zejména LUBY, Š. *Kontinuita. Právny obzor*. 1946, s. 191 an.

<sup>51</sup> TAKÁČ, M. *Znovuvýstavba československého právneho poriadku. Právny obzor*. 1946, s. 59 an.

<sup>52</sup> Viz např. BUDNÍK, J. *Prozatímní státní zřízení (poznámky k otázce kontinuity státu československého a jeho právního řádu)*. Praha, 1947, s. 72–73.

<sup>53</sup> HOFFMANN, J. *Československý a „slovenský“ právní řád. Právník*. 1946, s. 293 an. Hoffmann proti Lubyho názorům argumentuje, že z teorie o dvou ohniscích lze podle normativní teorie dovodit i existenci dvou států. Hoffmann navíc upozorňuje na pročeskoslovenskou orientaci SNP a na kooperaci SNR a exilové vlády v řadě otázek.

<sup>54</sup> NEUBAUER, Z. *Otázka kontinuity z hlediska slovenského. Právní praxe*. 1946, s. 274–276.

<sup>55</sup> DRTINA, P. *Právo v pojetí a díle presidenta Beneše. Právník*. 1947, s. 1 an., kde podpořil Benešovu teorii kontinuity ČSR jak v mezinárodních, tak i vnitřních vztazích.

a právní význam exilové reprezentace bylo jasné, že autorita SNR nemůže být opomíjena a že předmnichovský centralismus československého státu je na Slovensku neudržitelný. Na tom nemohly nic změnit ani výše zmíněné Benešovy návrhy na rozsáhlou zemskou decentralizaci státu, ani tzv. toleranční patent ve věci existence českého a slovenského národa.<sup>56</sup>

Aktuální situaci na Slovensku nakonec musela po jednání v Moskvě a přijetí Košického vládního programu akceptovat, byť po diskuzích a neochotně, i poválečná Fierlingerova vláda a právně byl určitý kompromis vyjádřen nařízením SNR dohodnutým předsednictvem vlády a zástupci SNR a vydaným pod č. 30/1945 Sb. n. SNR.<sup>57</sup> Podle § 1 vykonávala zákonodárnou moc na Slovensku SNR „*v duchu upřímné shody s prezidentem a vládou Československé republiky*“. Výjimkou byly věci celostátní povahy, kdy zákonodárnou moc vykonával prezident republiky „*po dohode so Slovenskou národnou radou*“. O tom, co se považovalo za věc celostátní povahy, se měla dohodnout československá vláda s předsednictvem SNR. Politicky řešila dělbu pravomocí mezi ústřední orgány a SNR dohoda mezi vládou a předsednictvem SNR z 2. června 1945 zvaná též první pražská dohoda. Na Slovensku se tak ústavní dekret o obnovení právního pořádku neuplatnil. V českých zemích však sehrál důležitou úlohu, a i když bylo nutné jeho znění novelizovat (zejména zákonem č. 12/1946 Sb. ze dne 19. prosince 1945, jímž se schvalují, doplňují a mění předpisy o obnovení právního pořádku) a některé otázky podrobněji upravit následným zákonodárstvím. Například problematika restituce a ratihabice dekretů byla realizována po dlouhých politických a právních diskuzích a dokonce na několikrát,<sup>58</sup> jednalo se o tu část v exilu připravených předpisů, které stály na straně kontinuity s předmnichovskou ústavní a právní tradicí a představovaly určitou bariéru nejradikálnějších návrhům, s kterými přicházel nově zaváděný systém Národní fronty. To je však již trochu jiná (nejen právní) historie.

## Závěr

Jak jsme podrobně ukázali, ústavní dekret prezidenta republiky o obnovení právního pořádku ze dne 3. srpna 1944 byl nejdůležitějším z dekretů, které měly právně vyjádřit snahy londýnské exilové vlády a prezidenta E. Beneše prosadit ještě v londýnském exilu svoji politickou představu o obnově československého státu. V politické rovině se jednalo o vyrovnání se s otázkou mnichovské dohody a pomnichovského ústavního a politického vývoje a obnovy Československa jako jednotného státu a navíc v předmnichovských hranicích. V právní rovině nešlo jen o „*recepční zákon*“, jak byl ústavní dekret v době své přípravy nejčastěji označován, ale řešil několik dalších, vzájemně souvisejících právních problémů. Každý z nich se ale na osvobozeném území vyvíjel a řešil odlišně. Největší politický i právní význam ústavního dekretu byl ve stanovení definice „*doby nesvobody*“, s kterou poté pracovaly i další právní předpisy obnoveného československého státu. Ve spojení s výše uvedenou politickou rovinou proto není překvapivé, že za její počátek bylo, po zvážení i dalších eventualit, zvoleno datum 30. září 1938, tj. datum přijetí mnichovské dohody. Z toho pak vycházelo posouzení, co je a co není československým právem.

<sup>56</sup> Viz např. Stanovisko k problému jednotného národa, které při jednání s delegací SNR 8. 11. 1944 formuloval E. Beneš, PREČAN, V. *Delegace SNR v Londýně*, dok. č. 18, s. 242.

<sup>57</sup> Viz též BEŇA, J. *Vývoj slovenského právneho poriadku*, s. 143.

<sup>58</sup> K přípravě a projednávání ústavního zákona č. 57/1946 Sb. podrobněji viz KUKLÍK, J. *Mýty a realita tzv. Benešových dekretů*, s. 407–409.

Zejména tato část ústavního dekretu ale nebyla realizovatelná v plném rozsahu pro celé území státu, a to kvůli zákonodárné činnosti Slovenské národní rady. Vyhláška Ministra vnitra ze dne 27. července 1945 o platnosti ústavního dekretu prezidenta republiky ze dne 3. srpna 1944, č. 11 Úř. věst. čsl., o obnovení právního pořádku č. 30/1945 Sb., která dekret vyhlásila jen pro české země, nicméně použila obrat, že se tak děje jen „*prozatím*“. Účinnost předpisu stanovila na 5. května 1945.

Kromě otázky platnosti či neplatnosti (popřípadě tzv. použitelnosti) předpisů ale doba nesvobody vyžadovala řešení i u otázky platnosti či neplatnosti soudních a správních rozhodnutí. I tato otázka byla sice spojena s otázkou neplatnosti právních předpisů z doby nesvobody, nicméně bylo nutné rozlišit jednotlivé kategorie rozhodnutí, například ta v trestním či v civilním řízení. Na rozdíl od právních předpisů, v této části se kromě nicotnosti nebo neplatnosti určitých kategorií *ex lege* předpokládala jako další eventualita procesní iniciativa stran. S tím souviselo i stanovení zvláštních důvodů (kromě důvodů dovozených z obecné právní úpravy) pro napadnutí takových aktů, kterými byla například národní, rasové nebo politická perzekuce v době nesvobody. Zároveň dekret předkládal možnost, aby vláda rozhodla o soudní a správní soustavě. Proto ústavní dekret o obnovení právního pořádku souvisel i s obnovením soudní soustavy a zejména také s otázkou restitucí. Řada otázek pak byla řešena dalšími dekreti prezidenta republiky – například dekretem o Prozatímním národním shromáždění a národních výborech. Ústavní dekret byl vědomě koncipován jako obecný a do určité míry i rámcový předpis, který by měl být měněn a doplňován následným zákonodárstvím. V tomto ohledu je klíčové již nařízení vlády z 27. července 1945, č. 31/1945 Sb., kterým se konec doby nesvobody „*pro obor předpisů o obnovení právního pořádku*“ stanovil na 4. května 1945. Z dílčích předpisů se pak jednalo např. o zákon č. 12/1946 Sb. z 19. 12. 1945, jímž se schvalují, doplňují a mění předpisy o obnovení právního pořádku, č. 76/1946 Sb. z 9. 4. 1946, o zrušení a o změně soudních rozhodnutí v občanských věcech právních z doby nesvobody, či zákon č. 198/1946 Sb. ze 3. 10. 1946, o zrušení a o změně soudních rozhodnutí o rozvodu nebo o rozluce z doby nesvobody, kterým bylo možné dosáhnout vyslovení neplatnosti rozsudku o rozvodu, který byl vydán v době nesvobody. Po přijetí první úpravy obsažené v dekretu prezidenta republiky č. 5/1945 Sb., o neplatnosti některých majetkově-právních jednání z doby nesvobody a o národní správě majetkových hodnot Němců, Maďarů, zrádců a kolaborantů a některých organizací a ústavů (opět jen pro české země), byl teprve 16. 5. 1946 přijat zákon č. 128/1946 Sb., který se týkal restitucí a prohlašoval za neplatné majetkové převody a majetkoprávní jednání z doby nesvobody, ke kterým došlo pod tlakem okupace nebo národní, rasové či politické perzekuce. Kromě zákonodárství byl ale ústavní dekret o obnovení právního pořádku vykládán i Nejvyšším soudem<sup>59</sup> a Nejvyšším správním soudem. I v této části byl ústavní dekret ovlivněn odlišnou situací v českých zemích a na Slovensku (připomeňme jen spor o obnovení jednotného Nejvyššího soudu a jeho konsekvence), nicméně obdobně velkým problémem byla i konfrontace v Londýně přijaté úpravy se skutečnou situací, kterou zjišťovala první poválečná vláda.

Konečně poslední právní otázka spojená s ústavním dekretem se týkala „*ústavní ratifikace*“ dekretů prezidenta republiky Národním shromážděním po skončení mimořádného období války. I zde se obecně pojatý princip konfrontoval s reálnou politikou i právní

<sup>59</sup> K tomu viz např. rozhodnutí Nejvyššího soudu z 31. 1. 1946 ve vztahu k trestnímu právu. Sbíрка rozhodnutí nejvyššího soudu ve věcech trestních. 1946, roč. XXVII, č. 17.

situací v poválečném Československu. I když v debatě v Prozatímním Národním shromáždění zazněly i argumenty vycházející z původních představ londýnské Právní rady a tvůrců ústavního dekretu o obnovení právního pořádku (kteří počítali s individuálním posouzením každého předpisu zvlášť), prosadila se dne 28. března 1946 podoba ústavního zákona č. 57/1946 Sb, kterým se schvalují a prohlašují za zákon dekrekty prezidenta republiky. Jeho článek 1 stanovil, že Prozatímní Národní shromáždění schvaluje a prohlašuje za zákon ústavní dekrekty a dekrekty prezidenta republiky, vydané na základě ústavního dekretu ze dne 15. října 1940 o prozatímním výkonu moci zákonodárné, a to včetně tohoto dekretu. Veškeré dekrekty prezidenta republiky bylo nutno považovat od jejich počátku za zákon, a ústavní dekrekty pak za zákon ústavní. Ve Sbírce zákonů a nařízení republiky Československé pak měly být vyhlášeny všechny takto schválené dekrekty, pokud již nebyly ve Sbírce publikovány.

# Ústavní identita České republiky

David Kosař\* – Ladislav Vyhnánek\*\*

**Abstrakt:** Tento článek předkládá novou konceptualizaci české ústavní identity. Nejprve identifikuje užší a širší verze „právní“ ústavní identity, které vycházejí z judikatury Ústavního soudu ke klauzuli věčnosti (užší verze) z ústavněprávní doktríny (širší verze), a rovněž „lidovou“ ústavní identitu, jež se opírá primárně o tradiční narativy týkající se formativních událostí v historii české státnosti, tak jak je vnímají čeští občané a jejich volení zástupci. Následně dospíváme k závěru, že zatímco zásadní střet mezi „právními“ koncepcemi ústavní identity a právem EU je v dohledné době nepravděpodobný, rozkol mezi „právním“ a „lidovým“ pojetím ústavní identity představuje reálnou hrozbu, jež může mít zásadní důsledky pro český ústavní pořádek. Podle našeho názoru lze této hrozbě zabránit dvěma způsoby: „výchovou k občanství“ skrze ústavní patriotismus či „povolením otěžit politična“ a posílením participace lidu na řešení ústavně-politických otázek.

**Klíčová slova:** ústavní identita, klauzule věčnosti, konstitucionalismus, Ústavní soud České republiky

## Úvodem

Pojem ústavní identity se v evropském<sup>1</sup> právním prostoru v posledních letech skloňuje zejména v souvislosti s Lisabonskou smlouvou,<sup>2</sup> jež do článku 4 odst. 2 Smlouvy o Evropské Unii (dále i jen „SEU“) zakotvila povinnost respektu k národní (a v jejím rámci k ústavní)<sup>3</sup> identitě. Tento originální pokus o vyřešení problému „střetu suverenity“ – který sice neodstraňuje primát práva EU nad právními řády jejích členských států, nicméně i přesto má potenciál vytvořit manévrovací prostor, který lze využít k předcházení či zmírňování vážných konfliktů mezi těmito právními řády<sup>4</sup> – vyvolal bouřlivou diskusi mezi odborníky na právo Evropské unie. Někdy to až vypadá, že ústavní identita by bez článku 4 odst. 2 SEU snad ani neexistovala a že monopol na výklad tohoto pojmu mají výhradně právníci v oboru evropského práva. Pietro Faraguna dokonce hovoří o článku 4 odst. 2 SEU jako o „epicentru celosvětových debat“ o ústavní identitě.<sup>5</sup>

\* Doc. JUDr. David Kosař, Ph.D., LL.M., J.S.D., je vedoucím Ústavu pro otázky soudnictví a působí jako docent na katedře ústavního práva a politikologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. E-mail: David.Kosar@law.muni.cz.

\*\* JUDr. Ladislav Vyhnánek, LL.M., Ph.D., je odborným asistentem na katedře ústavního práva a politikologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně a asistentem soudce Ústavního soudu. E-mail: Ladislav.Vyhnanek@law.muni.cz. Za cenné připomínky k různým verzím textu či myšlenkám v něm rozvíjených děkujeme Petře Lehotské, Zuzaně Vikarské, Robertu Zbíralovi i účastníkům kolokvia *European Constitutional Law and Politics*.

<sup>1</sup> Mimo Evropu se však ústavní identita hojně diskutuje i bez spojitosti s právem Evropské unie a čl. 4 odst. 2 SEU. Srov. např. ROSENFELD, M. *The Identity of the Constitutional Subject: Selfhood, Citizenship, Culture, and Community*. London: Routledge, 2010; JACOBSON, G. *Constitutional identity*. Cambridge: Harvard University Press, 2010; či ORGAD, L. *The Cultural Defense of Nations: A Liberal Theory of Majority Rights*. New York: Oxford University Press, 2015.

<sup>2</sup> Kromě děl citovaných níže srov. např. BESSELINK, L. F. M. National and constitutional identity before and after Lisbon. *Utrecht Law Review*. 2010, roč. 6, č. 3, s. 36–49; či VAN DER SCHYFF, G. The Constitutional Relationship between the European Union and its Member States: The Role of National Identity in Article 4(2) TEU. *European Law Review*. 2012, roč. 37, č. 5, s. 563–583.

<sup>3</sup> Sluší se však přiznat, že někteří autoři „pojmový skok“ od národní identity k ústavní identitě odmítají. Např. Elke Cloots kritizuje mj. Besselinka (pozn. 2), von Bogdandyho a Schilla (pozn. 14) či van der Schyffa (pozn. 2), kteří čl. 4 odst. 2 SEU interpretují jako klauzuli chránící ústavní identitu – srov. CLOOTS, E. National Identity, Constitutional Identity, and Sovereignty in the EU. *Netherlands Journal of Legal Philosophy*. 2016, roč. 15, č. 2. My však v tomto článku – ve shodě s prve citovanými autory – vnímáme ústavní identitu jako klíčovou součást konceptu národní identity ve smyslu čl. 4 odst. 2 SEU.

<sup>4</sup> Byť Zbíral (ZBÍRAL, R. Koncept národní identity jako nový prvek ve vztahu vnitrostátního a unijního práva: poznatky z teorie a praxe. *Právník*. 2014, roč. 153, č. 2 s. 112–133) na základě analýzy dosavadního užívání klauzule národní (ústavní) identity dospívá k závěru, že tato sice je schopna posloužit jako další styčný bod ve vzájemné komunikaci národních a unijních soudů, avšak reálně není schopna změnit napětí a „poměr sil“ mezi oběma úrovněmi právních řádů.

<sup>5</sup> Srov. FARAGUNA, P. Constitutional Identity in the EU. A Shield or a Sword? *Germal Law Journal*. 2017, roč. 18, č. 7, str. 1618.



Ústavní identita ale není pouze pojmem evropského práva. Jde zároveň o velmi důležitý (byť dosud v tuzemské literatuře poněkud opomíjený) koncept ústavní teorie, který zahrnuje nejen normativní, nýbrž i sociální, politické a historické dimenze daného ústavního systému. Zavedení pojmu ústavní identity do pozitivního práva EU proto neotvírá zcela nové téma,<sup>6</sup> nýbrž spíše působí jako katalyzátor debat o ústavní identitě jako svébytném konceptu ústavní teorie i praxe, a to i ve vnitrostátním kontextu.

Českou ústavní identitu se však dosud nikdo definovat nepokusil. Dosavadní česká literatura se zabývala primárně pojmem ústavní (či národní) identity v rámci čl. 4 odst. 2 SEU. Prizmatem ústavního systému, o jehož identitu jde, se na ústavní identitu detailněji nikdo nedívá.<sup>7</sup> Tuto mezeru se snažíme zaplnit, a proto se věnujeme jak vztahu české ústavní identity k evropskému právu a potenciálním střetům mezi českou ústavní identitou a právním řádem EU, tak české ústavní identitě „samé o sobě“.

Hlavní argument tohoto článku je následující: zatímco zásadní střet mezi „právními“ koncepcemi ústavní identity, vycházejícími z judikatury Ústavního soudu a ústavněprávní dogmatiky, a právem EU je v dohledné době nepravděpodobný, rozkol mezi „právním“ a „lidovým“ pojetím ústavní identity představuje reálnou hrozbu.

Náš přínos k dosavadnímu poznání je trojí. Za prvé, identifikujeme tři možné koncepce české ústavní identity: 1) úzkou verzi „právní“ ústavní identity, která odpovídá české klauzuli věčnosti tak, jak ji vykládá Ústavní soud, 2) širší verzi „právní“ ústavní identity postavenou na materiálním ohnisku ústavy, jež jde v mnoha aspektech nad rámec české klauzule věčnosti, a 3) „lidovou“ ústavní identitu, jež se opírá primárně o tradiční narativy týkající se formativních událostí v historii české státnosti, tak jak je vnímají čeští občané a jejich volení zástupci. Za druhé, poukazujeme na hrozbu rozkolu mezi „právními“ koncepcemi a „lidovou“ koncepcí ústavní identity a navrhuje cestu, jak tomuto nebezpečnému jevu zabránit. První možností je „výchova k občanství“ skrze ústavní patriotismus. Druhou možnost představuje „povolení otěží politična“ a posílení participace lidu na řešení ústavně-politických otázek. Konečně třetí přínos spočívá v detailním rozboru potenciálních střetů české ústavní identity v pojetí Ústavního soudu s právem EU.

Článek má tuto strukturu. V první části vysvětlujeme svůj přístup ke studiu ústavní identity, nastiňujeme tři možné koncepce české ústavní identity a definujeme jejich obsah. Ve druhé části se zabýváme vztahem české „právní“ ústavní identity k evropskému právu a identifikujeme potenciální střety mezi užší i širší koncepcí české „právní“ ústavní identity na straně jedné a právním řádem EU na straně druhé. Ve třetí části rozebíráme rozdíly mezi „právní“ a „lidovou“ ústavní identitou a nastiňujeme možnosti, jak je překlenout. Čtvrtá část shrnuje závěry tohoto článku.

## 1. Jak najít ústavní identitu?

Nalezení definice české ústavní identity, procesu jejího formování a jejího vztahu k právu EU není jednoduchým úkolem. Jistě v tomto ohledu nepomáhá to, že ústavní pořádek

<sup>6</sup> Ústavní identitě se ostatně věnovali už v roce 1928 Carl Schmitt [SCHMITT, C. *Constitutional Theory*. Durham: Duke University Press, 2008, s. 150 (anglický překlad původního vydání v němčině z roku 1928)] a Carl Bilfinger (BILFINGER, C. *Der Reichssparkommissar*, 1928, s. 17, srov. blíže POLZIN, M. *Constitutional identity, unconstitutional amendments and the idea of constituent power: The development of the doctrine of constitutional identity in German constitutional law*. *International Journal of Constitutional Law*, 2016, roč. 14, č. 2, s. 411–438).

<sup>7</sup> Srov. ZBÍRAL, R. *Koncept národní identity jako nový prvek ve vztahu vnitrostátního a unijního práva: poznatky z teorie a praxe a literaturu citovanou níže v pozn. č. 19 a 31.*

(byť pochopitelně) tento pojem explicitně nezmiňuje, a logicky proto neexistuje ani legální definice tohoto pojmu. Bohužel však tento pojem dosud nebyl v českém prostředí ani předmětem hlubších odborných či politických debat.<sup>8</sup>

Logickým odrazovým můstkem pro hledání ústavní identity je proto ústavní teorie. Vycházíme přitom z názoru, že ačkoliv ústavní identita může být konceptem normativním (jak naznačuje článek 4 odst. 2 SEU), její odhalování a definování nemůže být omezeno pouze na analýzu ústavního textu. Ústavní identitu chápeme jako pojem mnohovrstevnatý a dynamický, který reflektuje také dějiny státu, jeho *raison d'être*, stěžejní narativy, jak jsou chápány obyvateli tohoto státu (respektive lidem) a jejich ústavním cítěním, praxi relevantních ústavních činitelů, a rovněž spory o obsah ústavních hodnot. Ústavní identita je v jistém smyslu součástí odpovědi na základní otázky spjaté s existencí politického společenství, tedy kdo jsme, co nás spojuje a o co usilujeme.<sup>9</sup> Souhlasíme s Gary Jacobsohnem, že: „*Ústava získává identitu skrze zkušenost; tato identita není partikulárně vytvořena, ale není ani jakousi esencí kultury společnosti, která by musela být toliko odhalena. Identita se utváří v rámci dialogu a je směsí politických ambicí a závazků, jež vyjadřují národní minulost stejně jako odhodlání těch ve společnosti, kteří hledají způsoby, jak tuto minulost překonat.*“<sup>10</sup>

Podle našeho názoru stojí za zdůraznění zejména dva aspekty tohoto přístupu k pojmu ústavní identity. Prvním z nich je význam historického a společenského kontextu ústavy. Skutečnou ústavní identitu nelze poznat pouze na základě ústavního textu – jakkoliv ten je neopominutelným odrazovým můstkem – nýbrž až po zasazení textu do tohoto kontextu. Není tak například možné pochopit „identitární“ význam republikánského principu v ústavě Spojených států amerických, principu sekularismu v turecké ústavě,<sup>11</sup> principu rovnosti v ústavě JAR či zakotvení „kastovních kvót“ v ústavě indické bez znalosti a docenění okolností, jež k zakotvení těchto závazků vedly.

Druhým podstatným momentem je pak dynamická, respektive dialogická povaha ústavní identity. Identita není vytesána do kamene v momentě přijetí ústavy, na druhé straně však není ani sumou postojů členů společnosti čekající na své odhalení. Je spíše produktem dialogu mezi relevantními ústavními aktéry<sup>12</sup> o význam ústavních principů a hodnot, přičemž historický a společenský kontext tvoří důležité referenční body tohoto dialogu. V porevolučním střeoevropském kontextu tak například bylo zřejmé, že princip právního státu či princip rovnosti jsou důležitými stavebními kameny nových ústavních systémů. Až díky judikatuře ústavních soudů týkající se klíčových formativních momentů těchto ústavních systémů a vyrovnání se s minulostí (např. lustrace, protiprávnost komunistických režimů, promlčení zločinů spáchaných totalitní mocí) však začalo být zřejmé, jak jsou tyto principy chápány, a v jaké podobě tak vůbec mohou tvořit součást

<sup>8</sup> Pro výjimky v české literatuře srov. výše v pozn. č. 7. Dále též GRINC, J. – ONDŘEJKOVÁ, J. Stát a nadnárodní integrace. Případ Evropské unie. In: KYSELA, J. – ONDŘEJEK, P. *Kolos na hliněných nohou? K proměně státu a jeho roli*. Praha: Leges, 2016, s. 150–197.

<sup>9</sup> K významu těchto otázek pro politické společenství srov. mj. HUNTINGTON, S. P. *Who are we? The challenges to America's national identity*. New York: Simon & Schuster, 2004, zhuštěně na s. 3–17; či též HABERMAS, J. *Between Facts and Norms: Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: MIT Press, 1996, s. 282–283.

<sup>10</sup> JACOBSON, G. The formation of constitutional identities. In: DIXON, R. – GINSBURG, T. (eds). *Comparative Constitutional Law*. Cheltenham: Edward Elgar, 2011, s. 129–130.

<sup>11</sup> Aktuální vývoj v Turecku je však dokladem toho, že ústavní identita není statická a že i klíčový princip sekularismu se může snadno stát obětí ústavně-politického vývoje.

<sup>12</sup> Význam jednotlivých aktérů a vztahy mezi nimi pak ovšem závisejí na nastavení konkrétního ústavního systému či (na obecnější úrovni) na tom, jaký model konstitucionalismu („nový“ právní, politický, lidový apod.) ten který ústavní systém následuje.

ústavní identity. A ovšem ani taková soudní rozhodnutí nejsou a nemohou být konečným verdiktem o tom, co ústavní identitu tvoří. Sama mohou vyvolat a často vyvolávají reakce ze strany ostatních aktérů,<sup>13</sup> jež ústavní dialog dále stimulují a rovněž přispívají k formování ústavní identity.

Nyní se již přesuňme od úvodních teoretických poznámek k samotnému hledání české ústavní identity. Přes shora uvedené se zdá, že zdaleka nejvýznamnějším aktérem na poli nalézání obrysů české ústavní identity byl doposud Ústavní soud. Ačkoliv podobně jako ústavní text ani Ústavní soud explicitně s pojmem ústavní identity nepracuje, obsahuje jeho judikatura dostatek materiálu, který lze k hledání české ústavní identity použít. Z tohoto důvodu se budeme nejdříve věnovat relevantním ustanovením ústavního pořádku, z nichž Ústavní soud vycházel. Následně vysvětlíme, jak tato ustanovení Ústavní soud interpretuje a jaké důsledky může tato interpretace mít na konstrukci české ústavní identity.

## 1.1 Text Ústavy a jeho vznik

Logickým výchozím bodem při hledání ústavní identity je ústavní text. Jak jsme však již uvedli výše, ústavní pořádek koncept ústavní identity výslovně nezmiňuje. Obsahuje ovšem dvě ustanovení, která jsou při její konstrukci užitečná. V první řadě se jedná o soubor základních principů definujících povahu českého státu v článku 1 Ústavy (a zejména v jeho prvním odstavci) a zároveň o zrcadlovou „klausuli věčnosti“ v článku 9 odst. 2 Ústavy, která některé z těchto principů chrání před změnou či odstraněním. Jak poznamenali von Bogdandy a Schill, již samotná existence klauzule věčnosti může být vnímána jako důkaz důležitosti hodnot jí chráněných pro národní ústavní identitu.<sup>14</sup> V následujících řádcích proto podrobíme obsah české klauzule věčnosti analýze, abychom se následně pokusili vyvodit z ní koncept české ústavní identity.

Na základě článku 1 odst. 1 Ústavy je Česká republika svrchovaným, jednotným a demokratickým právním státem založeným na účtě k právům a svobodám člověka a občana. Článek 9 odst. 2 Ústavy již o něco úžeji uvádí, že „*změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná*“.<sup>15</sup> Již letmý pohled do textu těchto ustanovení odhaluje, jak úzce jsou tato dvě ustanovení propojena, zejména pokud jde o principy demokracie a právního státu. Ostatní principy zmiňované v článku 1 odst. 1 Ústavy (svrchovanost, jednotnost a úcta k lidským právům) nejsou klauzulí věčnosti výslovně chráněny, což však nutně neznamená, že nejsou významné pro její interpretaci. Na rozdíl od některých jiných ústav<sup>16</sup> česká Ústava detailnější výčet hodnot a principů zakotvených v klauzulí věčnosti neobsahuje. Za účelem uchopení klíčového obsahu a významu této klauzule musíme tedy analyzovat nejen relevantní judikaturu českého Ústavního soudu, ale i názory doktríny.

<sup>13</sup> Ať již aktérů politických (orgány moci legislativní či výkonné), či ze strany obyvatel státu (zde je pojmově ošidné hovořit o lidu, neboť podle klasických ústavně-teoretických pouček v ústavním státě lid jako suverén „spí“ a je probuzen až tehdy, je-li třeba vytvořit nové ústavní uspořádání).

<sup>14</sup> VON BOGDANDY, A. – SCHILL, S. Overcoming absolute primacy: Respect for national identity under the Lisbon Treaty. *Common Market Law Review*. 2011, roč. 48, č. 5, s. 1432.

<sup>15</sup> Klausule věčnosti by samozřejmě (fakticky) mohla být nahrazena a modifikována revolučně, tj. mimo existující ústavní systém. Ve smyslu práva (uvnitř existujícího ústavního systému) je klauzule věčnosti zdánlivě nedotknutelná jakoukoli institucí působící v rámci Ústavy (náleží Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09, dále i jen jako *Melčák*). Teoreticky je tak Orbánův (zcela nova ústava) i Erdoganův (*ad hoc* ústavní referendum) scénář možný, byl by však považován za mimoústavní, a je nejasné, jak by český Ústavní soud na takové změny reagoval, pokud by se dotýkaly klauzule věčnosti.

<sup>16</sup> Srov. např. čl. 79(3) německého Základního zákona a čl. 288 portugalské Ústavy.

Předtím, než tak učiníme, je však důležité pochopit logiku a důsledky začlenění výše uvedených abstraktních principů do samotného jádra českého ústavního systému. Je třeba si uvědomit, že tyto principy nejsou pro Českou republiku jako politickou komunitu jedinečné a specifické. Koncept svrchovanosti (navzdory sporům o jeho obsah a vývoj) byl definičním znakem státu již od období Vestfálského míru.<sup>17</sup> Demokracie, právní stát a úcta k lidským právům jsou považovány za klíčové principy západních liberálních demokracií. Podobně princip jednotnosti státu je stěžejí něčím, co by bylo pro českou Ústavu specifické a jasně by ji to odlišovalo od ústav ostatních států.

Klauzule věčnosti, nebo alespoň její textové vyjádření, tak nevykazuje jedinečné znaky a aspirace České republiky, ale spíše hodnoty a aspirace sdílené mezi liberálně demokratickými státy, obzvláště v západní a střední Evropě.<sup>18</sup> Preambule české ústavy tuto myšlenku dále podporuje, když odkazuje na Českou republiku jako na „*součást rodiny evropských a světových demokracií*“.

Tato skutečnost ostatně není nijak překvapivá, vezmeme-li v potaz historický kontext vzniku českého ústavního systému. Po pádu komunistického režimu a relativně krátkém intermezzu před rozdělením Československa patřilo mezi hlavní politické cíle České republiky vyrovnání se s minulostí a následně „*návrat do Evropy*“.<sup>19</sup> Ústavní pořádek, který byl v této atmosféře vytvářen, pak tyto cíle reflektoval na normativní úrovni. Zdůraznění sdílených hodnot liberálních demokracií v textu klíčových ustanovení ústavního pořádku bylo logickou volbou z obou úhlů pohledu.

## 1.2 Interpretace klauzule věčnosti, materiální ohnisko ústavy a jejich vztah k ústavní identitě

Jak již bylo uvedeno výše, přesnější obsah klauzule věčnosti a její vztah k článku 1 odst. 1 Ústavy byl vymezen primárně v judikatuře Ústavního soudu. Ústavní soud se tak stal nejvýznamnějším aktérem nejen, pokud jde o vymezení *obsahu* klauzule věčnosti, ale i v tom, že jí přiznal normativní význam a praktické důsledky.

V prvé řadě je důležité, že Ústavní soud neomezil rozsah klauzule věčnosti na hodnoty a principy výslovně zmíněné v textu článku 9 odst. 2 Ústavy. V návaznosti na článek 1 odst. 1 Ústavy prohlásil za nedílné součásti klauzule věčnosti i ochranu základních práv<sup>20</sup> a svrchovanost státu,<sup>21</sup> čímž rozsah klauzule věčnosti rozšířil.

Kromě toho měl Ústavní soud několik příležitostí ke zpřesnění významu principů chráněných klauzulí věčnosti. Mimo jiné vyložil princip právního státu jako princip zahrnující několik dalších klíčových komponentů jako zákaz svévolného odmítání předchozí judikatury,<sup>22</sup> zákaz retroaktivity<sup>23</sup> a princip obecné platnosti práva.<sup>24</sup> Demokratický prin-

<sup>17</sup> Srov. např. ALVAREZ, J. E. State Sovereignty Is Not Withering Away: A Few Lessons for the Future. In: CASSESE, A. (ed.). *Realizing Utopia: The Future of International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

<sup>18</sup> Podobný trend je znát z judikatury českého Ústavního soudu, který se zdá být spíše otevřený zahraničním a mezinárodním vzorům. Srov. též níže.

<sup>19</sup> Hlavní české politické cíle 90. let 20. stol. spočívaly v završení politické transformace (tj. zavedení liberální demokracie), ekonomické transformace (zavedení ekonomiky volného trhu) a začlenění mezi „západní struktury“, jakými jsou EU, Rada Evropy a NATO. K veřejnému vnímání tohoto fenoménu srov. MARŠÁLEK, P. Evropská integrace, unijní občanství a česká národní identita. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2014, roč. 60, č. 2, s. 77.

<sup>20</sup> Nález ze dne 29. 5. 1997, sp. zn. III. ÚS 31/97.

<sup>21</sup> Nález ze dne 26. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08, *Lisabonská smlouva I*, zejména bod 97.

<sup>22</sup> Nález ze dne 11. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 11/02.

<sup>23</sup> Nález ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09, *Melčák*.

<sup>24</sup> Ibidem.

cip pak v pojetí Ústavního soudu zahrnuje suverenitu lidu a zastupitelskou demokracii,<sup>25</sup> stejně jako některé základní zásady volebního práva.<sup>26</sup> S poukazem na ochranu základních práv český Ústavní soud dokonce uvedl, že v rozporu s klauzulí věčnosti je i „*snížení dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod*“.<sup>27</sup>

Obdobné, avšak trochu širší, chápání klauzule věčnosti můžeme nalézt v odborné literatuře. Šimíček tak například do rozsahu klauzule věčnosti zahrnul následující konkrétnější principy: princip suverenity lidu, zakotvení a ochranu základních práv, princip právního státu, volnou soutěž politických stran, vládu většiny doplněnou ochranou menšin, omezení délky mandátu, základní principy volebního práva, nezávislost soudnictví, dělbu moci a základní znaky samosprávy.<sup>28</sup>

Někteří autoři zašli ještě dál. Molek nadnesl, že česká Ústava – stejně jako jakákoli jiná – má určité „materiální jádro“, které reflektuje její vnitřní logiku a soudržnost. V případě změny nebo vyloučení materiálního jádra by soudržnost postižené ústavy byla narušena, což by následně vedlo k nahrazení staré ústavy novou s novým materiálním jádrem.<sup>29</sup> Molek tvrdí, že česká klauzule věčnosti je pokusem vyjádřit materiální jádro ústavy, ale tento účel naplňuje pouze nedokonale. Tvrdí, že rozsah klauzule věčnosti je v mnoha ohledech užší než materiální jádro. Z toho například dovozuje, že ačkoliv je republikánská forma vlády považována za součást materiálního jádra české Ústavy, nespadá pod rozsah klauzule věčnosti.<sup>30</sup> Jinak řečeno, materiální jádro tvoří jakousi ideální zhuštěnou podstatu každé ústavy, zatímco klauzule věčnosti je pouze výslovným zákazem změn jistých základních principů ústavního pořádku. Tyto dva koncepty se mohou vzájemně prolínat, avšak totožné nejsou. To je dáno už tím, že zatímco materiální ohnisko má každá ústava, klauzuli věčnosti zdaleka v každém ústavním textu nenalezneme.

Tento náhled byl obecně přijat Preussem,<sup>31</sup> který rovněž poukázal na skutečnost, že koncept materiálního jádra může být chápán jako ekvivalent konceptu ústavní identity. Zároveň varuje před častým užíváním těchto konceptů v praxi, jelikož nejsou dostatečně definovány žádnou autoritou a jelikož v postupu vytváření jejich definic nám dokonce chybí smysluplná kritéria.<sup>32</sup>

V obecné rovině se může zdát, že tyto soudní a doktrinární soubory hodnot a principů, chráněné klauzulí věčnosti a/nebo materiálním jádrem, podporují náš předcházející argument, podle něhož je český ústavní systém zaměřen na sdílené hodnoty evropských liberálních demokracií. Bylo by však stále předčasné tvrdit, že české ústavní pojetí těchto principů a hodnot nezahrnuje *nic* jedinečného.

V souvislosti s výše zmíněnými historickými událostmi měly Ústavní soud i ostatní ústavní orgány příležitost vnést více světla do svého porozumění základním ústavním principům (např. principu právního státu, rovnosti a ochrany základních práv).

<sup>25</sup> Nález ze dne 21. 12. 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93.

<sup>26</sup> Nález ze dne 6. 2. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000.

<sup>27</sup> Nález ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01.

<sup>28</sup> ŠIMÍČEK, V. Komentář k čl. 9. In: BAHÝLOVÁ, L. a kol. *Ústava České republiky – komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 156 an.

<sup>29</sup> MOLEK, P. *Materiální ohnisko jako věčný limit evropské integrace?* Brno: MUNI Press, 2014, s. 138. Koncept materiálního jádra je velmi podobný vnímání klauzule věčnosti v norské ústavě „povaha“ a „principy“ norské ústavy nemohou být novelizovány). Srov. SMITH, E. Old and Protected? On the “Supra-constitutional” Clause in the Constitution of Norway. *Israeli Law Review*. 2011, roč. 44, č. 3, s. 369.

<sup>30</sup> MOLEK, P. *Materiální ohnisko jako věčný limit evropské integrace*, s. 148.

<sup>31</sup> PREUSS, O. Demokratický právní stát tesaný do pískovce. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2016, roč. 24, s. 365. Preuss například tvrdí, že povaha České republiky jakožto unitárního státu stojícího v protikladu k federaci lze rozumět jako součástí materiálního jádra ústavy, a to navzdory tomu, že není zmiňována v čl. 9 (2) ČÚ.

<sup>32</sup> Ibidem, s. 367.



Pravděpodobně nejvýraznější nálezy v této souvislosti byl vyneseny ve věci *Dreithaler*.<sup>33</sup> Český Ústavní soud v něm odmítl zrušit dekret prezidenta Beneše,<sup>34</sup> jenž umožnil konfiskaci nepřátelského (zejména německého a maďarského) majetku po druhé světové válce založenou na principu kolektivní viny. Ústavní soud vyjádřil názor, že s ohledem na výjimečnou povahu druhé světové války a jejích následků je nemožné nazírat rostoucí právní problém pouze z pozic liberální demokracie a aplikovat současné hodnoty na problém, který je půlstoletí starý. Odůvodnění nálezu rovněž jasně reflektovalo rovinu kolektivní odpovědnosti Němců (a do jisté míry také Maďarů), jež je z pozice současného chápání individuální odpovědnosti a důstojnosti člověka velmi problematická. V této souvislosti je důležité zmínit, že následky druhé světové války a Benešových dekretů hrály roli i v další epizodě české ústavní identity. Obava – ať již reálná, či nikoliv – z toho, že Listina základních svobod EU může existenci Benešových dekretů ohrozit, vedla k tomu, že Česká republika trvala na připojení Protokolu 30 k Lisabonské smlouvě.<sup>35</sup>

Specifický postoj k některým základním ústavním principům (zejména zdůraznění materiálního pojetí právního státu a odmítnutí formálního pojetí rovnosti) pak český Ústavní soud i jeho federální předchůdce zaujaly rovněž při přezkumu lustračního zákona a zákona o protiprávnosti komunistického režimu.<sup>36</sup>

Můžeme tak s opatrností tvrdit, že česká klauzule věčnosti i materiální ohnisko české ústavy vyzdvihují sdílené hodnoty evropských liberálních demokracií. Na druhé straně nám poslední dva příklady ukázaly, že české ústavní instituty mohou být otevřeny interpretacím nebo přizpůsobením těchto hodnot, obzvláště hrozí-li změna statu quo, vzniklá v návaznosti na formující historické události moderní české ústavní historie.

Z toho plyne, že za absence autoritativní definice můžeme českou ústavní identitu vnímat trojím způsobem: 1) jako koncept opírající se o klauzuli věčnosti tak, jak byla rozvinuta českým Ústavním soudem (tento přístup označujeme jako úzkou verzi „právní“ ústavní identity), 2) jako koncept postavený na mlhavěji definovaném, avšak teoreticky podloženém konceptu materiálního ohniska (tento přístup označujeme jako širší verzi „právní“ ústavní identity), anebo 3) jako koncept zohledňující i širší historický a společenský kontext vývoje ústavního systému či postoje a ústavní citění obyvatel a jiných orgánů než Ústavního soudu (tento přístup označujeme jako „lidovou“ ústavní identitu).

Pro každý z těchto tří přístupů lze nalézt pádné argumenty. Klauzule věčnosti nepochybně s identitou politického zřízení souvisejí a podle některých autorů formují „*genetický kód ústavy*“.<sup>37</sup> Proto se z praktického hlediska jeví klauzule věčnosti jako přirozený výchozí bod pro konstrukci ústavní identity.<sup>38</sup> Zároveň však několik českých autorů přesvědčivě argumentovalo, že klauzule věčnosti neobsahuje celistvou základní strukturu českého ústavního pořádku, v důsledku čehož nemůže poskytovat ani kompletní obrázek české ústavní identity.<sup>39</sup> Třetí přístup pak podporuje nálezy ve věci *Holubec*, v němž český

<sup>33</sup> Nález ze dne 8. 3. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 14/94, *Dreithaler*.

<sup>34</sup> Dekret č. 108/1945, o konfiskaci nepřátelského majetku a Fondech národní obnovy.

<sup>35</sup> Pro více informací a o důležitosti této epizody pro českou ústavní identitu viz FARAGUNA, P. Taking Constitutional Identities Away from the Courts. *Brooklyn Journal of International Law*. 2016, roč. 41, s. 548 an.

<sup>36</sup> Nález ze dne 21. 12. 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93. K oběma problémům pak srov. PŘIBÁŇ, J. From 'Which Rule of Law?' to 'The Rule of Which Law?': Post-Communist Experiences of European Legal Integration. *Hague Journal on the Rule of Law*. 2009, roč. 1, č. 2, s. 337 an.

<sup>37</sup> Srov. ROZNAI, Y. *Unconstitutional Constitutional Amendments. The Limits of Amendment Powers*. Oxford: Oxford University Press, 2017, kapitola 1. Obdobně se vyjadřují i shora citovaní Bogdandy a Schill (pozn. 14).

<sup>38</sup> Jak ukazujeme v následující části, český Ústavní soud usiluje o ochranu klauzule věčnosti navzdory všem možným hrozbám a vybavuje ji dalekosáhlými účinky.

<sup>39</sup> Srov. zejm. PREUSS, O. *Demokratický právní stát tesaný do pískovce*, s. 367.

Ústavní soud vyjádřil názor, že sedmdesát let československé státnosti a následné mírové rozdělení Československa jsou stavebními kameny české ústavní identity.<sup>40</sup> Tento přístup jde zjevně za text a právní hodnoty české Ústavy a vtěluje reflexi české národní minulosti do koncepce ústavní identity.<sup>41</sup>

Pro účely tohoto článku budeme se značnou mírou zjednodušení označovat první dva přístupy jako „právní“ ústavní identitu a přístup třetí jako „lidovou“ ústavní identitu České republiky. „Právní“ ústavní identitu formuloval primárně Ústavní soud a ústavní odborníci,<sup>42</sup> přičemž můžeme rozlišovat mezi její „úzkou“ verzí (obsahuje-li pouze klauzuli věčnosti, jak je chápána Ústavním soudem) a „širší“ verzí (obsahuje-li další principy z materiálního jádra,<sup>43</sup> jdoucí za rozsah klauzule věčnosti).

Rozlišení mezi „úzkou“ a „širší“ verzí právní ústavní identity by však nemělo být zveličováno, jelikož významně závisí na tom, jak je definována klauzule věčnosti. Jak již bylo zmíněno výše, dokonce sám český Ústavní soud již zařadil některé aspekty ochrany lidských práv a státní suverenity do klauzule věčnosti.<sup>44</sup> Odkazujeme-li tedy dále k české „právní“ ústavní identitě, zahrnujeme do ní rozsah klauzule věčnosti v její celistvosti tak, jak byla vyvinuta českým Ústavním soudem, a *možná* i některé další principy, které byly zahrnuty do materiálního ohniska české Ústavy akademiky, které však stále nebyly potvrzeny za součást ohniska nebo klauzule věčnosti ze strany českého Ústavního soudu.<sup>45</sup>

K „lidové“ ústavní identitě a jejím rozdílům oproti oběma koncepcím „právní“ ústavní identity se vrátíme v části 3. tohoto článku. Ještě předtím se však v následující části zaměříme na to, zda mezi českou „právní“ ústavní identitou a právem EU existují třecí plochy a zda reálně hrozí, že by orgány České republiky či orgány Evropské unie byly nuceny takový konflikt nejvyššího řádu řešit.

## 2. Normativní účinky české „právní“ ústavní identity

### Je konflikt mezi českou ústavní identitou a právem EU reálnou hrozbou?

V předchozí části jsme dospěli k závěru, že česká „právní“ ústavní identita je postavena na poměrně širokém katalogu ústavních principů typických pro liberální demokracie. Jaké je však za tohoto stavu riziko, že by česká ústavní identita mohla představovat problém z hlediska práva EU? Samotný fakt, že je česká „právní“ ústavní identita pojmem potenciálně širokým, nevede k závěru, že by nutně musela představovat problém pro právo EU, pokud by byla chápána jako pouhá deklarace či teoretický koncept bez jakýchkoli reálných praktických důsledků. Takové chápání je však neudržitelné. Pokud jde o ochranu jádra či identity ústavního systému, je český Ústavní soud jedním z neaktivističtějších soudů na světě.

<sup>40</sup> Nález ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 5/12, *Holubec*.

<sup>41</sup> Takové chápání ústavní identity se blíží té, kterou prosazoval Jacobsohn, viz pozn. 10.

<sup>42</sup> Česká Ústava samotná, včetně klauzule věčnosti, vznikla ve spěchu prací úzké skupiny ústavních právníků v průběhu několika týdnů v roce 1992 (srov. MALENOVSKÝ, J. O legitimitě a výkladu české ústavy na konci století existence moderního českého státu. *Právník*. 2013, roč. 152, s. 745). Mezi odborníky se o návrhu ústavy nediskutovalo a o občanské participaci na vzniku ústavy nelze vůbec hovořit.

<sup>43</sup> Jako např. již zmíněná republikánská forma vlády nebo povaha českého státu jakožto unitárního státu, který uznává územní samosprávu.

<sup>44</sup> Podobně tito odborníci, vytvářející klauzuli věčnosti, mívají sklon podřazovat doplňkové principy materiálního jádra pod koncept ústavní identity, zatímco ti, kteří přijímají širší interpretaci klauzule věčnosti, mají sklon ji zaměňovat s ústavní identitou, protože nemají potřebu cokoli do ní přidávat. Celkově vzato oba přístupy mohou vést ke stejné základní definici ústavní identity.

<sup>45</sup> Republikánská forma vlády nebo unitární povaha státu zatím jednoduše nebyly pod tlakem jakéhokoli interního či externího faktoru a není příliš pravděpodobné, že by měl český Ústavní soud v nejbližší době příležitost s těmito principy pracovat.

Navzdory dřívějším sporadickým odkazům na klauzuli věčnosti<sup>46</sup> ukázal až tzv. „konkurzní nález“<sup>47</sup> celý její potenciál. Ústavní soud v něm *de facto* odmítl uznat účinky novelly Ústavy a interpretoval českou Ústavu, jako by k novelizaci nikdy nedošlo – to všechno s odkazem na článek 9 odst. 2 Ústavy.<sup>48</sup>

Nebylo proto velkým překvapením, když v roce 2009 Ústavní soud pokročil v nálezu *Melčák*<sup>49</sup> dokonce o krok dále a prohlásil, že má (nebo si myslí, že má) pravomoc rušit ústavní zákony. Dotčený ústavní zákon (č. 195/2009 Sb.) byl přijat za politické krize, kterou měl vyřešit prostřednictvím jednorázového zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, a to s cílem co nejrychleji přikročit k předčasným volbám. Ačkoli článek 35 české Ústavy poskytuje množství důvodů k rozpuštění Poslanecké sněmovny, poslanci je neshledali přijatelnými a preferovali řešit nastalou situaci *ad hoc* ústavním zákonem, který umožnil jednorázové zkrácení volebního období. Většina odborníků považovala toto řešení za konformní s českou Ústavou, jelikož stejné řešení bylo úspěšně využito za podobné politické situace v roce 1998.<sup>50</sup> Český Ústavní soud nicméně s tímto stanoviskem nesouhlasil a dotčený ústavní zákon zrušil, neboť podle něj toto jednorázové řešení odporovalo principu obecného působení práva a zákazu retroaktivity.<sup>51</sup>

Oba shora zmíněné příklady ukazují, že se Ústavní soud nezděráhá užít klauzule věčnosti k drastické reinterpretaci Ústavy nebo dokonce rušení ústavních zákonů. Postupoval tak dokonce i v případech, kde porušení klauzule věčnosti nebylo na první pohled zřejmé a existovaly legitimní a většinově přijímané výklady ústavního pořádku, podle nichž se o porušení klauzule věčnosti nejednalo. Nabízí se však otázka, zda by prokázal stejnou míru odhodlání v případech souvisejících se vztahem mezi českým právním řádem a právem EU.

Rozhodně se nejedná o čistě teoretickou možnost na hony vzdálenou realitě. Že by k takovému střetu dojít mohlo, naznačil Ústavní soud již ve svém nálezu ve věci *Cukerné kvóty III*, v němž odmítl doktrínu bezpodmínečné přednosti práva EU.<sup>52</sup> Konkrétně ústavní soudci uvedli, že: „*je nepochybné, že přistoupením České republiky k ES, resp. EU došlo k zásadní změně uvnitř českého právního řádu, neboť tímto okamžikem Česká republika převzala do svého vnitrostátního práva celou masu evropského práva. Tedy bezpochyby došlo k onomu posunu právního prostředí, tvořeného podústavními právními normami, který nutně musí ovlivňovat nahlížení celého dosavadního právního řádu, včetně ústavních principů a zásad, to vše ovšem za předpokladu, že faktory, jež ovlivňují vnitrostátní právní prostředí, nejsou samy o sobě v rozporu s demokratickou právní státností, resp. výklad těchto faktorů nesmí vést k ohrožení demokratické právní státnosti. Takový posun by byl v rozporu s čl. 9 odst. 2, resp. čl. 9 odst. 3 Ústavy.*“<sup>53</sup>

<sup>46</sup> Nález ze dne 21. 12. 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93.

<sup>47</sup> Nález ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01.

<sup>48</sup> Tento aspekt nálezu se posléze stal předmětem odborné kritiky – srov. FILIP, J. Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavním soudem. *Právní zpravodaj*, 2002, roč. 4, č. 11, s. 11, či KÜHN, Z. – KYSELA, J. Je ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že ústava je? (Euronovela Ústavy ve světle překvapivého nálezu Ústavního soudu). *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2002, roč. 10, č. 3, s. 205.

<sup>49</sup> Nález ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09, *Melčák*.

<sup>50</sup> Viz ústavní zákon č. 69/1998 Sb. z 19. 3. 1998, o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny.

<sup>51</sup> Viz pozn. 49.

<sup>52</sup> Díky tomuto aspektu je nález *Cukerné kvóty III* považován za příbuzného známých nálezu Spolkového ústavního soudu Německa ve věcech *Solange I*, *Solange II* a *Maastricht*. Srov. HOLLÄNDER, P. Soumrak moderního státu. *Právník*, 2013, roč. 152, č. 1, s. 1. V zahraniční literatuře viz PIQANI, D. Constitutional Courts in Central and Eastern Europe and their Attitude towards European Integration. *European Journal of Legal Studies*, 2007, roč. 1, č. 2, s. 213.

<sup>53</sup> Nález ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04, *Cukerné kvóty III*.

Pokud se „takový posun“ objeví, Ústavní soud se cítí dokonce povolán k tomu, aby zabezpečil znovuzískání kompetencí svěřených EU:

*„Česká republika propůjčila tyto pravomoci orgánům ES. Toto propůjčení části pravomocí je ovšem podle Ústavního soudu propůjčením podmíněným, neboť originárním nositelem suverenity a z ní vyplývajících pravomocí nadále zůstala Česká republika, jejíž suverenitu konstituuje nadále čl. 1 odst. 1 Ústavy. Podle něho je Česká republika svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na účtě k právům a svobodám člověka a občana. Ona podmíněnost delegace těchto pravomocí se podle Ústavního soudu projevuje ve dvou rovinách: v rovině formální a v rovině materiální. První z těchto rovin se týká samotných mocenských atributů státní svrchovanosti, druhá rovina se týká obsahových komponent výkonu státní moci. Jinak řečeno, delegace části pravomocí vnitrostátních orgánů může trvat potud, pokud tyto pravomoci jsou orgány ES vykonávány způsobem slučitelným s uchováním základů státní suverenity České republiky a způsobem, jenž neohrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu. Pokud by jedna z těchto podmínek realizace přenosu pravomocí nebyla naplněna, tj. pokud by vývoj v ES, resp. EU ohrožoval samotnou podstatu státní svrchovanosti České republiky nebo podstatné náležitosti demokratického právního státu, bylo by třeba trvat na tom, aby se těchto pravomocí opětovně ujaly vnitrostátní orgány České republiky, přitom platí, že k ochraně ústavnosti je povolán Ústavní soud (čl. 83 Ústavy). Řečené platí v dimenzi formální v rámci platné ústavní úpravy. Pokud jde o podstatné náležitosti demokratického právního státu, ty podle čl. 9 odst. 2 Ústavy leží dokonce i mimo dispozice samotného ústavodárce.“<sup>54</sup>*

Toto varování nezůstalo v judikatuře českého Ústavního soudu osamoceno. V nálezu *Lisabonská smlouva I* soud své závěry zopakoval, a to v souvislosti s objasněním konfliktu mezi vnitrostátní Ústavou a právem EU, které nemůže na základě žádné soudní interpretace překonat ústavní pořádek České republiky, obzvláště jeho materiální ohnisko,<sup>55</sup> a ústavní pořádek tak v těchto případech musí mít přednost.<sup>56</sup> Český Ústavní soud uzavřel, že klíčové části ústavního pořádku (klauzule věčnosti) jsou absolutně chráněny proti domácím i mezinárodním (evropským) vlivům a že přednost práva EU by neměla být (a podle něj nebude) vnitrostátními orgány v případech zřejmého nesouladu s klauzulí věčnosti respektována.

Klíčovou praktickou otázkou však je, zda lze takový nesoulad mezi českou „právní“ ústavní identitou a koncepcí přednosti práva EU reálně očekávat. Ačkoli je vždy problematické činit jakékoliv předpovědi, nepovažujeme takový konflikt v krátkodobé perspektivě za pravděpodobný. Argumenty, které nás vedou k závěru, že česká klauzule věčnosti nepředstavuje praktickou hrozbu přednosti evropské integrace, lze roztrždit do dvou skupin – na argumenty související s postojem českého Ústavního soudu a na argumenty související s přístupem Evropské unie.

Pokud jde o první skupinu argumentů, můžeme shrnout, že navzdory výše uvedeným proklamacím Ústavního soudu, že je připraven chránit základní hodnoty zakotvené v Ústavě i navzdory vlivu práva EU, je judikatura českého Ústavního soudu obecně velmi proevropská.

<sup>54</sup> Ibidem.

<sup>55</sup> Není zcela jasné, zda Ústavní soud užil termínu „materiální jádro“ jako ekvivalentu Ústavním soudem rozvinuté klauzule věčnosti. Kloníme se však ke kladné odpovědi na tuto otázku, neboť Pavel Holländer, (budoucí) soudce zpravodaj ve věci *Melčák*, ve svém klíčovém článku čl. 9 odst. 2 Ústavy s konceptem materiálního jádra (či ohniska) propojil. Bližší viz HOLLÄNDER, P. Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce. *Právník*. 2005, roč. 144, č. 4, s. 313.

<sup>56</sup> *Lisabonská smlouva I*, bod 85.

Typický příklad tohoto postoje představuje nález ve věci *Evropský zatýkací rozkaz*.<sup>57</sup> V tomto nálezu Ústavní soud uvedl, že povinnost<sup>58</sup> interpretovat vnitrostátní právo v souladu s právem EU lze vztáhnout i na interpretaci české Ústavy. Soulad Evropského zatýkacího rozkazu s českou Ústavou (nebo přesněji s Listinou základních práv a svobod) byl z objektivního hlediska poměrně diskutabilní, jelikož článek 14 odst. 4 Listiny základních práv a svobody výslovně garantuje, že žádný občan nemůže být nucen k opuštění své vlasti.

Výsledek tohoto sporu se do značné míry odvíjel od toho, jakým způsobem český Ústavní soud formuloval své obecné východisko: „*Pokud tedy existuje několik interpretací Ústavy, [...], přičemž jen některé z nich vedou k dosažení závazku, který převzala Česká republika v souvislosti se svým členstvím v EU, je nutno volit výklad, který podporuje realizaci tohoto závazku, a nikoli výklad, který tuto realizaci znemožňuje.*“<sup>59</sup>

V souladu s tímto přístupem Ústavní soud našel takovou interpretaci Listiny, která by byla v souladu s rámcovým rozhodnutím ve věci Evropského zatýkacího rozkazu nebo přesněji řečeno s právem, které ho implementuje. Tento přístup je ještě pozoruhodnější v zrcadle skutečnosti, že některé další evropské ústavní soudy ve stejné věci proevropskou interpretaci nepřijaly.<sup>60</sup> To vedlo dokonce i zahraniční autory k vyjádření, že „*na rozdíl od svého polského (a zvláště německého) protějšku, se český Ústavní soud pokusil minimalizovat pravděpodobnost střetu ústavních zásad s evropským právním řádem*“ a že „*žádným způsobem nezahájil diskuse o otázce suverenity, které by se v kontextu vydávacího řízení daly očekávat, jelikož toto obvykle vyvolává vážné obavy o ochranu poskytovanou státem svým vlastním občanům.*“<sup>61</sup>

Ještě pádnější argument pro podporu našeho postoje pak spočívá v tom, že Ústavní soud je ochoten vykládat dokonce i principy tvořící součást české ústavní identity s přihlédnutím k logice a povaze evropské integrace.

Jak jsme již nadnesli výše, existují dva aspekty české „právní“ ústavní identity, které by mohly z pozice práva EU vyvolávat problémy, a to koncepty demokracie a suverenity, jelikož samotná logika evropské integrace zpochybňuje tradiční porozumění těmto konceptům na národní úrovni.<sup>62</sup> Relevantní judikatura však ukazuje, že tyto koncepty nejsou českým Ústavním soudem interpretovány přísně. Ve skutečnosti Ústavní soud neváhá přijmout proevropskou a až převratnou interpretaci základních principů definujících českou státnost.

Výklad pojmu „suverenita“ v nálezu *Lisabonská smlouva I* je toho ilustrativním příkladem. Navrhovatel (prezident republiky) ve svém návrhu mimo jiné tvrdil, že Lisabonská smlouva (respektive primární právo EU po její ratifikaci) zpochybňuje základní smysl státní suverenity, a ohrožuje tak samotnou podstatu České republiky jako suverénního státu. Český Ústavní soud znovu ukázal svou připravenost k přijetí paradigmatických změn, vyvstávajících v souvislosti s evropskou integrací: „*Evropská unie pokročila zdaleka*

<sup>57</sup> Nález ze dne 3. 5. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04, dále i jen *Evropský zatýkací rozkaz*.

<sup>58</sup> Tuto povinnost Ústavní soud založil nejen na čl. 1 odst. 2 Ústavy, nýbrž též na dřívějším čl. 10 Smlouvy o ES; srov. nález ze dne 3. 5. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04, bod 61.

<sup>59</sup> Nález ze dne 3. 5. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04, *Evropský zatýkací rozkaz*.

<sup>60</sup> Německo a Polsko například muselo nalézt jiné (legislativní) cesty za účelem přijetí účinků rámcového rozhodnutí. Srov. např. KOMÁREK, J. European Constitutionalism and the European Arrest Warrant: In Search of the Limits of “Contrapunctual Principles”. *Common Market Law Review*. 2007, roč. 44, č. 1, s. 9, či POLLICINO, O. European Arrest Warrant and Constitutional Principles of the Member States: a Case Law-Based Outline in the Attempt to Strike the Right Balance between Interacting Legal Systems. *German Law Journal*. 2008, roč. 9, č. 10, s. 1353.

<sup>61</sup> Srov. PIQUANI, D. *Constitutional Courts in Central and Eastern Europe*, s. 225 (obě citace).

<sup>62</sup> Tento předpoklad lze podpořit skutečností, že se oba nálezy ÚS ve věci Lisabonské smlouvy musely s těmito problémy vypořádat (a ne např. s dopadem evropské integrace na princip právního státu).



nejvíce v konceptu sdílené – „slité“ – suverenity (*pooled sovereignty*) a již dnes vytváří entitu *sui generis*, která těžko snese zařazení do klasických státovědných kategorií. Je spíše otázkou jazykovou, zda lze proces integrace označovat za „ztrátu“ části suverenity, resp. kompetencí, nebo přilehavěji např. za „propůjčení, postoupení“ části kompetencí suveréna. Může se jevit jako paradoxní, že klíčovým projevem svrchovanosti státu je i možnost se svou svrchovaností (její částí) dále nakládat, resp. určité kompetence dočasně či trvale postoupit.“<sup>63</sup>

Následně Ústavní soud zdůraznil, že koncept suverenity nemůže být nadále chápán v tradičním smyslu jako „rigidní právní pojem, ale také jako pojem s praktickou, morální a existenciální dimenzí“.<sup>64</sup> Ocenil také, že proces evropské integrace radikálně nemění podstatu a chápání suverenity a že se jedná „o proces evoluční, a – kromě jiného – i o reakci na postupující globalizaci ve světě“.<sup>65</sup>

Ústavní soud však zároveň požadavek suverenity zcela nevyprázdnil. Vyslovil totiž názor, že článek 10a Ústavy převod veškeré státní moci na Evropskou unii nedovoluje. Jinak řečeno, nemůže podle něj dojít k „neomezenému převodu suverenity“. V této souvislosti ale dodal, že omezení převodu je převážně otázkou politickou a soudní zásah by měl připadat v úvahu pouze za situací, kdy by základní identita českého ústavního pořádku byla jednoznačně narušena.<sup>66</sup>

Podobné závěry lze činit rovněž v souvislosti s přístupem českého Ústavního soudu ke konceptu demokracie. V nálezu *Lisabonská smlouva II* Ústavní soud odmítl myšlenku, že zastupitelská demokracie (chráněná klauzulí věčnosti) je z povahy věci vázána na úroveň vyspělosti daného státu. Souhlasil se stanoviskem generálního advokáta Madura ve věci Komise proti Parlamentu a Radě, C-411/06,<sup>67</sup> a prohlásil, že: „demokratické procesy na unijní a vnitrostátní úrovni se vzájemně doplňují a podmiňují. Navrhovatelé se ostatně mýlí, když tvrdí, že „zastupitelská demokracie může existovat pouze uvnitř států, uvnitř svrchovaných subjektů“. Princip zastupitelské demokracie je jedním z běžných principů organizace větších entit jak mezistátního typu, tak organizací nestátních. Existence prvků zastupitelské demokracie na unijní úrovni nevylučuje realizaci těchž prvků předvídaných ústavním pořádkem České republiky, ani neznamená překročení hranic přenosu pravomocí, daných čl. 10a Ústavy.“<sup>68</sup>

Tato linie judikatury byla nedávno potvrzena nálezem sp. zn. Pl. ÚS 2/14. V tomto nálezu se Ústavní soud, ačkoli čelil zdánlivě ryze vnitrostátnímu problému ústavnosti uzavírací klauzule v domácích parlamentních volbách, musel vypořádat s vlivem evropské integrace na chápání konceptu demokracie: „[...] fungování volebních systémů na vnitrostátní úrovni už nelze posuzovat jen samo o sobě. Postupně se stává nedílnou součástí působení principu zastupitelské demokracie ve víceúrovňovém svazku Evropské unie a jejích členských států, jehož funkceschopnost jako celku je zároveň podmínkou řádného průběhu demokratických procesů na vnitrostátní úrovni. Prospektivní úloha ústavního soudnictví v posouzení ústavnosti volebního zákonodárství, využívající možnosti přeshraničního sdílení zkušeností přezkumu („cross-fertilization“), je nezastupitelná.“<sup>69</sup>

<sup>63</sup> *Lisabonská smlouva I*, bod 104.

<sup>64</sup> *Ibidem*, bod 107.

<sup>65</sup> *Ibidem*, bod 108.

<sup>66</sup> *Ibidem*, bod 109.

<sup>67</sup> Stanovisko generálního advokáta Madura v případě č. C-411/06, Komise proti Parlamentu a Radě.

<sup>68</sup> Nález ve věci *Lisabonská smlouva II*, bod 139.

<sup>69</sup> Nález ze dne 19. 8. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 2/14. Podobný přístup ke konceptu demokracie (a dokonce ke konkrétnějšímu principu rovnosti volebních práv) Ústavní soud zvolil v nálezu ze dne 19. 5. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 14/14. Pro analýzu tohoto rozhodnutí srov. SMEKAL, H. – VYHNÁNEK, L. Equal voting power under scrutiny: Czech Constitutional Court on the 5% threshold in the 2014 European Parliament Elections. *European Constitutional Law Review*. 2016, roč. 12, s. 148.

Snad jedinou výjimku z obecně proevropského přístupu českého Ústavního soudu představuje nález ve věci *Holubec*.<sup>70</sup> Český Ústavní soud zde prohlásil, že Soudní dvůr Evropské unie (dále též „SDEU“) v rozsudku ve věci *Landtová* postupoval *ultra vires*<sup>71</sup> a zpochybnilo předchozí judikaturu českého Ústavního soudu vztahující se k důchodovému pojištění osob nepříznivě postižených rozdělením Československa.

Význam tohoto nálezu pro budoucí vývoj českého Ústavního soudu by však neměl být přeceňován. Lze namítnout, že nález ve věci *Holubec* byl motivován převážně domácími důvody a nebyl mířen proti Soudnímu dvoru Evropské unie. Akt vzdoru českého Ústavního soudu byl pouhým zábleskem v dlouhotrvajícím a poněkud hořkém souboji Ústavního soudu s Nejvyšším správním soudem. Nejvyšší správní soud se odmítal řídit judikaturou Ústavního soudu, a proto se nakonec rozhodl do tohoto čistě domácího souboje vtáhnout Soudní dvůr Evropské unie.<sup>72</sup> Oba domácí soudy po mnoho let soupeřily o výsledek v sázce slovenských důchodů a intenzita (a až emoční náboj) tohoto soupeření se neustále zvyšovala, což bylo evidentní v mnoha krocích Ústavního soudu.<sup>73</sup>

Navzdory své zajímavosti pro evropské i ústavní odborníky může být tento případ jen stěží považován za skutečný odraz postoje českého Ústavního soudu k právu EU a bude pravděpodobně nahlížen jako výjimečný, či dokonce jako materiál pro „*poznámky pod čarou v učebnicích práva EU*“.<sup>74</sup> Výše zmíněný souboj Ústavního soudu s Nejvyšším správním soudem a jeho osobní dimenze byly navíc silně svázány se skladbou tzv. druhého českého Ústavního soudu. Dosavadní kroky „třetího“ Ústavního soudu naznačují, že bude rozvíjet spíše proevropské aspekty své judikatury.<sup>75</sup>

Můžeme tak tvrdit, že evolutivní a (obecně) proevropská interpretace Ústavy a ústavního pořádku Ústavním soudem snižuje riziko střetů mezi českou ústavní identitou (jak ji zřejmě chápe Ústavní soud) a právem EU. Jinými slovy, proevropská interpretace klíčových konceptů českého ústavního pořádku by měla být vnímána jako důkaz ochoty českého Ústavního soudu vycházet právu EU vstříc. Tento přístup spolu s povinností EU respektovat národní identitu pak vytváří komplementární soubor strategií s cílem vyhnout se případnému konfliktu.

### 3. Jak překlenout rozdíly mezi „právní“ a „lidovou“ ústavní identitou

V předcházejících částech tohoto článku jsme zdůraznili, že koncept ústavní identity nebyl v judikatuře Ústavního soudu *výslovně* utvářen a že byl poněkud přehlížen i domácí odbornou literaturou. Zároveň jsme uvedli, že klauzule věčnosti, zakotvená v článku 9

<sup>70</sup> Nález ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 5/12, *Holubec*.

<sup>71</sup> Rozsudek SDEU ve věci C-399/09, *Landtová* [2011] ECR I-5573.

<sup>72</sup> Jak uvádí Zbíral: „*primárním cílem [Ústavního soudu] byl Nejvyšší správní soud, Evropský soudní dvůr pouhým spolupachatelem.*“ ZBÍRAL, R. *Czech Constitutional Court, Judgment of 31 January 2012*, s. 1488.

<sup>73</sup> Již jedinečnost tohoto případu napomáhá vysvětlit, proč český Ústavní soud zbrkle kritizoval Nejvyšší správní soud za zahájení řízení o předběžné otázce před Soudním dvorem Evropské unie (nález ze dne 12. 8. 2010, sp. zn. III. ÚS 1012/10). V jiném případě ÚS vyčinił obecným soudům za opak (za nepoložení předběžné otázky, kde to bylo na místě, v případě porušení zásady „zákonného soudce“), a někdy je dokonce nutil předběžnou otázku klást (srov. např. nález ze dne 8. 1. 2009, sp. zn. II. ÚS 1009/08).

<sup>74</sup> ZBÍRAL, R. *Czech Constitutional Court, Judgment of 31 January 2012*, s. 1490.

<sup>75</sup> Ačkoli nedávné změny osazenstva Ústavního soudu nemohou sloužit za konečný důkaz této domněnky, některé se mohou jevit jako důležité. Například Pavel Holländer (soudce zpravodaj stanoviska soudu v kauzách *Melčák* i *Landtová* a silný zastánce expanzivní interpretace klauzule věčnosti) od Ústavního soudu odešel roku 2013, zatímco Jiří Zemánek (prominentní advokát proevropského přístupu soudu) byl jmenován roku 2014. Zemánekův proevropský postoj začal být zřejmý obzvláště v nálezu *Uzavírací klauzule pro volby do EP*, kde významně obhajoval 5% uzavírací klauzuli. Srov. také SMEKAL, H. – VYHNÁNEK, L. *Equal voting power under scrutiny*, s. 149 a s. 163.

odst. 2 (pravděpodobně v kombinaci s poněkud širším konceptem materiálního jádra, rozvinutým v odborné literatuře) je zhruba zaměnitelná s tím, co bychom mohli pokládat za českou „právní“ ústavní identitu. Ta byla formulována zpočátku primárně Ústavním soudem a jeho soudci, kteří *de facto* jako jediní definovali obsah klauzule věčnosti a následky jejího porušení. Ostatní vnitrostátní orgány<sup>76</sup> a odborníci<sup>77</sup> zůstávali až donedávna pasivní. Teprve po vydání nálezu ve věci *Melčák* v roce 2009 začala odborná komunita tuto mezeru zaplňovat.<sup>78</sup>

Rovněž jsme již naznačili, že lid, a dokonce i „politické“ ústavní orgány byly obecně zatím v procesu formování textu ústavy<sup>79</sup> a ústavní identity spíše opomíjeny. Stále silící hlasy podporující tradiční chápání státní suverenity<sup>80</sup> nebo volání po posílení role „národa“ v Ústavě<sup>81</sup> by se přitom snadno mohly stát hnací silou procesu, který „odebere ústavu z rukou soudů“ a přetvoří chápání české ústavní identity. V České republice zatím ústavní odborníci nazírají na takové požadavky zpravidla skepticky, avšak některé z nich požadavků mají potenciál vyvolat odezvu u mnoha lidí a odhalit výrazné hodnotové napětí mezi elitami a zbytkem společnosti. Toto napětí tu bylo již od samého začátku nezávislosti České republiky,<sup>82</sup> nicméně bylo do značné míry zastíněno euforií po sametové revoluci, přistoupením k Evropské unii a „doháněním“ Západu.<sup>83</sup> Zcela jej odhalila až politická krize související nejprve s krizí finanční a posléze s krizí uprchlickou.

Dominance Ústavního soudu v procesu utváření ústavní identity ovšem není nijak zvlášť překvapivá. V podstatě lze tento stav považovat za důsledek toho, že se Česká republika přiklonila k německému modelu „právního konstitucionalismu“, v němž hrají specializované ústavní soudy zcela klíčovou roli. Možnost ostatních ústavních orgánů či lidu ovlivnit obsah ústavní identity je tak silně omezena. Toto pojetí konstitucionalismu bylo po německém vzoru upřednostňováno před „politickým konstitucionalismem“,<sup>84</sup>

<sup>76</sup> Mimo již zmíněné trvání prezidenta Václava Klause na přijetí Protokolu č. 30 k Lisabonské smlouvě byly největším přispěním jiných institucí k vývoji klauzule věčnosti/ústavní identity pravděpodobně petice Senátu a senátorů, obzvláště v kauzách *Lisabonská smlouva I* a *Lisabonská smlouva II*. Navrhovatelé v těchto případech formulovali seznam otázek souvisejících s obsahem klauzule věčnosti a jejich účinků, které následně nutily ÚS k formulování jeho pozice. Je rovněž zajímavé, že zatímco je Ústavní soud zodpovědný za vývoj obsahu klauzule věčnosti, neměl prakticky žádnou příležitost přímo se účastnit dialogu se Soudním dvorem Evropské unie ohledně čl. 4(2) Smlouvy o EU. To bylo patrné v kauze *Landtová*, kde ÚS dokonce zaslal Soudnímu dvoru Evropské unie zprávu od *amicus curiae* (která nebyla Soudním dvorem reflektována). Zástupce vlády nabídl velmi odlišný názor na věc, v němž nepodporoval stanovisko Ústavního soudu, že mírové rozdělení Československa a související právní akty formují část české národní identity.

<sup>77</sup> Nejvýznamnější výjimkou je pravděpodobně shora citovaný (pozn. 55) článek Pavla Holländera.

<sup>78</sup> Srov. např. výše zmíněné práce Molka a Preusse.

<sup>79</sup> V podrobnostech odkazujeme na rozbor provedený Jiřím Malenovským ve shora citovaném článku: MALENOVSKÝ, J. *O legitimitě a výkladu české ústavy na konci století existence moderního českého státu* (pozn. 42).

<sup>80</sup> Typickým zastáncem takového postoje je Václav Pavlíček. Srov. PAVLÍČEK, V. Kdo je v České republice ústavodárcem a problém suverenity. In: VANDUCHOVÁ, M. – HOŘÁK, J. (eds). *Na křižovatkách práva: pocta Janu Musilovi k sedmdesátým narozeninám*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 21–38; a z poslední doby: Ústavní právník k migrační krizi: Stát rozhoduje, komu umožní vstup. *Novinky.cz*. 11. 7. 2016. Dostupné z: <<https://www.novinky.cz/domaci/408830-ustavni-pravnik-k-migracni-krizi-stat-rozhoduje-komu-umozni-vstup.html>>.

<sup>81</sup> Taková myšlenka byla zmíněna Alešem Gerlochem. Srov. Ústavní právník Gerloch chce vrátit do ústavy národ. *Novinky.cz*. 14. 11. 2016. Dostupné z: <<https://www.novinky.cz/domaci/420565-ustavni-pravnik-gerloch-chce-vratit-do-ustavy-narod.html>>.

<sup>82</sup> Je třeba si uvědomit, že Čechům nebyla dána možnost vyjádřit svůj názor na rozdělení Československa v referendu, nehráli žádnou roli ve vytváření návrhu české Ústavy a mnozí z nich měli omezené představy o povaze režimu, v němž nakonec skončili. Nedávno publikovaná historie sametové revoluce o zmíněném vypovídá, srov. VANEK, M. – MÜCKE, P. *Velvet Revolutions: An Oral History of Czech Society*. New York: Oxford University Press, 2016.

<sup>83</sup> „Dohánění“ však neprobíhalo v rámci přirozeného vývoje, srov. např. KOMÁREK, J. The Struggle For Legal Reform after Communism: Zdenek Kuhn, The Judiciary in Central and Eastern Europe: Mechanical Jurisprudence in Transformation? (Martinus Nijhoff, 2011). *American Journal of Comparative Law*. 2015, roč. 63, č. 1, s. 85.

<sup>84</sup> Nejlepší analýzy rozdílů mezi právním a politickým konstitucionalismem lze nalézt v BELLAMY, R. *Political Constitutionalism: A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

jež klade větší důraz na participaci obyvatel a standardní politické procesy, a naopak oslabuje roli ústavních soudů jako hlavních, či dokonce jediných strážců ústavní identity.<sup>85</sup> V důsledku tak česká společnost nemá vyvinuté chápání vlastní ústavní identity a její ústava se nezdá tak důležitá pro její sebeuvědomění, jako tomu je v případě Německa a Francie<sup>86</sup> a už vůbec ne ve stejné míře jako ve Spojených státech amerických.

Nabízí se ovšem otázka, proč bychom se o rozdíly mezi „právním“ a „lidovým“ pojetím ústavní identity měli zajímat. A právě tato otázka podle našeho názoru vede k jádru věci a zároveň nás vrací k úvodním teoretickým pasážím tohoto článku. Každý stát – i stát, který vzal za svůj německý model právního konstitucionalismu a „strach z politična“<sup>87</sup> vyřešil akcentem na silné ústavní soudnictví a výrazným omezením politických procesů – je stíhán neustálou povinností sebelegitimizace. Ani nejpřesvědčivěji formulovaný soudní výklad základních ústavních hodnot a principů nemůže tvořit základ životaschopné ústavní identity, nejsou-li zároveň tyto hodnoty a principy sdíleny podstatnou částí obyvatelstva. Pokud by rozpor mezi tím, jak podstatu a smysl ústavního uspořádání chápe Ústavní soud a jak jej chápe lid,<sup>88</sup> a potažmo politické orgány lidem volené, přesáhl únosnou mez, ústavní systém by nemohl dlouhodobě fungovat. Jakkoliv je zatím situace v České republice v tomto ohledu spíše klidná, zkušenosti z okolních zemí naznačují, že eskalace sporů o ústavní identitu není toliko teoretickou hrozbou.

Zvláštní zmínku si v tomto ohledu zaslouží Maďarsko. V devadesátých letech byl maďarský ústavní soud považován za jeden z neaktivističtějších ústavních soudů vůbec. I v maďarském případě tak byly soudní příspěvky k budování ústavní identity založeny na sdílených hodnotách liberálních demokracií. Série politických krizí na počátku 21. století<sup>89</sup> však ukázala, že tato verze ústavní identity není v maďarské společnosti zakořeněna. To se neprojevovalo pouze přijetím nové ústavy, ale ještě více důrazem na národní tradice a jednotu maďarského národa a hlavně otevřeným budováním iliberální demokracie – tedy snahou o zformování ústavní identity, která je s liberálně demokratickou ústavní identitou v jasném kontrastu.<sup>90</sup>

Podstatnou otázkou ovšem je, zda se i v České republice „lidové“ pojetí od „právního“ dramaticky liší. V opačném případě by totiž předchozí odstavce byly jen bez jakéhokoliv praktického přesahu. V tomto ohledu pokládáme za významnou skutečnost, že lid (a dokonce i mnohé politické orgány) byl z formování české právní ústavní identity v podstatě vyloučen a dosud neproběhla žádná diskuse ohledně toho, nakolik je koncepce ústavní identity veřejností internalizována. Bylo by proto podle našeho názoru naivní předpokládat, že rozdíly mezi těmito dvěma přístupy k ústavní identitě neexistují.

<sup>85</sup> Zajímavý právně-sociologický rozbor středoevropského konstitucionalismu (včetně problému nedostatečné participace a internalizace ústavních hodnot) přinesl Paul Blokker. Srov. BLOKKER, P. *New Democracies in Crisis? A Comparative Constitutional Study of the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia*. London: Routledge, 2014.

<sup>86</sup> Pro stručnou studii německé koncepce *Verfassungsidentität* a jeho francouzského ekvivalentu *identité constitutionnelle de la France*, srov. REESTMAN, J.-H. 'The Franco-German Constitutional Divide. Reflections on National and Constitutional Identity'. *European Constitutional Law Review*. 2009, roč. 5, č. 3, s. 374.

<sup>87</sup> K pojetí konstitucionalismu jako strachu z politična srov. PŘIBÁŇ, J. Constitutionalism as Fear of the Political? A Comparative Analysis of Teubner's Constitutional Fragments and Thornhill's A Sociology of Constitutions. *Journal of Law and Society*. 2012, roč. 39, č. 3, s. 441.

<sup>88</sup> Byť nikoliv ve své pozici suveréna, nýbrž toliko jako „spící suverén“ (srov. shora pozn. 13).

<sup>89</sup> Ať již krize vnitrostátní (pád Gyurcsányho vlády) či širší (finanční krize, reakce na problém migrace).

<sup>90</sup> Přehledný rozbor těchto problémů lze nalézt např. v HÁLMAI, G. Second-Grade Constitutionalism? The Case of Hungary and Poland. *CSF-SSUP Working Paper Series*. 2017, č. 1. Dostupné z: <[https://www.santannapisa.it/sites/default/files/halmaj\\_finale.pdf](https://www.santannapisa.it/sites/default/files/halmaj_finale.pdf)>. Či UITZ, R. National Constitutional Identity in the European Constitutional Project: A Recipe for Exposing Cover Ups and Masquerades. *VerfBlog*. 2016. Dostupné z: <<http://verfassungsblog.de/national-constitutional-identity-in-the-european-constitutional-project-a-recipe-for-exposing-cover-ups-and-masquerades/>>, DOI: <<http://dx.doi.org/10.17176/20161111-103427>>.

Lidová ústavní identita v prvé řadě zřejmě není natolik (či přinejmenším ne výlučně) založena na univerzálních hodnotách (demokracie, právní stát, lidská práva), které tvoří materiální ohnisko ústavy. Jakkoliv v českém veřejném prostoru vždy existovala a stále existuje masarykovsko-havlovská myšlenka, podle níž je česká otázka v prvé řadě otázkou mravní a lidskou,<sup>91</sup> nejde rozhodně o jediný ani dominantní myšlenkový proud. To se konec konců v posledních letech projevuje stále častěji, ať již prostřednictvím návrhů na zakotvení národních prvků do ústavního pořádku<sup>92</sup> či obecně posilováním nacionalistických tendencí v českém veřejném prostoru.<sup>93</sup>

Pro značnou část obyvatelstva nepochybně pojem národa a otázka národního zájmu tvoří podstatnou součást ústavní identity. Významnou roli v tomto ohledu hrají tradiční narativy týkající se formativních událostí české historie: český lid utlačovaný vlivem germanizace a katolické (proti)reformace, potlačování autonomie českých zemí pod nadvládou Rakouského císařství, vznik samostatného Československa v roce 1918, hospodářská krize na konci dvacátých a začátku třicátých let dvacátého století, Mnichovská dohoda z roku 1938 a následná anexe českých zemí k Třetí říši v roce 1939, parlamentní volby roku 1946<sup>94</sup> a následný komunistický převrat v roce 1948, Pražské jaro roku 1968, sametová revoluce roku 1989 a rozdělení Československa roku 1993. Do budoucna pak bude nepochybně vzrůstat i význam reflexe polistopadového období, jeho úspěchů a neúspěchů.

Nesnažíme se tvrdit, že jsou tyto historické milníky samy o sobě součástí ústavní identity.<sup>95</sup> Nepochybně však byly a jsou ústavními texty (a posléze i jejich výklady<sup>96</sup>) reflektovány. Například hospodářská krize a vláda komunistické strany se projevila důrazem na odstranění sociálně-ekonomických nerovností, ale výrazně méně na zaházení nerovností sociálně-kulturních.<sup>97</sup> Ačkoli sociální garance jsou chráněny „pouze“ prostřednictvím sociálních a ekonomických práv zakotvených v Listině základních práv a svobod, a nikoli klauzulí věčnosti v Ústavě (na rozdíl od Německa), princip sociálního státu je pravděpodobně jedním z podstatných komponentů české „lidové“ ústavní identity.

Podobně i proces vyrovnání se s minulostí po sametové revoluci vedl k přijetí některých specifických lustračních<sup>98</sup> a restitučních zákonů,<sup>99</sup> které jsou cenným příspěvkem k chápání české ústavní identity, a to navzdory skutečnosti, že žádný z těchto zákonů

<sup>91</sup> Masaryk tak například odmítnutí primátu etnokulturní identity a příklon k univerzálním hodnotám pregnančně vyjádřil slovy: „Humanita je náš poslední cíl národní a historický, humanita je program český.“ MASARYK, T. G. *Česká otázka*. Praha: MKP, 2013, s. 250. Havel obdobně s odkazem na Masaryka tvrdil, že: „Jediným možným národním a státním programem je vytvářet dobré lidské společenství [...]“ Citováno podle TABERY, E. *Opuštěná společnost. Česká cesta od Masaryka po Babiše*. Praha: Paseka, 2017, s. 40.

<sup>92</sup> Srov. shora zmíněný návrh Aleše Gerlocha na zdůraznění národní identity v ústavě.

<sup>93</sup> Tento spor mezi důrazem na univerzální liberální demokratické hodnoty a národ, respektive národní zájem je ovšem evergreenem české a československé politiky – stručný přehled těchto bojů ve veřejném prostoru je obsažen v TABERY, E. *Opuštěná společnost. Česká cesta od Masaryka po Babiše*, s. 18–35.

<sup>94</sup> Je třeba si uvědomit, že Komunistická strana vyhrála v roce 1946 v českých zemích (ne na Slovensku) relativně svobodné a demokratické volby.

<sup>95</sup> Nicméně srov. názor Václava Pavlíčka, který tvrdí, že garance české státnosti musí být nacházeny v historickém kontextu a zkušenostech, kterými česká společnost prošla (srov. PAVLÍČEK, V. *O české státnosti: úvahy a polemiky, část 3, Demokratický a laický stát*. Praha, 2009).

<sup>96</sup> Typickým příkladem výkladu reflektujícího dějinný a společenský kontext ústavního vývoje je shora citovaný nálezk Dreithaler (pozn. 33).

<sup>97</sup> Srov. HAVELKOVÁ, B. Resistance to Anti-Discrimination Law in Central and Eastern Europe – a Post-Communist Legacy? *German Law Journal*. 2016, roč. 17, s. 627.

<sup>98</sup> O zachování českých lustračních zákonů srov. např. KOSAŘ, D. Lustration and Lapse of Time: Dealing with the Past in the Czech Republic. *European Constitutional Law Review*. 2008, roč. 4, č. 3, s. 460.

<sup>99</sup> Srov. např. MACKLEM, P. Rybná 9, Praha 1: Restitution and Memory in International Human Rights Law. *European Journal of International Law*. 2005, roč. 16, s. 1.



není součástí ústavního pořádku. Česká republika brání své osobité chápání restitučních zákonů tak úporně, že odmítla implementovat „restituční rozhodnutí“ Výboru OSN pro lidská práva proti České republice,<sup>100</sup> která shledala podmínku státního občanství v rozporu s Mezinárodním paktem o občanských a politických právech.<sup>101</sup> Ze stejného důvodu Česká republika neratifikovala Protokol č. 12 k Evropské úmluvě o lidských právech (obecný zákaz diskriminace), protože se obávala sporů, které by byly schopny oslabit omezený rozsah českých restitučních zákonů.

Dalším příkladem by mohlo být sedm desetiletí československé státnosti a mírové rozdělení Československa, což je pro mnohé rovněž součástí DNA české ústavní identity. S tímto argumentem se ostatně Ústavní soud pokoušel ospravedlnit přijetí zvláštních opatření jako dorovnání slovenských důchodů Čechům do úrovně českých důchodů, které vyvrcholilo kauzou *Landtová* před Soudním dvorem Evropské unie.<sup>102</sup> Je škoda, že se tímto aspektem český Ústavní soud blíže nezabýval v nálezu *Holubec*,<sup>103</sup> protože se jednalo o výjimečnou příležitost rozvést diskusi o české ústavní identitě.

Zmíněné příklady naznačují, že by česká „lidová“ ústavní identita mohla mít jiný základ než její „právní“ protějšek. Stěžejní však je, že nedostatek jakékoli diskuse mezi zastánci právní a lidové ústavní identity výrazně ztěžuje překlenutí rozdílů mezi těmito koncepcemi a zformování všeobecně sdílené a zakořeněné koncepce ústavní identity.

Lze si představit v podstatě dva základní způsoby, jak tyto rozpory překlenout. Oba jsou založeny na dialogu, liší se však směrem, kterým je takový dialog zacílen. Na jedné straně iniciativu může vyvíjet stát a jeho elity, což je způsob, jakým bylo ústavní uvědomění (a potažmo ústavní identita) budováno v poválečném Německu. Klíčový je v tomto ohledu pojem ústavního patriotismu,<sup>104</sup> založený na myšlence, podle níž je nutné z lidí vytvářet občany: tj. zprostředkovat lidu význam základních ústavních hodnot<sup>105</sup> a snažit se, aby tyto hodnoty byly ve společnosti široce sdíleny a respektovány.

Důraz na ústavní patriotismus, byť pod jinou nálepkou, však není toliko německou specialitou. Jak upozorňuje Baroš, i proponent právního konstitucionalismu Walter F. Murphy spojuje udržování ústavních demokracií se starostí o vytváření občanů, tj. o artikulaci liberálně demokratických hodnot občanům, aby se u nich podpořily náležité „návyky srdce“.<sup>106</sup> Ústava tak ani v systému právního konstitucionalismu není pouze právním dokumentem, nýbrž i něčím, co skutečně formuje život celého společenství.

Nástroji, které mají takový stav nastolit, mohou být jak aktivity veřejných intelektuálů, tak i jakási občanská výchova ze strany státu. Jako příklad posléze zmíněného přístupu může sloužit např. zřízení *Bundeszentrale für politische Bildung* v roce 1952.<sup>107</sup> V porevoluční střední Evropě takový důraz na internalizaci liberálně demokratických hodnot kladen

<sup>100</sup> Srov. např. *Adam v. Czech Republic*, CCPR/C/57/D 586/1994, Decision of 23 July 1996, para. 1 2.8; *Blazek et al. v. Czech Republic*, CCPR/C/72/D/857/1999, Decision of 9 Aug. 2001, para. 5.8; *Des Fours Walderode v. Czech Republic*, CCPR/C/73/D/747/1997, Decision of 2 Nov. 2001, para. 8.4.

<sup>101</sup> Srov. blíže KOSAŘ, D. – PETROV, J. Determinants of Compliance Difficulties among 'Good Compliers': Implementation of International Human Rights Rulings in the Czech Republic. *European Journal of International Law*. 2018, roč. 29, č. 2, s. 408–411.

<sup>102</sup> Srov. pozn. 70–75 výše.

<sup>103</sup> Srov. pozn. 40 výše.

<sup>104</sup> Blíže k ústavnímu patriotismu srov. zejm. HABERMAS, J. *Between Facts and Norms: Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy*, s. 491–515 a s. 566–567; MÜLLER, J.-W. *Constitutional Patriotism*. Princeton: Princeton University Press, 2007; či celé zvláštní číslo *International Journal of Constitutional Law* (2008, roč. 6, č. 1).

<sup>105</sup> Specificky pak jde o hodnoty liberální demokracie a nikoliv o etnokulturní identitu.

<sup>106</sup> BAROŠ, J. Blokker, Paul: New Democracies in Crisis? A Comparative Constitutional Study of the Czech Republic, Hungary, Poland, Slovakia and Romania. *Středoevropské politické studie*. 2014, roč. 16, č. 4, s. 348.

<sup>107</sup> V letech 1952–1963 ještě známá jako *Bundeszentrale für Heimatdienst*.

nebyl, což přinášelo riziko, že nůžky mezi ústavními proklamacemi a postoji obyvatelstva zůstanou rozevřeny. Podobně i Baroš<sup>108</sup> si v rámci polemické recenze Blokkerovy knihy<sup>109</sup> klade otázku, zda nejsou „dnešní problémy do značné míry způsobeny absencí výchovy o ústavních základech naší pospolitosti, tj. že ústavní demokracie nebyly schopny, resp. nevěnovaly dostatečnou pozornost právě artikulaci zakládajících hodnot a podpoře pocitů a postojů, které by jim odpovídaly.“

Druhou možností je pak „povolení otežít politična“, tj. jakýsi pokus o prohloubení participace lidu na řešení ústavně-politických otázek. Tímto směrem vedou například návrhy Blokкера, podle něhož by zdůraznění participačních prvků<sup>110</sup> mohlo vyústit v lepší fungování ústavních systémů ve střední Evropě.<sup>111</sup> Jakkoliv Blokker klade důraz na jiné nástroje než čistě na „výchovu k občanství“, panuje mezi ním i autory citovanými v předchozím odstavci shoda na tom, že ústavní demokracie vyžaduje nikoliv pouze *obyvatele* státu, nýbrž i *občany* sdílející základní hodnoty svého politického společenství.

Pakliže nebudou podniknuty kroky v jednom z těchto směrů, zůstávají možnosti pro dialog mezi zmíněnými verzemi české ústavní identity omezené. V českých podmínkách se někteří aktéři ovšem mohou přímo (Parlament) či nepřímo (lid) zasadit o změnu či doplnění ústavního pořádku. Pokud by však taková změna měla ambici nabídnout alternativu k „soudnímu“ pojetí ústavní identity, byla by v mnoha případech<sup>112</sup> dotčena klauzule věčnosti (či širší koncept materiálního ohniska ústavy), což by pravděpodobně vyvolalo konflikt s Ústavním soudem. Poměrně těžkopádnou a nejistou variantu pak představuje možnost, že by judikatura Ústavního soudu byla ovlivněna veřejným míněním, byť zahraniční výzkumy ukazují, že v dlouhodobém horizontu by se vývoj veřejného mínění měl odrazit i ve vývoji ústavněprávní judikatury.<sup>113</sup>

## Závěr

Cílem tohoto článku bylo nastínit kontury ústavní identity České republiky a nalézt její potenciální třecí plochy s právem EU. Ústavní identitu jsme uchopili jako mnohovrstevnatý a dynamický pojem, který je úzce spjat se samotnou existencí daného politického společenství a říká nám hodně o tom, kdo jsme, co nás spojuje a o co usilujeme. Tímto prizmatem jsme nahlédli na českou ústavní identitu a identifikovali jsme její tři legitimní koncepce: 1) úzkou verzi „právní“ ústavní identity, která odpovídá české klauzuli věčnosti tak, jak ji vykládá Ústavní soud, 2) širší verzi „právní“ ústavní identity postavenou na materiálním ohnisku ústavy, jež jde v mnoha aspektech nad rámec české klauzule věčnosti, a 3) „lidovou“ ústavní identitu, jež se opírá primárně o tradiční narativy týkající se for-

<sup>108</sup> BAROŠ, J. Blokker, Paul: *New Democracies in Crisis? A Comparative Constitutional Study of the Czech Republic, Hungary, Poland, Slovakia and Romania*, s. 348.

<sup>109</sup> BLOKKER, P. *New Democracies in Crisis? A Comparative Constitutional Study of the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia* (shora pozn. 85).

<sup>110</sup> Které mohou mít celou řadu forem, včetně (avšak nikoliv pouze) referend, lidových iniciativ apod.

<sup>111</sup> BLOKKER, P. *New Democracies in Crisis? A Comparative Constitutional Study of the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia*, s. 9–11.

<sup>112</sup> Nejméně problematické by z hlediska čl. 9 odst. 2 Ústavy zřejmě bylo „doplnění“ ústavní identity, tj. rozšíření obsahu ústavní identity (např. o akcent na národ, jak navrhol shora citovaný Aleš Gerloch). Snaha o reinterpretaci či dokonce odstranění některého z principů tvořících materiální ohnisko ústavy by však již ke konfliktu s Ústavním soudem velmi pravděpodobně vedla.

<sup>113</sup> Klíčovým textem je v tomto ohledu FRIEDMAN, B. *The Will of the People*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2010. Výsledky Friedmanovy podrobné historické analýzy vztahu mezi „vůli lidu“ a ústavním soudnictvím ve Spojených státech pak potvrzuje i empirická politologická literatura: srov. EPSTEIN, L. – MARTIN, A. D. Does Public Opinion Influence the Supreme Court? Possibly Yes (But We're Not Sure Why). *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*. 2010, roč. 13, č. 2, s. 263–282.

mativních událostí v historii české státnosti, tak jak je vnímají čeští občané a jejich volení zástupci.

Následně jsme dospěli k závěru, že zásadní střet mezi oběma „právními“ koncepcemi ústavní identity, vycházejícími z judikatury Ústavního soudu a ústavněprávní dogmatiky, a právem EU je v dohledné době nepravděpodobný. Za reálnou hrozbu však považujeme rozkol mezi „právním“ a „lidovým“ pojetím české ústavní identity.<sup>114</sup> Těmto rozevírajícím se nůžkám je podle nás nezbytné za každou cenu zabránit, a to „výchovou k občanství“ skrze ústavní patriotismus a/nebo posílením participace lidu na řešení ústavně-politických otázek.

Výhledově se tak jako hlavní úkol všech zainteresovaných aktérů jeví snaha o zahájení dialogu a potažmo překlenutí rozdílů mezi právní a lidovou koncepcí ústavní identity. Cílem tohoto úsilí je nalézt společný základ, nikoliv však nutně nejmenšího společného jmenovatele ani absolutní shodu. Tato diskuse by měla ideálně vyústit v pocit politické sounáležitosti a vést k internalizaci ústavních hodnot obyvatelstvem či jinak řečeno v rozvinutí ústavního patriotismu.<sup>115</sup> který by doplnil etnické a náboženské (v českém kontextu silně ateistické) identity českých občanů. Doposud naneštěstí sbližování těchto dvou pozic v českém veřejném prostoru úspěšné nebylo. Je to škoda už proto, že ústavní identita je dvousečnou zbraní. Pokud bude správně uchopena, představuje příležitost vytvořit nový základ české státnosti a sbližit polarizovanou českou společnost. Na druhé straně však důraz na „jedinou pravou“ národní či ústavní identitu může být nebezpečným rétorickým prostředkem,<sup>116</sup> který má potenciál smysluplný dialog vytěsnit a v konečném důsledku vést k rozdělení společnosti.

<sup>114</sup> Což může posléze vést i k rozkolu mezi „lidovým“ pojetím české právní identity a práva EU.

<sup>115</sup> K ústavnímu patriotismu viz i výše pozn. 104.

<sup>116</sup> Ne náhodou jsou „praotcové“ diskursu o identitě právě nedemokratičtí právníci Carl Schmitt a Carl Bilfinger. K tomu srov. pozn. č. 6.

## GLOSA

# Několik poznámek k jednání o budoucnosti (zachování) Československa v letech 1990–1992

**Vojen Güttler\***

**Abstrakt:** Autor informuje o existenci neformální skupiny politiků a odborníků z českého parlamentu – České národní rady, která v letech 1990–1992 pracovala na návrhu dohody o zásadách státoprávního uspořádání společného státu mezi předsednictvy České národní rady a Slovenské národní rady. Obdobná skupina působila i ve Slovenské republice. Obě strany se setkávaly na společných jednáních a většina z nich se zúčastnil i autor. Česká strana usilovala o funkční federaci, zatímco strana slovenská pledovala pro federaci se silnými konfederálními prvky. Základní principy federace v té době opuštěny nebyly. Předsednictvo Slovenské národní rady však návrh Dohody nepřijalo a jednání tak v té době skončila. Po volbách v červnu 1992, kdy zvítězily ODS v českých zemích a HZDS na Slovensku, nastal zásadní zvrat. Slovenská strana v podstatě prosazovala projekt konfederace. Autor dále uvádí základní politické a ústavní kroky, které nakonec vyústily v ústavní zákon o zániku Československa. V závěru se zamýšlí nad rozumovými i citovými důvody, které hovoří pro i proti rozdělení ČSFR, a uvažuje o tom, zda je uplynulá doba 25 let dostačující k posouzení otázky, zda bylo rozdělení středně velkého státu krokem pozitivním, či nikoliv.

**Klíčová slova:** ČNR, SNR, funkční federace, prvky konfederace, HZDS – konfederace, rozdělení ČSFR – pozitivní, či nikoliv

## 1. Příprava dohody národních parlamentů o zásadách státoprávního uspořádání společného státu

Dne 1. února 1990 jsem nastoupil na ministerstvo spravedlnosti České republiky a k 1. květnu 1990 jsem byl jmenován ředitelem odškodňovacího (rehabilitačního) odboru ministerstva spravedlnosti. Jeho úkolem v podstatě bylo odškodňování bývalých politických vězňů komunistického režimu.

Situace se změnila po volbách v červnu 1990. Ministryně spravedlnosti JUDr. Dagmar Burešová – se kterou jsem se dobře znal ještě z doby před listopadem 1989 – přešla do českého parlamentu (České národní rady) jako jeho předsedkyně. Dohodli jsme se na další součinnosti. Pracoval jsem pro Českou národní radu nejdříve externě, později interně jako politicko-právní poradce předsedkyně ČNR. Mým hlavním úkolem bylo podílet se na zpracovávání návrhu dohody mezi předsednictvem České národní rady a předsednictvem Slovenské národní rady o zásadách státoprávního uspořádání společného státu (pozn. dodávám, že stále ještě na bázi federace).

Mezi informovanou veřejností je známo, že česká strana a slovenská strana uskutečnily řadu jednání; mnohých jsem se jako poradce předsedkyně ČNR dr. Burešové rovněž zúčastnil. Jako příklad uvádím jednání v Praze, Štíříně, Bratislavě, Častej-Papierničke

\* JUDr. Vojen Güttler, Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i. E-mail: pockova@ilaw.cas.cz. Příspěvek vznikl s podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace Ústavu státu a práva AV ČR, v. v. i., RVO: 68378122.

a v Milovech na Českomoravské vysočině. Za českou stranu se kromě předsedkyně dr. Burešové exponoval zejména tehdejší místopředseda České národní rady Jan Kalvoda (po určitou dobu předseda hnutí Občanská demokratická aliance), dále např. Miloslav Výborný (KDU-ČSL), místopředseda vlády České republiky Jan Stráský (v ekonomické oblasti); mezi poradci České národní rady lze jmenovat zejména Zuzanu Chudomelovou (vedoucí kanceláře předsedkyně ČNR a sestru tehdejšího místopředsedy federální vlády Pavla Rychetského, dnešního předsedy Ústavního soudu České republiky), Dušana Hendrycha z Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, Jana Vůjtěcha a Vojena Güttlera z České národní rady. Za stranu slovenskou je třeba uvést zejména předsedu Slovenské národní rady Františka Mikloška (původně Veřejnost proti násilí, později Křesťanskodemokratické hnutí), místopředsedu SNR Ivana Čarnogurského (Křesťanskodemokratické hnutí, bratra slovenského premiéra) a předsedu vlády Slovenské republiky Jána Čarnogurského (KDH); mezi poradce Slovenské národní rady patřili jako výrazné osobnosti Pavel Holländer (pozdější soudce a pak místopředseda Ústavního soudu České republiky) a Ivan Trimaj (pozdější soudce Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky).

Jednání obou stran byla velmi zajímavá, někdy i vypjatá. Častými, výraznými oponenty byli zejména Jan Kalvoda za Českou republiku a Ivan Čarnogurský za Slovenskou republiku. Obecně se jevila snaha české strany o zachování skutečně funkční federace, zatímco strana slovenská tendovala sice k existenci federativního státu, ale se silnými kompetencemi obou republik. Problémy pramenily v četných diskusích i z toho, že mnozí aktéři nebyli právníky, a proto se někdy prosazovaly i představy těžko realizovatelné. Hovořilo se například o konfederaci švýcarského typu, o spolkovém státu po vzoru Německa a podobně. Aktéři někdy argumentovali formálním pojmenováním uváděných států, aniž by si byli uvědomovali, že obsahově (kompetenčně) šlo o státy zásadně federativní. Prostě, setkávali jsme se se záměnami a směřováním pojmu federace, konfederace a spolkový stát.

Zde si dovolím malý exkurs. V této souvislosti si totiž vybavuji poslední předvolební setkání české a slovenské strany v Milovech 8. 2. 1992. V té době již existoval Ústavní soud České a Slovenské Federativní Republiky (od 31. 1. 1992), ve kterém zasedali i novopečení soudci Ivan Trimaj za Slovenskou republiku a Vojen Güttler za Českou republiku. Oba jsme se však – jako dosavadní poradci národních parlamentů – zúčastnili i setkání v Milovech. To se však setkal s výrazným nesouhlasem prof. Jiřího Boguszaka z Právnické fakulty Univerzity Karlovy, neboť federální ústavní soudci by již z povahy věci neměli participovat na jednání národních ústavních orgánů České republiky a Slovenské republiky o budoucnosti společného státu. Přísně vzato, snad měl Boguszak pravdu, a pokud by se byl jeho názor prosadil, pak bychom Milovy prostě opustili. Věc se nakonec vyřešila kuloárně, neboť přítomný místopředseda vlády ČSFR Pavel Rychetský velmi diplomaticky Boguszaka přemluvil a jednání nerušeně pokračovalo dále.

Osobně se mně tehdejší vývoj (tj. ještě před volbami v červnu 1992) jevil relativně pozitivně. Mám za to, že základní principy československého federativního státu ještě v té době plně opuštěny nebyly. Silné diskuse vyvolávaly některé otázky měnové, zejména možné emisní právo republik (šlo vlastně o Slovensko) vydávat do určitého limitu československé koruny. (Někteří účastníci jednání argumentovali údajným příkladem Skotska, které mělo právo vydávat do omezeného rozsahu britské libry.) Nicméně, nakonec se dosavadní jednání na posledním – výše uvedeném – setkání v Milovech 8. 2. 1992 uzavřela a byl přijat návrh Dohody (smlouvy) o zásadách státoprávního uspořádání společného státu Čechů a Slováků. Předsednictvo Slovenské národní rady však uvedený návrh zamítlo a tím v té době jednání skončila.



## 2. Hlavní politické a právní kroky od voleb v červnu 1992 do rozdělení ČSFR

Mezi zainteresovanými občany našeho státu je další vývoj dostatečně známý. Proto stačí pro osvěžení paměti jen krátká rekapitulace hlavních kroků, které se uskutečnily.<sup>1</sup>

- a) Ve dnech 5. 6. a 6. 6. 1992 volby do Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky a do České národní rady a Slovenské národní rady; vítězství Občanské demokratické strany v českých zemích (která trvala na funkční federaci) a výrazné vítězství Hnutí za demokratické Slovensko na Slovensku (které prosazovalo projekt vlastně konfederativní).
- b) Dne 17. 7. 1992 Deklarace Slovenské národní rady o svrchovanosti Slovenské republiky (jako základ suverénního státu slovenského národa).
- c) Dne 20. 7. 1992 abdikace prezidenta ČSFR Václava Havla.
- d) Dne 1. 9. 1992 přijetí Ústavy Slovenské republiky Slovenskou národní radou s účinností od 1. 10. 1992 (jako suverénního a samostatného státu).
- e) Dne 8. 10. 1992 ústavní zákon č. 403/1992 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 143/1968 Sb. o československé federaci.
- f) Dne 13. 11. 1992 ústavní zákon č. 541/1992 Sb. o dělení majetku ČSFR mezi Českou republikou a Slovenskou republikou a jeho přechodu na Českou republiku a Slovenskou republiku (jakožto nástupnické státy ČSFR).
- g) Dne 25. 11. 1992 ústavní zákon č. 542/1992 Sb. o zániku České a Slovenské Federativní Republiky, podle něhož uplynutím dne 31. 12. 1992 zaniká ČSFR (její působnost přechází na Českou republiku a Slovenskou republiku dnem 1. 1. 1993).  
(Jiné související právní předpisy již neuvádím).
- h) Dne 16. 12. 1992 ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb. – Ústava České republiky s účinností dnem 1. 1. 1993.

Zde konstatuji jen holá fakta. Dovolím si však ještě druhý malý exkurs. Na podzim 1992 – kdy již byla známa jednání vedoucích politických špiček obou republik o rozdělení československé federace – se soudkyně Ústavního soudu ČSFR Viera Strážnická obrátila na ostatní soudce Ústavního soudu; zvažovala, zda by Ústavní soud neměl deklarovat (?) výhrady proti zániku ČSFR. O tom se sice vedla krátká kuloární debata, ale bez výsledku. Takovou kompetenci federální ústavní soud neměl a pouhá deklarace by již žádný efekt mít nemohla.

## 3. Lze již po čtvrtstoletí náležitě hodnotit pozitiva a negativa rozdělení ČSFR?

Od rozdělení Československa uplynulo již více než čtvrt století. V té době u mnoha lidí bojovaly rozum, cit a tradice (zvyk). Dnes se situace opticky jeví tak, že rozdělení federace byl krok rozumný. Traduje se např. (ovšem bez záruky), že Václav Klaus ve své době uváděl: proč by se měla federace zabývat problémy, jež se vlastně týkají jen České republiky nebo Slovenské republiky? Proč by měli Češi (byť v rámci federace) řešit otázky přehrad

<sup>1</sup> Srov. GRONSKÝ, Ján. *Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa IV. (1989–1992)*. Praha: Univerzita Karlova, 2001, s. 324 an., 337 an., 345 an., 355 an.; ostatní údaje (bez odkazů) lze považovat za notoricky známé.

Gabčíkovo-Nagymaros a proč by se měli Slováci zajímat o problémy národního parku na Šumavě? Jisté je, že po 25 letech emotivní důvody směřující proti rozdělení státu již do značné míry odezněly. To se týká především té generace našich občanů, která již Československo prakticky neznala. Neexistují však stále ještě určité pochybnosti i povahy racionální? Česká a Slovenská Federativní Republika měla rozlohu asi 127 876 km<sup>2</sup> a obývalo ji asi 15 miliónů 700 tisíc obyvatel (dnešní Česká republika měří cca 78 864 km<sup>2</sup> a obývá ji asi 10 miliónů 500 tisíc obyvatel). Šlo tedy o středně velký stát, větší než např. Holandsko, Belgie, Švýcarsko, Dánsko, Rakousko a Maďarsko, který měl více než 70 let starou zavedenou značku. (Pozn. dnešní pojem Česko někteří cizinci údajně zaměňovali s Čečenskem, což se za dobrou reklamu patrně považovat nedá). Prostě a dobře hlas takové středně velké země je zpravidla slyšet silněji než hlasy států malých.

I po rozdělení Československa jsem několikrát do roka jezdil na Slovensko, kde žije část mé rodiny. V té době jsem více méně pravidelně navštěvoval sídlo Křesťanskodemokratického hnutí v Bratislavě. Byl jsem v kontaktu zejména s Františkem Mikloškem, se kterým jsme se dosti sblížili a občas jsme se osobně setkávali i s tehdejšími předsedou KDH (a po určitou dobu i s předsedou slovenské vlády) Jánem Čarnogurským. Někdy během devadesátých let minulého století jsem se ho tázal, zda je podle jeho názoru šance, že by se obě republiky v budoucnu opět sjednotily. Jeho odpověď byla přibližně následující: Ano, vždyť oba naše státy budou v Evropské unii, každý bude mít na vlajce Evropské unie svoji (symbolickou) hvězdičku a v rámci Evropské unie budou mít naše země k sobě navzájem nepoměrně blíže než evropské země jiné. Nic bližšího už neřekl.

Od té doby uplynulo zhruba 20 let. Dnes je na Slovensku i v českých zemích úplně jiná politická reprezentace a oba státy se rovněž změnily. Ani Evropská unie již není stejná jako v devadesátých letech 20. století. Nabízí se tedy otázka: Není naše zkušenost trvající 25 let od rozdělení federace přece jen ještě příliš krátká? Historicky je to zlomek času. Neměli bychom s hodnocením rozdělení federace a vzniku našich dvou samostatných republik přece jen ještě posečkat? Leč, jak dlouhá by měla být taková další zkušenost? Jaký by byl výsledek takového hodnocení? Budeme moci říci za dalších 25 let, zda jsme v roce 1992 učinili dobře, či nikoliv? Na takové otázky nyní odpovědět nemůžeme, ale to neznamená, že nemáme právo si je klást.

## RECENZE

## Vojáček Ladislav. První československý zákon. Pokus o opožděný komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, 392 s.

Už z titulu je vidět, že profesor Vojáček – autor mnoha rozsáhlých historických děl z různých oblastí práva – si psaním této knihy udělal radost. Samozřejmě se nejedná o komentář v běžném smyslu návodu k použití zákona, autor úvodem vysvětluje, proč pro monografii zvolil tento netradiční podtitul, a předložená monografie by svou formou mohla skutečně komentář připomínat. Systematicky má kniha úvod a dalších osm kapitol označených písmeny, po úvodních třech kapitolách včetně úvodu už máme strukturu textu odpovídající (jakoby komentářově) struktuře „komentovaného“ zákona. Výklad se tedy drží systematiky zákona, zákon má preambuli a pět článků; příslušné kapitoly knihy týkající se jednotlivých článků jsou označeny římskými číslicemi, když mně známý text zákona vyhlášený ve Sbírce má články značené číslicemi arabskými; inu, bude to asi proto, že autor na rozdíl ode mne je historikem, umí pracovat s originálními prameny, a původní *Rašínův* text byl, jak vyplývá, značen skutečně čísly římskými.<sup>1</sup> Na jedné straně se chce podotknout, že tehdejší redakce Sbírky, revoluce nerevoluce, si to asi upravila podle rakouských říšských a českých zemských legislativních zvyklostí. Na druhé straně bych viděl, že autor knihy tím dává trochu najevo svůj vlastní distanc od slova „komentář“ – píše historicky, nikoliv o textu ve Sbírce.

To autorovi dává prostor pro úplně jiný pohled na události dnes právě sto let staré: Konvenční pohled bývá organizován podle toho, co bylo napřed a co potom, co bylo příčinou a co následkem. Svým systematickým přístupem se autor ovšem dostal do úplně jiného pohledu na věc. Musí totiž provést operaci, v právu obvyklou, jež se nazývá subsumpcí. Historická fakta subsumuje pod ten který článek zákona č. 11/1918 Sb., což mu umožňuje ukázat události v jiných než jen časových či kauzálních souvislostech. Když se to vezme čistě prostorově, pak nejvíc textu je přiřazeno preambuli (skoro 90 stran) a potom poslednímu článku (skoro 140 stran). Což naprosto není náhodné – kam jinam než k preambuli přiřadit výklad samotných pramenů myšlenek české samostatnosti a následně státního spojení s národem slovenským, tedy proudy už století devatenáctého, a kde jinde než u posledního článku „*Národnímu výboru se ukládá, aby tento zákon provedl*“ poskytnout výklad veškerých praktických kroků po 28. říjnu, jež byly nezbytné ke konstitování státní moci a jejích orgánů, k zapojení dříve zalitavských, a tudíž úplně jinak spravovaných zemí Slovenska a Podkarpatské Rusi, nebo celé problematiky státních hranic, to vše po nezbytném výkladu geopolitických důsledků právě skončené války.<sup>2</sup>

Je třeba ocenit, jakou pozornost autor věnuje historickým faktům, a struktura mu umožňuje třeba i touž skutečnost uvést v různých souvislostech: Kromě jednotlivých komentovaných článků je tady k dispozici třeba přepečlivá analýza jednotlivých verzí textu zákona a všeho, co je k jejich genezi známo.<sup>3</sup> To samozřejmě přináší i další obsahové poznatky. Velkou pozornost věnuje osobnostem, které v událostech války a osvobození hrály roli –

<sup>1</sup> VOJÁČEK, L. *První československý zákon. Pokus o opožděný komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 40 an.

<sup>2</sup> Ibidem, s. 203.

<sup>3</sup> Ibidem, s. 44.

jmenný rejstřík čítá úctyhodných sedm stran. Jen bych řekl, že bizarní postava jménem *Coudenhove-Kalergi*, uvedená v souvislosti s poválečným hledáním mezinárodního zakončení Československa, vypadá významněji, než asi odpovídalo skutečnosti.<sup>4</sup> I když vím, že dotyčný je Evropskou unií docela oficiálně ikonizován coby předchůdce myšlenky evropské integrace, tak ten jeho spis *Panevropa* (česky 1926) jsem odložil, jakmile jsem se tam dočetl, že budoucí Evropané se budou vyznačovat snědou barvou pleti, prý asi jako dnešní Egypťané, a nepochybně též příjemně nízkou inteligencí, jelikož budou ovládáni jakýmsi elitami, které se mezi nimi hned poznají; takže ani nemohu referovat, z čeho chtěl *Coudenhove-Kalergi* tu vábnou novou rasu vykřížlit, nebo jaký jazyk a kulturu by jí přisoudil.

Asi nejvíce komentářově strážnou pak tedy je ta prostřední část, kapitoly určené podle prvních čtyřech článků zákona č. 11/1918 Sb.

U článku prvního (*státní formu určí Národní shromáždění...*) autor upozorňuje, že určením státní formy se mínilo jediné, a tím bylo tehdy ještě naprosto ne samozřejmé rozhodování mezi monarchií a republikou; další „jemnosti“ o konkrétním utváření státní moci a o tom, že republikánských forem je řada, jako by tehdy byly úplně pod prahem vnímání, anebo jako by byly samozřejmé. Což ovšem úplně tak ani dobově nebylo, hlavní pozornost ve svém právním rozboru článku autor věnuje tomu aspektu, že článek vlastně obsahuje zmocnění pro budoucí Národní shromáždění ve srozumění s orgánem zahraničního odboje. A to už svým způsobem znamená, že takto zmocněným orgánům se nedává až tak úplně volné uvážení – byly zde známé politické dokumenty, ty obsahovaly obecné politické proklamace, odkazy na historická fakta a tradice, je tedy snad v tomto zmocnění i obsažen pokyn, aby budoucí stát byl konfigurován konformně s těmito obsahovými postuláty. Vždyť když se lid různými formami přihlásil k myšlence samostatnosti a k usilování o ni, bylo to právě proto, že ony postuláty aproboval.

Článek druhý, o prozatímním zachování v platnosti dosavadních říšských i zemských zákonů, je tou vlastní recepční normou, a proto je určité v právníkové literatuře z celého zákona nejvíce frekventován. Dosavadní předpisy nadále platí nikoliv proto, že byly v řádné proceduře přijaty a promulgovány orgány k tomu v příslušné době oprávněnými, nýbrž jen proto, že orgány nového státu je za platné prohlásily. Je to tudíž projev tvorby zcela nového právního řádu. To samo o sobě ovšem nemohlo překonat fakt nejednotnosti právního řádu na celém území a tento problém ve stejné době nastal u více států, v nichž dokonce rozdíly mezi součástmi nového státního celku mohly být významnější než v Československu, a to nejen pokud jde o právní kulturu, ale v podmínkách života vůbec. Více než těmto srovnáním se ale autor věnuje obsahu obou přejatých právních řádů, z nichž právě ten uherský nesl stopy neúspěšných snah o kodifikaci ještě z doby monarchie. Proto autor přidává, pod prostým nadpisem *Neúspěch unifikace*, ještě úvahy i k tomuto velkému tématu první republiky: Jakkoliv zde původně byly i představy o prostém rozšíření práva platného v českých zemích na zbytek republiky, v demokratických poměrech něco takového asi objektivně možné nebylo a brzy to bylo uznáno. Touto cestou se šlo jen na malých územích Hlučínska, Valticka a Vitorazska, kde navíc nikdy neplatilo právo uherské, výchozí stav byl tedy mnohem příbuznější.

Třetí článek zákona (*úřady samosprávné, státní atd. jsou podřízeny Národnímu výboru*) se z jistého hlediska jeví i jako nadbytečný – totéž totiž vyplývá už z předchozího článku o recepci práva, jako součást práva byly přece recipovány i normy kompetenční. A důka-

<sup>4</sup> Ibidem, s. 209–211.

zem toho nakonec je i to, že zákon č. 11/1918 Sb. vůbec nemluví o soudech a také nevznikly žádné pochybnosti o jejich trvání. Autor poskytuje celkový přehled toho, jak z organizačního hlediska vypadal státní aparát včetně soudnictví zděděný po té které části monarchie, a zabývá se situací na Slovensku spojenou s tím, že mnoho profesí nejen ve veřejné sféře bylo nutné nahradit personálem z českých zemí. Výsledky tohoto nutného opatření hodnotím myslím naprosto střizlivě, nevyhnutelnost personálního nasazení ve vysokých počtech byla daná tím, že veškeré funkce byly obsazeny Maďary, kteří k popřevratovému stavu měli masově odmítavý postoj do té míry, že svoje pozice i opouštěli. Autor s použitím údajů Vavro Šrobára uvádí něco symptomatického: V uherských župách na Slovensku byly v letech 1913 a 1918 pořízeny jakési seznamy osob, o nichž bylo známo, že jsou angažovány ve slovenském národním hnutí. Seznamy jsou jistě nekompletní, ale přesto – v celém státním aparátu byl takto ocejchován jen jeden kancelářský sluha, jeden železniční kontrolor, jeden plukovní lékař a jedna paní na poště. Vedle velké řady lidí v různých občanských profesích, intelligence, obchodu nebo řemesel tento počet čtyř osob indikuje, že v Uhrách tehdy museli mít před branami státního aparátu hodně účinné protislovenské filtry.<sup>5</sup>

Osobně vysoce sympatické mi je to, že autor nepřešel mlčením lakonický článek čtvrtý (*zákon nabývá účinnosti dnešním dnem*). Především je zde informace, že v celém schvalovacím procesu se pracovalo se slovem *platnost*, a podle všeho to byla opět až redakce Sbírky, která slovo zaměnila za jistě správné *účinnost*. Je to v souladu nejen s dnešními učebnicemi, nýbrž jak autor dokládá i se zákonem č. 1/1918 Sb., jímž se upravuje vyhlášení zákonů a nařízení – tento zákon sice nepodává legální definici ani platnosti, ani účinnosti, ale používá termín *účinnost* tak, že celkem neponechává pochybnost; účinnosti zákony nabývají 30 dnů po vyhlášení, pokud sám zákon nestanoví jinak. Nicméně autor uvádí řadu dokladů toho, že i později Sbírka uváděla oba termíny poněkud *promiscue*. Což asi nijak nemátlo právníky ovlivněné normativismem, jelikož pojem účinnosti do normativistického uvažování vůbec nepatří: „*Je z kauzálního světa příčin a následků [...] právní norma prostě platí, tedy je normou, (nebo ,neplatí‘, a pak vlastně normou není). [...] Když to tedy obrátíme, ustanovení již publikovaného předpisu s odloženou účinností pro normativisty stále nebyla ,platná‘, normativně neexistovala, právními normami vůbec nebyla.*“<sup>6</sup>

Závěr knihy je jen dvoustránkový, a to zdůrazňuji proto, že napsat závěr krátký, ale obsažný je, jak víme, umění. Závěr je tematicky širší než sám titul knihy, když samozřejmě totéž platí o celém obsahu monografie: jedná se v něm vlastně o hodnocení celého období první republiky. Tak jako autor ve svých závěrech se nesnaží redukovat text knihy do metainformace o něm (k tomu slouží úplně jiných pár stránek pod titulem *Shrnutí*), tak ani já se nebudu snažit v recenzi předat jeho závěry dál snad v jediné větě. Místo toho řeknu, že kniha množstvím informací v nich obsažených dokládá to, že první republiku si nelze idealizovat tak, jak vypadá ve filmech zvaných pro pamětníky. V těch filmech to totiž zpravidla vypadá tak, jako by žádná politika ani nebyla a stát fungoval jaksi samozřejmě a automaticky, tudíž lidé si na jeho nijak nerušícím pozadí jen mezi sebou řešili záležitosti, které bývají zápletkou oněch filmů.

Jan Bárta\*

<sup>5</sup> Ibidem, s. 198.

<sup>6</sup> Ibidem, s. 201.

\* JUDr. Jan Bárta, CSc., Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i. E-mail: jan.barta@ilaw.cas.cz. Příspěvek vznikl s podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace Ústavu státu a práva AV ČR, v. v. i., RVO: 68378122.



## Shawová Julia. Iluze paměti. Falešné vzpomínky a proč jim věříme. Praha: Paseka, 2017, 287 s.

Právníci bývají pyšní na svoji paměť. Často k tomu mají i dobré důvody: paměť jim zpravidla dobře slouží, kdeco dokáží z hlavy odcitovat a někdy tím i někoho ohromit. Mnohé pak živí, většinu pak vůbec ne špatně. Ostatně, pro právníky často představuje i nutnou podmínku úspěchu: na řadě zkoušek vyučující stále vyžadují, aby studenti dokázali z paměti odcitovat příslušné paragrafy. Prý proto, že to tak chodí i v právní praxi. I když většina právníků, soudci počínaje a advokáty konče, k soudu chodí s ÚZky, mnohdy podtrhanými ještě z dob svého studia, dobře fungující paměť se jim pochopitelně hodí. Co vypovídal první svědek, jak na to reagoval státní zástupce, co jsme psali do vyjádření k žalobě? Vše z toho se sice dá někde dohledat, znát to z paměti ovšem představuje nespornou výhodu. Právníci přitom běžně nespolehají jen na paměť svoji či svých studovaných kolegů, ale i právních laiků, typicky svědků či porotců.

Připustit si, že se paměť může mýlit, není nijak převratné. V obecnosti to přiznáme zcela bez zábran, na paměť svědků si dost možná sami rádi zanádáme, protože nám jejich nepřesné vzpomínky nebo neschopnost si vybavit např. tvář pachatele prohrály případ. Největším testem důvěry v paměť představuje nicméně otázka, zda připustíme, že se i *naše* paměť mýlí. A to nikoli zcela výjimečně, ale vlastně docela pravidelně, předvídatelně a někdy dokonce kvůli tomu, že nás vhodnými otázkami druhí přiměli zkreslit svoje vzpomínky, aniž bychom si toho vůbec byli vědomi.

Ať už od své paměti nemáme žádná velká očekávání, nebo si na ní naopak zakládáme, kniha forenzní psycholožky *Julie Shawové* nám pomůže pochopit, proč paměť často selhává, proč si vytváříme falešné vzpomínky a proč jim věříme, jako by odrážely skutečnost. Nejde přitom o čtení nijak bulvární. Text sice plyne hladce, kapitoly jsou nedlouhé a autorka mnohdy sahá po populárních příkladech a metaforách. Kniha ovšem stojí na desítkách přísně vědeckých studií o fungování paměti, které vědecká komunita za posledních více než padesát let nashromáždila.

Již jsme zmínili, v čem je recenzovaná kniha důležitá pro právníky: ve své práci neustále pracují se vzpomínkami svými i svědků, setkávají se s oběťmi, které si živě vybavují zážitky, z nichž se některé nikdy nestaly, jejich klienti se jim mohou v upřímném přesvědčení přiznat k něčemu, co nikdy nespáchali. Znít to jak z detektivky? Možná. Vše se ovšem zakládá na vědeckých studiích, které je lepší znát, než ignorovat. Co bychom tedy podle *Julie Shawové* měli o fungování paměti vědět?

Zejména to, že paměť trpí celou řadou chyb. Způsobují je různé důvody (fyziologická struktura našeho mozku, chemické procesy v něm či naše interakce s druhými lidmi), ale výsledek bývá podobný: naši paměť zkreslují. Jaké chyby jsou podle *Julie Shawové* ty nejčastější, které vědecká komunita prokázala?

1) Zapomínáme zdroje událostí. Jsme tak například přesvědčeni, že si pamatujeme zážitek z doby, kdy nám ještě nebyly ani dva roky, někteří dokonce mají živé vzpomínky na své narození. Vědci ovšem dokázali, že dětský mozek není schopen si tyto rané zážitky zapamatovat až do dospělosti (říká se tomu dětská anamnéza a souvisí s tím, že mozek ještě není dostatečně vyvinut; nejzazší moment, kdy jsme schopni si něco pamatovat až do dospělosti, vědci umísťují zhruba do věku 3,5 let, byť někteří argumentují už pro věk 2 let). To nám ovšem nebrání v tom, abychom informace z fotografií či vyprávění našich rodičů bezděčně přeměnili ve své vlastní vzpomínky.

2) Klamou nás naše smysly. Do paměti ukládáme informace, které předtím prošly smysly. A to nikoli jen smysly základními (zrak, sluch, čich, hmat, chuť), ale i naším vyhodnocením působení gravitace, vnější a vnitřní teploty, vlhkosti, únavy, polohy našeho těla, napětí ve svalech atd. Všechny tyto informace zpracováváme současně. Navíc vše poměřujeme naší pamětí, tj. zkušenostmi, které v ní máme uloženy, na jejichž základě dělá náš mozek neustále poučené odhady o tom, co se děje a co máme považovat za důležité a co nikoli. Žádný z našich smyslů přitom není neomylný, takže chyba na kterémkoli z našich přijímačů ovlivňuje hned od počátku kvalitu naší vzpomínky. Mnohé chyby ve vzpomínkách tedy vznikají současně s nimi samými.

Podle jedné studie například pokud mají lidé posoudit tvář podezřelého, tváře, které považují za nedůvěryhodné, považují častěji za vinné či k verdiktu viny požadují méně důkazů. V závislosti na tváři údajného pachatele pak vynášeli účastníci studie zásadně odlišné rozsudky při zcela totožném souboru důkazů. Vinu tedy zjevně posuzovali podle svých předsudků, a nikoli předložených fakt. Tuto chybovost přitom náš mozek bude považovat za standard a bude ji uplatňovat ve všech budoucích případech, neboť jakmile už byl jednou oklamán, bude tuto chybu uplatňovat, dokud ji něco důvěryhodně nezpochybní.

3) Příliš málo, nebo příliš mnoho emocí. Naši schopnost si pamatovat ovlivňuje míra vybuzení či vzrušení, kterou v dané situaci zažíváme. Neplatí přitom ovšem intuitivní úvaha, že s čím více vybuzení či obecně emocí je pro nás situace spojená, tím lépe si ji pamatujeme (ať jde o zážitky navýsost příjemné, nebo traumata). Platí tu naopak obrácená Gaussova křivka: nejvíce si pamatujeme situace s přiměřeným množstvím emocí, ty zcela bez emocí, nebo emocemi naopak prosycené, si pamatujeme značně zkresleně. Při těch velmi silně prožívaných se zužuje záběr naší paměti, takže i když jsme si po události schopni přesně vybavit klíčové informace, obvykle si špatně pamatujeme její kontext. Pokud se tedy staneme např. svědky bankovní loupeže, bezpečně si budeme pamatovat zbraň, kterou nás lupiči ohrožovali, ostatní informace (jejich obličej, počet, kam utekli atd.) si ale už pamatovat příliš přesně nebudeme (jde o situaci natolik typickou, že má už i své označení: efekt zaměření pozornosti na zbraň). Stav silného emočního vybuzení (např. strach) totiž bohužel nezaměřuje naši pozornost na skutečnosti, které bychom si v budoucnu potřebovali vybavit. Právě proto je třeba paměti svědků násilných trestných činů, sexuálních zločinů a jiných emocionálně vyčerpávajících situací přistupovat se zdravou skepsí.

4) Špatně odhadujeme čas. Vnímáme ho pomocí naší paměti: uchováváme v ní informace o tom, v jakém pořadí šly události po sobě, což nám umožňuje vyvozovat, jak dlouho trvaly. Schopnost předvídat, co se bude dít, zásadním způsobem souvisí se schopností zařazovat jednotlivé události do širšího kontextu. Mnozí lidé notoricky chodí pozdě, a to podle vědců právě proto, že si špatně pamatují, kolik času jim v minulosti jednotlivé úkony trvaly a že je třeba věnovat čas také přesunu z jednoho úkolu na druhý, nebo odpočívání mezi nimi. Pokud špatně odhadujeme čas, podléhají tomuto zkreslení naše vzpomínky hned v okamžiku svého vzniku. Navíc máme podle jiné studie tendenci děje, které se staly před méně než třemi lety, pokládat za starší, než skutečně jsou, kdežto události starší tři let pociťujeme jako mladší, než kdy se skutečně staly.

5) Vzpomínky se mohou kontaminovat, kdykoli si je vybavíme. Všechny informace, které si pamatujeme, musí být uloženy v mozku. Neurony se spojují do řetězců, které se tvarují a přetváří na základě nových zkušeností. To nám umožňuje adaptovat se na nové situace a měnit své předchozí názory. Má to ale i svou odvrácenou stránku: při každém

vzpomínání si podle jedné vědecké studie vzpomínku vybavíme, prozkoumáme ji a pak ji znovu celou vytvoříme a uložíme. Jako když bychom z kartotéky v knihovně vyndali kartičku, přečetli si ji, zničili ji, znovu vytvořili a tu vložili zpátky do kartotéky. A to se děje pokaždé, kdy si na cokoli vzpomeneme. Pokud tedy při rozhovoru s kamarádem či výsledku podezřelého nebo svědka vneseme do jejich paměti záměrně či nevědomky nepřesnou informaci, může dojít ke změně otisku vzpomínek v mozku. Každá událost je tedy pokaždé, když je vyvolána z paměti, ohrožena zkreslením a zapomínáním. Na biochemické úrovni podobně působí Rohypnol, který závažně poškozuje vzpomínky na děje, které se člověku stanou po jejich požití. Proto si například pacienti v nemocnici nepamatují průběh operace, jakkoli byli při vědomí a komunikovali se svým okolím. Navíc, při pokusech na myších vědci už dokázali změnou fyzické struktury mozku vytvořit falešnou vzpomínku či klamně spárovat staré vzpomínky s novými situacemi. Náš mozek také občas naši vzpomínku dotvoří (zřejmě proto, že si jednotlivé části vzpomínky ukládá na různých místech), vytvoří klamný vzpomínkový zážitek. Máme pocit, že se někdo účastnil akce, na které jsme byli, a protože tam opravdu být mohl, začneme si postupně myslet, že tam skutečně byl.

6) Mnoha věcí si prostě nevšimneme, a navíc to popíráme. Abychom si cokoli zapamatovali, musíme tomu věnovat pozornost. Pozornost je tmelem mezi skutečností a vzpomínkou, bez ní si nic pamatovat nebudeme. Zaměřit na něco pozornost ovšem předpokládá být slepý k celé řadě dalších informací (naším pocitům, myšlenkám, požadavkům našeho těla...). Skvělou ukázkou této slepoty je studie *Daniela Simonse a Christophera Chabrise* z roku 1999, ve které téměř polovina účastníků tak zaujatě sledovala skupinu hráčů basketbalu a počítali počet jejich příhrávek, že si nevšimli, že mezi nimi pomalým krokem prošla – gorila. Na této slepotě vůči změně, jak se odborně nazývá, se podílí jak omezená schopnost vnímat svět smysly, tak omezená kapacita naší krátkodobé paměti. V ní dokážeme udržet jen 5 až 9 jednotek, takže z komplikovaného výjevu musíme pečlivě vybírat, co budeme vnímat a pamatovat si. Mnohé detaily, které se ovšem v budoucnu mohou ukázat jako klíčové, musíme odřezávat. Je to, jako bychom si místnost prohlíželi jen úzkým kuzelem baterky. Trpíme přitom také „slepotou vůči slepotě ke změně“, tj. jsme přesvědčeni, že vnímáme situaci celou, i když tomu tak ve skutečnosti není. V jedné studii účastníci mluvili s chodcem, který se ztratil a ptal se na cestu. Během rozhovoru s nimi se na krátko vzdálil a nahradila ho jiná osoba. Naprostá většina účastníků si byla jistá, že by si změny všimli. Ale nevšimli. Co z toho podle *Julie Shawové* plyne? Že „*nadhodnocujeme své schopnosti zpracovat živou scénu a podceňujeme svou vlastní slepotu vůči změně*“.

7) Policisté nedokáží s omezeními lidské paměti pracovat lépe než ostatní. Vina má být v trestních řízeních dokázaná nade vší pochybnost. Sehnat odpovídající důkazy obvykle bývá úkol policie. Jak se ale dozvídáme, je to prakticky nesplnitelný úkol, protože to předpokládá pospojování mnohých střípků z minulosti tak, aby složily nezpochybnitelný obraz. Paměť je ovšem, jak se dozvídáme, zřídka bezchybná a spolehlivá. Jsou na to policisté připraveni? Nezdá se. Výzkum mezi britskými policisty ukázal, že nejenže trpí mylnými představami o vztahu psychologie a práva stejně často jako veřejnost, ale jsou si nadto svými názory jistější.

Jejich práce přitom má velké dopady na životy konkrétních lidí. Jak ukazuje např. organizace *Innocence Project*, jen v USA bylo nejméně 337 lidí odsouzeno na základě nepřesných důkazů, což se podařilo dokázat pomocí testů DNA. Špatná paměť hrála roli nejméně v 75 % těchto případů. Při následné analýze těchto případů se ukazuje, že vyšetřovatelé dělali všechno proto, aby pachatele usvědčili. Ať už záměrně nebo bezděčně,

nadhodnocovali význam některých skutečností a podceňovali či přehlíželi jiné. Zdánlivé maličkosti, které ale každému z těchto posléze propuštěných lidí sebrali v průměru 14 let života.

8) Považujeme se za inteligentnější, přitažlivější a schopnější, než jaký je průměr. Tato přílišná sebedůvěra či iluze nadřazenosti, jak o ní vědci píší, je považována za jedno z nejstálejších, nejsilnějších a nejrozšířenějších kognitivních zkreslení, kterým vůbec trpíme. Přeceňujeme své dobré vlastnosti a podceňujeme ty záporné, což nutně souvisí s naší pamětí – dobré vlastnosti považujeme za dobré, respektive za tak dobré, protože si pamatujeme situace, kdy jsme je osvědčili. Podobně tak si práci (třeba tu v domácnosti), kterou jsme udělali my, pamatujeme daleko lépe než tu, kterou udělal někdo jiný. Jsme přesvědčeni, že o svých blízkých toho víme více, než oni o nás; ostatně, zatímco naše myšlenky a pocity jsou složité, ty lidí v našem okolí nikoli. Podobně tak policisté rádi pozapomenou na to, kolikrát si od podezřelých vynutili falešná přiznání, ale daleko lépe si pamatují, kolik lidí se přiznalo dobrovolně. Jsou sebejistí v tom, že se jim podařilo najít správné pachatele a rozpoznat vinu či nevinu. Podobně jako banky před finanční krizí přeceňovaly své úspěchy a přehlížely rizika a přicházející špatné zprávy. Ačkoli víme, že můžeme zapomenout, systematicky podceňujeme, kolik toho skutečně zapomeneme. Přičemž naše sebedůvěra se s odstupem času nesnižuje, ale zvyšuje (čehož využívají například firmy, které prodlužují období, během kterého můžeme zboží bezplatně vrátit, neboť ví, že nás tím snáze přesvědčí si ho „na zkoušku“ vzít a posléze zapomenout vrátit).

Má to i další významnou souvislost: neschopnost vzájemného dialogu. Jiná studie ukázala, že ať už jsme liberálové či konzervativci, nebo zastánci či odpůrci potratů, máme pocit, že toho o druhé straně víme víc než oni o nás. Odborně se tomu říká klam asymetrických znalostí a spolehlivě blokuje debatu, neboť v kombinaci s přesvědčením o své nadřazenosti vede k přesvědčení, že nejenže máme pravdu, ale že druhá strana se nás ani nesnaží pochopit, protože kdyby se o to pokusila, už by byla na naší straně. Je zjevné, že s takovýmto nastavením nedává smysl druhé už ani vážně poslouchat. Co by nám také mohli říct zajímavého, že? Přílišná (sebe)důvěra by tedy měla fungovat zejména jako varování, že si plně neuvědomujeme zkreslení našeho vnímání i paměti a že příslušná vzpomínka je příliš dobrá na to, aby byla pravdivá.

9) Verbalizace někdy škodí. Pokud jsme svědky trestného činu (či jakékoli jiné události) a svůj zážitek se pokusíme převést do slov (např. popsat pachatele), šance, že ho pak na fotografii skutečně poznáme, výrazně poklesne (podle jednoho výzkumu více než 2x). Při převádění obrazů do slov totiž vždy vypícháme jen některé rysy, čímž zploštíme svoji vizuální vzpomínku obsahující všechny detaily. Týká se to i dalších špatně uchopitelných věcí, jako je třeba hudba, popis cesty nebo emocionální úsudek. Neplatí to ovšem u vzpomínek, které měly původně formu slov – například seznamy. Pro udržení vzpomínek nám přitom nepomohou ani fotografie, jakkoli ty zachovávají detaily, které verbalizací ztrácíme. Stačí, když nám někdo ukáže fotografii, a to místa obyčejného či velmi netypického, a zvýší tím šanci, že si o týden až dva později budeme myslet, že jsme na těchto místech byli. Pokud nám ukáží fotomontáž, na které děláme něco, co se nestalo, vytvoříme si na ni vzpomínku a může pro nás později být těžké oddělit vzpomínku na fotografii od vzpomínky na události, které se opravdu staly.

S fotografiemi je spojena ještě ta potíž, že zpravidla s nimi neumíme dobře spojit tváře lidí, kteří na nich jsou. I příslušníci bezpečnostních složek často chybují a ve 14 % případů akceptují falešné fotografie, obyčejní svědci pak v téměř 50 % případů nedokázali podle jiné studie určit fotografii osoby, kterou těsně předtím viděli. I po nich ovšem policie

zpravidla požaduje, aby dokázali pachatele přesně identifikovat, a řada soudních případů stojí právě na osobě korunního svědka. Celou situaci navíc komplikuje skutečnost, že příslušníky jiných ras identifikujeme zřetelně obtížněji (podléháme tzv. efektu jiné rasy, *own-race bias*). Na základě těchto zkušeností dává smysl se řídit pravidlem jeden svědek – žádný svědek.

10) Škodíme si *multitaskingem*. Nikdo nedokáže opravdu zvládat *multitasking*, tj. dělat kvalitně více věcí najednou. Místo něj rychle přepínáme mezi více úkoly, neplníme je zároveň, přičemž přepínání nás zahlcuje, snižuje naši efektivitu a vyčerpává náš mozek. Používání sociálních médií ve škole pak například zřetelně koreluje s horším prospěchem. Naše krátkodobá paměť totiž udrží jen velmi málo informací a mají-li spolu naše neurony komunikovat, což nám umožňuje se věnovat konkrétní myšlence, nemohou se současně věnovat myšlence jiné. Dokážeme se, pravda, zároveň věnovat činnosti, která vyžaduje zapojení jiné části mozku, jako je například chůze, nikoli však myšlení na dvě věci zároveň. Právě proto, že nejsme skutečného *multitaskingu* schopni, nesnižuje nehodovost to, že během jízdy používáme *hands-free*, protože mozková kapacita, kterou potřebujeme na řízení, je spotřebovaná na rozhovor s druhým člověkem. Používání *hands-free* bývá ve skutečnosti podobně nebezpečné jako jízda v opilosti.

11) Konformitu nadřazujeme své paměti. Lidé nejsou jen bytosti společenské, jak víme minimálně od *Aristotela*, ale i značně konformní. Chtějí být zadobře s ostatními a příliš nevyčínat, a to i pokud musí v sobě něco zapřít. 75 % účastníků známého *Aschova* experimentu z roku 1956 proto raději souhlasilo se zbytkem skupiny, že čára, kterou vidí, je jinak dlouhá, než si myslí, i když měli pravdu. Buď nechceme druhé svojí volbou rozhněvat, nebo si vážně myslíme, že mají víc informací k tomu, aby správně rozhodli, a my se jen přidáme. Členství ve skupině nás tak např. podle psychologa *Dana Arielyho* činí předvídatelně iracionálními, a to v dobrém (nebudeme např. porušovat zákon, pokud to nedělají ostatní členové naší sociální skupiny) i zlém (zákon přestoupíme právě proto, že to dělají ostatní). I proto dává smysl držet svědky jedné události odděleně, aby v rozhovoru nepřibližovali své výpovědi tomu, co viděli ostatní.

12) Zřejmě nejděsivější fenomén se pak vědecky nazývá konfabulace a označuje vznik vzpomínek na zážitky a události, které se nikdy nestaly. Pokud někdo, komu nemáme důvod zásadně nedůvěřovat, zmíní zážitek z naší minulosti, na který nejenže nemáme žádné vzpomínky, ale který se vůbec nestal, jsme schopni si postupně vzpomínky na tento zážitek vytvořit a posléze jim i začít věřit. Nepřebíráme přitom pouze informace, které nám říká druhý, dokážeme se na daný zážitek „rozpomenout“ a přinášet podrobnosti o tom, jak vypadal náš dětský kolotoč, jak byl oblečen kdo na svatbě, kde jsme prý rozlili velkou mísu punče, nebo jaké to bylo, když jsme spáchali zločin (loupež či krádež) a dostali se do kontaktu s policií. Nelze to zřejmě udělat zcela proti naší vůli, musíme se snažit si na danou událost vzpomenout a snažit se představit si sebe v dané situaci – třeba jaké to bylo, když jsme tehdy ukradli peněženku. Stačí k tomu ovšem jen několik krátkých cvičení představitivosti, která může lehce vyvolat šikovný vyšetřovatel, psycholog, učitel či pachatel. Dle výzkumů si přitom plnohodnotnou vzpomínku na domnělý trestný čin či jinou emocionální událost vybavilo 70 % účastníků studie.

Co si z recenzované knihy odnést víc než vědomí toho, jak nedokonale funguje naše paměť? Snad několik tipů, jak limitům své paměti vzdorovat. Fakta si zapamatujeme tím lépe, čím jsou nečekanější. Značně pomáhají nejrůznější mnemotechnické pomůcky. I když naše krátkodobá paměť dokáže udržet jen pět až devět položek, můžeme ovlivnit, jestli za položku při učení budeme považovat jednotlivé číslice (např. 3), nebo jejich kom-

binace (38, 420 či 1918), čímž můžeme svoji paměť značně rozšířit. Audionahrávky, které nás mají ve spánku povzbuzovat k tomu, abychom se naučili nový jazyk, stali se úspěšnými či zhubli, podle výzkumů nefungují. Jediní, kdo z nich profitují, jsou jejich prodejci. Také nás může utěšovat, že před zkreslením vzpomínek nejsou uchráněni ani lidé s fotografickou pamětí – trpí jím zhruba stejně jako my ostatní.

Kniha nás také může učit jisté shovívavosti. Lidé, kteří lžou, možná nelžou záměrně, ale věci si prostě jen špatně pamatují. Mnozí, nikoli jen právníci, si na své paměti zakládají. Pro řadu představují jejich vzpomínky důležitý zdroj vlastní identity, rozumění tomu, kdo jsou a v čem jsou dobří.<sup>1</sup> Výzkumy paměti nás ovšem učí, že pokud někdo něco říká sebejistě, s mnoha podrobnostmi či emocemi, ještě to vůbec neznamená, že se to opravdu stalo. Samo toto vědomí může ušetřit mnoho omylů v soudních síních, školách i v mezilidských vztazích. Spolehlivosti lidské paměti budeme rozumět daleko lépe, když k ní budeme přistupovat jako ke stránce Wikipedie: můžeme do ní vstoupit a něco v ní změnit, totéž mohou ale dělat i jiní lidé. Ať se nám to líbí, nebo ne.

Michal Urban\*

---

<sup>1</sup> Mimočodem, právě na období, kdy se utvářela, si udržujeme vůbec nejživější vzpomínky. U dívek to podle studie bývá mezi 13.–14. rokem života, u mužů mezi 15.–18. rokem. Právě tyto vzpomínky jsou ty, které nás definovaly.

\* JUDr. Mgr. Michal Urban, Ph.D., Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: urban@prf.cuni.cz.



## Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

### Fórum o právní spolupráci v projektu „Pás a cesta“. Peking, 2. a 3. července 2018

Počátkem července 2018 zorganizovalo čínské ministerstvo zahraničních věcí ve spolupráci s Čínskou společností pro studium práva (中国法学会) fórum o právní spolupráci v projektu *Pás a cesta* (一带一路).<sup>1</sup> Počin jistě chvályhodný, protože od vyhlášení této iniciativy prezidentem *Si Ťin-pchingem* v roce 2013 jsme slyšeli mnoho politických deklarací, ale právní rámec zamýšleného projektu nám unikal. Generální tajemník Haagské konference o mezinárodním právu soukromém *Christophe Bernasconi* dokonce prohlásil, že projekt dosud žádná právní pravidla nemá a že je v zájmu Číny a všech zúčastněných načas je vytvořit. Projekt názvem částečně navazuje na středověkou Hedvábnou cestu, po níž probíhal obchod mezi čínskou říší, Mezopotámií, Persií, Indií a Itálií. V nové podobě má být obchodní tepna nejen modernizována, ale také rozšířena o námořní dimenzi v Asii, Evropě a Africe.

Fórum zahájil ministr zahraničních věcí ČLR *Wang I* ve vládním komplexu *Tiao-jü tchaj* (钓鱼台). Název komplexu má evokovat místa, kde odpočívali a přemýšleli dávní císařové a patří k deseti objektům, zbudovaným v roce 1959 u příležitosti desátého výročí založení ČLR *Mao Ce-tungem*. Ten v objektu sídlil po celou dobu Kulturní revoluce spolu s ostatními členy svého Gangu čtyř. Čínský ministr zahraničí připomněl loňské první fórum o projektu *Pás a cesta*, na něž letošní fórum navazuje snahou zabývat se právními otázkami. Základem právní koncepce se má stát panství práva a úcta k mezinárodnímu právu a k vnitrostátnímu právu zúčastněných zemí. U příležitosti letošního 40. výročí zahájení čínské ekonomické a právní reformy uvedl, že čínské právní normy jsou z devadesáti procent plně slučitelné s mezinárodním standardem. V obdobném duchu navázal předseda Čínské společnosti pro studium práva *Wang Le-čchüan*. K důrazu na panství práva připojil závazek dodržovat lidská práva, na důkaz čehož zmínil vypracování čínského občanského zákoníku, zákona o soudním přezkumu správních aktů a reformu soudnictví.<sup>2</sup> Právě ta má být důkazem posilování práv jednotlivců a konečkonců stavebním kamenem do mezinárodního mechanismu řešení sporů při realizaci projektu *Pás a cesta*. Náměstek generálního tajemníka OSN *Liou Čen-min* připomněl, že *Pás a cesta* bude procházet režimy různých právních systémů: kontinentálního, angloamerického a islámského. Bude třeba sladit pravidla a navázat na stávající mechanismy mezinárodních a bilaterálních smluv. Čína ovšem není účastníkem mnoha z nich. Důležitou úlohu tu bude hrát článek 33 Charty OSN o řešení sporů.

Jakkoliv se u nás všeobecně soudí, a dokonce píše, že pojem „panství práva“ je v Číně *verbum prohibitum*, skloňoval se v průběhu jednání poměrně často. Předseda Čínské společnosti pro mezinárodní právo *Čchen Ťin-pching* výslovně uvedl, že panství práva (法治)

<sup>1</sup> V naší, zejména publicistické, literatuře je název tohoto projektu překládán jako „Pás a stezka“. Autor této zprávy vychází z odborné sinologické literatury, která příslušný historický pojem, na nějž současná čínská iniciativa navazuje, označuje „Hedvábná cesta“. Sama čínština používá slovo 路 – cesta, jehož překlad se odráží i v anglickém názvu „Belt and road“.

<sup>2</sup> Podrobněji k soudnímu přezkumu správních aktů srov. např. TOMÁŠEK, M. Správní právo a správní vedení na Dálném východě. *Správní právo*. 2017, č. 5, s. 269–282.

je dokonce základem projektu *Pás a cesta*. A to v mezinárodněprávním pojetí. *Pás a cesta* povedou napříč zeměmi s různými politickými režimy, které musí spojovat vzájemná politická důvěra na základě integrace domácího a zahraničního pojetí panství práva. Náměstek ministra spravedlnosti ČLR Čao Ta-čcheng vzápětí uvedl, jak si jeho země prosazování mezinárodních pravidel panství práva představuje: výměnou právních informací, rozvíjením pravidel řešení sporů, mezinárodní justiční spoluprací, a konečně účastí mezinárodních právních odborníků. Ti by se měli zapojit do poradenství a do úlohy rozhodců. Bývalá soudkyně odvolacího panelu WTO Čang Jüe-tiao připomněla základní principy panství mezinárodního práva jako suverenita, respektování uzemní celistvosti nebo nevměšování, kterými ČLR velmi ráda a často argumentuje na mezinárodních fórech. Nejen pokud jde o případnou kritiku jejích kroků v Jihočínském moři. Naopak je slibuje prosazovat v rámci *Pásu a cesty* vůči ostatním zemím. Vrchní ředitel sekce smluvního práva ministerstva zahraničních věcí ČLR Sü Chung připomněl z historie mezinárodního práva veřejného „pět principů mírového soužití“ *pančašila*, jež zformulovaly v roce 1955 Čína a Indie k vyřešení svého hraničního konfliktu.<sup>3</sup> Těmito principy (což už neřekl) dokázala čínská diplomacie v šedesátých letech minulého století získat přízeň států třetího světa a vytříbit tak zrak „západním“ diplomatům natolik, že počátkem sedmdesátých let museli už jen přihlížet vstupu ČLR do OSN a odchodu Tchaj-wanu z této organizace. Lze souhrnně komentovat, že současná čínská vnitrostátně a mezinárodněprávní doktrína se nevyhýbá ani pojmu „panství práva“, ani mezinárodněprávním zásadám, ovšem u vědomí, že v tradičním čínském právním myšlení bylo právo toliko utilitárním nástrojem k řízení společnosti, nad nímž stálo cosi vyššího, totiž čínská morálka.<sup>4</sup>

Fóra se zúčastnilo na dvě stě cizinců ze všech kontinentů. Jejich názory na právní stránku projektu se různily. Zatímco delegáti Běloruska, Ruska, Srbska, Turecka nebo některých afrických zemí vyjadřovali k řešení absence právní regulace velkou vstřícnost, zazněly i hlasy kritické. Nejkritičtější se zdálo být vystoupení Stevena Blockmanse z bruselského Centra pro studium evropské politiky. Ten upozornil na nesouhlasné stanovisko Evropské komise ke koncepci přímých zahraničních investic z ČLR v dotčených členských zemích EU. *Pás a cesta* jde podle něj proti dlouhodobým strategickým zájmům EU, zejména co se týče kontroly přímých zahraničních investic či zdrojů financování. Přímé zahraniční investice z Číny skýtají podle názoru Evropské komise větší podezření z politického pozadí než kdysi přímé investice z Japonska nebo Jižní Koreje. Ve světle připravované unijní úpravy kontroly přímých zahraničních investic z nečlenských zemí EU by proto čínské vedení mělo zvážit další směřování iniciativy *Pás a cesta* tak, aby pro EU představoval skutečně dvousměrný, rovnoprávný a vzájemně výhodný proces. Je třeba vzít v úvahu, že někteří účastníci projektu *Pás a cesta*, kupříkladu Gruzie, jsou vázáni asociačními dohodami s EU a podléhají tudíž potencionálně dvojímu režimu přímých zahraničních investic, tedy unijnímu a čínskému. Na možné průniky čínské právní koncepce a evropského práva upozornil i autor této zprávy. Jako příklad uvedl koncepci čínského soutěžního práva, která je inspirována právem unijním.<sup>5</sup>

Klíčovou otázkou právního režimu projektu *Pás a cesta* se jeví režim řešení sporů. Základy jeho řešení nastínila ministryně spravedlnosti Zvláštní administrativní oblasti

<sup>3</sup> Tj. uznání územní suverenity; neútočení; nevměšování do vnitřních záležitostí; rovnost a vzájemná výhodnost; mírové soužití.

<sup>4</sup> TOMÁŠEK, M. *Právní systémy Dálného východu II*. Praha: Karolinum, 2018, s. 307–318.

<sup>5</sup> Podrobněji TOMÁŠEK, M. Weak Points of Competition Law Enforcement in the Far East. *The Lawyer Quarterly*. 2018, No. 1, s. 22–37.

Hongkong *Theresa Cheng*. Jakékoliv centrum pro řešení sporů musí vycházet z principů spolupráce, důvěryhodnosti a vzájemného respektu právních kultur. Přičemž musí být jasné, zda nové těleso pro řešení sporů bude nadáno prvky veřejné moci, anebo zda půjde o nevládní organizaci. Pokud jde o vzájemný respekt právních kultur, dala hongkongská ministryně za dokonalý příklad právní režim Hongkongu, kde v rámci režimu „jedna země – dva systémy“ (一国两制) fungují vedle sebe čínské právo kontinentálního typu a britské *common law*.<sup>6</sup> Zazněly i názory, že by spory v rámci *Pásu a cesty* mohlo řešit více center, kupříkladu s ohledem na to, zda půjde o spory mezi soukromými nebo státními subjekty. Za použitelný model řešení sporů uvedla emeritní předsedkyně Americké společnosti pro mezinárodní právo, nyní profesorka *National University v Singapuru Lucy Reed*, systém singapurský. Singapurské právo by se podle ní mohlo stát předlohou pro právní rámec této čínské iniciativy. Zde budiž podotknuto, že obchodní centrum Singapur vytváří po léta významné obchodní příležitosti nejen pro čínské investory, ale také pro investory severokorejské. Díky tomu byl také vybrán za místo summitu *Kim – Trump* v červnu 2018. Pokud jde o současný systém mezinárodního práva soukromého a kodifikace mezinárodní arbitráže a mediace, ten bude muset být podle generální tajemnice Komise OSN pro mezinárodní obchodní právo (UNCITRAL) *Anny Joubin-Bret* do jisté míry modifikován právě s ohledem na potřeby projektu *Pás a cesta*.

Prezident Všečínské organizace právníků *Wang Čün-feng* promluvil o důležitém aspektu projektu *Pás a cesta*, jímž se jeví nezbytnost studovat různé právní systémy a právní řády zainteresovaných zemí. To ovšem platí obousměrně. Čili nejenže Čína bude studovat právní systémy cizí, ale také my budeme studovat právní systém čínský. Pokud jde o Čínu, je důležité poznat nejen právní předpisy (*law in books*), ale zejména jejich výklad (*law in action*). *Mei Gachlik* ze *Stanford University* přiblížila projekt této univerzity pro studium tzv. „návodných rozhodnutí“ (案例) Nejvyššího lidového soudu ČLR, která se mohou vztahovat k problematice *Pásu a cesty*. Správně upozornila, že v právním systému ČLR nejsou sice taková rozhodnutí, analogon angloamerických precedentů,<sup>7</sup> pro soudy nižších stupňů závazná, ovšem v praxi se k jejich respektování lidové soudy nižších stupňů uchylují stále častěji. Odpovídá to koneckonců staročínské tradici, kdy už od doby dynastie *Chan*, zhruba od roku 200 př. Kr., byly vydávány jejich sbírky a soudci byli při svém rozhodování precedenty vázáni v duchu principu uctívání práva předků.<sup>8</sup>

Současný diskurs o mezinárodním právu a koneckonců i o právu evropském, se od času uchyluje k pochybnostem, zda se stávající mezinárodní právní řád už nepřežil. Byl přece z valné části založen po druhé světové válce, kdežto dnes je situace docela jiná. Na světovém fóru se objevují noví silní hráči a vznikají nová, mocná ekonomická uskupení. V zemích bývalého Sovětského svazu je to tamní celní unie a Jednotný hospodářský prostor.<sup>9</sup> Rýsuje se tedy iniciativa *Pás a cesta* jako nová mezinárodní organizace s převažujícím, ne-li rozhodujícím vlivem Číny? Je budoucností mezinárodního práva vyvažování vlivu mezi USA, Jednotným hospodářským prostorem Ruska a iniciativou *Pás a cesta*, to

<sup>6</sup> Podrobněji TOMÁŠEK, M. Jedna země – dva systémy výkladu práva. *Právník*. 2017, roč. 156, č. 4, s. 273–285.

<sup>7</sup> Ve snaze vyhnout se zdání amerikanizace čínského práva se proto čínský výraz pro precedent *pchan-li* (判例), nahrazuje výrazem *an-li* (案例), doslovně přeloženo „příklad soudního případu“. K odlišení obou kategorií srov. např. TOMÁŠEK, M. – MÜHLEMANN, G. (eds). *Interpretation of Law in China – Roots and Perspectives*. Prague: Karolinum Press, 2011, s. 143–162.

<sup>8</sup> TOMÁŠEK, M. *Právní systémy Dálného východu I*. Praha: Karolinum, 2016, s. 76 an.

<sup>9</sup> Srov. např. recenzi TOMÁŠEK, M. Kirilenko, V. P. a kol. *Meždunarodno-pravovoe uregulirovanije dejatel'nosti gosudarstv-učastnikov Tamožennovo sojuza i Jedinovo ekonomičeskovo prostranstva*, Sankt-Petěrburg, 2013, 440 s. *Právník*. 2014, roč. 153, č. 5, s. 424–426.

vše za útrpné asistence rozhádané EU? Pekingská konference na takové otázky odpovědi nedala a my sami je budeme ještě dlouho a obtížně hledat.

Michal Tomášek\*

## Řízení v proměnách (Zamyšlení nad průběhem a závěry 32. pracovněprávního sympózia v Pasově)

*Řízení v proměnách* (v originále *Führung im Wandel*) – to bylo hlavní téma letošního, v pořadí již 32. pracovněprávního sympózia, konaného ve dnech 14. a 15. června 2018 v bavorském univerzitním městě Pasově ležícím na soutoku tří řek Dunaje, Innu a Ilzu. Tento „leitmotiv“ se promítal do všech osmi hlavních referátů.

Sympózia začal *prof. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Hromadka* organizovat na Univerzitě v Pasově před více než třiceti lety se zaměřením na spojení teorie a praxe pracovního práva, vědy a hospodářství, a také zaměstnavatelů a zaměstnanců. Mnoho z koncepcí, které jsou dnes běžné, bylo poprvé diskutováno právě v Pasově, což dalo impuls zákonodárcům a judikatuře. Letošní rok se v programu opět objevila velmi důležitá problematika: správné vedení ve „válce o talenty“ jedním z hlavních faktorů dobrého personálního řízení.

Manažeři začínají být mladší a mladší, mění se častěji a mají sotva čas řídit své zaměstnance. Na druhou stranu se stávají sebevědomějšími, více mezinárodními a více se zajímají o rovnováhu mezi pracovním a soukromým životem než o svoji strmu kariéru. Podnikové hierarchie se zplošťují a rozvoj trhu se stává dynamičtější. Namísto pověření a poslušnosti je zapotřebí inspirativní vedení charismatického, pečujícího šéfa, říká *prof. Dr. Frank Maschmann*, profesor pracovního práva na univerzitě v Regensburgu, který pořádal a moderoval toto sympóziu již po dobu sedmi let.

Ctihodným hostem letošního sympózia byla prezidentka Spolkového pracovního soudu *Ingrid Schmidtová*, která nejprve v úvodním vystoupení přivítala všechny účastníky při příležitosti 80. narozenin *prof. Dr. Dr. h.c. Wolfganga Hromadky*. Ve své zdravici zdůraznila vynikající celoživotní úspěch pana profesora a poukázala mimo jiné na jeho více než 40letý úvazek u Spolkového pracovního soudu jako předsedícího soudce. Žádný jiný soudce nebyl v BAG aktivní ani zdaleka tak dlouho.<sup>1</sup>

Profesor *Hromadka* patří ve Spolkové republice Německo k významným představitelům vědy i praxe pracovního práva. Není bez zajímavosti, že se narodil v Ústí nad Labem, dodnes a zejména po převratu po roce 1989 má k naší republice velmi vřelý vztah a jeho zásluhou vznikla a úspěšně se rozvíjí úzká spolupráce mezi Univerzitou v Pasově a Univerzitou Karlovou. Obdržel čestný doktorát Západočeské univerzity v Plzni. Jeho zásluhou byl založen a je opakovaně organizován prestižní Festival práva Pasov–Praha. Významná je také výměna studentů právnických fakult obou univerzit.

\* Prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc., proděkan a vedoucí katedry evropského práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy. E-mail: tomasekm@prf.cuni.cz. Tato zpráva vznikla v rámci výzkumného programu Univerzity Karlovy Progres Q02 *Publicizace práva v evropském a mezinárodním srovnání* Univerzitního výzkumného centra UNCE/HUM/028 *Pražské centrum pro výzkum míru* a jako výstup profilového oboru výzkumu na Univerzitě Karlově *Právní systémy Dálného východu a evropské právo*.

<sup>1</sup> Při zpracování tohoto textu byly použity údaje z tiskové zprávy o sympóziu v *deníku Passauer Neue Presse* ze dne 20. 6. 2018.

První přednáška byla věnována tématu *Vedení globální společnosti*. Dr. Jochen Wallisch, výkonný viceprezident HR společnosti Siemens AG, představil výzvy vyplývající ze změn na pracovišti a promluvil o tom, jaký mají vliv na každodenní život manažera. Dnešní manažeři sotva kdy vůbec mnoho svých zaměstnanců potkají; většinou dochází k tomu, že zaměstnanci obdrží pracovní instrukce prostřednictvím digitálních a globálních platform nebo prostřednictvím videokonferencí (říká se tomu „digitální řízení“). Přizpůsobivost podnikání vyžaduje nové způsoby práce jako je: agilní práce, odbourávání hierarchie a virtuální řízení bez hranic.

Dr. Burkard Göpfert, partner v *Kliemt.Arbeitsrecht* v Mnichově, se zaměřil na téma *Moderní nástroje řízení v pracovněprávním vztahu*. Základem všech nástrojů řízení je stále právo poskytovat pokyny. Zajímavou otázkou je, zda by v budoucnu mohly rozhodovat či vést zaměstnance i stroje vybavené umělou inteligencí.

Právní nárok na rekvalifikaci či další vzdělávání v oblasti přizpůsobení se novému pracovnímu prostředí sice není, ale mohl by velmi dobře vyplývat z povinné péče zaměstnavatele.

Jako další řečník ve své prezentaci *Inovativní koncepce řízení z pohledu hospodářské psychologie* dal hospodářský psycholog Prof. Dr. Peter Fischer z Univerzity v Regensburgu manažerům tipy na to, co oni musí brát v úvahu v digitalizovaném pracovním světě.

Na to navázal advokát Dr. Hans Joachim Fritz, partner Arnold & Porter z Frankfurtu nad Mohanem. Jeho vystoupení na téma *Řízení v matici* seznámilo účastníky s obtížemi, které nastávají v tzv. maticové organizační struktuře. Jde o omezení rizika konfliktních instrukcí. Ty jsou na pořadu dne, když koncentrované podniky již nejsou přísně hierarchické, ale jsou rozčleněny víceliniově ve formě matice funkcí, regionů a produktů. Za tyto oblasti odpovídající maticový manažer dává instrukce spolupracovníkům dceřiné společnosti prostřednictvím vedoucích pracovníků zvolených vedením podniku.

Rostoucí roli v praxi a legislativě hraje téma pracovní doby. Klíčová jsou slova *flexibilita, důvěryhodný pracovní čas, konto pracovní doby, práce na zavolání, práce na částečný úvazek*. Provozní flexibilita na jedné straně musí být v souladu s pracovním a soukromým životem zaměstnanců na straně druhé. Mezi těmito dvěma póly je třeba najít rovnováhu. Na toto téma pohovořil Prof. Dr. Frank Bayreuther, profesor občanského práva a pracovního práva na Univerzitě v Pasově v příspěvku nazvaném *Řízení a pracovní doba*.

Renomovaný advokát Dr. André Great Vorholt, partner Luther Rechtsanwaltsgesellschaft GmbH z Mnichova, navázal výkladem pod názvem *Řízení a odpovědnost*. Zajímavé téma týkající se hospodářské trestné činnosti. Z jeho přednášky vyplynulo, že manažeři a jejich najatí právníci bývají nevhodně ovlivňováni, a to nejen oni, ale i jejich ředitelé i někteří vedoucí pracovníci.

Prof. Dr. Frank Maschmann, odborník na ochranu soukromí, seznámil účastníky sympózia v příspěvku pod názvem *Management a zaměstnanci ve světle nového zákona o ochraně osobních údajů* s nejnovějším vývojem v této oblasti práva. Digitalizace nabízí podnikatelům vždy nové možnosti monitorování zaměstnanců: od snímačů těla v servisním oděvu až po kontrolu clony na displeji počítače. Prof. Maschmann popsal povinnosti nového nařízení EU o ochraně osobních údajů (DS-GVO) týkající se vedoucích pracovníků. Přes rozsáhlé regulace nové nařízení ponechalo některé otázky nezodpovězené: zejména problém tajných kamerových systémů, ale také to, zda německý zákonodárce uplatní v této oblasti přísnější předpisy.

Cílem tohoto sympózia bylo přiblížit a případně i zodpovědět především pro praxi významné otázky týkající se aplikace pracovního práva.

Závěrem úspěšného sympózia se konalo přijetí účastníků v Muzeu moderního umění, kde byly uděleny dvě ceny Nadace Wolfganga Hromadky Teorie a praxe pracovního práva za rok 2018, každá ve výši 3000 eur. Individuální cenu získala *Dr. Ing. Larissa Schobertová* za disertační práci na téma *Čistě definované příspěvky do podnikového penzijního plánu společnosti*. Kolektivní cenu převzali zástupci firmy *Robert Bosch GmbH* za svůj projekt s názvem *Vlastní organizace v koncernu*.

Pasovské pracovněprávní sympózium se obrací na experty v podnicích a svazech, advokáty, vědce a soudce. Cílem této akce bylo seznámit účastníky se širokými vědeckými a praktickými problémy aplikační praxe. Jistěže ne všechny referáty, které na sympóziu zazněly, upoutaly naši pozornost v tom smyslu, že by je bylo možno použít i při řešení našich problémů. Nicméně bylo možno identifikovat řadu styčných bodů a možných řešení. Nutno konstatovat, že naše účast z České republiky byla užitečná a přínosná.

Petr Tröster\*

---

\* Prof. JUDr. Petr Tröster, CSc., Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: troster@prf.cuni.cz.



Faksimile rukopisu prvního zákona Československé republiky (archiv Karla Eliáše)

K den otěžení č. s. zveřejněno  
 nové samostatnosti národa  
zákon  
Original prvního zákona  
československé republiky

vypravený vládním přiborem dne 28. srpna 1918, Alois Bunc

Samotný stát československý vystoupil z živel zachování imperiálního  
 dravského předního řádu se stavem novým, aby nenastaly znetřetí a upu-  
 ven byl nucený přechod k novému společenskému životu, vládní křídlo  
 jmenem Československého národa jako vykonavatel slavní přelovavosti  
 Mářízvě: Článek I

Státní formu československého národa více vládní shromáždění ve státní  
 m. s. Československým shromážděním v Praze jako orgánové jednomyšlné  
 vůle národa. Věz se tak stane vykonavatel přelovavosti vládní státní  
 výbor. Článek II.

Stetere dravství země a národa zákony a nařízením zveřejněným proptem  
 v platnosti: 28. srpna 1918

## Článek III

Všech, bratry samosprávci, a starost, nestarost, mladší, zmluvní, okresní a  
obecní pro posílení národního výboru a posílení národního a politického  
a dovedl platit zřízení a nariadení.

## Článek IV

Žádné peníze, aby se platily dluhům dluhů.

## Článek V

Prezident národní výboru se ustává, aby tento zákon provedl

Dělní kraj, dne 28. října 1918.

~~Antoni~~ Welke, Alois Rami  
J. Paul Soukup, J. Václav Rožar  
J. Chrást

## **Creation and Dissolution of Czechoslovakia against the Background of the Principle of Self-determination of Nations**

Jiří Malenovský

**Abstract:** The Czechoslovak Republic was established on the basis of the then existent international political principle of self-determination of nations, applied to it by the Allies in the Saint-Germain Peace Treaty. That principle became generally binding in international law by its integration in Article 1.2 of the Charter of the United Nations. The legal content of this principle is nonetheless unclear and imprecise. It does not define the term nation; it does not ensure full equality between nations claiming self-determination; and it lacks precision in terms of how the right of self-determination is to be implemented.

In the beginning of 1990s, the nations of the Czech and Slovak Federative Republic made use of the second opportunity for their self-determination. However, in contrast to the Czechoslovak law, international law was actually not relevant to solve such a situation. In an unclear constitutional situation, the path chosen was one of political negotiations led not within, but parallel to the constitution, which respected the equality of participating nations, and which resulted in a constitutional law on the dissolution of the State. However, legal doubts arise not only with regard to the fact that the Constitutional Court of the Czech and Slovak Federative Republic was given no opportunity for clarifying whether the constitutional order allowed for taking such a path, but also with regard to the fact that the people, being the original constituent power, were given no say in a referendum on the second opportunity for self-determination.

**Key words:** principle of self-determination of nations, creation of Czechoslovakia, dissolution of Czechoslovakia, “right to secession”

## **Constitutional and Political Conceptions of the President Woodrow Wilson and the Origin of the Czechoslovak Republic**

Josef Blahož

**Abstract:** Woodrow Wilson was a transformative president. He established a new way of thinking about international relations. On January 8, 1918, president Wilson had announced the Fourteen Points for European and world peace.

The most important of the territorial points, (10), autonomous development for the nations of Austria-Hungary, came apart in subsequent months. The best known and celebrated of the Wilsonians ideas was the rejection of any international arrangement that would not receive the consent of the population concerned. On September 3, 1918 the United States recognized the Czecho-Slovak National Council in Paris as de facto belligerent government. By the early autumn of 1918 with Austria-Hungary falling apart, president Wilson allowed the nationalities of Austria-Hungary to do what they pleased and on October 28, 1918 the Czechoslovak Republic was established.

**Key words:** Fourteen Points for European and world peace, the nationalities of Austria-Hungary, autonomous development, democratic constitutional principles, consent of the governed, Czecho-Slovak National Council, de facto belligerent government, Austria-Hungary falling apart, the origin of the Czechoslovak Republic

## **Alois Rašín and the Others The Lawyers Involved in the Formation of the Czechoslovak State**

Ladislav Vojáček

**Abstract:** The article refers to the formation of the Czechoslovak state by presenting the activities of three lawyers variously connected with the preparation of the first Czechoslovak constitutional laws. The participation of the judge Ferdinand Pantůček was rather indirect, but the more important. His “pre-revolutional” draft of the Political Act, supplemented by several draft laws containing more detailed provisions, significantly affected the content of the First Czechoslovak Law (No. 11/1918 Coll.) And, together with the above-mentioned draft laws, it also influenced the following law-making activity of the National Committee – resulting

in, among others, the Provisional Constitution. As a rapporteur of the National Committee he also submitted several draft laws and regulations (Nos. 1 to 7/1918 Coll.). Alois Rašín is primarily associated with the initial version of the Act No. 11/1918 Coll. but as a member of the presidium of the National Committee he also played a significant role in its decision making. In his position, he submitted several draft laws to the plenum of the National Committee and informed them of the enacted regulations. Alfred Meissner is known to be the author of the text of the Provisional Constitution, less is he known as the one who successfully fought for the enactment of the constitution by the Czechoslovak National Committee.

**Key words:** Czechoslovakia, 1918, first Czechoslovak law, Czechoslovak National Committee, provisional constitution, Ferdinand Pantůček, Alois Rašín, Alfred Meissner

## **Humanist in the Service of the Republic: The Anniversary of Emil Svoboda**

Karel Eliáš

**Abstract:** The author deals with the life and work of a Professor of Civil Law and Legal Philosophy at Charles University Emil Svoboda (1878–1948). Svoboda was extraordinary in his philosophical foundations, he related to Arthur Schopenhauer and to Masaryk's humanism. He viewed the law from a sociological and psychological positions. He was convinced it was necessary to evaluate the law primarily ethically. Thus he found himself outside the legal dogmatics that dominated the legal discourse at that time. As a convinced democrat, Republican and supporter of freedom, he served the Czechoslovak Republic. He helped to establish a law school in Bratislava (1919), he was involved in preparing the curriculum of the Civil Code. After experiencing the crisis of democracy, the Nazi occupation of the Czech lands and the world war, he was tempted by the vision of a post-war ideas of better world. He died before the Communists in Czechoslovakia confused the fulfilment of the ideals of socialism for state terror, and did not get so disappointed in his hopes.

**Key words:** Emil Svoboda, Czechoslovakia, civil law, legal philosophy, sociology of law

## **Role of the Constitutional Decree “on the Restoration of Legal Order” in the Course of Restoration of Independent Czechoslovakia**

Jan Kuklík

**Abstract:** During the period of the Provisional State Apparatus of the Czechoslovak Republic in London in exile (1940–1945) the Decrees of the President of the Republic dealt mainly with issues related to the reestablishment of a pre-Munich Czechoslovak state. In this respect they symbolize the ongoing and uninterrupted existence of the Czechoslovak Republic. In 1944–1945 the Decrees of the President of the Republic served in order to prepare not only the constitutional and legal restoration of Czechoslovakia but also its economic reconstruction. The restoration of Czechoslovakia prepared in London was based mainly on the political views of Edvard Beneš, but they took into account also proposals prepared by the Czechoslovak resistance movement at home. In 1943 Beneš reached a compromise also with the Czechoslovak Communists, who had their exile centre in Moscow. The main role in solving constitutional and legal issues associated with the restoration of Czechoslovakia was played by Constitutional Decree “on the Restoration of Legal Order”, No. 11/1944 of the Official Czechoslovak Bulletin. It dealt with the validity of laws enacted after Munich, with the problems of validity of judicial and administrative decisions as well as with the possible restitution of property. The decree was enacted to declare the period between September, 30 1938 and May, 4 1945 as a period of loss of national liberty. It also confirmed the idea that the Decrees of the President were subject to the scrutiny and approval of constitutional bodies of the Czechoslovak Republic following the liberation. After the Slovak National Uprising in the second half of 1944 the decree was confronted with a different situation on the liberated territories of pre-Munich Czechoslovakia and in 1945 it was implemented only in the Czech lands and subsequently modified by other Presidential decrees and legislation of National Assembly.

**Key words:** Provisional State Apparatus of the Czechoslovak Republic in London in exile, Presidential decrees (so called Beneš decrees), re-establishment of Czechoslovakia, continuity of Czechoslovak state and law, Czechoslovak constitutional development 1944–1945

## **Constitutional Identity of the Czech Republic**

David Kosař – Ladislav Vyhnánek

**Abstract:** This article deals with the Czech constitutional identity. First, it defines the content of a thin and thick versions of the 'legal' constitutional identity developed by the Czech Constitutional Court as well as a 'popular' conceptualization of Czech constitutional identity, which goes beyond the constitutional text and is built around formative historical events in Czech(oslovak) history. Subsequently, it explores the normative effects of the judicially created Czech constitutional identity, especially in relation to the European Union (EU) and the principle of the primacy of EU law. It argues that an open conflict between the Czech constitutional identity, as it is understood by the Czech Constitutional Court, with the EU law is unlikely in the near future. Finally, this article shows that the gap between the 'legal' constitutional identity and the 'popular' constitutional identity is growing, which has significant repercussions for the Czech constitutional order. It argues that there are two ways how to address this situation – to forge a strong sense of constitutional patriotism among the people, and to enhance participatory mechanisms through which the people can participate in developing the Czech constitutional identity.

**Key words:** constitutional identity, eternity clause, constitutionalism, Constitutional Court of the Czech Republic

## **Several Notes on the Negotiations on the Future (Preservation) of Czechoslovakia in 1990–1992**

Vojen Güttler

**Abstract:** The author informs about the existence of an informal group of politicians and experts from the Czech Parliament – the Czech National Council, which in 1990–1992 worked on a draft agreement on the principles of the state administration of a common state between the Czech National Council and the Slovak National Council. A similar group was also active in the Slovak Republic. Both sides met in joint negotiations, and most of them were attended by the author. The Czech party sought a functional federation, while the Slovak party advocated for a federation with strong confederation elements. The basic principles of the federation were not abandoned at the time. However, the Slovak National Council did not accept the draft agreement and the negotiations ended at that time. After the elections in June 1992, when ODS won in the Czech lands and HZDS in Slovakia, there was a major turning point. The Slovak side essentially promoted the confederation project. The author also lists the basic political and constitutional steps that ultimately resulted in the constitutional law on the dissolution of Czechoslovakia. In conclusion, he considers the rational and emotional reasons that speak for and against the division of the CSFR, and considers whether the elapsed 25-year period is sufficient to assess whether the middle-state partition was a positive step or not.

**Key words:** CNR, SNR, functional federations, confederation elements, HZDS – confederation, division of CSFR – positive or not