

# Alois Rašín a ti druzí Právníci při vzniku československého státu

Ladislav Vojáček\*

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

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

## Úvod

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

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

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

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

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

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

## 1. Mezi starým a novým

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2. Ferdinand Pantůček – inkarnace právnícké obratnosti

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

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

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

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

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

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 161–236.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3. Alois Rašín – muž revoluce

Muž revoluce<sup>27</sup> Alois Rašín se narodil v Nechanicích 18. října 1967 jako syn tamního pekaře a městského radního Františka Rašína a jeho manželky Františky, rozené Zemkové. Radikální a impulzivní absolvent právnické fakulty, který předtím krátce studoval medicínu, se pro své politické projevy brzy začal dostávat do konfliktů se státními úřady. Pozdější mladoček, zakladatel české strany státoprávní a poslanec říšské rady vzbudil zájem policejních orgánů již jako autor opakovaně vydávané brožury *České státní právo*.<sup>28</sup> V devadesátých letech stál před soudem ve známém procesu s Omladinou a po vypuknutí války spolu s Karlem Kramářem, tajemníkem časopisu *Národní listy* Vincencem Červinkou a účetním v Brodce u Přerova Josefem Zamazalem znovu. V politickém procesu byl odsouzen k trestu smrti a život mu zachránilo následné zmírnění trestu a pak propuštění na amnestii.

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

<sup>25</sup> Ibidem.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pantůčkův návrh politického zákona se tedy provládal ústavou, konstituující nový stát, nestal. Avšak jeho nevyužití pasáže, vyžadujícího zpracování a navíc přímo příkazujícího schválit některé konkrétní zákony, a připojené návrhy zákonů vybízely k přetavení do konkrétních legislativních kroků.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 5. Alfred Meissner – záruka solidnosti

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Závěrem

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

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

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

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