

# Trpký úděl Ústavního soudu ČSR: divák za plotem u cesty k rozpadu společného státu

Jiří Malenovský\*

**Abstrakt:** Ústavní soud ČSR neobdržel kompetence v oblastech individuální ochrany základních práv ani práv příslušníků menšin. I v důsledku toho se stal „divákem za plotem u cesty k rozpadu společného státu“. Národnostní otázky se ujal československé nejvyšší soudy, jež však generovaly kazuistickou a axiologicky nesourodou judikaturu. V ní se občas ztrácel mezinárodněprávní i ústavněprávní rámec, v němž existovala Československá republika. Případné zapojení ústavního soudu by poskytlo republice věrohodnější regulační nástroj proti reálnému nebezpečí kritiky ze strany zainteresovaných sousedních států. Výklad § 3 [1] Ústavy Ústavním soudem ve věci inkorporace bývalých rakouských území vyjádřil určitou lehkomyšlnost při poskytování ústavní ochrany politicky zranitelným hranicím československého státu. Ústavní soud v daném případě akceptoval změnu státní hranice, která nebyla provedena ústavním zákonem. I proto později v souvislosti s odstoupením sudetoněmeckého území nehrálo ústavní právo ČSR významnou úlohu. Z hlediska mezinárodního práva se nelze Mnichovské dohody vůči Československu coby „třetímu státu“ platně dovolat, neboť jeho přijetí závazku z této dohody nebylo svobodné. Tristní příběh Ústavního soudu ČSR coby „diváka“ se bohužel opakoval i při dalších historických územních změnách, a to jak v souvislosti se Zakarpatskou Ukrajinou v roce 1945, tak při rozpadu ČSFR v roce 1992.

**Klíčová slova:** Ústavní soud Československé republiky, národnostní otázka, jazyková práva, změny státní hranice s Rakouskem a Německem, Mnichovská dohoda

## Stopy vedou do Liptákova?

Před sto lety na Pražském hradě se uskutečnila ustavující schůze Ústavního soudu Československé republiky (dále jen „Ústavní soud ČSR“). Formálně vzato se jednalo o ctihodnou ústavní instituci, vytvořenou „*ke kontrole toho, aby při zákonodárné činnosti zachovávané byly zásady zákonů ústavních*“, jak vznešené posláni soudu formuloval jeho první předseda Karel Baxa.<sup>1</sup>

Přesto bychom neměli slovu instituci brát smrtelně vážně. Trefně a nepateticky shrnul historickou zkušenost s Ústavním soudem ČSR při příležitosti jeho předchozího kulatého výročí před deseti lety tehdejší generální sekretář Ústavního soudu České republiky (dále jen „Ústavní soud ČR“) T. Langášek. Jeho stat<sup>2</sup> poskytuje dokonalý obraz cimrmanovského příběhu hledání, nalézání a ztrácení cest v málo srozumitelném světě, příběhu tmeleného paradoxu i humorem, tak blízkým „plemeni“ Čechů. Posudte.

- Ústavní soud ČSR se měl stát světovým premiantem. Protože však československá politická reprezentace nebyla schopna vybrat včas jeho soudce, připravili nakonec našince o světový primát Rakušané.

\* Prof. JUDr. Jiří Malenovský, CSc., Právnická fakulta Masarykovy univerzity. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0904-1357>.

<sup>1</sup> Citace převzata z OSTERKAMP, J. Ústavní soudnictví v Československu. *Právník*. 2007, roč. 146, č. 6, s. 585.

<sup>2</sup> Srov. LANGÁŠEK, T. Namísto úvodu: Promarněné světové prvenství. In: LANGÁŠEK, T. (ed.). *Ústavní soud Československé republiky: 90 let od jeho ustavující schůze. Sborník příspěvků z kolokvia konaného na půdě Ústavního soudu v Brně dne 15. listopadu 2011*. Brno: Ústavní soud, 2012, s. 6–9.

- Neplatnost zákona mohly před ním napadnout jednotlivé komory parlamentu ve svém celku. Není ovšem jasné, proč by to měly činit, když každý zákon předtím samy většinou všech svých členů schválily.
- Za celou svou existenci obdržel Ústavní soud ČSR toliko dva návrhy na přezkum zákonů, a to od československých nejvyšších soudů, navíc ve věcech, na nichž byli zainteresováni právě jen předkládající soudci.
- Nálezy Ústavního soudu působily jen obecně a pouze do budoucna, tedy neřešily konkrétní problém spojený s daným návrhem.
- Ústavní soud ČSR sdílel svůj úřední aparát s úřadem vlády.
- Mezi lety 1931 až 1938 nebyl Ústavní soud ČSR personálně obsazen a přestal vykonávat činnost.
- Poslední předseda tohoto soudu J. Krejčí se v době tzv. druhé republiky stal ministrem spravedlnosti a obě funkce vykonával souběžně.
- Jediný nálezy, jímž vyslovil neplatnost zákona, Ústavní soud ČSR vydal v období protektorátu Čechy a Morava, tedy v době, kdy československý stát *de iure gentium* neexistoval.
- V roce 1940 soudci Ústavního soudu ČSR složili slib, že budou poslušni „Vůdci Velkoněmecké říše Adolfu Hitlerovi“ a budou podporovat „zájmy Velkoněmecké říše“. Podle názoru slibujících ústavních soudců se jejich dřívější přísahy adresované ČSR staly bezpředmětnými a zaniklymi, neboť československý stát přestal 14. března 1939 existovat a následný protektorát byl přece zřízen v rámci „Velkoněmecké říše“.
- Předseda Ústavního soudu ČSR J. Krejčí se nakonec stal i předsedou protektorátní vlády. Po válce, v roce 1946, byl odsouzen na základě tzv. velkého retribučního dekretu k trestu odnětí svobody v trvání 25 let a v jeho výkonu o deset let později i zemřel. Velikán meziválečné československé právní vědy František Weyr nicméně paradoxně napsal, že nikdy nepochyboval o jeho vlastenectví a důvod jeho protektorátního angažmá spatřoval ve snaze zachránit vlastního odbojářského syna.<sup>3</sup> F. Weyr vzpomínal i na to, jak J. Krejčí v závěru války po své návštěvě německého hlavního stanu a zhlédnutí moderních zbraní podlehl zoufalství z toho, že by „Hitler mohl ještě válku vyhrát“.<sup>4</sup>

## 1. Ústava ČSR z roku 1920 a její Ústavní soud

Toto zamyšlení nemíní zevrubně analyzovat předválečnou československou ústavu. Připomene pouze některé její rysy, jež determinovaly její uplatňování v praxi.

Její hlavním inspiračním zdrojem se stala ústava tzv. třetí francouzské republiky z roku 1875 s ústředním postavením parlamentu, jím kontrolovanou vládou a slabým prezidentským úřadem. Francouzská ústava tak reagovala na ambivalentní zkušenosti lidu

<sup>3</sup> Srov. k tomu LANGÁŠEK, T. *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920–1948*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, zvláště s. 198–201; VOJÁČEK, L. *Ústavní soud a učitelé brněnské právnické fakulty v meziválečném období*. In: LANGÁŠEK, T. (ed.). *Ústavní soud Československé republiky: 90 let od jeho ustavující schůze. Sborník příspěvků z kolokvia konaného na půdě Ústavního soudu v Brně dne 15. listopadu 2011*, zvláště s. 108.

<sup>4</sup> KUBEŠ, V. *Dějiny myšlení o státu a právu ve 20. století se zřetelem k Moravě a zvláště Brnu. Díl první*. Brno: Masarykova univerzita, 1995, s. 325.

se silným prezidentem a později císařem Napoleonem III.<sup>5</sup> Francouzský vzor byl nicméně v československých souvislostech přesazen do málo průhledných vztahů mezi dvěma komorami, vládou a relativně silnou, nicméně ústavně neodpovědnou hlavou státu. V. Kubeš v polemice se Z. Neubauerem trval na tom, že československá ústava zřídila úřad „*presidenta středního, jehož právní postavení se pohybovalo někde mezi silným prezidentem po vzoru americkém a slabým prezidentem po vzoru francouzském*“.<sup>6</sup> Odtud pramenil jistý antagonismus mezi parlamentem a prezidentem, jež hodlali koncem 30. let někteří význační představitelé československé právní vědy<sup>7</sup> překonat prezidiální demokracií amerického vzoru, k čemuž je podněcoval i tehdejší příklon části Evropy k diktatorským režimům.

Francouzský právník M. Hauriou, s nímž byl koncept československé ústavy konzultován, se k ní v roce 1922 vyznamenal poněkud zlověstně: „*Vaše ústava je nesmírně zajímavá a kuriózní množstvím vah a protivah, které vnesla mezi [píliře] moci, lze si však klást otázku, zda při jejím používání nebude tato komplikovanost na obtíž, ba nebezpečnou*“.<sup>8</sup> Dějiny mu daly za pravdu. Koncem 30. let se československý parlament doslova vytratil a vliv hlavy státu naopak hypertrofoval.<sup>9</sup>

Nutno připomenout, že francouzská ústava z roku 1875 spočívala na dogmatu svrchovanosti parlamentu, a nepřipouštěla proto jakýkoli přezkum ústavnosti zákonů, jež svrchovaný parlament schvaloval. Takový přezkum by vnášel do systému cizorodý prvek „vlády soudců“. Zřízení Ústavního soudu ČSR tedy nebylo nápodobou ani extrapolací francouzské předlohy. Neinspirovalo se ani historickými rakouskými zkušenostmi soudní ochrany základních práv jednotlivce a řešení kompetenčních sporů, jež nevyhnutelně vznikaly ve složitě strukturovaném soustátí. Vzhledem k teritoriální a národnostní fragmentaci nového československého státu by přesto bylo možno právě v těchto zkušenostech hledat analogii.

Místo toho Ústava ČSR dala přednost schématu soudní ochrany proti možným deviacím parlamentárního režimu. Pověřila Ústavní soud tím, aby posuzoval zákony a opatření s prozatímní mocí zákona, schválená stálým výborem Národního shromáždění, z hlediska jejich souladu s ústavní listinou. Ústavní soud ČSR naopak zůstal bez kompetencí v oblastech ochrany základních práv osob (Hlava pátá ústavní listiny) i práv příslušníků menšin (Hlava šestá). Závažné konflikty kvasící v těchto oblastech přitom nepřetržitě zvyšovaly napětí ve společnosti a postupně nahloďovaly i oslabovaly schopnost a vůli Československa obhájit svou státnost. V důsledku necitlivě a neempaticky stanovených úzkých

<sup>5</sup> Srov. MALENOVSKÝ, J. O legitimitě a výkladu české ústavy na konci století existence moderního českého státu. *Právník*. 2013, roč. 152, č. 8, s. 755.

<sup>6</sup> KUBEŠ, V. *Dějiny myšlení o státu a právu ve 20. století se zřetelem k Moravě a zvláště Brnu. Díl druhý*. Brno: Masarykova univerzita, 1995, s. 5.

<sup>7</sup> Bohumil Baxa a Jaroslav Krejčí. Srov. OSTERKAMP, J. *Ústavní soudnictví v Československu*, s. 587.

<sup>8</sup> Překlad autor podle citace J. Osterkamp, *ibidem*, s. 616.

<sup>9</sup> Ve světle této historické zkušenosti je paradoxní, že Ústava ČR z roku 1992 diskrepanci dále prohloubila tím, že prezidentu republiky udělila řadu důležitých nekontrasignovaných pravomocí, čímž nejen oslabilu synergii s vládou, ale dokonce částečně mezi nimi nastolila konkurenci. Bizarním zásahem do ústavní konstrukce se pak stal populistický projekt, realizovaný ústavním zákonem č. 71/2012 Sb. Vybavil hlavu státu mandátem z přímé volby občanů, a tedy implikujícím vlastní elektorát i politický program prezidenta republiky. Parlament i vláda ČR od té doby čelí závažným důsledkům tohoto nesystémového zásahu do Ústavy, aniž by byly schopny či ochotny se proti nepředvídatelné a rozdělující hlavě státu ohradit a vymezit se. Bylo by zajímavé si s odstupem století vyslechnout aktuální dobrozdání o české ústavě z pera M. Hauriou... K tomuto problému srov. též MALENOVSKÝ, J. *Pravomoc sjednávat a ratifikovat mezinárodní smlouvy coby obětí inkohherentního ústavodárství. Právní rozhledy*. 2017, roč. 25, č. 4, s. 118–119.

kompetencí se tak Ústavní soud ČSR v podstatě stal *divákem za plotem u cesty k rozpadu společného státu*. Takto vyjádřený společný leitmotiv propojuje všechny následující mozaikovitě komentáře v tomto článku. Nejde o systematickou úvahu o Ústavním soudu ČSR, nýbrž vědomě o dílčí příspěvek do monotematického čísla věnovaného různým pohledům na tento soud.

## 2. Naplněná rizika neřešení národnostní otázky

Československá republika se ustavila na konci první světové války jako nový stát. Jeho parametry určila Smlouva z 10. září 1919 podepsaná v Saint-Germain-en-Laye mezi vítěznými mocnostmi a Československem (dále jen „St. Germainská smlouva“). ČSR tvoří podle ní „jednotný“ stát, v němž se uskutečnilo dobrovolné spojení národů českých zemí (Čech, Moravy a části Slezska) a národa Slovenska. St. Germainská smlouva také deklaruje, že se ke zmíněnému spolku národů připojil i „národ jihokarpatských Rusínů“, jehož území má být vybaveno „nejširší samosprávou slučitelnou s jednotností státu československého“. Vítězné mocnosti uznaly Československo jako výraz sebeurčení *československého národa*, a to uvnitř hranic určených zásadně mírovými smlouvami.

Při mírových negociacích nebyl naproti tomu zohledněn návrh německo-rakouských zástupců, kteří si přáli široce decentralizované kantonální uspořádání Československa po vzoru Švýcarska i uznání sebeurčovacího práva sudetských (rakouských) Němců.<sup>10</sup> V důsledku toho St. Germainská smlouva této skupině přiznala nikoli postavení státotvorného národa, nýbrž jen status menšiny. Poskytla jim určená menšinová práva, jimž se v ČSR mělo dostat právní síly „základního zákona“ (*loi fondamentale*). Tento formální požadavek naplnila šestá hlava ústavní listiny, jež mj. zmocnila k tomu, aby byl schválen zvláštní jazykový zákon coby její součást.

Na smluvně zaručená menšinová práva dohlíželo mezinárodní společenství, a to skrze režim fungující pod kontrolou Rady Společnosti národů a vybavený procesním nástrojem v podobě petic. Celý systém byl navzdory dílčím zásahům Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti v zásadě politické povahy. V důsledku toho jeho efektivitu determinovala a nepříznivě ovlivňovala složitá situace v Evropě i ve světě.<sup>11</sup>

Vítězné mocnosti postupně ztratily o ochranu menšin zájem a přenechaly politickou iniciativu specificky zainteresovaným státům, v první řadě Německu. Kontrolu menšinových práv na mnohostranném základě tak vystřídal jednostranný a zaujatý dohled, doprovázený nátlakem v bilaterálních vztazích. Vojensky silné Německo si hlasitě stěžovalo na údajné porušování menšinových práv německy mluvícího obyvatelstva v ČSR a stupňovaně požadovalo radikální řešení cestou revize československých hranic podle národnostního hlediska, což mělo obnášet připojení Sudet k říši.<sup>12</sup> Československou pozici zhoršovalo i to, že v roce 1933 Německo vystoupilo ze Společnosti národů a jeho tlak na ČSR tak v podstatě nebyl ničím a nikým tlumen ani korigován. Ze všeho uvedeného vyplývá,

<sup>10</sup> OSTERKAMP, J. Národní otázka a ústavní soudnictví v Československu. In: LANGÁŠEK, T. (ed.). *Ústavní soud Československé republiky: 90 let od jeho ustavující schůze. Sborník příspěvků z kolokvia konaného na půdě Ústavního soudu v Brně dne 15. listopadu 2011*, s. 81–82.

<sup>11</sup> *Commentaire sur le Pacte de la Société des Nations*. Sous la direction de Robert Kolb. Bruxelles: Bruylant, 2014, s. 1199.

<sup>12</sup> OETER, S. Right to Self-Determination and the Creation of New States. In: *Le traité de Versailles. Regards franco-allemands en droit international à l'occasion du centenaire. 11èmes Journées franco-allemandes*. Paris: Pedone, 2020, s. 182–183.

že mezinárodní právo a jeho instituce neposkytovaly pro provádění a kontrolu československých závazků v oblasti ochrany menšin prakticky použitelný nástroj.

Adekvátní instrument naopak hypoteticky mohl nabídnout ústavní rámec Československa a konkrétně Ústavní soud. Stát, budovaný po liberálním vzoru francouzské tzv. třetí republiky a kladoucí do popředí jednotlivce s jeho právy, mohl a měl propojit menšinová práva se svými demokratickými základy. K tomu jej ostatně nabádala i St. Germainská smlouva, jež adresovala menšinová práva důsledně jednotlivci, nikoli národnostní skupině. Analogicky byla pojata i Hlava šestá ústavní listiny. Bylo rovněž vhodné zmocnit určitou stanovenou menšinu poslanců a senátorů k tomu, vyvolat řízení o přezkumu ústavnosti zákonů, což by dovolilo přezkoumat i zákonnou úpravu menšinových práv.

Pokud jde o individuální soudní ochranu příslušníků menšin, inspiraci nabízely jak článek 19 katalogu základních práv, jenž byl součástí rakouských základních zákonů státních z roku 1867, tak zejména aplikace uvedeného článku. Tato ochrana příslušela říšskému soudu, oprávněnému rozhodovat o žalobách jednotlivce. Jeho rozhodování na základě čl. 19 suplovalo neexistující prováděcí zákony a tím generovalo rysy ústavní judikatury.<sup>13</sup>

Hledat nápořevdu v zaniklém Rakousku-Uhersku bylo namířtě nejen s ohledem na podobnou, etnicky rozmanitou strukturu Československa, ale též na reálná rizika kritiky ze strany zainteresovaných sousedních států. Případně zavedení individuální ochrany menšinových práv před Ústavním soudem ČSR hned ve 20. letech by bývalo mohlo omezit zahraniční tlaky a oslabit jejich legitimitu.

Československá politická reprezentace nicméně neprokázala patřičnou empatii ani strategickou velkorysost. Zakotvení ústavní stížnosti nepřipustila. Svěřila ochranu základních práv oběma nejvyšším soudům, s riziky kazuistických a heterogenních přístupů i malé citlivosti národních soudců k širším mezinárodním souvislostem.

Absence ústavní soudní ochrany individuálních menšinových práv přispěla k vytvoření prostoru pro konstruování práv kolektivních, jejichž nositelem se měla stát především menšina sudetoněmecká. Její právní teoretik F. Sander představil v roce 1933 návrhy na revizi československé ústavy s prvky federální demokracie prezidentského typu a stavovského státu.<sup>14</sup>

Uvedenou ústavní alternativu ke kritizované liberální „egalitární demokracii“ měla zaštitit mj. extenzivní interpretace tzv. Wilsonových bodů z roku 1918. S poukazem na neurčitý výraz „národy Rakouska-Uherska“ v bodu X. měla resuscitovat konkurenční nárok na sebeurčení „rakouských“ Němců, odmítnutý v negociacích o mírových smlouvách. V takové revizní představě se poměr mezi sudetskými Němci a národy Československa jevil jako vztah rovných, odůvodňující federativní uspořádání státu. Sudetoněmecké státoprávní ideje požadovaly také primát „národního svazu“, a to nejen před občanem, nýbrž i před státem, který měl uznat originární status „národní pospolitosti“ (*Volksgemeinschaft*). Pospolitost sudetských Němců coby součást širšího německého národa se tak v posledku nebyla povinna podříditi svrchované vůli československého státu a byla oprávněna realizovat sebeurčení připojením se ke státu německého národa, cestou „návratu do říše“ a do „uzavřeného německého sídelního území“.

<sup>13</sup> OSTERKAMP, J. Národní otázka a ústavní soudnictví v Československu. In: LANGÁŠEK, T. (ed.). *Ústavní soud Československé republiky: 90 let od jeho ustavující schůze. Sborník příspěvků z kolokvia konaného na půdě Ústavního soudu v Brně dne 15. listopadu 2011*, s. 78–79.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 84–85.

Načrtnutým tezí odpovídala i dobová sudetoněmecká terminologie. Zastupování německé „pospolitosti“ v ČSR se svěřovalo do rukou „mluvčího“, kdežto německý národ jako celek reprezentoval „vůdce“. Sudetoněmecká strana SdP navrhla zákony na ochranu národnosti a o ústavním soudu. Předpokládala, že mluvčí národního svazu, stojící mimo parlament, bude oprávněn podat návrh na přezkum ústavnosti zákonných norem.<sup>15</sup>

V létě 1938, v křeči postupující týdnů před odstoupením Sudet Německu, proběhla debata o kompromisním návrhu „národnostního statutu“. Počítal s přezkumem ústavnosti na základě podání parlamentní menšiny (50 poslanců nebo 25 senátorů). Toto věcně specificky necílené řešení vědomě stíralo rozlišování národnostní otázky a otázek jiných a bylo zásadně slučitelné s demokratickým ústavním pořádkem.<sup>16</sup> E. Beneš byl dokonce ochoten ustoupit ještě dál. Požádal v roce 1938 H. Kelsena, aby pro něj vypracoval osnovu federativního uspořádání Československa.<sup>17</sup> Takovou transformaci by byl učiněn krok, který by ukončil existenci „jednotného státu“, proklamovaného St. Germainskou smlouvou. Žádná z těchto iniciativ se již prakticky neuplatnila.

### 3. Boj o jazyková práva

M. Šejvl nedávno zveřejnil záslužnou studii o uplatňování jazykových práv v meziválečném Československu. Vyšel z judikatury československých vrcholných soudů.<sup>18</sup> Jeho analýza poskytuje argumenty na podporu závěrů v tomto příspěvku. V první části své studie M. Šejvl snímá chaotický obraz vzájemně kolidujících judikatur Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu v otázce, zda se jazykových práv mohou dovolat nejen českoslovenští občané, nýbrž i cizinci a cizí právnické osoby. Na takto položenou otázku Nejvyšší soud systematicky odpovídal záporně, kdežto Nejvyšší správní soud hájil až do konce roku 1936 kladnou odpověď. V jádru nesouladu mezi nimi spočíval § 2 ústavního zákona jazykového (č. 122/1920 Sb. z. a n.), jenž byl vydán k vnitrostátnímu „dotažení“ příslušné úpravy v St. Germainské smlouvě. Nejvyšší správní soud kladl při jeho výkladu důraz na *travaux préparatoires* (na vládní osnovu § 2), zatímco Nejvyšší soud zásadně propůjčil autoritu výkladu konformnímu se St. Germainskou smlouvou.

Nemám významné pochybnosti o správnosti výkladu podávaného Nejvyšším soudem tak, jak jej výstižně shrnul J. Hoetzel v pojednání pro *Slovník národohospodářský*.<sup>19</sup> K němu se ostatně později přiklonil i sám Nejvyšší správní soud.<sup>20</sup>

Nezávisle na tom, zda St. Germainská smlouva měla či neměla v ČSR postavení přímo aplikovatelné normy, nepochybně představovala závazný pokyn pro orgány československého státu, tedy pro ústavodárce, zákonodárce, výkonnou moc i soudy. Z hlediska tohoto pokynu nebyl samotný jazykový výklad jazykového zákona určující. Ze znění St. Germainské smlouvy se podává, že menšinová práva přísluší „československým příslušníkům“, tedy, *per eliminationem*, nikoli cizincům. Sílu logického argumentu umocňuje účel da-

<sup>15</sup> Ibidem, s. 85–89.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 92.

<sup>17</sup> Srov. OSTERKAMP, J. *Ústavní soudnictví v Československu*, s. 616.

<sup>18</sup> ŠEJVL, M. Dva zpolitizované jazykové spory před dvěma prvorepublikovými nejvyššími soudy v r. 1928 – příklad vlivu politiky na soudní rozhodování? In: ONDŘEJKOVÁ, J. – MALÍŘ, J. a kolektiv. *Ústavní soud ČR: strážce ústavy nad politikou nebo v politice?* Praha: Leges, 2020, s. 197–250.

<sup>19</sup> Citovaný ibidem, pozn. 44, s. 209.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 222–224.

ných smluvních ustanovení. Kladou důraz na státní občanství a jeho zásadní význam pro právní poměry v nově vzniklém státě. Vskutku, Československo uznalo dřívější německé, rakouské a uherské občany jako své příslušníky jen za podmínky jejich bydliště na území ČSR v den platnosti St. Germainské smlouvy. Tyto osoby současně obdržely alternativní právo opce, s povinností vystěhovat se v případě jeho využití z ČSR. Poskytovat menšinová práva i cizincům by tedy směřovalo proti zjevnému integračnímu účelu citované smlouvy. Proto, jakkoli St. Germainská smlouva výslovně nezakazuje ústavodárci, aby nad její rámec přiznal menšinová práva i cizincům, prostý argument *e silentio* je s integračním účelem smlouvy neslučitelný. Ústavodárce by minimálně musel svou rozšiřující vůli projevít jasně, upřesněním, že jazykové právo v § 2 se má poskytovat bez zřetele na to, zda dotčené osoby jsou československými příslušníky či nejsou.<sup>21</sup> To však neučinil.

Je vhodné zohlednit ještě jiný argument. Jak výše zmíněno, St. Germainská smlouva rozlišuje mezi *státotvornými národy* českých zemí a Slovenska na jedné straně a *menšinami*, spjatými s národy, které realizovaly své sebeurčení v jiných státech, na straně druhé. Přiznat jazyková práva v ČSR i občanům těchto jiných států, tedy cizincům, by znamenalo tento základní rozdíl setřít. Taková extenze by snad mohla čerpat legitimitu z mezinárodněprávní zásady rovných práv národů, nikoli ale ze svrchované vůle státotvorných národů Československa.

Nepřekvapí, že se jazykových práv v praxi domáhaly hlavně zahraniční německé právnické osoby. Symptomaticky se stal Nejvyšší soud terčem tlaků, aby svou judikaturu revidoval, v době, kdy ministerstvo spravedlnosti řídil představitel Německé křesťansko-sociální strany lidové R. Mayr-Harting. Program této strany prosazoval zrovnoprávnění Němců s Čechy a Slováky. Po jeho odchodu tlak ministerstva naopak ustal.<sup>22</sup> Nepřekvapuje ani změna právního názoru Nejvyššího správního soudu ve 2. polovině 30. let a jeho příklon k judikatuře Nejvyššího soudu. Politické aspirace německého živilu v ČSR i Evropě se v té době projevovaly již frontálně a systematickým způsobem. Smluvně konformní výklad jazykových práv vytvářel proti nim do určité míry ústavní bariéru. Výběr argumentů v odůvodnění příslušného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu takovou domněnku podporuje.<sup>23</sup>

V obdobných intencích lze prezentovat i druhý ze sporů, jež M. Šejvl ve své analýze pitvá. Šlo o konflikt městského úřadu v Chebu (obec s jednacím jazykem německým) s úřadem plzeňským (obec s československým jednacím jazykem) o určení jazyka úřední korespondence mezi nimi. Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v roce 1928 podle § 3 jazykového zákona. Posvětil sebeurčovací právo obce a z něho plynoucí právo určit vlastní jednacím jazyk v úřední korespondenci s obcemi, jež používají jiný jednacím jazyk.

Dotyčný judikát byl příznivý pro německou menšinu. Její představitelé jej vykládali tak, že německé obce i veřejné korporace zásadně mohou užívat německý jazyk, vyjma toho, že, za prvé, musejí akceptovat česky psaná podání (nemusejí je ale vyřizovat česky), a, za druhé, na schůzích jejich zastupitelstev lze užívat i československý jazyk.<sup>24</sup> Nahlíženo logikou celého státu se tím v podstatě vyprázdnil obsah pojmu „oficiálního“ (státního)

<sup>21</sup> Srov. i názor J. Hoetzela, citovaný ibidem, pozn. 19.

<sup>22</sup> ŠEJVL, M. Dva zpolitizované jazykové spory před dvěma prvorepublikovými nejvyššími soudy v r. 1928 – příklad vlivu politiky na soudní rozhodování? In: ONDŘEJKOVÁ, J. – MALÍŘ, J. a kolektiv. *Ústavní soud ČR: strážce ústavy nad politikou nebo v politice?*, s. 213–221.

<sup>23</sup> Ibídem, s. 222–224.

<sup>24</sup> Ibídem, s. 238.

jazyka československého, k jehož zavedení zmocnila Československou republiku St. Germainská smlouva (čl. 7). Z uvedeného, „sebeurčovacího“, výkladu Nejvyššího správního soudu vskutku plynulo, že uživatel státního jazyka nemá nárok na to, aby jeho podání bylo vyřízeno v tomto jazyce.

V návaznosti na rozporuplné ohlasy citovaného rozhodnutí administrativní plénum Nejvyššího správního soudu po čase inovativně upřesnilo, že jazykovým zákonem postupuje „zásada preponderance jazyka státního“, již se mimochodem soustavně dovolával pozdější předseda Ústavního soudu ČSR J. Krejčí. Zásada preponderance rozhodujícím způsobem korigovala následnou judikaturu Nejvyššího správního soudu, byla ovšem občas aplikována příliš horlivě,<sup>25</sup> což destruovalo „případnou loajalitu menšinových obcí k československému státu“.<sup>26</sup>

S ohledem na výše předloženou úvahu lze shrnout, že se národnostní otázky v ČSR ujal obecné soudy, jež ale generovaly kazuistickou a axiologicky nesourodou judikaturu. V ní se občas ztrácel mezinárodněprávní i ústavněprávní rámec, v němž existovala a rozvíjela se Československá republika. Judikatura produkovala náznaky právního chaosu, jenž oslaboval ochranu základních hodnot, vlastních jednotnému národnímu státu. Judikující vrcholné československé soudy si tyto negativní dopady váhavě a zdráhavě připouštěly a svou judikaturu nakonec usměrnily. Pozdě provedené korekce nicméně už jen dále prohlubovaly propast mezi státem a jeho menšinami, zejména menšinou německou.

Nedostatek kompetencí Ústavního soudu ČSR v této citlivé otázce byl ohromující, málo pochopitelný. Určitě nelze kategoricky tvrdit, že by případné zapojení Ústavního soudu popsaná rizika eliminovalo, jeho aktivita by však podle mého názoru poskytla republice věrohodný, důsledně orientovaný regulační nástroj.

#### 4. Změny státní hranice s Rakouskem

Paragraf 3 [1] ústavní listiny stanovil, že „území Československé republiky tvoří jednotný a nedílný celek, jehož hranice mohou být měněny jen ústavním zákonem“. Citované veledůležité ustanovení vymezilo teritoriální rozměr vykonaného práva československého národa na sebeurčení. Ústavní soud ČSR je vyložil a použil při projednání opatření o inkorporaci Vitorazska a Valčicka (Valticka), které schválil stálý výbor v červenci 1920.<sup>27</sup> Paragraf 1 dotyčného opatření konstatoval s odkazem na čl. 27, bod 6 mírové smlouvy s Rakouskem,<sup>28</sup> jejíž stranou byla i ČSR, že Československo rozšiřuje suverenitu na obě jmenovaná území. Primární námitka, již se Ústavní soud ve věci zabýval, spočívala v tom, že změna státní hranice byla provedena prostým opatřením stálého výboru.

Ústavní soud prověřil dvě různé teze. Podle první z nich nebylo k inkorporaci dotčených území třeba zvláštního ústavního zákona, jelikož ji ve skutečnosti provedl čl. 27 mírové smlouvy s Rakouskem. Podle druhé, konkurenční teze měl být ústavní zákon o změně hranic schválen, neboť stát i jeho hranice se konstituovaly na území osvobozených historických zemí (tedy bez Vitorazska a Valčicka) státním převratem 28. října 1918. Jejich pozdější inkorporací tak došlo ke změně již konstituované státní hranice.<sup>29</sup>

<sup>25</sup> Byla uplatňována např. na účty za vodu či na kolky na vstupenkách na zábavu. Srov. ibidem, pozn. 179, s. 248.

<sup>26</sup> Ibidem, s. 248.

<sup>27</sup> Č. 450/1920 Sb. z. a n.

<sup>28</sup> Č. 507/1921 Sb. z. a n.

<sup>29</sup> Blíže srov. LANGÁŠEK, T. *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920–1948*, s. 74–77.



Jak známo, vznik státu představuje právní skutečnost. Zakládá ji výkon nové svrchované státní moci na daném území. Tak vzniklo i Československo. St. Germainská smlouva vzala faktický stav na vědomí (čtvrtý odstavec preambule). Pokud jde o hranice takto vzniklého státu, situace je z hlediska mezinárodního práva složitější. Státní hranice v prostoru rozhraničuje typicky výkon svrchovaných mocí dvou sousedních států. Nelze ji stanovit jednostranně. Brání tomu zásada svrchované rovnosti států. Hranice mezi sousedními státy má tudíž být primárně určena nebo potvrzena jejich vzájemnou dohodou, případně vícestrannou smlouvou za účasti obou zainteresovaných.

Československý stát se etabloval 28. října 1918. Vznikl jako jeden z produktů rozpadu soustátí Rakouska-Uherska. Nový stát v okamžik svého vzniku vstoupil do mezinárodně-právních vztahů založených dispozitivními normami nepsaného, obecného mezinárodního práva, které podmíněně (s výhradou případné pozdější dohody) stanovily i jeho hranice. Pro daný případ (rozpad dřívějšího státu) se uplatnilo pravidlo *uti possidetis*, podle něž administrativní hranice mezi jednotkami rozpadlého státu získají status hranic mezistátních. Mírová smlouva s Rakouskem, která vstoupila v platnost až v létě 1920,<sup>30</sup> z velké části *potvrdila* hranici mezi Československem a Rakouskem na základě pravidla *uti possidetis* (na různých místech svého textu odkazuje na „starou správní hranici“ mezi Čechami nebo Moravou na jedné straně a Dolními Rakousy na straně druhé), z menší části ji však *modifikovala* (v případech Vitorazska a Valčicka).

V poměru ke *druhé z tezí*, hájených před Ústavním soudem ČSR (hranice Československa z titulu „osvobození historických zemí“), se sluší poznamenat, že mezinárodněpolitické souvislosti vzniku ČSR ji nepotvrzují. Vítězné mocnosti neměly v úmyslu stvrdit historické feudální nároky českých zemí proti „věrolomným“ Habsburkům, nýbrž zamýšlely konstituovat *de novo* životaschopný svrchovaný celek na územích, jež do nového státu společně vnesly národy Čech, Moravy, části Slezska a Slovenska.<sup>31</sup> Mírové smlouvy neměly proto z hlediska stanovení československých hranic pouze deklaratorní účinky.

*První z nastíněných tezí*, o výlučné relevanci smluvní úpravy československé státní hranice, hájil před Ústavním soudem ministr zahraničních věcí E. Beneš. Nešlo o „změnu“ státní hranice, neboť v době schválení předmětného inkorporačního opatření Československo ještě definitivní hranice nemělo. Hranice státu „stanovily“ jednotlivé mírové smlouvy (např. čl. 27 mírové smlouvy s Rakouskem uvádí, že „hranice Rakouska budou stanoveny“). Předmětné opatření proto údajně pouze provádí ratifikační usnesení příslušných mírových smluv.<sup>32</sup> I tuto argumentaci je vhodné doplnit kritickým komentářem.

*Za první*, z předchozích vývodů vyplývá, že státy nejsou povinny stanovit své hranice formou mezinárodní smlouvy (*lex specialis*).<sup>33</sup> Pokud delimitační dohoda není uzavřena, uplatní se z titulu *lex generalis* pravidla obecného mezinárodního práva (v případě československo-rakouské hranice pravidlo *uti possidetis*). Nelze proto bez dalšího tvrdit, že před uzavřením mírové smlouvy s Rakouskem nebyly hranice ČSR s Rakouskem „definitivní“.

<sup>30</sup> Ibidem, s. 74.

<sup>31</sup> MALENOVSKÝ, J. Vznik a zánik Československa na pozadí zásady sebeurčení národů. *Právník*. 2018, roč. 157, č. 10, s. 792.

<sup>32</sup> LANGÁŠEK, T. *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920–1948*, s. 80–81.

<sup>33</sup> Např. mezi Francií a Monakem neexistuje smlouva o delimitaci vzájemné hranice. Existují jen souběžná prohlášení sardinského království a monackého knížectví z roku 1760. Oběma státům nicméně nic nebrání, aby tento mezinárodně-právní stav potvrdily nebo změnilly vzájemnou dohodou. Srov. MALENOVSKÝ, J. Problémy svrchovanosti a nezávislosti miniaturního státu na příkladu Monackého knížectví. *Právník*. 2019, roč. 158, č. 2, s. 148.

*Za druhé*, z předchozího rovněž plyne, že mezinárodní právo se vzpírá přiznat účinky pokusu jednoho státu stanovit hranice se sousedním státem jednostranně, cestou svého vnitrostátního práva. Mezinárodní právo požaduje, aby průběh hranice primárně určila mezinárodní dohoda nebo, sekundárně, v nepřítomnosti dohody, norma obecného mezinárodního práva. Z toho důvodu má být § 3 [1] ústavní listiny vykládán zásadně jako *ústavní povinnost ČSR recipovat smluvní úpravu své státní hranice formou ústavního zákona* (viz *infra*). V daném případě byla hranice ČSR s Rakouskem ostatně *změněna*, a to tak, že mírová smlouva s Rakouskem v části státní hranice týkající se Vitorazska a Valčicka derogovala dříve použité pravidlo *uti possidetis* obecného mezinárodního práva. Lze tak tvrdit, že inkorporace obou území pouhým usnesením stálého výboru porušila povinnost uloženou § 3 [1] ústavní listiny. Výklad tohoto ustanovení, který v řízení před Ústavním soudem převládl a určil výsledek řízení (§ 3 [1] nebyl porušen), vyjadřuje určitou lehkomyšlnost a nedostatek právní péče tohoto orgánu při poskytování ústavní ochrany politicky zranitelným hranicím československého státu.

## 5. Změny státní hranice s Německem

Hranici mezi československým státem a Německem určila Versailleská mírová smlouva. Její čl. 82 stanovil, že hranice mezi oběma státy „*bude určena starou hranicí mezi Rakouskem-Uherskem a říší německou tak, jak byla dne 3. srpna 1914*“. Znamená to, že jako nástroj delimitace bylo i v tomto případě smluvně potvrzeno dispozitivní pravidlo obecného mezinárodního práva *uti possidetis* s tím, že po zaniklém soustátí zaujalo v daném hraničním úseku s Německem místo nově vzniklé Československo. Potvrzením pravidla *uti possidetis* vítězné mocnosti implicitně odmítly relevanci hlediska národnostního, jež se naopak prosadilo při určování poválečných hranic v Evropě v jiných případech. Jednostranný pokus německého etnika Sudet ustavit „*Republik Deutsch-Österreich*“ a připojit se k „výmarské“ republice neměl za této situace jakoukoli šanci na úspěch.<sup>34</sup> Dílčí odchylkou od obecného pravidla *uti possidetis* přiřkly vítězné mocnosti Československu Hlučínsko, jež do té doby tvořilo součást německé říše. Hlučínský kraj byl poté do ČSR inkorporován zákonem.<sup>35</sup>

Kvůli napětí mezi tradičním, etnicky lhostejným obecným mezinárodněprávním pravidlem *uti possidetis* a výbušnou etnickou realitou v Sudetech byla hranice mezi ČSR a Německem od počátku mimořádně křehkou. Etnicky vykládaný princip sebeurčení národů se totiž v německy mluvícím prostoru stal nadějným prostředkem k restituci území, která říše ztratila v důsledku válečné porážky. Napětí gradovalo po nástupu nacistické vlády v Německu. Vyústilo nakonec 29. září 1938 ve svolání čtyřstranné konference a vedlo k uzavření Mnichovské dohody, jejíž preambule deklaruje cíl upřesnit „*podmínky a způsoby*“ „*odstoupení sudetoněmeckého území*“.<sup>36</sup> K jeho odstoupení, a tedy ke změně československé hranice, došlo v následujících dnech.

Vznik Mnichovské dohody, její právní účinky a její provádění vyvolaly mimořádně složité otázky mezinárodního i ústavního práva. V Československu ani v České republice

<sup>34</sup> OETER, S. Right to Self-Determination and the Creation of New States. In: *Le traité de Versailles. Regards franco-allemands en droit international à l'occasion du centenaire. 11èmes Journées franco-allemandes*, s. 178–179.

<sup>35</sup> Č. 76/1920 Sb. z. a n.

<sup>36</sup> *Mnichov v dokumentech*, I. Praha: SNPL, 1958, s. 270.

zřejmě dosud nevyšla jejich úplná a zejména ideologie prostá analýza. Závěry předlistopadových prací byly často výslovně nebo implicitně poznamenány nerozlišujícím ideologickým východiskem, že Mnichovskou dohodu uzavřely „imperialistické státy“ a ta se stala příkladem jejich společné násilné i anektivní praxe.<sup>37</sup> Tehdejší studie o „Mnichovu“ byly psány i využívány především pro politické účely. Např. Jaroslav Žourek pod svou úvahu přímočaře dopsal, že „*tento příspěvek představuje posudek, který autor vypracoval pro československá vládní a stranická místa*“.<sup>38</sup>

Československá oficiální doktrína důsledně hájila *nicotnost* či *absolutní neplatnost Mnichovské dohody „od samého počátku“*. Toto kategorické tvrzení nicméně naráží na zřejmé limity. Československo nebylo stranou Mnichovské dohody, a patří mu tedy postavení „*třetího státu*“. Právní názor „*třetího státu*“ v otázce platnosti určité mezinárodní smlouvy není způsobilý plně konkurovat právnímu názoru států, které tuto smlouvu mezi sebou uzavřely. Dvě strany, které byly při negociacích předcházejících uzavření Mnichovské dohody nejpilnější – Německo a Spojené království – konzistentně a soustavně tvrdí, že její účel byl legitimní (ochrana německé národnostní menšiny v podmínkách jejího otevřeného rozkolu s československou státní mocí, v zájmu míru v Evropě) a že teprve později ji Hitler svými útočnými činy „roztrhal“.

Československá vláda obdržela 19. září<sup>39</sup> v pozici „*třetího státu*“ britské a francouzské návrhy, dále upřesněné nótou vlád těchto států z 21. září, které naléhaly na to, aby se Československo zavázalo, že odstoupí Německu část svého státního území. Československá vláda je nakonec, 21. září, „s bolestí přijala“. Podrobnosti a způsob odstoupení posléze upravila Mnichovská dohoda, již bez účasti Československa. Norma obecného mezinárodního práva, kodifikovaná později, v roce 1969, v čl. 35 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, požaduje, aby zavázaný třetí stát přijal závazek ze smlouvy jiných *výslovně a písemnou formou*. Citovaná odpověď československé vlády z 21. září na jedné straně tyto podmínky formálně vzato splňuje, jakkoli je z hlediska uvedené normy anomálií, že předchází uzavření Mnichovské dohody.<sup>40</sup> Nicméně, na straně druhé, je zřejmé, že *přijetí závazku Československem coby „třetím státem“ nebylo ani svobodným projevem jeho vůle* (bylo mu vnuceno bezprostřední hrozbou agrese ze strany Německa), *ani nebylo ústavně platné*. Hranice ČSR mohly být změněny v souladu s Ústavou z roku 1920 jen ústavním zákonem. S ohledem na to nebyl závazek postoupit část státního území přijat v souladu s mezinárodním právem. Souhlas nebyl platně dán. V důsledku toho se nelze tohoto závazku vůči Československu *ab initio* platně *dovolat*, nezávisle na tom, byla-li sama Mnichovská dohoda neplatnou od samého počátku či až k určitému pozdějšímu datu.

Není cílem tohoto příspěvku výše načrtnuté teze v podrobnostech obhájit. Hodlám to udělat při jiné příležitosti. Omezím se na *ústavněprávní aspekt odstoupení* sudetoněmeckého území Německu, jenž se kompetenčně dotkl i Ústavního soudu ČSR a jenž má přesah i do obecného mezinárodního práva.

<sup>37</sup> OUTRATA, V. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: Orbis, 1960, s. 137.

<sup>38</sup> ŽOUREK, J. Proč byla Mnichovská dohoda z roku 1938 od počátku nicotná? In: *Studie z mezinárodního práva*. 1968, sv. 13. Praha: Academia, 1969, s. 67–90. Později ovšem z Československa emigroval.

<sup>39</sup> *Mnichov v dokumentech*, s. 169.

<sup>40</sup> Pokud šlo o samotnou Mnichovskou dohodu, byla československá vláda po jejím podpisu informována, že signatáři už žádnou její odpověď neočekávají a že smluvní řešení považují za přijaté. Srov. ibidem, s. 269. Československo se fakticky podílelo na následné územní operaci, zejména na práci ustaveného mezinárodního výboru.

Z hlediska § 3 [1] Ústavy ČSR není rozhodné, zda právním důvodem pro změnu státní hranice byly dvoustranná či vícestranná smlouva nebo se jím stal případný jednostranný závazek, který Československo převzalo vůči jiným státům. Znění citovaného ustanovení toliko stanoví, že změnu státní hranice lze provést výhradně ústavním zákonem (mezinárodní právo není tedy relevantní). § 3 [1] Ústavy ČSR tak měl působit jako ústavní pojistka mj. pro případ, že by se ústavodárce domníval, že daná smlouva, anebo daný jednostranný závazek nebyly přijaty v souladu s mezinárodním právem, chyběl by platný titul ke změně státní hranice, a tedy právní důvod k recepci tohoto titulu do vnitrostátního práva (připomeňme, že Ústava ČSR nepřipouštěla předběžný přezkum mezinárodních smluv).

Československá vláda ve své první odpovědi na výše zmíněnou britsko-francouzskou nótu z 19. září 1938 oběma spojeneckým vládám výslovně sdělila, že „nemůže z důvodů ústavních učinit rozhodnutí, které se týká hranic. Rozhodnutí takové nebylo by možné bez porušení režimu demokratického a právního řádu československého státu. Na každý způsob bylo by třeba dotázat se parlamentu“. Československá vláda také na jiném místě své odpovědi připomíná, že dokonce i jedno z předchozích britských prohlášení zdůraznilo, že „je třeba, aby se nevybočilo z mezí československé ústavy“.<sup>41</sup> Posléze, 21. září, při setkání s velvyslanci obou naléhajících států, E. Beneš označil jejich návrhy za „jakési ultimatum“ a dodal, že vskutku jen takové ultimátum by mohlo ospravedlnit jej a jeho vládu, že tyto návrhy přijaly bez ústavně předepsaného předchozího schválení parlamentem. Oba velvyslanci Benešovu kvalifikaci nesdíleli a tlumočené návrhy označili za „konečnou radu“ svých vlád.<sup>42</sup>

Československý parlament, jak známo, konzultován nebyl a příslušný ústavní zákon o změně státní hranice nebyl vydán. Došlo tak ke zjevnému porušení Ústavy ČSR. Ústavní soud ČSR zjevně nedisponoval pravomocí autoritativně konstatovat porušení § 3 [1] Ústavy ČSR ani jeho dodržení vynutit. K tomuto závěru je nicméně třeba připojit určité doplňující poznámky.

Za *prvé*, svým málo promyšleným výkladem citovaného ústavního ustanovení ve věci inkorporace Vitorazska a Valčicka vytvořil Ústavní soud ČSR zdání, že rozhodným je mezinárodněprávní titul ke změně státního území, nikoli recepce ústavním zákonem (viz výše). Takový výklad je v zásadě v souladu s obecným mezinárodním právem, podle něž se stát nemůže dovolávat ustanovení svého vnitrostátního práva jako důvodu pro neplnění závazku, jenž mu plyne z mezinárodního práva. V případě rozporu takového závazku a vlastní ústavy musí ústava ustoupit.<sup>43</sup> Nicméně, mezinárodní právo *výjimečně* respektuje klíčová ustanovení vnitrostátního práva a je ochotno v případě kolize s nimi ustoupit.

Obyčejovou *výjimku* ze zásady nedovolitelnosti vnitrostátního práva deklaruje čl. 46 Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Stanoví, že skutečnosti, že souhlas státu být vázán smlouvou byl vyjádřen za porušení některého ustanovení jeho vnitrostátního práva týkajícího se způsobilosti uzavírat smlouvy, se stát může dovolat jako důvodu pro zrušení

<sup>41</sup> Mníchov v dokumentech, s. 149–150.

<sup>42</sup> Ibidem, s. 168. „Ultimátem“ se v daných souvislostech chápe „poslední slovo“ v diplomatických jednáních, „písemnost, která formuluje požadavky, z nichž nelze slevit, návrh předložený coby poslední a nezrušitelná podmínka k urovnání mezi dvěma nebo více státy, definitivní výsledek započatých negociací“. Srov. *Dictionnaire de la terminologie du droit international*. Paris: Sirey, 1960, s. 624.

<sup>43</sup> MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné – obecná část – a poměr k jiným právním systémům*. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 340–341.

svého souhlasu, pokud takové porušení bylo zjevné (bylo „objektivně zřejmé každému státu“) a týkalo se zvláště důležitého pravidla jeho vnitrostátního práva. Platí přitom, že pojem „vnitrostátního práva“ zahrnuje nejen znění příslušných norem, nýbrž i judikaturu, která tyto normy závazně vyložila.

Není přesvědčivý důvod k tomu, zpochybňovat existenci citovaného obyčejového, později kodifikovaného pravidla již v době uzavření Mnichovské dohody, ani možnost použít je *per analogiam* na situaci „třetího státu“ v souvislosti s přijetím závazku ze smlouvy, kterou uzavřely jiné státy.

I když jazykové znění příslušného, „zvláště důležitého“ ustanovení v § 3 [1] Ústavy ČSR zjevně nebylo v souvislostech Mnichovské dohody dodrženo, judikát Ústavního soudu ČSR, jenž netrval na inkorporaci Vitorazska a Valčicka ústavním zákonem, „zjevnost“ jeho porušení nešťastně oslabil a relativizoval. I proto hrálo československé ústavní právo při mnichovských událostech, ale i po nich, jen okrajovou roli.<sup>44</sup>

*Za druhé*, rozhodnutí Ústavního soudu ve věci Vitorazska a Valčicka bylo vydáno v době stabilizace hranic zcela nedávno konstituovaného státu. Příslušná změna hranic se uskutečnila ku prospěchu československého státu.

Změna státních hranic, která vyplynula z Mnichovské dohody, se naopak uskutečnila v neprospěch Československa, s cílem revidovat hranici dávno určenou v mírových smlouvách na základě pravidel obecného mezinárodního práva a mezitím stabilizovanou. Provedená revize státní hranice derogovala obecné mezinárodní právo ve prospěch etnického hlediska, jež v obecném mezinárodním právu nepožívalo ochrany a představovalo exces z mezinárodní ochrany národnostních menšin.<sup>45</sup> Okolnosti provázející zrod Mnichovské dohody nadto vzbuzovaly vážné pochybnosti o její slučitelnosti s tehdy platným mezinárodním právem. Formální recepce takové sporné smluvní změny československým parlamentem tedy byla nepominutelnou.

Ústavní soud ČSR obnovil činnost vstupem do svého druhého funkčního období 10. května 1938, změny státní hranice spojené s Mnichovskou dohodou však specificky neřešil, a to ani v souvislosti s ústavními zákony o autonomii Slovenské krajiny a Podkarpatské Rusi z 22. listopadu 1938, jež asymetricky federalizovaly stát a Mnichovskou dohodou se v politické rovině inspirovaly. Vskutku, Manifest slovenského národa ze 6. října 1938, proklamovaný Hlinkovou stranou coby „právoplatnou politickou představitelkou slovenského národa“, podpořil návrh ústavního zákona o slovenské autonomii, přičemž na jedné straně uvedl, že „*Mnichovská dohoda [...] podstatne zmenila štátne a politické pomery v strednej Európe*“, a na straně druhé, že „*slovenský národ je za mierové vyriešenie sporných problémov v duchu mnichovskej dohody*“.<sup>46</sup>

*Za třetí*, Ústavní soud ČSR narazil ve svém rozhodování na změnu československo-německé hranice v kuriózním ohledu v lednu 1939, kdy posoudil opatření stálého výboru

<sup>44</sup> Je ale současně nutno dodat, že citovaný čl. 46 Vídeňské úmluvy o smluvním právu předpokládá, že souhlas byl v daném případě udělen. Může být invalidován, pokud při tom bylo kvalifikovaně porušeno vnitrostátní právo. V autentickém anglickém znění úmluvy stojí „*invalidating its consent*“, v autentickém znění francouzském „*viciant son consentement*“, v německém překladu „*seine Zustimmung [...] daher ungültig sei*“. Český překlad uvádí s ohledem na autentická znění nepřesně „*zrušení svého souhlasu*“. V případě československého závazku lze však tvrdit, že souhlas s odstoupením území dán nebyl, neboť projev vůle nebyl svobodný, a nebyl tedy důvod jej invalidovat.

<sup>45</sup> Srov. MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné – obecná část – a poměr k jiným právním systémům*, s. 99–100.

<sup>46</sup> Srov. MAHDAL, M. Manifest slovenského národa – tzv. Žilinská dohoda. In: *moderni-dejiny.cz* [online]. 29. 10. 2013 [cit.]. Dostupné z: <<https://www.moderni-dejiny.cz/clanek/manifest-slovenskeho-naroda-tzv-zilinska-dohoda/>>.

z 27. října 1938 o zániku mandátu některých členů Národního shromáždění (č. 253/1938 Sb. z. a n.). Toto opatření vyslovilo zánik mandátu členů, kteří se přihlásili k jiné než české, slovenské a maloruské národnosti a neměli ke dni 18. září 1938 (tedy celých jedenáct dní před podpisem Mnichovské dohody) řádné bydliště na zbylém československém území, jež nebylo obsazeno cizí mocí, anebo po 18. září opustili území, jež Československu zůstalo. Ústavní soud ČSR dospěl k závěru, že dotyčné opatření je v souladu s Ústavou.<sup>47</sup>

Citované opatření zmiňuje mj. „částečné obsazení“ československého území a „okupované území“. Použité formulace tak implikují absenci platného souhlasu Československa s postoupením části svého území, a tedy ústavně neautorizovanou změnu státní hranice.

Zvláštní otázku představuje volba konkrétního data. T. Langášek poukazuje na dobový úřední záznam z kanceláře prezidenta republiky, z něž plyne, že 18. září 1938 odkazuje na den, kdy bylo v Berchtesgadenu smlouveno oddělení sudetoněmeckého území od Československa.<sup>48</sup> O správnosti tlumočeného záznamu mám pochybnosti, neboť rozhovor britského ministerského předsedy s „vůdcem“ v Berchtesgadenu, jenž skutečně vyústil v jejich společnou zásadní podporu myšlenky odstoupení příslušného území, se uskutečnil už 15. září 1938.<sup>49</sup> Zvolený den naopak může korespondovat s datem, které mnohem později stanovil dekret prezidenta republiky č. 54 z 31. srpna 1945 o přihlašování a zjišťování „válečných škod“. Za takové škody považuje újmy utrpěné v době „po 17. září 1938“, tedy počínaje právě 18. zářím. Datum 17. září možná stínuje ustavení a operování tzv. sudetoněmeckého *Freikorpsu* na československém území, považovaná mnohými za počátek válečného stavu mezi Německem a Československem.<sup>50</sup> Tato možná interpretace ovšem upírá chování vlády po 17. září 1938 na později odstoupeném území jakékoli ústavní podpory, což je s ohledem na jiné souběžné události nesamozřejmé vysvětlení.

## Namísto závěru

Tristní příběh Ústavního soudu ČSR jako „diváka za plotem u cesty k rozpadu společného státu“ se bohužel v československých dějinách 20. století v obměnách opakuje. Nejprve, smlouvou o Zakarpatské Ukrajině z 29. června 1945, bylo dotyčné území odstoupeno „podle přání obyvatelstva“ Sovětskému svazu. K této územní operaci byly sice vydány ústavní dekret a ústavní zákon o úpravě státních hranic se SSSR,<sup>51</sup> Ústavní soud ČSR však celé transakci zůstal vzdálen, protože se po válce neobnovil.

Mnohem později, k 31. prosinci 1992, zanikla Česká a Slovenská Federativní republika. Už v lednu 1992 byl ustaven Ústavní soud ČSFR. Tehdejší ústava výslovně nepočítala ani s hypotézou secese jednoho z národů ani s možností zániku společného státu. Přesto k němu došlo. Rozpad proběhl ve značné míře mimoústavně, a to kombinací „mezistátních“ česko-slovenských dohod a federálních ústavních zákonů. Funkční Ústavní soud ČSFR se k celému procesu nevyslovil. Neobdržel potřebné podání či kvalifikovaný návrh. Z toho plynoucí „karanténa“ ústavního soudního orgánu měla povahu vážné dysfunkce demo-

<sup>47</sup> Srov. LANGÁŠEK, T. *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920–1948*, s. 160–161.

<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 160, pozn. 380.

<sup>49</sup> *Mnichov v dokumentech*, s. 113–118.

<sup>50</sup> Srov. BECKMANN, R. *Hitlerova válka proti Československu ve světle mezinárodního práva*. Praha: Orbis, 1948, s. 32–34.

<sup>51</sup> OUTRATA, V. *Mezinárodní právo veřejné*, s. 246.

kratického právního státu.<sup>52</sup> Jak vzpomíná jeden z jeho soudců, V. Güttler, v kuloárech Ústavního soudu ČSFR proběhla debata, zda by tento soud mimo své kompetence neměl deklarovat své výhrady k mimoústavnímu vývoji, konkrétní výstup z ní ale neučinil.<sup>53</sup>

Konečně, i Ústavní soud ČR se svým způsobem zařadil mezi „diváky za plotem“, když se měl vyjádřit k ústavní stížnosti z února 1996, jež žádala zastavení ratifikačního řízení ve věci Smlouvy mezi ČR a SR o společných státních hranicích.<sup>54</sup> Tato smlouva měla změnit v malém rozsahu a na recipročním základě hranici mezi oběma státy, kterou stanovila Smlouva mezi ČR a SR o generálním vymezení státních hranic ze dne 29. října 1992. Uvedená smlouva z roku 1992 implicitně potvrdila pravidlo obecného mezinárodního práva *uti possidetis* a v souladu s ním stanovila, že státní hranice mezi oběma státy jsou totožné s administrativními hranicemi republik.

Citovaná „korekční“ smlouva, podepsaná v lednu 1996, použité pravidlo *uti possidetis* na některých místech společné státní hranice derogovala a z určitých, nikoli samozřejmých důvodů, spíše sledujících lokální zájmy, se od administrativní hranice mezi republikami odchýlila. Ústavní stěžovatelé tvrdili, že sjednaná smlouva porušuje některá jejich základní práva, včetně práva vlastnit majetek na dotčeném území.

Materiálně vzato byla ústavní stížnost nesmírně závažná. Procesně ji však nebylo možno projednat, neboť předběžný přezkum mezinárodních smluv byl do české ústavy vložen tzv. euronovelou až počátkem dalšího desetiletí. Proto Ústavní soud ČR odmítl stížnost jako návrh, k jehož projednání není příslušný. Je vhodné ovšem poznamenat, že ani v situaci později konstituované ústavní kompetence předběžného přezkumu mezinárodních smluv by stěžovatelé zřejmě nebyli před Ústavním soudem úspěšní, neboť soukromé osoby zastavení ratifikačního řízení žádat nemohou. Jak v těchto lidsky svízelných souvislostech nepomyslet na judikaturu Spolkového ústavního soudu, jež ve jménu demokratického principu považuje ústavní stížnost soukromých osob, jejímž předmětem je návrh mezinárodní smlouvy, za určitých podmínek za přípustnou.<sup>55</sup> Československé i české ústavní dějiny tak zkrátka prokazují, že „ideální“ ústavní soud ani „ideální“ kompetence takového soudu dosud u nás nebyly nalezeny...

<sup>52</sup> MALENOVSKÝ, J. *Vznik a zánik Československa na pozadí zásady sebeurčení národů*, s. 797.

<sup>53</sup> GÜTTLER, V. Několik poznámek k jednání o budoucnosti (zachování) Československa v letech 1990–1992. *Právník*. 2018, roč. 157, č. 10, s. 875.

<sup>54</sup> Usnesení II. ÚS 41/96 z 9. dubna 1996. In: *Ústavní soud České republiky. Sbírká nálezů a usnesení*, sv. 5. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 555–556.

<sup>55</sup> MALENOVSKÝ, J. 60 let Evropských společenství: od francouzského „supranacionálního“ smluvního projektu k jeho německému „podústavnímu“ provádění. *Právník*. 2012, roč. 151, č. 7, s. 706–707.

## **A Bitter Deal of the Constitutional Court of the Czechoslovak Republic: Bystander on the Road towards the Decomposition of the Common State**

Jiří Malenovský (<https://orcid.org/0000-0002-0904-1357>)

**Abstract:** The Constitutional Court of the Czechoslovak Republic did not get any competence with respect to individual protection of fundamental rights and minority rights. This lack of competence provoked, together with some other facts, its bitter deal of a “bystander on the road towards the decomposition of the common state”. Cases in the field of nationality were considered by both Czechoslovak supreme Courts. They produced however a casuistic and inconsistent case law that missed in some cases the international and constitutional legal framework within which existed the Czechoslovak Republic. An eventual involvement of the Constitutional Court would have provided for a more credible regulation instrument against a real danger of criticism coming from interested neighbouring countries. The interpretation of § 3 [1] of the 1920 Constitution made by the Constitutional Court on the occasion of incorporation of former Austrian territories into the new Czechoslovak State manifested a certain nonchalance in granting a constitutional protection to politically vulnerable Czechoslovak State frontiers. Indeed, in that case, the Constitutional Court did not contest a modification of the state frontiers which was not executed by means of a constitutional law, contrary to § 3 [1]. Precisely for this reason, in 1938, when Czechoslovakia has ceded the Sudeten to Germany, Czechoslovak constitutional law did not play a significant role. From the angle of international law, the Munich Agreement could not be validly invoked vis-à-vis Czechoslovakia as a third state, for the Czechoslovakia’s expression of acceptance of the obligation to cede that territory was not free. The sad story of the Constitutional Court of the Czechoslovak Republic as “bystander” had unfortunately repetitions when the Czechoslovak frontiers moved again, namely, both when Transcarpathian Ukraine was ceded to the USSR in 1945 and when Czechoslovakia disappeared in 1992.

**Keywords:** Constitutional Court of the Czechoslovak Republic, nationality question, linguistic rights, modifications of the state frontier with Austria and Germany, Munich Agreement