

I



Jan Kuklík

Příběh
československé ústavy
1920

KAROLINUM

Příběh československé ústavy 1920

I

Příprava a přijetí ústavní listiny

Jan Kuklík

Recenzovali:

prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc.

doc. Mgr. Jaroslav Šebek, Ph.D.

Vydala Univerzita Karlova

Nakladatelství Karolinum

Redakce Marie Hamšíková

Grafická úprava Zdeněk Ziegler

Sazba DTP Nakladatelství Karolinum

Vydání první

© Univerzita Karlova, 2020

© Jan Kuklík, 2020

Cover photo © Ondřej Příbyl, 2020

Na obálce: Slavnostní provedení ústavní listiny, které bylo používáno

pro ceremoniální účely inaugurace prezidenta

Archiv Poslanecké sněmovny, foto: Ondřej Příbyl

ISBN 978-80-246-4541-4

ISBN 978-80-246-4542-1 (online : pdf)



Charles University
Karolinum Press 2020

www.karolinum.cz
ebooks@karolinum.cz

OBSAH

Úvodem	9
Vznik Československa, diskuse o ústavních základech samostatného státu a prozatímní ústava	11
Přípravy na vznik samostatného státu	11
Recepční zákon	26
Zahraniční politická reprezentace a Washingtonská deklarace	39
Projednávání návrhu prozatímní ústavy	42
Od prozatímní ústavy k ústavě definitivní	58
Změny v prozatímní ústavě a dílčí změny recipovaných zákonů jako předpoklad pro přijetí ústavy definitivní	63
Změna v postavení prezidenta republiky a vlády	79
Vlastní příprava definitivní ústavy	97
Boučkův návrh ústavy	97
Práce na ústavě a Tusarova vláda rudozelené koalice	103
Malá (menšinová) saintgermainská smlouva	121
Projednávání ústavních předloh na podzim 1919	134
Závěrečná fáze projednání ústavních předloh v ústavním výboru Národního shromáždění	150
Projednání a přijetí ústavní listiny a souvisejících zákonů Revolučním národním shromážděním	199
Závěr	286

Prameny a literatura 290

Příloha 301

Každý je schopen přirovnat anglickou ústavu k anglickému parku
a velebit pomalou rozvážnost, s jakou tuto vyrůstala zřízení.
Ústava československá ovšem spíše podobá se parku,
založenému přes noc na místě dříve prázdném;
je nutno dovézt stromy i trávník a čekat, zda se kořeny uchytí.

Ferdinand Peroutka: *Budování státu*, III. díl, Praha 1991, s. 928.

ÚVODEM

V tomto roce si připomínáme 100 let od přijetí ústavní listiny z 29. února 1920, která se stala základním ústavním dokumentem samostatného československého státu. Je to vhodná příležitost, abychom se podívali na příběh jejího vzniku i na osudy, které ji poté doprovázely až do roku 1948, kdy byla nahrazena novým dokumentem nastupujícího „lidově demokratického“ režimu – tzv. ústavou 9. května. Ústavní listina z roku 1920 je tak spojena nejen se vznikem státu a jeho poměrně úspěšným meziválečným obdobím, ale i s osudovými okamžiky ohrožujícími samostatnou československou státnost v letech 1938/39 i s nadějí na její obnovu v letech druhé světové války a po jejím skončení. Ústavní listina z roku 1920 navíc posloužila i jako jeden z inspiračních zdrojů při přípravě nové české ústavy v roce 1992,¹ když s ní byly po pádu komunistického režimu spojovány takové pojmy jako osvědčená parlamentní tradice, demokracie, záruky občanských práv či světlejší projevy ekonomické a sociální stability meziválečného období.² I současné diskuse o celé řadě ústavněprávních otázek, jako je například role senátu, postavení prezidenta republiky v ústavním systému či nezávislost soudní moci, vyvolávají tu více, tu méně odůvodněnou potřebu vracet se ke kořenům československé ústavnosti, která sama navíc navazuje na ústavní vývoj rakouský druhé poloviny 19. století,³ a jak ještě uvidíme, při své přípravě do sebe vstřebala i celou řadu ústavních tradic západoevropských států či Spojených států amerických. Příběh ústavy z roku 1920 tak není jen výpovědí o reáliích krátkého období počátku

¹ K tomu viz s využitím rozhovorů s přímými aktéry a rozboru tezí a návrhů Jan Broz: Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise, s. 28–30.

² K tomu viz např. Jan Filip: Význam ústavní listiny Československé republiky pro náš další ústavní vývoj, s. 108n. Pavel Peška však příhodně píše o „mýtu“ ústavní listiny. Pavel Peška: Bilance a mýtus ústavy z roku 1920 v konstitučním myšlení.

³ Viz např. Klára Marková: Obraz první Československé republiky při projednávání Ústavy ČR.

dvacátých let 20. století. Vzhledem k rozsahu materie pro výše naznačené pojetí jsem se však rozhodl, že čtenářům předložím pojednání ve dvou dílech, a není vyloučeno, že se někdo další ujme i pomyslného dílu třetího a nově se zamyslí nad rolí československých (českých) ústavních tradic v novém tisíciletí.⁴

⁴ Možnosti takového přístupu naznačila mezinárodní konference, která na pražské právnické fakultě proběhla v květnu 2018 u příležitosti připomenutí sta let od založení samostatného československého státu, resp. její publikační výstup. Viz Aleš Gerloch – Katarzyna Żák Krzyžanková (eds.): *Ústavní kontinuita České republiky s československou tradicí*. Zajímavý je i přístup Petera Breziny v článku Textová kontinuita a diskontinuita Ústavy ČR, v němž upozorňuje na problematiku přebírání textů ze starších ústavních dokumentů. Ošemetné je podle něj zvláště přebírání textů při posunu kontextu.

VZNIK ČESKOSLOVENSKA, DISKUSE O ÚSTAVNÍCH ZÁKLADECH SAMOSTATNÉHO STÁTU A PROZATÍMNÍ ÚSTAVA

Přípravy na vznik samostatného státu

Poté, co byl 28. října 1918 Národním výborem československým odsouhlasen zákon, který prohlásil, že samostatný československý stát „vstoupil v život“, započalo období budování nejen politických, správních, bezpečnostních či hospodářských, ale i ústavních základů nového státu. Příprava vlastního československého ústavního dokumentu byla důležitá proto, že stát potřeboval i vzhledem k mezinárodním jednáním a pro dovršení „rozchodu“ s Rakousko-Uherskem vlastní ústavní orgány, a také proto, že měla být definitivně vyřešena republikánská forma státu a zakotven jeho demokratický charakter. Stejně tak ale bylo potřeba vyjasnit, jak to skutečně bude se spojením českých zemí se Slovenskem či jaké bude postavení jiných národností než Čechů a Slováků žijících na nově definovaném státním území, popřípadě jaké to státní území vlastně bude.

Po 28. říjnu 1918 to byl Národní výbor československý, jemuž se měly podřídit všechny správní orgány a jenž v sobě zahrnoval jak nejvyšší exekutivní, tak i legislativní moc. Vznik československého státu tak byl vnitropoliticky realizován především Národním výborem, který původně vznikl jako reprezentativní orgán domácí politiky již v roce 1916. Vedle něj však působil i tzv. Český svaz složený z většiny českých poslanců říšské rady a vedený agráříkem Františkem Staňkem. V průběhu let 1917–18 dospěly postupně české politické strany k přesvědčení, že s rakouskou vládou již nemá cenu dále jednat, či alespoň že to nemusí být jediná politická alternativa, a že je proto třeba budoucnost českých zemí hledat i mimo dosavadní rámec monarchie či alespoň usilovat o jeho zásadní přeměnu. V červenci 1918 byl Národní výbor zásadně reorganizován, aby na základě výsledků posledních voleb do říšské rady, konaných roku 1911, odrážel předpokládanou sílu českých

politických stran. Těto dohodě se podle politického iniciátora dohody agrárníka Antonína Švehly říká také „Švehlův klíč“. Národní výbor měl celkem 38 členů, z nich bylo 10 sociálních demokratů, 9 agrárníků, 9 státoprávních (národních) demokratů, 4 čeští socialisté, 4 lidovci, 1 staročech a 1 realista. Jeho předsedou se stal státoprávní (později národní) demokrat dr. Karel Kramář, místopředsedy agrárník Antonín Švehla a čs. socialista Václav Klofáč, jednatelem sociální demokrat František Soukup.

Národní výbor zřídil svoji kancelář ve dvou místnostech Obecního domu v Praze, které mu zapůjčil Anglický klub. Kancelář, vedená tajemníkem F. Soukupem, organizačně zajišťovala práci komisí výboru, jimiž byly komise ústavní, hospodářská, zahraniční, finanční, menšinová, sociálně-politická a tisková.⁵ Hlavním účelem práce komisí byla příprava na převzetí moci neboli, jak se dobově říkalo, na „revoluční převrat“. Z hlediska tématu naší knihy je důležité, že právě v této souvislosti vznikly i návrhy na první politická, hospodářská a právní opatření samostatného státu.

Nicméně ústavněprávní otázky nově vzniklého československého státu mají i svoji prehistorii. Jak nejnověji upozornil prof. Ladislav Vojáček, výše zmíněný Český svaz v souvislosti s obnovením zasedání říšské rady novým císařem Karlem „zvažoval, že bude iniciovat vytvoření ústavního výboru, v němž by získal platformu pro předkládání návrhů na revizi prosincové ústavy v duchu českého politického programu, v domácím prostředí stále kalkulujícího se zachováním habsburské monarchie“.⁶

Dne 30. května 1917 došlo ke známému prohlášení Českého svazu, které sice vycházelo z myšlenky historického českého státního práva, tu však nově doplnily i argumenty přirozeného práva národů na sebeurčení, když se mezi požadavky objevilo i sjednocení české a „slovenské větve národa“, pro kterou bylo požadováno připojení do souvislého celku s „historickou vlastí českou“.⁷ Toto prohlášení jasně vybočilo

⁵ Jaroslav Werstadt (ed.): Svědectví a dokumenty k historii říjnového převratu v českých zemích, část František Soukup – Alois Rašín, s. 355.

⁶ Ladislav Vojáček: „Zahozené ústavy“ a jejich záhadní autoři, s. 7.

⁷ K jeho genezi viz Zdeněk V. Tobolka: Státoprávní prohlášení ze dne 30. května r. 1917, s. 161n.

z eventuálních změn v rámci prosincové ústavy a předpokládalo i zásadní státoprávní přeměnu Rakousko-Uherska ve spolkový stát, kde by český stát získal větší míru samostatnosti. Setkalo se proto s odmítnutím jak na rakouské, tak i na maďarské straně, když se proti němu (právě pro výše uvedenou explicitní zmínku o Slovensku) ostře vymezil uherský ministerský předseda István Tisza, který dokonce v dopise rakouskému ministerskému předsedovi Jindřichu Clam-Martinicovi hovořil 1. června 1917 „o neslýchaně drzém státoprávním prohlášení Čechů“.⁸ S vlastním prohlášením ale vystoupili i představitelé strany státoprávně pokrokové Antonín Kalina a Václav Prunar, kteří otevřeně požadovali státní samostatnost.⁹

Jak uvádí Z. V. Tobolka, česká politika po květnovém prohlášení řešila, zda se má zapojit do činnosti ústavního výboru říšské rady, kde se předpokládaly diskuse o ústavních změnách v rámci monarchie a návrhy, jak naplnit prohlášení Českého svazu. Většina poslanců sice účast na celorakouské parlamentní debatě neodmítla, nicméně teprve „až budou skončeny porady o zásadách obsažených v prohlášení ze dne 30. května“.¹⁰ Reprezentace české politiky proto v červnu a červenci 1917 prostřednictvím Národní rady české oslovila několik významných odborníků a znalců „věd státních“ (a podle Tobolky jim někteří své služby nabídli sami), aby připravili návrhy ústavních dokumentů, které by vycházely z výše zmíněného prohlášení Českého svazu, avšak stále ještě stály na bázi volnějšiho spojení českých zemí s Rakouskem, ale eventuálně odůvodnily spojení českých zemí se Slovenskem. Politicky tuto aktivitu zaštiťoval Antonín Švehla, který předsedal ústavní komisi Národního výboru, a kromě právních a politických expertů¹¹ se na ní ze Švehlovy iniciativy podílel i významný historik Josef Pekař, známý svojí podporou českého historického státního práva.¹²

Okolo oslovených expertů či osob, jejichž jména se v této souvislosti objevila v dosavadních zpracováních odborné literatury, panují doha-

⁸ Jan Opočenský: Tisza a státoprávní prohlášení českých poslanců z 30. května 1917, s. 195n, zde s. 197.

⁹ Archiv Národního muzea v Praze, fond Josef Pekař, kart. 3313.

¹⁰ Z. V. Tobolka: Státoprávní prohlášení ze dne 30. května r. 1917, s. 194.

¹¹ Viz též L. Vojáček: Alois Rašín a ti druzí, s. 813n. O ústavní komisi Národního výboru viz též Martin Kučera: *Rakouský občan Josef Pekař*, s. 184–185.

¹² M. Kučera: *Rakouský občan Josef Pekař*, s. 181n.

dy a kontroverze. Důvodem je i fakt, že jména nebyla nijak oficiálně zveřejněna, a když byly návrhy v roce 1924 Z. V. Tobolkou publikovány v Naší revoluci, nepovažoval Tobolka stále za „nutné je ještě uvéstí“.¹³ Někteří, jako zejména prof. F. Weyr, se k autorství přihlásili či pozadí jednání poodkryli v pamětech a korespondenci. Zmíněný Josef Pekař pak dokumenty ke vzniku státu systematicky pořádal a dnes se nacházejí v jeho pozůstalosti v Archivu Národního muzea. Ani on ale všechny autory návrhů neoznačil.¹⁴

Dnes již nicméně můžeme s vysokou mírou pravděpodobnosti říci, že se jednání odborných komisí vytvářených kolem Národního výboru účastnili profesor správního práva František Fiedler, profesor správního práva Jiří Hoetzel, významný právní historik profesor Karel Kadlec, profesor František Weyr, profesor rakouského státního (ústavního) práva František Vavřínek, dr. Adolf Stránský a člen panské sněmovny dr. Josef Fořt. Stránský, Fiedler a Fořt byli navíc nejen právníci, ale i aktivní politici, poslední dva jmenovaní zastávali i ministerskou funkci. Podle komentáře redakce Naší revoluce k Tobolkově textu o přípravě ústavních návrhů patřil k osloveným expertům i Bohumil Baxa, který se však zřejmě zapojil do diskusí až o něco později, respektive v jiné roli než jako autor elaborátu, a to jako jeden z dalších expertů, s nimiž konzultoval ústavní otázky A. Švehla. Kromě Baxy se ale v různé míře do diskusí zapojili i K. Engliš, J. Koloušek, J. Kallab či J. Kapras.¹⁵ Jednalo se tedy z větší části o osobnosti, s nimiž se při líčení československého ústavního vývoje budeme i nadále setkávat¹⁶ a u nichž Tobolka uvádí, že jejich elaboráty jsou „cenným materiálem pro pochopení mentality české akademicky vysoce vzdělané inteligence tehdejší doby“.

F. Weyr ve svých pamětech vzpomíná i na schůzky právních expertů, kterých se účastnil a na nichž se právě o níže analyzovaných návrzích diskutovalo.¹⁷ K této problematice se vyjádřili později i další

¹³ Z. V. Tobolka: Státoprávní prohlášení ze dne 30. května r. 1917, s. 194.

¹⁴ M. Kučera: *Rakouský občan Josef Pekař*, s. 186n.

¹⁵ Tamtéž, s. 184. Viz též Libor Vykoupil: František Weyr, Josef Pekař a návrhy československé ústavy z roku 1917, s. 104; L. Vojáček: Alois Rašín a ti druzí, s. 813–815.

¹⁶ Viz též František Weyr: *Paměti*, s. 445n.

¹⁷ Tamtéž.

zainteresovaní, i když ne vždy dostatečně jasně či v úplnosti. Již tyto přípravné práce nicméně ukázaly i jisté mezilidské, politické a odborné spory, zejména mezi Františkem Weyrem a Jiřím Hoetzelem¹⁸ či mezi Hoetzelem a Baxou, které pak měly politické i ústavněprávní diskuse provázet i nadále.

Návrhy byly zřejmě J. Pekařem označeny jako „Návrhy české ústavy“ pod písmeny A až F, a jak již bylo zmíněno, nacházejí se v jeho pozůstalosti v Archivu Národního muzea.¹⁹ V roce 1924 je publikoval v Naší revoluci i Z. V. Tobolka. Nejrozsáhlejší návrh, označovaný písmenem A, pochází podle nejnovějších výzkumů L. Vojáčka (a také podle Jana Galandauera)²⁰ skutečně z pera profesora slovanského práva české právnické fakulty v Praze Karla Kadlece, který se v několika pracích zabýval i dějinami habsburského soustátí, i když se u L. Vykoupila a M. Kučery objevily i jiné názory ohledně autorství elaborátu A.²¹ K této polemice si dovoluji jen poznámku, že Kadlec sice autorství přímo nepotvrdil, ale na schůzi Státovědecké společnosti 7. dubna 1919 hovořil obecně o tom, že o návrh ústavy byla požádána univerzita, která úkol „ten až do podrobností provedla“.²²

Nás však bude zajímat především vlastní obsah návrhu. Jedná se o poměrně rozsáhlý elaborát rozdělený do deseti dílů. Definuje zejména postavení českého státu v rámci habsburského soustátí („říše“ – „podunajského státního svazu“ – tj. unie), rozdělení kompetencí i podobu správy. Návrh vycházel i z již naznačeného spojení zemí „bývalé“ Koruny české (tj. království českého, markrabství moravského a vévodství slezského) se Slovenskem, obsahově je inspirován tehdejšími ústavními uspořádáním, do kterého je navrhováno několik koncepčních změn, velká část z nich pak měla zajistit naplnění tradičních českých politických a státoprávních požadavků formulovaných v druhé polovině 19. století.

¹⁸ Tamtéž, s. 348. Weyr k tomu uvedl, že spor, který měl původně odborný základ, se přenesl i do osobní roviny, včetně toho, že spolu téměř nemluvili a ignorovali se.

¹⁹ Archiv Národního muzea v Praze, fond Josef Pekař, kart. č. 3312.

²⁰ Jan Galandauer: *Vznik Československé republiky*, s. 102.

²¹ Podle L. Vykoupila (a také M. Kučery) mohl pocházet od Františka Friedlera. L. Vykoupil: František Weyr, Josef Pekař a návrhy československé ústavy z roku 1917, s. 104 a 105.

²² Národní listy, 9. 4. 1919, příspěvek s názvem Silný prezident.

Pojítkem společné „podunajské unie“, v níž se mělo přeměnit dosavadní císařství rakousko-uherské, byla pro Kadlece stále osoba panovníka (z různých titulů v jednotlivých zemích), a jednalo se tak o konstituční monarchii. Návrh stále předpokládal, že panovníkem bude osoba z habsbursko-lotrinské dynastie, a odkazoval i na pragmatickou sankci. Společnými výkonnými orgány unie (v návrhu označované i za federaci) mělo být ministerstvo vnějších (tj. zahraničních) věcí, války, společných financí a společných „věcí vnitra“. Zajímavá byla konstrukce jednotného státního občanství s kombinací tzv. zemské příslušnosti. Společným zákonodárným sborem se měl stát „kongres podunajské monarchie“, do něž by vysílaly své zástupce zákonodárné sbory (sněmy) jednotlivých zemí unie. Návrh se poté velmi podrobně zabýval rozdělením kompetencí ve věcech společných i těch, které by byly svěřeny jednotlivým zemím. Kromě zákonodárného sboru předpokládal i společný nejvyšší účetní dvůr, komisi pro správu společných dluhů unie a cedulovou banku „podunajského státního útvaru“.

Pro český stát předjímal návrh A formu království, přičemž panovník měl být „jako náčelník českého státu“ podle dosavadního rakouského ústavního vzoru prohlášen za posvátného, nedotknutelného a neodpovědného. Výslovně měla být stanovena povinnost nového krále nechat se za českého krále korunovat. I když by tak měl král podílet na zákonodárné moci a omezené právo veta a nejvyšší výkonnou moc, vyžadovala se pro platnost jeho rozhodnutí kontrasygnace ministry. Ministři tvořili tzv. státní radu, byli odpovědní parlamentu a moc výkonná neměla pravomoc „vydati bez spolupůsobení zákonodárných sborů ani zákony provisorní“. Vzhledem k tomu, že český stát měl zahrnout jednotlivé země koruny české, počítalo se jak s dvoukomorovým generálním sněmem (se sněmovnami zemí a lidu), tak s jednokomorovými sněmy zemskými. Návrh předpokládal omezené volební právo žen (pro ty z nich, které „nejsou provdány, samostatným způsobem se bezúhonně živí“) a řešil i otázku národnostně smíšených volebních okresů.

Ústava měla garantovat základní občanská práva, v zásadě ale podle prosincové ústavy. Události první světové války vedly Kadlece k nově formulované nedotknutelnosti vlastnictví ve vztahu ke konfiskacím a vyvlastnění, když měly být vyloučeny konfiskace veškerého jmění

pro politické zločiny. Se zřejmým odkazem na situaci první světové války ve vztahu k české politice se také výslovně požadovalo zrušení trestu smrti u politických zločinů. U svobody tisku byl doplněn požadavek zákazu cenzury, a to i v době války, stejně tak měla být rozšířena náboženská svoboda ve smyslu větší rovnosti náboženských vyznání a žádná konfese neměla být na újmu občanským povinnostem. Předpokládala se též proměna obsahu jazykových práv. Návrh se také detailně zabýval sněmy, státní radou, finančními otázkami, cly, cedulovou bankou a kompetenčními spory, kde se také s jistými změnami počítalo s dosavadním rakousko-uherským vzorem.

Také autorství návrhu označeného písmenem B bylo dlouho předmětem pochybností.²³ Jednalo se o poměrně stručný návrh, který se zabýval vlastně jen možným postavením českého státu ve spolku (unii), které by podle tohoto návrhu mohlo být analogické k postavení Bavorska v německé říši, na něž autor opakovaně jako na příklad odkazoval. Návrh sám uváděl, že k jeho provedení by bylo zapotřebí přijetí i dalších zvláštních zákonů a také by předpokládal změnu celé řady hmotně právních předpisů. Unii podle autora mohl kromě českého tvořit i stát rakouský, maďarský, polský a jihoslovanský. Vlastní český stát pak vytvářely země česká, moravská, slezská a Slovensko (označené v návrhu jako „Slovač“). Autor přitom výslovně prohlásil, že je při definování českého státu pro princip historický, a nikoli národnostní, a uváděl pro to důvody historické, geografické, ekonomické i další. To ale chápal ve vztahu k návrhům na rozdělení území českých zemí na českou, německou a popřípadě smíšenou část. Návrh se proto zabýval i menšinovými právy, která měla být záležitostí jednotlivých zemí, avšak garantována měla být zejména jazyková rovnoprávnost.

Kompetence orgánů a států unie sice do značné míry kopírovaly dosavadní princip spočívající v rozdělení kompetencí mezi říši a zemské sněmy v Předlitavsku, popřípadě vztah spolkových zemí k celku v německé říši, ovšem s výrazným posílením jednotlivých zemí. To bylo vidět například na koncepci státního občanství, které bylo navrhováno jako občanství jednotlivých států, a nikoli jako jednotné občanství unie. Návrh spíše naznačoval zásady, jak rozdělit kompetence – pro

²³ L. Vykoupil jej přisoudil F. Vavřínkovi. L. Vykoupil: František Weyr, Josef Pekař a návrhy československé ústavy z roku 1917, s. 105.

spolek otázky zahraniční politiky a obrany, koordinaci hospodářské a finanční politiky apod., ostatní věci buď výlučně zemím, nebo měly mít země možnost společnou legislativu uplatňovat.

Společnými orgány měli být císař (dědičný v rodě habsbursko-lotrinském a opět s připomenutím pragmatické sankce), společný zákonodárny sbor spolku, který by se mohl pro způsob svého vzniku z jednotlivých zemí nazývat (opět s ohledem na rakousko-uherskou tradici) delegacemi. Eventualitou byl i dvoukomorový parlament složený ze spolkové rady a sněmu/kongresu. Výkonnou moc měla mít vláda spolku (spolková rada) v čele se spolkovým kancléřem a ministry jmenovanými císařem, v čele výkonné moci jednotlivých států by pak byl státní kancléř. Unii pak měly být přizpůsobeny i soudní orgány – společný nejvyšší soud pro civilní a trestní věci a spolkový soud pro kompetenční konflikty. Kromě toho by existovaly nejvyšší soudy a nejvyšší správní soudy jednotlivých zemí. Pokud by byl pro koncepci členských jednotek unie přijat princip národnosti, pak autor elaborátu B navrhoval i zvláštní soudnictví pro menšinové otázky, včetně tzv. generálního menšinového prokurátora.

Návrh naznačoval i možné uspořádání ústavních orgánů českého státu. V čele státu stál panovník a státní kancléř, výkonnou moc reprezentovali ministři, zatímco moc zákonodárnou měl dvoukomorový generální sněm zemí českých složený ze senátu a poslanecké sněmovny. Návrh předpokládal i převzetí dosavadního dvoukolejného systému správy a samosprávy s tím, že „Slovač podrží své zvláštnosti správní“.

Návrh B tak v zásadě vycházel z tradičního konceptu českého historického státního práva (což kvitoval zejména J. Pekař), umírněně posíleného posuny, které přinesla první světová válka, a explicitně odkazoval jak na žádost A. Švehly o jeho vypracování, tak na výše zmíněné prohlášení Českého svazu. To také předurčilo jeho obsah, který výslovně nechtěl překročit jejich politické zadání. V některých částech byl však návrh zřetelně ovlivněn poměrně úspěšným fungováním spolkového státu v sousedním Německu. Prof. Vojáček se domnívá, že autorem návrhu B je prof. Jiří Hoetzel, a to i na základě Weyrova dopisu Kadlecovi z 26. září 1917, který výslovně zmiňuje, že první tři elaboráty vypracovala právě trojice Kadlec, Hoetzel a Weyr, a to i vzhledem k tomu, že elaborát A je svým pojetím jistě bližší prof. Ka-

dlecovi a autorem návrhu C je zcela jistě prof. Weyr.²⁴ K těmto argumentům bych na podporu Vojáčkových závěrů ještě uvedl, že pokud se podíváme na ústavní diskuse po roce 1918, pak argumenty uváděné v elaborátu B jsou skutečně velmi blízké Hoetzelovým názorům, zejména v části odůvodňující dvoukomorový parlament a reformu státní správy a samosprávy.

Návrh C byl předložen právě Františkem Weyrem (pracoval na něm spolu s K. Englišem či jej přinejmenším s Englišem, konzultoval)²⁵ jako souhrn východisek pro možný budoucí ústavní dokument. L. Vykoupil Weyrův návrh právem označuje za „nejradikálnější“ a nejpoličtější ze všech předložených elaborátů,²⁶ i když zároveň můžeme dodat, že právě Weyr se nejvíce přiblížil jak prohlášení Českého svazu, který dal k formulaci návrhů impulz, tak i k dalšímu vývoji směřujícímu v konečném důsledku ke státní samostatnosti. Do svého návrhu totiž promítl zásadu práva národů na sebeurčení jako základ i pro další národní státy v Evropě a jako jeden z mála českých právníků si hned uvědomil zásadní význam mezinárodněprávních a politických argumentů pro nově vznikající státy, stejně jako proměňující se charakter mezinárodního práva. Upozornil ale i na nutnost promýšlet vlastní „obsah“ státní samostatnosti, tedy zejména demokratický charakter státu. Předpokládal, že jeho úkolem je dát českým politikům „interní direktivu“ k dalšímu politickému postupu.

Český stát měl být podle Weyra zcela suverénní a jeho svazky s dynastií a s ostatními státy v rámci monarchie (respektive jak Weyr uváděl, „pod žezlem habsburské dynastie“) měly spočívat na smluvním základě (používal i pojem „mezinárodní federace“). Z toho Weyr dovodil potřebu ne jen pouhé rekonstrukce podunajského soustátí, ale vytyčil požadavek zcela suverénního státu, který by se navíc musel prosadit na mezinárodním poli. Bylo mu též jasné, že rozhodující bude výsledek „nynější válečné zápletky“, a přímo jasně předpokládal, že o nových státech či o budoucnosti Rakousko-Uherska bude po válce rozhodovat mírová konference. Až do tohoto vzniku československého

²⁴ L. Vojáček: „Zahozené ústavy“ a jejich záhadní autoři, s. 21–22.

²⁵ Viz též F. Weyr: *Paměti*, s. 445.

²⁶ K rozboru návrhu viz L. Vykoupil: František Weyr a návrhy československé ústavy z r. 1917, s. 112n.

státu (a dodejme, i jeho mezinárodního uznání) neměl podle Weyra nikdo právo přijímat závazky, jež by překračovaly personální unii, která je legalizována smlouvami dynastie s českým národem. Toto nové zastupitelstvo by mělo vycházet především z toho, co si přeje český národ, aniž by však prejudikovalo konečné rozhodnutí národa samého. Proto autorův návrh znamenal jen „širší a podrobnější rozvedení rámcového programu“ vyplývajícího z výše zmíněného státoprávního prohlášení z 30. května 1917. Weyr se také jasně vyslovil proti probíhajícímu úvahám na ústavní přestavbu rakousko-uherské říše, k níž neměl podle něj legitimitu ve vztahu k českému státu ani císař, ani delegace či jen říšská rada.

V druhé části návrhu řešil Weyr území nového státu. Český národ si podle něj měl uvědomit, podle jakého všeobecně přijímaného principu má území nárokovat, když připadalo v úvahu užití principu práva národů na sebeurčení (či tzv. „moderní autonomie národů“), či proti němu stojící princip historického státního práva. Nešlo u něj o nějaké „theoretizování“, ale o praktické politické rozhodnutí, které bude moci být přesvědčivě prezentováno na mírové konferenci, a předkládané argumenty si neměly logicky odporovat. Podle Weyra se i z tohoto pohledu princip historického státního práva již přežíval. Český národ si tak měl nárokovat své území na základě zásady „povšechně zeměpisné“, tj. na základě toho, že jde o vyhraněný celek zeměpisný (geografický), a tím i hospodářský a kulturní, a ne proto (či možná dodejme přesněji, nejen proto), že jde o jednotku definovanou argumenty právní historie. Uplatnění principu národnostního mu poté umožňovalo žádat i území dosud náležející k Uhrám, a sice oblast Slovenska, kde bylo však zapotřebí určit, podle jakého klíče toto území přesněji vymezit. Velkým problémem, který předznamenal další vývoj, byl totiž podle Weyra fakt, že území možného českého státu bylo národnostně smíšené a zahrnovalo několik milionů obyvatel německého etnika, které také mohlo přijít s principem práva národů na sebeurčení. Tuto otázku tak mohl podle Weyra řešit zvláštní zákon o ochraně národnostních menšin. Jinak se ale vyslovil pro uzákonění českého státního jazyka a vypracování nového jazykového zákonodárství s jazykovou rovnoprávností při užívání vnějšího úředního jazyka ve školství a ve „věřejném životě vůbec“.

Weyr se dále zabýval ústavními orgány českého státu. I když i on vycházel z konstituční monarchie, pravomoci panovníka měly vyplývat spíše z titulu hlavy státu a být spíše formální, vlastní výkonnou moc hodlal svěřit vládě odpovědné parlamentu. Moc zákonodárnou navrhoval Weyr soustředit buď do jednokomorového, nebo dvoukomorového parlamentu, spíše se klonil k jednokomorovému, respektive dvoukomorový by podpořil pouze při zásadnější reformě horní komory. I tak byl pro přiznání spíše omezeného práva veta vůči dolní komoře. Zákonodárnou činnost pak hodlal více rozpracovat v eventuálním dílčím návrhu, stejně jako to činil u dalších problémů, nicméně i zde byl pro zásadní reformu a racionalizaci oproti rakouskému stavu. Dosavadní systém správy a samosprávy sice navrhoval zachovat, avšak opět reformovat (i zde si vyhradil nutnost podrobnějšího návrhu), nicméně správa měla být spíše decentralizována a samospráva na úrovni zemí podle něj ztrácela smysl. Soudní soustavu chtěl zjednodušit a například navrhl jeden nejvyšší soud, kde by existovala decentralizovaná oddělení pro civilní, trestní a správní záležitosti. Nicméně ve všech částech svého návrhu Weyr požadoval důsledně demokratický charakter českého státu, respektive navrhoval, aby český stát byl „moderní demokracií“. Byl též zastáncem přísného oddělení církve od státu.

Weyr se rovněž předvídavě zabýval i nutností přijmout přechodná opatření. Vyjádřil zásadu, že veškerá „zákonná opatření dosavadní“ zůstávají nadále v platnosti (tj. zákony trestní, soukromé, směnečné apod.), pokud neodporují výše uvedeným ústavním zásadám nového českého státu. Ústavu pak měl schválit generální sněm jednotlivých zemí, který měl být dle jeho návrhu zvolen podle všeobecného, rovného a tajného práva, a byl i pro volební právo „neprovdaných a samostatně se vyživujících“ žen. Urychleně bylo podle Weyra nutné přijmout i provizorní zákon o státním občanství a provést odpovídající finanční opatření.

Po vypracování prvních tří návrhů učinil Josef Pekař jejich srovnání a vypsál, v čem se shodují, v čem liší, a to zejména ve vztahu „spolku“ a zamýšleného českého státu včetně navrhovaných dalších zákonů.²⁷ O vypracování dalšího elaborátu následně požádal Pekař dr. Adolfa

²⁷ Archiv Národního muzea v Praze, fond Josef Pekař, kart. č. 3312.

Stránského, jehož návrh je poté označen písmenem D. Stránský též podpořil přeměnu habsburské monarchie ve spolkový stát, vyslovil se pro konstituční monarchii, avšak na demokratickém základě. Členy spolku měly být kromě českého i polský, rakouský, maďarský, jihoslovanský a eventuálně i rusínský stát. Členské státy měly být jinak plně samostatné a svrchované, což vyjadřovala i zásada, že mají své vlastní státní občanství a společné občanství se nepředpokládalo. Také tento návrh se vyslovil pro omezení společných záležitostí, a to buď na otázky mezinárodní, vojenské, celní, měnové, anebo takové, které budou například hospodářsky výhodné. Možné rozdělení kompetencí pak návrh dále rozpracovával. Spolkovým orgánem měl být císař, v zásadě podle dosavadního rakouského vzoru, avšak s omezenými pravomocemi. Vzhledem k tomu, že byl z výkonu funkce neodpovědný, vyžadoval se pro všechny jeho akty spolupodpis odpovědného ministra. Společným parlamentním orgánem spolku měly být delegace, do kterých by každý stát vysílal stejný počet zástupců. Výkonná moc a zřízení spolkového soudu byly v tomto návrhu řešeny v zásadě tak, jako tomu bylo v návrhu B, a v této části zřejmě Stránský tento podklad pouze upravil.

Co se týče vlastní české ústavy, český stát měl zahrnout Čechy, Moravu, Slezsko a „Slovač“ v historických hranicích. Pokud by musela být odstoupena německá a polská část Slezska, pak mělo být Slezsko sloučeno s Moravou. Návrh ale nevyklučoval ani možnost odstoupení ryze německých území. Úprava občanských práv měla být v zásadě shodná s prosincovou ústavou, avšak měla být zaručena plná rovnoprávnost, pokud jde o národnostní práva. Moc zákonodárná měla být svěřena dvoukomorovému generálnímu sněmu, avšak Stránský předpokládal i zachování jednokomorových zemských sněmů (vázaných z jedné třetiny svým složením na krajská zastupitelstva), a tedy vlastně trojí systém spolkový, zahrnující věci celého českého státu a jednotlivých zemí. Zemské zákonodárství mělo být v zásadě prováděcího charakteru. Stránský byl pro zachování dvoukolejné správy, avšak zároveň pro krajské zřízení. Pro Slovensko připouštěl návrh zachování odchylek. V zemích nejen s českým obyvatelstvem, tj. smíšených, navrhoval Stránský pokus o národnostní rozhraničení, a pokud by nebylo možné, pak úvahy o finanční, hospodářské či kulturní autonomii. Co se týče

soudní moci, objevil se zajímavý návrh na obsazení vyšších soudních míst volbou zvláštními soudními kolegií.

Elaborát označený písmenem E pochází s velkou pravděpodobností od J. Fořta, bývalého ministra, člena panské sněmovny a mladočeského aktivistického politika. Také tento návrh vycházel výslovně z prohlášení Českého svazu. Zabýval se proto jak podobou spolkového státu, tak i ústavou českého státu. Návrh, označený za „nástin“, se nejprve zabýval způsobem přetvoření rakousko-uherské monarchie na podunajské čtyřstátí (včetně dalších možných názvů – spolkový stát, podunajská konfederace), tvořené kromě českého státu i státem rakouským, uherským a chorvatsko-slovinským. Předpokládal vytvoření samostatného polského státu, eventuálně spojeného personální unii. Samostatnost předpokládal i pro rusínskou a rumunskou oblast. Jednáním byla vyhrazena zejména otázka hranic (i když jinak se vycházelo z tzv. historických hranic) a i tento návrh předpokládal svrchovanost členských států unie. Z toho vyplýval i poměrně stručný nástin rozdělení kompetencí mezi unii a členské státy, který se podobal jak návrhu B, tak zejména návrhu D, avšak byl více propracovaný. Podobné to bylo i s podobou svazového soudu. Co se týče orgánů spolku, za zmínku stojí podoba společného parlamentu, kterým měl být kongres delegátů a výkonný orgán spolku nazvaný „svazová rada“. Inspiraci bylo podle autora návrhu možno hledat i ve Švýcarsku.

Pokud jde o ústavu českého státu, měla být podle představ autora návrhu E ústavou pro „korunní země“, k nimž by přibýlo slovenské území, pro které navrhoval formu např. vévodství. Orgány státu měli být král, dvoukomorový generální sněm (v zákonodárných věcech měl mít panovník právo suspensivního veta), zemské sněmy a státní ministerská rada. Pravomoc zemských sněmů byla odkázána na „prosincovku“, avšak rozšířena.

Také občanská práva měla být upravena v zásadě podle prosincové ústavy, se změnou v národnostní problematice, když návrh předpokládal jazykovou a národnostní rovnoprávnost, přičemž tato problematika měla být teprve následně upravena podrobněji, a to i s odkazem na české návrhy předložené již po roce 1871. Návrh byl nejzajímavější v poslední části, která na „dobu přechodnou“ předjímal převzetí dosavadní soudní a správní soustavy a dosavadního právního řádu,

„dokud nedoznají nové úpravy ústavními činiteli státu českého“. Stejně tak návrh předpokládal nutnost ihned po vzniku státu vytvořit nejvyšší soudní instanci a vlastní správní soud.

Poslední, šestý dokument, zvaný též návrh F, představuje shrnutí, které je do jisté míry koncipované i jako kritika návrhů předcházejících. M. Kučera přišel s názorem, že jeho autorem by mohl být právě historik J. Pekař, a to s ohledem na již výše zmíněné shrnutí, které u došlých elaborátů skutečně učinil.²⁸ Vzhledem k obsahu se však zdá, že tato teze není příliš pravděpodobná, a to vzhledem ke způsobu argumentace, která má spíše právníkový charakter. Minimálně tak musel mít návrh spoluautora či konzultanta právníka.

Autor posledního elaborátu F vytýká všem předchozím návrhům především to, že berou přílišný ohled na rakouské soustátí a přípravu spolkové ústavy, místo aby se soustředily na podrobnosti ústavy českého státu. Český stát jako rovnocenný činitel se poté měl sám s ostatními dohodnout na podobě unie, a bylo tedy otázkou, zda se pro společný stát rozhodne a zda s ostatními státy bude chtít mít společného něco více než jen osobu panovníka, daného pravidly habsbursko-lotrinské dynastie a pragmatické sankce. Svazek českého státu se státy ostatními měl být tak založen jen na personální unii a na případných smlouvách.

Český stát měl být podle návrhu F i podle smyslu prohlášení Českého svazu samostatný a svrchovaný. Měl být výrazem práva českého národa na sebeurčení, a tudíž se mělo jednat o stát „uskutečňující český národní ideál“, a nikoli tedy stát českoněmecký. Pro realizaci tohoto cíle bylo podle autora návrhu rozhodující, jaké bude rozložení politické moci, nechtěl připustit roztržení historických českých zemí, nicméně pro zbavení se německého vlivu předpokládal dvě možnosti: „buď smířiti se s odtržením německého území, anebo se veřejně přiznat, že chceme kraje ty časem počestiti“. Počítá sice s připojením Slovenska, nicméně neřeší, co to bude znamenat pro zachování českého charakteru státu. Na rozdíl od předchozích návrhů doporučuje pro český stát centralizaci (aby se nerozkládala státní moc a zabránilo se nežádoucím kompetenčním konfliktům), jednotné zákonodárství

²⁸ M. Kučera: *Rakouský občan Josef Pekař*, s. 421n.

i odstranění dvoukolejnosti správy, popřípadě její zachování jen na místní úrovni. Autor návrhu se vyslovil ve prospěch krajského zřízení. Detaily uspořádání ústavních orgánů či rozhodnutí o jedno- či dvoukomorovém parlamentu návrh ponechával další debatě a podrobnějšímu zpracování.

Návrh se poté zabýval i úvahami o společných záležitostech unie. Na rozdíl od předchozích návrhů přišel s myšlenkou rozhodčího soudu pro spory mezi členskými státy. Byl i pro společnou zahraniční politiku a armádu, u ostatních věcí se klonil k nutnosti společně rozhodnout například o zásadách zákonodárství, přičemž podrobnosti by upravily jednotlivé státy. Je možno konstatovat, že tento návrh zašel rozhodně nejdále v myšlence státní samostatnosti a velmi volného spojení s ostatními zeměmi dosavadního Rakousko-Uherska. K tomu mělo dojít na základě svobodného rozhodnutí, když se autor návrhu opakovaně vyslovil proti „oktroji spolkové vůle“ či rovnou ústavy a hovořil o principu vzájemné výhodnosti. To bylo vyjádřeno i odporem vůči spolkovému zákonodárství (a tedy i soustavě společných spolkových orgánů) a jeho nahrazením smluvním základem pro jednotlivé oblasti, které by si státy upravily vlastními zákony. Společné zákonodárství by podle autora posledního z návrhů totiž způsobilo, že „by bylo veta po suverenitě“, a to i z ústavního hlediska.

Z dokumentů v Pekařově pozůstalosti se zdá, že s návrhy se ještě dále pracovalo a výše zmíněné srovnání bylo doplněno o postřehy z dalších tří elaborátů. Pekař si též zapsal několik poznámek, označených jako „referát Hoetzelův“, které také doplnily diskutované otázky, a je zřejmé, že minimálně někteří z autorů se nad problematikou sešli a o problémech, jako byly otázky zákonodárné moci, správy, soudnictví, státního občanství či jednání s Němci, dále diskutovali.²⁹

Již v roce 1917 se tak projevil politicky prozíravý postoj Antonína Švehly, který sehrál významnou úlohu v letech 1918–1920 i při přípravě ústavy prozatímní a definitivní. Již jsme viděli, že Švehla nechal o předložených elaborátech dále diskutovat odborníky i právnický vzdělané politiky, neboť si uvědomoval nutnost mít pro politická řešení ústavněprávní oporu a státoprávní argumenty. Nicméně výše

²⁹ Archiv Národního muzea v Praze, fond Josef Pekař, kart. č. 3312.

zmíněné návrhy byly překonány rychlým vývojem událostí, zejména na začátku roku 1918. Dne 6. ledna 1918 vydali čeští zástupci v říšské radě a na zemských sněmech prohlášení, které zásadním způsobem posunulo vývoj české politiky. Především s odvoláním na vývoj v Rusku vyzvedla tato tzv. Tříkrálová deklarace význam principu práva národů na sebeurčení.³⁰ Nevyslovila se sice přímo pro rozbití Rakousko-Uherska, avšak ani pro jeho zachování a bylo jasné, že věc je ponechána rozhodnutí poválečných mírových jednání. Deklarace hovořila znovu o možnosti vytvořit společný československý stát, a to jako stát svrchovaný, plnoprávný, demokratický, sociálně spravedlivý a respektující rovnost občanů před zákonem. Byl to důležitý krok české politiky na cestě k přesvědčení, že s rakouskou vládou již nemá cenu dále jednat a že je třeba budoucnost hledat mimo dosavadní rámec monarchie.

Tato politika byla podpořena 18. dubna 1918, kdy se v pražském Obecním domě sešlo mohutné shromáždění představitelů českého kulturního, společenského a politického života a spisovatel Alois Jirásek na něm přečetl „národní přísahu“, v níž vyjádřil odhodlání bojovat za samostatnost až do vítězného konce. Stejně manifestačně vyzněly i oslavy 50. výročí položení základních kamenů ke stavbě Národního divadla, jež se uskutečnily ve dnech 16.–17. května 1918. Tím se ale výše zmíněné ústavní návrhy staly do značné míry obsoletními, a L. Vojáček proto hovoří dokonce o „zahozených“ návrzích ústav.³¹

Recepční zákon

Výše zmíněné ústavní návrhy z roku 1917 ale tak úplně nezapadly. Jako podkladové materiály byly vzaty v úvahu v době, kdy Národní výbor, respektive představitelé Maffie B. Franta a P. Šámal pověřili počátkem září 1918 senátního prezidenta vídeňského Nejvyššího správního soudu dr. Ferdinanda Pantůčka, aby podrobně propracoval návrh o politických, právních a ústavních opatřeních spojených s vy-

³⁰ Antonín Klímeč et al. (eds.): *Vznik Československa 1918*, dok. č. 2.

³¹ Viz již samotný název a pojetí studie L. Vojáčka: „Zahozené návrhy ústavy“ a jejich záhadní autoři.

hlášením samostatného státu.³² Sám Pantůček v roce 1919 vzpomínal, že se rozhodl zabývat takovými opatřeními (doslova tím, „co bude pak, až nebude Rakouska“), „aby náš stát na jeho rozvalinách vzniklý, nedostatky v žádném směru netrpěl“.³³ První období nově vzniklého státu navíc přirovnával k dítěti, které se teprve začíná stavět na vlastní nohy a není zvyklé na samostatnou chůzi. V takové fázi bylo podle něj zejména důležité, aby nenastalo „nebezpečné interregnum“ v právní a správní oblasti, které by mohlo způsobit chaos „nebo přivedilo vznik zhoubné anarchie a právní nejistoty“.³⁴

Návrh připravil a odevzdal, a dokonce se poté účastnil dalších porad 14. října v Praze. Pro jeho návrh se vžil název „první politický zákon“, zatímco významný český národohospodář a vrchní ředitel Živnobanky dr. Jaroslav Preiss a spolu s ním také ředitel Městské spořitelny dr. Vilém Pospíšil měli vypracovat obdobný zákon „hospodářský“.³⁵ Podle Rašínových a Pantůčkových vzpomínek redigovaných historikem Jaroslavem Werstadtem připravoval návrh tzv. základního zákona nového státu v rámci celé řady dalších opatření (včetně výběru spolehlivých úředníků pro převzetí moci) také Alois Rašín spolu s Přemyslem Šámalem, Bohuslavem Frantou a dalšími představiteli Maffie. Ti se s Pantůčkem setkali na schůzkách v bytě starosty Sokola Josefa Scheinera na Václavském náměstí.³⁶ Nicméně jak jsme viděli, minimálně ve dvou případech se právě i k otázce recepce dosavadního právního řádu a správní i soudní soustavy vyjadřovaly návrhy ústavních expertů z roku 1917 a v těchto návrzích se řešily i další otázky, které byly využitelné pro vznik samostatného státu. Pantůček také vzpomíná, že návrh

³² K jeho osobnosti nejnověji L. Vojáček: Alois Rašín a ti druzí, oddíl Ferdinand Pantůček – inkarnace právnické obratnosti.

³³ J. Werstadt (ed.): Svědectví a dokumenty k historii říjnového převratu v českých zemích, s. 351.

³⁴ Tamtéž.

³⁵ Texty a souvislosti obou zdůraznil František Hodač: Doklady o přípravách k politickému a hospodářskému převratu. Pantůčkův návrh (částečně poškozený a na několika místech nečitelný) je též jako jeden z podkladů pro přípravu prozatímní ústavy v pozůstalosti A. Meissnera v držení rodiny. Děkuji Petru Meissnerovi za zpřístupnění dokumentů.

³⁶ J. Werstadt (ed.): Svědectví a dokumenty k historii říjnového převratu v českých zemích, část Alois Rašín, s. 333–334, a část Josef Scheiner, s. 342–343. Scheiner zejména potvrzuje, že většina účastníků diskusí ohledně právních příprav nového státu hovořila o demokratickém státě a o republice. Viz též Scheinerovy vzpomínky v Národních listech, 28. 10. 1919.

na novou ústavu chtěl ještě před 28. říjnem 1918 vypracovat i další z pozdějších aktérů ústavních debat, dr. Václav Bouček.³⁷

Porovnáme-li skutečný vývoj událostí spojených se vznikem státu s Pantůčkovým návrhem „prvního zákona“, respektive jak sám říkal, „přechodné ústavy“, pak je možno konstatovat, že to byl právě Pantůček, kdo přišel hned s několika koncepty, které se později uplatnily, jakkoli již poté nebyly spojovány jen s jeho jménem. Pantůček ve svém návrhu, který doplnil poznámkami v místech, kde ještě bylo třeba návrh precizovat, nejprve definoval nový stát jako „říši českou“, kterou vytvoří české země ve spojení se Slovenskem, které je ale v návrhu jen neurčitě definováno jako určitá část království uherského. Státní formu měl určit Národní výbor (nebo již ustavené Národní shromáždění) po dohodě se zahraniční politickou reprezentací – Československou národní radou.

V době převratu (v přechodném období) měl podle Pantůčka vykonávat český národ svoji svrchovanost prostřednictvím Národního shromáždění, a to až do té doby, než bude zvolen řádný parlament podle ústavy. Byl to Pantůček, kdo přišel i s řešením vzniku parlamentu rozšířením počtu členů Národního výboru podle politického klíče, který poté aktivně prosazoval A. Švehla. Pantůček ale zároveň ve svém návrhu uvedl, že pokud jde o složení, pravomoci a jednání Národního shromáždění, bylo by potřeba jeho stručný nástin podrobněji doplnit.

Do přijetí definitivní ústavy pak Pantůček předpokládal existenci funkce „prozatímního státního prezidenta“ se dvěma až čtyřmi náměstky, který by byl „hlavou české říše“. Předjímal tak spíše republikánskou formu státu. Právě prozatímní prezident a Národní shromáždění měli mít v přechodné době rozhodující zákonodárnou pravomoc. Výkonnou moc měl prezident spolu s vládou, v rámci níž Pantůček předpokládal 12 resortů. Ministrům měl být na ministerstvech nápomocen státní tajemník. Nicméně členem vlády mohl být i ministr bez portfeje a Pantůček naznačil, že právě takovému členu vlády by mohly být svěřeny záležitosti týkající se připojení Slovenska. Pro české země předpokládal Pantůček princip převzetí dosavadních politických, finančních (berních), školských a jiných správních úřadů, tak jak

³⁷ J. Werstadt (ed.): Svědectví a dokumenty k historii říjnového převratu v českých zemích, část Ferdinand Pantůček, s. 352.

existovaly ve svém složení a místní a věcné působnosti k 25. červenci 1914 (tj. k době vydání tzv. Anenských patentů). V dalším článku pak výslovně stanovil zásadu, že i dosavadní rozhodnutí těchto správních úřadů zůstávají v platnosti. Zvláště se poté vyjádřil i o daňové a poplatkové povinnosti, které měla přejít na nově vzniklý stát.

Samosprávné orgány obecní, městské, popřípadě i okresní měly být rozpuštěny a nahrazeny „zvláštními vládními správními komisemi“. Zrušena měla být také česká zemská správní komise, rozpuštěny zemské sněmy na Moravě a ve Slezsku i zemské výbory v těchto zemích. Jejich pravomoci měly přejít na nové ústřední orgány. Důležitá byla pro Pantůčka i jazyková otázka, a to s ohledem na úřední jazyk. Český jazyk měl být prohlášen za vnitřní úřední jazyk jak státních úřadů, tak soudů. V obvodech, kde byl obvyklý i jiný jazyk, se připouštěla nejen možnost podání státním úřadům v tomto jazyce a jednání v něm, ale i možnost obdržet v tomto jazyce odpověď na podání. Pantůček se soustředil také na soudní soustavu, která v dosavadních úvahách zůstávala poněkud stranou. Předpokládal zachování stávající soudní soustavy v první a druhé instanci, opět v podobě, v jaké existovala k červenci 1914. V jejím čele měl stát Nejvyšší a kasační soud, jehož presidiu by namísto ministra spravedlnosti příslušelo i právo dohledu nad řádnými soudy. Pantůček navrhoval zřídit i samostatný čs. nejvyšší správní soud, který měl kompetenčně navázat jak na rakouský nejvyšší správní soud, tak i na říšský soud. Rozsudky se měly vyhlášovat jménem říše české a Pantůček také výslovně navrhoval zakotvit princip soudcovské nezávislosti. Další podrobnosti měly upravit zvláštní zákony, včetně zákonů o obou vyšších soudech a o jmenování soudců.³⁸ Zajímavá byla pasáž, která ve veřejném zájmu umožňovala vyvlastnění budov a dalšího nezbytného majetku pro nové orgány samostatného státu, i když samozřejmě za náhradu.

Článek XXI. pak obsahoval poměrně propracovaná pravidla pro převzetí dosavadních rakouských předpisů pro české země, pokud byly v těchto zemích platné, byly vydány do 25. července 1914 a „pokud není v předpisech tohoto zákona a zákonů k jeho provedení vydaných

³⁸ K jejich počtu se vyjádřil i ve svých vzpomínkách na převratové přípravy rok poté, 28. října 1919. J. Werstadt (ed.): Svědectví a dokumenty k historii říjnového převratu v českých zemích, s. 352.

ničeho jiného nařízeno, nebo pokud nejde o předpisy, které odpadnutím subjektu, na něž se vztahovaly, nebo předmětů, jejichž právní poměry upravovaly, pozbyly platnosti“.³⁹ Předpisy vydané po tomto datu měly dle Pantůčkova návrhu pozbyt platnosti, pokud byly vydány v době války, ledaže by bylo výslovně rozhodnuto, že mají zůstat prozatím v platnosti. Výslovně nicméně navrhoval zrušit zejména nařízení ministerstva vnitra z 19. května 1918 o zavedení krajských hejtmanství v Čechách, které česká politická reprezentace vnímala jako významný krok k národnostnímu rozdělení českých zemí podle německých představ. Ostatní předpisy vydané po 25. červenci 1914 zůstávaly prozatím v platnosti, nicméně vláda měla neprodleně prozkoumat, které mají být zrušeny nebo změněny, a předložit v tomto smyslu příslušné návrhy Národnímu shromáždění.

Zvláštní zákon, vydaný po dohodě se Slováký, měl poté řešit, jaké správní a soudní orgány se zachovají na připojené části Slovenska, popřípadě které se nově zřídí, a jaký právní řád bude uznán či zaveden. Jak uvádí L. Vojáček, F. Pantůček o této otázce jednal se slovenskými právníky a politiky Ivanem Dérerem, Milanem Hodžou a Kornelem Stodolou a spolu s prvně jmenovaným připravil dokonce speciální návrh zákona přechodně upravujícího poměry na Slovensku.⁴⁰

Zajímavé také je, že Pantůčkův návrh předjímal i některá další reformní opatření, včetně návrhu na zrušení všech šlechtických titulů a výsad „jakéhokoliv druhu“. Vládě uložil celkem 7 úkolů, a sice přednostně připravit návrhy zákonů k provedení pozemkové reformy „rozdělením velikých statků na hospodářství střední velikosti“ a reformy poměru dělnictva k podnikatelům a zaměstnavatelům, k „otázce poměru státu k soukromému vlastnictví lesů a hor“, k „přiměřenému přidržení zisků válečných k úhradě potřeb a výdajů způsobených válkou“, k uskutečnění reformy „správy státní a všech státních orgánů (...) ve směru zjednodušení a zlevnění úřadování“, k nové úpravě volebního práva včetně poskytnutí volebního práva „vrstvám dosud

³⁹ L. Vojáček: Alois Rašín a ti druzí, oddíl Ferdinand Pantůček – inkarnace právnícké obratnosti.

⁴⁰ J. Werstadt (ed.): Svědectví a dokumenty k historii říjnového převratu v českých zemích, s. 352, viz též L. Vojáček: Alois Rašín a ti druzí, oddíl Ferdinand Pantůček – inkarnace právnícké obratnosti.

nezastoupeným“ a také ke zřízení státní cedulové banky.⁴¹ Stejně tak bylo podle Pantůčka nutné připravit v návrhu předjímané speciální prováděcí zákony.

Shodou okolností to ale nebyl Pantůček, nýbrž Alois Rašín, kdo se stal pro historii autorem nejsledovanější podoby „prvního československého zákona“. Jak Rašín uvádí ve svých pamětech, 27. října 1918 v 8 hodin večer zazvonil v jeho bytě telefon. Z Vídně telefonoval tamní zástupce Národního výboru Vlastimil Tusar a sdělil Rašínovi a jeho ženě Karle, že ho s vědomím císaře navštívil plukovník generálního štábu Maxmilian Ronge a padla slova o kapitulaci. Vzrušení nedovolilo manželům Rašínovým spát. „Seděli jsme se ženou až do rána, přehlížel jsem všechny plány, které jsme dělali, aby se nezapomnělo na nic. Noc rychle utekla.“⁴² Nicméně v průběhu noci stačil Rašín ještě z podkladů připravit legislativní podklad pro vyhlášení samostatného československého státu, a to přímo do Pantůčkova návrhu.

Rašínův návrh prvního zákona byl však ještě 28. října 1918 upraven právníky Václavem Boučkem, Alfrédem Meissnerem a Lvem Winterem⁴³ a následně přepsán Rašínem do podoby, která je uložena v Archivu Národního muzea a jehož faksimile byla publikována již v roce 1924 J. Werstadtem.⁴⁴ Dokument nese i podpisy „Mužů 28. října“ – Antonína Švehly, Aloise Rašína, Jiřího Stříbrného, Františka Soukupa a Vavro Šrobára.⁴⁵ Národní výbor jej jednomyslně na večerní plenární schůzi přijal⁴⁶ a následně telegrafoval síti místních národních výborů, kterým měla připadnout role představitelů nové moci v regionech. Právě tato telegrafovaná verze je vlastně třetí, mírně upravenou verzí recepčního zákona.⁴⁷ Čtvrtou, ještě dále redigovanou verzí je pak text zákona publikovaný pod číslem 11 ve Sbírce zákonů a nařízení státu

⁴¹ F. Hodač: Doklady o přípravách k politickému a hospodářskému převratu, s. 17.

⁴² J. Werstadt (ed.): Svědectví a dokumenty k historii říjnového převratu v českých zemích, část Alois Rašín, s. 339–340. Viz též Alois Rašín – Ladislav Rašín: *Paměti Dr. Aloise Rašína*.

⁴³ Viz A. Klimek et al. (eds.): *Vznik Československa 1918*, dok. č. 170, pozn. č. 1.

⁴⁴ J. Werstadt (ed.): Svědectví a dokumenty k historii říjnového převratu v českých zemích, s. 360 a)–c).

⁴⁵ A. Švehla retrospektivně vzpomínal na chaotické přijímání zákona, kdy o „5 hodině sedm lidí dělalo první zákon“ a teprve dodatečně se k tomu shánělo plénum. Tamtéž, část Antonín Švehla, s. 329.

⁴⁶ Tamtéž, část Alois Rašín, s. 342.

⁴⁷ Národní archiv v Praze, fond Národní výbor, kart. 1.

československého. Parafrázujeme-li Rašínova slova, pak převzetí moci mělo být co nejlépe organizováno, aby se předešlo zmatkům a chaosu, který mohl vyústit v násilí a rovněž zásadní sociální konflikt, a také „aby nenastal bezprávný stav, aby se celá státní správa nezastavila“.⁴⁸ Tomu všemu chtěla česká politická reprezentace předejít. První zákon byl čten na veřejnosti a v divadlech, zveřejnil jej tisk a objevil se na narychlo vytištěných letácích.

K vlastnímu vyhlášení státní samostatnosti je nutno připojit několik vysvětlení. Dne 25. října totiž odjela delegace Národního výboru vedená Karlem Kramářem do Ženevy,⁴⁹ kde ve dnech 28.–31. října 1918 vedla v hotelu Beau Rivage jednání s E. Benešem coby zástupcem exilové vlády a jeho delegací, v níž nechyběl např. Š. Osuský, L. Strimpl či I. Markovič. Mělo tak být zajištěno, že obě reprezentace – domácí i zahraniční – budou při vytváření nového československého státu postupovat společně. Beneš delegaci Národního výboru seznámil s politickými a vojenskými výsledky, kterých zahraniční akce dosáhla, včetně dosavadních mezinárodněprávních a politických jednání. O tom poté čeští a slovenští politici debatovali i vzhledem k podmínkám příměří Dohody s Rakousko-Uherskem. Beneš později vzpomínal: „Zdalo se mi, že pražští delegáti nebyli v řadě otázek dosti orientováni a jisti, pokud se týče názoru na mezinárodní situaci, a že o našich věcech za hranicemi za války měli celkem málo jasné představy.“⁵⁰ Delegace Národního výboru zase informovala o domácí situaci a o stavu příprav na vyhlášení samostatnosti. Jednání se proto týkala právě i budoucí podoby samostatného státu včetně složení vlády a prvních nutných opatření jak „doma“, tak za hranicemi. Beneš měl příležitost seznámit domácí politiky i s Masarykovými úvahami o radikálních demokratických a sociálních reformách. Na těchto jednáních byla také diskutována i otázka formy budoucího státu – tj. zda bude republikou, či zda existují nějaké důvody, proč zachovat

⁴⁸ J. Werstadt (ed.): Svědectví a dokumenty k historii říjnového převratu v českých zemích, část Alois Rašín, s. 342.

⁴⁹ V delegaci byli i J. Preiss, P. Šámal, F. Staněk, V. Klofáč, G. Habrman, A. Kalina, P. Šámal a ředitel Agrární banky K. Svoboda. Zajímavé je, že k výjezdu dostali od rakouských úřadů povolení a pasy. J. Werstadt (ed.): Svědectví a dokumenty k historii říjnového převratu v českých zemích, s. 357.

⁵⁰ Edvard Beneš: *Světová válka a naše revoluce*, s. 385.

formu konstituční monarchie.⁵¹ Podle Beneše, který republiku osobně podporoval, se s touto myšlenkou nejdříve identifikoval sociální demokrat Gustav Habrman (který zároveň prezentoval názor strany na jednokomorový parlament a na nutnost radikálních reforem) a přijali ji i F. Staněk, A. Kalina a V. Klofáč.⁵² V zásadě jediným, kdo na jednáních nepřijal republiku jako formu státu hned a bez rezervy, byl Karel Kramář, jakkoli byly jeho představy o vazbách na carské Rusko, byť reformované, po bolševické revoluci v troskách. Nicméně v jedné z poznámek z jednání Beneš ve svých pamětech uvádí, že i Habrman, který tak aktivně projevoval republikánské cítění, uvedl, že mělo-li by „nás to stát samostatnost, spolkneme i krále“.⁵³ Na jednání se také obě delegace dohodly, že T. G. Masaryk by měl být v novém státě prezidentem (a to i pro mínění spojeneckých států a legionářů)⁵⁴ a že ministerským předsedou bude Karel Kramář. V první vládě měla být zastoupena jak exilová, tak domácí reprezentace, i když definitivní složení bylo ponecháno politickému jednání „doma“, a předpokládalo se cca 14 ministrů. Bylo také zřejmé, že Beneš a Štefánik podrží své resorty. Beneš v pamětech uvádí i předběžnou dohodu na tom, že členem vlády by mohl být, zejména vzhledem k zahraničí a nárokům na historické hranice, jeden zástupce čs. Němců, a to jako obdoba „krajanského ministra bez portfeje“.⁵⁵

Nejdůležitějším výsledkem jednání v Ženevě byl fakt, že Kramářem vedená delegace přijala dne 31. října 1918 prohlášení, v němž plně souhlasila s dosavadní politikou Československé národní rady v Paříži a následně i mezinárodně uznané prozatímní vlády.⁵⁶ Právě zmíněná jednání v Ženevě však způsobila, že když byl dne 28. října 1918 v Praze přítomnou částí předsednictva Národního výboru – výše zmíněnými „Muži 28. října“ – vyhlášován zákon o vzniku samostatného českoslo-

⁵¹ K dokumentům z jednání viz A. Klimek et al. (eds.): *Vznik Československa 1918*, dok. č. 184 a 185.

⁵² E. Beneš: *Světová válka a naše revoluce*, s. 391–392.

⁵³ Tamtéž, s. 392.

⁵⁴ Na to upozornil již Václav Pavlíček: K počátkům a hodnotám československé ústavnosti, s. 151.

⁵⁵ E. Beneš: *Světová válka a naše revoluce*, s. 394–395.

⁵⁶ J. Werstadt (ed.): *Svědectví a dokumenty k historii říjnového převratu v českých zemích*, s. 357.