

RECENZE

**Eva Broklová: Prezident Republiky československé.
Institute a osobnost T. G. Masaryka**

Vydal Masarykův ústav AV ČR. Praha 2001, 143 s.

Jan Filip*

Na konci loňského roku vydal Masarykův ústav AV ČR publikaci, která se sice podle svého názvu týká pouze historické osobnosti našeho prvního prezidenta republiky, ve skutečnosti se však jedná o aktuální dílo, které se má hodně co říci i naší současnosti a pomáhá nám hledat odpovědi na ty nejžhavější diskutované otázky v rámci sporů o postavení prezidenta republiky a jeho vztahu k jiným státním orgánům. Proto každého účastníka těchto diskusí musí zaujmout obsahem ne příliš rozsáhlá publikace, která je však velmi bohatá podněty, které pozornému čtenáři přináší. Práce shodou okolností vychází souběžně s vydáním druhého dílu pamětí Františka Weyra (recenze je otištěna rovněž v tomto čísle), který se hned v úvodu věnuje stejné problematice, tj. přípravě Ústavní listiny z roku 1920. Je tak možno porovnat subjektivní pohled jednoho z členů Ústavního výboru revolučního Národního shromáždění s korektním těsnopiseckým zápisem o jednání tohoto orgánu.¹

Předkládaná publikace není monografií. Je prací historika, který dokumentuje jednání ústavního výboru na téma postavení hlavy státu. Právě na těchto jednáních se formovala koncepce prezidentského úřadu u nás tak, jak ji prakticky chápeme i nyní. Její základ byl dán již v roce 1919, kdy byla podstatně doplněna tzv. prozatímní ústava (zákon ze 13. listopadu 1918 č. 37/1918 Sb.) zákonem č. 271/1919 Sb., který vyplnil mezeru týkající se úpravy výkonné moci, zejména pak postavení prezidenta republiky a vlády a jejich vzájemného vztahu. Recenzovaná práce je věnována právě jednáním Ústavního výboru revolučního Národního shromáždění o těchto otázkách. Navazuje tak na dřívější práci téže autorky z roku 1992,² avšak tentokrát se věnuje velmi úzkému problému ústavní úpravy

výkonné moci. O to je práce zajímavější. Je uspořádána tak, že je tvořena ze dvou vzájemně souvisejících celků. V prvním z nich (s. 11–35) se autorka věnuje rozboru historických okolností vzniku instituce prezidenta obecně, zmiňuje základní vzory v rámci parlamentní demokracie a vysvětluje okolnosti, za kterých se tato instituce formovala od roku 1918 u nás. Nutno zdůraznit, že nejde o komplexní rozbor ústavních základů orgánů vládní a výkonné moci, jejich právní úpravy a praktického chodu. Zde s autorkou sdílím názor, že nejde o paralelu k práci Československý prezident z roku 1934, která dodnes představuje vrchol toho, co bylo o úřadu prezidenta republiky u nás napsáno.³

Autorka se soustřeďuje pouze na úvod do čtyř stenografických zápisů jednání ústavního výboru při projednávání vládní předlohy a dalších návrhů zákona, který poté jako zákon č. 271 podstatně změnil prozatímní ústavu z roku 1918 a stal se též základem ústavní úpravy postavení prezidenta republiky v Ústavní listině z roku 1920. Proto v úvodu čtenáře jen v nutné míře uvádí do problematiky demokratických ústavních systémů a blíže popisuje jen rozdíly parlamentní a prezidentské formy vlády. U parlamentních forem se pak blíže věnuje zejména ústavní úpravě III. francouzské republiky, která v mnohém „otcům“ ústavy sloužila jako vzor (jak plyne též z textu stenografických záznamů). Autorka též upozorňuje na historické zdroje ústavní úpravy postavení hlavy státu (Prohlášení nezávislosti čs. Národa zatímní vládou, II. Memorandum E. Beneše) a vysvětluje, proč jmenování a odvolávání vlády bylo nejdříve svěřeno parlamentu. Poté se podrobně věnuje okolnostem, za kterých došlo k posílení postavení prezidenta zákonem č. 271/1919 Sb.

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

¹ Budiž ke cti F. Weyra poznamenáno, že obsah pamětí a těsnopisecké záznamy jsou ve vzácné shodě.

² BROKLOVÁ, E.: První československá ústava. Diskuse v ústavním výboru v lednu a únoru 1920. Praha 1992. Dále se této problematice autorka věnuje ve studii Československá demokracie Politický systém ČSR 1918–1938. Praha 1992.

³ Viz SOBOTA, E., VOREL, J., KŘOVÁK, R., SCHENK, A.: Československý prezident. Státoprávní instituce a její život. Orbis, Praha 1934, 453 s. Práce J. Krejčího: Problém právního postavení hlavy státu v demokracii. Praha 1935 je již jiného rázu, neboť jde o komparativní studii, která neklade prvořadý důraz na československou právní úpravu.

(jmenování a odvolávání vlády a jednotlivých členů, právo předsedat schůzím vlády, vyžadovat si od vlády a jejich jednotlivých členů zprávy a zvat je k poradám, podávání zpráv o stavu republiky, upřesnění vetování zákonů, poselství prezidenta o stavu republiky). Konečně hodnotí přípravu III. hlavy Ústavní listiny a otázky s tím související (postavení Kanceláře prezidenta republiky, role Senátu v této souvislosti, délka volebního období, podmínky pro převzetí úřadu prezidenta atd.).

Vlastní historickou pasáž věnuje autorka v úvodu názorům T. G. Masaryka na úřad prezidenta (zde vychází zejména z jeho prací *Cesta demokracie*, *Světová revoluce* a *korespondence*), jeho roli při ústavních pracích, povaze a obsahu jeho poselství o stavu republiky a zejména jeho snahám posílit postavení prezidenta republiky ve vztahu k vládě a jejím členům. Čtenář se může seznámit s názory T. G. Masaryka na tak aktuální otázky, jakými jsou způsob volby prezidenta (autoritu má ten, kdo ji dovede budít, ne automaticky ten, kdo je volen přímo), způsob jmenování ministrů (zejména formulace pověřovací listiny), odpovědnost za výkon funkce, zda jmenování zahrnuje i odvolání, jakou roli mají vedle volených poslanců hrát i odborníci (problémy se řeší lidmi myslícími a znalými, nejen zvolenými), role politické kultury pro naplňování ústavy (naše ústava je slušnou ústavou pro slušné lidi), role občanů, kteří se nesmějí nechat znechutit atd.

Úvodní pasáž tak přímo zve k četbě následujících vybraných těsnopiseckých zpráv z jednání ústavního výboru revolučního Národního shromáždění. Výběr je zaměřen na ty pasáže, kde se jedná o výše uvedených otázkách, tj. zejména o přiznání prezidentu republiky práva jmenovat a odvolávat vládu a jejich členy. Tyto obsáhlé pasáže z jednání ústavního výboru jsou velmi významné, protože přítomní diskutéři (Hoetzel, Meissner, Weyr, Bouček, Baxa, Brabec, Horáček) v podstatě vyložili stanoviska, která jsou aktuální dodnes. Jen příkladmo uvádím otázky jako role prezidenta republiky,⁴ povaha jmenování a odvolání, otázku, zda právo jmenovat automaticky zahrnuje i právo odvolat (Weyr, Horáček, Hoetzel, Baxa kladně, Meissner kolísavě, Brabec proti, nakonec výbor odvolání prezidentem zamítnul, pak po reasumaci zase připustil), jaká je vazba na vyslovení nedůvěry, zda prezident nemá jen navrhopvat nebo jen propouštět, zda má mít vůbec takové právo,⁵ zda má mít vztah k vládě jako celku nebo i jednotlivým ministrům, zda i jednotlivě-

mu ministru lze vyslovit nedůvěru,⁶ vazba na poměry v Národním shromáždění, přednost politické odpovědnosti před odpovědností právní, nutnost respektovat zvláštnosti revolučních poměrů a pozdějších koaličních poměrů,⁷ možnost překonání krizí, role osobnosti nositele úřadu hlavy státu, role ústavních obyčejů a konvencí, volba prezidenta přímo nebo Národním shromážděním,⁸ otázka, zda vůbec hlavu státu potřebujeme, zda nejde jen o stereotyp z monarchie, zda prezident republiky automaticky převzal další kompetence císaře atd. Možno konstatovat, že nakonec převážil názor, který charakterizoval B. Baxa (s. 75) tak, že by zde byla hlava státu bez práv, takže by to byla hlava useknutá, která by s ústavním tělesem nijak nesouvisela.

V této souvislosti jsou zajímavé i pasáže o potřebě využití expertů (Weyr byl rozhodně proti, neboť expert na děláni ústavy tehdy nikdo nemohl být a znalců literatury byl ve výboru dostatek, Bouček – páni univerzitní profesori nemají všechnu vědu zpachtovány, Meissner – mně nějaké vědecké vývody nemohou zmýlit), kteří nakonec byli přizváni (Baxa, Kadlec, Vavřínek, Hoetzel byl jako zástupce ministerstva vnitra občas přítomen, u Ústavní listiny byl autorem původní verze).⁹ Ukazuje se též, že mnohá řešení, která byla přijímána jen s ohledem na osobu T. G. Masaryka nebo jako provisorium, se nakonec, jak už to bývá, stala trvalou součástí našeho ústavního arzenálu.

Aktuální jsou rovněž diskuse kolem kanceláře prezidenta republiky (zda nemá být soukromou věcí prezidenta nebo naopak upravena ústavně) a její vazby na vládu (otázka kontrassignace jmenování personálu), diskuse ohledně rozsahu práva veta (ve vazbě na existenci Senátu) a otázky předběžného informování vlády o krocích prezidenta, respektování jeho neústavních kroků s ohledem na úctu, kterou T. G. M. požívá (s. 91), o postavení kancléře (zda má být odpovědný parlamentu, jmenován vládou apod.) atd. Otázce kanceláře byla při jednání věnována zásadní pozornost (s ohledem na rozsah zápisů). Rovněž tak otázce kontrassignace¹⁰ aktů prezidenta vyvolala dosti vzrušenou diskusi, neboť v tomto případě do jinak velmi strohé jednání ústavního výboru pronikla politika. I zde, stejně jako v dalších případech jednání prezidenta a jeho kanceláře proti předpisům, převážila autorita osobnosti T. G. Masaryka.

Práce je konečně vybavena několika přílohami, které usnadňují práci s textem. Jde jednak o seznam řeč-

⁴ Padl i návrh, aby prezident stál v čele vlády jako v USA.

⁵ Klub soc. demokracie stál na stanovisku, že by vláda měla být nadále volena Národním shromážděním.

⁶ Odpovězeno kladně s přes odpor univerzitních profesorů. Teprve platná Ústava ČR tuto zásadu opustila.

⁷ Weyr se domníval, že koaliční vládnutí je jen přechodné, později že bude vládnout většinová strana!

⁸ Masaryk se podle vyjádření Weyra stavěl zpočátku pro přímou volbu.

⁹ Bylo to vyvoláno ostrou kritikou, která se na Národní shromáždění a jeho ústavní výbor snesla ze strany těch odborníků, kteří neměli možnost podílet se na přípravných pracích. Jde tak o období situace z roku 1992.

¹⁰ Záminkou k obsáhlé diskusi byl nekontrassignovaný článek T. G. M. v tisku, kterým odpovídal na veřejný dopis kardinála Skrbenského ohledně rozluky církve od státu.

níků (není však úplný) s jejich stručnou charakteristikou (povolání, stranická příslušnost, služební zařazení), jednak o texty zákonů, o kterých ústavní výbor revolučního Národního shromáždění jednal (původní znění prozatímní ústavy, její změnu zákonem č. 271/1919 Sb., zákon č. 654/1919 Sb., kterým se zřizuje kancelář prezidenta republiky a konečně III. hlava Ústavní listiny z roku 1920). S ohledem na povahu práce lze autorce a pořadatelce těžko vytýkat nějaké zásadní chyby s výjimkou drobných přehlédnutí v poznámkovém aparátu (s. 65, s. 87 – res iudicata je věc rozhodnutá, nikoli věc soudní, s. 88 – pravidlo lex posterior neznačí pouze částečné zrušení předchozího pravidla). Je škoda, že v redakční práci nad publikací nebylo více využito dalšího svědectví Weyrova, které bylo podáno bezprostředně po skončení ústavních prací.¹¹ Jde o postřehy, které jsou blízké každému, kdo se jako člen nebo expert podílel na pracích různých

komisí, a velmi poučné pro mnohá podobení naší situace po roce 1989 s revoluční situací po roce 1918.

Práci je třeba přivítat, protože nám nejen usnadňuje pochopení ústavní úpravy z let 1919–1920. Protože tato úprava v podstatě platí dodnes, je to příspěvek aktuální. Stejně tak jsou aktuální diskuse, které byly v ústavním výboru k této otázce vedeny, neboť se vedly velmi často k otázkám, o kterých se u nás zejména od listopadu 1997 do března 2001 diskutovalo rovněž. Autorka si ovšem tyto cíle nekladla. Pokud si jako úkol stanovila přiblížit nám formování institutu prezidentství v Ústavní listině a roli T. G. Masaryka v této situaci, nepochybně jej splnila v rámci prostoru, který jí byl k tomu poskytnut. K práci se můžeme vracet jako k jednomu z pramenů pro výklad nejen Ústavní listiny, nýbrž i příslušných ustanovení Ústavy ČR.

¹¹ Srov. WEYR, F.: Vzpomínky na ústavní výbor revolučního Národního shromáždění. Časopis pro právní a státní vědu, roč. 1921, IV., s. 50–53, 196–204. Osobní a vtipné postřehy Weyrovy oživují někdy nudnou četbu protokolů.