

ÚVODNÍK

Sto let od přijetí Ústavy Československé republiky

Když redakce našeho časopisu připravovala k vydání poslední sešit ročníku CLVI se souborem textů převážně konstitucionalistických u příležitosti 150. výročí přijetí souboru zákonů ze dne 21. prosince 1867, jež vešly do dějin jako prosincová ústava, bylo jasné, že *Právník* nemůže pominout ani sté jubileum přijetí Ústavy Československé republiky ze dne 29. února 1920. Oba tyto dokumenty mají pro náš ústavní řád v určitých aspektech stále význam a ovlivnily jej.

Ústava z roku 1920 vznikla šestnáct měsíců po vzniku Československa. Nebyla však první československou ústavní listinou. Československo získalo již při svém vzniku svoji malou ústavu v podobě zákona ze dne 28. října 1918 o zřízení samostatného státu československého. Ten stanovil v čl. 3 základní pravidlo fungování nového státu: všechny orgány veřejné správy jsou podřízeny Národnímu výboru a prozatím fungují podle dosavadních platných zákonů a nařízení. Zákon sice našel své místo ve *Sbírce zákonů a nařízení státu československého* až 6. listopadu pod číslem 11, ale hned 29. října 1918 – neboť, jak psaly *Národní listy*, usnesení o něm bylo přijato po osmé hodině večerní – jej uveřejňoval denní tisk.

Krátce nato došlo 13. listopadu téhož roku k přijetí prozatímní ústavy zákonem č. 37/1918 Sb. vydaným rovněž Národním výborem na základě návrhu zpracovaného *Alfrédem Meissnerem*. Tato ústava konstituovala Národní shromáždění, které vzniklo hned následujícího dne. Nikoli ovšem z voleb, ale podle tzv. Švehlova klíče („*dle klíče, jak vznikl Národní výbor*“, stanoví § 1). Hlavním zákonodárným úkolem Národního shromáždění bylo připravit plnohodnotnou republikánskou konstituci, jak plynulo z § 4 prozatímní ústavy. Shromáždění bylo dítětem revoluce. Z voleb vzniknout nemohlo, protože pražská vláda v té době nekontrolovala celé území státu. Vzhledem k odboji českých Němců získala vládu i nad tak významnými městy jako byly Cheb, Liberec, Litoměřice, Opava, Trutnov nebo Znojmo až v prosinci 1918, postavení Podkarpatské Rusi bylo tehdy vůbec nejisté a také situace na Slovensku byla složitá – Poprad nebo Košice byly obsazeny v druhé polovině prosince a Bratislava nebo Komárno až v lednu 1919. Ve výsledku tak v Národním shromáždění označovaném jako Revoluční měli z 256 zastupitelů výraznou převahu čeští poslanci. Slovenským bylo vyhrazeno 40 mandátů, ale některé z nich obsadili rovněž Češi. Až 11. března 1919 došlo k rozšíření sněmovny na 270 členů ve prospěch slovenských poslanců. I tak nebyli v zákonodárném sboru Slováci zastoupeni spravedlivě – také namítali, že s ohledem na poměrnost by jim mělo náležet 64 mandátů. Situace v republice se ani poté neuklidnila: v lednu 1919 vypukla válka s Polskem o Těšínsko, v březnu se v řadě měst s většinou německého obyvatelstva uskutečnily protičeskoslovenské demonstrace a v dubnu 1919 došlo k válce s Maďarskem; jedním z jejích důsledků byl vznik Slovenské republiky rad zlikvidované na počátku prázdnin. Toho času československá armáda již také obsadila Podkarpatskou Rus.

Vzhledem k okolnostem provázejícím jeho vznik nebyl v případě prozatímního Národního shromáždění problém ve způsobu jeho konstituování. Problém však byl v tom, že „*diktatura 270 mužů*“, jak tento stav v *Budování státu* nazval *Ferdinand Peroutka*, trvala

„daleko dále, než si kdo na začátku odvážil pomyslet, do doby, kdy v ostatních evropských státech dávno už byly volby parlamentní vykonány“. V důsledku toho o návrhu ústavy, vypracovaném v hlavních směrech Jiřím Hoetzlem – a byla to osnova „vynikající kvality“, jak ji hodnotil bez zřetele na vzájemnou hostilitu František Weyr – rozhodoval nejen zákonodárný orgán, který nevzešel z voleb, ale také o něm rozhodoval bez zastoupení německé, maďarské a rusínské menšiny. Zvláště první dvě pak nutně musely ústavu vnímat jako sobě oktrojovanou, jak ji ostatně označil neochvějný oponent československého státu Rudolf Lodgman v Národním shromáždění hned v červnu 1920. Eva Broklová poukázala jistě důvodně v *Politické kultuře německých aktivistických stran v Československu 1918–1938* na vliv antidemokratické ideologie národoveckého nacionalismu v politických reprezentacích německé menšiny v Československu – a u maďarské menšiny to patrně nebylo jiné, nehledě k resentimentu ze ztrát pozice privilegovaných národů v poměrech nového státu. Mnohým z našich Němců byl ostatně za existence habsburské monarchie sympatičtější centralistický stát pruského stříhu než liberální Předlitavsko. Nelze však zastírat, že německo-české a česko-německé národnostní pnutí nebylo živeno jen z německé strany. Předseda národní demokracie Karel Kramář ostatně kritizoval z českých nacionalistických pozic návrh ústavního uspořádání republiky ještě ostřeji než Němci. Stejně tak nelze popírat, že i mezi československými Němci byl ne jeden, který antidemokratickou ideologií nenačichl, jakkoli se s Československem jako se svým státem ztotožňovali především Češi.

Jiný problém byl v tom, že přijetí ústavy bylo hlavním úkolem Národního shromáždění, ale to se vyčerpávalo jinou zákonodárnou činností – také mu to bylo v dobovém tisku občas vytýkáno. Návrhem ústavy a zákonů sice neústavních, ale s ústavou úzce spojených, tj. upravujících jazykové právo, volební řád, postavení senátu, volební soud a župní zřízení, se sněmovna začala zabývat na podzim 1919. Nebyl to jen Peroutka, kdo líčil, jak zdráhavě přistupovala vláda k těmto návrhům, jak si pohrávala s myšlenkou, že by zákonné osnovy předložil Národnímu shromáždění někdo jiný, jak ústavní výbor atakovaly politické příkazy stranických vůdců, jaký chvat, nejistota, vrtochy jednotlivců i sváry a kompromisy stran provázely projednávání ústavní listiny a přípravu jejího konečného znění, jakož i navazujících zákonů. Bylo především zásluhou Antonína Švehly a Alfréda Meisnera, že výsledkem bylo zákonodárné dílo přijatelné pro všechny politické síly v Národním shromáždění. Ale je-li něco přijatelné, nemusí to být ještě přijato. Večerní vydání *Národních listů* z 1. března 1920 přineslo vedle obsáhlého článku nazvaného *Ústavní zákony vyřízeny* také zprávu *Protest pražského lidu proti ústavě*, kdy se z iniciativy národních demokratů uskutečnil hned v den přijetí ústavy „tábor lidu v zahradě Měšťanské besedy, pochod tisíců Prahou a spontánní ovace dru. Kramářovi“ a kdy Viktor Dyk mluvil o nové ústavě jako o „pokusu sebevraždy“. Patrně nikdo nezaznamenal, že šest dní předtím vznikla v Mnichově NSDAP, tehdy bezvýznamné uskupení, které za osmnáct let bylo hlavní silou likvidující československou demokracii a náš stát.

Nicméně výsledek byl hotov, nabyl účinnosti 6. března 1920 a stal se základním kamenem státu teprve dotvářeného: 4. února 1920 došlo k československému záboru Hlučinska, nebyly vyřešeny územní spory s Polskem v Těšínsku ani na Oravě a Spiši a Trianonská smlouva s Maďarskem byla uzavřena až 4. června 1920. Také nacionální i sociální konflikty neutichly. Z těch prvních připomeňme podzimní události v Chebu, Teplicích, Aši nebo v Děčíně, ale i v Praze, z druhých prosincové nepokoje vyvolané bojem o Lidový dům včetně generální stávkou a dělnických bouří na Kladensku, na Hodonínsku i jinde, na něž muselo být reagováno vyhlášením stanného práva.

Sama Ústava Československé republiky byla nejednou kritizována jako eklektické spojení vzorů francouzského, starorakouského, amerického i jiných, nicméně výsledek se ukázal jako konzistentní a jako celek dobrý. Není zde důvod tlumočit poutavé pojednání *docentky Broklové* o obsahu a významu této republikánské konstituce v tomto sešitu našeho časopisu ani poukazovat na další stati zaměřené na dílčí otázky. Připomeňme však, že na ústavě z roku 1920 rozkvetla česká konstitucionalistika, navazujíc na mimořádnou osobnost *Jiřího Pražáka*, mezi jejímiž představiteli jmenujme alespoň *Františka Weyra*, *Bohumila Baxu*, *Jaroslava Krejčího*, *Zdeňka Neubauera* nebo *Zdeňka Pešku*.

Snad se ale hodí poukázat na dva aspekty.

Ústava z roku 1920 vznikla v důsledku řady politických kompromisů v kritické době. Přesto byl výsledek jedinečný. Vůle ústavodárců zapojit se do mezinárodního společenství „jako člen vzdělaný, mírumilovný, demokratický a pokrokový“, jak to formuloval třiašedesátiletý *Jan Herben* v návrhu preambule, byla jistě vážně míněná a upřímná. Snad i slova „my, národ československý“, jimiž preambule začala, mohla mířit na národ v politickém, nikoli v nacionálním smyslu, jak naznačuje vzor ústavy Spojených států. I když přehlédneme *Herbenova* slova, jimiž návrh odůvodňoval, totiž „že český národ po 420 letech svobodně mohl dělat zase svou samostatnou ústavu“, sotva lze mít za to, že se *Adolf Dorn*, *Pál Szvatkó*, *Anton Beskid* nebo *Wacław Olszak* ztotožňovali s představou, že jsou příslušníky národa, byť v politickém smyslu, označeného jako československý, neboť slova mají i svůj symbolický význam. A je známo, že symboly mohou představovat v krizových situacích masových pnutí spouštěcí mechanismus nečekaných důsledků. Klade se také otázka, zdali zdejší Němce, Maďary, Rusíny nebo Poláky pojímali jako Čechoslováky ti, kvůli nimž byl nacionální konstrukt československého národa uměle vytvořen. Například *Vladimír Mandl* napsal v roce 1936 do revue *Moderní stát*: „Stát náš vznikl spojením dvou větví jednoho kmene, lidu českého a slovenského, ku společné záštitě uprostřed národů jiných.“ Není možné pominout, že slova zákonů nepřevádí do praxe zákonodárce, ale činí tak jiné orgány nadané veřejnou mocí, ať státní, ať samosprávné, které vždy nepostupovaly, jak duch ústavy nařizoval, ať již ve věcech jazykových, školských, zaměstnaneckých či tiskových nebo při provádění pozemkové reformy, státních a obecních zakázkách apod. Nelze ani přehlížet, že takové postupy ovlivňovaly i chování soukromníků a že to vše ruku v ruce s ekonomickými a sociálními problémy způsobenými hospodářskou krizí třicátých let v republice prohloubilo národnostní napětí. Meziválečné Československo bylo i tak dobrým státem, budeme-li se na ně dívat dobovými očima a posuzovat je v relaci k jiným státům té doby, a v mnoha směrech státem úspěšným. Vyhnulo se inflaci, která ve dvacátých letech zasáhla ničivě nejen středoevropský stát, nastolilo a udrželo program sociálních reforem a zachovalo si do poslední chvíle demokracii.

Ústava z roku 1920 byla ústavou rigidní. Odolávala novelizačním představám, čemuž pomohlo, že její provádění záviselo na nejrůznějších směrech na podústavních zákonech. Rovněž katalog lidských práv odkazoval na řadě míst na meze zákona, a záviselo tedy na jednoduchých zákonech a na jejich uplatňování, jak budou jednotlivé svobody chráněny nebo omezovány. Ústavní základ státu byl konstruován jako liberální a svobodomyšlný, ale ústava byla, jak poznamenal *Peroutka*, „podobna nádobě, do níž je možné nalít víno, nebo vodu“. Ukázalo se, zvláště po tragédii republiky v mnichovských dnech, ale také za tzv. třetí republiky, že stačí změna podústavního práva, aby se z vznešených slov ústavní listiny stal prázdný zvuk.

Přijetí Ústavy Československé republiky zanechalo přes její právní význam padesátý devátý ročník *Právnicka* celkem v klidu. Jen v šestém sešitě našeho časopisu z roku 1920

najdeme redakční pochvalu *Hoetzlova* promptního vydání *Ústavy republiky československé* spolu s dvaceti zákony a nařízeními, jež ji provázejí.

Zaměříme-li se v tomto čísle na ústavní listinu přijatou před stoletím, na konstituci, která osmnáct let po svém přijetí začala postupně scházet na úbytě – až po dalších deseti letech zašla docela, můžeme čelit námitce, že věnujeme pozornost právnické vykopávce pro současnost již bezvýznamné. Máme však za to, že nejde o mrtvý dokument, neboť mrtvá nejsou ani témata, jež nastolila, ani otázky s nimi spojené a odpovědi, které na ně formuloval v normativním textu zákonodárny sbor a které tehdy hledaly a často i našly doktrína a praxe. Ústava Československé republiky zanechala v dnešním ústavním řádu ne jeden odraz a v naší kulturní paměti i v právním vědomí ne jeden otisk.

Oslovili jsme komisi ustavenou z několika členů redakční rady, aby ze statí zařazených do tohoto čísla vybrala příspěvek vědecky nejprínosnější. Členové komise *Jan Bárta*, *Karel Eliáš*, *Jan Kysela*, *Jiří Malenovský*, *Josef Skála* a *Ladislav Vojáček* se vyslovili pro studii *Pavla Koukala Ústavněprávní limity ochrany „duševního majetku“ a práva vydavatelů tiskových publikací*. Autorovi článku náleží mimořádný honorář 12 000 Kč, který poskytl vydavatel našeho časopisu. Redakce srdečně gratuluje autorovi vítězného příspěvku k úspěchu. Ostatním přispěvatelům upřímně děkuje za součinnost při vytváření tohoto čísla.