Česko-slovenská ústava z r. 1920 a její francouzský vzor.

(Torso.)*

František W e y r.

Dělati zbrusu novou ústavu pro stát zbrusu nový patří mezi nejvzácnější legislativní úkoly. Během století stane se jednou, že k takové práci bývají povoláni praktičtí politikové a právníci. To stalo se nám, kteří jsme budovali česko-slovenské ústavodárné dílo v letech 1918—1920. Vznikl nový politický útvar státní, který si vyžádal právní organisace: ústavu a právní řád. S hlediska legislativní techniky byla naše posice snad ještě obtížnější než francouzských ústavodárců ve velké revoluci na rozhraní XVIII. a XIX. století. Neboť tito pouze reformovali — byť i velmi revolučně — Francii, která zde byla již dříve a měla zůstati i dále. Jejich úkol jest pouze s hlediska p o l i t i c k é h o srovnatelný s naším: to, co bylo stvořeno, nenavazovalo na dřívější politický stav; tu i tam byla revolučním činem přerušena formální kontinuita s minulostí (viz mé Česko-slovenské ústavní právo, str. 16). Z teoreticky a autoritářsky zabarvené monarchie měla se státi demokratická republika, ovládaná ústřední politickou ideologií a svrchovaností lidu. Lid jako suverén měl nastoupiti na místo dřívějšího svrchovaného zeměpána.

*) To, co následuje, bylo napsáno na jaře 1938, kdy nemohl nikdo tušiti, kam v poměrně krátké době dospěje československá republika. Chtěl jsem v tomto pojednání vylíčiti podrobněji důsledky, které pro ústavu československou měl náš přespřílišný, obecně známý a uznávaný obdiv pro francouzský vzor. Zejména chtěl jsem ukázati, že jsme z ovzduší francouzského převzali ke své škodě základní nedůvěru k silné a samostatné administrativě (výkonné moci). V této souvislosti byl bych pak poukázal i na vliv, který v politické praxi vykonával námi zvolený princip poměrného zastoupení v právu volebním, jejž jsme sice přijali, nikoliv však do důsledků vybudovali, a který způsobil neoficiální vládu politických stran, právním řádem neorganisovaných. Dnes — po tragickém osudu, jenž stihl náš stát — nutno doznati, že nekritické napodobení francouzského vzoru na jedné straně a polovičaté zavedení proporcionality na straně druhé nám neprospělo. — Stojíme těsně před ústavní reorganisací naší republiky a v tomto okamžiku není ani času, ani chutě k původně zamýšlenému podrobnějšímu výkladu; proto odevzdávám svůj článek veřejnosti jako torso.

Leden, 1939. F. W.

Revoluční ústavodárci vypůjčují si zpravidla politické ideologie odjinud. Jejich předchůdci v tomto smyslu bývají buď jiní praktičtí ústavodárci, nebo teoretičtí myslitelé. Podíl, jímž oba tito činitelé k novému dílu přispívají, bude různý podle toho, kolik dřívějších praktických zkušeností může nový ústavodárce použíti. Velká francouzská revoluce rozhodně těžila více z myšlenkového fondu politických spisovatelů — vzpomeňme jen Montesquieua, Rousseaua, Voltaira a jiných — než ze zkušeností dřívějších praktických ústavodárců. Naše revoluce držela se naproti tomu spíše bezprostředních vlivů cizích ústavodárných počinů. Pokud je o povšechnou politickou ideologii, stala se jí francouzská ústava z r. 1875 vzorem.

Tážeme-li se, proč byla jako vzor vybrána právě tato ústava a ne jiná, jí ideově blízká, nelze příčinu této volby shledávati pouze v našem přesvědčení o naprosté znamenitosti vzoru. Že nám Čechům v bývalém Rakousku imponoval d u c h s v o b o d y, který vanul z francouzské parlamentární demokracie, jest přirozeno. Nevadilo nám při tom, že poslední dosud platná ústava francouzské republiky z r. 1875 neměla vlastně v druhém desítiletí XX. století ještě dostatečně času, aby se prakticky osvědčila a ukázala své nepopiratelné přednosti. Nevadilo nám — jako ostatně stejně ani Francouzům —, že ani velká francouzská revoluce z r. 1789, tak bohatá novými politickými ideami, nedovedla vlastně v praxi vytvořiti nic stálého. Od r. 1789 střídaly se ve Francii ústavy a státní formy jako v kaleidoskopu. Původní republikánská svoboda vzala příchodem Napoleonovým velmi brzy za své a příčinu této brzké zkázy nelze, jak mám za to, spatřovati pouze v náhodném objevení se mimořádné postavy velkého dobyvatele a státníka, poněvadž zůstává otázkou, zdali by praktičtější a života schopnější republikánská ústava nebyla bývala s to zameziti onen příchod. Spornou otázkou naproti tomu vůbec není, že ústavy před Napoleonem vůbec nedovedly uspokojivě rozřešiti základní politický problém p o m ě r u m e z i t. z v. v ý k o n n o u a z á k o n o d á r n o u m o c í. Revoluční ideologie stranila příliš zákonodárnému orgánu na úkor jen poněkud s a m o s t a t n ě j š í moci výkonné (vlády), ve které mnozí revolucionáři shledávali — vědomě nebo nevědomě — zbytky dřívější nenáviděné moci monarchistické. Tak stalo se, že dřívější teror, vykonávaný absolutními a neomezenými panovníky z rodu Bourbonského, změnil se v daleko horší a krvavější teror k o n v e n t u několika lidí, kteří po násilné smrti královně posílali se navzájem na guillotinu. Byl to teror, vykonávaný lidmi, kteří se považovali — podobně jako dřívější králové — sami (a nikoliv již bezmocný lid) za suverény. Tento teror stal se lehkou kořistí vítězného generála,

který za sebou měl armádu a následkem své popularity skutečnou nejsilnější moc ve státě. Politickým převratům napomáhala nemálo skutečnost, že ani v dobách původního Národního shromáždění (Assemblée national constituante) ani později za působnosti Zákonodárného shromáždění (Asmblée nationale législative) a Národního konventu (Convention nationale) neměl stát vedle těchto svou podstatou zákonodárných orgánů žádnou skutečnou vládu a že se proti ustavení takového jen poněkud samostatnějšího výkonného orgánu orgán zákonodárný velkou většinou svých členů vždy vzpíral. Neexistentní oficielní vládu vykonávali následkem toho neoficielní diktátoři, zejména Robespierre, který byl nakonec revoltujícím shromážděním zatčen a popraven (9. thermidor 1794). Nyní konečně — však již pozdě — přikročeno ke změně ústavy, kterou vedle dvoukomorového zákonodárného orgánu nastoleno bylo pětičlenné direktorium, které udrželo se při životě pouze 4 roky (1795—1799) a ustoupilo následkem mezinárodních politických obtíží, domácích nepokojů a vojenských úspěchů Bonapartových konsulátu. Po konsulátu následovalo (1804) první císařství, které trvalo 10 let a bylo vystřídáno první Bourbonskou restaurací (1814) a po krátkém intermezzu napoleonském nastoupila druhá Bourbonská restaurace. (1815—1830). Červencová revoluce nastolila panovníka z rodu Orleánského (Ludvík Filip, 1830—1848). Roku 1848 nastoupila místo monarchie druhá republika, která trvala 4 léta a byla r. 1852 vystřídána druhým císařstvím (1852—1870). Tato monarchie vystřídána byla opět r. 1871 třetí republikou, která trvá dodnes.

Novější ústavní dějiny státu francouzského poskytují tudíž od r. 1789 obraz velmi měnlivý a nestálý. Revoluce, státní formy a převraty střídají se téměř neustále a nelze tvrditi, že francouzské ústavní instituce měly dosti času k praktickému osvědčení. To platí zajisté i o poslední, poměrně nejdelší fázi ústavního vývoje, která se začíná ústavou z r. 1875 a trvá až dodnes, tedy něco přes šedesát let, což pro státní ústavu není právě mnoho. Ten, kdo zpovzdálí pozoruje pohnuté a neklidné politické dějiny Francie od r. 1789, musí se proto obdivovati národu, který přes stálé změny a politické převraty, jež prožíval, přece udržel své státní zřízení po celou dobu bez dalších pohrom. Bylo by ale asi ukvapené, kdybychom z této skutečnosti chtěli usuzovati na znamenitost ústavních institucí francouzských. Jejich stálé změny a otřesy ukazují naopak, že národ, kerý je bez konečné pohromy snese, musí míti — s hlediska politického — znamenité vlastnosti, a že stát, který přes ústavní experimenty, jež se na jeho organismu provádějí, nezanikne, musí míti zvlášť silnou politickou životnost. V daném případě bude

asi nejhlavnější složkou této životnosti jeho vzácná národnostní jednolitost.

Od r. 1789 měla Francie neméně než devět ústav (Josef B a r t h é l e m y, Le gouvernement de la France, str. 15). Poslední z nich, pocházející z r. 1875, stala se v mnohém vzorem pro česko-slovenského ústavodárce. Po stránce legislativně-technické není tato ústava nijak vynikajícím dílem. Nápadnou jest především její s t r u č n o s t (srovn. Barthélemy n. u. m. str. 14): skládá se podle citovaného autora z pouze 26 článků, majících v přesném slova smyslu povahu norem ú s t a v n í c h (Amédée B o n d e, Précis de droit constitutionnel, 1925, str. 227, tvrdí, že jich je pouze 24). Obsaženy jsou ve třech zákonech ze dne 24. a 25. února a 16. července 1875, které částečně byly změněny v letech 1879 a 1884. Pouze zákon ze dne 16. července 1875 („sur le rapport des pouvoirs publics") je výslovně označen jako „ústavní".

Ústava z r. 1875 byla svými tvůrci zřejmě považována za dílo p r o z a t í m n í, které mělo býti později nahrazeno ústavou definitivní, což se ale dosud nestalo. Většina členů Národního shromáždění (Assamblée nationale), které na něm pracovalo v letech 1871—1875, byla smýšlení konservativního a monarchistického (Barthélemy, n. u. m., str. 12). Přijímali republikánskou ústavu jen jako průchodní stanici ke konečné ústavě monarchické. Z toho důvodu bylo asi tvůrci prozatímní ústavy věnováno legislativní práci malé nadšení a velmi malá péče, což projevuje se zejména v naprostém nedostatku jakékoliv legislativně-technické metody a dogmatiky. Ústava nestanoví žádných vůdčích zásad politických a organických. Jako zvlášť křiklavý případ takového nedostatku možno uvésti, že není výslovně stanovena ani republikánská forma státu, kterou jen nepřímo lze odvoditi z článku 2. zákona ze dne 25. února 1875, jenž stanoví způsob, jakým se volí president republiky („le président de la République est élu..."). Rozumí se, že chybí jakýkoliv náznak, v jakém smyslu dlužno rozuměti pojmu „zákonů ústavních" (lois constitutionnelles), zda ve smyslu obsahovém nebo formálním (viz mé Československé ústavní právo, str. 15) a jakým způsobem jest následkem toho vlastně vymezena kompetence Národního shromáždění jakožto jednotného sboru, skládajícího se z obou komor, ve příčině t. zv. revise ústavy. Chybí výslovné ustanovení o vyšší relevanci ústavních zákonů proti obyčejným atd., chybí v ní i obligátní jinak katalog základních práv občanských a v odborném písemnictví přetřásá se otázka, zda-li slavná deklarace těchto práv z r. 1789 je dosud ještě v platnosti *).

Zcela mimořádná kusost a nesoustavnost ústavního díla z r. 1875 měla v zápětí, že četné jeho mezery byly vyplňovány ústavním obyčejem (Barthélemy, n. u. m., str. 14), který v mnohých a politicky právě nejdůležitějších směrech nabyl povahy jakéhosi nezměnitelného rituálu; to platí na př. zejména o postupu, který bývá bez výjimky a nezměnitelně zachováván při ustanovování nových vlád. Tento rituál to také byl, který — mnohem více než psaná ústava z r. 1875 — zavedl ve Francii onen typicky francouzský parlamentárně-demokratický režim, jenž jako vzor tanul na mysli československému ústavodárci z r. 1920. Jeho zavedení via facti způsobilo na př., že skutečná mocenská posice francouzské hlavy státu se dnes velmi liší od té, kterou měl na mysli ústavodárce z r. 1875: ze zamýšleného silného presidenta stal se president velmi slabý a tento vzor slabé hlavy státu byl pak československou ústavou okopírován.

Je nesporno, že československý zákonodárce považoval parlamentárně-demokratický režim po vzoru francouzském za nejlepší formu státního zřízení. To je fakt a nebudiž zde podrobněji uvažováno o tom, do jaké míry jeho nadšení pro tuto formu bylo (v letech 1918—1920) odůvodněno objektivním a kritickým hodnocením a pokud na druhé straně rozhodovala při tom psychologicky pochopitelná sym-

*) Děje se to způsobem, který s hlediska normativní teorie nelze jinak nazvati než primitivní. Srovnej na př. Bonde, n. u. m., str. 227:

„Faut-il en conlure que la déclaration des droits de 1789 a cessé d'etre en vigueur? Evidemment non. Les droits individuels affirmés pendant la Révolution, au sortier d'une longue période historique ou ils avaient été copmletement sacrifiés a l'omnipotence de l'Etat, affirmés de nouveau dans les constitutions qui se sont succédé au cours du XIX siecle, sont maintenant reconnus et incontestés a tel point, que l'on doit les regarder comme des droits en quelque sorte primordiaux et intangibles placés au-dessus non seulement des lois ordinaires, mais mem des constitutions."

„D'autre part, on peut considérer, en se placant au point de vue du droit positif, qu'une déclaration de droits reste en vigueur tant qu'elle n'a pas été modifiée, quélle survit a la constitution qui la renferme, car celle-ci disparait seulement dans ses dispositions purement politiques. Or la Constitution du 14 janvier 1852, dans son article 1, reconnaissait, confirmait et garantissait les grands principes proclamés en 1789 et constituant la base du droit public des Francais. Cette Constitution a été renversée le 4 septembre 1870; mais son article 1. subsiste, puisqu'il n'a été remplacé par aucune déclaration nouvelle."

Podle Bondéa je tedy důvodem platnosti té které normy skutečnost, že se uznává, pokud se týče nepopírá, a norma platí — bez ohledu na to, k jakému právnímu řádu přináleží, resp. je-li, či není-li zde formální kontinuity — tak dlouho, pokud není změněna. Z toho podává se pak, že deklarace z r. 1789, přináležející zřejmě jinému ohnisku normovému, platí i pro ústavu z r. 1875, poněvadž nebyla dosud výslovně změněna!

patie jeho se vším francouzským, spojená s odporem proti politickým formám a praktikám, sledovaným monarchií rakousko-uherskou a Německou říší před rokem 1918. Jisto je však, že vědomé přizpůsobení nového československého ústavního řádu francouzskému vzoru zastavilo se, i když snad nevědomky, před jednou, velice význačnou mezí, t. j. před stejnou úpravou volebního práva. Úprava, která se dostala volebnímu právu ve Francii, způsobila, že její vládní režim byl mnohem demokratičtější než jej zamýšlela její ústava z r. 1875, kdežto pravý opak platí pro Československo podle ústavy z r. 1920. Dlužno ovšem dodati, že při tom „demokracií" míníme zde onu starší, individualisticky koncipovanou zásadu, která vychází z postulátu pokud možná svobodných individuí a je tudíž v protivě k novější kolektivisticky orientované demokracii, která mezi celkový stát a jednotlivce vsouvá střední články — stavy, třídy, politické strany atd., nadržujíc těmto více než jednotlivcům (viz k tomu blíže mé Československé právo ústavní, str. 44).

Velká většina francouzských autorů jest s ústavou z r. 1875 v celku spokojena, a to zejména s vývojem ústavních poměrů až do nejnovější doby. Je to pochopitelno, uvážíme-li, že ústava ta, která vznikla po porážce Francie v r. 1870, tvořila právní základ pro velkou její renesanci, jež vyvrcholila vítěznou světovou válkou; a je to dále pochopitelno, uvážíme-li tradiční smysl francouzského národa pro svobodu, humanitu a mezinárodní mír. Než nechybí na druhé straně ani kritické hlasy, které nejsou spokojeny s dnešními poměry a jejichž kritika obrací se stejně proti základním principům, na kterých jest vybudována positivní ústava, jako proti skutečnému politickému stavu, který se na jejím základě vyvinul. Milovníky zdrcujících a nemilosrdných kritik odkazuji v tomto případě na rozsáhlé dílo několikanásobného ministerského předsedy francouzského André Tardieua: „La Révolution a refaire", z něhož vyšly dosud dva svazky (I. Le Souverain captif, II. La profession parlamentare). — Často bývají při tom výtky adresovány na nepravou adresu. Zavrhuje se na př. ta ona konkretní úprava politických věcí, ale výtka směřuje proti samotným zásadám, ze kterých ona úprava se důsledně podává: brojí se takto proti parlamentárnímu režimu, proti politickým stranám a pod., avšak výtka zasahuje přímo demokratický princip, který jest základem a východiskem úpravy: brojí se proti závazným listinám kandidátním, ale odsudek jejich zasahuje povšechnou zásadu poměrnosti voleb (proporcionality) atd. Věc líčí se tak, jako by ony zásady o sobě byly dobré a chvalitebné, ale pouze jejich provedení špatné, ačkoliv tomu zpravidla tak není. Zapomíná se, že žádná úprava není sama o sobě dobrá nebo špatná

— na př. demokracie nebo autokracie —, nýbrž že jest jí pouze vzhledem k povaze toho, c o j e s t j í u p r a v o v á n o (na př. lid a jeho povahové vlastnosti). Dávati přednost autokratické úpravě státního zřízení před demokratickou nebo naopak, bude pak znamenati pouze úsudek, že se ona úprava pro dané poměry, jež mají býti upravovány, hodí méně než jiná. Odsuzujeme často zdánlivě konkretní ú s t a v u, kdežto ve skutečnosti odsuzujeme l i d i (národ, jeho povahové a intelektuální vlastnosti), pro které byla vydána. Je přirozeně a psychologicky pochopitelné, že odsuzují kritika drží se spíše ústavy (úpravy) než lidí: neboť ona může býti po případě změněna, zlepšena, resp. zhoršována, kdežto povahové (a do jisté míry intelektuální) vlastnosti národa jsou zásadně nezměnitelné. S nimi můžeme býti zásadně spokojeni nebo ne. V prvním případě jsme optimisty, kterým se svět, jaký jest, líbí, v druhém budeme pesimisty. Shledá-li takový optimista, že skutečné poměry před jeho kritikou neobstojí, bude dávati vinu pochybené úpravě (ústavě) a bude se snažit ji zlepšit. V mnohem horším postavení jest pessimista, kterému zpravidla nezbývá než trpná resignace. Je-li však přece nucen zvoliti mezi několika úpravami (ústavami), nenadchne se tak lehce pro vznešená hesla svobody, rovnosti a humanity, t. j. krátce pro demokracii, nýbrž bude nadržovati spíše úpravám, které pokud možná znemožňují jednotlivcům, aby své povahové a intelektuální vlastnosti příliš uplatňovali: bude krátce vyznávati autokratickou víru. Kritikové státních zřízení si však, jak řečeno, velmi často tento stav věcí řádně neuvědomují, zakrývajíce si sami před sebou svůj pessimistický nebo optimistický světový názor. Odsuzují nebo pochvalují si demokracii, místo aby odsuzovali nebo pochvalovali průměrného jednotlivce a jeho povahové vlastnosti.