**25. narozeniny stoleté Ústavní listiny**

**Zdeněk Koudelka**

**Zvláštnosti**

Ústavní listina byla přijata před sto lety, ale má teprve 25. narozeniny, neboť byla schválena v přestupném roce 29. 2. 1920. Účinnost nabyla 6. 3. 1920. Zvláštní je i název Ústavní listina. Mělo ji to odlišit od jiných zákonů. Do doby jejího přijetí se totiž nerozlišovaly zákony na obyčejné a ústavní. Rozlišení zavedla právě až ona. Byla uvozena do právního řádu zákonem č. 121/1920 Sb., byť jako zákon zrušující Prozatímní ústavu byl schválen za požadavku vyšší souhlasu. Nutný byl souhlas dvou třetin přítomných poslanců za přítomnosti alespoň dvou třetin poslanců Národního shromáždění.

Ústavní listina je ústavou demokratického státu. Těleso, které ji však přijímalo, nevzešlo z voleb, což je základ demokratických parlamentů. Poslanci revolučního Národního shromáždění nebyli zvoleni, ale delegováni svými stranami na základě klíče dle výsledků z voleb 1911 v Čechách, na Moravě a ve Slezsku. Zastoupeno bylo i Slovensko, ale ne vždy slovenskými poslanci - poslancem za Slovensko byl i Edvard Beneš.

Též pořadí Ústavní listiny v rámci ústav je uváděno různě. Někdy se lze setkat s tím, že jde o první československou ústavu. Jistě to byla první definitivní ústava. Častěji je však uváděna jako druhá, po Prozatímní ústavě z 13. 11. 1918. Ovšem fakticky je Ústavní listina až ústavou třetí, jelikož počátkem všeho (normativním ohniskem) československého právního řádu je zákon o zřízení samostatného československého státu z 28. 10. 1918. Ale i ten trpí pořadovou nejasností, když byl sice přijat jako první zákon Národním výborem československým, ale ve Sbírce zákonů nového státu zveřejněn až jako jedenáctý.

I konec Ústavní listiny je nejednoznačný. Formálně přestala platit vyhlášením Ústavy 9. května, která pro nesouhlas prezidenta Edvarda Beneše byla vyhlášena až po jeho abdikaci a podpisu předsedou vlády Klementem Gottwaldem i místo prezidenta republiky 9. 6. 1948. Fakticky ji vážný úder zasadil podzim 1938, kdy byly po Mnichovské dohodě přijaty ústavní zákony o autonomii Slovenské země a Podkarpatské Rusi, včetně změny názvu na Česko-Slovensko, a zmocňovací ústavní zákon, který umožnil převést ústavodárnou a zákonodárnou pravomoc na prezidenta a vládu. Došlo k politické proměně a nástupu autoritativních prvků především na Slovensku a Podkarpatsku.

Dalším hřebíčkem do rakve bylo vyhlášení Protektorátu Čechy a Morava 16. 3. 1939, byť formálně k zrušení Ústavní listiny nedošlo, pokud ji šlo v nových poměrech užít i nadále. K Ústavní listině se hlásilo i naše exilové zřízení v Londýně, ale fakticky ji nešlo naplnit a veškerou moc měl v rukou prezident republiky Edvard Beneš. Po osvobození sice Ústavní listina oživla, ale za jiných podmínek. Nebyl obnoven Senát, Slovensko mělo autonomii skrze Slovenskou národní radu a Sbor pověřenců a praktická politika byla jiná. Zrušení Ústavní listiny Ústavou 9. května bylo jen úřední prohlášení smrti právního předpisu, který byl již dlouho ve stádiu smrti klinické.

**Vzor**

Vzorem pro Ústavní listinu byla ústava třetí Francouzské republiky. Je to patrné v jejím centralismu, chápání státu jako unitárního ve formě parlamentní republiky a v poměrném způsobu voleb poslanců. Někdy se uvádí, že vzorem mohla být i Ústava Spojených států amerických, ale s ústavou americké federální prezidentské republiky s většinovým volebním systémem mnoho společného nemá. Společné dědictví francouzské a americké ústavy lze nalézt v právech a svobodách člověka. Šlo o úpravu, kterou dnes známe z Listiny základních práv a svobod. Na druhé straně Ústavní listina zakotvovala pro všechny způsobilé občany (tedy i ženy) brannou povinnost. Branná povinnost byla provedena zákonem, kde již ženy vojenské službě nepodléhaly.

**Demokracie**

Ústavní listina je klasickou ústavou parlamentní republiky. I dnes by mohla podle ni fungovat demokratická centralizovaná republika. Dokonce se z kruhů poúnorové emigrace, ozývalo po listopadu 1989 doporučení, že by nejlepší bylo tuto ústavu znovu oživit. To však bylo nereálné, jelikož federalizace Československa vytvořila tak zásadní státoprávní odlišnost, že obnovení platnosti Ústavní listiny bylo nemožné. Sama vůbec nepočítala s federálním charakterem státu. A představa, že by se Československo vrátilo do formy unitárního státu, byla mimo realitu doby. Ovšem nutno podotknout, že i ústavní úprava a praxe v habsburské monarchii byla parlamentní s dělbou moci a rozvinutými politickými stranami, což byl předpoklad pro parlamentarismus první Československé republiky.

U volených vrcholných orgánů zaujme délka jejich funkčního období. Prezident byl volen na 7 let, senátoři na 8 a poslanci na 6 let. Zvláště šestileté funkční období poslanců je dnes nezvyklé. Na druhé straně tak stát netrpěl přemírou voleb, jak je tomu dnes. Ve skutečnosti se konaly volby do Národního shromáždění jako celku, protože prezident mohl rozpustit i Senát, což využil vždy, když se měly konat poslanecké volby. Tím podpořil obdobné složení obou komor volených v témže čase.

**Výkonná moc**

Výkonnou moc měl parlamentem volený prezident republiky a vláda. Rozhodnutí prezidenta byla podmíněna kontrasignaci člena vlády, ale jmenoval vládu a mohl předsedat vládě. Nikdy se nestalo, že by člen vlády odmítl kontrasignovat prezidentovo rozhodnutí. Značná moc prezidenta se ukázala v době mnichovské krize, kdy vláda přijímala zásadní rozhodnutí na Pražském hradě za předsednictví prezidenta. Síla prezidenta i vlády byla podpořena tím, že vláda nemusela po svém zvolení získat důvěru parlamentu, ale Poslanecká sněmovna ji mohla vyjádřit nedůvěru. To prezidentovi umožňovalo praxi úřednických (prezidentských) vlád, které neměly důvěru Poslanecké sněmovny, ale ani jim nevyslovila nedůvěru. Ústavní listina ponechávala prezidenta ve funkci i po uplynutí jeho funkčního období až do zvolení nového, což umožnilo setrvat prezidentu Benešovi ve funkci po celou dobu války.

Prezident měl i právo veto vůči zákonům. Jeho veto mohlo Národní shromáždění přehlasovat. V případě zákonů Sněmu Podkarpatské Rusi však bylo absolutní.

**Zákonodárná moc**

Zákonodárnou moc mělo dvoukomorové Národní shromáždění složené z 300 poslanců a 150 senátorů. Vzhledem k tomu, že volby byly v jeden čas a podle poměrného systému, bylo obdobné složení obou komor. Stranické špičky kandidovaly do Poslanecké sněmovny a Senát tak byl politicky slabý. Národní shromáždění byl jediný zákonodárný orgán, když země o svou zákonodárnou pravomoc přišly již v roce 1918 a Sněm Podkarpatské Rusi nebyl ustaven. Teprve ústavní zákony o autonomii Podkarpatské Rusi a Slovenské země daly zákonodárnou pravomoc i jejím sněmům. Jestliže Národní shromáždění nezasedalo, přecházela zákonodárná působnost na jeho Stálý výbor, jenž mohl vydávat opatření s mocí zákona. Využilo se jich například při přivtělení území Vitorazska a Valticka v roce 1920 a při řešení pomnichovské situace 1938.

**Soudní moc**

Ústavní listina výslovně uváděla Nejvyšší soud (sídlil v Brně), zmiňovala i správní soudnictví a jeho nejvyšší celostátní stolici, byť přímo nehovořila o Nejvyšším správním soudu se sídlem v Praze, který byl zřízen obyčejným zákonem a navázal na tradici rakouského Správního soudního dvora ve Vídni.

Československo zakotvilo jako první stát na světě v uvozujícím zákonu k Ústavní listině Ústavní soud (sídlil v Praze) s mocí rušit pro neústavnost obyčejné zákony. K prvenství se hlásí i Rakouská republika, která sice přijala svou ústavu s Ústavním soudem až 1. 10. 1920, ale rychle začal působit, zatímco Československu se to povedlo až v listopadu 1921. Dřívější Ústavní soud v Rakousku vznikl již roku 1919, ale šlo jen o přejmenování dosavadního Říšského soudu, který neměl základní pravomoc ústavního soudnictví - rušit neústavní zákony.

Československo a Rakousko stály u zrodu ústavního soudnictví, protože vytvoření zvláštních ústavních předpisů a jejich nadřazenost nad obyčejnými zákony je spjato s velkými ústavními právníky - moravským Františkem Weyrem a rakouským Hansem Kelsenem. Ústavní soud chránil ústavní předpisy před jejich narušením obyčejnými zákony Národního shromáždění i Sněmu Podkarpatské Rusi. Povinně přezkoumával zákonná opatření Stálého výboru Národního shromáždění.

**Centralizace**

Ústavní listina budovala stát jako centralistický. Vůbec nezakotvovala územní samosprávu a územní organizaci, ale na nižší články se dívala jen jako na nižší správní úřady. Územní organizace byla ponechána obyčejnému zákonu. Bylo zachováno rozdělení státu na země, ale zbavených podstatných pravomocí. Byly to již jen stíny bývalých korunních zemí z dob monarchie. Sám prezident Beneš komentoval přepjatý československý centralismus v roce 1938 slovy: *"...jsme centralističtější než Rakousko a Němcům vlastně nedáváme ani to, co jsme v Rakousku měli my sami"*[[1]](#footnote-2).

Zbytečně tvrdý centralismus pociťovali převážně Slováci jako zradu příslibů slovenskému americkému exilu v Clevelandské dohodě z 22. 10. 1915, která hovořila o federaci, i Pittsburské dohodě z 30. 5. 1918, která se již spokojovala s autonomií Slovenska. Přepjatý centralismus státu se projevil nedobře v době ohrožení státu Německem. To, že Ústavní listiny nezachovala práva zemí v rozsahu, které korunním zemím dávala ústava předlitavská, byla chyba. Taková práva by Slovensko, které za Uherského království nemělo práva žádná, uvítalo a byla by naplněním Pittsburské dohody.

Zvlášť bolestnou lze vnímat úpravu autonomie Podkarpatské Rusi v Ústavní listině. Její ústavní úprava byla dostatečná a zaručovala autonomii. Ve skutečnosti však byla realizována až po Mnichovu 1938. Tento bod ukazuje, že centrální moc v Praze se nechtěla oslabit i za cenu, že nebude respektovat vlastní ústavu a vytvoří vnitropolitické komplikace pro trvání státu. Formálně byl sice zřízen guvernér Podkarpatské Rusi jako nejvyšší představitel této země jmenovaný prezidentem na návrh vlády. Ale byl to pouhý reprezentant, když skutečnou správní moc vykonával jeho viceguvernér, který stál v čele zemského úřadu jako zemský prezident a ani nebyl z Podkarpatska, ale z Čech nebo Moravy. Sněm Podkarpatské Rusi pak nebyl zvolen po celou dobu první Československé republiky a ustavil se až po realizace autonomie za druhé pomnichovské Československé republiky na základě nedemokratických voleb jedné proukrajinské kandidátní listiny.

**Jazykový zákon**

Ve stejný den jako Ústavní listina byl přijat jazykový zákon č. 122/1920 Sb., který byl prohlášen za součást Ústavní listiny, byť to byl formálně samostatný zákon. Předtím byly zemskými jazyky v Čechách čeština a němčina. Na Moravě se v 19. st. nazýval místní slovanský jazyk jako jazyk moravský. Je-li moravština domácí označení češtiny či svébytný jazyk, úřady neřešily a označovaly instituce užívající moravštinu-češtinu jako slovanské. Dalším jazykem Moravy byla němčina. Na Opavsku, i v pruské části, byla užívána němčina a moravština. Místní moravštinou argumentovalo Československo jako důvodem pro připojení pruské části Opavského vévodství, což se zčásti stalo roku 1920 (Hlučínsko). Jinak byla ve Slezsku dominantní němčina a na Těšínku významná polština. Na Slovensku se užívala slovenština a maďarština. Jazykový zmatek byl na Podkarpatsku, kde probíhal spor, zda místní jazyk je dialektem ruštiny, ukrajinštiny či jazyk rusínský, a Židé mluvili jidiš, významně byla užívána i maďarština.

Jazykový zákon zřídil státní jazyk československý s variantami českou a slovenskou, což byl důsledek politiky jednotného státotvorného československého národa. Zákon umožňoval užívání jazyků menšin tam, kde měly aspoň 20% obyvatel, a přijetí zvláštního jazykového zákona Sněmem Podkarpatské Rusi. Od roku 1926 rovnost české a slovenské varianty českoslovenštiny vedla ke střídání českých a slovenských bankovek. Až do zániku Československa byl na 20, 100, 1000 koruně text český a na 10, 50, 500 koruně slovenský.

Jazykový zákon byl zrušen Ústavou 9. května 1948. Po odsunu Němců, postoupení Podkarpatské Rusi Sovětskému svazu a snížení počtu Maďarů na Slovensku výměnou obyvatel nebyla potřeba jazykového zákona. Jazykové právo je významné v jazykově smíšených státech, kdy se vedle úředního jazyka užívají jiné jazyky. Je-li jazykově stát jednotný, netřeba zvláštního jazykového zákona, jelikož se přirozené užívá jeden jazyk.

1. Václav Kaška: Republika malá, ale naše! *Tajemství české minulosti* č. 78/2019, 8. 2. 2019, ISSN 1804-2260, s. 13. [↑](#footnote-ref-2)