

TEORETICKÝ ČASOPIS  
PRO OTÁZKY  
STÁTU A PŘÁVA  
"THE LAWYER"  
SCIENTIFIC REVIEW  
FOR PROBLEMS OF STATE  
AND LAW

"LE JURISTE"  
REVUE SCIENTIFIQUE  
CONSACRÉE AUX PROBLÈMES  
DE L'ÉTAT ET DU DROIT  
"DER JURIST"  
ZEITSCHRIFT FÜR STAATS-  
UND RECHTSWISSENSCHAFTEN

"ЮРИСТ"  
НАУЧНО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ  
ЖУРНАЛ ПОСВЯЩЕННЫЙ  
ВОПРОСАМ ГОСУДАРСТВА  
И ПРАВА

6

CXLVI  
07

Vedoucí redaktor:  
JUDr. Milan Křídlo, CSc.  
Redakční rada:  
Prof. JUDr. PhDr. Karolína Adamová,  
CSc.  
JUDr. Vladimír Baláš, CSc.  
JUDr. Josef Baxa  
Doc. JUDr. Josef Blahož, DrSc.  
JUDr. František Cvrček, CSc.  
JUDr. Karel Čermák  
Prof. JUDr. Karel Eliáš, Dr.  
Prof. JUDr. Petr Hájek, DrSc.  
Prof. JUDr. Pavel Holländer, DrSc.  
Doc. JUDr. Ignác A. Hrdina, DrSc.,  
O. Praha.  
Prof. Dr. Alexandre Kiss (Štrasburg)  
Prof. JUDr. Jiří Malenovský, CSc.  
JUDr. Ján Matejka, Ph.D.  
JUDr. Ota Kar Morej  
Prof. JUDr. Olga Ovečková, DrSc.  
(Bratislava)  
Prof. JUDr. Monika Pautnerová, CSc.  
Doc. JUDr. Jiří Pípek, CSc.  
JUDr. Josef Skála, CSc. (Lausanne)  
Prof. JUDr. Wojciech Sokolewicz  
(Varšava)  
Prof. JUDr. Jozef Suchoňa, DrSc.  
(Košice)  
Prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek,  
DrSc.  
JUDr. Jaroslav Zachariáš, CSc.  
Výkoný redaktor:  
JUDr. PhDr. Zdeněk Masopus, DrSc.  
Tajemnice redakce:  
Hana Chelková

## OBSAH

STATI	
Jana Osterkamp: Ústavní soudnictví v meziválečném Československu	55
Tatiana Machalová, Lukáš Hlouček: Aktuální význam a funkce Rad- bruchovy formule	619
Miroslav Růžička: Zákaz diskriminace podle Evropské úmluvy na ochranu lidských práv a základních svobod	627
Josef Bejček: Cilové konflikty v soustředění právu	663
František Novák: Legislativní dokument, jeho vnitřní struktura, kon- textové okolí a možnosti statistické analýzy	680
GLOSÝ	
Alexander Šíma: Malé zamyšlení o úrocích z prodeje u občanskopráv- ních závazků	701
RECENZE A ANOTACE	
Karolína Adamová: Zusammengesetzte Staatlichkeit in der Euro- päischen Verfassungsgeschichte Hrsgb. Hans-Jürgen Becker, Der Staat, Zeitschrift für Staatslehre und Verfassungsgeschichte, Deut- sches und Europäisches Öffentliches Recht, Beiheft 16, Duncker & Humboldt, Berlin 2006, 297 s.	704
Karolína Adamová: Alexandr Ort: Strůpy vzpomínek jednoho Čecha na složitě 20. století, Pízeň: Aleš Čeněk, 2006, 463 s.	705
Rendta Ježková: Čierna-Lantayová, D., Štefánovič, M., Šutaj, Š., Šte- fánovič, M., Zavačská, K.: Slovensko a dekréty prezidenta CSR Edvarda Beneša v kontexte nariadení Slovenskej národnej rady. Vnitropolitické a zahraničnopolitické súvislosti. VEDA, vydavateľ- stvo SAV Bratislava 2006, 128 s.	706
Z VEDECKÉHO ŽIVOTA	
Karel Schelle: Mezinárodní vědecká konference „Symbol a symbolika v právu – 2006“	708
Karel Schelle: Mezinárodní vědecká konference GEMAN 06	708

## AUTORI:

prof. JUDr. PhDr. Karolína Adamová, CSc., Ústav práva a práva AV ČR,  
v. i., Právnická fakulta UK, Praha, Právnická fakulta ZČU, Pízeň  
prof. JUDr. Josef Bejček, CSc., Právnická fakulta MU, Brno  
JUDr. Lukáš Hlouček, Právnická fakulta MU, Brno  
Mgr. Ing. Renáta Ježková, Ph.D., Bratislavská vysoká škola práva, Bratis-  
lava, SR  
JUDr. PhDr. Tatiana Machalová, Právnická fakulta MU, Brno  
JUDr. František Novák, CSc., Ústav práva a práva AV ČR, v. i., Právnická  
fakulta ZČU, Pízeň  
Dipl. jur. Jana Osterkamp, Max-Planck-Institut, Frankfurt nad Mohanem,  
SRN  
Mgr. Miroslav Růžička, Advokátní kancelář, Praha  
doc. JUDr. Karel Schelle, CSc., Právnická fakulta MU, Brno  
JUDr. Alexander Šíma, Krajský soud v Pízni, Právnická fakulta ZČU, Pízeň

JANA OSTERKAMP<sup>1)</sup>

## ÚSTAVNÍ SOUDNICTVÍ V MEZIVÁLEČNÉM ČESKOSLOVENSKU

Československo meziválečného období je často považováno za jedinou zemi ve střední Evropě, která si zachovala demokratickou povahu až do konce třicátých let.<sup>2)</sup> Dějiny pozitivního ústavního práva utvářejí tento obraz. Až do mnichovské dohody v říjnu 1938 nebyl původní text ústavy z roku 1920 změněn. Tomuto obrazu vzorné demokracie neodpovídají výtky soudobých právníků a politiků, kteří neviděli v československé politické skutečnosti nic jiného než bezohlednou vládu parlamentní většiny. Podobné protiparlamentní projevy patřily k bontonu také v jiných mladých demokraciích, jejichž klíčové slovo bylo „parlamentní absolutismus“. V Československu měly kvůli národnostnímu složení republiky zvláštní příchuť. Do jaké míry byly oprávněné, se dá zjistit z toho, jak byla parlamentní většina ústavou omezena a kontrolována. Snaha československých právníků při tvorbě ústavy se zaměřila na to, aby vytvořili pevný a pokud možno nepřekročitelný právní rámec pro jednání státních orgánů. Na dodržování ústavních zásad měl dbát v první řadě ústavní soud.<sup>3)</sup> První republika byla založena totiž nejen na demokratických zásadách, nýbrž kladla rovněž důraz na instituce právního státu.

„Ústavní listina [vytvorila] z ústavního soudu instituci ke kontrole toho, aby při zákonotvorné činnosti zachovávaly byly zásady zákonů ústavních. Posavadní právní řád neznal instituce, která by mohla zkoumati platnost norem usnesených sbory zákonodárny a hlavou státu potvrzených.“<sup>4)</sup> Těmito slovy zahájil v listopadu 1922 Karel Baxa rozhodovací činnost ústavního soudu jako

<sup>1)</sup> Autorka děkuje Dr. Marku Gillisovi, doc. Dr. Janu Kyselovi a Dr. Janu Wintrovi.

<sup>2)</sup> Názor byl vyjádřen současně jako Emil Sobota, tajemník kanceláře prezidenta první republiky, ještě v roce 1938: Memo o národnostní politice, fol. 12, in: Archiv TGM, fond EB IV M 1/3b (R 269/1, R 251/1/3). K demokracii a její krizi ve druhé polovině třicátých let viz do-  
podrobná: Eva Broklová, Československá demokracie. Politický systém ČSR 1918–1938, Praha 1992, str. 100 násl.

<sup>3)</sup> K zařazení této instituce do typologie ústavního soudnictví viz Josef Blažhož, Soudní kontrola ústavnosti. Srovnávací pohled, Praha 2001, především str. 55 násl.

<sup>4)</sup> Typoskript projevu Karla Baxy 7. 11. 1922 „Dnešním dnem“. Národní Archiv fond Ústavní soud (dále jen: NA ÚS) kartón 6 obal 2, za č.j. úst. 109/22 2/9, také v kartónu 1 obal PRES 1

jeho první předseda. Ani severoamerická, ani výmarská, ba ani francouzská ústava v té době neznaly podobné zařízení. Neustanovily soud, který by byl výlučně povolán k tomu, aby přezkoumával platnost zákonů. Pouze v sousední zemi, v nové rakouské demokracii, bychom našli ústavní soudní dvůr, vídeňský „*Verfassungsgerichtshof*“.

Ústavní soud byl součástí komplikovaného systému ústavních záruk. Jeho fungování či nefungování je třeba prozkoumat v kontextu jiných kontrolních mechanismů, protože „*ústavní soud může splnit svoji úlohu strážce ústavy jen tehdy, bude-li podporován též všemi činiteli, jímž zákonem byla uložena společná povinnost pečovat o ústavnost našeho právního řádu.*“<sup>5)</sup>

#### A. ÚSTAVNÍ ZÁKLADY: ČSL. SYSTÉM KONTROLY PARLAMENTU

Článek rozdělený do dvou částí nejdříve naskicuje hlavní právní základy ústavní kontroly parlamentu. V druhé části poukazuje na tři politické proudy, které kontroly částečně znemožnily: stranický stát, období zmocňovanců zákonů a národnostní konflikt.

#### I. Parlamentní či prezidiální demokracie?

Československá ústava roku 1920 zavedla parlamentní vládní systém podle vzoru Třetí francouzské republiky. Přední roli v politickém procesu měl hrát parlament. Zatímco se francouzská parlamentní demokracie opírala o dost neúplný ústavní dokument, čsl. ústava dala tomuto systému psanou formu – podle Franze Adlera dokonce poprvé ve středoevropském kontextu.<sup>6)</sup> Parlamentní vládní systém zakotvil odpovědnost vlády vůči parlamentu.

Jedním z hlavních konkurentů přednosti parlamentu jak v ústavě, tak v každodenním politickém životě byl prezident republiky.<sup>7)</sup> Prezident byl zvolen parlamentem, potom se ale nacházel mimo veškerou kontrolu a mohl být volán k odpovědnosti jenom za velezradu.<sup>8)</sup> Prezident měl právo svolávat,

odročovat a rozpouštět Národní shromáždění.<sup>9)</sup> Parlamentem usnesené zákony mohl vracet s připomínkami a tímto způsobem vykonávat suspensivní veto. Mimoto také podepisoval zákony Národního shromáždění.<sup>10)</sup> T. G. Masaryk opakovaně používal prezidiální suspensivní veto a právo rozpouštět komory.<sup>11)</sup> Na funkci pouze reprezentativní se rozhodně neomezil. Vláda proto své předlohy zákonů pravidelně předkládala nejdříve prezidentovi a až poté je postoupila parlamentu.<sup>12)</sup> Antagonismus mezi parlamentem a prezidentem měl nejen za důsledek, že Bohumil Baxa koncem třicátých let mluvil o přechodu od parlamentní k prezidiální demokracii amerického vzoru,<sup>13)</sup> ozývaly se také hlasy, které si hrály s myšlenkou „prezidiální diktatury“<sup>14)</sup> s demokracií od tvář. Jaroslav Krejčí si přál pro čsl. prezidenta „diktátorské postavení“ amerického typu, aby mohl čelit diktaturám soudobé Evropy.<sup>15)</sup>

Politický konflikt mezi parlamentem a prezidentem se odrážel v právnických debátách. Sporná byla otázka, jakou funkci prezident vlastně vykonává suspensivním vetem a svoji pravomocí podepisovat zákony před jejich publikací. Mohl vracet zákony parlamentu jenom kvůli politickým úvahám či mohl kritizovat i jejich domnělou neústavnost? Byl by nucen podepsat také domněle

<sup>9)</sup> § 28, 31, 64 odst. 1 č. 4 ústavní listiny. Jinak než jeho francouzský protějšek neměl právo nařizovací a nemohl parlamentu předložit vlastní předlohy zákonů. Po intervenci Masarykem byly už v r. 1919 zavedeny Američkou inspirované kompetence jmenovat a propouštět členy vlády. Viz k tomu: Jaroslav Krejčí, Právní odpovědnost hlavy státu a její francouzský vzor, in: *Parlament* (1) 1921/22, str. 279–283; srovnávací přehled u Emila Soboty, Jaroslava Vorla aj., *Československý prezident republiky*, Praha 1934, a nyní Eva Broklová, *Prezident republiky Československé. Instituce a osobnost T. G. Masaryka*, Praha 2001, str. 14 násl.

<sup>10)</sup> §§ 47, 64 odst. 1 č. 5 ústavní listiny.

<sup>11)</sup> Ludwig Spiesel, *Die Parlamentsauflösung in der Tschechoslowakei*, in: *Zeitschrift für öffentliches Recht* 5 (1926), 337–356 (340); Franz Adler, *Der Präsident der Tschechoslowakischen Republik*, in: *Juristen-Zeitung für das Gebiet der Tschechoslowakischen Republik* 14 (1933), 1–4, 17–20, 59–62, 137–139, 146–148 (147).

<sup>12)</sup> Emil Sobota aj., *Československý prezident republiky*, str. 160 násl.; Eduard Táborský, *Náše nová ústava*, Praha 1948, str. 95. Údaje ve výročních publikacích Národního shromáždění v r. 1928 a 1938, které dokládají použití veta pouze čtyřikrát, tuto skutečnost neodrážely.

<sup>13)</sup> Bohumil Baxa, *Deset let ústavy republiky československé*, in: *Moderní stát* 3 (1930), str. 33–42 (38).

<sup>14)</sup> Se sympatií pro postavení prezidenta ve Výmaru viz Fritz Sander, *Bietet die Verfassungs-urkunde der Tschechoslowakischen Republik Grundlagen für eine Diktatur des Präsidenten der Republik?*, in: *Prager Juristische Zeitschrift* 12 (1932), Sl. 717–734, 755–773 (719).

<sup>15)</sup> Jaroslav Krejčí, *Prezidentský režim, parlamentní režim a právo soudů zkoumatí ústavnost zákonů*, in: *Moderní stát* 8 (1935), str. 193–197.

neústavní zákon? Odpovědi na tyto otázky byly rozmanité.<sup>16)</sup> Někteří autoři vymezovali suspensivní veto velkoryse, podpis prezidenta však interpretovali velice úzce jako formální akt. Jiní autoři naopak omezovali suspensivní veto pouze na úvaly politické účelnosti, zatímco podpis prezidenta měl dosvědčit ústavnost parlamentem usneseného zákona. Podle nich mohl prezident odeprít podpis, dokud nebyla očividná chyba odstraněna. Vzhledem k pravomoci ústavního soudu byly kontrolní pravomoci prezidenta občas omezené na formální stránku ústavnosti zákona.<sup>17)</sup>

Tyto debaty ale byly čistě teoretického rázu. V každodenních politických konfliktech se bezesporu uplatnil vliv prezidentské kanceláře.<sup>18)</sup> Neformální zabezpečení demokratických základů státu například osobnosti Masarykovou bylo mimo právní možnosti ústavy. Masaryk se přitom nezasloužil vždy o zabezpečení ústavy: výmluvné je jeho chování při usnesení zákona o ochraně republiky, jehož ústavnost byla velice sporná.<sup>19)</sup> Masarykův vliv na parlament byl přesto považován vesměs za kladný.<sup>20)</sup> Suspensivní veto prezidenta bylo zmírněno tím, že ústavní výbor zřídil další korektiv legislativy.

## II. Dvukomorový systém

Československý ústavní systém mimoto přenechal oběma parlamentním komorám možnosti, aby se kontrolovaly navzájem. Přenechat kontrolu zákonů parlamentu samotnému je abstraktně vzato nehorší řešení. Jiné je to v případě dvukomorového systému, kde obě parlamentní komory jsou politickými soupeři.

<sup>16)</sup> Viz jenom: Franz Adler, *Promulgation der Gesetze und richterliches Prüfungsrecht*, in: *Prager Juristische Zeitschrift* 9 (1929), Sl. 263–276; Jiří Hoetzel, *Promulgace zákonů*, in: *Právník* 65 (1926), str. 300 násl.; Jaroslav Krejčí, *Promulgace*, Praha 1926; *týž*, *K otázce promulgace zákonů*, in: *Moderní stát* 3 (1930), str. 169–179; Fritz Sander, *Die Gültigkeit der Gesetze nach der Verfassungsurkunde der tschechoslowakischen Republik*, in: *Zeitschrift für öffentliches Recht* 9 (1930), 542–576 (571); Evžen Tarabrin, *Promulgace zákonů v právu československém*, in: *Moderní stát* 1 (1928), str. 67–72; František Weyr, *Promulgace*, in: *Vědecká ročenka* (5) 1926, str. 27–62.

<sup>17)</sup> K vztahu mezi prezidentem a ústavním soudem srov. Franz Adler, *Promulgation der Gesetze und richterliches Prüfungsrecht*, in: *Prager Juristische Zeitschrift* 9 (1929), Sl. 263–276 (275); Paul Hartmann, *Die Überprüfung der Gesetze nach tschechoslowakischem Rechte*, Praha 1928, 22; Jaroslav Krejčí, *K otázce promulgace zákonů*, in: *Moderní stát* 3 (1930), str. 169–179 (170).

<sup>18)</sup> Viz Franz Adler, *Der Präsident der Tschechoslowakischen Republik*, in: *Juristen-Zeitung für das Gebiet der Tschechoslowakischen Republik* 14 (1933), 1–4, 17–20, 59–62, 137–139, 146–148 (148).

<sup>19)</sup> *Zákon č. 50/1923 Sb. z. a n. Odkazy u Franze Adlera, Verfassung und Richteramt. Ein Beitrag zur Frage des richterlichen Prüfungsrechtes*, in: *Zeitschrift für öffentliches Recht* 10 (1931), 103–122 (109 pozn. 2).

<sup>20)</sup> O tom svědčí výrok Adlera, který si přeje, „daß auch hinsichtlich der [...] Ausübung dieser höchsten Staatsfunktion jene Traditionen erhalten werden, mit welchen sie Masaryk erfüllt hat“, in: *Verfassungsrechtliche Betrachtungen anlässlich des Präsidentenwechsels*, in: *Prager Juristische Zeitschrift* 16 (1936), Sl. 193–200 (200).

Dvukomorový model meziválečného období v Československu byl politickým kompromisem. Ústavní výbor se nevysslovil ani pro federativní státní zřízení, jak si to přáli němečtí a slovenští politikové, ani pro senát jako komoru specialistů či reprezentantů různých profesí a korporací, jak si to představovali národní demokraté nebo Masaryk.<sup>21)</sup> Čemu dvukomorový systém měl vlastně sloužit, je nejasné. Zdá se, že se ústavodárci chtěli jednat symbolicky poklonit francouzskému vzoru ústavy Třetí republiky. Zajisté však druhá komora měla být protiváhou prezidentovy moci.<sup>22)</sup> Obě komory se odlišovaly jenom pasivním volebním věkem, volebním obdobím a velikostí volebních okresů. Senát se nevyvíjel v opravdový korektiv poslanecké sněmovny jako podobné instituce v Německu nebo v Rakousku. Že nedošlo k produktivní konkurenci mezi komorami v Československu, mělo jeden hlavní důvod: obě komory byly co do politického složení identické. Politická homogenita komor tkvěla ve volebním systému a byla zachována tím, že je prezident rozpoouštěl obvykle současně. Volby do komor se konaly proto vždy v téže době a povolná změna politického veřejného mínění se nemohla odrážet v různém složení komor. Později byly volby do parlamentu dokonce stanoveny zákonem na týž den.<sup>23)</sup> Větší politická váha poslanecké sněmovny vedla k tomu, že senát sloužil starším politikům údajně jako příjemný odpočinek.<sup>24)</sup>

Za takových okolností nemohly fungovat vnitřní ani vnější kontroly parlamentních komor. Senát zřídka použil vůči sněmovně svého suspensivního veta.<sup>25)</sup> Obě komory se také nikdy neobrátily na ústavní soud v pochybnostech o ústavnosti některého zákona. To neznamenal, jak svědčí parlamentní protokoly, že by se takové pochyby neozývaly.<sup>26)</sup> To, že se neuplatnily, bylo způsobeno podobným politickým složením komor a faktem, že ústava neznala práva parlamentní menšiny. Při porovnání se sousedními zeměmi zjistíme, že

<sup>21)</sup> Masarykův názor tlumočil ústavnímu výboru František Weyr, *Protokol ústavního výboru ze dne 3. července 1919*, in: *Parlamentní Archiv fond RNS kartón 29 spjs 1174*, str. 34. K diskuzi o funkci senátu viz diskuzi tamtéž a shrnutí v monografii Jana Kysely, *Dvukomorové systémy*, Praha 2004, str. 363 násl.

<sup>22)</sup> *Protokol ústavního výboru ze dne 3. července 1919*, in: *Parlamentní Archiv fond RNS kartón 29 spjs 1174*; František Veselý, *Poslanecká sněmovna a senát*, in: *Parlament* 1 (1921/22), str. 238–239 (238).

<sup>23)</sup> K volbám viz § 14 zákona č. 205/1925 Sb. z. a n. a § 6 zákona č. 206/1925 Sb. z. a n. K roli prezidenta jen Adler, *Der Präsident der Tschechoslowakischen Republik*, in: *Juristen-Zeitung für das Gebiet der Tschechoslowakischen Republik* 14 (1933), 1–4, 17–20, 59–62, 137–139, 146–148 (19).

<sup>24)</sup> Bohumil Baxa, *Deset let ústavy republiky československé*, in: *Moderní stát* 3 (1930), str. 33–42 (42).

<sup>25)</sup> Do 15. července 1925 senát zamítl jenom jednu z 466 předložených, zatímco ve federativním Rakousku Spolková rada odmítla v téže době 3,5 % předložených. Viz srovnávací článek Karla Hugelmannna, *Der österreichische Bundesrat und seine Tätigkeit während der ersten Gesetzgebungsperiode des Nationalrates*, in: *Zeitschrift für öffentliches Recht* 6 (1927), 259–303 (290 násl.).

<sup>26)</sup> Například tisk senátu 1483/1922: Návrh prof. Ludwiga Spiegela, aby senát předložil ústavnímu soudu zákon č. 325 a 326/1920 Sb. z. a n., o jednacím řádu obou parlamentních komor.

#### IV. Ústavní soud

Nejdalekosáhlejší právní kompetence vůči zákonodárci měl ústavní soud.<sup>33)</sup> Býval označován jako „negativní zákonodárce“, protože byl oprávněn prohlásit neústavní zákony za neplatné. Soudcovskou moc zkoumat platnost zákonů najdeme v judikatuře amerického Nejvyššího soudu z roku 1803, kdy deklaroval ve věci *Marbury vs. Madison* přednost ústavy. Pokusy o zakotvení ústavního soudnictví ve frankfurtské a v kroměřížské ústavě kolem r. 1849 zůstaly bez praktického významu. Zřízení zvláštního ústavního soudu v roce 1920 jak v Československu, tak v Rakousku představovalo značnou novinku. Výrazně se odlišoval od amerického modelu, protože odmítal všeobecné soudcovské přezkoumávací právo. Nikoliv každý soudce jako v Spojených státech amerických, nýbrž jen ústavní soudce byl povolán k tomu, aby přezkoumal platnost zákona. Jiní soudci měli jen právo přezkoumat, jestli byl zákon řádně vyhlášen. Objevuje se tu onen typologický rozdíl mezi kontinentálním a americkým modelem ústavního soudnictví: československá a rakouská ústava koncentrovaly právo zkoumat zákony u jednoho orgánu (koncentrované ústavní soudnictví), kdežto v Americe byla tato kompetence přidělena každému jednotlivému soudci (difúzní ústavní soudnictví).<sup>34)</sup> Izv. všeobecné soudcovské právo zkoumání zákonů mělo také kontinentální tradici, uplatnilo se například ve dvacátých letech ve výmarské republice. Jak v Československu, tak v Rakousku bylo zkoumání zákonů odloučeno od jednotlivých konkrétních právních věcí (abstraktní kontrola norem). Oproti rakouské ústavě mělo československé zřízení na papíře časový náskok půl roku. Svoji činnost zahájil rakouský ústavní dvůr dříve než československý a prozatímně působil už v roce 1919.<sup>35)</sup>

#### IV.1 Integrovaná funkce ústavního soudnictví

Oproti parlamentu měl ústavní soud z teoretického hlediska právně integrovanou funkci. Zabezpečoval tři pilíře moderního konstitutionálního: závaznost, přednost a jednotu ústavy. Právní závaznost ústavního textu nebyla v dvacátých letech samozřejmostí. Každá ústava zůstává pouhým nezávazným programem, dokud ji zákonodárce může změnit prostou majoritou. Tato doktrína

<sup>33)</sup> K ústavnímu soudu za první republiky viz např. Josef Blahož, Soudní kontrola ústavnosti. Srovnávací pohled, Praha 2001, str. 55 násl.; Georg Brunner/Mahulena Hofmann/Pavel Holländer, Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechischen Republik, Baden-Baden 2001, str. 14 násl.; Vladimír Sládeček, Ústavní soudnictví, Praha 2003, str. 23. Hlavní soudobé monografie jsou: Otakar Flanderka, Le controle de la constitutionnalité des lois en tchécoslovaquie, Paris 1926; Paul Hartmann, Die Überprüfung der Gesetze nach tschechoslowakischem Rechte, Praha 1928; Jaroslav Krejčí, Principy soudcovského zkoumání zákonů v právu československém, Praha 1932.

<sup>34)</sup> Josef Blahož, Soudní kontrola ústavnosti. Srovnávací pohled, Praha 2001, str. 62.

<sup>35)</sup> Kompetence zkoumat platnost zákona mu byla přidělena až Spolkovou ústavou koncem roku 1920.

ani parlamentní menšina neměla před rakouským ústavním soudem žádná návrhová oprávnění, i když o tom Georg Jellinek a Hans Kelsen už záhy uvažovali.<sup>27)</sup> Soudobé výmarské snahy zřítit ústavní soudnictví s návrhovými oprávněními menšiny zůstaly v parlamentu pouze osnou.<sup>28)</sup> Československý právní systém sice neznal před ústavním soudem menšinová práva parlamentní, ale do jisté míry uznával menšinová práva národnostní, vztahující se výlučně na Podkarpatskou Rus.<sup>29)</sup> Možnost podkarpatského sněmu obrátit se kvůli neústavnosti toho či onoho zákona na ústavní soud zůstala ale jenom na papíře, protože sněm nikdy ustaven nebyl.

#### III. Volební soud

Jak právní, tak i politickou kontrolu legislativy měl zajistit také československý volební soud. Z jedné strany měl podobně jako parlamentní komory a Podkarpatský sněm návrhové oprávnění před ústavním soudem a mohl mu předložit zákony, které považoval za protiústavní. Tímto právem měl vykonávat nepřímou právní kontrolu. Kontrola nejen právního, ale i politického rázu spočívala v kompetenci rozhodovat o platnosti voleb do obou parlamentních komor. Právo na zkoumání voleb bylo původně považováno za součást autonomní působnosti parlamentu, tehdy bylo přeneseno na mimoparlamentní a právní grémium.<sup>30)</sup> Ústavní listina chtěla zaručovat neutrální zkoumání voleb. Strážcem měl být zvláštní soud, vzdálený jakýchkoliv politických vlivů. Členství ve volebním soudu a v některé z parlamentních komor bylo neslučitelné. Předsednictvo volebního soudu tvořili dva soudci Nejvyššího správního soudu, ostatní soudci byli voleni poslaneckou sněmovnou, nikoliv senátem. Podle zákona o volebním soudu mohl rozhodovat také o ziráte poslaneckého mandátu. V soudobém Rakousku byl zřízen podobný zvláštní volební soud, jehož úlohu plnil později ústavní soudní dvůr.<sup>31)</sup> Zřízení volebního soudu v Československu mělo v zahraničí kladnou odezvu.<sup>32)</sup> V politické praxi se však volební soud nemohl vymánit ze značného vlivu politických stran. Svoji roli neutrálního kontrolora parlamentu nehrál příliš přesvědčivě.

<sup>27)</sup> Georg Jellinek, Das Recht der Minoritäten, Vídeň 1898, str. 28 násl.; Hans Kelsen, Wesen und Wert der Demokratie, Tübingen 1929, str. 75 násl.

<sup>28)</sup> Franz Adler, Verfassung und Richteramt. Ein Beitrag zur Frage des richterlichen Prüfungsrechtes, in: Zeitschrift für öffentliches Recht 10 (1931), 103–122 (118); Richard Grau, Zum Gesetzentwurf über die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Reichsgesetzen und Reichsverordnungen, Archiv des öffentlichen Rechts, N. F. 11 (1926), 287–334 (294).

<sup>29)</sup> § 9 zákona č. 162/1920 Sb. z. n., o ústavním soudě.

<sup>30)</sup> Franz Adler, Grundriss des tschechoslowakischen Verfassungsrechtes, Liberec 1930, 44.

<sup>31)</sup> Zákon 90/1919 BGBI. a později čl. 141 spolkové ústavy. Vzorem byla anglická úprava, srovnajliches Recht 4 (1925), 367–444 (413 násl.).

<sup>32)</sup> Boris Mirkin-Getzewitsch, Die Rationalisierung der Macht im neuen Verfassungsrecht, in: Zeitschrift für öffentliches Recht 8 (1929), 161–187 (176).

flexibilní čili nezávazné ústavy se tehdy ještě propagovala v Itálii a v Německu. Československý systém měl ústavu rigidní. Pro zákony měnící ústavu bylo třeba kvalifikované majority, zákony doplňující ústavu musely být označeny jako ústavní zákony. Důsledná idea, že i demokraticky legitimovaný zákonodárce musí být vázán ústavou a její zásadami se projevila hned v prvním článku úvodovacího zákona k ústavní listině: „*Zákony odporující ústavní listině [...] jsou neplatné.*“

Myšlenka o přednosti ústavy může být nejlépe uskutečněna ústavním soudnictvím. Je zabezpečena jednak tím, že jsou protiústavní zákony deklarovány za neplatné, jednak tím, že jsou sporné zákony a jejich součástky vykládány v duchu ústavy. Ústavní soud měl sledovat slučitelnost zákonů s ústavou a případně vyloučit protiústavní části. Při interpretaci zákonů mohl přispívat k jednotnému právnímu systému tím, že objasňoval vzájemné vztahy mezi ústavou a jednotlivými zákony. Vedle této právně integrační funkce nevykonával československý ústavní soud žádnou politicky integrační funkci. Nebyl zodpovědný za řešení federativních, národnostních či sociálních konfliktů společnosti.

#### IV.2. *Kompetence*

Právě svou čistě právní funkcí se odlišoval československý ústavní soud od svých tehdejších protějšků. Jak americké, tak rakouské ústavní soudnictví čerpalo ve své judikační činnosti z nepřeborného množství kompetenčních konfliktů mezi státním spolkem a zeměmi, které mu poskytoval federativní systém. Československý ústavní soud byl dlouho jediným ústavním soudem v unitárním státě, zatímco právníci například v Německu dlouhou dobu spojovali ideji ústavního soudnictví s federalismem. Nezkoumal ani jiné politicky laděné věci, jako případy vyvolané národnostními či sociálními konflikty. Žalobami jednotlivců na porušení politických práv se zabýval československý Nejvyšší správní soud. Zatímco ústavní soudnictví v Spojených státech a v Rakousku bylo motorem pro vývoj základních práv, takový vývoj byl v Československu nemyslitelný. I když Karel Baxa vzhledem k ústavnímu soudu vyslovil názor, že „*naše demokratická ústava zavedla takovou instituci v zájmu bezpečnosti právního řádu, a tím také v zájmu občanstva, aby poskytovala záruku, že základní zákony státu nebudou měněny bez kautel předepsaných ústavní listinou*“, <sup>36)</sup> „zájem občanstva“ se neinterpretoval jako subjektivní právo obrátit se na ústavní soud. Ani další významný obor veřejného práva s politickou složkou nebyl vyhrazen ústavnímu soudu: nemohl zkoumat platnost nařízení. Nařízení směl přezkoumávat každý soudce a hlavně Nejvyšší správní soud zde vyvíjel značnou činnost. <sup>37)</sup> Tento prvek obecného přezkumného práva soudců ome-

<sup>36)</sup> Typoskript projevu Karla Baxy, viz výše.

<sup>37)</sup> Vratislav Kalousek, *Judikatura nejvyšších soudů o platnosti nařízení*, in: *Věstník ministerstva vnitra 8 (1926)*, str. 505–513

zila judikatura Nejvyššího správního soudu, který odmítal přezkoumávat ústavnost nařízení. <sup>38)</sup> Ve srovnání s jinými ústavními soudy tak byla kompetence československého ústavního soudu omezená.

Jeho hlavní úlohou měla být abstraktní kontrola zákonů, které mu předkládali vybraní ústavní činitelé. Těmito orgány byly Nejvyšší soud a Nejvyšší správní soud, volební soud, obě parlamentní komory a sněm Podkarpatské Rusi. I když musely svůj návrh odůvodňovat, nebyl ústavní soud při rozhodování vázán argumenty mu předloženými. Nehledě na právní věc mohl přezkoumat zákon z každého možného hlediska.

Mimoto měl z úřední povinnosti rozhodovat o ústavnosti tzv. prozatímních opatření Stálého výboru. Prozatímní opatření vydával Stálý výbor v neodkladných věcech, kde by jinak bylo třeba zákona, a to v případě, když Národní shromáždění nerokovalo, například po jeho rozpouštění. Prozatímní opatření byla svým způsobem nouzovými opatřeními. Není proto překvapující, že byla vydávána hlavně v politicky napjaté době těsně po revoluci a za hospodářské krize třicátých let. Ústavní soud zkoumal, zda opatření nemění ústavní zákony nebo příslušnost úřadů, leč by šlo o rozšíření působnosti už zřízených úřadů novými úkoly. <sup>39)</sup> Při zkoumání opatření byl soud omezen na právní otázky a nemohl se zabývat politickou otázkou „neodkladnosti“ opatření.

#### IV.3. *Judikatura*

Ústavní soud se často nestával protipólem parlamentu. Vyslovil se pouze ve dvou případech o domnělé neústavnosti zákona a v jednom případě zákon zrušil. Zhruba 30 ostatních věcí se týkalo opatření Stálého výboru. Většinou je schválil, jedno opatření interpretoval v duchu ústavy, později i jedno částečně zrušil. V porovnání s více než 3000 věcmi před soudobým rakouským ústavním soudem to bylo poměrně málo, což souviselo částečně s jeho kompetenčním vymezením. Rakouský ústavní soudní dvůr rozhodoval ve věcech petenčních zákonů jenom v 17 případech. I když nebyl objem činnosti ústavního soudu velký, právní hodnota jeho rozhodnutí byla částečně velice vysoká. Ústavní soud sice nefungoval jako „smírčí soud“ pro politické otázky federativního, národnostního či sociálního rázu a byl ustaven pro vylučně právní věci, ale nevyhýbal se politickým konfliktům. Zejména první dvě rozhodnutí vyvolala velký rozruch v právníckém a politickém světě.

První nálezev ústavního soudu ze dne 7. listopadu 1922 <sup>40)</sup> se věnoval zásadním politickým a ústavněprávním otázkám. Ozvěna tohoto rozhodnutí o vztahu mezi parlamentem a vládou vedla dokonce k tomu, že si časopis „Parlament“ vyžádal krátké dobrozdání od tří mezinárodně známých ústavních právníků,

<sup>38)</sup> Odkazy u Josefa Blahože, *Soudní kontrola ústavnosti*. Srovnávací pohled, Praha 2001, str. 57.

<sup>39)</sup> § 54 odst. 8 písm. b ústavní listiny, § 7 písm. b zákona o ústavním soude.

<sup>40)</sup> Nález ústavního soudu č. 120/1922, *Bohuslav adm. roč. 1922*, dodatek III, 1.

od Francouzů Maurice Haurioua a Léona Duguita a od tvůrce rakouské ústavy *Hanse Kelsen*. Věc se týkala opatření Stálého výboru z 23. července 1920 o inkorporaci Vitorazska a Valčicka. Nahodila právní otázku jak mezinárodní zda ke změně státní hranice vystačí pouhé opatření, tak státoprávní – do jaké míry je přípustná delegace nařizovací moci na vládu. V centru všeobecného zájmu stála druhá část rozhodnutí, a to § 4 opatření, jenž zmocňoval vládu, aby provedla „všechna opatření, potřebná k zachování právního řádu, k zavedení řádné správy a řádného soudnictví“. Z důvodové zprávy vyplývalo, že zmocnění mělo zahrnovat i taková vládní nařízení,<sup>41)</sup> kde by jinak bylo třeba zákona.

Ústavní soud vyvodil z předního postavení parlamentu v demokracii zákaz tzv. zmocňovacích zákonů. Opatření bez zákonného základu může podle ústavy vydávat jen Stálý výbor, vláda je zmocněna vydávat jen nařízení na základě zákona a navíc v mezích určených zákonem. Z archivních materiálů je zřejmé, že se autor osnovy nálezu Bedřich Bobek opíral hlavně o francouzskou státoprávní a její autory, jako byli Esmein, Duguit a Barthélemy. K odůvodnění svého názoru používal jejich argumenty ke všeobecnému problému moci nařizovací.

Rozhodnutí se přičilo politickým zájmům vlády, které vyslovila ve veřejném líčení před ústavním soudem. Jiří Hoetzel jako zástupce vlády odůvodnil šře svůj názor, opíraje se o německou státoprávní, a to tak, že přípustnost delegace moci zákonodárné je nutné uznat. Ústava prý nemůže suverénně vládnout hranicemi mezi mocí nařizovací a mocí zákonodárnou.

Ústavní soud svým rozhodnutím však neposílil postavení vlády, ale chtěl povzbudit parlament k odpovědnému splnění jeho ústavních úloh. Považoval § 4 opatření za neslučitelný s § 54 a 55 ústavní listiny. Opatření přesto nezrušil. Prostá většina ústavních soudců se vyslovila pro neústavnost opatření. Nebylo tím ale dosaženo předepsané většiny pěti z celkem sedmi hlasů, aby se opatření dalo prohlásit za neplatné. Nálezem bylo ale stanoveno, že opatření a hlavně jeho § 4 je nutné vykládat tak, že vláda není oprávněna vydávat nařízení, kde by jinak bylo třeba zákona. Tato interpretace byla pro jiné ústavní činitele závazná.<sup>42)</sup>

Tento náleze měl důsledek, že ačkoli kritizoval nepřímo tento quasiparlamentární akt, přesto posílil pozici parlamentu. Opatření byla svým způsobem parlamentními akty proto, že Stálý výbor podle představa ústavodárců měl být 24členný orgán, jehož členy volily ze sebe jak poslanská sněmovna, tak senát. Právo Stálého výboru vydávat neodkladná opatření měl vystřídát staré mocnášské právo vydávat nouzová opatření. Ve skutečnosti se převod nařizovací moci z exekutivy na legislativní orgán v neodkladných případech nezdařil. Stálý výbor byl vysoce závislý na vládě. Málouky jí osnovy opatření odmítal. Jak to popsali před ústavním soudem člen Stálého výboru Cyril Horáček:

<sup>41)</sup> Pojem „opatření“ v zákonu byl prý omylem zákonodárce.

<sup>42)</sup> § 20 zákona o ústavním soudě, č. 162/1920 Sb. z. a n.

„Musí se vzít v úvahu politický moment, že vláda jest exponentem majority parlamentu a že i Stálý výbor jest exponentem majority parlamentu. A jaké by to mělo politické důsledky, kdyby najednou Stálý výbor dělal vláde opozici a řekl, že to které opatření neschválí.“<sup>43)</sup> Ústavní soud tuto praxi poněkud změnil. Vymezil kompetence jednotlivých ústavních orgánů podle ústavy a nechal se přitom vyvést z míry politickými úvahami. Zákaz zmocňovacích zákonů sice pro politickou praxi později nehrál očekávanou roli, právníci ho ale vesměs uvítali. Polemickou výjimkou byl hlavně Jiří Hoetzel. Jak k tomu poznamenal Josef Blahož: „Pro přesnost právnícké argumentace je možno toto rozhodnutí považovat za přímo klasické zdůvodnění neústavnosti delegace zákonodárné moci, která se právě v této době počíná projevat v ústavním vývoji.“<sup>44)</sup> Všichni tři zahraniční vědci se shodli ostatně v anketě časopisu „Parlament“ na tom, že ústavní soud správně respektoval ústavou právně vymezené kompetenční hranice a že bylo nutné je dodržovat.

Druhý náleze z téhož dne byl neméně zajímavý. Z hlediska dějby moci ústavní soud objasnil vzájemný vztah kontrolních práv jak svých vlastních, tak i parlamentních. Opatření č. 480/1920 Sb. z. a n., o změně některých ustanovení trestního práva, vyvolalo v první řadě pochybnosti o tom, zda jím nebyla změněna věcná příslušnost trestních soudů. Podle § 54 odst. 8 b ústavní listiny opatření Stálého výboru nesměla změnit příslušnost úřadů. Ústavní soud nejdříve uvažoval o tom, jestli je nutné pod pojem úřadů zahrnovat i soudní instituce. Na tuto otázku odpověděl kladně,<sup>45)</sup> i když pak v konkrétní věci protizákonný zásah do příslušnosti soudů nespatořoval.

Ještě zajímavější byla jeho odpověď na argument vlády, že ústavní soud by již nesměl rozhodovat o opatřeních, která byla schválena oběma komorami parlamentu. Ústavní soud vůči vládě hájil stanovisko, že ústava zakotvuje dvoji kontrolu. Snad nevědomky převzal onu teorii o dělbě moci, která přiděluje jednu státní funkci nejenom jednomu, ale více orgánům zároveň: „Tato kontrolní povinnost jest u každého z těch tří činitelů samostatná a nezávislá jak co do svého výkonu, tak co do svého výsledku na kontrolním právu a kontrolní povinnosti činitelův ostatních. Neplatí zde zásada předstížení, a to ani ve vzájemném poměru obou sněmoven, ani v poměru jedné neb obou sněmoven k ústavou stanovenému výkonu.“<sup>46)</sup> Takovým vyvažováním moci měl být zabezpečen výkon kompetencí v mezích stanovených ústavou. Tímto nálezem ústavní soud také zabezpečil své vlastní postavení. Nemohlo se potom stát, že by se opatření stala

<sup>43)</sup> Stenografický protokol ústavního soudu ze dne 7. 11. 1922, NA, fond ÚS kartón 2 obal PRES 7.

<sup>44)</sup> Josef Blahož, Soudní kontrola ústavnosti. Srovnávací pohled, Praha 2001, str. 60.

<sup>45)</sup> Vyslovuje se takto: „Příslušnost řádných soudů musí stanovena býti zákonem, dávaje tím na rozumnou, jakou zvláštní váhu klade [ústavní listině] na pevné vymezení soudní pravomoci oproti oboru působnosti úřadů správních.“ Zápis o veřejném líčení ze dne 7. 11. 1922 str. 5, NA, fond ÚS kartón 6 obal 3 č. Úst. 110/22-3/5.

<sup>46)</sup> Odůvodnění nálezu ze dne 7. 11. 1922, str. 2, NA, fond ÚS kartón 6 obal 3 č. Úst. 120/22-3/5.

nepřezkoumatelnými, protože je parlament schválně předtím, než mohl ústavní soud rozhodnout.

Návrhy na přezkoumání zákonů nebyly podány až do roku 1936. V období od roku 1931 do roku 1938 se ústavní soud nesešel vůbec. Mezi nejzajímavější rozhodnutí patřila poslední rozhodnutí ústavního soudu z roku 1939 za prodektorátu. Po uplynutí skoro 17 let jsou zrcadlem prvního nálezu ústavního soudu. Týkala se neústavnosti zmocňovacích zákonů z počátku třicátých let.

Návrh na přezkoumání zmocňovacích zákonů č. 147/1933 Sb. z. a n. a č. 109/1934 Sb. z. a n. podaly k ústavnímu soudu oba nejvyšší soudy. V případě zákona č. 109/1934 Sb. z. a n. ústavní soud původnímu návrhu nevyhověl. Nejvyšší správní soud odůvodnil neústavnost zákona tím, že zákon umožňuje úpravu služebních poměrů soudců vládním nařízením, kdežto ústava vyžaduje zvláštní zákon. Ústavní soud sice sdílel stejný názor, ale mezitím byl ve formě ústavního zákona vydán další zmocňovací zákon č. 330/1938 Sb. z. a n., podle něhož všechna nařízení vydaná na základě zmocňovacího zákona měla platit jako zákony. Soud proto už věcně nerozhodoval o neústavnosti zákona, protože teď nařízení měla působnost jako zákony a služební poměry se zákonem opravít daly. O ústavnosti nového zmocňovacího zákona rozhodovat nemohl, protože měl formu ústavního zákona.

V druhém případě však příslušný zákon rušil jako protiústavní. Zákon č. 147/1933 Sb. z. a n. mj. reguloval stíhání protistátní činnosti státních zaměstnanců a přeložení soudců na jiná místa proti jejich vůli. Nejvyšší soud považoval tento zákon za protiústavní proto, že umožňoval kárné stíhání soudců, aniž by o tom bylo rozhodováno soudci z povolání. Měl za to, že se zákon přičil ustanovení ústavy o nezávislosti soudců. Ústavní soud tuto argumentaci převzal a dále ji vypracoval do detailů. Přes námitky vlády, že nezávislost soudců se musí vykládat restriktivně, odůvodnil tak svůj nálezu ze dne 28. 6. 1939, který byl schválen všemi hlasy. Definitivní písemná verze tohoto nálezu už nebyla z politických důvodů řádně vydána. Byl to první a poslední případ, kdy soud zrušil zákon kvůli jeho neústavnosti. Ještě téhož roku také zrušil ustanovení jednoho opatření, které by vládě umožňovalo rozšířit nebo změnit podle potřeby úřední řízení a příslušnost v oblasti vyvlastnění. Ústavní soud zde spařoval rozpor s ústavní zásadou o zákonnosti správy, podle níž nařízení je třeba vydávat jen k provedení určitého zákona a v jeho mezích.

Uvedené nálezy nejsou pro činnost ústavního soudu nijak reprezentativní. Svědčí však o jeho úmyslu najít pevné a politicky nezávislé postavení. Jejich počet nedostačoval, aby jimi mohl ústavní soud zasáhnout do vývoje první republiky. Jak to formuloval Vlastimil Ševčík: „Přirozeně nějakou tradici založit ani nemohl, ba nemohl ani naznačit směr, jímž by se tento vývoj do budoucna měl ubírat.“<sup>47)</sup> Většina rozhodnutí se týkala prozatímních opatření, která ústavní soud přezkoumával z úřední povinnosti. Tyto nálezy zpravidla

<sup>47)</sup> Vlastimil Ševčík, *Výhledy ústavnosti v novém státě – pokus o analyzující sondu*, in: *Právník* 133 (1994), str. 1011–1027 (1022).

neobsahovaly žádné věcné argumenty a konstatovaly jenom legalitu příslušného opatření.<sup>48)</sup> Z onoho mála rozhodnutí, která měla zásadní právní význam, se dá vyvodit kladný obraz o činnosti soudu: alespoň vzhledem k zmocňovacím zákonům dal ústavní soud své mínění jasně najevo a naznačil ústavní cestu, kterou měly vláda i parlament následovat, ale nečinily tak.<sup>49)</sup>

#### IV.4 Právní důvody nečinnosti ústavního soudu

Pasivita ústavního soudu v oblasti kontroly zákonů byla překvapující v době, kdy se nezdálo, že by vláda měla neústavnosti toho či onoho zákona v denním ústku, v právnických časopisech nebo na parlamentních zasedáních. Pasivita měla tři důvody, které tkvěly v právní úpravě ústavního soudu. První články uvozovacího zákona k ústavní listině naznačovaly rozsah kompetence ústavního soudu, zmiňovaly myšlenku o přednosti ústavy a ustanovovaly ústavní soud jako strážce této zásady. Úpravu podrobností přenechaly zvláštnímu zákonu. Zákon o ústavním soudu zaváděl několik omezení a vymezoval jeho kompetence. Omezil ústavní soud tím, že mohl rozhodovat o zákonech pouze na základě návrhu jiných ústavních orgánů a že tento návrh musel být vznesen do tří let od vyhlášení zákona.<sup>50)</sup> Ústavní soud už poté nemohl prohlásit takový neústavní zákon za neplatný. Dalším důvodem bylo obecné mínění, že nálezy ústavního soudu by měly působit pouze do budoucna – *pro futuro*.<sup>51)</sup> Uplatnila se rovněž jistá zdrženlivost vůči nové, dosud neznámé instituci.

#### IV.4.1 Činitelé před ústavním soudem: návrhové oprávnění

Za těmito omezení stála snaha zákonodárce zabezpečit právní jistotu i přes silné postavení tohoto soudu v ústavě.<sup>52)</sup> Kombinace koncentrovaného ústavního soudnictví s návrhovým oprávněním je z toho hlediska nevyhnutelná. Pokud činnost ústavního soudu není závislá na konkrétní právní věci jako v americkém modelu difuzní kontroly norem, potřebuje právní systém jiné řízení. Jinak by přední postavení parlamentu bylo ohroženo, kdyby mohl „negativní zákonodárce“ jednat úplně podle své vůle. Jak československý, tak i rakouský právní řád činily proto ústavní soud závislým na vnějších popudech jiných státních orgánů. Zvláštní návrhové oprávnění se stalo typologickým znakem pro evropský model koncentrovaného ústavního soudnictví. Možná

<sup>48)</sup> Soud používal formuli: „*Poručá se ani ústavní soud ani příslušní činitelé nevyslovili při veřejném řízení ličení po rozumu čl. 57 a 60 jedn. řádu pochybnosti, bylo [opatření] uznáno právnem, jak šloha uvedeno.*“

<sup>49)</sup> Přehled u Jaroslava Krejčího, *Zmocňovací zákon a ústavní soud*. Studie z československého práva ústavního, Praha 1939.

<sup>50)</sup> § 9, 12 zákona o ústavním soudu, č. 162/1920 Sb. z. a n.

<sup>51)</sup> Opatřeno se o § 18, 20 zákona o ústavním soudu, č. 162/1920 Sb. z. a n.

<sup>52)</sup> Zpráva ústavního výboru k osnově zákona o ústavním soudu, tisk Národního shromáždění československé č. 2426, str. 1.

není přehnané považovat tuto úpravu za rozhodující pro fungování či nefungování ústavního soudu.

Návrhové oprávnění před československým ústavním soudem měl nejvyšší soud a nejvyšší správní soud, volební soud, poslancecká sněmovna a senát nebo sněm Podkarpatské Rusi. Oproti rakouské verzi, která přiznávala právo iniciativy řízení ke kontrole zákonů pouze spolkové vládě či zemským vládám, mělo československé ústavní soudnictví nespornou výhodu, že návrhové oprávnění měly rovněž justiční orgány. Rakouská ústavní reforma tuto výhodu uznala a v r. 1929 zařadila jako k návrhu oprávněné také nejvyšší soudy.<sup>53)</sup> Podle Franze Adlera československé zřízení zde sloužilo jako vzor.<sup>54)</sup> V Československu byl tento okruh fakticky pěti ústavních orgánů (Podkarpatský sněm nikdy ustaven nebyl) ovšem kritizován jako příliš malý.

Systém návrhových oprávnění měl své vady. Bylo iluzorní počítat s tím, že parlamentní komory dávají podněty na zkoumání zákonů. Parlamentní většina nemohla mít zájem na tom, aby předložila právé jí schválené zákony ústavnímu soudu. Ústavodárci sice počítali s ochotou parlamentu obrátit se na ústavní soud při pochybnostech o ústavnosti toho či onoho zákona, ale jak se vyjádřil Jaroslav Krejčí: „*názor, jako by sám parlament mohl být v demokracii vhodným garantem ústavnosti státních činností, zvláště však činnosti zákonodárné, náleží už zcela minulost.*“<sup>55)</sup> Tomu, že by si obě sněmovny konkurvaly díky ústavnímu soudnictví, bránilo nešťastné zřízení dvoukomorového systému. Parlamentní menšina žádné návrhové oprávnění neměla. Také volební soud nebyl politicky tak nezávislý na vládnoucí politické většině, že by se obrátil sám od sebe na ústavní soud. Naděje tak byla vkládána do podnětů nejvyšších soudů.

Nejvyšší soudy však byly vůči ústavnímu soudu zdrženlivé. Prezident senátu nejvyššího soudu a zároveň viceprezident ústavního soudu František Vázný to odůvodnil slovy: „*jest sova myslitelno, že by nejvyšší soudy činily návrh na ústavní soud, neboť by se vystavovaly nebezpečí, že budou ústavním soudem desavuuovány.*“<sup>56)</sup> Tato „ješitnost“<sup>57)</sup> nejvyšších soudů měla své kořeny jednak v tradicích obou nejvyšších soudů ještě z dob monarchie, jednak v profesionálním sebevědomí soudců z povolání, jímž se dívali spatra na ústavní soudce, kteří rokovali pouze nepravidelně podle potřeby a prý neměli stejnou úroveň

<sup>53)</sup> § 140 spolkové ústavy, § 60 druhé novely o spolkové ústavě 392/1929 BGBl.

<sup>54)</sup> Franz Adler, *Verfassung und Richteramt. Ein Beitrag zur Frage des richterlichen Prüfungsrechtes*, in: *Zeitschrift für öffentliches Recht* 10 (1931), 103–122 (116 pozn. 1).

<sup>55)</sup> Jaroslav Krejčí, *Principy soudcovského zkoumání zákonů v právu československém*, Praha 1932, str. 14.

<sup>56)</sup> Protokol neveřejné schůze ústavního soudu se dne 19.10.1923, NA fond ÚS kartón 1 obal PRES 1 č. Úst. 102/23 pres. 1/15, str. 1.

<sup>57)</sup> Taktó Jaroslav Krejčí, *Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen in der Tschechoslowakischen Republik*, in: *Zeitschrift für Östrecht* 3 (1929), 38–47 (43).

právníckého vzdělání v oblasti veřejného práva.<sup>58)</sup> Ke zdrženlivosti přispěla další omezení kompetence ústavního soudu.

#### IV.4.2. Třiletá lhůta na podání návrhu

Třiletá lhůta na podání návrhu k ústavnímu soudu sloužila právní jistotě. Platnost zákona aplikovaného po dlouhá léta neměla být už zpochybňována, když už byla na jeho základě vydána nařízení, administrativní akty apod. Ústavodárci počítali s tím, že „*doba vyměřena jest tak, že nelze se nadíti, že by zmíněné soudní tribunály v ní neměly ve své praxi dostatečně přiležitosti seznáti případnou vadnost zákonů.*“<sup>59)</sup>

Zpravodaj zákona o ústavním soudě a profesor ústavního práva František Weyr se v tom zmyšlil. Bylo známo několik případů, ve kterých soudní tribunály nepředložily ústavnímu soudu sporné zákony pouze proto, že třiletá lhůta od vyhlášení zákona už vypršela.<sup>60)</sup> Zřízení této promlčecí lhůty pouze na úrovni prostého zákona a ne na úrovni ústavy vedlo k tomu, že nemálo československých právníků považovalo lhůtu za protiústavní.<sup>61)</sup> Argumentovali tím, že dokud ústava neurčí pro přezkoumání právo ústavního soudu žádné časové meze, tak to vůbec nemůže učinit prostý zákon. Navíc se prý neplatný zákon nemůže stát platným jenom tím, že vyprší lhůta. Paul Hartmann jako jeden z mála hájil opačné hledisko názorem, že zákonodárci musí být dovoleno stanovit ústavnímu soudu určitě hranice, ale jen za podmínky, že zcela neznemožný jeho činnost.<sup>62)</sup>

Je málo známo, že i zahraniční právníci uvažující o reformě ústavního soudnictví ve výmarské republice se výslovně odvolávali na tuto třiletou lhůtu v československém řízení před ústavním soudem.<sup>63)</sup> V roce 1929 doporučil

<sup>58)</sup> Dobrozdání Vázného jako příloha 1 k dokumentu v NA fond ÚS kartón 1 obal PRES 1 č. Úst. 40/24 pres. 1/21.

<sup>59)</sup> Tisk 2426/1920, Důvodová zpráva k zákonu o ústavním soudě, č. 162/1920 Sb. z. a n.

<sup>60)</sup> Příklady u Jaroslava Krejčího. *Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen in der Tschechoslowakischen Republik*, in: *Zeitschrift für Östrecht* 3 (1929), 38–47 (41); též. *Principy soudcovského zkoumání zákonů v právu československém*, Praha 1932, str. 117, a Harry Klepetář, *Die Verfassungswidrigkeit des § 12 des Gesetzes 162/1920 über das Verfassungsgericht*, in: *Prager Juristische Zeitschrift* 10 (1930), Sl. 480–484.

<sup>61)</sup> Jaroslav Krejčí, *Principy soudcovského zkoumání zákonů v právu československém*, Praha 1932, str. 117; Adamovich, *Grundriss des tschechoslowakischen Staatsrechtes*, 244 Fn. 1; Adler, *Promulgation der Gesetze und richterliches Prüfungsrecht*, Sl. 274f.; Fritz Sander, *Verfassungsurkunde und Verfassungszustand der tschechoslowakischen Republik*, Brno 1935, 93; Harry Klepetář, *Die Verfassungswidrigkeit des § 12 des Gesetzes 162/1920 über das Verfassungsgericht*, in: *Prager Juristische Zeitschrift* 10 (1930), Sl. 480–484.

<sup>62)</sup> Paul Hartmann, *Die Überprüfung der Gesetze nach tschechoslowakischem Rechte*, Praha 1928, 35.

<sup>63)</sup> Richard Grau, *Zum Gesetzentwurf über die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Reichsgesetzen und Reichsverordnungen*, Archiv des öffentlichen Rechts, N. F. 11 (1926), 287–334 (322); Leo Wittmayer, *Die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen als Problem der Rechtsannäherung*, in: *Zeitschrift für öffentliches Recht* 6 (1927), 55–72 (72).



také Hans Kelsen ve svém slavném referátu o ústavním soudnictví před německými státopovědci omezení kontroly norem pomocí promiřecí lhůty, aby byla právní jistota více zabezpečena.<sup>64)</sup>

#### IV.5 Účinky nálezů ústavního soudu

Pasivita nejvyšších soudů co do podávání návrhů na přezkoumávání zákonů, která především zapříčinila pasivitu ústavního soudu, netkvěla jenom v jejich domnělé ješitnosti. Soudním tribunálům scházela motivace obrátit se na ústavní soud také z čistě právního důvodu. Nálezy ústavního soudu měly podle většiny československých autorů účinek pouze do budoucnosti a neaplikovaly se na konkrétní právní případ, ve kterém ten či onen nejvyšší soud na neústavnost zákona narazil. I když pak ústavní soud s navrhujícím soudem souhlasil a příslušný zákon zrušil, tento zákon se přesto uplatnil v konkrétní rozhodnutí dvora. Nález zde měl všeobecný účinek pouze do budoucnosti, výjimka ale byla vyhrazena konkrétní právní věci, která otázkou ústavnosti či neústavnosti zákona nadhodila.<sup>65)</sup>

Právnícká debata o účincích nálezů ústavního soudu vykresluje podobiznu tehdejší ústavní vědy. Doslovné znění zákona problém účinku nálezů nevyřešilo. Zákon o ústavním soudě stanovil, že prohlásí-li ústavní soud nějaká zákonná ustanovení za protiústavní, „jsou tudíž neplatná“. Po uvěřejnění rozhodnutí ve Sbírce zákonů jsou nálezem určiti ústavní činitelé jako sněmovny a soudy vázání.<sup>66)</sup> Jenom v materiálech k zákonu o ústavním soudě se přímo mluvilo o účinku nálezů *ex nunc*. Taková interpretace však by vyvolala ústavní problémy, poněvadž ústava prohlásila všechny zákony v rozporu s ní za neplatné. Nález ústavního soudu by podle toho měl ryze deklaratorní podobu, účinek měl proto být *ex tunc*.

Rada autorů řešila věc tím, že popírala dogma neplatnosti zákona a stanovila, že ústava mluví o vadnosti zákona a nikoliv o neplatnosti: vadný zákon je platný, pokud ústavní soud nestanoví nic jiného. Nález ústavního soudu měl

<sup>64)</sup> Nedá se ovšem zjistit, zda byl inspirován československým zřízením. Viz Hans Kelsen, *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit*, in: *VVDStRL 5* (1929), 30–84 (71): „Im Interesse der Rechtssicherheit ist zu erwägen, ob die Möglichkeit einer Kassation insbesondere genereller Rechtsnormen und vor allem der Gesetze [...] nicht an eine in der Verfassung bestimmte Frist von etwa drei bis fünf Jahren, gerechnet vom Zeitpunkt des Inkrafttretens der aufzuhebenden Norm, geknüpft werden soll. Es ist gewiß im höchsten Maße bedenklich, ein Gesetz [...] wegen Verfassungswidrigkeit zu kassieren, wenn es sich um Normen handelt, die schon viele Jahre unangefochten in Geltung gestanden sind.“

<sup>65)</sup> Praxe se mohla vyvíjet až po zakončení návrhového práva nejvyšších soudů. Příklady tzv. „Anlassfälle“ u Ludwiga Adamoviče. Grundriß des österreichischen Staatsrechtes, Vídeň 1932, 316; Herberta Hallera, *Die Prüfung von Gesetzen. Ein Beitrag zur verfassungsgerichtlichen Normenkontrolle*, Vídeň 1979, 277 násl.

<sup>66)</sup> § 18, 20 zákona o ústavním soudě.

pak docela logicky důsledek *ex nunc*.<sup>67)</sup> Jiní připustili jak dogma neplatnosti zmíněné ústavy, tak mnohoznačnost znění zákona o ústavním soudě. Na kladě důvodové zprávy došli přesto k závěru, že nálezy mají účinek jen *pro futuro*.<sup>68)</sup> Opirajíce se o rozpor s ústavou však prohlásili § 18 a 20 zákona o ústavním soudě za protiústavní.<sup>69)</sup> Jen málokdo se nechal vést pouze ústavou a odmítl uplatňovat úvahy zákonodárce, které zřejmě byly v rozporu ústavou. Tito autoři stanovili účinek nálezů *ex tunc*.<sup>70)</sup> Jejich názor shrnul stručně Evžen Tarabrin: „Chápající právní řád jako logický celek, musí hledat v každém jeho ustanovení takový smysl, který není v rozporu s jeho ostatními částkami [...]. Proto trvá na tom, že by i zákonodárce chtěl stanoviti působnost nálezů ústavního soudu *ex nunc*, tento svůj úmysl v předpisech zákona samého jasně neprojevil.“<sup>71)</sup>

Váhu, kterou většina právníků kladla víc na důvodovou zprávu než na interpretaci opírající se o znění ústavy, dá se považovat za pozdní dědictví legalismu 19. století. Státopovědci nebdali předností ústavy a ponechávali ji stranou ve prospěch zákonodárných úmyslů. Přispěli tím také k nefungování ústavního soudu: jeho kompetence byly omezeny i tam, kde to nebylo třeba z ústavního hlediska, a to tolik, že prostor pro jeho úspěšnou činnost byl příliš malý.

#### B. POLITICKÉ PROTIPROUDY

Pasivita československého ústavního soudu se nedá vysvětlit jen právními důvody. Jeho neúspěch spočíval rovněž v politických okolnostech. Z politických protiproudů, které částečně znemožnily, částečně změnilly ústavní usta-

<sup>67)</sup> Jiří Hoetzel, *Ústava*, in: Chalupný, *Slovník národohospodářský, sociální a politický*, Praha 1929, str. 473–484 (475); Fritz Sander, *Die Gültigkeit der Gesetze nach der Verfassungsurkunde der Tschechoslowakischen Republik*, in: *Zeitschrift für öffentliches Recht 9* (1930), 542–576 (547); 692. *Zur Frage der Verfassungserhebbarkeit in der Tschechoslowakischen Republik*, in: *Prager Juristische Zeitschrift 10* (1930), Sl. 272–282 (279); František Weyr, *Soustava československého práva státního*, Praha 1924, str. 84.

<sup>68)</sup> M. Hlaváčka, *Několik slov o ústavním soudě*, in: *Věstník ministerstva vnitra 2* (1920), str. 49–52 (51); Jaroslav Krejčí, *Principy soudcovského zkoumání zákonů v právu československém*, Praha 1932, str. 97.

<sup>69)</sup> Viz ještě Ludwig Adamovič, *Grundriß des tschechoslowakischen Staatsrechts*, Vídeň 1929, 244; Harry Klepetář, *Die Verfassungswidrigkeit des § 12 des Gesetzes 162/1920 über das Verfassungsgericht*, in: *Prager Juristische Zeitschrift 10* (1930), Sp. 480–484 (481). Nejčlově také Franz Adler, *Die Grundgedanken der tschechoslowakischen Verfassungsurkunde in der Entwicklungsgeschichte des Verfassungsrechts*, Berlin 1927, 110 násl.

<sup>70)</sup> Evžen Tarabrin, *Právní účinky nálezů ústavního soudu*, in: *Parlament 6* (1927), str. 74–75; Paul Hartmann, *Die Überprüfung der Gesetze nach tschechoslowakischem Rechte*, Praha 1928, 42 násl.; k němu se připojil Franz Adler, *Promulgation der Gesetze und richterliches Prüfungsrecht*, *Prager Juristische Zeitschrift 10*, Sl. 263–276 (274). Bez odůvodnění také tak Otakar Flanderka, *Le contrôle de la constitutionnalité des lois en Tchécoslovaquie*, Paříž 1926, 83.

<sup>71)</sup> Evžen Tarabrin, *Právní účinky nálezů ústavního soudu*, in: *Parlament 6* (1927), str. 74–75 (75).

novení, vybíráme pouze tři: vývoj stranického státu, dobu zmocňovacích zákonů a doutnající národnostní konflikt. Byly rozhodující také pro jiné ústavní činitele, kteří byli ústavou povoláni ke kontrole parlamentu.

#### I. Stranický stát

Československá ústava jako jiné soudobé ústavy víceméně ignorovala existenci politických stran. V českých zemích byla síť různých politických stran a skupin už v 19. století dalekosáhlá a rozmanitá. Působení jednotlivých politiků se zakládalo, nehledě ke korporační povaze stran, na tzv. „svobodném mandátu“.<sup>72)</sup> Československá ústava tuto individualistickou instituci pak vysloveně převzala od svého francouzského vzoru,<sup>73)</sup> kolektivistický a korporační aspekt zanedbala. „Svobodný mandát“ měl zabezpečit nezávislost poslanců na politických vlivcích.<sup>74)</sup> Skutečnost ve dvacátých letech byla však jiná. Československá společnost byla stále ještě vysoce politizovaná, československé strany se ale organizovaly pevněji a zvýšily vnitřní tlak. Prostřednictvím svých statutů, jednacích řádů parlamentních klubů a osobních reversů vyvíjely na své členy extrémní politický nátlak.<sup>75)</sup> Vnitřní organizace stran nebyla vždy průhledná, demokratická, liberální a hlavně nebyla závislá na právních předpisech. Příkladem jsou zmíněné osobní reversy. Kandidáti strany podepsali dokument, že se vzdají svého poslanceckého mandátu, jakmile ztratí důvěru své strany.<sup>76)</sup> Jako důvod stačilo, že hlasování v parlamentních komorách neprobíhalo podle příkazů stranického vedení. Tyto reversy byly zpravidla podmínkou pro to, aby se kandidát dostal na volební listinu strany. Obejít je se nedalo.

Tuto stranickou disciplínu v parlamentu sankcionoval volební soud. Judikatura volebního soudu patřila k „nejsmutnějším zjevním našeho právního života“, zklamane se o ní zmínil tvůrce osnovy ústavní listiny Jiří Hoetzel.<sup>77)</sup> Volební soud neprosadil onu ústavněprávní nezávislost poslanců na vnějších vlivcích, nýbrž praxi politických stran. V několika případech strany zbavily poslance nedbající disciplíny parlamentního klubu jejich stranického mandátu.

<sup>72)</sup> Robert Luff, *Parlamentarische Führungsgruppen und politische Strukturen in der tschechischen Gesellschaft 1907–1914. Zu Interessen und Organisation von tschechischen Parteien, Abgeordneten und Fraktionen im österreichischen Reichsrat*, Dfl 1, 196, 205 (manuskript).

<sup>73)</sup> Václav Joachim; Volič – strana – poslanec (Dává mandát strana?), in: *Moderní stát 1* (1928), str. 163–174 (164).

<sup>74)</sup> Nehledě na ústavní text § 22 odst. 1 ústavní listiny, „Členové Národního shromáždění vykonávají svůj mandát osobně; nesmějí od nikoho přijímat příkazů“, někteří právníci zastávali také názor o existenci imperativního mandátu, viz: Bohumil Baxa, *Parlament a parlamentarismus*, Praha 1924, str. 252.

<sup>75)</sup> Paul Hartmann, *Die Politische Partei in der Tschechoslowakei*, Brno 1931, str. 162 násl.

<sup>76)</sup> František Weyr, *Československé právo ústavní*, Praha 1937, str. 138; revers čl. národních socialistů je otištěn u Fritze Sander, *Verfassungsurkunde und Verfassungszustand der tschechoslowakischen Republik*, Brno 1935, str. 110 násl.

<sup>77)</sup> Jiří Hoetzel, *Ústava*, in: Chalupný, *Slovník národohospodářský, sociální a politický*, Praha 1929, str. 473–484 (479).

Volební soud je pak zbavil také jejich parlamentních mandátů, ačkoliv zákon o volebním soudu znal jen ztrátu mandátu v případě, když poslanec přestal být členem strany „z důvodů nízkých nebo nečestných“<sup>78)</sup>. Že tomu často tak nebylo, ukázal už precedent žaloby Vrbenického a jiných. Ztratili stranický mandát poté, co hlasovali mimo stranickou disciplínu proti obnovení trestu smrti v rámci zákona o ochraně republiky.<sup>79)</sup> Volební soud přiznal osobním reversům právní závaznost a vyslovil ztrátu poslanceckého mandátu.<sup>80)</sup>

Závislost volebního soudu na politických stranách spočívala v jeho složení. Soudci volebního soudu sice nesměli být příslušníky Národního shromáždění, všichni členství v stranách se však zbavit nemuseli. Navíc volba většiny volebních soudů ležela v rukou politických stran a byla domluvena podle stranického klíče.<sup>81)</sup> I přes neslučitelnost mandátu soudce volebního soudu a poslance parlamentu zůstaly zachovány úzké vztahy mezi tímto soudem a politickými stranami.

Stranická disciplína byl jedním z hlavních politických důvodů, proč československý dvoukomorový systém nefungoval. Obě komory si nemohly konurovat nejenom kvůli právní úpravě voleb, protože byly založeny na téměř stejných volebních okresech, ale také proto, že jejich složení (proporcionální rozdělení hlasů) bylo víceméně totožné. Moderní československý stranický stát převládal poslední zbytky odlišnosti komor. Politické vedení stran řídilo pomocí stranické disciplíny a judikatury volebního soudu jak hlasování v poslanecké sněmovně, tak v senátu. Silně postavení politických stran tak jednolá změnilo dvoukomorový systém a přiblížilo jej k systému fakticky jednokomorovému.

Problematiký přitom nebyl vznik stranického státu sám o sobě. Závažné bylo, že se tento vývoj odehrával mimo výraznější právní meze. Postavení politických stran daleko zasáhlo do ústavněprávně zaručených mechanismů děby moci. Kontrola parlamentu volebním soudem se nemohla uskutečňovat tak, jak byla ústavou stanovena. Kontrola parlamentu ústavním soudem se rovněž nekonala podle představa ústavodárců. Bylo sotva myslitelné, že by parlamentní komory a volební soud usměrňované stranickou disciplínou podaly návrh ústavnímu soudu, aby se vyslovil o ústavnosti některého zákona. Československý právní systém nepřipravil nadměrnému vlivu stran žádnou ochranu: kontrola parlamentu nebyla dostatečně doplněna kontrolou politických stran.

<sup>78)</sup> § 13 písm. b zákona o volebním soudu č. 125/1920 Sb. z. a n., novelován zákonem č. 145/1924 Sb. z. a n.

<sup>79)</sup> Po ztrátě stranického mandátu chtěli však zůstat členy poslancecké sněmovny.

<sup>80)</sup> Viz k tomu: Paul Hartmann, *Die Politische Partei in der Tschechoslowakei*, Brno 1931, str. 224 násl.; Jiří Hoetzel, *Soudní kontrola veřejné správy*, Praha 1924, str. 52; Václav Joachim, *Volit strana poslanec (Dává mandát strana?)*, in: *Moderní stát 1* (1928), str. 163–174 (165 násl.) a Fritz Sander, *Verfassungsurkunde und Verfassungszustand der Tschechoslowakischen Republik*, Brno 1935, str. 109 násl.

<sup>81)</sup> František Vavřínek, *Základy práva ústavního*, Dfl 1, Praha 1920, str. 188.

## II. Světová hospodářská krize, zmocňovací zákony a ústavní soudnictví

Vedle vnitrostátních záležitostí ovlivňovala začátkem třicátých let ústavně-právní poměry v Československu také světová hospodářská krize. Období politické nouze vzdalovalo zákonodárství a příslušné kontrolní mechanismy ještě více od ústavou narysovaného rámce. Politická váha se mnohem zjevňejí než předtím přesunula od parlamentu k vládě. Vrcholem byly zmocňovací zákony. Parlament zmocňoval vládu po určitou dobu k nouzovým nařízením v oblasti hospodářství. První rozhodnutí ústavního soudu z roku 1922, v němž vyslovil, že zmocňovací zákony jsou v rozporu s ústavou, bylo zřejmě zapomenuto. Ústavní soud sám na tento vývoj nereagoval. Začátkem třicátých let zmizel na sedm let z veřejného života. Bylo náhodou, že tím zmizel i jediný potenciální protihráč vlády?

Koncem roku 1931 uplynulo první funkční období ústavních soudců a až v polovině roku 1938 byli noví soudci zvoleni pro druhé funkční období. Roku 1937 vyslovil poslanec nacionalistického křídla Národní ligy František Schwarz podezření, že mezi nefungováním ústavního soudu a zmocňovacími zákony existuje politická souvislost.<sup>82)</sup> „Vláda systematicky sabotuje možnost, aby ústavní soud vůbec mohl vysloviti svoje mínění o tomto hospodářství podle zmocňovacího zákona, že se prostě ústavní soud neustavuje. (Ministr dr. Déter: Ale už je ustavený!) Nu, až po kolika letech, pane ministře? (Výkřiky.) Tato věc je přímo křiklavým obviněním vlády. Pánové se rozkolébali teprve tehdy, když už platnost zmocňovacího zákona vypršela, v předpokladu, že zrušení nějakých zákonů a nařízení platí jen do budoucnosti. Tedy to znamená, dokud zmocňovacího zákona potřebovali, ústavní soud znemožňovali. Když už nyní zmocňovací zákon nemají, tak se může i ústavní soud zase obnovit.“<sup>83)</sup> Schwarzovi šlo ovšem více o kritiku hospodářské politiky vlády než o vyjasnění kauzy kolem ústavního soudu. Srovnání jednotlivých dat ukazuje, že zmocňovací zákony tenkrát ještě nemohly být důvodem pro nefunkčnost ústavního soudu. První zmocňovací zákon č. 95/1933 Sb. z. a n. byl vydán až půldruhého roku po vypršení prvního funkčního období ústavního soudu. Věc byla komplikovanější.

V rámci zkoumání „nefunkčního období“ ústavního soudu se dají rozlišit tři motivy. Prvním důvodem neobsazení ústavního soudu byly stranické hádky. Ústavní soud se skládal ze sedmi členů a ze sedmi náhradníků. Dva byli vysíláni jak nejvyšším soudem, tak nejvyšším správním soudem. Tři ostatní určovaly parlamentní komory a prozatímně za Podkarpatský sněm vláda. Na základě těchto navrhovacích teren soudce jmenoval prezident. Stejným způsobem

<sup>82)</sup> K politické orientace Schwarze a jeho autoritářskému programu viz Josef Harna, Český národní socialismus, a Libor Vykoupil, Národní liga, oba in: Jiří Malý/Pavel Marek, Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861–2004, I. svazek Brno 2005, str. 763–780 (772), resp. str. 781–791 (783, 786).

<sup>83)</sup> Stenografický protokol 119. zasedání poslanecké sněmovny ze dne 2. 12. 1937.

bem byli zvoleni náhradníci. Funkce ústavního soudce byl čestný úřad. Čtyři soudci zůstali proto soudci z povolání na nejvyšším soudu a na nejvyšším správním soudu. Tři ostatní byly osoby práva znalé, byli to jak politici, tak advokáti. Na rozdíl od rakouského zřízení byla funkce ústavního soudce ne-slučitelná s poslancekým mandátem.

Před vypršením prvního funkčního období dne 17. listopadu 1931 předložili svoje navrhovací tera pouze nejvyšší soudy.<sup>84)</sup> Předložení teren ze strany legislativních orgánů se značně protáhlo. V agendě sněmovny se volba teren do ústavního soudu objevila až v lednu 1932, byla odročena a pak už se ne-zjevila. Jako v soudobém Rakousku a později i ve Spolkové republice Ně-mecko byl pro obsazení „politické části“ ústavního soudu rozhodující stranický klíč. Česká sociálně demokratická strana a národní socialistická strana se při v třicátých letech nemohly shodnout na jednom kandidátu.<sup>85)</sup> Kvůli vysokým každoročním paušálům, které ústavní soudci dostávali jako úhradu pro svou činnost, sloužil tento úřad zřejmě jako vítaná odměna pro zasloužilé stranické kádry.<sup>86)</sup> Strany se shodly pouze na tom, že prozatím žádná tera nepředloží. Jak soudil Heinrich Rauchberg: „Politická závist byla silnější než respekt před ústavou.“<sup>87)</sup>

Finanční vybavení ústavních soudců bylo druhým důvodem pro průtahy jeho obsazení. Roční paušály byly vysoké, aniž by tomu odpovídalo postavení a role ústavního soudu. Na poslední plenární schůzi se ústavní soudci vyslovili jed-nomyšlně pro to, aby zůstali v úřadu do jmenování nových ústavních soud-ců.<sup>88)</sup> Z hlediska státního hospodářství existoval ústavní soud ještě po roce 1931. Protest nejvyššího finančního úřadu<sup>89)</sup> neměl zprvu důsledky. Soudci dostávali své roční paušály až do roku 1934.<sup>90)</sup> V roce 1934 je vládní nařízení zrušilo a omezilo na paušály pro jednotlivá zasedání.<sup>91)</sup>

Kancelář prezidenta ve věci ústavního soudu několikrát urgovala u vlády. Po publikaci nařízení o finanční úhradě se prezident znovu obrátil na vládu se

<sup>84)</sup> Jaroslav Krejčí, Principy soudcovského zkoumání zákonů v právu československém, Praha 1932, str. 73.

<sup>85)</sup> Záznam Kanceláře prezidenta ze dne 11. 4. 1935, Archiv Kanceláře prezidenta republiky (KPR), Ústavní soud, P I, kartón 39, Jmenování členů a předsedy, j.č. L 435/35.

<sup>86)</sup> Prezident ústavního soudu dostal 24.000 Kč, viceprezident půlku toho a jiní soudci 9.000 Kč. K tomu dostali ještě náhradní paušál pro jednotlivé zasedání.

<sup>87)</sup> Heinrich Rauchberg, Das Verfassungsgesicht, Prager Tagblatt ze dne 10. 4. 1935.

<sup>88)</sup> Protokol plenární schůze ze dne 14.10.1931 in: NA ÚS kartón 1 obal PRES 1 č. Úst. 75/31 pres. 1/37.

<sup>89)</sup> Tak to vyprávěl Jaroslav Krejčí v protokolu ustavující schůze ze dne 10. 5. 1938, in: NA ÚS kartón 1 obal PRES 1 č. Úst. 61/38 pres. 1/40, str. 4.

<sup>90)</sup> NA ÚS kartón 3 obal SPR č. 37/34 spr. 4/161.

<sup>91)</sup> Vládní nařízení č. 138/1934 stídal staršího nařízení č. 159/1923 Sb. z. a n.

slovy: „Předpokládá se, že vydáním vládního nařízení odpadá hlavní příčina skoro třítého průtahy, žádáme o laskavé opatření, aby byly co nejdříve sestavлены návrhy podle § 1 odst. 2 a 3 zákona o ÚS [ústavním soudu]“. <sup>92)</sup> Ani vláda, ani parlamentní komory však prezidentovi terna do roku 1937 nepředložily. K vnitrostraničným a k finančním motivům neobsazení ústavního soudu se připojily politické zmatky v období zmocňovacích zákonů.

Zmocňovací zákony byly třetím a rozhodujícím důvodem pro nečinnost ústavního soudu v letech od roku 1931 do roku 1938. Tehdejší vláda jakoukoli souvislost vždy popírala, dokumenty v Kanceláři prezidenta republiky však poskytují jiný obraz. Vzhledem k tvzení ústavních soudců z října roku 1931, že zůstanou ve funkci, dokud nebudou noví členové jmenováni, bylo překvapující, že prezident ústavního soudu Karel Baxa nesvolal schůzi, když nejvyšší soudy roku 1936 podaly ústavnímu soudu návrhy na přezkoumání ústavnosti dvou zmocňovacích zákonů. Baxa podle zprávy Jaroslava Krejčího <sup>93)</sup> prý odmítl přezkoumání těchto zákonů z toho důvodu, že soudci zastávaná kontinuita ústavního soudu byla ve vědecké literatuře sporná. <sup>94)</sup> Je ovšem pozoruhodné, že ani Baxa, ani o názoru soudců informovaná vláda neformulovali tyto námítky už v roce 1931. Z archivních dokumentů vyplývá, že vláda dokonce vyžadovala právní dobrozdání o této otázce od tvůrců zákona o ústavním soudu Jiřího Hoetzla a Václava Joachima. Oba sdělili mínění ústavního soudu. Ani názor ústavního soudu, ani obsah obou dobrozdání se nedostaly na veřejnost. Mnohé svědčí pro to, že prezident ústavního soudu Karel Baxa nesvolal schůzi ústavního soudu ne kvůli ústavněprávnímu pochybnostem, nýbrž kvůli úvahám politického rázu. Baxa byl poslancem českých národních socialistů v předválečném Českém zemském sněmu, byl tudíž členem Benešovi a vládě blízké strany. <sup>95)</sup> Vláda neměla rozhodně zájem být ústavním soudem omezována ve své hospodářské politice na základě zmocňovacích zákonů. Baxa zřejmě těmto potřebám vyhověl, a to už předtím, když byly ústavnímu soudu podány návrhy na kontrolu zmocňovacích zákonů. Vláda se totiž obávala také toho, že by se ústavní soud mohl odhodlat k přezkoumání prozatímních opatření Stalého výboru, která byla vydána v době, kdy parlament nefungoval, a která se rovněž týkala hospodářské politiky. Všechny tyto úvahy jsou v kostce shrnuté v záznamu z Kanceláře prezidenta republiky:

<sup>92)</sup> Dopis ze dne 15.6.1935, Archiv KPR, Ústavní soud, P I, kartón 39, Jmenování členů a předsedy, j. č. D 995/33, L 1521/34.

<sup>93)</sup> Protokol ustavující schůze ze dne 10. 5. 1938, in: NA ÚS kartón 1 obal PRES 1 č. Úst. 61/38 pres. 1/40, str. 4 nášl.

<sup>94)</sup> Jaroslav Krejčí, Principy soudcovského zkoumání zákonů v právu československém, Praha 1932, str. 73 nášl.

<sup>95)</sup> Josef Harna, Český národní socialismus, in: Jiří Malíř/ Pavel Marek, Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861–2004, 1. díl Brno 2005, str. 763–780 (772).

„Dnes sdělil mi sekv. šéf [Kanceláře Ministerstevské rady] Bartoš toto: [...] Pokud pák jde o právní otázku existence ústavního soudu, upozornil, že ústavní soud sám zabýval se touto otázkou v plenární schůzi a usnesl se jednomyslně, že funkce členů trvají tak dlouho, dokud noví nejsou jmenováni. Vláda vyžádala si o této věci také ještě dobré zdání prof. Hoetzla a dr. Joachima. Oba se vyslovili v téměř smyšlu. Vláda však hodlá se vyhnout tomu, aby ústavní soud měl příležitost rozhodovat, a sice tím způsobem, že mají zmocňovací zákon nepředložit ústavnímu soudu nic, co by vyžadovalo jeho rozhodování. Naléhavými mohou být právě jen otázky hospodářské a ty lze řešit zákonem zmocňovací“. <sup>96)</sup>

Tragikomedie opožděného jmenování ústavních soudců měla ještě o jedno jednání víc. List se jmény nových soudců došel prezidentovi v květnu 1937, prezident jej podepsal v červnu. Nyní se čekalo už jen na kontrasi gnaci Ministrskou radou. Věc se znova začala protahovat. Ředitel právního odboru v Kanceláři prezidenta Schieszl předal Benešovi důvěrný záznam v srpnu 1937. Jmenovací dekrety „nebyly do dneška kontrasi gnovány a expedovány, lež na stole referenta v prezidiu ministerské rady, kde je posluhovavky při čkštní stolu každého dne musejí brát do rukou. Říká se, že spis zůstal ležet s vědomím pana presidenta, ba že bylo ujednáno mezi panem prezidentem a panem ministerským předsedou, že pan prezident sice dekrety podepíše, ale že zůstanou ležet. Ve věci by se měl zjednat pořádek.“ V poznámce Beneš se závěrem souhlasil a prosil o vyřešení věci. <sup>97)</sup> Na domluvy s ministerským předsedou Hodžou se nepamatoval. <sup>98)</sup>

Nejen posluhovavky utrály prach ze jmenovacích spisů. Ukázalo se krátce potom, že také vláda chtěla uklízet po době zmocňovacích zákonů. Připravila tzv. zákon legalizační, na základě kterého měla být všechna nařízení vydaná na základě zmocňovacích zákonů prohlášena zákonem. Pro opožděné jmenování byla „vlastním však důvodem [...] patrně okolnost“, že tento zákon „nebyl ještě pro nastalé prázdniny ani vládou NS [Národnímu shromáždění] předložen, ba ani dosud jeho návrh schválen.“ <sup>99)</sup>

Jednou příčinou opoždění jmenování tak byl zákon legalizační. Mimoto prý byla sporná mezi politickými stranami též osoba prvního a podle plánů také druhého předsedy ústavního soudu Karla Baxy. Známý advokát v době haburské monarchie, obhájce ve slavném procesu s Omladinou, ale také odpůrce Masaryka v méně ctihodném procesu tzv. hilsneriády, se stal za první republiky nejen předsedou ústavního soudu, ale zastával také úřad primátora města

<sup>96)</sup> Záznam ze dne 11. 4. 1935, Archiv KPR, Ústavní soud, P I, kartón 39, Jmenování členů a předsedy, j. č. L 435/35.

<sup>97)</sup> Tento další urgující dopis je zachován, Archiv KPR, Ústavní soud, P I, kartón 39, Jmenování členů a předsedy, j. č. L 936/37.

<sup>98)</sup> Záznam ze dne 7. 8. 1937, Archiv KPR, Ústavní soud, P I, kartón 39, Jmenování členů a předsedy, j. č. L 936/37.

<sup>99)</sup> Archiv KPR, Ústavní soud, P I, kartón 39, Jmenování členů a předsedy, j. č. L 995/37.

Prahy. O smíření národnostního konfliktu se přitom nezasloužil, ba ani se nevzdal antisemitských výroků. Na půdě ústavního soudu se podle protokolů však politických sentimentů úplně zdržel. Zasloužil se začátkem dvacátých let o to, že ústavní soud získal institucionální nezávislost na ministerstvu spravedlnosti a financí a také na vládě. Baxa zemřel v lednu 1938. Následně se podle vůle stran měl stát a stal se jeho stranicový kolega, dlouhodobý tajemník ústavního soudu a ústavní právník Jaroslav Krejčí. Byl autorem vynikajících monografií o ústavněprávních problémech. Za Beneše jednal neoficiálně se sudetskými Němci o jejich požadavcích, za Háchy se stal ministrem spravedlnosti a později se stal předsedou protektorátní vlády. Neangažoval se v odboji, nepřímo ho ale podporoval. Osvobodil svého kolegu a přítele Františka Weyra z vězení gestapa. V druhém funkčním období ústavního soudu jako ministr spravedlnosti už neřídil jednání ústavního soudu, ale předsednictví ústavního soudu samého se nevzdal.<sup>100)</sup> Nadále byl účasten jen jako pozorovatel.

Poté, co byly jmenovací spisy konečně kontrahovány a poslány novým ústavním soudcům, nenašla vláda termín na složení jejich slibu.<sup>101)</sup> Protahování jmenování soudců od června 1937 skončilo až v květnu 1938. Tato lhůta se dá vysvětlit tím, že prezident podporoval „uklizení“ vlády po zmocňovacích zákonech. Nabízí se však i další hypotéza. Na podzim roku 1937 už nestály zmocňovací zákony na prvním místě politické agendy. S mezinárodní tiskovou kampaní Henleinovy sudetoněmecké strany v letech 1936 a 1937 vypukl národnostní konflikt. Dá se spekulovat o tom, do jaké míry tento konflikt ovlivňoval proces jmenování ústavních soudců. V říjnu 1937 ministerský předseda Hodža vedl rozhovory s henleinovci, kteří požadovali také reformu ústavního soudu, jeho přebudování na národnostní soud a národnostní paritu. Pozdější jednání s nimi řídil Beneš. Mezi německými studenty pražské právnické fakulty se prý mluvilo o poradci henleinovců a profesoru ústavního práva Fritzu Sanderovi jako o možném ústavním soudci. Tyto zvěsti se nedají objasnit archivním materiálem. Můžeme jen spekulovat o otázkách, zdali vláda a prezident při jmenování ústavních soudců chtěli vyčkat na výsledky jednání s henleinovci a případně už použít národnostní klíč.

Závěr: Československý ústavní soud se za třicátá léta dostal do protiběžných politických zájmů. Přesun moci z parlamentu k vládě, jenž vyvrcholil ve zmocňovacích zákonech, tuto instituci zeslabil. Vláda získala jako orgán reprezentace stran rozhodující převahu nad parlamentem. I když podle ústavy neměla větší podíl na jmenování ústavních soudců, složení ústavního soudu přesto částečně řídila. Mimo to využila svého práva na kontrahaci, aby mohla protažovat jmenování. Zájmy vlády na nerušeném výkonu hospodářské politiky pomocí zmocňovacích zákonů zatěžovaly instituci, která měla kontrolovat

<sup>100)</sup> Neslučitelnost mandátu soudce ústavního soudu s členstvím ve vládě nebyla stanovena ústavou, jak tomu bylo v Rakousku.

<sup>101)</sup> Archiv KPR, Ústavní soud, P I, kartón 39, Jmenování členů a předsedy, j. č. L 995/37.

hlavně parlament. Československý systém dělby moci byl politicky přebudován ve prospěch vlády už koncem první republiky. Ústavní soud se proto stal potenciálním protihráčem nejenom parlamentu, ale také vládě. Nemohl sice zrušit vládní nařízení, ale byl ochoten zrušit zmocňovací zákony umožňující tato nařízení. Potud musíme dát poslanci Františku Schwarzovi za pravdu. Prezident ve věci ústavního soudu několikrát urgoval v kanceláři ministerské rady. Vlastní zájem na fungování soudu neměl, v intermích záznamech jeho kanceláře byl větší význam této instituce popřen.<sup>102)</sup> K nefungování přispěl i ústavní soud sám: politická blízkost Karla Baxy k vládě byla překážkou, aby soud plnil kontrolní funkci, i když byli soudci ochotni fungovat dál v mezidobí funkčních period.

### III. Národnostní konflikt

Československý ústavní systém byl částečně paralyzován také národnostními konflikty. V poslanecké sněmovně a v senátu se hlasování o zákonech nekonala jen podle stranických skupin, ale nezdávka i podle národnostní příslušnosti. Německé aktivistické strany se podílely na vládě až po roce 1926. Negativisté odmítají ústavní základ státu se projevovali do konce první republiky jak na straně německé, tak na straně slovenské, karpatoruské, polské, maďarské atd. Ústava konflikt nepředvíдалa a neřešila ho ani uznáním práv pro parlamentární menšiny, ani uznáním kolektivních práv národnostních. Mezi protipóly integrace a segregace národností se rozhodla pro integrační směr: podle mezinárodní úmluvy ze St. Germain uznala menšinová práva jednotlivých subjektů, nikoliv skupin. Tím zdůraznila právní rovnost všech státních občanů. Ctihodné myšlenky demokratické rovnosti občanů nebylo však dbáno při samém ústavodárném procesu v Revolučním národním shromáždění. Tato skutečnost zůstala ostnem ve vztazích mezi Čechy, Němci a Slováky.

Politické události na konci třicátých let, hospodářská krize a stoupající moc Hitlerova Německa ohrozily stabilitu Československa a vedly k tomu, že se s větším důrazem než dříve projednávala národnostní otázka. Také debata o ústavním soudnictví se dostala do kontextu národnostní politiky. Můžeme vlastně říci, že se do tohoto kontextu dostala znovu, neboť v Rakousku-Uheru byly požadavky na ústavní soud rovněž namířeny na řešení národnostního problému. Sociální demokrat a pozdější prezident Rakouska Karl Renner požadoval ve svých spisech, aby se národnostní menšiny mohly obrátit na Říšský soud a dále, aby se Říšský soud stal arbitrážním orgánem při konfliktech mezi říšskými a zemskými zákony.<sup>103)</sup> Měl rozhodovat „mimo ústavně-

<sup>102)</sup> Poznámky k ročním výpravám ze strany ústavního soudu Archiv KPR, Ústavní soud, P I, kartón 39, Výkaz činnosti, j. č. D 1132/28.

<sup>103)</sup> Rudolf Springler [Karl Renner], Der Kampf der Österreicherischen Nationen um den Staat, I. díl, Leipzig, Wien 1902, 241 násl.

právní konflikty“ všeobecně mezi „národem a národem, národem a státem“. Tím měla být zabezpečena jak menšinová práva, tak zemské autonomie. Podobné právo navrhoval Georg Jellinek pro parlamentní, nikoliv pro národnostní menšiny.<sup>104</sup> V pozadí stál rovněž národnostní problém. Jellinek se obával, že by „*corpus germanorum*“ podléhal stoupající parlamentní moci „*corpus slavorum*“. Zatímco se rakouští sociální demokraté jako Renner a také Otto Bauer<sup>105</sup> vyslovili pro národnostní rovnost, Jellinek rovná práva pro národnosti odmítal.

V Československu z konce třicátých let se o řešení národnostního problému snažily především německé aktivistické strany. Snahy vyústily v dohodu mezi vládou a aktivisty ze dne 18. února 1937, jež zakotvila jazykovou rovnoprávnost a zásadu národnostní proporcionality. Dohoda byla prováděna pouze vládními nařízeními, a nikoliv zákony. Nižší úřady ji aplikovaly zdrženlivě a napjatá politická atmosféra v pohraničí s Německem neprospívala tomu, aby mezi Němci byla přijímána a uvítána jako pokrok. Ani Češi ji nepovažovali za dostatečnou pro řešení národnostní otázky.

V téže době dne 27. dubna 1937 podala radikálně pravicová a fašistická sudetoněmecká strana Henleinova<sup>106</sup> parlamentu šest návrhů zákonů, tzv. zákony na ochranu národa (*Volkschutzgesetz*).<sup>107</sup> V zahraničí upoutala ve-

řejný zájem tiskovou kampaní proti Československu, kde vystoupila jako výhradní zástupce Němců a narysovala přehnaný obraz o údajném utlačování Němců v Čechách.<sup>108</sup> Stížnosti neodpovídaly pravdě, i když jim – jak ukázalo Machníkovu opatření – zrnko pravdy nechybělo.<sup>109</sup> Vedlejší součástí návrhů těchto zákonů SdP byla osnova na nové řízení před ústavním soudem.<sup>110</sup> Význam osnovy lze vysvětlit pouze širším pohledem na systém, jenž měl být těmito dalekosáhlými návrhy nastolen. Její terminologie jednoznačně sleduje debatu národnostní otázky v předlitavské monarchii,<sup>111</sup> aniž by se na ni vztahovala vysloveně a aniž by zachovala původní obsah jednotlivých pojmů.

Návrhy sudetoněmecké strany měly zřejmě uskutečňovat nebo alespoň připravovat národnostní autonomii. Vágně poukazovaly na národnostní boj Čechů v Rakousku-Uhersku, osnovy byly však výrazem maximálních politických požadavků SdP.<sup>112</sup> Každá národnost se měla organizovat v tzv. národnostních svazech. Svazy, uznané jako právnícké osoby veřejného práva, měly autonomně řídit národnostní život kulturní, sociální a hospodářský.<sup>113</sup> Měly autoritářskou tvář, i když byly podloženy také demokratickými argumenty. Zastupitelé SdP se bez ustání odvolávali na demokratické právo sebeurčení a na demokratickou rovnost, avšak vnitřní organizace těchto svazů přilís demokratická nebyla.<sup>114</sup> Rozhodující činnost v nich měl vykonávat tzv.

<sup>104</sup> Georg Jellinek, Das Recht der Minoritäten, Wien 1898, 28 násl. Ke vztahu mezi menšinami a ústavním soudnictvím u Jellinka viz Jens Kersten, Mehrheit und Minderheit im Minoritätenstaat, in: Der Staat 40 (2001), 221–242 (226 násl.).

<sup>105</sup> Otto Bauer, Die Nationalitätenfrage und die Sozialdemokratie, Wien 1907, 315 násl.

<sup>106</sup> Viz Christoph Boyer, Ralf Gebel, Wilfried Jilge, Jaroslav Kučera, Václav Kural a Ronald M. Smelser, Die Sudetendeutsche Heimatfront (Partei) 1933–1938: Zur Bestimmung ihres politisch-ideologischen Standpunktes, in: Bohemia (38) 1997, S. 357–385 und (39) 1998, 96–109; Otto Novák, Legalizace Heinlova hnutí, in: Acta Universitatis Carolinae Philosophica et historica 1, Studia historica XVI (1977), str. 83–104.

<sup>107</sup> Tisk p. s. č. 892/1937 – návrh o ručení podle § 92 ústavní listiny státu a jiných veřejnoprávních svazů za škody, které způsobily jejich orgány vykonávající úřední působnost; tisk p. s. č. 893/1937 – návrh o národnostní příslušnosti státních občanů a o národnostních katastrech; tisk p. s. č. 894/1937 – návrh na ochranu proti jakémukoliv způsobu odnárodňování podle §§ 106, 126, 128, 130, 131 a 134 ústavní listiny o ochraně proti jakémukoliv způsobu odnárodňování; tisk p. s. č. 895/1937 – návrh o změně zákona ze dne 9. 3. 1920, č. 162 sbírky, o ústavním soudě; tisk p. s. č. 896/1937 – návrh ku provedení vyslovených v §§ 106 a 128 ústavní listiny zásad rovnoprávnosti ve všech odvětvích veřejné služby a tisk p. s. č. 897/1937 – návrh na ochranu národnostních práv zřízením veřejnoprávních svazů (zákon na ochranu národnosti). Německy také v stranické brožurě SdP: Die Gesetzesanträge der Sudetendeutschen Partei, Karlovy Vary, Lipsko 1937. Ze soudobé sudetoněmecké nebo německé literatury Rudolf Thiele, Die Volkschutzgesetze der Sudetendeutschen Partei vom Standpunkt der Verfassungsgrundsätze der Tschechoslowakei, in: Zeitschrift für osteuropäisches Recht (4) 1937/1938, 478–489; Ernst Swoboda, Warum Volkschutzgesetz? Eine Begründung der Anträge der Verwirklichung der nationalen Gleichberechtigung, Frank: Karlsruhe Leipzig 2 1937. Ze soudobé české literatury obšírně: Emil Sobotka, Zákonodárné návrhy Sudetoněmecké strany s hlediska demokracie, Praha 1938.

<sup>108</sup> Otto Novák, Henleinovi proti Československu, Praha 1987, str. 165.

<sup>109</sup> Viz dobré zdání v kanceláři prezidenta „Stížnost a jejích oprávněnost“, Archiv TGM EB I fond KRA 2/4; Christoph Boyer, Die Vergabe von Staatsaufträgen in der ČSR in den dreißiger Jahren – ein Vehikel zur Ruinierung der sudetendeutschen Wirtschaft?, in: Jörg Hoensch/Dušan Kováč, Das Scheitern der Verständigung, Essen 1994, 81–117, (110ff.); Fritz Sander, Der Machnik-Erlass und die Verfassungsurkunde, in: Prager Juristenzeitung 16 (1936), S. 257–268.

<sup>110</sup> Tisk poslanecké sněmovny č. 895/1937.

<sup>111</sup> Můžeme zde odkazovat pouze na vybrané spisy. K pojmu „národní državy“: Heinrich Rauberg, Der nationale Besitzstand in Böhmen, Leipzig 1905. K „národnímu katastru“ a „matřičkám“: Otto Bauer, Die Nationalitätenfrage und die Sozialdemokratie, Wien 1907, 440; Karl Renner, Der Kampf der österreichischen Nationen um den Staat, 1902, 67; Edmund Bernatzik, Über nationale Matriken, Vídeň 1910. Ke „kurím“: Georg Jellinek, Das Recht der Minoritäten, Vídeň 1898, 31.

<sup>112</sup> Příkladem je odkaz Svobody na Palackého: Ernst Swoboda, Warum Volkschutzgesetz? Eine Begründung der Anträge der Verwirklichung der nationalen Gleichberechtigung, Frank: Karlsruhe – Leipzig 2 1937, 21.

<sup>113</sup> § 1 a 2 zákona o ochraně národa, tisk poslanecké sněmovny č. 897/1937.

<sup>114</sup> Můvčí měl být zvolen parlamentním klubem národnosti ze sebe. Když to ale bylo v zájmu svazu nebo v národním zájmu, pak také z neparlamentních kruhů, § 7 zákona o ochraně národa. Demokratická legitimace proto byla velice slabá.

„mluvčí“, jehož funkce měla být neslučitelná s parlamentním mandátem.<sup>115)</sup> Objem pravomocí mohl připomínat osobu „vídce“ v susední zemi. Mluvíci všech národností by tvořili jakýsi síťový orgán vlády. Mluvíci by nebyli dostatečně kontrolováni členy svého svazu.<sup>116)</sup> Tato demokratická vada byla o to závažnější, že příslušnost k národnímu svazu byla povinná, výlučná a nezrušitelná. Každý občan se měl zapisovat do národního katastru, přepsání do jiného pak už možné nebylo.<sup>117)</sup> Osnovy zaváděly rovněž trestní kautely na ochranu národnostní državy, kultury, úcty atd.<sup>118)</sup> Hospodářské spolupůsobení se mělo omezovat na styky hlavně mezi příslušníky téže národnosti.<sup>119)</sup> Objevuje se tu kromě protidemokratického také antiiberální a protiindividualistický rys návrhů. Uspořádání politického života na základě státu, národnosti a jednotlivého občana bylo československé ústavě cizí.<sup>120)</sup> Sudetoněmecká strana proto požádala vysoce požadovala ústavní reformy.<sup>121)</sup>

Antidemokratická a protiindividualistická povaha návrhů se odrážela také v navrhovaném řízení před ústavním soudem. Soud měl dodatečně rozhodovat o návrzích na přezkoumání zákonů ze strany národností. K podání k ústavnímu soudu měl být oprávněn onen „mluvčí“ národnostní skupiny.<sup>122)</sup> Podle smyslu doprovázejících článků je zřejmé, že v osnovách nešlo o ochranu základních práv jednotlivce. Ochrana byla téměř výlučně zaměřena na zájmy národností.

<sup>115)</sup> § 7, 12, 19 osnovy zákona o ochraně národa. Viz také důvodovou zprávu, tisk poslanecké sněmovny č. 897/1937, 12.

<sup>116)</sup> Mluvílo se jen vágně o „odpovědnosti“ mluvčího vůči „ceiku státních občanů téže národnosti“, § 17 osnovy zákona o ochraně národa.

<sup>117)</sup> § 1, 4, 7, 12 osnovy zákona o národních katastrech, tisk poslanecké sněmovny č. 893/1937.

<sup>118)</sup> Trestní kautely obsahovala jak osnova zákona o národních katastrech, tak osnova zákona o národních katastrech, tisk poslanecké sněmovny č. 894/1937.

<sup>119)</sup> § 5 osnovy zákona o národních katastrech. Nesmyslnost těchto předpisů se kritizovala také z řad Sudetoněmců, viz: Memorandum Rudolfa Lodgmana von Auen, Kritische Bemerkungen zu den sechs Entwürfen von Volksschutzgesetzen, str. 13, in: Archiv TGM fond EB IV K. 141 M 4/10 (R 251/7).

<sup>120)</sup> Protiústavnost návrhů se všeobecně kritizovala, viz kupříkladu jen Emil Sobotka, Zákonodárné návrhy Sudetoněmecké strany s hlediska demokracie, Praha 1938. Ústavní analýza Emila Soboty pro Beněše se nachází v Archivu TGM, „Sudetoněmecká strana podala v poslanecké sněmovně 6 návrhů“, Archiv TGM fond EB IV M 3/4 (R 255/1).

<sup>121)</sup> Největší strana odvodila návrhy ještě čsl. ústavou. Ernst Swoboda, Warum Volksschutzgesetze? Eine Begründung der Anträge der Verwirklichung der nationalen Gleichberechtigung, Frank: Karlsbad – Leipzig 2 1937, 17 násl., 35; Rudolf Schickeltanz, Die Grundgedanken der Gesetzesanträge der Sudetendeutschen Partei, Str. 1, in: NA fond SdP obal AA-RA K. 33 [česky: Základní myšlenky návrhů sudetoněmecké strany, str. 1, in: Archiv TGM fond EB IV M ? (R 255/1)]; Rudolf Thiele, Der „Geist“ der tschechoslowakischen Verfassung, in: Zeitschrift für osteuropaisches Recht 4 (1937/1938), 282–292.

<sup>122)</sup> Z toho vychází německý tisk: Frankfurter Zeitung, z dne 30. dubna 1937, a také Emil Sobotka, Národnostní autonomie v Československu?, Praha 1938, str. 71.

ního kolektivu.<sup>123)</sup> Osnovy zákona však nedefinovaly tyto „národní zájmy“ a také v dalších bodech zůstaly příliš vágní.

Návrhy zákonů se značně oddálily od starších předloh sudetoněmecké strany. Ve stranicovém archivu najdeme osnovy ústavní reformy z poloviny třicátých let, jejichž autoritativní, antiiberální a protidemokratická povaha byla méně výrazná. Autorem byl ústavní právník, profesor Pražské právnické fakulty Německé univerzity a pozdější poradce SdP Fritz Sander. Vybudoval v nich prezidentskou demokracii s prvky stavovského systému, napodobující vzor rakouské ústavy z roku 1934.<sup>124)</sup> Do centra státu postavil ústavní soud, který měl přezkoumávat ústavnost zákonů nikoliv jen na návrh národnostní menšiny, ale také na podnět parlamentní minority, prezidenta a určitého kvóra občanstva. Osnova se částečně rozloučila s parlamentním vládním systémem, zesílila postavení prezidenta a zaváděla federaci. Od jiných soudobých anti-parlamentních spisů se odlišovala tím, že nejenom posílila postavení prezidenta, ale zaváděla ústavním soudem také protipól. Kompetence ústavního soudu rozšířila o konflikty kompetenčně-federativní, o kolektivní žalobu na ochranu politických a národnostních práv, o žalobu proti prezidentovi, resp. ministři, o preventivní právo zkoumat zákony a také o ochranu menšinových škol. Z hlediska ústavního soudnictví zdůrazňovala nutnost národnostně proporcionalního složení; zároveň navrhovala, aby předsednictvo jednatelů vykonával ve věcech národnostních vždy soudce jiné národnosti než té, která k soudu podnět podala.

Zatímco tato starší osnova dbala pečlivě funkčnosti státu a respektovala dělbou moci a víceméně také demokratické zásady, pozdější osnovy SdP tyto myšlenky vulgarizovaly. Osnovy na ochranu národa nebraly ohled na to, jaké výsledky by mělo jejich uskutečnění pro stabilitu Československa. Jejich stylizace byla tak vágní, že se dalo jak odvodit jejich částečné včlenění do československého ústavního systému, tak i kritizovat jejich protiústavnost. Měly negativistickou tendenci už jenom proto, že postavily národ a národnostní příslušnost nad stát. Hlavně vytváření všemocných, jakýchsi státních národnostních svazů s autonomií ve všech politicky důležitých oblastech vzbuzovalo obavy, že měly *de facto* připravit „anšlus“ oblastí s německou většinou k Hitlerově velkoříši.<sup>125)</sup> Tyto obavy se mohly opírat o několik výroků sudetoně-

<sup>123)</sup> Přednost národních zájmů před individualistickými v nich byla typická, viz pouze Rudolf Schickeltanz, Deutsches Recht und die Gesetzesanträge der Sudetendeutschen Partei im tschechoslowakischen Parlament, typoskript str. 7; článek bez autora, Volksschutzgesetzanträge der Sudetendeutschen Partei, str. 6, oba in: NA fond SdP dodatky, kartón 21.

<sup>124)</sup> K ní Adolf Merkl, Die ständisch-autoritäre Verfassung Österreichs. Ein kritischer systematischer Grundriss, Wien 1935.

<sup>125)</sup> O vnitřním sporu mezi sudetskými Němci o autonomii nebo „anšlus“: Ralf Gebel, Zwischen Volkstumskampf und Nationalsozialismus, in: Bohemia 38 (1997), 376–395 (382, 384).

meckých politiků, podle nichž tzv. „*Volksschutzgesetz*“ měly sloužit „*konečnému řešení*“ (*End-Lösung*) a „*budování nového uspořádání národů*“.<sup>126</sup>

Mezinárodní postavení Československa zostřilo v roce 1938 vnitřní politické konflikty. Země byla po „*anšlusu*“ Rakouska ze třech stran obklopena německým sousedem, propaganda Henleinovy strany v zahraničí měla za následek, že anglická a francouzská vláda zvýšila tlak, aby československé politické vedení řešilo národnostní otázku. Sudetoněmecká strana se v listopadu 1937 podělila tajnou smlouvou politice a okupačním plánům Třetí říše,<sup>127</sup> do vojenských plánů přepadení celého Československa však Henlein zasvěcen nebyl.<sup>128</sup> Jednání mezi československou vládou a sudetoněmeckou stranou byla pouhou přetvárkou.<sup>129</sup> V této politické hře „o přežití“ se v létě 1938 staly základem jednání po intervenci velmočí návrhy zákonů SdP, rozšířené ještě o požadavky tzv. Henleinova Karlovarského programu.<sup>130</sup> Jako odpověď na karlovarský program vláda připravila tzv. národnostní statut.<sup>131</sup> Mezi možné koncese vůči menšinám patřil také „zákon na ochranu národností před ústavním soudem“.<sup>132</sup>

Návrh k soudu na kontrolu zákonů směla podat parlamentní menšina. Kvórum bylo úmyslně stanoveno tak, že jej všechny větší národnosti lehce dosáhly. Oproti sudetoněmeckým návrhům měl statut výhodu, že lépe vyhovoval demokracickým požadavkům. Otevřel cestu k ústavnímu soudu nejen národnostními zájmy spojeným skupinám, ale každé parlamentní minoritě, která měla jakýkoliv zájem na kontrole ústavnosti toho či onoho zákona. Z archivních dokumentů vyplývá, že se o demokracickou formu této osnovy zasloužil tajemník kanceláře prezidenta republiky Emil Sobota.<sup>133</sup> Původní osnova byla téměř identická s návrhem SdP a dala návrhové oprávnění k ústavnímu soudu

<sup>126</sup> Rudolf Schickeltanz, „Deutsches Recht und die Gesetzesentwürfe der Sudetendeutschen Partei im tschechoslowakischen Parlament“, typoskript str. 6; článek bez autora. Die Gesetzesentwürfe der Sudetendeutschen Partei (Ihr rechtlicher Aufbau), str. 7, oba in: NA fond SdP dodatky, kartón 21.

<sup>127</sup> K tomu a k dohodě mezi Heinleinem a Hitlerem nechat ztroskotat jednání Zdeněk Kárník, České země v éře první republiky, 3. díl: O přežití a o život (1936–1938), Praha 2003, str. 510.

<sup>128</sup> Stephan Dolezel, Grundzüge der reichsdeutschen Tschechoslowakel-Politik 1933–1938 unter besonderer Berücksichtigung der Sudetendeutschen, in: Jörg Hoensch/Dušan Kováč, Das Scheitern der Verständigung, Essen 1994, 71–80 (75, 79). Tyto plány byly po válce spojeny s tzv. Hossbach-protokolem.

<sup>129</sup> Kdy přesně se sudetští Němci rozhodli konečně pro „*anšlus*“ a proti autonomii, je stále sporné. K jednáním s vládou viz Christoph Boyer/Iaroslav Kučera, Alte Argumente in neuem Licht, in: Bohemia 38 (1997), 358–368 (365); Ralf Gebel, Heim ins Reich! Konrad Henlein und der Reichsgau Sudetenland (1938–1945), Mnichov 1999, 81 násl.; Otto Novák, Henleinovci proti Československu, Praha 1987, str. 156.

<sup>130</sup> Protokol rozhovoru ze dne 15. června 1938 mezi Hloždrou a představiteli SdP Kundt, Peters, Rosche, Sebekowsky a Schickeltanz, in: NA fond SdP PK kartón 53.

<sup>131</sup> „*Národnostní statut*“, Obsah k statutu, in: Archiv TGM fond EB IV M 1/7 (251/1/1).

<sup>132</sup> „*Možnost koncesí národnostních*“, ze záznamu „*Kritické poznámky k návrhu SdP*“, in: Archiv TGM fon EB I KRA 2/4.

<sup>133</sup> K tomu a k následujícím viz dokumenty v archivu TGM fond EB IV M 1/7 (251/1/1).

každé národnostní skupině. Sobota požadoval, aby bylo přiděleno nejen minoritě národním, ale každé minoritě parlamentní. K jeho námitkám bylo na konec přihlédnuto. Závěrečná verze statutu ze dne 30. června 1938 obsahovala osnovu nového řízení před ústavním soudem v jeho smyslu, byla však sudetoněmeckou stranou dne 1. srpna 1938 odmítnuta.<sup>134</sup>

Druhým důležitým autoritářským hnutím národnostním byla ľudová strana Hlinkova. Mnohé jejích požadavky byly podobné sudetoněmeckým, i když původně sotva spolupracovaly.<sup>135</sup> Různé slovenské osnovy autonomie načrtly splývavý obraz, kolísající mezi pouhou kulturou a nadměrně podrobnou osnovou zřízení.<sup>136</sup> V létě 1938 strana vypracovala nadměrně podrobnou osnovu zákona o „*autonomii*“ Slovenska, která fakticky ustavovala federaci.<sup>137</sup> O spolupráci se Sudetoněmeckou stranou v této době svědčí fakt, že se tento návrh zákona nachází v archivu SdP z doby, kdy v parlamentu podán ještě nebyl.<sup>138</sup> Dodržení kompetencí obou zemí měl hlídat ústavní soud. Až nyní také Slováci spojvali národnostní problém s požadavkem o rozšíření kompetence ústavního soudu.

Hlinkovcům se podařilo uskutečnit své požadavky po Mnichovské dohodě. Československá vláda a Beneš předtím zmeškali příležitost vlastním velkým návrhem dostat iniciativu zpátky do vlastních rukou.<sup>139</sup> Dokonce po dlouhou dobu vůbec neodpovídali na memoranda Hlinkovy Slovenské ľudové strany, protože strana ignorovala ve vládě slovenské aktivisty. Národnostní statut, jenž měl vyřešit také česko-slovenský konflikt, sledoval pouze minimálně politické požadavky menšin, jak to kritizoval z prezidentské kanceláře Emil Sobota.<sup>140</sup>

Mnichovská dohoda smetla ze stolu všechny umírněné snahy. Parlamentu byla podána zmíněná autonomní osnova ľudové strany dne 17. listopadu 1938<sup>141</sup>) a schválena krátce potom; totéž platí o autonomii pro Podkarpatskou Rus.<sup>142</sup> Nová role ústavního soudu se ve federativních konfliktech ve skuteč-

<sup>134</sup> Václav Král, Plan Zet, Praha 1973, str. 100. Viz také propagandistický spis SdP „*Das Nationalitätenstatut Eine Lösung des Nationalitätenproblems*, Karlovy Vary 1938.

<sup>135</sup> Slovenských lidí na začátku odmítali návrhy sudetoněmecké strany na kooperaci, Jörg Hoensch, Dokumente zur Autonomiepolitik der Slowakischen Volkspartei Hlinkas, Mnichov 1984, 37.

<sup>136</sup> Přehled a dokumenty v knize Jörg Hoensch, Dokumente zur Autonomiepolitik der Slowakischen Volkspartei Hlinkas, Mnichov 1984.

<sup>137</sup> Slovák ze dne 5. června 1938.

<sup>138</sup> Verze ze dne 2. srpna 1938 se nachází v archivu SdP, NA fond SdP kartón 22 obal 2.

<sup>139</sup> Ladislav Lipscher, Verfassung und politische Verwaltung in der Tschechoslowakei 1918–1939, Mnichov 1979, 178.

<sup>140</sup> Emil Sobota, První poznámky k osnově národnostního statutu republiky Československé, fol. 21; týž, II. Poznámky k osnově národnostního statutu republiky Československé, fol. 101, oba in: Archiv TGM fon EB IV M 1/7 (251/1/1).

<sup>141</sup> Tisk poslanecké sněmovny č. 1429/1938.

<sup>142</sup> Ústavní zákon o autonomii Slovenska ze dne 22. listopadu 1938, č. 328, 329/1938 Sb. z. a n. zákon o autonomii Podkarpatské Rusi ze dne 22. listopadu 1938, č. 328, 329/1938 Sb. z. a n.



## Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechoslowakei der Zwischenkriegszeit

Jana Osterkamp

Die Kritik an den mitteleuropäischen Demokratien entzündete sich nach 1918 am Schlüsselwort des „Parlamentsabsolutismus“. So warf man den herrschenden politischen bzw. nationalen Mehrheiten eine rücksichts- und kompromisslose Machtausübung vor. Die tschechoslowakische Verfassung etablierte 1920 jedoch nicht nur ein starkes parlamentarisches Regierungssystem, sondern stellte dem demokratisch legitimierten Gesetzgeber rechtsstaatliche Kontrollinstanzen gegenüber. Neben den Kontrollmöglichkeiten des Präsidenten, der zweiten Kammer und des Wahlgerichts spielten dabei die Kompetenzen des Verfassungsgerichts eine herausgehobene Rolle. Die rechtstheoretisch und verfassungshistorisch innovative abstrakte Normenkontrolle, die dem Verfassungsgericht die Möglichkeit gab, im Widerspruch zur Verfassung stehenden Gesetzen die Gültigkeit zu versagen, stellte dem Parlament einen „negativen Gesetzgeber“ zur Seite. Seine Hauptaufgabe war es, den verfassungsrechtlich verbürgten Vorrang der Verfassung zu verwirklichen. Juristisch betrachtet konnte die parlamentarische Mehrheit in der Tschechoslowakei also keineswegs eine entfesselte Macht ausüben.

Die verfassungsrechtliche Kontrolle des demokratischen Gesetzgebers konnte sich im politischen Leben der Zwischenkriegszeit gleichwohl nicht voll entfalten. Einzig der Präsident, nicht zuletzt aufgrund des hohen Prestiges von Masaryk, übte auf den parlamentarischen Entscheidungsprozess entscheidenden Einfluss aus. Die zweite parlamentarische Kammer und das Wahlgericht entwickelten sich dagegen nicht zu wirksamen Gegengewichten des tschechoslowakischen Abgeordnetenhauses. Dem Zweikammersystem fehlte ein lebendiger Antagonismus, weil sich der Besetzungsmodus beider Kammern noch durch den Fraktionszwang der politischen Parteien. Der tschechoslowakische Parteienstaat, dessen Entwicklung sich außerhalb verfassungsrechtlicher Bindungen vollzog, überformte dabei nicht nur das Zweikammersystem, sondern gefährdete auch die Neutralität des Wahlgerichts.

Das Verfassungsgericht war ebenfalls zur Untätigkeit verurteilt, wobei rechtliche und politische Gründe eine lähmende Symbiose eingingen. Das Verfassungsgericht war im Bereich der abstrakten Normenkontrolle auf einen engen Kreis von Antragsberechtigten angewiesen und konnte gegenüber dem Parlament nicht von sich aus tätig werden. Die berechtigten politischen Verfassungsorgane – die beiden parlamentarischen Kammern, das Wahlgericht und der Karpathorussische Landtag zeigten aber kein Interesse an einer Kontrolle der Gesetze. Die obersten Gerichte nutzten den Weg vor das Verfassungsgericht nur in zwei Fällen. Da die Entscheidungen des Verfassungsgerichts nicht auf die Rechtsfälle der obersten Gerichte zurückwirkten, die den Anstoß zu einer Normenkontrolle gegeben hatten, und die Normenkontrolle zudem innerhalb von drei Jahren nach Gesetzesverkündung beantragt werden musste, fehlte den obersten Richtern die Motivation. Das Verfassungsgericht entschied daher hauptsächlich über vorläufige Verfügungen des Ständigen Ausschusses, deren Verfassungsmäßigkeit es von Amts wegen untersuchte.

Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts darf dennoch nicht vernachlässigt werden. In einer wegweisenden Entscheidung sprach das Gericht 1922 etwa den Grundsatz aus, dass sich das Parlament seiner Aufgaben nicht durch die Delegation der Legislativgewalt an die Exekutive entledigen könne. Dieses Verbot von sog. Ermächtigungsgesetzen stieß in der Rechtswissenschaft auf ein reges Echo. In der politischen Praxis fiel die Resonanz negativ aus: der tschechoslowakischen Regierung wurden während der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre umfangreiche Kompetenzen zu wirtschaftlichen Notverordnungen übertragen. Als die obersten Gerichte 1936 gegen die zugrunde liegenden Ermächtigungsgesetze den erforderlichen Normenkontrollantrag beim Verfassungsgericht stellten, schaltete man das Verfassungsgericht bewusst aus, um einer Überprüfung der Ermächtigungsgesetze zu entgehen. Erst 1938/39 konnte das Verfassungsgericht entschei-

nosti už neuplatnila. Doba pro instituce právního státu koncem roku 1938 už dávno vypršela. Ústavněprávní rámec se stal pro politická jednání bezvýznamným. Slovenští politici považovali autonomii stejně jen za prozatímní řešení.<sup>143)</sup> Je ironií dějin, že sám Beneš, který se při jednáních s menšinami bránil federativnímu zřízení, v létě 1938 žádal Hanse Kelsena, aby mu navrhl federativní uspořádání československého státu.<sup>144)</sup>

## ZÁVĚR

Za druhé republiky byl parlament komparesem v každodenním životě republiky. Do této role se vžil již na konci první republiky, kdy při jednání o budoucnosti československého státu žádnou úlohu neměl a mezi 18. květnem a 17. listopadem 1938 nebyl vůbec svolán. Kontrolní mechanismy se vůči parlamentu proto staly bezvýznamné. Na pozadí historických událostí byla aktivní činnost ústavního soudu mezi květnem 1938 a červnem 1939 anachronická. Je záhadou, jestli tím ústavní soudci chtěli zachovat zbytky právního státu, jenž v politice už důsledně dbán nebyl a v protektorátu pak úplně zmizel. Je to o to záhadnější, když se podíváme na úzkou spjatost předsedy ústavního soudu Krejčího s vládou jak za druhé republiky tak za protektorátu. Tato ambivalence byla znakem přechodné doby, když nový německý režim navenek ještě dodržoval zdání „řádného“ fungování státu a nechal české instituce dál pracovat. K tomu fungování patřila také okolnost, že vláda ještě roku 1941 vyžadovala podpis od ústavních soudců, kterým slibovali „vůdci“ Hitlerovi úctu a podřízení, i když se ústavní soud po létě 1939 už vůbec nesešel.

Francouzský státovědec Maurice Hauriou napsal v dobrozdání pro časopis „Parlament“ v roce 1922 k československé ústavě: „*Votre constitution est extrêmement intéressante et curieuse par la multiplicité des équilibres et des contregaranties qu'elle introduit entre les pouvoirs, mais on peut se demander si, à l'usage, cette complication ne sera pas gênante et même dangereuse.*“ Dějiny první republiky mu daly za pravdu. Systém dělby moci v československé ústavě měl fungovat jako pečlivá souhra různých vah a protí vah mezi ústavními činiteli. Byl postaven tak, že funkčnost jednotlivých „vah“ byla vysoce závislá na funkčnosti jiných. Především byl založen na přednosti parlamentu. Tato přednost byla ohrožena ze strany prezidenta, ze strany vlády a ze strany politických stran. Nejenže pak neměl ústavní soud příležitost plnit svou úlohu kontrolora parlamentu a strážce ústavy, ale i ústava nedostatečně čelila politickým problémům doby, v roce 1920 zřejmým, jako byla stranická moc a národnostní konflikt, nebo nepředvídatelným, jako byla hospodářská krize a zmocňovací zákony.

<sup>143)</sup> Jörg Hoensch, Dokumente zur Autonomiepolitik der Slowakischen Volkspartei Hlinkas, Michov 1984, 67.

<sup>144)</sup> Hans Kelsen im Selbstzeugnis, Tübingen 2005, 90 násl.