

Geneze vázaného mandátu v prvorepublikovém Československu

Martin Hapla*

“Vkládáme do svého každodenního života a styků poněkud mnoho politického stranictví a zanášíme stranické zájmy i do oblastí, kam se to nepatří [...] Stranickost není politika, jistě ne politika pravá a rozumná.”

Tomáš Garrigue Masaryk¹

§1 Úvodem

Dnešní doba má tendenci obracet se k první republice jako ke svému vzoru. To je jistě správné, státům pomáhá, pokud mají minulost, která se jim zdá být natolik dobrá a blízká, že by v jejím duchu chtěly dále pokračovat. Nesmí se však stát, že se tato minulost – tento vzor – idealizuje natolik, až se všechno, co s ním bývá spojováno, stává v očích lidí stejně dobrým a užitečným. Proto není ani přípustné hodnotit vázaný mandát jako něco pozitivního či přinejmenším přijatelného jenom z toho důvodu, že je spojován „právě“ s první republikou. „*Meziválečnou republiku nikdo nemůže považovat za nedemokratickou. Proč by tedy něco takového nemohlo platit také nyní?*“² uvažuje politik Michal Hašek, a já podotýkám, že zcela špatně. Taková úvaha by byla na místě pouze tehdy, jestliže bychom vázaný mandát mohli považovat za něco, co bylo pevnou, žádoucí a promyšlenou součástí ústavních základů první republiky. Potíž však nastává v tom, že to možné není.

Smyslem tohoto historického exkursu tedy bude v příštích řádcích ukázat, že se vázaný mandát ve skutečnosti zrodil v první republice jaksi neočekávaně (bráno z hlediska práva) a ze situace, jež byla diametrálně

odlišná od té dnešní. *Nebyl nikým zaveden, prostě se stal.* Byl ponejvíce výsledkem úsilí či spíše lhostejnosti mnoha nejrůznějších lidí, kterou jen náhodná souhra (ne)šťastných okolností spojila dohromady. Jako takový nemůže být posléze považován za něco, co by patřilo k ústavněprávním myšlenkám, na nichž byl budován náš první svobodný, demokratický a právní stát, který si proto ani nelze v tomto smyslu brát za argument. Páni politici necht' laskavě prominou.

§2 Rakouské dědictví

Habsburskému Rakousku byl vázaný mandát zcela cizí, jeho ústavy jej vesměs zakazovaly. Jak *Pillersdorfova ústava* v §40, tak *Schmerlingova* v §15 a *Státní základní zákon č. 141/1867 ř.z.* v §16 hovořily o tom, že poslanci nesmějí přijímat instrukce od voličů. *Stadionova ústava* ve svém §53 dokonce zapovídala přijímat instrukce jakékoliv. Navíc se ani nenašel nikdo, kdo by chtěl tato ustanovení nějak obcházet či hledat způsoby, jak jednotlivé zákonodárce prostřednictvím práva někomu zavázat. Politické strany tehdy měly nad svými poslanci jen malou moc. Rakouské volební řády je koneckonců ani neznaly a hovořily jen o volebních skupinách³.

Člověk, který by se domníval, že takto letitá a ničím neporušená tradice mohla představovat nějaký pozitivní základ pro první republiku, ocitl by se však na omylu. Jen málokdo byl totiž ochoten vidět v rakouském státu nějaký, byť třeba dosti omezený, vzor. Československo

* Martin Hapla, student právnické fakulty Masarykovy univerzity

¹ ČAPEK, Karel. *Hovory s T. G. Masarykem*. 1. soubor. vyd. Praha: Československý spisovatel, 1990. s. 386.

² KOUDA, Jiří, PRAVEC, Josef. *Ekonom: Zrádci z kola ven*. [online]. [cit. 2008-10-21]. Dostupný z WWW: <http://ekonom.ihned.cz/c1-26220950-zradci-z-kola-ven>.

³ KLIMENT, Josef. *Demokracie a stát stran*. in MERTL, Jan, et al. *Volební reformy. I*. Praha: Nákladem Svazu národního osvobození, 1933. s. 88.

v tomto směru silně postrádalo blízkou minulost, ke které by se mohlo hlásit a svou demokracii tak muselo budovat na zelené louce. Právě díky této převládající historické zkušenosti, jež hodnotila Rakousko jako něco cizorodého a ve vztahu k nové demokracii nepatřičného, mohl *František Weyr* ve svém článku z 23. července 1923 v *Lidových Novinách* o ústavním zákazu vázaného mandátu napsat, že se dostal: „do právního řádu zřejmým nedopatřením zákonodárcovým, jež spočívá v našem případě v nekritickém převzetí ustanovení téhož obsahu z bývalého rakouského právního řádu.“⁴ a Bohumil Baxa dokonce tvrdit, že volný mandát byl oprávněný jen do doby, kdy parlament musel svádět tuhé boje s panovnickou mocí, a že v demokratickém státě již postrádá svůj smysl⁵.

Když se tedy roku 1918 začínaly psát ústavní dějiny první Československé republiky, nebyla zde po ruce žádná negativní historická zkušenost s vázaným mandátem, známé byly spíše záporné stránky mandátu volného. Bezesporu to usnadnilo akceptování tohoto institutu většinou tehdejší společnosti. V dnešní době, po čtyřicetileté zkušenosti s komunistickou diktaturou, žijeme z tohoto hlediska v situaci přesně opačné (ovšem s pomínutím významu, který se v tomto směru mylně přikládá první republice).

§3 Zásada poměrného zastoupení a vázané kandidátní listiny vstupují na scénu

Dvěma z klíčových prvků, o které prvorepublikoví právníci a politici později opírali svou argumentaci ve prospěch vázaného mandátu, byly i zásada poměrného zastoupení a vázané kandidátní listiny. Abychom pochopili, jak silný mohly představovat argument, musíme se krátce zastavit u některých událostí z počátku roku 1919.

Tehdy, konkrétně 31. ledna, byl po dlouhé debatě přijat zákon č. 75/1919 Sb. z. a n., kterým vydává se řád volení v obcích republiky Československé, který kromě toho, že u nás poprvé v obecních volbách zavedl rovné a všeobecné hlasovací právo (v Rakousku se do obcí nikdy nepřestalo volit podle práva výsadního!), rovněž prvně zakotvoval dva výše zmíněné prvky. Především zásada poměrného zastoupení, obsažená v §19, byla přijata s velkým jásotem, jenž zaznamenal novinář *Ferdinand Peroutka*: „[Zásadu poměrného zastoupení] většina sněmovny přijala jako velkou moderní vymoženost a zejména katolická strana se prohlašovala za vroučlou

průznivce poměrnosti...“⁶ Může nás to jen sotva udivit, pokud si uvědomíme, nakolik byla první republika z hlediska svého národnostního a náboženského složení pestrým státem.

Jako mnohem problematičtější se však ukázaly ony vázané kandidátní listiny. Našla se totiž řada poslanců, která je halasně odmítala. Základní otázka, která s nimi souvisela, zněla: kdo spíše zajistí, aby byli voleni ti nejlepší lidé – strany nebo voliči? Například poslanec *Bohuslav Franta* v této věci argumentoval takto: „*Veletěné shromáždění, když se přijme zásada poměrného zastoupení, pak jsem také pro vázanost listin, a sice proto, že zájem všech stran toho vyžaduje, aby se každé straně měřilo stejně.*“⁷ a dále dokonce pronesl: „[N]emá být znásilňováno celé mínění stran, nýbrž, když se má někdo znásilnit, má se znásilnit jen volič.“⁸ Bezesporu silná slova, nicméně je třeba dodat, že právě toto pojetí nakonec v Revolučním Národním shromáždění převládlo. Hlavním důvodem nejspíše byla obava, že lid zdecimovaný předcházející světovou válkou bude velmi náchylný radikálním náladám. Otázkou však zůstává, nakolik oprávněnou zůstala i v následujících letech a zda nebylo přece jen možné nějakou byť mírnější formu volných kandidátních listin přece jen zavést. Řada kritiků kandidátní vázanosti – jako třeba Bohumil Baxa⁹ či Josef Kliment¹⁰ – se domnívala, že by to bylo nejen možné, ale i žádoucí.

Zajímavé ustanovení se do obecního volebního řádu ještě dostalo, když byl roku 1922 novelizován. Tehdy byl jeho §10 doplněn o normu, podle níž se mandát obecního zastupitele pozbývá již pouhým vystoupením nebo vyloučením ze strany, jež zvoleného kandidovala. *František Weyr*¹¹ to vykládal jako důsledné provedení zásady poměrného zastoupení. Tento případ nám vhodně ilustruje, že pokud šlo o „méně“ důležitý zákon, politici neváhali hovořit otevřeně, zatímco v případě ústav, jak již zanedlouho uvidíme, panoval určitý ostych, jako by takové ustanovení přece jen bylo něčím „nedemokratickým“ – jak napsal *Ferdinand Peroutka*: „*Nikdo neměl dost odvahy, aby se výslovně protivil proslu-*

⁴ Citováno dle: STRÁNSKÝ, Jaroslav. K otázce ztráty poslaneckého mandátu výrokem volebního soudu. *Časopis pro právní a státní vědu*. 1923, roč. VI, s. 187.

⁵ Srovnej: BAXA, Bohumil. *Parlament a parlamentarismus*. Díl I. *Parlament, jeho vývoj, složení a funkce*. Praha: Jan Kocátek, 1924. s. 251–252.

⁶ PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu. I – II. 1918–1919*. 4. vydání. Praha: Academia, 2003. s. 414.

⁷ Tamtéž. s. 416.

⁸ Tamtéž. s. 416.

⁹ Podle názoru Václava Joachima byl Bohumil Baxa dokonce jejich „největším“ odpůrcem. Srovnej: JOACHIM, Václav. *Duch vázaných listin*. Rozšířený otisk z *Časopisu Svobodné školy politických nauk v Praze*. Praha: Státní tiskárna, 1934. s. 12–13.

¹⁰ KLIMENT, Josef. *Demokracie a stát stran*. in MERTL, Jan, et al. *Volební reformy. I*. Praha: Nákladem Svazu národního osvobození, 1933. s. 95.

¹¹ WEYR, František. K otázce ztráty poslaneckého mandátu výrokem volebního soudu. *Časopis pro právní a státní vědu*. 1923, roč. VI, s. 253.

*lým vzorům ze země, v nichž demokracie nabyla pověsti demokracie klasické.*¹²

V současné době, kdy je Česká republika stabilním unitárním státem, kde případné národnostní či náboženské rozdíly již zdaleka nehrají tak výraznou roli jako dříve, mají zásada poměrného zastoupení a míra vázanosti kandidátních listin, která je dnes ostatně ve srovnání s první republikou výrazně nižší, mnohem menší váhu.

§4 *Revoluční Národní shromáždění a první spor o mandáty*

Prozatímní ústava „vystoupení z politické strany“ jako důvod pro ztrátu mandátu neupravovala¹³, byť je pravdou, že se při její tvorbě vyskytly názory, které si přály do ní takové ustanovení zařadit¹⁴. Jakkoliv Revoluční Národní shromáždění bylo dílem kooptace a mohl se tedy tím více jako oprávněný jevit názor, že jednotliví poslanci jsou ve skutečnosti jen delegáti politických stran, převládá zde jakýsi neurčitý ostych a představa, že by něco takového být součástí ústavy nemělo. Přesto však, když došlo na lámání chleba, a dva poslanci Josef Hudec a František Modráček opustili svou stranu – sociální demokracii, byly nakonec svých mandátů zbaveni.

Rozhodně se tomu však nestalo cestou jednoduchou. Oba výše zmiňovaní byli totiž politici velmi zasloužilí a mnoho lidí (dokonce i ti, kteří si dříve přáli doušku o odvolatelnosti!) si myslelo, že by proto měli v shromáždění zůstat. Vyskytl se tedy původně návrh, že by byli pouze navíc delegováni dva poslanci za sociální demokracii. Souhrou řady dalších, s původním problémem snad ani nepřilíš souvisejících, politických okolností se tomu tak ale nestalo a došlo jen na to, že sociální demokracie získala své dva nové poslance. Pro Hudece s Modráčkem – proti nimž se už tehdy jejich mateřská strana oháněla jimi podepsanými reverzy – nezbylo ve shromáždění místo.

Velmi zajímavý je v této souvislosti postoj, který tehdy k otázce reverzů zaujal František Weyr, jenž byl v téže době rovněž poslancem. *Ferdinand Peroutka* o něm doslova píše: „*Brněnský profesor dr. Weyr [...] psal, že takový revers, i když existuje, představuje záva-*

zek toliko soukromý a mravní, nikoliv ústavní; z ústavy neplyne, že je možno poslance donutit, aby se mandátu vzdal. Příznával však, že podle ducha ústavy by takové ustanovení do ní patřilo; přesto prohlašoval postup většiny výboru za nesprávný, poněvadž úkolem ústavního výboru není ústavu doplňovat a opravovat, nýbrž jen vykládat.“¹⁵ Jak ještě uvidíme, později slavný právník svůj názor v této otázce změnil. Snad se tak stalo částečně pod vlivem Antonína Švehly, který jej, podle Weyrových vlastních slov, měl přinejmenším v otázce vázaných listin přesvědčit o jejich užitečnosti¹⁶.

Tyto události nepochybně zanechaly v myslích prvorepublikových politiků a právníků své stopy. Hranice, bez toho poměrně tenká, byla prolomena. Ukázalo se, že lze zbavit poslance jeho mandátu bez toho, aniž by se s tím zhroutil svět. A snad právě toto vědomí, že už se to přece jednou stalo, bylo velice konstitutivní pro další chápání a praktické pojmání mandátu člena parlamentu, třebaže se podmínky, které jej „možná“ do jisté míry opravňovaly, již změnil. Není jistě bez zajímavosti, že Zákon o Volebním soudě, který byl pro další rozvoj vázaného mandátu v první republice tak zásadní, zpracovalo právě ono – kooptované – Revoluční Národní shromáždění.

§5 *Zákon o Volebním soudě*

*Ústava z roku 1920 se o vázaném mandátu vůbec nezmiňovala a dokonce ve svém § 22 zakazovala přijímat poslancům a senátorům instrukce od kohokoliv. Jako klíčový se tudíž pro další upevnování panství stran nad mandáty ukázal zákon č. 125/1920 Sb. z. a n., o Volebním soudě. Dal totiž nově vzniklé instituci významnou pravomoc rozhodnout o ztrátě mandátu člena Národního shromáždění, pokud „přestal býti z důvodů nízkých a nečestných příslušníkem strany, z jejíž kandidátní listiny byl zvolen.“*¹⁷

Ve skutečnosti to byla kompromisní formulace, která se zrodila neočekávaně coby náhlý popud poslanecké mysli. Původní vládní návrh totiž nepokrytě předpokládal, že by člen shromáždění ztrácel svůj mandát s tím, jakmile přestal být členem své strany¹⁸. Něco takového

¹² PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu. III–IV. 1920–1922*. 4. vydání. Praha: Academia, 2003. s. 85.

¹³ O problematice spojené se ztrátou členství v Národním shromáždění podle ustanovení Prozatímní ústavy: HORA, Vladimír. *Volební soudnictví*. Praha: Nákladem Knihovny Sborníku věd právních a státních, 1938. s. 50.

¹⁴ PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu. I–II. 1918–1919*. 4. vydání. Praha: Academia, 2003. s. 579.

¹⁵ PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu. I–II. 1918–1919*. 4. vydání. Praha: Academia, 2003. s. 580.

¹⁶ WEYR, František. *Paměti. 2. Za republiky. (1918–1938)*. 1. vydání. Brno: Atlantis, 2001. s. 26.

¹⁷ Zákon č. 125/1920 Sb. z. a n., o Volebním soudě. §13, lit. b.

¹⁸ Zmiňuje se o tom např. SVĚŘÁK, František. Zákon ze dne 29. února 1920, č. 125 Sb. z. a n., o Volebním soudě s novelou ze dne 30. května 1924, č. 145 Sb. z. a n., a zákon ze dne 18. června 1924, č. 144 Sb. z. a n., o inkompatibilitě (neslučitelnosti). *Časopis pro právní a státní vědu*. 1924, roč. VII, s. 190–191.

se však zdálo většině členů ústavněprávního výboru až příliš tvrdé a nespravedlivé, a tak byl tento koncept výslovně zamítnut. Posléze se uvažovalo o tom, že by zákonodárce ztrácel svůj mandát s tím, pokud by jeho podřízení odporovalo politické morálce. Mnozí si však mysleli, že ona „politická morálka“ je až příliš neurčitý pojem. Nakonec tedy poslanec Václav Bouček navrhl onu pověstnou formulaci o důvodech nízkých a nečestných, která byla již přijata¹⁹.

Přesto všechno se ukázala tato úprava jako problematická. Ani jeden z pojmů, který §13, lit.b používal, nebyl nějak definován a to nejen z hlediska zákona samotného, ale vůbec celého právního řádu²⁰. Bylo tedy výlučně na Volebním soudu, jak si příslušné pojmy vymezí. A právě Volební soud se ukázal být z hlediska ústavního systému prvkem značně pochybným. Poslanci a senátoři, kteří uznávali svou neobjektivnost v mandátních a obdobných otázkách, nechťeli tuto pravomoc vykonávat sami. Zároveň se však báli svěřit ji soudcům z povolání, a to pro nedostatek jejich shovívavosti a pochopení pro politické problémy. Z těchto důvodů byl proto vytvořen zvláštní volební soud, koncipovaný jako soudní orgán, jehož přísedící však volí poslanecká sněmovna (viz § 2 zmíněného zákona). Nakonec se naneštěstí ona volba přísedících vždy děla podle stranického klíče, takže volební soud byl nejen „téměř krev z krve a kost z kosti“²¹ parlamentu, ale také „vůle z jeho vůle“²², jak trefně glosoval Ferdinand Peroutka. Co může být pro demokracii horšího, než naprosto ovládaný státní orgán, který se tváří jako nezávislost a nestrannost sama? Co je pro ni zhoubnějšího než tato „přetvářka institucí“?

§6 První rozhodnutí Volebního soudu

První příležitost uplatnit ustanovení §13, lit.b v praxi se Volebnímu soudu naskytl již roku 1921. Spolu s tím rovněž poprvé vyvstala i otázka po skutečném obsahu pojmů nečestnosti a nízkosti, která se ukázala být mimořádně komplikovanou. Její řešení měl poskytnout *Nález volebního soudu č. 186 ze dne 17. 12. 1921*,

Kosch. 72/II. Volební soud v něm usoudil, že v pojmu „nečestnosti“ je již obsažen i pojem „nízkosti“. Jak ale poznamenává Zdeněk Peška: „*Tento názor však neodpovídal veřejnému mínění*.“²³ a vzbudil tak velkou kontroverzi. Nesouhlasila s ním i vláda a velká část politického spektra.

Postupem času však byl volební soud nucen vyjádřit se k ještě jedné, dokonce mnohem kontroverznější, věci – byly jí tolik proslulé reverzy. Volební soud se jejich platností musel zabývat v souvislosti s odchodem Bohuslava Vrbenského a několika dalších poslanců ze sociální demokracie. Ve svém nálezu posléze judikoval: „*Jak kandidát poslanectví, tak i poslanec může uzavřítí platnou dohodu se svojí volební skupinou o tom, že se vzdá výhody jemu §13, lit b) poskytnuté, t.j. výhody podržení svůj mandát i tenkrát, když svoji stranu, na jejíž účet mandát ten obdrží, resp. již přijal, opustí, i když se opuštění to neděje z důvodů nečestných a nízkých závazek z takové dohody jest závazkem právním a nárok vol. strany dohodou tou založený jest nárokem stíhatelným před vol. Soudem podle §13.*“²⁴

Hlavní otázka, která se v souvislosti s reverzy řešila, spočívala především v tom, zda zakládají právní vztah a v návaznosti na to, zda je §13, lit.b zákona o Volebním soudě normou dispozitivní či kogentní²⁵. Právní názor volebního soudu, který se v tomto opíral pouze o nepříliš přesvědčivou teleologickou argumentaci, vzbudil nesouhlas u velké části tehdejší právnické veřejnosti. Za chybný jej pokládal například Zdeněk Peška²⁶, ale také Josef Kliment, Jaroslav Stránský, Karel Engliš a mnozí jiní. Jiří Hoetzel neváhal judikaturu, která potvrdila volební reverzy, označit za ostudnou²⁷. Dokonce i František Weyr, který říkal, že by rozhodl stejně, vyjádřil ve svém již zmíněném článku pro Lidové noviny s odůvodněním rozhodnutí zásadní nesouhlas. Jinak však u něj došlo k jistě pozoruhodné změně názorů na výklad ústavy. Doslova totiž napsal: „[J]eví se stanovení zásady, že členové Národního shromáždění nesmějí od nikoho přijímatí příkazů, jako zřejmý poklesek, kterého dopustil se zákonodárce zcela nevědomky, t. j. Neuvědomiv si řádně, že k onomu povšechnému „duchu“ naprosto se nehodí. Jest tudíž správnější, když rozhodně se vykladač právního řádu pro onoho „du-

¹⁹ PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu. III–IV. 1920–1922*. 4. vydání. Praha: Academia, 2003. s. 88–89.

²⁰ O analýze jeho jednotlivých pojmů a úskalích s tím spojených např. HORA, Vladimír. *Volební soudnictví*. Praha: Nákladem Knihovny Sborníku věd právních a státních, 1938. s. 147–158.

²¹ Takto se měl podle Ferdinanda Peroutky o něm vyjádřit politik Ivan Dérer. Viz PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu. III–IV. 1920–1922*. 4. vydání. Praha: Academia, 2003. s. 84.

²² Viz odkaz v pozn. č. 14.

²³ PEŠKA, Zdeněk. Ztráta mandátu výrokem volebního soudu. *Pravny Obzor*. roč. X, s. 55.

²⁴ Nález volebního soudu č. 383 ze dne 22. 6. 1923, *Kosch. 127/III*.

²⁵ Srovnej: STRÁNSKÝ, Jaroslav. K otázce ztráty poslaneckého mandátu výrokem volebního soudu. *Časopis pro právní a státní vědu*. 1923, roč. VI, s. 175–190.

²⁶ Srovnej: PEŠKA, Zdeněk. Ztráta mandátu výrokem volebního soudu. *Pravny Obzor*. roč. X, s. 49–59.

²⁷ KLIMENT, Josef. *Demokracie a stát stran*. in MERTL, Jan, et al. *Volební reformy. I*. Praha: Nákladem Svazu národního osvobození, 1933. s. 90.

cha“, než pro literu zákona...“²⁸. Snad jediný významný právník, kdo byl ochoten nálezu akceptovat jako celek, a to včetně jeho odůvodnění, byl Bohumil Baxa²⁹. Drtivá většina politiků jej pochopitelně uvítala.

§7 Novela zákona o Volebním soudě a jeho další praxe

Zákon o Volebním soudě byl za svou historii novelizován celkem dvakrát. Zatímco jeho druhá novela z roku 1934 obsahovala jen bezvýznamnou změnu jednoho paragrafu ohledně náhrad členům volebního soudu, ta první z roku 1924 jej proměnila zcela zásadním způsobem. Změnila formulaci „z důvodů nízkých a nečestných“ na „z důvodů nízkých nebo nečestných“, ještě více utužila závislost soudu na poslanecké sněmovně (zkrácením funkčního období přisedících z deseti let na funkční období poslanecké sněmovny) a také mu výrazně ztížila možnost rozhodovat v rozporu s jeho dřívější judikaturou, čímž vlastně fixovala dosavadní – pro politické strany – příznivý stav. K tomu všemu bychom však měli dodat, že se tato novela přece jenom nepřijímala dvakrát hladce, řada poslanců se proti ní postavila a podala pozměňovací návrhy, které však nakonec byly vesměs zamítnuty³⁰.

Volební soud tedy znovu vyložil pojmy nečestnosti a nízkosti, tentokrát však již způsobem, jak si to představovali politici, kteří trvali na jejich vzájemné odlišnosti. Nejsrozumitelněji jejich nově formulovanou rozdílnost postihl František Svěrák: „Oba pojmy mají společný znak konání zla, majícího za následek ztrátu společenské bezúhonnosti a hanbu. U nízkosti jest tomu tak následkem vnitřního citění, u nečestnosti vzhledem ke světu, společnosti.“³¹

Snad to však ani nebylo potřeba. Vzhledem k tomu, že volební soud dále uznával, a vzhledem k výše zmínované novele příslušného zákona i de facto uznávat musel, platnost poslaneckých reverzů. V jednom ze svých judikátů o nich dokonce neváhal napsat: „Uplatňuje-li však strana volební svůj nárok z ujednání se svým příslušníkem uzavřeného, záleží jedině na skutečnosti, že člen Národního shromáždění přestal být členem své strany, a nezáleží nic na motivech, které ho pohuly, aby poměr svůj ke straně rozvázal...“³². To o jak špatné rozhodnutí se jednalo, pochopíme z komentáře Josefa Klimenta: „Rozpor mezi dobrým úmyslem zákona a pochybným stanoviskem volebního soudu jest v tomto případě patrný ze skutkového stavu případu, kde žalovaný poslanec se hájil proti zabavení mandátu tím, že opustil stranu proto, že byl nucen k nezákonným činům.“³³

Posledním důležitým problémem, který musel volební soud ještě ve směru našich úvah řešit, byly některé otázky týkající se totožnosti volebních a politických stran³⁴. Ty však již nejsou z našeho hlediska příliš důležité. Dodejme pouze, že je opět vyřešil k větší spokojenosti pánů politiků.

§8 Vliv fašistických režimů na akceptaci vázaného mandátu

§8 Vliv fašistických režimů na akceptaci vázaného mandátu

Významnou úlohu při akceptování vázanosti mandátů bezesporu sehrál i nástup fašistických režimů v následujících letech³⁵. Ty zaváděly vesměs mandát vázaný, pokud se ovšem v jejich případech dalo o nějakých mandátech vůbec hovořit. Mnoha tehdejších právníků a politiků se tak mohlo zdát, že myšlenka volného mandátu je cosi, co je již na ústupu a již za nedlouho bude patřit výlučně historii.

§9 Obecný postoj prvorepublikové právní teorie k reverzům a k vázanému mandátu

Právní teorie, jak ve věci reverzů, tak i vázanosti mandátu vůbec, zůstávala po celou dobu existence první republiky roztržštěná. V zásadě je možno říci, že teprve reagovala na vzniklou praxi, kterou se snažila objasnit, než že by jí svými názory předcházela a vedla. V podstatě žádný právník v době vzniku první republiky nepředpokládal, že se zde rozvine tak tuhá stranická disciplína a že mandát člena Národního shromáždění získá takovou povahu, jaká mu nakonec byla vlastní.

²⁸ Citováno dle: STRÁNSKÝ, Jaroslav. K otázce ztráty poslaneckého mandátu výrokem volebního soudu. *Časopis pro právní a státní vědu*. 1923, roč. VI, s. 187.

²⁹ BAXA, Bohumil. *Parlament a parlamentarism. Díl I. Parlament, jeho vývoj, složení a funkce*. Praha: Jan Košťalka, 1924. s. 253–256.

³⁰ HORA, Vladimír. *Volební soudnictví*. Praha: Nákladem Knihovny Sborníku věd právních a státních, 1938. s. 57–58.

³¹ SVĚRÁK, František. Zákon ze dne 29. února 1920, č. 125 Sb. z. a n., o Volebním soudě s novelou ze dne 30. května 1924, č. 145 Sb. z. a n., a zákon ze dne 18. června 1924, č. 144 Sb. z. a n., o inkompatibilitě (neslučitelnosti). *Časopis pro právní a státní vědu*. 1924, roč. VII, s. 194.

³² Nález volebního soudu č. 144 ze dne 17. 11. 1928, Kosch. 253/V.

³³ KLIMENT, Josef. *Politické strany podle práva československého*. Praha: J. Kliment, 1936, s. 123.

³⁴ Tímto problémem se Volební soud zabýval např. ve svých judikátech: Nález volebního soudu č. 194 ze dne 25. 4. 1925, Kosch. 132/III. Nález volebního soudu č. 47 ze dne 8. 2. 1928, Kosch. 191/IV. Nález volebního soudu č. 144 ze dne 17. 11. 1928, Kosch. 253/V.

³⁵ O vlivu fašismu na tuto oblast byl přesvědčen i Ferdinand Peroutka. Srovnej: PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu. III–IV. 1920–1922*. 4. vydání. Praha: Academia, 2003. s. 91.

§10 Závěrem

Tomáš Garrigue Masaryk jednou pronesl: „[N]eběží jen o slova zákonů, ale o to, jak jim rozumíme a jak je provádíme...“³⁶ a měl bezesporu pravdu. V případě vázaného mandátu a první republiky to totiž zdaleka nebyly samotné zákony, které jej zapříčinily. Skutečnost, že se zde vázaný mandát „stal“, byla mnohem spíše důsledkem jejich provádění. Kdo na něm měl vlastně podíl? Prvorepublikový právník Václav Joachim tvrdil, že: „Ztročení poslanců stranami je teprve dilem volebního soudu...“³⁷ Ano, volební soud měl na celý proces velmi významný vliv, ale celá pravda to také není. On samotný by totiž jistě zmohl jen málo, kdyby mu většina politiků neotevřela dveře a nepodporovala jej. Stejně tak i mnozí právníci, novináři, jako i značná část veřejnosti, stáli na jeho straně a myšlenku vázaného mandátu schvalovali, což mělo také nesporně svůj význam. Ostatně, z určitého hlediska můžeme říci, že zákony provádíme všichni.

Svou roli nesporně sehrála i konstrukce samotné ústavy, která se až možná příliš držela svých úctyhodných vzorů, namísto aby se snažila přiblížit realitě³⁸. V uplatňovaných právních a politických teoriích toho vůbec mnoho chybělo – například neříkaly nic o politických stranách, které se tím spíše mohly nezřízeně rozrůstat a kazit demokracii. Vzhledem k této absenci je nemohlo rozumným způsobem upravit ani právo. „A tak se můžeme honosit kuriozitou, že jsme korporacním státem, jenž spočívá na korporacích, žijících mimo zákon.“³⁹ posteskl si v této souvislosti Josef Kliment. V podstatě jediným, kdo se pokoušel v oblasti stran o teoretickou reflexi a hlasitě volal po jejich ukotvení v právu, byl František Weyr⁴⁰. V tomto případě se mu však bohužel nedostalo zásadnější odezvy.

Obrovský význam nakonec měly i takové malichernosti, jako skutečnost, že poměr poslanců ke straně se utužuje i jinde ve světě, anebo pocit, že už se něco takového jednou stalo. Je s podivem, jak právě takové „polaargumenty“, někdy i beze špetky rozumu, mohly mít na celý proces vliv. Nicméně zkušenost ukazuje, že tomu tak bylo a je, a to nejen v první republice.

³⁶ ČAPEK, Karel. *Hovory s T. G. Masarykem*. 1. soubor. vyd. Praha: Československý spisovatel, 1990. s. 194.

³⁷ JOACHIM, Václav. *Duch vázaných listin*. Rozšířený otisk z Časopisu Svobodné školy politických nauk v Praze. Praha: Státní tiskárna, 1934, s. 20.

³⁸ Často se o tom zmiňuje zejména Ferdinand Peroutka, např. v: PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu. III–IV. 1920–1922*. 4. vydání. Praha: Academia, 2003. s. 86.

³⁹ KLIMENT, Josef. *Demokracie a stát stran*. in MERTL, Jan, et al. *Volební reformy. I*. Praha: Nákladem Svazu národního osvobození, 1933. s. 90.

⁴⁰ Např. v: WEYR, František. K otázce ztráty poslaneckého mandátu výrokem volebního soudu. *Časopis pro právní a státní vědu*. 1923, roč. VI, s. 250.

Výsledkem toho všeho bylo právo, které jako celek nikdo neschválil a v tomto smyslu za něj nikdo ani nebyl odpovědný. Nenašli bychom konkrétního člověka, na něhož bychom mohli ukázat a říci: „Ten to zavinil!“ Posledním kořenem vázaného mandátu v první republice tak byla nejspíše jakási „společenská nálada“ a příznivé, náhodou nakupené okolnosti, což jistě není nejlepší vizitkou.

Resumé

Autor v příspěvku sleduje vývoj vázaného mandátu v době první republiky a snaží se postihnout příčiny, které jej umožnily. V tomto kontextu se zabývá především vlivem předcházejících rakouských právních úprav, činností Revolučního Národního shromáždění a Volebního soudu. Analyzuje i podíl, který měly na vývoji tohoto institutu zásada poměrného zastoupení a vázané kandidátní listiny. Na základě svých úvah a rozborů dospívá k názoru, že vázaný mandát nebyl pevnou, promyšlenou a žádoucí součástí ústavních základů první republiky a že okolnosti, které jej umožnily a případně do jisté míry omlouvaly, jsou výrazně odlišné od těch dnešních. Z těchto důvodů odmítá i argumentaci některých současných politiků, kteří svá tvrzení o demokratičnosti vázaného mandátu podpirají právě odkazem na první republiku.

Summary

In the article author focuses on the progress of the imperative mandate in the First Czechoslovak Republic and tries to involve reasons that made it possible. In this context he mostly investigates influence of the previous Austrian legal regulations, activity of the Revolutionary National Assembly and the Election Court. He also analyses effect that principles of proportional representation and list of electors have on this institute.

Author holds an opinion that it was not only statutes which established the imperative mandate but very important was also the way by which these statutes were practised. First of all, the roles of Election Court was indispensable, but postures of many politicians, lawyers and journalists to this thing had an immense influence too. The great deal of public was supporting this positive opinion as well. One of the most significant points were unfortunate matters arising from the facts that a construction of the First Czechoslovak Republic's Constitution stood closer to respectable ideals than to real life and that neighbouring countries, which were not democratic states, considerably enhanced dependence of members of parliaments on political parties.

On the base of his reflections author persuades that imperative mandate was not solid, well-considered and desirable part of constitutional bases of the First Czechoslovak Republic and then situation which made it possible was very distinct from nowadays. For these

reasons author also refuses argumentation of some present-day politicians who base their arguments about democratic character of imperative mandate on references to the First Czechoslovak Republic.