

STATI

Sté výročí vzniku první československé ústavy

Eva Broklová*

Abstrakt: Text ke stému výročí schválení československé ústavy. Rozdíly v ústavách jednotlivých států souvisejí s tradicemi a politickou kulturou společností. Tak tomu bylo ve třech zemích střední Evropy. Přímá volba prezidenta v německé ústavě vyjadřovala tendenci k zeslabení moci parlamentu. Prezidentova pozice v ČSR neohrožovala absolutním a suspenzivním vetem funkce parlamentu. Tím se ČSR jeví jako pozoruhodná výjimka. Rakouská ústava byla věnována převážně výstavbě spolku. Tzv. listina svobod byla v československé ústavě vysoce hodnocena. Československá ústava plně odpovídala mírové smlouvě saintgermainské. Přesto bylo Československu vytýkáno, že nesplnilo slib švýcarizace. Prezident Masaryk i další politikové soudili, že „dobrá ústava musí být doplněná dobrou politikou“. Hned při projednávání ústavy bylo dohodnuto, aby žádné ustanovení neproklamovalo nový stát jako stát nacionální.

Klíčová slova: sté výročí schválení československé ústavy, rozdíly v ústavách a tradicích, politická kultura, postavení vlády, postavení prezidenta, volby, prezidentské volby, stabilní a nestabilní stranický systém

Úvodem

V první části příspěvku porovnáme dobové ústavy Německa, Rakouska i ČSR, jejich fungování a důsledky pro politické systémy těchto zemí. Druhá část shrnuje názor T. G. Masaryka na ústavu. Třetí část je věnována podrobnější analýze první Ústavy ČSR.

1. Srovnání demokratických ústav ČSR, Německa a Rakouska

Teorie demokracie je zakotvena v ústavě svými základními principy: definováním lidu jako suveréna moci, dělbou moci a organizací vládní moci. Ve všech srovnávaných státech byla jako vazba politických center moci zvolena *parlamentní demokracie*, přičemž *parlamentarismus* funguje jako systém vzájemné kontroly vlády a parlamentu. Rozdíly v ústavách jednotlivých států souvisejí s tradicemi a politickou kulturou společností. Odlišný poměr obyvatelstva a jeho představitelů k demokracii (rozdílná politická kultura) se ve všech třech státech promítnul nejen do atmosféry při jednání o ústavách a jejich přijímání, ale i do ustanovení ústav, a tudíž do institucionální struktury demokratických systémů, a rovněž do soudržnosti politických sil, které se na ústavách dohodly.

Politická kultura se formovala v celém dlouhém historickém období a stala se jednou z hlavních příčin rozdílů politických systémů, protože na politické kultuře závisí přijetí nebo odmítnutí politického systému, zejména demokratického, neboť jeho stabilita je

* Doc. PhDr. Eva Broklová, DrSc., emeritní vědecká pracovnice Masarykova ústavu a archivu AV ČR, v. v. i. E-mail: eva.broklova@seznam.cz. Redakční poznámka: Text zčásti vychází z autorčiny dřívější studie BROKLOVÁ, Eva: Srovnání demokratických ústav ČSR, Německa a Rakouska. In: BROKLOVÁ, Eva a kol. *Československá ústava 1920: devadesát let poté: sborník textů*. Praha: CEP, 2010. Ekonomika, právo, politika. 2010, č. 83, s. 11–22. Pro potřeby *Právníka* byl příspěvek podstatně přepracován a značně rozšířen.

nejvíce závislá na vůli voličů. Z hlediska uvedeného vlivu politické kultury pokládám za deficit, že ve strukturálních studiích, které problematizují skladbu demokratických institucí jako záruku zachování demokracie, se tento faktor vůbec neuplatňuje. Kromě toho na rozdílech struktury demokratických institucí v ústavách i v reálném politickém systému (jež jsou závislé na politické kultuře, která je uvedla v život) lze ukázat, že i tyto mohou vytvořit (opět ve spojení s politickou kulturou, respektive s jejími projevy v politickém životě) podmínky pro ztroskotání demokracie.

1.1 Organizace vládní moci

Do organizace vládní moci (parlamentní demokracie) vsunuli výmarštní zákonodárci řadu článků, kterých mohly zneužít nedemokratické složky společnosti. Sem patří především přímá volba prezidenta. Odvození moci prezidenta z moci lidu bývá interpretováno jako snaha čelit potížím klasického parlamentarismu (mocenské těžiště je v parlamentu s mnoha stranami). Uvedenou interpretaci zastává také státovědec Karl Loewenstein.¹ V německém kontextu však tato konstrukce spíše vyjadřovala tendenci k zeslabení moci parlamentu (složeného ze zástupců politických stran) a zakotvení určitých strukturálních znaků starého vrchnostenského systému (prezident chápaný jako *Ersatzkaiser – náhradní císař*). Selhání prezidenta, jenž mohl jmenovat kancléře bez ohledu na mínění parlamentu, na jehož většinu však byla vláda závislá, muselo likvidovat republiku, což se také stalo, když prezident, někdejší císařský maršál Paul von Hindenburg, předal moc Adolfu Hitlerovi. Teoreticky se postavení prezidenta ve výmarské ústavě, jež podpořil kromě jiných sociolog Max Weber, řadí k chybným konstrukcím moci. Silný prezident z prezidentského systému, volený lidem, byl naroubován na parlamentní demokracii.

V *československé ústavě* bylo naproti tomu těžiště moci umístěno do parlamentu, jenž volil prezidenta. O své pravomoci se první československý prezident utkal s představiteli politických stran. Proti prvnímu zákonu o prozatímní ústavě byly prezidentovy pravomoci posíleny na účet vlády již v novele k zákonu z 23. května 1919 (zák. č. 271/1919). Posílení jeho *pozice absolutním a suspenzivním vetem neohrožovalo funkce parlamentu*. Potížím spojeným s klasickým parlamentarismem se českoslovenští ústavodárci rozhodli čelit udělením významné pravomoci prezidentovi: možnosti (s určitými omezeními) rozpouštět parlament. Díky tomuto ustanovení *moderního parlamentarismu* se Československo Karlu Loewensteinovi jeví jako pozoruhodná výjimka mezi státy se systémy více stran.² V ústavě však nebylo stanoveno, jak by se parlament bránil zbytečnému rozpouštění. Proto i v Československu záleželo na tom, podobně jako v Německu, jakými osobnostmi budou instituce obsazeny a role demokratické politické kultury se jeví jako nezastupitelná. K úloze prezidenta v ČSR se váže ještě jedna významná okolnost, jež bývá někdy kritizována jako snižující „ryzost“ demokracie.³ Prezident Masaryk nespolehal na všemocnost demokracie, jako tomu bylo např. v Itálii, kde představitelé liberální strany nechali na svých listinách kandidovat fašisty, a nečekal na možnost posílení fašismu, ale zakročil proti němu prostředky, jež měl k dispozici. Jako charismatická osobnost v čele státu, jež nezneužívá svého postavení, působil pozitivně v potřebě mas mít vůdce.

¹ LOEWENSTEIN, Karl. *Political Power in Governmental Process*. Chicago, 1957. LOEWENSTEIN, Karl. *Verfassungslehre*. Tübingen, 1959.

² LOEWENSTEIN, Karl. *Verfassungslehre*. Tübingen, 1959.

³ KLIMEK, Antonín. *Boj o Hrad 1*. 1996.

V *rakouské ústavě* se anomálie tohoto druhu nenacházela, ústava byla věnována převážně výstavbě spolku a proklamovala samostatnost zemí zakládajících republiku. Dál se politické strany nedostaly. Ústavě chyběly některé tradiční části, protože se na nich dvě hlavní strany nedohodly. Především v ní nebyla obsažena *kapitola o základních právech a svobodách*, jež patří k základním náležitostem moderních ústav. Existuje možnost hodnotit stát a jeho ústavu podle toho, jak respektuje lidská práva a svobody a v souvislosti s tím i práva národů či národností. Absolutistický stát za cenu péče o občany omezuje jejich práva a svobody. I toto je pro nás významné kritérium při hodnocení politických systémů ČSR, Německa a Rakouska.

Stranické programy a světové názory dvou nejdůležitějších stran v Rakousku, křesťansko-sociální a sociálně demokratické, se lišily natolik, že se již při jednání o ústavu neuskutečnila dohoda těchto stran. Rozpory šly tak daleko, že nebyl převzat ani platný ústavní zákon o všeobecných právech státních občanů z roku 1867, v němž stačilo omezit ustanovení o výjimečném stavu. O lidských právech se v diskusi o ústavě mluvílo velmi málo. Ani požadavek na sebeurčení zemí, jež Rakousko odstoupilo jiným státům (Jižní Tyrolsko, Jižní Štýrsko), ale i území převážně osídlených Němci, která byla součástí ČSR, nebyl viděn v souvislosti s lidskými právy, ale jen s právy etnickými. Právnick Felix Ermacora vysvětluje absenci pojednání o lidských právech tím, že ještě tehdy nebyla tak otevřeně přitažlivá, jako je tomu dnes z politických důvodů, které daleko přesahují národní státní rámec.⁴

1.2 Lidská práva a svobody

Této argumentace je dobré si povšimnout zejména v souvislosti s tím, jak jsou pojednána lidská práva a svobody v *československé ústavě* a zejména ve vztahu k jejich porušování v některých státech hned v následujícím desetiletí. Tzv. *listina svobod* v československé ústavě byla hodnocena jako nejchválehodnější a odpovídající nejvyšším ideálům politického liberalismu. Bylo ovšem současně využito možností konstituční teorie omezit tato práva za války nebo při ohrožení státní formy, klidu a pořádku. Hodnotíme-li zpětně vývoj mezi dvěma válkami (vznik fašistických a autoritativních režimů), musí se nám právě tato opatření jevit jako prozíravá a předvídativá.

Ustanovení o občanských právech a svobodách jsou symptomatická ještě pro významnou složku demokracie, totiž *občana*. Slovo občan shrnuje celý společenský aspekt modernizace. Vznik občana je obrovskou historickou změnou. Přesto jeho prehistorie sahá až do antiky, k postojí, při němž se všeobecná a rovná práva poskytnutá příblym (přicestovalým) Řekům nestala filozofickým problémem. V nové době ale začíná občan nesměle vstupovat do dějin teprve v 18. století. Občanská práva jsou příležitostí k účasti občana na dění a rozhodování. Tak tomu bylo v Rakousku, kde německy mluvící Rakušané byli považováni za etnické Němce a zůstalo to i ve výmarské ústavě. Naproti tomu Češi potřebovali definovat se jako občané. Tak tomu bylo také v *otevřené československé společnosti*.⁵ Proto se stal hlavním problémem postavení sudetských Němců v ČSR pocit jejich odlišné etnické sounáležitosti spolu s nepochopením občanství.

Také vypořádání mezi zeměmi a spolkem nebylo řešeno v rakouské ústavě, ale pozdějším zvláštním ústavním spolkovým zákonem. Strany se neshodly při úpravě příslušnosti

⁴ ERMACORA, Felix. *Handbuch der Grundfreiheiten und der Menschenrechte. Ein Kommentar zu den österreichischen Grundrechtsbestimmungen*. Wien: Manz, 1963.

⁵ POPPER, Karl R. *The Open and its Enemies*. 1959; POPPER, Karl R. *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde*. München, 1957, 1958.

ani v oblasti školství, výchovy a vzdělání lidu. Proto musel být ponechán v platnosti současný právní stav a materiální úprava byla opět přenechána zvláštnímu spolkovému zákonu. Proti německé ústavě obsahovala rakouská ústava jako pozitivum rozhodné uznání *demokratické republiky* (podobně jako v ČSR), vedle spolkového státního principu v úvodním ustanovení. Německo naproti tomu setrvalo u označení svého státu *Deutsches Reich* (Německá říše), který prohlásilo za republiku.

1.3 Ochrana menšin

Prubířským kamenem demokracií je *ochrana menšin*. V Rakousku, stejně jako v ČSR, platila *saintgermainská mírová smlouva*. Její ustanovení převzala československá i rakouská spolková ústava. Jen menšiny byly v rakouské ústavě různými opatřeními vyloučeny. Česká menšina byla přitom označena za *Zuwanderungsminderheit* (přistěhovaná, přivandrovalá menšina), za menšinu nebyli uznáni ani Židé. Ustanovení saintgermainské smlouvy nebyla v Rakousku v praxi dodržována. Přes existenci značného počtu obyvatel, jenž mohl být předpokladem pro výuku dětí v národních školách ve vlastním jazyce, učinila rakouská vláda povinným předmětem výuku německé řeči. Tato situace postihovala zejména slovinskou menšinu. Z dob monarchie byly převzaty utravvistické školy, v nichž byla slovinština vyučovacím jazykem jen na nejnižším stupni.

Povinná němčina a němčina jako vyučovací jazyk na vyšších stupních se staly nástrojem germanizace. S výjimkou fašistické Itálie, kde byla škola výlučně italská a vyučování v jiné řeči bylo zakázáno, se v Rakousku jednalo o skoro nejhorší zacházení s národní menšinou v Evropě. To vše vytvářelo nebezpečí pro stejný postup vůči silným německým menšinám v Jugoslávii. „*Proportion considérable*“ (značný zlomek) z mírových smluv rakouská první republika neinterpretovala a nekonkretizovala. Řeč menšiny nebylo možné užívat před soudy, což bylo naopak stanoveno v československé ústavě.

Důsledkem dvou různých *pojetí národa* bylo, že ve formulacích *německé ústavy* měli „*základní práva a základní povinnosti*“ Němci, nikoli občané, kdežto v československé ústavě byli adresáty „*práv a svobod, jakož povinností občanských*“ v duchu západního pojetí politického národa „*všichni obyvatelé [...] ve stejných mezích jako státní občané*“ bez rozdílu „*původu, státní příslušnosti, jazyka, rasy nebo náboženství*“ („*Rozdíl v náboženství, víře, vyznání a jazyku není žádnému státnímu občanu na závalu [...]*“). Podobně se v německé ústavě požaduje vzdělání „*v duchu německé národnosti*“, kdežto v československé ústavě nemělo veřejné vyučování odporovat výsledkům vědeckého bádání. S rostoucím nacionalismem a revisionismem se v Německu objevily již koncem dvacátých let požadavky, aby bylo vzdělání doplněno v jejich duchu. Německá ústava neobsahovala články o ochraně menšin, mezi základními právy byl jeden paragraf o *cizojazyčných částech národa*.

V *československé ústavě* byla ochrana „*menšin národních, náboženských a rasových*“ zařazena do zvláštní hlavy šesté. Násilné odnárodňování nebylo dovoleno. V ČSR byla „*proportion considérable*“ stanovena na 20 % (lepší ustanovení mělo pouze Finsko 10 % pro švédské obyvatelstvo). Jednání o národnostní statut, jež mělo zlepšit postavení Němců, ukázalo, že snížení značného zlomku na 10 % by mělo jen nepatrný účinek, protože 92 % Němců žilo v obcích nejméně s 20 % německého obyvatelstva. Nelze opomenout, že některá opatření jazykového zákona mohla znepříjemňovat život československým příslušníkům jiného, zejména českého, jazyka. Na druhé straně existovala i velmi benevolentní praxe a záleželo většinou na lidech, jak dalece se chtěli v tom či onom směru prosadit.

1.4 Pojetí československého národa

Určité problémy byly a jsou spojeny s chápáním a výkladem „československého národa“ v preambuli československé ústavy. Pro mnohé to byl a často dosud je doklad toho, že Československo bylo deklarováno jako národní stát ve smyslu etnického národa. To neodpovídá skutečnosti. Vzhledem k demokratické teorii o suverenitě lidu (národ je lid, který na svém území buduje svrchovaný stát) lze však toto spojení interpretovat jedině jako lid či národ českých zemí a Slovenska. Překrývání významu slov lid a národ je doloženo např. v překladu *Moderních demokracií* Jamese Bryce do češtiny, kdy je v definici demokracie uvedeno „demokracie neznamená nic více a nic méně než vládu celého národa, jenž hlasováním vyjadřuje svrchovanou vůli“.⁶ Odpovídá to tak i pasážím saintgermainské smlouvy, kde jsou smluvní stranou za Československou republiku národy (či lid, občané) Čech, Moravy a části Slezska, jakož i národ Slovenska, k nimž se připojil lid jihokarpatských Rusínů.

Vzhledem k opakujícímu se neporozumění těmto formulacím je třeba zdůraznit, že se v případě vzniku Československé republiky nejednalo o žádný spolek národů a národních menšin. Významné svědectví pro interpretaci pojmu československý národ přináší rovněž autor preambule, Jan Herben, poslanec Revolučního národního shromáždění. Ve své parlamentní řeči otevřeně řekl, že mu vzorem k ústavnímu heslu byla americká ústava (v moderním překladu: „*My, lid Spojených států [...]*“; v době vzniku československé ústavy „*My, národ [...]*“). Za uvedení stojí původní koncept Jana Herbena, který podle dochovaného rukopisu zněl: „*1. My, národ československý, chtějíce upevnit dokonalou jednotu národa, zavésti spravedlivé řády v Republice, zajistiti pokojný vývoj domoviny československé, prospěti obecnému blahu všech občanů tohoto státu své i jiné národnosti, a zabezpečiti požehnání svobody příštím pokolením, přijali jsme ve svém Národním shromáždění dne 19. února 1920 ústavu pro Republiku československou [...]*“.⁷ Ve zmíněném projevu v noci z 28. na 29. února v závěru dodal: „*[...] moje formula je dobrá. Ona určuje, v jakém duchu má být ústava vykládána*“.

V saintgermainské mírové smlouvě se také pro označení příslušníků menšin a zacházení s nimi užívá spojení „*Les ressortissant tchéco-slovaques appartenant à minorités ethniques, de religion ou de langue jouiront du même traitement et des mêmes garanties en droit et en fait que les autres ressortissants tchécoslovaques*“.⁸ Výklad československého národa jako lidu potvrzuje ostatně také rakouská ústava vyhlášená jménem svobodných národů (nebo lidu) Rakouska: „*Wir, freien Völker der selbständigen Länder Österreich*“.

V zemích Rakouska se také nejednalo o národy, ale o lid.

Určitou převahu Čechů a Slováků v ohledu jazykovém, demokratickou, protože větší novou, zakotvoval jedině jazykový zákon, ale mnohem umírněněji než v Rakousku. Československým jazykem (podle mírové smlouvy mohl být určen jen jeden úřední jazyk) byla zajištěna parita češtiny a slovenštiny. Nestal se vyučovacím jazykem menšin a násilně

⁶ BRYCE, James. *Moderní demokracie I, II*. 1927.

⁷ HERBEN, Jan. *Kniha vzpomínek*. Praha: Družstevní práce, 1935.

⁸ „Českoslovenští státní příslušníci náležející k menšinám etnickým, náboženským nebo jazykovým budou požívat stejného zacházení a stejných záruk po právu a ve skutečnosti jako ostatní českoslovenští příslušníci“. Problém byl v tom, že v antedemokratickém myšlení, které sdílelo německé obyvatelstvo, byla odmítána rovnost jako subjektivní právo a princip rovnosti byl prohlášen za rozhodující pro oblast menšinového práva (SCHRANIL, Rudolf – JANKA, Friedrich. *Das öffentliche Recht der Tschechoslowakischen Republik*. 1931). Proto byl odmítán vztah rovnosti v demokratické společnosti. (*Veřejné právo Československé republiky*.)

odnárodňování bylo ústavou na přání prezidenta Masaryka zakázáno. Právě důraz na občanská práva a ochranu menšin měl v ČSR korigovat účinky nadvlády české a slovenské většiny, jež se uskutečňovala jako většina demokratická. Poměrná volba umožňovala podíl loajálních jinozárodních skupin na všech stupních výkonu moci.

1.5 Sociální práva

Kromě základních práv a povinností byla do *výmarské ústavy* vsunuta *práva sociální*. Díky jim byla výmarská ústava současníky pokládána za velmi demokratickou. Tato práva nebyla ovšem právy žalovatelnými ani nezakládala koncept nového uspořádání společnosti, takže jen poskytla záminku ke kritice ústavy a demokracie, protože nemohla být dodržována. Nadto oslabovala normativní obsah ústavy (antipozitivistická státověda), jímž byl dotčen sám stát. Do československé ústavy nebyla sociální práva zahrnuta, zato však byly v ČSR schváleny zákony a provedeny reformy, jimiž se do jisté míry vyšlo vstříc poválečným radikálním náladám voličstva a dokončení procesu modernizace.

Německá ústava měla být v národě mírovou smlouvou. Tak se stalo, že odpovídala svými rysy rozporným postojům heterogenních politických skupin, jež se podílely na jejím vzniku, a obsahovala nebezpečné kompromisy. Podle Wenera Conze měla „*socialistický občanský, liberální a konfesionalně konzervativní kompromisní charakter*“, umožňovala a současně opomíjela socializaci hospodářství, zabránila rozbití velkostatku.⁹ Již při jednání o ústavu si autor jejího prvního návrhu Hugo Preuss stěžoval, „*wie wesenfremd den Anschauungen unseres Volkes auch in seinen fortschrittlichsten politischen Richtungen das parlamentarische System erscheint*“.¹⁰

Kompromisy mezi politickými silami v *československé ústavě* se týkaly ustanovení z hlediska demokracie nepříliš podstatných (existence senátu a označení československého jazyka za státní, oficiální). Ústava otevírala perspektivu jednoznačného vývoje na půdě liberální demokracie a odpovídala představám většiny. Byla hodnocena jako dobře promyšlená a vyvážená systémem brzd a protivah. Problémy vznikaly až v souvislosti s požadavky na zvýšení role státu v době světové hospodářské krize. Tehdy byla přijata řada zmocňovacích návrhů, jež však měly pouze hospodářský charakter.

V oblasti *soudnictví* je elementárním předpokladem nezávislé justice ústavní zakotvení odpovědnosti za porušení zákonů, zejména zákonů nařizujících, aby ve výkonu soudnictví postupovali soudci vždy nestranně. Soudcovská nezávislost byla ochrannou hrází občanstva proti zásahům do nestrannosti soudcovského rozhodování. Povinnost zachovávat zákony nebyla ve výmarské ústavě na rozdíl od československé stanovena a výmarské období bylo poznamenáno krizí péče o právo.

1.6 Jednotný stát a centralismus

Recenzi sborníku referátů ze zasedání česko-slovensko-německé historické komise nazval Friedrich Prinz *Zentralistisches Modell*.¹¹ V tomto duchu vykládá všechny příspěvky o meziválečném Československu. Podívejme se na dobu a problém z tohoto hlediska.

⁹ Werner Conze – podle wikipedie nacistický historik v nacistickém Německu. Po válce v západním Německu.

¹⁰ „*Jak se parlamentní systém jeví svou podstatou cizí názorům našeho lidu i v jeho nejpokrokovějších směrech.*“

¹¹ FAZ, 19. 9. 1995.

První světová válka a potřeby civilního života, jež vznikly jako její důsledek, zapříčinily téměř ve všech evropských zemích více nebo méně silný vztah mezi státními autoritami a jejich nositeli na jedné straně a postiženého obyvatelstva na straně druhé. Je pravda, že princip decentralizace správy více vyhovuje principu demokratickému. Decentralizace však má meze dané zachováním státu a právě to museli mít na zřeteli českoslovenští zákonodárci, to také respektovala mírová konference, jež se postavila na „*stanovisko jednotnosti čs. státu*“. Jedinou výjimku připustila v případě Podkarpatské Rusi. Prezident Masaryk se věnoval problému samosprávy ve svém projevu k desátému výročí založení republiky. Podpořil předcházející sjednocení správy a úkol viděl v harmonizaci parlamentu a byrokracie. Požadoval samosprávu a teritoriální autonomii, ale kladl důraz na to, že „[...] stát, a zejména stát moderní, nemůže se vzdát organizačního centralismu – harmonie, centralizace a autonomizace je úkolem moderního demokratického státu. Demokratická centralizace není absolutismem, demokratická autonomizace není atomizace [...]“.¹²

Československu bylo opakovaně vytýkáno, že nesplnilo slib tzv. švýcarizace ve smyslu federalizace. K tomu se však Československo nikdy nezavázalo. Švýcarský vzor z mírové konference v Paříži spočíval v úmyslu československé vlády „[...] to create the organisation of the State by accepting as a basis of national rights the principles applied in the constitution of the Republic, that is, to make of the Czecho-Slovak Republic a sort of Switzerland, of course, the special conditions in Bohemia [...]]. It will be an extremely liberal régime, which will very much resemble that of Switzerland.“¹³

Nikoli tedy memorandum III, na něž poukazují kritikové – ani z něj však neplyne federalizace, jen je méně přesné – ale *Note on the régime of Nationalities in the Czecho-Slovak Republic (nóta o podmínkách existence národností v ČSR)*, jejímž autorem byl československý ministr zahraničí Edvard Beneš, ze které uvádím citát, se stala základem jednání výboru pro minority na mírové konferenci 20. května 1919.¹⁴ I ze zkráceného textu je patrné, že vzorem pro Československo měl být liberální švýcarský režim, nikoli kantonální struktura Švýcarska. S hranicemi kantonů se nadto nekryjí jazykové hranice, které jimi probíhají napříč.

Rovněž teoreticky unitární stát více odpovídá principům parlamentní demokracie, zejména také principu poměrné volby. Tento princip, který nahradil většinové volby s jejich lokálním charakterem, je možné dokonce pokládat za jeden ze zdrojů centralismu. Současně určitá míra centralismu poskytuje občanovi ochranu před místní zvláštností. Centralisticky působily na stát také požadavky kladené masovou společností v oblasti hospodářské a sociální zejména v době světové hospodářské krize.

Koncept, jenž se stal základem *rakouské ústavy*, byl *demokratický a centralistický*. Sociální demokracie, stejně jako kdysi německá liberální levice, se spojila s racionalitou centrální byrokracie. To podpořila okolnost, že v Rakousku centrální vláda selhala a rezoluce z 30. října 1918 se týkala jen zachování vžitých autonomní zemské správy.

Současně došlo k ústavněpolitické revoluci v zemích, nikoli ve spolku. Vznikl problém, kdo převezme zemskou správu, zda politické strany, jež měly určitou demokratickou kvalitu, či lidové rady (svazy, družstva, odbory, komory), jež nabízely organizaci sociálních zájmů a odbornost. Záležitost byla vyřešena v zájmu politického principu. Pokud jde

¹² Národní shromáždění 1928: XXI.

¹³ *Duden Deutsches Universitätswörterbuch*, 1989, Z 19. 9. 1995.

¹⁴ *My diary*, s. 68–70.

o problém kompetence spolku a zemí, byla jen malá část pravomocí ponechána zemím v oblasti zákonodárství a jeho exekutivy v duchu pravidla, že spolkové právo přináší zemské právo.

Tendence ke sjednocení státu, jež se po první světové válce prosadily, jsou shodné pro všechny tři státy, odlišný je jen způsob jejich aplikace. Politikové *výmarské republiky* byli přesvědčeni, že decentralizovaný jednotný stát odpovídá zákonu dějin a požadavku doby na racionalismus. V tomto rámci byl dokonce uměle zmenšen podíl pruského státu na říši.

Na rozdílech struktury demokratických ústav, jež jsou závislé na politické kultuře, která je uvedla v život, jsme ukázali, že tvoří, opět ve spojení s politickou kulturou, jež se projevuje v chování jednotlivých nositelů politiky, předpoklady pro ztroskotání nebo udržení demokracie. Roku 1933 bylo Československo jediným státem z parlamentních demokracií vzniklých po první světové válce, který si zachoval demokratickou ústavu. Udržela se také koalice politických sil, z jejíž vůle vznikla ústava, zatímco v Rakousku se tato koalice rozpadla již při vzniku ústavy a v Německu roku 1920.

2. „Slušná ústava pro slušné lidi“

Toto prohlásil T. G. Masaryk v únoru 1920 a příležitostně to rád opakoval.

Přes různosti, jimiž se liší jednotlivé demokratické ústavy, je v nich hodně podobného a jen nesnadno z nich lze vyvodit závěry o demokratické vládě vůbec. Českoslovenští demokratičtí politikové, většinou vzdělaní právníci, si byli vědomi toho, že *„dobrá ústava musí být doplněná dobrou politikou“*, a že *„[...]jedinou zárukou života svobodného, duchovního, jedinou zárukou spravedlnosti všech je duch demokracie, politické a sociální humanity“*.

Československá republika vznikla po třech stech letech od nezdařeného zápasu českých stavů proti centralizačním a absolutistickým snahám habsburského dvora 28. října 1918. Trvalo přibližně dvě a půl století, než *„lid vesňácký, nádenní a vorní“*, jenž jediný se neodrodil českému jazyku, jak psal o českém národu Antonín Frozín v *Obrovišti mariánského atlanta* v roce 1704.

Představitelé slovenského politického života se sešli 30. října 1918 v Turčianském Sv. Martině, zvolili slovenskou národní radu a přijali deklaraci o začlenění Slovenska do vznikajícího československého státu. Zákon *„o zřízení samostatného státu československého“* vydal Národní výbor navečer 28. října.

Přijetí první československé ústavy bude si obyvatelstvo českých zemí a Slovensko moci připomenout 29. února 2020. Varovná slova přednesl v této souvislosti s nastávající přípravou ústavy 3. července 1919 na 50. schůzi ústavního výboru Jiří Hoetzel, tvůrce původní osnovy ústavy. Obával se, že *„[...] nestálost státních aktů snižuje vážnost státu za hranicemi, připravuje lid o požehnání svobody, opatřuje změny nálady neoprávněně výhody odvážným spekulantům, kteří změny nálady dovedou předvídati a využitkovati, olupuje poctivé pracovníky o podnikavost a – což jest nejzávažnější – připravuje sám národ o oddanost a úctu k vlastnímu státnímu systému“*.

Kromě J. Hoetzla se účastnilo diskusí o ústavě 23 řečníků, dva ministři, 18 poslanců Revolučního národního shromáždění a další řečníci s méně významnými připomínkami.

Při rozboru jednotlivých diskusních příspěvků jsme vycházeli z podstatných připomínek, které se ostatně v různých obdobích objevují. Opakovaně můžeme uvést pochyby některých řečníků o potřebnosti dvou parlamentních komor, o zavedení referenda a při-

padné přímé volbě prezidenta a spolu s ní rozšíření pravomocí prezidenta. Naštěstí se převážně prosadil názor znalých a vzdělaných zástupců lidu.

Dvuměsíční projednávání první československé ústavní listiny v ústavním výboru Revolučního národního shromáždění bylo zahájeno projevem předsedy ústavního výboru A. Meissnera 8. ledna 1920 na 108. schůzi ústavního výboru. Jednalo se také o uvozo-
vacím zákonu a některých ustanoveních o zákonodárné moci. J. Stránský bez účinku uplatnil námitky proti paragrafu týkajícímu se prohlášení, že lid je zdrojem veškeré moci. Byla projednána opatření, aby vláda mohla vykonávat svoji moc i bez parlamentu. Proti požadavku stálého zasedání Národního shromáždění upozornil F. Weyr na nebezpečí diktatury menšiny. Současně se jevilo nutné zajistit, aby vláda nemohla opomíjet NS a prezident byl povinen svolávat parlament. Jednání pak pokračovalo schvalováním jednotlivých ustanovení uvozo-
vacího zákona: proti označení území Podkarpatské Rusi za samosprávné bylo vyvráceno poukazem na mírovou smlouvu. Proti existenci druhé sněmovny hlasovali sociálně demokratičtí poslanci. O alternativním návrhu věku voliče do senátu (26 let) a volitelností do senátu (45 let) se nehlasovalo. Pokud to bylo potřebné, vložil se do jednání ministr vnitra A. Švehla, který upozornil na to, že z jednoho návrhu by mohlo vyplynout zrušení rozdílu mezi exekutivou a zákonodárcem (sovětový systém).

Podle části těsnopiseckého zápisu 112. schůze se jednalo o poměru mezi státem a církví, svobodě svědomí a vyznání a ochraně národních, náboženských a rasových menšin. Formulace zaznamenala značné změny od původního znění v osnově (má být zaveden stav odluhy) přes návrh přijatý v subkomitétu („*stát a církve jsou odloučeny*“) a požadavek J. Hoetzla, aby poměr mezi státem a církvemi byl upraven zvláštními zákony. Pro odhuk se mj. vyslovila většina slovenského klubu. Vyjádření rovnoprávního postavení jinonárodních menšin se projevila v jejich označení jako národních, nikoli národnostních. Proti mezinárodní saintgermainské smlouvě se zaváděla rovnost československých státních občanů, pokud jde o náboženství, víru a vyznání, ale také pokud jde o řeč. Bylo doporučeno přidršet se co nejvíce textu mezinárodní smlouvy. Vyřešení rozporu mezi návrhem o československých občanech a československé řeči (A. Švehla) a stanoviskem slovenského klubu bylo rozhodnuto odsunout a vyhradit úpravu. Zásadně ustanovená práva jinonárodních menšin byla ponechána podle § 129 ústavní listiny, jímž se stanovily zásady jazykového práva. Podle prezidentova přání končila kapitola slavnostním prohlášením o nepřípustnosti násilného odnárodňování.

Místo původního znění osnovy přijata změna: Mezi státem a církvemi budiž zaveden stav odluhy. Podrobnosti upravují zvláštní zákony.

Ústava nahradila prozatímní ústavu, kterou tvořil zákon z 28. října 1918 o zřízení samostatného státu a zákon o prozatímní ústavě s novelou zákona o prozatímní vládě z 23. května 1919. Práce ústavního výboru byla zahájena na podzim roku 1919 a 8. ledna bylo zahájeno projednávání ústavy Republiky československé, uvozo-
vací zákon a některá ustanovení o zákonodárné moci. Práce byly skončeny v ranních hodinách 29. února 1920, kdy vznikly Československá ústavní listina a související zákony.

Zmínka o *slušné ústavě* se patrně poprvé vyskytuje ve třetím poselství prezidenta Masaryka předneseném 7. března 1920,¹⁵ tedy krátce po přijetí ústavy. K výroku o *slušné ústavě pro slušné lidi* dospěl Tomáš G. Masaryk až za několik let; pochází z roku 1934, a muselo se pro to také hodně udělat. Začátky nebyly jednoduché a ptáme se, co vše bylo

¹⁵ MASARYK, T. G. *Cesta demokracie I*. Praha: Masarykův ústav AV ČR, Ústav T. G. Masaryka, 2003, s. 234.

třeba učinit, aby mohl prezident dojít k tomuto konstatování. Zcela obecně se lze ztotožnit s parafrází výroku prezidenta, že „*demokracie musí se stát zvykem*“.¹⁶ Tento postulat je možné pokládat za obecný předpoklad pro zacházení s dobře koncipovanou ústavou.

Budování státu nebylo snadné pro nikoho: ani pro představitele zahraničního odboje, kteří shrnuli principy nového státu v *Prohlášení nezávislosti*, ani pro činitele domácího odboje, kteří vyhlásili stát. Všichni prožívali léta učednická. Hned na počátku, sotva podle A. Meissnera 8. listopadu 1918 „*My například v pátek večer pozorovali, že máme utvořiti Národní shromáždění a že nemáme k tomu zákona*“ a přikročili k nápravě, tj. v sobotu ráno vyhotovil A. Meissner první část ústavy a referoval o ní, pracoval pak na ní v pondělí a v úterý a v úterý večer o ní informoval, už se jim vytýkalo, „*že jsme práva prezidentova osekali a že jsme mu nepřiznali právo jmenovati ministry. To stalo se však úmyslně. Vždyť to byla otázka politická a nikoliv vědecká. Vždyť není ještě rozhodnuta otázka, zda zřízení funkce prezidenta vůbec se hodí do naší ústavy*“. Následoval výlev proti monarchismu a stížnost na to, že si Češi nedovedou představit „*nic jiného nežli monarchu a poněvadž tento má právo odvolávat a jmenovat ministry, myslíme, že to právo má míti také prezident*“. Nepokládal to za vadu ústavy. Připustil, že o úpravě prezidentových práv vůči vládě a Národnímu shromáždění lze diskutovat.¹⁷

Vážený tvůrce ústavy, jeden z hlavních, nevzal tedy na vědomí ani výsledek jednání delegace Národního výboru a Českého svazu s Edvardem Benešem jako zástupcem československé prozatímní vlády v Ženevě na přelomu října a listopadu 1918. Nebo se to nedověděl? V rozhodnutích učiněných na poradách československé prozatímní vlády s vůdci domácího odboje v Ženevě byl totiž Masaryk v memorandu „*označen jako držitel výkonné moci (prezident republiky)*“.¹⁸ Toto memorandum označené číslem II, zaslal E. Beneš spojencům. Patrně na jeho základě byl T. G. Masaryk cestou domů přijímán jako hlava státu. Nedlouho po slavnostní volbě prezidenta aklamací 14. listopadu 1918 přišel i 21. prosinec 1918, den Masarykova návratu do vlasti. T. G. Masaryk byl všude nadšeně vítán, ale hned jeho první kroky ve funkci budily rozpaky. Podle jednoho z očitých svědků, opět A. Meissnera, prezident Masaryk „*rovnou z nádraží byl dopraven do Národního*“.¹⁹ Pronesl jen slova, že zve pány na druhý den na hrad. Poslanci to vnímali jako důsledek tradice, podle níž šli na hrad i ve Vídni členové poslanecké a panské sněmovny. Na hradě se ale nekonala žádná schůze Národního shromáždění, nezahájil ji předseda, ale všichni „*byli jsme tam jako posluchači, právě tak jako diplomaté, žurnalisté atd. Tam přednesl prezident poselství, které nebylo dodáno oficiálně Národnímu shromáždění ani jeho členům, nýbrž neoficiálně bez podpisu vlády [...]*“.²⁰

Masarykův postup po příjezdu do Prahy byl rázný a energický, přiměřený době. V ústavě ovšem „*nebylo o tom nic ustanoveno*“. Nicméně dal svým prvním poselstvím Masaryk popud „*k tomu, aby se prezidentu republiky přiznalo právo přednášet poselství parlamentu*“,²¹ jak si později pochvaloval. Ve svých pamětech Masaryk píše, že na prezidentství nepomýšlel, úplně ho „*zabírala akce i práce osvobozenská*“.²² O tom, že tomu tak zcela

¹⁶ MASARYK, T. G. *Cesta demokracie IV.* Praha: Ústav T. G. Masaryka, 1997, s. 369.

¹⁷ BROKLOVÁ, Eva (ed.). *Prezident Republiky československé. Instituce a osobnost T. G. Masaryka.* Praha: Masarykův ústav AV ČR, 2001, dok. č. 1, s. 16.

¹⁸ BENEŠ, Edvard. *Světová válka a naše revoluce III.* 7. vydání. Praha: Orbis, 1935, s. 502.

¹⁹ Rozumí se Národní shromáždění ve Sněmovní ul., v někdejší zemské sněmovně.

²⁰ V ústavním výboru 9. 4. 1919, in: BROKLOVÁ, Eva (ed.). *Prezident Republiky československé. Instituce a osobnost T. G. Masaryka,* dok. č. 1.

²¹ ŠVIHLOVÁ, Dagmara – SOUKUP, Jaroslav. *Prezident o prezidentství v roce 1934.* In: *Masarykův sborník IX.* Praha, 1997, s. 184.

nebylo, alespoň ne od podzimu 1918, svědčí obsah zmíněného II. memoranda ze 4. listopadu 1918. Nemohlo se tak stát bez vědomí T. G. Masaryka. Pokud jde o formu státu, nacházíme v Masarykově archivu také pozdější poznámky o prezidentské republice.

Tak se konvenční pravidla, vznikající ve starších demokraciích po staletí, v novém státě vyvíjela během několika neděl.²³ O to byl úkol náročnější a vyžadoval vědomosti a zkušenosti a také dobrou vůli.

Poslancům ovšem vznikly s Masarykovým vstupem problémy: „*Jak se máme zachovati, vždyť to prezidentovi nepatří!*“ Faktický stav neodpovídal ústavě, a proto narážel na jistou nelibost.²⁴ Co ale vlastně prezidentovi nepatřilo? V počátcích budování státu se zde střetl představitel zahraničního odboje, dokončující své poslání, s realitou připravenou domácími politiky. Prozatímní ústava přijatá nedlouho po ženevských jednáních československé prozatímní vlády s vůdci domácího odboje však prezidentské pravomoci neobsahovala. Ostatně i Masaryk tento problém zvažoval. Za války měl možnost srovnávat republiky s konstitučními monarchiemi a již dříve se zabýval otázkou, zda není „*prezident zbytkem monarchismu*“.²⁵

Vztahy mezi prezidentem a vládou i prezidentem a Národním shromážděním se tak vytvářely za pochodu. Prezident byl nucen zasahovat do vládních záležitostí, a proto vznikal stav, který neodpovídal ústavě. Tím, že mu nebylo dáno právo jmenovat a odvolávat ministry, se ocitl v postavení dosti neurčitým. Oficiálním důvodem toho byla Masarykova nepřítomnost ve státě. Ve skutečnosti působily i obavy, že Masaryk nebude ochoten uznat stranický klíč, podle něhož byla místa v Národním shromáždění stranám přidělena na základě volebních výsledků z roku 1911. Masaryk s tak malými prezidentskými právy nesouhlasil. Parlamentarismus jako systém kontroly vlády a parlamentu se historicky vyvíjel organicky a empiricky. Tak tomu bylo i v československém státě.

Jeden z vítězů Velké války, jemuž se podařilo úspěšně završit zahraniční odbojovou akci, který se svými nejbližšími spolupracovníky, E. Benešem a M. R. Štefánikem, díky obratné diplomacii dosáhl uznání prozatímní vlády představiteli vítězných mocností, si poznamenával na volné papíry příčiny své nespokojenosti, mj.:²⁶

„*Také ve Francii premiér volí ministry v souhlase s prezidentem.*“

Na stejné následující stránce:

„*Prezident: ministři*

„*jmenuje*“ *úředníky od VI –*

v Americe: volí si ministry a senát [je] schvaluje. Je v úřadě, pokud prezident si toho žádá.

Am.[erický] ministr úřaduje

Z autority prezidentovy.

Nemají min. předsedu.“

Je pravděpodobné, že poznámky pocházejí z doby, kdy se připravovala novelizace prozatímní ústavy. Je zřejmé, že Masaryk aspiroval na větší pravomoce (!), než mu byli představitelé politických stran ochotni dát.

²² MASARYK, T. G. *Světová revoluce*. Praha, 1925, s. 575.

²³ Poznámel to také jeden z členů RNS. Podle BROKLOVÁ, Eva (ed.). *Prezident Republiky československé. Instituce a osobnost T. G. Masaryka*, s. 3.

²⁴ *Ibidem*, s. 53.

²⁵ MASARYK, T. G. *Světová revoluce*, s. 575.

²⁶ AÚTGM, fond TGM, prezident, k. 381. Masarykovy poznámky tužkou na formátu B 5, sine.

Na stejném papíře je Masarykovou rukou napsáno ještě „*Den nezávislosti*“. Bylo by možné pokládat to za doklad toho, že uvažoval o zavedení dne nezávislosti? A kterého? Mohla to být i narážka na den, který je možné pokládat za datum, kdy byla uznána nezávislost. Ve Spojených státech je to totiž datum vydání Deklarace nezávislosti, jež se stala Masarykovi vzorem pro Prohlášení nezávislosti, opatřené datem 18. 10. 1918.

Masarykovu nespokojenost, pojatou s ironií, možná i s humorem, prozrazují i jeho rukopisné poznámky k postavení prezidenta, psané na stejném papíře:

„Nesmí za hranice. [On, který více než čtyři roky strávil mimo svou vlast.]

Nepřijímá pohostinství pod cizí vlajkou

? nemůže zábavy u diplomatů [on, který jednal s diplomaty a státníky, protože to bylo třeba, na nejvyšší úrovni].

< [větší] může na návštěvu ([po] večerech)

Sobota neděle rodina“

26. března 1919 podal A. Meissner, podporovaný Antonínem Švehlou, k postavení prezidenta návrh změny zákona o prozatímní ústavě,²⁷ který se snažil upravit poměr mezi prezidentem a vládou a mezi prezidentem a Národním shromážděním. Podle amerického vzoru měla být dána prezidentovi, jako představiteli části výkonné moci, možnost informovat se o všech vládních věcech a žádat k tomu od vlády nebo jejích členů zprávy. Vůči Národnímu shromáždění mělo být prezidentovi uloženo, aby mu ve věcech své působnosti dával zprávy a v omezené míře také iniciativní návrhy. Bylo upraveno prezidentovo veto proti usneseným návrhům.²⁸ Tomuto projevu předcházela návrh prezidenta Masaryka A. Meissnerovi. Týkal se styků prezidenta s vládou a Národním shromážděním. S Národním shromážděním se prezident stýkal poselstvími a podáváním informací shromáždění i výborům. Prezident mohl předkládat Národnímu shromáždění návrhy „*a cokoli pokládá za nutné a vhodné [...] Prezident může podat Národnímu shromáždění iniciativní návrhy zákonů*“. Pokud šlo o vládu, „*Prezident stýká se s vládou poradami celého kabinetu nebo jednotlivých ministrů. Prezident může si vyžádat mínění, ústní nebo písemní [!] všech státních úředníků, civilních a vojenských*.“ V poznámce ještě Masaryk dodává, že by se propojením informací ministerstvo (tj. vláda) stalo organickým celkem. Současně přihlíží i k tomu, že v ČSR je premiér a že právě on by mohl prezidenta pravidelně informovat. Meissner pak ve své odpovědi upozorňuje na to, že některá ustanovení z americké ústavy jsou v rozporu se systematickou československé prozatímní ústavy.

Situaci z předvánočních dnů roku 1918, po Masarykově návratu ze čtyřletého zahraničního odboje završeného úspěchem, popsal sociální demokrat Alfred Meissner jako zpravodaj ústavního výboru Revolučního Národního shromáždění na 34. schůzi ústavního výboru 9. dubna 1919:²⁹ „*Já to pocítoval jako vadu, že v zatímní ústavě neměli jsme blíže vyjádřeno, jaká práva má prezident vůči vládě a jaká vůči Národnímu shromáždění*.“ Poupkázal na to, že je tedy třeba vztahy k prezidentovi upravit. Reagoval rovněž na problémy vzniklé kolem poselství prezidentova.

²⁷ Tisk 704; AÚTGM, f. TGM, R prezident, k. 381.

²⁸ *Národní shromáždění československé v prvním roce republiky. Ročenka 1918, 1919.* Praha, Předsednictvo Národního shromáždění, 1919, s. 223.

²⁹ O formálních obtížích spojených s Masarykovým poselstvím promluvil A. Hajn, *Těsnopisecké zprávy*, s. 1039. *Ročenka Národního shromáždění československé v prvním roce republiky.* Praha: Předsednictvo Národního shromáždění, 1919, s. 223.

Na pomoc Masarykovi přispěchala také státovědecká společnost. Tlumočila názory jako že prezident je hlavou státu, která nemá žádné pravomoci (B. Baxa), prezidentovo postavení je přímou urážkou Masarykovy osobnosti (J. Hoetzel). A nejen to: „*kdyby skutečně se stala vláda neschopnou, nikdo nás té vlády nezabaví*“ (opět J. Hoetzel). Na řadu přišel i „*zlořád oligarchie výkonných výborů politických stran*“ (dr. Macek). Rovněž slovenští členové RNS se domnívali, že by prezident měl být fixním bodem.³⁰

Spor o ústavní platnost poselství prezidenta republiky měl houževnatý život a byl oživen po volbě prezidenta v roce 1927. A ještě v roce 1928, při příležitosti Masarykova jubilejního projevu, lze říci, že u nejlepšího projevu, který kdy měl, nebylo zcela jasno, komu má být projev adresován. Problém byl natolik závažný, že Masaryk pokládal za potřebné se o něm znovu zmínit: „*demokracie má také problém prezidentský*“.³¹ Projev zcela zřejmě adresovaný národu přednesl podle oslovení za přítomnosti předsedů Národního shromáždění, ministrů a spolupracovníků – na Hradě.

Proti prvnímu zákonu o prozatímní ústavě byly prezidentovy pravomoci posíleny na účet vlády již v novelách k zákonu o prozatímní vládě z května roku 1919. V tomto rozsahu byly nakonec převzaty do první československé ústavy. Ústava z roku 1920 rozšířila právo veta. Masaryk ale nikdy svých ústavních pravomocí nezneužíval. Právo veta sice v prvních letech výkonu své funkce využíval častěji, protože bylo přijímáno více zákonů, ale zejména později dbal o to, aby nepůsobil zbytečný rozruch a své výhrady tlumočil prostřednictvím kanceláře. Vždy se snažil o spolupráci, také v případě parlamentu a zákonodárné činnosti. Nebylo tomu jinak ani u pravomoci, která byla po druhé světové válce státovědcem Karlem Löwensteinem označena za Damoklův meč visící nad parlamentem.³² Jednalo se o významnou pravomoc udělenou prezidentovi, totiž možnost rozpouštět parlament. Tak čelili českoslovenští ústavodárci potížím plynoucím z klasického (francouzského) parlamentarismu, kdy bylo těžiště moci umístěno do parlamentu s mnoha politickými stranami a prezident neměl vůči němu žádné pravomoci. Díky tomuto ustanovení moderního parlamentarismu se Československo jeví jako pozoruhodná výjimka mezi státy se systémy více stran. Ústava však v sobě neměla zabudovanou pojistku proti zbytečnému rozpouštění parlamentu. A tak opět záleželo na kvalifikovanosti a zodpovědnosti hlavy státu, jak naloží s uvedenou pravomocí. Masaryk rozpouštěl parlament teprve tehdy, když bylo nepochybné, že si to přeje naprostá většina parlamentu. Při pohledu do sousedního výmarského Německa zjišťujeme, že rovněž pravomoc prezidenta jmenovat kancléře bez ohledu na mínění parlamentu mohla být zneužita jen proto, že v čele státu nestála charismatická osobnost – demokrat, ale Paul von Hindenburg. Odpovědnost demokratického prezidenta v ČSR se projevila i v dalším případě. Později čelil Masaryk názoru Antonína Švehly, že zmocňovacího zákona nebylo využito, protože měl být udělen ministerskému předsedovi, a ne kabinetu a prezidentovi. Prezident tak nepřekročil hranici mezi demokracií a režimy autoritativními.

V roce 1934 Masaryk už jen vzpomínal na rozpaky, které způsobil svým prvním poselstvím po příjezdu do republiky. To, že zákonodárcům vadilo, že je Masaryk pozval na Hrad, označil za „*nicotné formálnosti*“ a jevílo se mu jako nejdůležitější, „*že prezident chtěl*

³⁰ BROKLOVÁ, Eva (ed.). *Prezident Republiky československé. Instituce a osobnost T. G. Masaryka*, dok. č. 1, s. 17. Požadavek vyslovil zástupce slovenského klubu J. Slávik.

³¹ MASARYK, T. G. *Cesta demokracie III*. Praha: Ústav T. G. Masaryka, 1994, s. 322–335.

³² LOEWENSTEIN, Karl. *Verfassungslehre*. Tübingen: H. Laupp jr., 1959, s. 218.

parlamentu složit účty ze své čtyřleté revoluční činnosti“.³³ V témže roce, v odpovědích na otázky, které mu byly kladeny, rekapituloval Masaryk problém postavení prezidenta: když byl zvolen prezidentem, nehodlal být prezidentem pasivním, odmítal představu Kramářovu, který ho chtěl nechat na piedestalu bez možnosti zasahovat do politiky. V korespondenci s Karlem Kramářem nalézáme 2. června 1919 Masarykovu energickou obranu proti nařčení, že nezasahoval do bouří hladovějících. V dopisu Kramářovi jak kritizoval rozdělování resortů ministrům Revolučním národním shromážděním za Kramářovy spoluúčasti, tak oponoval i jeho dalším slovům: sám proti bouřím nezasahoval, „protože jste – Vy všichni – udělali nemožnou ústavu, v níž pro prezidenta nebylo žádného místa. Vždyť podle té ústavy neměl jsem ani práva s ministry jednat – vůbec, neměl jsem žádného práva“. Zasahoval tedy jen privátně, radil se s ministry, měl veřejné projevy. A volal po rekonstrukci vlády, plánu, přímém vedení, organizace vlivu na tisk atd., což je „*abeceda promyšlené administrativy!*“³⁴

Po letech soudil, že bude-li ponechána dosavadní volba prezidenta parlamentem, budou prezidenti silní a slabí: jejich autorita „*může být veliká, když ji dovedou kolem sebe budít*“. Podle jeho názoru prezident reprezentuje jednotu státu. Je hlavou státu, to je skutečné poslání. Podle Masarykova názoru prezidenty by měly být výrazné osobnosti.

Neodpovědnost prezidenta a povinnost kontrasignace jeho aktů vládou nesl spíše těžko a sám by uvítal velikou odpovědnost a nejraději by byl za své úřadování odpovědný sám. Svou starost o stát projevował na počátku jmenovacími listy ministrům, v nichž formuloval názor na jejich poslání. Později ho od této činnosti odradili členové pětky, ale Masaryk si našel jiný způsob, jak působit na právě jmenované ministry. Pokud jde o jejich jmenování do funkcí, byl si Masaryk jako prezident vědom toho, že není mnoho osobností, jež by mohly zastávat tyto posty, a tedy i zde dával přednost dohodě. V jednom mu nevyšel při novelizaci prozatímní ústavy Švehla vstříc, a to v možnosti prezidenta kontrolovat ministra zahraničí. Je zřejmé, že si Masaryk chtěl ponechat kontrolu nad zahraniční politikou. Možná to byl důvod, proč pak 17 let trval na tom, aby byl ministrem zahraničí jeho spolupracovník, Edvard Beneš, neboť se jednalo o koncepci zahraniční politiky, jejíž základy položili v odboji. Vedle ministerského předsedy jednal prezident nejčastěji s E. Benešem a s ministrem národní obrany.

Ústava výslovně nedovolovala jmenování odborníků do funkcí ministrů vlády, ale současně umožňovala, aby v případě potřeby byli na jednotlivé posty jmenováni. Žádný člen vlády nesměl být členem představenstva nebo dozorčí rady, ani zástupcem akciových společností a společností s ručením omezeným, pokud tyto společnosti se zabývají činností výdělkovou. Masaryk upozorňoval na potřebu odbornosti v některých resortech a na užitečnost institutu státních sekretářů podle anglického vzoru. Byli prostředkujícím článkem mezi parlamentem a úřednictvem. Pokud jde o tvorbu koalic a vlád, většinou čekal, až se po volbách vytvoří v parlamentě majorita sama. Heslo koaličních partnerů: dohodli jsme se, že se dohodneme, svědčí o nesnázích, které musely vlády složené z představitelů mnoha politických stran překlenovat, ale i o dobré vůli účastnit se dohod a uzavírat nutné kompromisy.

Ani uvedené postuláty nemají absolutní platnost a týkají se jen mimořádných osobností, jakými byli Masaryk a pak Edvard Beneš. Nebyli výrazní ve smyslu prosazování své

³³ ŠVIHLOVÁ, Dagmara – SOUKUP, Jaroslav. Prezident o prezidentství v roce 1934. In: *Masarykův sborník IX*, s. 184.

³⁴ BÍLEK, Jan a kol (ed.). *Korespondence T. G. Masaryk – Karel Kramář*. Praha: Masarykův ústav AV ČR, 2005, dok. č. 230, s. 373–274.

vůle, ale v dosahování konsenzu a respektování zájmu státu. Všechny akty, v nichž uplatňoval prezident Masaryk svou pravomoc, byly založeny na dohodě s činiteli, přicházejícími v úvahu: jmenování ministrů, rozpouštění parlamentu a právem veta se s výjimkou prvního období snažil nečinít rozruch atd. Dokazuje to především praxe politického systému první republiky a role prvního prezidenta v něm. Díky pojetí demokracie jako „*metody všeho veřejného a soukromého života*“, jako „*názoru na život*“, které sdílel Masaryk i další demokratičtí politikové a většina společnosti, byla československá demokracie úspěšná.

Všeobecně se soudí, že Masaryk koncipování ústavy, s výjimkou formulace prezidentských pravomocí a zákazu odnárodnování, příliš neovlivňoval. Ale ukážeme, že to často dělal nepřímo. Novelizacemi prozatímní ústavy zápas o československou ústavu neskončil. Při jednání o ústavní listině v roce 1920 se znovu vynořila otázka postavení Slovenska. Ministerský předseda Vlastimil Tusar požádal prezidenta, aby vzhledem k různým výkladům pittsburského ujednání a zneužívání této dohody k protičeské agitaci podal autentický výklad tohoto dokumentu.³⁵

Masaryk vyložil, že „*představitelé slovenských a českých organizací amerických usnesli se na této dohodě, aby čelili agitaci proti jednotě Slováků s Čechy [...]*“. Program měl podle Masaryka historickou cenu jako jeden ze zahraničních předrevolučních programů. V tisku (*Venkov, České slovo*) byl zveřejněn jako *text o pittsburském ujednání*. Masaryk ještě v dopisu Tusarovi poukázal na shromáždění právoplatných Slováků v Liptovském Mikuláši 1. května 1918 a na usnesení Národní rady ve Svatém Martině 30. října 1918, která vyjadřovala vůli domácích představitelů.

Snaha prezidenta zdůraznit význam německé minority a jejího vztahu k československému státu je patrná z dalšího dokumentu, Memoranda prezidenta ČSR z 8. února 1920.³⁶ Memorandum zaslal prezident E. Benešovi 9. 2. 1920 a informoval ho, že po jednom exempláři poslal také Švehlovi a Tusarovi: „*Němce proti jejich vůli v našem státě udržet nemůžeme. A proto také německou iredentu i v nejslabší formě nevydržíme a nezdoláme.*“

„*Němci v opozici a dokonce v obstrukci /a s tou se musí počítat/ zorganizují opozici Maďarů i Poláků; [...]. Slabé Rusínsko by sotva odolalo lákání Maďarů i Poláků, Slováci docházejí k názoru, že by se jich náš spor s Němci dotýkal méně.*

a) *Německá propaganda zahraniční byla by nepoměrně silnější než česká... Česky čte jen několik odborníků a politických amatérů [...]. Naše oficiální protipropaganda /zprávy zahraničního ministerstva/ naprosto nestačí.*

b) *Anglie a Amerika jistě nám odpadnou a ztratí k nám sympatie, jakmile by iredentistická propaganda započala. Zejména v Americe je ohromný počet Němců, kteří velmi záhy veřejné mínění získají proti nám a Amerika pak působí na Anglii a celý anglosaský svět. Anglicky mimo to čte se v celém světě [...].*

Následek toho nebyla by jen ztráta politické váhy, nýbrž poškodil by nás hospodářsky a finančně velmi citelně.

I Francie by se od nás odvrátila. Francie má zájem udržet od Německa naši německou minoritu; k tomu musíme volit vhodné prostředky. Násilí a provokace tím způsobem nejsou, naopak tím bychom podporovali hnutí usilující o spojení německého severu s Německem [...]. My bezmála 5 milionů nečeských obyvatel nemůžeme a nesmíme znásilňovat a provokovat.

³⁵ MASARYK, T. G. *Cesta demokracie I*, s. 223–224. Editoři zveřejnili text dokumentu, označeného v tisku (*Venkov, České slovo*) jako ujednání, pod nadpisem *Dohoda*.

³⁶ AMZV, III. sekce 1918–1939, k. 678, opis, Benešovou rukou naps Minority.

- c) *Ani demokratické Rusko nezískáme pro agresivní politiku minoritní; [...]*
 d) *Poláci a Maďaři už teď slibují Němcům hory a doły [...]*.
 f) *Maďarská propaganda získala si již teď mnoho politiků v Ententě a maďarská vláda [...] pracuje proti nám nejen u představitelů Ententy v Budapešti, nýbrž také v jiných centrech politických.*
 g) *Nepodepsání mírové smlouvy Amerikou je velmi nebezpečné a mohlo by nás značně ohrozit.*
 h) *Konečně jsou i vnitřní důvody proti upřílišněným požadavkům z naší strany, zejména: sociální demokracie nedovedla by čelit a odporovat argumentům sociální demokracie německé, stala by se protivládní, a tím bude zesílena radikální levice.*
Z toho je jediný závěr: Vůči minoritám býti naprosto spravedliví, loajální a opatrní [...]
 8. února 1920.“

To byl jednoznačný pokyn pro ty, kteří koncipovali ústavu. Ostatně autorem ustanovení § 134 ústavy byl právě Masaryk: „*Jakýkoli způsob násilného odnárodňování je nedovolený. Nešetření této zásady může zákon prohlásiti za jednání trestné.*“

Masarykův výrok z 18. září 1921 o slušné ústavě obsahuje hodnocení ústavy, která má všechny části potřebné pro zajištění demokratického života jednotlivce, rodiny, obce a národa (Masaryk nikdy nezapomněl na některou z částí společnosti). Byl ovšem vázán na soud daleko závažnější: „*My nebudeme mít demokracii, jaké si přejeme, jestliže budeme spoléhat jen na zákony.*“³⁷ Prezident tak poukazoval na prostor, který vytvářejí zákony a který nesmějí političtí činitelé ani občané zneužívat. Příklady jsou nasnadě a shrnul je sám prezident Masaryk. Patří k nim i účast německých aktivistických stran ve vládě po volbách 1935 přesto, že významně ztratily hlasy ve prospěch Henleinovy strany.

Podstatnou okolností pro úspěšnost systému parlamentní demokracie, který zakotvila první československá ústava, bylo, že odpovídal představám a cítění českého národa, jenž byl v moderní době reprezentován představiteli politických stran. Naproti tomu autor prvního návrhu německé ústavy, Hugo Preuss, si stěžoval již při jednání o německou ústavu, „*jak se parlamentární systém jeví svou podstatou cizí názorům našeho lidu [Volk] i v jeho nejpokrokovějších politických směrech.*“

3. Hodnocení československé ústavy

Při projednávání československé ústavy bylo předem dohodnuto, že ústava a zákony s ní související budou pojaty tak, aby pro ty, kteří s nimi nemohou souhlasit, byly alespoň snesitelné. Jednalo se o to, aby český a slovenský národ nevyužil svého postavení ve státě k nespravedlnostem vůči jiným a neomezil nějakými opatřeními jejich možnou budoucí sílu. I když se praxe někdy odchylovala, je podstatné, že „*žádné ustanovení ústavy neproklamuje nový stát jako stát nacionální.*“³⁸ To neprohlásil český nacionalista, ale německý sociální demokrat, autor významné knihy *Tschechen und Deutsche 1918—1938*, J. W. Brügel. Pouze preambule, která je spíše slavnostním prohlášením děděným z jedné ústavy do druhé, byla uvedena slovy „*My národ československý [...]*“.³⁹ Pro mnohé to ovšem byl

³⁷ MASARYK, T. G. *Cesta demokracie II*. Praha: Čin, 1938, s. 106; MASARYK, T. G. *Cesta demokracie II*. Praha: Masarykův ústav a Archiv AV ČR, Ústav T. G. Masaryka, 2007, s. 111.

³⁸ BRÜGEL, J. W. *Tschechen und Deutsche 1918–1938*. München, 1967, s. 126.

doklad toho, že Československo bylo ústavou deklarováno jako národní stát. Vzhledem k demokratické teorii o suverenitě lidu a definici národa jako lidu budujícího demokratický stát platící od francouzské revoluce, případně starší definici národa jako těch, kteří mají volební právo, lze národ československý interpretovat jediné jako lid či národ českých zemí a Slovenska. Význam těchto slov je doložen také v překladu *Moderních demokracií* Jamese Bryce do češtiny. Demokracii definuje následovně: „*demokracie [...] neznamená nic více a nic méně než vládu celého národa, jež hlasováním vyjadřuje svrchovanou vůli*“.³⁹ V tomto smyslu odpovídá „národ československý“ i pasážím saintgermainské smlouvy, kde za Československo je smluvní stranou lid (či národ) Čech, Moravy, Slezska, Slovenska a Podkarpatské Rusi. Ve smlouvě bylo také užito pro označení příslušníků menšin spojení „*les ressortissants tchéco-slovaques appartenant aux minorités ethniques, de religion ou de la langue [...]*“.⁴⁰ Nelze při této příležitosti opomenout ani svědectví autora preambule, Jana Herbena, poslance Revolučního Národního shromáždění. Ve své parlamentní řeči otevřeně řekl, že mu vzorem k ústavnímu heslu byla *americká ústava*.⁴¹ Později vyslovil s preambulí souhlas prezident Masaryk, ale byla sepsána bez jeho vědomí.⁴² Ostatně označení československého parlamentu Národní shromáždění podle francouzského *Assemblée Nationale*, do něhož volili své zástupce všichni českoslovenští příslušníci, vylučuje, že by národem československým byli jen Češi a Slováci, kteří byli k účelu sčítání lidu uvedeni jako národnost československá vedle jiných národností.⁴³ Určitou převahu Čechů a Slováků v ohledu jazykovém zakotvoval jediné ústavní jazykový zákon. Právě důraz na občanská práva a ochranu menšin měl v ČSR korigovat případné účinky české a slovenské většiny, jež se uskutečňovala jako většina demokratická.⁴⁴

Ze strany německých a rakouských historiků zůstává dále předmětem kritiky jednotný československý stát a údajná slíbená a nerealizovaná federalizace Československa podle švýcarského vzoru. Ve skutečnosti bylo „*úmyslem československé vlády [...] vytvořit organizaci státu, přijímající jako základnu národních práv principy použité v ústavě Švýcarské republiky, tzn. vytvořit z Československé republiky jakési Švýcarsko, samozřejmě se zřetelem ke zvláštním podmínkám v Čechách*“.⁴⁵ Tak zněl první bod „*Nóty o podmínkách existence národností v Česko-slovenské republice*“, projednávané na zasedání komitétu mírové konference o menšinách. V závěru nóty je ještě upřesnění: „*Bude to režim krajně liberální, který se bude značně blížit švýcarskému*“.⁴⁶ Záměr tedy odpovídal názoru zákonodárců, kteří byli přesvědčeni o tom, že „*povinnost k naší státní samostatnosti nás kategoricky nutí trvat na tom, že naše republika může být jen státem jediným, nedílným*“.⁴⁷

³⁹ BRYCE, James. *Moderní demokracie I, II*. Praha, 1926, 1927. I, s. 12.

⁴⁰ V moderním překladu: „*My, lid Spojených států [...]*“ Ve starším znění byl místo „lid“ „národ“.

⁴¹ HERBEN, Jan. *Kniha vzpomínek*. 1935, s. 164 a 165. Herbenův koncept podle dochovaného rukopisu zněl: „*1. My, národ československý, chtějící upevnit dokonalou jednotu národa, zavésti spravedlivé řády v Republice, zajistiti pokojný vývoj domoviny československé, prospěti obecnému blahu všech občanů tohoto státu své i jiných národností [...], a zabezpečiti požehnání svobody příštím pokolením, přijali jsme ve svém Národním shromáždění dne 19. února 1920 ústavu pro Republiku československou ...*“ (ibidem, s. 165). V projevu v noci z 28. na 29. února v závěru dodal: „*[...] moje formula je dobrá. Ona určuje, v jakém duchu má být ústava vykládána*“ (ibidem, s. 175–176.)

⁴² BOHÁČ, Antonín. *Národnost při druhém sčítání lidu*. Praha, 1931, zvl. otisk ze *Statistického obzoru*. 1931, XII, sešit 1–2.

⁴³ Opět bude užitečné, zazní-li na tomto místě slova Herbenových vzpomínek: „*zásadou zákona ovšem musí být, že ne každý Čech, ale také každý politický Čechoslovák jiného jazyka musí a má ve svém jazyce dojíti spravedlnosti v celé oblasti státu*“ (ibidem, s. 169).

⁴⁴ BROKLOVÁ, Eva. Švýcarský vzor pro Československo na Pařížské mírové konferenci. *Český časopis historický*. 1994, 2, s. 257–266.

⁴⁵ HOETZEL, Jiří. Ústavní listina Československé republiky. *Sborník věd právních a státních*. 1920, XX, s. 1–25.

Poměrná volba, pokládaná za spravedlivější než většinová, umožňovala podíl jinonárodních skupin na moci zákonodárné a pokud byly loajální, tak na všech stupních výkonu moci. Volební řády, které zajišťovaly zastoupení minorit v samosprávných zastupitelstvech a v zákonodárném sboru, překračovaly v pozitivním smyslu ustanovení mezinárodní saintgermainské smlouvy o ochraně menšin a byly uznány za nejliberálnější v celé Evropě.⁴⁶

Ústavní listina byla přijata všemi hlasy celonárodní koalice. Hlavní zápas se strhl o jazykový zákon, proti jehož některým partiím hlasovala národní demokracie a strana lidová. Národní demokraté vystoupili ještě proti vázaným kandidátním listinám, proti volebnímu právu do senátu od 26 let a věkové hranici pro volbu prezidenta. Kritiku rozsáhlých pravomocí prezidentových uplatnila sociální demokracie, která v ústavě postrádala i úpravu sociálních poměrů. Slovenská ľudová strana hlasovala s koalicí.

Souhrn

Závěrem shrneme, v čem byla a v čem je *ústava pokládána za slušnou*:

1) Organizace vládní moci: potížím s klasickým parlamentarismem se českoslovenští zákonodárci rozhodli čelit udělením významné pravomoci prezidentovi rozpouštět parlament. Nedopustili se tak chybné konstrukce moci, jako se tomu stalo ve výmarské ústavě.

2) Tzv. listina svobod, která chyběla např. v rakouské ústavě, v československé ústavě odpovídala ideálům politického liberalismu. Současně bylo předvídatě využito možnosti konstituční teorie omezit tato práva za války nebo při ohrožení státní formy. Adresáty „*práv a svobod, jakož i povinností občanských*“ byli v československé ústavě „*všichni obyvatelé [...] ve stejných mezích jako státní občané*“ bez rozdílu „*původu, státní příslušnosti, jazyka, rasy nebo náboženství*“. V německé ústavě byli adresáty „*základních práv a základních povinností*“ Němci. V německé ústavě se požadovalo vzdělání „*v duchu německé národnosti*“, v československé ústavě nemělo veřejné vyučování odporovat výsledkům vědeckého bádání.

3) Československé republice a Rakousku byla saintgermainskou smlouvou uložena ochrana menšin. Zatímco v Rakousku ustanovení nebyla v praxi dodržována, bylo v ČSR možno užívat jazyka menšiny před soudy i úřady. *Proportion considérable* (značný zlomek) z mírových smluv, kterou rakouská první republika nekonkretizovala, byla v Československu stanovena na 20 % (lepší ustanovení mělo jen Finsko, 10 %). Určitou převahu Čechů a Slováků zakotvoval jedině ústavní jazykový zákon, a to umírněněji než v Rakousku. Čeština nebyla vyučovacím jazykem menšin.

4) Problémy spojené s chápáním „*československého národa*“ jako národa Čechů a Slováků v preambuli čs. ústavy nebyly, jak jsme ukázali, opodstatněné.

5) Poměrná volba umožňovala podíl loajálních politických stran jinonárodních skupin na všech stupních výkonu moci. Nestátotvorné politické strany měly zajištěný podíl na moci zákonodárné.

6) Do československé ústavy nebyla vsunuta práva sociální, která ve výmarské republice nebyla právy žalovatelnými, a tak nakonec skýtala záminku ke kritice ústavy a demokracie, protože nemohla být dodržována. Zato byly v ČSR schváleny zákony a provedeny

⁴⁶ Vládní projev Vlastimila Tusara roku 1920. *Národní shromáždění republiky Československé v 1. desetiletí*. Praha, Předsednictvo Národního shromáždění, 1928.

reformy, jimiž se vyšlo vstříc poválečným radikálním náladám voličstva a dokončení procesu modernizace.

7) Kompromisy mezi politickými silami v ČSR se týkaly ustanovení z hlediska demokracie nepříliš podstatných, ústava dobře vyvážená systémem brzd a protivah.

8) Soudnictví. Elementárním předpokladem nezávislé justice je ústavní zakotvení odpovědnosti za porušení zákonů. Československým soudcům bylo zákony nařízeno, aby ve výkonu soudnictví postupovali vždy nestranně. Krize péče o právo ve výmarské republice byla vyvolána tím, že ústava na rozdíl od ústavy československé nestanovila povinnost zachovávat zákony.

9) Československo bylo unitárním státem. Také mírová konference se postavila na „*stanovisko jednotlosti* čs. státu“. Výjimku připustila pouze v případě Podkarpatské Rusi. Tendence ke sjednocení státu, které se prosadily po první světové válce, souvisely s požadavky kladenými masovou společností v oblasti hospodářské a sociální. Teoreticky unitární stát více odpovídá principům parlamentní demokracie a rovněž principu poměrné volby. Také pro Slovensko zajišťoval unitární stát s rozsáhlou decentralizací dobré podmínky pro rozvoj.

10) Reforma veřejné správy provedená podle zákona z roku 1927 odpovídala ustanovení ústavy o tom, aby byl podle možnosti „*zastoupen živel občanský*“.

V čem pak spatřujeme *slušné lidi*: jednalo se především o ústavní činitele, kteří respektovali pravidla parlamentní demokracie a nepřekračovali je ve svém sobeckém zájmu nebo v zájmu někoho druhého, třeba jen proto, aby prosadili svou vůli (příklad: T. G. Masaryk by ve funkci výmarského prezidenta nepředal kancléřské křeslo Hitlerovi, i kdyby měl tuto ústavní možnost; nerozpouštěl zbytečně parlament, ale vždy po dohodě s dalšími činiteli). Instrukce byly převážně obsazeny lidmi, kteří nezneužívali svých pravomocí, vedeni morálními imperativy. Jako *slušné lidi* je možné označit i československé občany, kteří podle svého přesvědčení, vedeni demokratickou politickou kulturou, nevolili ani v době hospodářské krize extrémistické strany. Výjimku činili pouze občané německé národnosti, ovládaní antidemokratickým myšlením, kteří v roce 1935 zvolili 62 procenty Henleinovu Sudetoněmeckou stranu (15 % obyvatelstva), v roce 1938 v obecních volbách 92 procenty.

Soudy o ústavě, dobové i pozdější, přinášejí názory značně odlišné. Československá ústava byla sovětským zástupcem v ČSR Pavlem Mostovenkem hodnocena jako jedna z nejdemokratičtějších v Evropě.⁴⁷ Stejný názor zastávali i četní současní autoři čeští,⁴⁸ i když ani mezi nimi nechyběli kritikové.⁴⁹ Za jednu z nejlepších v Evropě, liberální a dobře promyšlenou, pokládal naši ústavu Emile Veyssset.⁵⁰ Profesor Egon Weiss, ordinarius pro soukromé římské právo na německé univerzitě soudil, že ač ústavní listina vznikla bez podílu Němců, obsahuje převážně germánské právo. H. K. G. Rönnefahrt kladl důraz na jiné aspekty a tvrdil, že československá ústava z roku 1920 je vzhledem k dějinám svého vzniku „*bezpříkladným aktem násilí*“, který postrádá „*každé mravní zdůvodnění*“; jedná se o ústavní dílo vysloveně antiněmeckého charakteru.⁵¹ Sám novinář, německý sociální

⁴⁷ MOSTOVENKO, P. N. *Sovremennaja Českoslovakija*. Moskva – Petrohrad, 1924.

⁴⁸ SOBOTA, E. *Rozpaky s demokracií*. Praha, 1927. MERTL, J. Ideologie parlamentarismu a naše doba. In: *Volební reformy I*. Praha, 1933.

⁴⁹ MACEK, Josef. *Parlament zevnitř*. Praha, 1932, s. 19.

⁵⁰ *De la nécessité des partis organisés en régime parlementaire*. Paris, 1933.

⁵¹ *Die Sudetenkrise in der internationalen Politik*. Wiesbaden, 1961, s. 101–102 (citováno dle BRÜGEL, J. W. *Tschechen und Deutsche 1918–1938*, s. 125).

demokrat J. W. Brügel, který tohoto autora cituje, posuzuje ústavu jako „*typicky západní*“ nebo „*liberální*“, proniknutou zásadou státní občanské rovnosti, jež přejala závazky mírové smlouvy o ochraně menšin.⁵²

Ústava otevírala perspektivu jednoznačného vývoje na půdě liberální demokracie a odpovídala představám většiny. Praxe politického systému první republiky a role prvního prezidenta v něm ukazuje, že současně nelze přeceňovat ustanovení v ústavě, protože pro demokracii a její udržení je rozhodující politická kultura, která je souhrnem hodnotových orientací obyvatelstva a jeho postojů vůči politickému systému. Na to kladl důraz také Masaryk, když hodnotil *ústavu jako slušnou a pro slušné lidi*.⁵³ Proto upozorňoval na to, že nelze dosáhnout demokracie jen spoléháním na zákony. Upíral občanovi nárok na znechucení a vyzýval jej k aktivitě v boji s negativními jevy. Sám se nikdy nevzdal možnosti působit ve prospěch demokracie. „*Souhlasnost občanů*“, dnes bychom řekli konsenzus, z projevu roku osmadvacátého mu byla předpokladem, kterého bylo třeba v demokratickém systému stále dosahovat. Prostředkem k tomu byla Masarykovi také výchova k demokracii, což opakovaně zdůrazňoval ve svých projevech.

Při zpětném pohledu na československou prvorepublikovou ústavu soudil právník Eduard Táborský, že její jedinou vadou byla možnost, aby si menšiny stěžovaly na svůj stát. V souvislosti s menšinami bývá ale kladena i otázka, zda totiž ústava v ochraně menšin nepokulhávala, případně že právě ochrana menšin patřila ke slabým stránkám první československé ústavy ve smyslu, že opatření nebyla dostatečná. Při odpovědi na tyto dotazy je třeba poukázat na výsledky výzkumu politické kultury německého obyvatelstva⁵⁴ a na zkoumání návrhu na reformu československé ústavy německého právníka Fritze Sandra současně s jeho formulováním názoru na opatření, jež obsahovala československá ústava, jako na *administrativní cestu*, jež je neuspokojovala, na rozdíl od cesty, kterou označili jako *právní*, již spatřovali v reformě ústavy, představující likvidaci demokratického systému v ČSR.⁵⁵

⁵² BRÜGEL, J. W. *Tschechen und Deutsche 1918–1938*.

⁵³ ŠVIHLOVÁ, Dagmara – SOUKUP, Jaroslav. Prezident o prezidentství v roce 1934. In: *Masarykův sborník IX*, s. 179.

⁵⁴ BROKLOVÁ, Eva. *Politická kultura německých aktivistických stran v Československu 1918–1938*. Praha: Karolinum, 1998.

⁵⁵ BROKLOVÁ, Eva. Právní cesta sudetských Němců 1933. Návrhy Fritze Sandra na reformu československé ústavy. In: *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918–1938) a jejich místo ve střední Evropě*. (V tisku.)

The Hundredth Anniversary of the first Czechoslovak Constitution

Eva Broklová

Abstract: The first part of this article compares the 1920 Czechoslovak constitution to the constitutions of Republic of Austria and the German Weimar Republic. The second part deals with the views president Masaryk held in constitutional matters. The third part offers a detailed analysis of the first Czechoslovak Constitution. Constitutional differences between states are caused by different history, tradition and political culture. Direct presidential election which the Constitution of Weimar Republic provided for caused the weakening of the role of the Parliament. Contrary to that the presidential status in the 1920 Czechoslovak constitution did not endanger the position of the Parliament despite the fact the president had the right of suspensive veto as in the American presidential system which would enable him to make major decision without the consent of the parliament. On contrary to other new states in Central Europe, which had an unstable multi-party system, the Czechoslovakia succeeded in building a stable multi-party system. The establishment of local governments reflected the complex nationality structure and in particular the disloyalty of certain minorities to the Republic. The result was a rather decentralized public administrative, based on the French model rather than on the idea of self-government. Two thirds of the local representatives were elected.

Key words: constitution, government, president, election, presidential election, unstable/stable multi-party system, selfgovernment, local representatives, right of suspensive veto, MPs