

RECENZE A ANOTACE

Osterkamp, J.: Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechoslowakei (1920–1939): Verfassungsidee – Demokratieverständnis – Nationalitätenproblem

**Studienzur Europäischen Rechts geschichte. Band 243. Frankfurt am Main: Vittorio
Klostermann, 2009. – X, 309 S.**

Jan Filip*

V roce 2009 vydalo nakladatelství Klostermann v řadě Studienzur europäischen Rechtsgeschichte jako 243. svazek Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für europäische Rechtsgeschichte studii Jany Osterkamp, která je věnována komplexnímu rozboru vzniku, postavení, organizace a fungování Ústavního soudu Československa v letech 1920–1939. Práci očekávala odborná veřejnost s velkým zájmem, neboť již předchozí menší práce autorky naznačovaly, že půjde o zásadní dílo na tomto poli.¹ Toto očekávání autorka naplnila vrchovatou mírou. Nejenže důkladně zpracovala příčiny neúspěchu ústavního soudnictví předmnichovské ČSR, ale rozšířila tuto problematiku o další dimenzi z pohledu menšinové otázky.

Vlastní obsah práce autorka rozčlenila do tří částí. První část (s. 5–92) je věnována okolnostem zavedení kontroly ústavnosti zákonů cestou Ústavního soudu. V této souvislosti se stručně věnuje přípravě Ústavní listiny a zejména zákona o Ústavním soudu z 9.

března 1920. Podává tak zřejmě i ve srovnání s českou psanou literaturou nejdůkladnější rozbor okolností jeho vzniku a vlastního obsahu, hodnotí jeho místo v politickém systému, kde kriticky poukazuje na chybějící výraznější zastoupení národnostních menšin v mnohonárodnostním státě, jakým bylo tehdejší Československo (případy náhradníků německé národnosti Latky, Löwyho a Nussbauma (s. 82–84), přičemž prokazuje důkladnou znalost až téměř intimních detailů tehdejší personální politiky. Ocenit zde třeba zejména fundovaný rozbor příčin neúspěchu (jinak to hodnotit nelze) ústavního soudnictví v podmínkách předmnichovské ČSR. Klíčovým problémem bylo zejména úzké vymezení okruhu subjektů, které mohly podat návrh na zahájení řízení (s. 12–32). To se ukázalo pro tento Ústavní soud jako fatální problém, neboť neměl o čem rozhodovat. Česká republika si z toho vzala po roce 1992 důkladné poučení zejména otevřením bran ústavního soudnictví pro fyzické a právnické osoby, stejně jako pro územní samosprávu. Rovněž hodnocení ostatních právních faktorů (omezené kompetence, možnost napadnout zákon pouze do tří let od jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů) je výstižné, byť problematika tzv. Fehlerkalkül rozpracovaná A. Merklem, by si zasloužila v této souvislosti důkladnějšího zpracování, protože je

* Prof. JUDr. Jan Filip, CSc., Katedra ústavního práva a politiky Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno.

¹ Např. *Osterkamp, J.* Ústavní soudnictví v meziválečném Československu. Právník, roč. 2007, č. 6.

stále živá u jiných lhůt v ústavním soudnictví (s. 33). Stejně tak je stálá živá otázka formální či materiální stránky přezkumu ústavnosti zákonů. Na místě je rovněž autorčina pozornost zvláštnostem politického systému ČSR a role prezidenta podporovaného neformálními dohodami politických stran. Poukázáno je rovněž na omezené možnosti obecných soudů při kontrole ústavnosti zákonů (s. 60 n.), i když autorka správně zdůrazňuje, že tyto soudy naopak hrály klíčovou roli při kontrole zákonnosti prováděcích předpisů, stejně jako v oblasti ochrany základních práv, což se týkalo zejména Nejvyššího správního soudu (s. 25 n.). Ocenit je třeba zasvěcený pohled na roli ústavních soudců a jejich výběr ve srovnání s Výmarskou republikou a Rakouskem. Pokus o formulaci „stranického klíče“ ve formě „pravice – levice a německé aktivistické strany“ (s. 71) je vylíčen jako jeden z důvodů, proč se od roku 1931 do 1938 nepodařilo zformovat Ústavní soud pro druhé období. V této souvislosti zaujmou portréty obou prezidentů Ústavního soudu K. Baxy a J. Krejčího (pozdější předseda protektorátní vlády). Rovněž portréty ostatních soudců a jejich náhradníků otevírají dosud naprosto opomíjenou oblast české ústavní historie. Autorka v rámci své práce rovněž správně vystihuje osobní napětí mezi právními experty na české strany (např. s. 231 n.)

Druhá část (s. 93–195) je věnována základní otázce, která pravděpodobně vymezila osudy ústavního soudnictví předválečné ČSR, tj. sporu o povahu zmocňovacích zákonů a roli Ústavního soudu v tomto sporu. Zde autorka sleduje na příkladu prvního rozhodnutí Ústavního soudu z roku 1922 vzniklý spor, který nejen přetrvával celou dobu předmnichovské ČSR. Vlastně trvá i dnes, neboť spor o vlastnictví katedrály sv. Víta mezi katolickou církví a státem (ukončený dohodou obou stran) má kořeny v nařízení vlády vydaném na základě podobného zmocnění. Poslední takový pokus zmocnit vládu k vydání nařízení nahrazující zákon neuspěl v roce 1999 v souvislosti se snahou najít nástroj pro urychlení aproximace k právu Evropské unie. Proto pozornost, kterou autorka této otázce věnuje z hlediska historických okolností i teoretických konstrukcí, je přínosem i pro současnou teorii. Autorka se zde věnovala diskusi na toto téma. Ta se vedla po celou dobu existence ČSR a zapojili se do ní i zahraniční konstitucionalisté, kterým však byla vyčítána neznalost poměrů v ČSR na rozdíl od domácích německých odborníků. Dále jsou analyzována jediná dvě rozhodnutí Ústavního soudu, která vedla ke zrušení napadeného ustanovení zákonů, které takové zmocnění obsahovaly (ostatní napadeny nebyly). Oba rozsudky padly již v době, kdy Československo neexistovalo (v červnu a červenci 1939), takže na další vývoj mít vliv nemohly. Celá kapitola vyniká důkladným rozbořením ústavně právní situace předmnichovské ČSR a vůbec prvním pohledem za kulisy jednání Ústavního soudu při historicky jeho prvním rozhodnutí v době vzniku ČSR, ve kterém posuzo-

val ústavnost postupu Stálého výboru národního shromáždění při začlenění Vitorazska a Valčicka k území ČSR na základě ratifikace St. Germainské smlouvy.² Toto rozhodnutí určilo dosti negativní vztah možných navrhovatelů k Ústavnímu soudu po celou dobu předmnichovské ČSR.

Třetí část práce sice není bezprostředně věnována samotnému Ústavnímu soudu, nicméně třeba uznat, že dokresluje složitou situaci, ve které Ústavní soud na konci 30. let 20. století působil. Problematika německé menšiny, její politické reprezentace a návrhů na řešení postavení národností včetně korporátní organizace obyvatelstva a nového územního uspořádání mají význam nejen historický, nýbrž jsou s ohledem na postavení národnostních menšin (např. Slovensko, Rumunsko, Bulharsko, bývalá Jugoslávie a Rusko) snad aktuálnější než v době, kdy svou práci autorka koncipovala. S problematikou ústavního soudnictví ovšem souvisí jen nepřímě (z hlediska nutnosti ústavních reforem), takže by si tato dosti citlivá část práce zasloužila spíše samostatnou publikaci. Nicméně je pravdou, že součástí zákonodárných návrhů Sudetoněmecké strany z roku 1937 (s. 216 n. – „Volkschutzgesetzangräger“) byla i osnova dodatku k zákonu o Ústavním soudu, kterým měly tzv. národnostní svazy, popř. jejich poslanci a senátoři získat právo podávat návrhy k Ústavnímu soudu ohledně ústavnosti zákonů (s. 240). Určitým pokusem o odpověď byla práce E. Soboty: *Zákonodárné návrhy Sudetoněmecké strany s hlediska demokracie*. Praha 1938, zejm. s. 8–23. Řadu návrhů předložili již předtím ve svých publikacích F. Sander a H. Raschhofer, avšak i H. Kelsen po svém příchodu do Prahy v roce 1936. Autorka zde správně řadí tuto problematiku k požadavkům jiných menšin, stejně jako k požadavkům autonomie Slovenska (v podstatě federalizace ČSR). Významné je, že korektně líčí i reakce české strany. Poslední část již pouze velmi stručně pojednává o dalších osudech ústavního soudnictví po 2. světové válce (s. 251–254).

Práce J. Osterkamp si zaslouží ocenění z celé řady důvodů. Jedná se o první takto důkladné zpracování problematiky nejen z pohledu právní historie v Německu, nýbrž i v ČR. Závěry autorky jsou přitom aktuální i pro současnost, neboť některé problémy, které řešil Ústavní soud ve své době, nacházejí své dozvuky i v současnosti (např. dlouholetý spor o vlastnictví katedrály sv. Víta na Pražském hradě znárodněné na základě zmocňovacího zákona). Práce je tím přitažlivá nejen pro českého právního historika, nýbrž pro každého, kdo se zabývá problematikou ústavního soudnictví. Zásluhou autorky se totiž poprvé výrazněji v německy psané literatuře předkládá stanovisko, které poukazuje na historický fakt, že to byla právě Ústavní listina

² Viz opatření Stálého výboru Národního shromáždění č. 450/1920 Sb., o inkorporaci Vitorazska a Valčicka.

z 29. února 1920, která jako první ústava na světě zakotvila institut abstraktní kontroly ústavnosti zákonů cestou koncentrovaného a specializovaného ústavního soudnictví. To je dokonce přehlíženo v samotné České republice, kde je zdůrazňován vliv H. Kelsena na zřízení československého Ústavního soudu, ačkoli se jedná o zcela samotný výsledek ústavních prací v letech 1919–1920, které již nenavazují na koncepci Říšského soudu podle základního zákona č. 143/1867 RGBl.z. Konečně má recenzovaná práce svůj historicko-politický rozměr, což je významné nejen pro ty, kdo se zabývají historií ústavního soudnictví, popř. právními dějinami demokratického Československa v kontextu vývoje ve střední Evropě do 2. světové války. Může být přínosnou i pro ty, kdo se zabývají problematikou postavení národnostních menšin v té době, protože se nevyhýbá i této bolestné otázce našich společných dějin. Co je však významné, činí tak z hlediska fungování ústavního soudnictví, což přináší nové pohledy i pro české odborníky. Politika je v právním státě uskutečňována rovněž právními prostředky, ty jsou zase kontrolovány ústavním soudem. Tím ústavní soudy zpětně zasahují do politiky, kterou přímo netvoří, ale dohlížejí na dodržování jejích právních (zejména ústavních) pravidel. Proto pozornost, kterou autorka věnuje národnostní otázce jako jednomu z mála hybatelů stojatých vod ústavního soudnictví v předválečné ČSR, zaslouží ocenění. Správný je její postřeh, že mezi poslaneckými kluby byla nepropustná (undurchlässig) přehrada (s. 16). Skutečnost, že to nakonec vedlo k rozbití státu, je ovšem problémem, který nelze klást za vinu nedostačitému fungování Ústavního soudu, jak to dokazují příklady rozpadu jiných států, kde prostředky ústavních soudů nemohly jednotu státu zachovat.

Zpracováním obrovského množství právních a politických dokumentů, stejně jako německé a české právní literatury předmnichovské ČSR současně autorka demonstrovala úroveň německého historického právníctví.³ Mám ovšem dojem, že práce bude svým obsahem bližší a rovněž srozumitelnější českému nebo rakouskému právníkovi (s ohledem na častá srovnání a společnou ústavní historii) než německému čtenáři. Ovšem i to je významné, neboť se tak německý čtenář z práce může hodně dovědět o právní vědě pěstované na pražské německé univerzitě, stejně jako o jejích publikacích.⁴ Tím spíše je však třeba její vydání přivítat, protože může přiblížit realie sporů o povahu demokracie a právního státu z hlediska problémů fungování ústavního soudnictví v předmnichovské ČSR. Autorka tak učinila na pozadí řešení národnostních sporů, což činí práci ještě přitažlivější. Konečně slovo v této diskusi však zřejmě nebude vysloveno nikdy.

³ Co se týče související literatury chybí snad jen tématem Říhův článek Jsou v jednacích řádech sněmoven ustanovení protiústavní? Moderní stát, VI., roč. 1934, který představuje součást dobové polemiky s Z. Peškou. Viz Peškovo stanovisko – K reformě jednacích řádů Národního shromáždění. Moderní stát, VII. roč. 1935.

⁴ Zejména je třeba zmínit prvorepublikovou Prager Juristischer Zeitschrift, která vycházela od roku 1921 a představovala paralelní pohled na náš právní vývoj (byť v ní lze nalézt i příspěvky českých autorů např. Weyra, Krejčího, Loewensteina nebo Mířičky)."