

Sukcesorství československého státu a recepční zákon č. 11 z r. 1918.

František W e y r.

Obecně známý jest názor našich nejvyšších soudů, že československý stát nestal se beze všeho nástupcem (sukcesorem v práva a závazky) starého státu rakouského. Podle názoru nejvyššího soudu na př. „stát náš zásadně odmítl stanovisko, jako by bez dalšího stal se přejímatelem závazků býv. mocnářství rakousko-uherského z doby před státním převratem, jichž sídlo bylo by území, nyní výsostné moci Československé republiky podrobené . . . Převzetí musí kotviti v dohodě zúčastněných států, až k ní svého času dojde“ (nález z 31. XII. 1919, Rv I 587, 19; Vážný obč. 353). V nálezu z 9. X. 1923 Rv I 729/23; Vážný obč. 3008 praví se, že „nový stát československý vznik svůj děkuje převratu, kterýmž výrazem jest řečeno vše; vznikl stát ten proti vůli a moci býv. státu rakousko-uherského, přímo sám ze sebe, z vlastní vůle a moci československého národa tím, že národ tento ujal se svrchovanosti na svém historickém území, jak to také ve smlouvě mezi čelnými mocnostmi spojenými . . . a Československem ze dne 10. IX. 1919, č. 508 Sb. z. a n. velmi zřetelně uznáno a již fakt tento vylučuje jakékoliv právní nástupnictví, přechod jakýchkoliv závazků s předchozího držitele jeho území, neboť tento předchůdce v držbě není jeho autorem v právu, nový stát neodvozuje svou svrchovanost od něho, nenabyl jí převodem derivativně, nýbrž originárně, reokupací svých historických práv.“ Podobně argumentuje i nejvyšší správní soud: „Stát československý nevstoupil již pouhou skutečností, že vznikl na území býv. mocnářství rakousko-uherského, v majetkově-právní závazky bývalého mocnářství vůči osobám, jež k němu stály ve veřejném poměru služebním“ (nález z 5. XII. 1921, č. 11.322; Bohusl. adm. 1041), a dále: „Dnem 28. října 1918 vstoupil v život stát československý jako úplně samostatný stát, který není v žádné kontinuitě se současně zaniklým státem rakousko-uherským. Čs. stát nesukcedoval tudíž v právní postavení zaniklého státu. Nárok na plnění závazků zaniklého státu . . . mohl by podle toho proti čs. státu vzniknouti a uplatňován býti jen tehdy, kdyby byl stát čs. závazným způsobem projevil

vůli, že přejímá buď všeobecně nebo za určitých podmínek veřejnoprávní závazky majetkového obsahu, plynoucí z veřejné služby u zaniklého státu rakousko-uherského". (Nález ze 27. III. 1922, č. 13.597/21; Bohusl. adm. 1253.)*)

Argumentaci, které zde oba nejvyšší soudy užívají, lze povšechně nazvatí politickou. S tohoto politického hlediska jest nesporno, že československý stát vznikl z vlastní vůle a zároveň přímo pr o t i vůli ústředních velmocí, zejména Rakousko-Uherska, že tedy v tomto smyslu nemůže býti československý stát považován za nějakého sukcesora rakousko-uherského mocnářství, ve kterého by se toto bylo tím či oním způsobem „změnilo" a to tak, že by identita změnivšího se státu byla zachována. Politicky znamenal tedy vznik československého státu a ostatních nástupních států úplné zničení a zánik bývalé monarchie.

Alé ani s hlediska j u r i s t i c k é h o nelze v československém státě spatřovati nějakého „pokračovatele" bývalé rakouské monarchie, poněvadž není mezi právním stavem před převratem (28. X. 1918) a po něm žádné p r á v n í k o n t i n u i t y. Československý právní řád není v žádném juristickém (normativním) vztahu ke starému rakouskému a má své vlastní ohnisko (zákon č. 11/1918; viz k tomu é Československé právo ústavní, str. 81). Nedostatek této právní kontinuity ve smyslu f o r m á l n í m (a contr. obsahovém) znamená tolik, jako r e v o l u c i ve smyslu normativním (a contr. politickém). Je myslitelné — teoreticky aspoň, i když ne politicky — že by československý stát byl vznikl i cestou jinou a to tak, že by právní kontinuita (ve smyslu formálním) mezi novým a starým státem byla zůstala nedotčena, což by se bylo mohlo státi jen tím způsobem, že by změna poměrů byla nastala podle předpisů rakouské ústavy z r. 1867, t. j. změnou této ústavy, která by se ovšem v tomto případě rovnala jejímu zániku: platnou abdikací panovníka, zrušením kompetence říšské rady a ústředních úřadů rakouských vzhledem k území československému, ústavním zmocněním Národního výboru k vydání nové ústavy pro toto území atd. To vše se však ve skutečnosti nestalo. Národní výbor byl — v z h l e d e m k r a k o u s k é ú s t a v ě z r. 1867 — usurpátorem a jeho státotvorný počín ze dne 28. října 1918 (zákon č. 11/1918) nemůže býti s h l e d i s k a t ě t o ú s t a v y jinak kvalifikován než jako velezrada. Kdo jej takto kvalifikuje, zů-

*) Citováno z P e š k y, Československá ústava I., str. 102.

stává státi na stanovisku staré rakouské ústavy; kdo v něm shledává státotvorný čin, opouští nutně toto stanovisko a zaujímá jiné, na něm nezávislé, s něhož t ý ž akt jeví se jako nastolení nového ústavního ohniska a vznik nového právního řádu (roz. československého), který následkem oné změny stanoviska není v žádném normativním vztahu k ohnisku a právnímu řádu dřívějšímu (ústavě z r. 1867) a starorakouskému právnímu řádu.

Tvrzení shora citovaných judikátů, že „stát náš zásadně odmítl stanovisko, jako by bez dalšího stal se přejímatelem závazků bývalého mocnářství rakousko-uherského“, že fakt převratu „vylučuje jakékoliv právní nástupnictví, přechod jakýchkoliv závazků z předchozího držitele jeho (t. j. československého státu) území“, že „stát československý nevstoupil již pouhou skutečností, že vznikl na území bývalého mocnářství rakousko-uherského, v majetkově-právní závazky bývalého mocnářství...“, že „československý stát nesukcedoval v právní postavení zaniklého státu“ — bylo by tedy správné, kdyby nebylo výslovného ustanovení v právním řádě československém, které prohlašuje zásadu přímo opačnou, t. j. povšechné sukcesorství československého státu (jako právního subjektu) v právní posici bývalého rakouského státu, pokud jde o území a obyvatelstvo, přináležející onomu. Tímto ustanovením jest zákon ze dne 28. října 1918, č. 11 Sb. z. a n. (t. zv. recepční), který ve svém článku 2. stanoví, že „veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti“.

Tázeme-li se, jaký význam mělo toto ustanovení pro československý stát jako právní osobu, zúčastněnou v nesčetných konkrétních právních poměrech (buď jako zavázaný nebo oprávněný subjekt), nebudeme s odpovědí na pochybnostech: znamená patrně, že ve všech těchto právních poměrech nastoupil na místo dřívějšího státu rakouského stát československý a to znamená tedy dokonalé právní sukcesorství či nástupnictví tohoto. Vždyť to jest právě účelem „recepčního zákona“, jak se právem zákon z 28. října 1918 č. 11 nazývá, kterýžto účel nadbytkem ještě výslovně v úvodu zákoná jest uveden: „Aby zachována byla souvislost dosavadního právního řádu se stavem novým, aby nenastaly zmatky a upraven byl nerušený přechod k novému státnímu životu...“ Těmto „zmatkům“ nebylo by zabráněno, kdyby bylo správné, co obsaženo jest v tvrzení shora citovaných judikátů.

Kdo by chtěl tvrdit, že předpis čl. 2. recepčního zákona dá se

smířit se stanoviskem oněch judikátů, musel by předpis ten velmi nesprávně vykládat, a to tak, že by se domníval, že je možno recipovat sice t. zv. objektivní právo, t. j. obecné normy (zákony a nařízení), nikoliv však zároveň i právo subjektivní, t. j. konkrétní právní poměry (druhotné normy), na základě onoho objektivního práva vzniklé. Byli-li na př. recepčním zákonem recipován občanský zákon, byly tím recipovány, t. j. v další platnosti zachovány všechny subjektivní právní poměry (smlouvy atd.), před 28. říjnem vzniklé a v době převratu ještě platné. Jak by pak přišli k tomu kontrahenti, jejichž protikontrahentem byl starý rakouský stát, aby právě jen oni se svými subjektivními nároky vyšli naprázdno, a to jen proto, že by československý stát vzhledem k svému revolučnímu vzniku odmítal jakékoliv právní nástupnictví po starém státu? To, co platí o občanském zákoně, platí o všech ostatních zákonech, recipovaných zákonem č. 11/1918. Neboť jeho recepční klausuli dlužno vykládati co nejdříve: nejen „zemské a říšské zákony a nařízení“ byly recipovány, nýbrž celý, dnem 28. října 1918 platný rakouský právní řád, t. j. celé t. zv. objektivní právo rakouské resp. uherské (dvorní dekrety, císařské reskripty, statuty, řády atd.) a s ním, jak již řečeno, i všechny konkrétní právní poměry (subjektivní oprávnění a závazky), na jeho základě založené. Neboť jen tak dalo se zabrániti „zmatkům“, o nichž se zmiňuje úvod k recepčnímu zákonu. Kdyby byl zákon chtěl z recepce vyloučit všechny právní poměry, v nichž zúčastněn byl starý rakouský stát, byl by patrně musel podobnou dalekosáhlou zásadu výslovně stanovit, což ale, jak známo, neučinil. A kdyby je byl vyloučil, musel patrně — z důvodů povšechné slušnosti — vyloučit nejen sukcesorství československého státu, pokud šlo o jeho povinnosti (závazky), plynoucí z oněch právních poměrů, nýbrž i jeho případná oprávnění (subjektivní nároky) — a je otázka, zdali by tím zájmům jeho (nehledíc ani ke shora zmíněným „zmatkům“) bylo zvláště poslouženo.

Je zajímavé, že se právní praxe ve své celistvosti názorů oněch judikátů nijak nedržela. Nikdo nepochyboval a nepochybuje o tom, že v normálních případech (na př. při různých smlouvách služebních, dodávkových a j.) československý stát skutečně nastoupil na místo bývalého rakouského státu a zejména československý stát sám toto nástupnictví nijak nepopíral. Pochybnosti vznikly teprve, když otázky zde projednávané dotkly se mírové smlouvy, a to způsobem velmi nejasným a právnícky nedokonalým. Článek 203. smlouvy St.-Germainské

(č. 507/1921 Sb.), který jedná o repartici dluhu „bývalé vlády rakouské“, má ve svém předposledním odstavci následující, velmi dalekosáhlé a těžce srozumitelné ustanovení: „Vláda rakouská bude samojediná odpovědna za všechny závazky sjednané před 28. červencem 1914 bývalou vládou rakouskou, mimo závazky z papírů rentových, bonů, obligací, hodnot a bankovek, o kterých se tato smlouva zmiňuje výslovně.” (Francouzský text zní: „Le Gouvernement autrichien sera seul responsable de tous les engagements contractés antérieurement au 28. juillet 1914 par l'ancien Gouvernement autrichien, autres que les engagements représentés par des titres de rente, bons, obligations, valeurs et billets expressément visés au présent Traité.”) Nelze se zde pouštět do detailního výkladu jeho, ale tolik zdá se nám jisto, že těmito „všemi závazky” mohou rozumně býti míněny jen takové závazky, o kterých mírová smlouva jedná nebo kterých se dotýká, a ne snad všechny závazky v ů b e c. Není přece myslitelné, aby tímto ustanovením mírové smlouvy měl na př. býti odkázán truhlář, který sjednal s bývalou vládou rakouskou před 28. červencem 1914 dodávku nábytku do státního úřadu, nyní na československém území se nacházejícího, se svou pohledávkou na tuto vládu! Jaký smysl by mělo, kdyby mírové smlouvy, uzavřené mezi skupinou vítězných států s poraženým Rakouskem, chtěly poškozovati č e s k o s l o v e n s k é státní občany, společnosti nebo korporace v jejich nárocích vůči státu, kterým bylo do 28. října 1918 Rakousko a od tohoto dne stalo se Československo? Z jakého rozumného důvodu byly by chtěly poskytovati československému státu tak dalekosáhlou výhodu vůči jeho v l a s t n í m občanům, společnostem a korporacím normy, které upravují právní poměry poraženého státu vůči státům vítězným, jako jest mírová smlouva Saint-Germainská? Není tedy zajisté přípustno domnívati se, že čl. 203. této mírové smlouvy chtěl částečně derogovati obecnou recepci, stanovenou zákonem 28. října 1918, č. 11.

Konfuse, která nastala nejasným a nepřiléhavým zněním shora citovaného posledního odstavce č. 203 smlouvy Saint-Germainské, byla ještě zvýšena tím, že jeho obsah byl převzat do československého zákona ze dne 23. června 1926, č. 156, který ve svém § 1. praví:

„Československý stát není ničím povinován ze závazků vzniklých úmluvami vlád bývalého Rakouska, bývalého Uherska a bývalého mocnářství Rakousko-Uherského nebo jejich orgánů, pokud nejde o závazky, o kterých se mírové smlouvy zmiňují vý-

slovně, jako jsou závazky z papírů rentových, bonů, obligací, hodnot a bankovek.”

„Rovněž není československý stát ničím povinován ze závazků vzniklých státům jmenovaným v 1. odstavci z jiných skutečností.”

„Ustanovení 1. a 2. odstavce platí obdobně o závazcích vzniklých říši Německé a německým státům.”

Zde dokonce vypuštěno časové omezení, které stanoví čl. 203. smlouvy Saint-Germainské („p ř e d 28. červencem 1914”), takže náš truhlář, který by byl dodal svůj nábytek dne 27. října 1918, nebyl by za něj podle tohoto ustanovení mohl nic požadovati od státu československého (vlády československé), jelikož svou smlouvu sjednal „s vládou bývalého Rakouska”! Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 156/1926 (tisk 68, senát Nár. shrom., 1926, II. vol. obd., 2. zas.) sice opatrně prohlašuje, že „předmětem tohoto zákona je provedení ustanovení předposl. odstavce čl. 203 a posled. odstavce čl. 205 mírové smlouvy Saint-Germainské a obdobných odstavců čl. 186 a 188 mírové smlouvy Trianonské”, ale z vlastního textu zákona (viz výše) takové omezení nijak se nepodává. V něm vyskytuje se opět onen nejasný obrat „závazků vzniklých ú m l u v a m i vlád bývalého Rakouska” (v čl. 203 mírové smlouvy Saint-Germainské mluví se o „z á v a z c í c h, sjednaných bývalou vládou rakouskou” — francouzsky: „les engagements contractés par l'ancien Gouvernement autrichien”), kterým nelze jinak rozuměti, než jako závazkům ze s m l u v. V tom případě znamenalo by ale ustanovení zákona č. 156/1926 tolik, jako dodatečné částečné zrušení recepce stanovené zákonem č. 11/1918, tedy něco, co zákon ten p r o k a z a t e l n ě (viz shora citovanou motivovou zprávu) vůbec neměl v úmyslu. Recepční zásada, stanovená povšechným recepčním zákonem č. 11/1918 byla by pak, kdyby skutečně modifikována byla ustanovením § 1. zákona č. 156/1926, tato: Všecky rakouské obecné normy (prvotní a druhotné), platné v okamžiku převratu — 28. října 1918 — platí dále a následkem toho i všecky konkrétní (individuální, subjektivní) závazky a oprávnění, s jedinou výjimkou těch závazků (a contr. oprávnění!), které tížily bývalý rakouský stát jako p r á v n í s u b j e k t z a v á z a n ý. Tyto závazky zanikly by zánikem bývalého státu rakouského ú p l n ě, poněvadž — podle teorie, hlásané shora citovanými judikáty — československý stát nevstoupil na místo bývalého státu rakouského a není tu tedy vůbec žádného z a v á z a n ě h o subjektu. A zásada ta platila

by zcela bez ohledu na to, kdo byl při tom subjektem oprávněným: zda nějaký cizí stát, nebo nějaký občan cizího státu či občan tuzemský, nebo právnická osoba tuzemská! Podle zákona č. 156/1926 nebylo by lze ani tvrditi, že by ony politování hodné oprávněné subjekty byly se svými požadavky odkázány na nově vzniklý rakouský stát (republiku), poněvadž o tom nemá žádného ustanovení (na rozdíl od mírové smlouvy).

Mám za to, že všechny argumenty, jak mravní, tak interpretační, mluví proti takovému nemožnému výkladu a že právní situace jest naopak tato: Recepční zákon č. 11/1918 zcela jasně a zřejmě stanoví povšechné právní sukcesorství československého státu v právní pozici bývalého státu rakouského, a to jak co do konkrétních závazků, tak oprávnění. To musí bezpodmínečně platit zejména ve všech případech, ve kterých jde o závazky vůči tuzemským právním subjektům (ať fysickým osobám nebo společnostem či korporacím).

Jak jsem již shora naznačil, jest, resp. byl tento názor communis opinio naší právní praxe přes teoretické názory shora citovaných judikátů o způsobu vzniku československého státu (revolucí, válkou, z vlastní vůle a pod.). Nikdo o tomto sukcesorství nepochyboval, resp. nepochybuje, pokud jde (šlo) o normální závazky — „normální“ jak svým vznikem (na př. soukromou smlouvou nebo ex lege), tak svým rozsahem (roz. finančním). Domnívám se, že odpovídalo by důstojnosti československého státu, aby se ani v případech mimořádných — „mimořádných“ zejména v druhém právě naznačeném smyslu — odkazem na revolučnost svého vzniku, jakož i na pochybné ustanovení mírových smluv a zákona č. 156/1926 svým závazkům, třeba by byly finančně tíživé, nevyhýbal.