

II



Jan Kuklík

Příběh
československé ústavy
1920

KAROLINUM

Příběh československé ústavy 1920

II

Ústava a její proměny v meziválečném období

Jan Kuklík

Recenzovali:

prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc.

doc. Mgr. Jaroslav Šebek, Ph.D.



**Národní
plán
obnovy**



**Financováno
Evropskou unií**
NextGenerationEU



MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ,
MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY

Publikace byla vydána za podpory Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy a Národního plánu obnovy v rámci projektu Transformace pro VŠ na UK (reg. č. NPO_UK_MSMT-16602/2022).

Vydala Univerzita Karlova

Nakladatelství Karolinum

Praha 2022

Redakce Marie Hamšíková

Grafická úprava Zdeněk Ziegler

Sazba DTP Nakladatelství Karolinum

Vydání první

© Univerzita Karlova, 2022

© Jan Kuklík, 2022

Cover photo © Archiv Poslanecké sněmovny, 2022

Na obálce: Slavnostní provedení ústavní listiny, které bylo používáno pro ceremoniální účely inaugurace prezidenta Archiv Poslanecké sněmovny

ISBN 978-80-246-5115-6

ISBN 978-80-246-5435-5 (online : pdf)



Univerzita Karlova
Nakladatelství Karolinum

www.karolinum.cz
ebooks@karolinum.cz

OBSAH

Úvodem	7
Naplnění ústavních dokumentů z února a března 1920 ...	13
Parlamentní volby a ustavení obou komor Národního shromáždění	15
Prezident republiky	31
První československé vlády vytvořené po přijetí ústavy 1920	39
Ústavní soud	68
Reálné fungování ústavy v části všeobecných ustanovení hlavy I. ústavní listiny	75
Postavení Slovenska	75
Podkarpatská Rus	93
Státní občanství a definitivní úprava československých hranic	115
Reálné naplnění hlavy II. Ústavní listiny o moci zákonodárné	142
Volby do Národního shromáždění, volební soud a pojetí poslaneckého mandátu	142
Právní postavení politických stran	166
Nejdůležitější politické strany meziválečného období	176
Reálné naplnění hlavy III. ústavní listiny o moci vládní a výkonné	200
Vlády v meziválečném období	200
Zmocňovací zákonodárství a nařizovací moc vlády	231
Pravomoci prezidenta republiky podle ústavy a v politické praxi	253

Volby prezidenta republiky	290
Zvláštní právní předpisy o osobnosti prezidenta T. G. Masaryka	315
Moc soudcovská	324
Občanská práva a povinnosti	364
Odluka státu a církví	364
Osobní a domovní svoboda a svoboda listovního tajemství podle ústavní listiny a jejich postupné omezování	399
Svoboda tisku a její omezování	410
Pozemková reforma, socializační snahy a zásahy do majetkových práv za první republiky	431
Branná povinnost	462
Právní postavení menšin	488
Sčítání lidu	489
Provedení jazykového zákona	501
Menšinové školství	520
Ochrana menšin v rámci Společnosti národů	531
Petice menšin směřující proti československé vládě	549
Právní postavení menšin ve třicátých letech	572
Národnostní statut	588
Epilog	
Ústava v době krize – od Runcimanovy mise do Mnichova	617
Prameny a literatura	629

ÚVODEM

Když jsem v únoru 2020 mohl představit první díl knihy o ústavě 1920, předpokládal jsem, že druhá část bude věnována naplnění ústavy a jejím osudům do února 1948. Poměrně záhy poté, co jsem na druhé části začal pracovat, se však ukázalo, že zvolená metoda a rozsah materie si vyžádají rozdělení tohoto tématu ještě do dvou dílů – jeden by byl věnovaný období první republiky a druhý poté období od Mnichova do února 1948. Jsem velice rád, že ředitel nakladatelství Karolinum Petr Valo pro toto řešení projevil pochopení, a tak tedy mohu, nyní snad již definitivně, slíbit o tématu ústavní listiny 1920 trilogii, přičemž druhý díl, který právě otevíráte, se věnuje ústavnímu vývoji v meziválečném období. Všechny tři díly navíc budou skutečně propojené a budou tak tvořit jeden celek i tím, že ve třetím díle bude zároveň osobní a věcný rejstřík ke všem třem částem.

Jedním z hlavních důvodů pro vypracování podrobnější analýzy fungování ústavy v době první republiky byly podle mého názoru nedostatky ve způsobu a metodě, jakými právní historie dosud k této otázce přistupovala. Máme sice k dispozici učebnicová pojednání o základních ústavněprávních otázkách i ambiciózní pokus o komentovanou edici *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*¹ brněnské autorské dvojice K. Schelle – J. Tauchen, která přináší řadu zajímavých dokumentů, nicméně skutečná a podrobná analýza ústavněprávní problematiky meziválečného období chybí. Vysokoškolské učebnice trpí popisností a schematismem, který při konfrontaci s realitami často ani neobstojí. Práce vydané před rokem 1989 jsou z velké části pro silné ideologické zabarvení pro dnešní čtenáře jen obtížně použitelné.

¹ K. Schelle – J. Tauchen: *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*, s. 508 an. Kniha přináší k problematice ústavní listiny 1920 některé zajímavé postřehy a ocenit je možno i výběr dokumentů, nicméně zaráží, že příslušné úvodní analytické kapitoly jsou bez poznámkového aparátu a k jednotlivým částem ústavy přistupují autoři značně nevyváženě.

Některé dílčí otázky sice zpracovali prof. K. Malý (státní občanství), L. Vojáček (počátky ústavního vývoje první republiky, ochrana cti), V. Kindl (státní občanství, církevní problematika), J. Šouša (veřejná správa), J. Rákosník (právní postavení politických stran), R. Petráš (menšiny), K. Schelle (veřejná správa, soudnictví), L. Soukup (tiskové právo), O. Horák (ústavní dimenze vlastnického práva), S. Balík (advokacie), pro Slovensko pak prof. J. Klimko, J. Beňa, T. Gábriš a další autoři, avšak i tak je možné konstatovat, že právní historie tu za prací, která byla v uplynulých třiceti letech vykonána na poli obecné historie (naší i zahraniční), poněkud zaostává. Musí si tak vypomáhat pracemi prvorepublikových autorů a zejména využívat zájem odborníků jiných právních specializací i o historické aspekty. To platí zejména o vlastním ústavním právu, kde komentované dokumenty k československému ústavnímu vývoji od J. Gronskeho ve svém poznámkovém aparátu do značné míry nahrazují chybějící analýzy. Řadu ústavních témat v historickém kontextu otevřeli již profesori V. Pavlíček a J. Filip, ale k tématům spojeným s prvorepublikovým obdobím se vyjadřuje i mladší generace, k níž patří prof. J. Kysela (postavení senátu, delegace zákonodárné moci), J. Wintr (volební řády, parlamentní kultura), M. Antoš (vývoj volebního práva) či J. Hřebejk (státní občanství). Zajímavé impulzy přišly i od autorů působících v justici, jako je T. Langášek (Ústavní soud) či M. Princ (soudní soustava a soudci). Pro otázku kontinuity prvorepublikové ústavní tradice s českou ústavní úpravou měla velký význam konference pořádaná pražskou právní fakultou v roce 2018, z níž pod redakčním vedením prof. A. Gerlocha vyšel zajímavý sborník s řadou studií relevantních pro téma této knihy.²

Nejde však jen o nedostatečnou reflexi výsledků historické vědy pro oblast právních dějin, ale i o koncepční a metodologické problémy. Právní historie, nejen v této oblasti, do jisté míry zaostává za přístupy, které jsou pro obecnou historiografii dnes již samozřejmé. Řada právněhistorických prací zabývajících se ústavním a právním vývojem první republiky stále trpí omezenějším využíváním původního archivního výzkumu a navíc setrvává spíše u popisu a rozboru vlastní právní úpravy bez větších přesahů a porozumění historickému kontextu. S trochou

² A. Gerloch – K. Žák Krzyžankova (eds.): *Ústavní kontinuita České republiky s československou tradicí*.

nadsázky se tak často jedná o „převyprávění“ právně pozitivistických textů z oboru ústavního práva pro dnešního čtenáře či o parafrázování vlastních právních předpisů. Ne náhodou je pak takovému pojetí z prvorepublikových autorů nejbližší prof. Jiří Hoetzel.

Pokud se dnes již obecně uznává myšlenka o možném rozporu práva obsaženého v právních předpisech a práva skutečně aplikovaného, kterou již před více než sto lety formuloval v článku nazvaném „Law in Books and Law in Action“ (a přiblíženou na příběhu Twainova Toma Sawyera a Huckleberryho Finna) americký právní teoretik a právní historik Roscoe Pound,³ a pokud přijmeme za východisko možný rozpor mezi psanou a faktickou ústavou, pak právě ústavní listina z roku 1920 a s ní související zákony nabízejí přímo učebnicové příklady. Ty však vyžadují hlubší analýzu a zasazení do kontextu politického, ekonomického a sociálního vývoje meziválečného období, a to jak vnitrostátního, tak i mezinárodního.

Proto bych se v následujících kapitolách rád zabýval otázkou skutečného naplnění jednotlivých částí ústavy, popřípadě v jakých partiích a jakým způsobem byla ústava respektována, měněna či naopak obcházena či proč zůstávala nenaplněna. Stejně tak budeme sledovat, zda a jak se příslušné hlavní části ústavy vyvíjely v čase. Jde mi tedy o zachycení skutečného „života“ ústavní listiny z roku 1920, který je možné postihnout jak využitím dosavadní odborné literatury a archivních a editovaných pramenů o konkrétním politickém, sociálním a ekonomickém kontextu ústavního vývoje první republiky, tak zájmem o proces přijímání zákonů ústavu naplňující či měnící, včetně důvodových zpráv a parlamentních diskusí, o judikaturu vyšších soudů a o argumentaci prvorepublikové odborné literatury.

K tomu bych rád dodal, že je možné vyjít již z československých odborných debat meziválečného období. Z ní mě při promyšlení koncepce této knihy nejvíce ovlivnil prof. F. Weyr a jeho pojetí „mrtvého obsahu“ ústavní listiny (demise ministrů, obžaloba vlády či referendum), kde „mrtvost“ pro Weyra znamenala, že reálná skutečnost zvíťazila nad pouhou ideologií (z které vycházela ústavní úprava), a poté jeho kritika zmocňovacího zákonodárství (viz blíže kapitola III.),

³ R. Pound: Law in Books and Law in Action, s. 12–33.

keré považoval za ohrožující element ve vztahu k ústavě, parlamentní demokracii a dokonce demokracii jako takové.

Podnětné postřehy publikoval i E. Sobota. Již jeho práce (připravená spolu s dalšími právníky Kanceláře prezidenta republiky) o postavení prezidenta republiky⁴ si podle Soboty vyžadovala rozšiřující, a jak sám říkal, „autentický“ výklad prezidentských pravomocí. Ten byl doplněn úvahou o nutnosti znát skutečný „život“ příslušné právní úpravy. Pozornost tak věnoval nejen textu ústavních zákonů, ale i roli ústavních zvyklostí a pravomocem vyplývajícím z běžného zákonodárství⁵ a vše zasadil i do komparativního kontextu. V práci *Naše ústava, jak zní a jak ji máme číst*⁶ poté čtenáře upozorňoval, že ústavní předpis „není jen pouhé slovo, je to zásada, která platí v určitém prostředí, které se po případě velmi časem mění a které ji užívá a si ji vykládá. K poznání té či oné věty kterékoli ústavy je tudíž důležité znáti nejenom, jak zní, nýbrž i jak se během času vyvíjelo její praktické užívání, jak se její smysl chápe dnes a jak ji tedy máme čísti, abychom rozuměli onomu ústavnímu životu, který ji pokryl jako bujný porost (...)“.⁷

Jsem si vědom toho, že pokud svoji vlastní monografii začínám těmito spíše kritickými glosami, říkám si o pozorné čtení a „koleduji“ si o polemiku. Činím tak mimo jiné i proto, abych o některých otázkách vyvolal diskusi, neboť její absence je dalším problémem, který mě v českém akademickém prostředí dlouhodobě trápí. Jestli se mi v předkládaném textu podařilo alespoň část „dluhu“, který právní historie v oblasti československého ústavního vývoje má, umenšit, necht' posoudí čtenáři, a pokud kritika povede ke zvýšení a zkvalitnění produkce dalších autorů v oboru mému srdci nejbližšímu, pak splní svůj účel.

Pro zpracování tohoto druhého dílu jsem mohl využít archivní výzkum, který jsem v uplynulých třiceti letech prováděl v našich i zahraničních archivech, a to díky možnostem, které naše fakulta pro výzkumné pobyty postupně vytvářela či které byly podpořeny řadou grantových programů, v posledních letech pak zejména programy

⁴ E. Sobota – J. Vorel – R. Křovák – A. Schenk: *Československý prezident republiky – Státoprávní instituce a její život*.

⁵ Tamtéž, s. 1–4.

⁶ E. Sobota: *Naše ústava, jak zní a jak ji máme číst*.

⁷ Tamtéž, s. 1.

Progres Q04 a Q05. Přehled archivů ostatně spolu s konkrétními fondy uvádím v seznamu literatury. Základem tu sice byly fondy Národního archivu v Praze, Archivu Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, Archivu Ústavu T. G. Masaryka, Archivu Ministerstva zahraničních věcí či Archivu Národního muzea, avšak domnívám se, že i fondy a sbírky, které spravují například Hoover Institution Archives ve Stanfordu, National Archives v londýnském Kew, archiv School of Slavonic and East European Studies při UCL v Londýně či archiv Společnosti národů v Ženevě, mohou být pro českého badatele v oboru československých ústavních dějin inspirující. Rád bych využil této příležitosti a zvláště poděkoval bývalému českému velvyslanci při OSN v Ženevě Janu Károvi, který mi zprostředkoval studium právě v ženevském archivu spravovaném nyní OSN. Bez toho (a bez neformálních rozhovorů, které jsem s ním vedl o mezinárodně politické roli Společnosti národů) by reflexe naplnění šesté hlavy ústavní listiny 1920 neměla žádoucí rozměr pohledu Společnosti národů na čs. menšinovou problematiku. A k tomu si dovolím ještě jednu osobní vzpomínku. Srovnání ústavních proklamací menšinových práv právě s petiční praxí u Společnosti národů mi již v roce 1992 opakovaně navrhoval můj profesor na oxfordské univerzitě Zbyněk Zeman, jehož rady a postřehy ohledně celé řady dalších otázek moderních československých dějin jsem docenil právě až při psaní této knihy.

Když se však při psaní tohoto druhého dílu objevila nutnost některé z pramenů ověřit, byla situace komplikována pandemií onemocnění covid-19 a špatnou dostupností některých fondů. Chtěl bych proto touto cestou poděkovat vedoucímu archivu Kanceláře prezidenta republiky dr. Jakubovi Doležalovi za pomoc při překonání těchto omezení a poskytnutí digitálních kopií některých pramenů a za umožnění pořízení digitálních kopií z fondů jeho archivu. To samé bych rád učinil i ve vztahu k Mgr. Petru Dvořáčkovi, řediteli Archivu Poslanecké sněmovny, jehož pomoc jsem ocenil již při zpracování prvního dílu.

Rozsáhlou literaturu k meziválečnému období jsem měl možnost studovat v našich i zahraničních knihovnách a platí o ní, co jsem již uvedl výše o archivních pramenech. Rád bych však zmínil zejména knihovnu School of Slavonic and East European Studies v Londýně, Bodleian Library v Oxfordu, Library of Congress ve Washingtonu,

Národní knihovnu ve Vídni, Univerzitní knihovnu v Řeznu a knihovnu mé mateřské právnické fakulty, které jsem právě pro tuto knihu využil nejvíce. Rád bych i touto cestou poděkoval pracovnícím knihovny Právnické fakulty UK a její ředitelce PhDr. Radce Kovářové za vyhledávání titulů zejména meziválečné literatury v našich fondech i u jiných knihovných institucí v případě, že požadovaná kniha např. padla za obět povodni v roce 2002.

Při přípravě podkladů a s vyhledáváním relevantní literatury mi velmi pomohla i moje doktorandka Mgr. Tereza Blažková. Bez ní by právě v tak složité době, jaké jsme byli v uplynulých měsících svědky, nebylo možné knihu dokončit. Rád bych též poděkoval doc. Janě Čechurové, která celý rukopis s pečlivostí sobě vlastní přečetla a jejíž inspirativní a často kritické připomínky jsem mohl zapracovat dříve, než by na ně upozornili oponenti práce – prof. Jan Kysela a doc. Jaroslav Šebek. I jim děkuji za připomínky k textu a věřím, že s předkládanou verzí již budou o něco více spokojeni.

NAPLNĚNÍ ÚSTAVNÍCH DOKUMENTŮ Z ÚNORA A BŘEZNA 1920

V prvním díle⁸ jsme sledovali příběh projednávání a přijímání ústavní listiny roku 1920 a s ní souvisejících ústavních a běžných zákonů, které vytvořily Ústavu Československé republiky v širším slova smyslu. Když se koncem roku 1920 hlavní „ceremoniář a obřadník“ Kancelář prezidenta republiky Jiří Stanislav Guth-Jarkovský sháněl po originálu ústavní listiny, zažil podle svých pamětí velké zklamání z formy, ve které byla ústavní listina v prezidentské kanceláři uložena.⁹ Očekával, že nejdůležitější ústavní dokument samostatného československého státu bude krásně psán nebo tištěn na kvalitním papíře nebo dokonce na pergamenu, bez nejmenší chybičky, ale byl podle vlastních slov „šeredně“ zklamán. Ústava byla totiž otiskem z Úředního listu, ve kterém byly ještě „na mnoha místech“ inkoustovým perem učiněny poznámky z posledního jednání, takže vypadala spíše jako „korektura“. Nicméně právě na tomto dokumentu se nacházely originální podpisy Masaryka a členů vlády včetně ručně doplněného data. Podle Gutha-Jarkovského tak tato listina svou zevní formou „neprozrazovala nikterak vážnost k vlastnímu samostatnému státu“.¹⁰ Mělo se však ukázat, že starost o zevní formu, v jaké se nachází originál ústavní listiny schválené 29. února 1920, nebude tím největším problémem, který je s tímto jinak skutečně historickým dokumentem spojen.

V prvních týdnech po přijetí základních ústavních dokumentů československého státu totiž ještě doznávaly politické spory, které jsme v prvním díle detailně analyzovali a které poznamenaly jejich přípravu. Zejména Národní listy ještě 1. března 1920 napadly ústavu jak z hlediska jejího obsahu (zejména v otázce jazykového zákona a menšinových práv), tak i pro údajné porušení pravidel při jejím při-

⁸ J. Kuklík: *Příběh československé ústavy 1920*.

⁹ J. S. Guth-Jarkovský: *Paměti*, s. 272–274.

¹⁰ Tamtéž.

jímání ze strany zpravodaje k ústavní listině V. Boučka. V Lidových novinách se nicméně 4. března 1920 k této otázce vyjádřil F. Weyr, a to jako zástupce národní demokracie v ústavním výboru Revolučního národního shromáždění, který se na přípravě ústavy významně podílel.¹¹ Sklony k přílišné kritice považoval Weyr za typickou českou vlastnost a varoval národní demokracii před zpochybňováním ústavních základů státu. Dokonce doslova napsal: „Jako praví Češi nebudeme čekat, až nám ústavní dílo zkritizují Němci a cizina, nýbrž obstaráme si kritiku do zásoby sami!“ Ústavu charakterizoval nejen jako výtvar revoluce a kompromisu mezi politickými stranami, ale zároveň jako dílo „poměrně velmi dobré a zdařilé (...)“.¹²

Ostatně jako přijatelný kompromis ústavu přijal tisk všech ostatních českých politických stran, které se však již spíše soustředily na nadcházející parlamentní volby. Kritika se, jak ostatně předpokládal již výše zmíněný Weyrův komentář, skutečně ozvala ze strany německých politiků a viditelně nespokojena byla i radikální levice v sociální demokracii.

Nejen F. Weyr, ale i další tvůrci ústavy a přední českoslovenští právníci, jako byl J. Hoetzel či A. Meissner, proto vyzývali k tomu, aby se ústava co nejrychleji uvedla do praxe, zejména provedením parlamentních voleb, a teprve poté se eventuálně mohla politická reprezentace zaměřit na odstranění některých problémů, které by se v ústavní a politické praxi projevíly. Tento názor přijala jako hlavní politickou linii i Tusarova vláda a nebyl v rozporu ani s míněním prezidenta Masaryka.

I z tohoto důvodu se nejprve podíváme na to, jak byly jednotlivé hlavní části ústavy naplněny bezprostředně po jejím přijetí a zejména jak to bylo i s doprovodnými zákony, které byly již od podzimu 1919 projektovány jako československá ústava v širším slova smyslu.

¹¹ Lidové Noviny, 4. 3. 1920, úvodník F. Weyra.

¹² Tamtéž.

Parlamentní volby a ustavení obou komor Národního shromáždění

Již při přípravě ústavní listiny se opakovaně vláda a politické strany vyjadřovaly právě v tom smyslu, že volby do parlamentu ústavu naplní a ukončí tak první, do značné míry provizorní období existence československého státu. Důležitou součástí této strategie bylo i tvrzení, že právě volby provedené na základě ústavy odstraní i přetrvávající námitky německých politických stran vůči fungování československého státu bez řádného ústavního základu a zejména bez jejich přímé účasti na politickém životě.

Parlamentní volby jako reálné politické naplnění ústavy vyzdvihl předseda parlamentu F. Tomášek na slavnostním shromáždění k 70. narozeninám T. G. Masaryka 7. března 1920.¹³ V projevu po zvolení předsedou poslanecké sněmovny 26. května k tomu dodal, že volby byly i plebiscitem potvrzujícím správnost spojení českých zemí a Slovenska.¹⁴ V těchto úvahách jej podpořil i prezident Masaryk. Ten ve svém již třetím poselství Revolučnímu národnímu shromáždění z 11. března 1920 (formálně koncipovaném jako odpověď na Tomáškův projev k jeho 70. narozeninám) doslova uvedl, že volby se stanou „měřítkem politické vzdělanosti“.¹⁵ Doufal, že budou zvoleni poslanci, kteří budou schopni dělat politiku evropskou a světovou, čímž upozornil i na mezinárodní dimenzi úvah o významu prvních československých parlamentních voleb. Masaryk pokládal i v dalších ohledech za nutné postupovat „důsledně“ podle nové ústavy a zopakoval i již výše zmíněnou tezi, že právě volby měly pomoci řešit i napjatý a negativistický vztah národnostních menšin k československému státu.¹⁶ V tomto ohledu vycházel i ze svých úvah formulovaných již ve Washingtonské deklaraci a zdůrazňoval zejména význam široce pojatého všeobecného volebního práva a principu poměrného zastoupení.

Vláda se na co nejrychlejším konání voleb shodla již na svém prvním zasedání po přijetí ústavní listiny a o volbách v dubnovém termínu

¹³ Příloha A k stenoprotokolu ze 128. schůze Poslanecké sněmovny, čtvrtek 11. března 1920.

¹⁴ Stenoprotokoly z 1. schůze Poslanecké sněmovny, středa 26. května 1920.

¹⁵ Příloha B k stenoprotokolu ze 128. schůze Poslanecké sněmovny.

¹⁶ Tamtéž.

referoval již 1. března 1920 tisk všech českých politických stran jako o „hotové věci“. Vyhlášení voleb ministrem vnitra mělo následovat po podpisu ústavní listiny a s ní přijatých zákonů prezidentem republiky. Zajímavé též je, že vláda uvažovala až o květnovém termínu voleb na Slovensku a také o rozdělení voleb do poslanecké sněmovny a senátu do dvou po sobě následujících týdnů. Nakonec byly volby skutečně vyhlášeny vyhláškou ministerstva vnitra z 8. března 1920 na 18. dubna 1920 do poslanecké sněmovny a na 25. dubna do senátu. Vyhláška měla být podle rozhodnutí vlády publikována až po podepsání ústavní listiny a zejména volebních předpisů do obou komor prezidentem (tj. po 6. březnu 1920), do tisku však byla „omylem“ zaslána již 3. března a následně také byla v denících všech českých politických stran publikována.

I když se v dubnu 1920 mezinárodní zajištění Československa a jeho hranic dále zlepšilo, nekonaly se první parlamentní volby stále na celém uvažovaném československém státním území. Důvody byly zejména mezinárodněprávní (viz též kapitola II. 3.). V této době se totiž stále ještě uvažovalo o plebiscitu pod mezinárodním dohledem ohledně připojení Těšínska, Oravy a Spiše, a proto na těchto územích volby proběhnout prozatím neměly. Vyhláška ministerstva vnitra prohlásila, že volby neproběhnou ani na území Valticka, Vitorazska a Hlubčicka, i když již bylo rozhodnuto o jejich připojení k Československu mírovými smlouvami s Rakouskem a Německem. Volby se nicméně z rozhodnutí vlády a podle vyhlášky ministerstva vnitra nekonaly ani na Podkarpatské Rusi, a to s ohledem na reálnou bezpečnostní situaci na tomto území, a dodatečné volby se zde uskutečnily až v březnu 1924. Parlamentní volby se nicméně v roce 1920 nakonec nekonaly ještě ani v Hloubětíně, neboť tam byla vyhlášena zdravotní karanténa z důvodu epidemie příušnic.¹⁷

Již jsme sledovali v diskusích o přípravě ústavy, že pro provedení voleb bylo klíčové vyhotovení stálých voličských seznamů, které již byly vystaveny v lednu 1920 a znovu poté na dva týdny v každé obci od 14. března 1920. Volební strany byly též vyzvány k vyslání členů a náhradníků do místních a krajských volebních komisí. Zároveň byla při ministerstvu vnitra vytvořena i Ústřední volební komise.¹⁸

¹⁷ *Volby do zákonodárných orgánů Československa a České republiky 1920–2006*, s. 46.

¹⁸ Tamtéž, s. 28.

Ve volbách roku 1920 se zároveň poprvé uplatnila ústavní listinou daná volební povinnost, z níž byly řádem volení do poslanecké sněmovny, tj. zákonem č. 123/1920 Sb. z. a n., stanoveny výjimky. Těmi byly podle jeho § 6 věk nad 70 let a stejně tak se voleb nemuseli zúčastnit ti, kdo „pro nemoc nebo vadu tělesnou“ se nemohli „dostavit do místnosti volební“ nebo „pro neodkladné povinnosti svého úřadu nebo povolání“ nemohli „včas přijít k volbě“ nebo byli „v den volby vzdáleni od místa volby nejméně 100 km“ nebo byli „zdrženi přerušáním dopravy nebo jinými nepřekonatelnými překážkami“. Podle § 58 bylo možné neúčast na volbách „bez omluvného důvodu“ trestat jako přestupek politickými úřady pokutou od 20 Kč do 5000 Kč nebo vězením od 24 hodin do jednoho měsíce. V praxi se nejčastěji vyskytovaly pokuty a vězení nastupovalo tehdy, pokud nebyly zaplacený. Hodně pokut se skutečně pohybovalo na nejnižší hranici, tj. 20 Kč, a spíše výjimečně i vyšší, pokud byla neúčast ve volbách doprovázena nějakými prohlášeními, například vůči státu a jeho zřízení.¹⁹

Volební místo, čas začátku voleb a počet kandidujících stran v daném místě obsahovala vyhláška, která měla být v jednotlivých obcích vyvěšena nejpozději 8 dnů před volbami.²⁰ Pro identifikaci voličů v obcích, kde toho bylo potřeba například proto, že byly příliš velké a všichni voliči nemohli být komisím osobně známi, byl používán tzv. legitimační lístek, který se vydával voličům na základě předložení úřední listiny, která osvědčovala totožnost voliče. Před samotnou volbou měla obvodní volební komise za povinnost zkontrolovat, zda má volič všechny úředně doručované hlasovací lístky a zda na nich nejsou některá jména škrtnána nebo nejsou jinak označené. Pokud je volič neměl, vydala mu jiné. Obvodní volební komise voliči také vydávala úřední obálku, do které volič v odděleném prostoru vložil vybraný hlasovací lístek a poté tuto obálku vhodil do volební urny.²¹ Již v prvních volbách se uplatnil sociálním demokratem A. Meissnerem navržený zákaz prodeje, čepování nebo podávání alkoholických nápojů v den před volbou a v den voleb.

¹⁹ Tamtéž, s. 68. Zde uvedené příklady jsou z voleb roku 1920, nicméně lze očekávat, že se v roce 1920 jednalo o obdobnou praxi.

²⁰ Tamtéž, s. 28.

²¹ Tamtéž.

Volby proběhly, jak stanovila ústavní listina a příslušné volební zákony, v neděli, a to nejprve 18. dubna 1920 do poslanecké sněmovny. Do senátu se volilo o týden později. Z výše uvedených důvodů bylo zvoleno jen 281 poslanců z 300 stanovených ústavou. Území českých zemí bylo rozděleno na 14 volebních krajů.²² V krajích č. 2 až 14 se volilo podle jejich velikosti nejméně 8 a 9 (ve volebním kraji se sídlem v Uherském Hradišti a Jihlavě) a nejvíce 17 poslanců (ve volebním kraji Mladá Boleslav, Louny, Plzeň a Olomouc). Ve volebním kraji č. 1 se sídlem v Praze se vzhledem k jeho územnímu rozsahu volilo 45 poslanců. Volební kraje byly vymezeny výčtem soudních okresů a počet volených poslanců měl odpovídat lidnatosti kraje. Zajímavostí je, že pod volební kraj č. 1 patřila i řada od Prahy vzdálenějších soudních okresů, jako byla Kutná Hora, Tábor, Havlíčkův Brod či Pelhřimov.²³ Slovensko zahrnovalo volební kraje č. 15 až 21, které však byly tvořeny částmi příslušných žup. Na Slovensku byl nejmenší počet volených poslanců ve volebním kraji 6 a nejvíce se jich volilo ve volebním kraji 11.

V počtu kandidujících volebních stran do poslanecké sněmovny a do senátu existovaly rozdíly. Ve volbách roku 1920 kandidovalo do poslanecké sněmovny celkem 23 stran. V českých zemích to bylo 17 stran, z nichž pouze 5 podalo kandidátní listiny ve všech volebních krajích. Jednalo se o národní demokracii, čs. sociálně demokratickou stranu dělnickou, čs. socialistickou stranu, německou sociální demokracii (DSDAP) a Sdružení židovských stran (SdrŽStr). Agráři a lidovci pak kandidovali ve 13 krajích. V důsledku systému poměrného zastoupení získalo z těchto 23 kandidujících stran 16 alespoň jeden mandát. Přidělování mandátů stranám probíhalo ve třech skrutiniích. První skrutinium se uskutečnilo na úrovni volebních krajů tak, že strana v kraji obdržela tolik mandátů, kolikrát bylo krajské volební číslo obsaženo v počtu hlasů pro tuto stranu v rámci volebního kraje. Volební číslo (tj. minimální počet hlasů pro získání mandátu) bylo vypočteno jako podíl celkového počtu platných hlasů ve volebním kraji a počtu mandátů určených tomuto kraji k rozdělení. Použita byla tzv. Hareova metoda, nazvaná podle anglického matematika Thomase

²² Tamtéž, s. 12-13.

²³ Tamtéž.

Harea.²⁴ Zbytky hlasů jednotlivých stran ze všech volebních krajů byly dále v ústřední volební komisi přerozděleny na mandáty ve druhém a třetím skrutiniu.²⁵

Ve druhém skrutiniu byly přidělovány mandáty pouze těm stranám, které alespoň v jednom volebním kraji získaly více než 20 tisíc hlasů nebo v některém volebním kraji dosáhly volebního čísla, i když bylo nižší než 20 tisíc. Pro druhé skrutinium podávaly strany nové kandidátní listiny, které byly sestaveny z kandidátů, kteří kandidovali v některém volebním kraji, avšak neuspěli v prvním skrutiniu.²⁶ Strany, které vyhověly podmínce pro vstup do druhého skrutinia, obdržely tolik mandátů, kolikrát bylo republikové volební číslo obsaženo v součtu zbytků hlasů pro stranu z prvního skrutinia. Republikové volební číslo bylo vypočteno jako podíl součtu všech zbytků hlasů všech stran, které postoupily do druhého skrutinia ze všech volebních krajů, dělených počtem zbývajících nerozdělených mandátů, zvětšeným o jednu. Jednalo se tak o aplikaci tzv. Hagenbach-Bischoffovy metody.²⁷ Například v roce 1920 tak sociální demokracie získala dalších 9 mandátů, agráři 7 mandátů, národní socialisté 6 a lidovci 10 mandátů, včetně 3 na Slovensku. Živnostenská strana získala v prvním skrutiniu jen jeden mandát, ale ve druhém dalších 5.

Ve třetím skrutiniu se přidělovaly ještě případně nerozdělené mandáty postupně těm stranám, které vykazaly největší zbytek z dělení ve druhém skrutiniu. Mandát tak v roce 1920 získala národně socialistická strana, národní demokraté (do parlamentu se tak dostal za národní demokracii i V. Dyk), Modráčková socialistická strana pracujícího lidu, německá sociální demokracie a křesťansko-sociální strana.

Sociální demokracie nakonec v prvních volbách do poslanecké sněmovny zvítězila se ziskem více než 26 % hlasů, za což získala 74 mandátů.²⁸ Druzí skončili lidovci s téměř dvanácti procenty (neboť spolu s nimi kandidovala slovenská ľudová strana), třetí němečtí sociální demokraté s jedenácti procenty, čtvrtí agráři s deseti procenty,

²⁴ Blíže viz O. Krejčí: *Kniha o volbách*, s. 123.

²⁵ *Volby do zákonodárných orgánů Československa a České republiky 1920–2006*, s. 28.

²⁶ Tamtéž, s. 29.

²⁷ Metody pro přepočítání hlasů na mandáty.

²⁸ *Volby do zákonodárných orgánů Československa a České republiky 1920–2006*, s. 12–13.

nicméně po spojení s poslanci zvolenými za slovenskou národní a rolnickou stranu měl jejich poslanecký klub čtyřicet členů a stal se tak druhým nejsilnějším. Pátí skončili českoslovenští socialisté, kteří obdrželi přes osm procent, a šestí národní demokraté s výsledkem mírně přesahujícím šest procent. Celkově však volby skončily patem mezi socialistickými a nesocialistickými stranami a ukázaly i některé nevýhody systému poměrného zastoupení v dosud pevně neukotveném státě. Nejen matematika volebních výsledků, ale i postoj stran národnostních menšin způsobily, že se vlády až do poloviny dvacátých let sestavovaly pouze ze zástupců československých stran, a to, s výjimkou druhé Tusarovy vlády rudozelené koalice, napříč politickým spektrem.

Parlamentní volby v roce 1920 byly na našem území první, kdy mohly být přímo do poslanecké sněmovny či senátu zvoleny i ženy, a zároveň šlo o první parlamentní volby, kdy ženy mohly uplatnit i své aktivní volební právo.²⁹ Systém vázaných kandidátek a role vedení stran ve volebním procesu nicméně počet poslankyň poměrně výrazně limitovaly. Celkem se podařilo do parlamentu dostat jen 13 poslankyň a 3 senátorkám. Čtyři poslankyňe byly zvoleny za sociální demokracii – úřednice Anna Malá z Prahy, učitelka Anna Sychravová z Vrútek, Betty Karpíšková, manželka typografa z Kolína, a Františka Skaunicová, obchodní zřízenkyně z Brna. Tři poslankyňe měli i socialisté a byly jimi Louisa Landová-Štychová, kandidující jako „choť úředníka“, Ludmila Pechmanová-Klosová a Fráňa Zemínová, které byly zvoleny v Praze, obě shodně jako úřednice. Po jedné poslankyni bylo zvoleno za agrární stranu (malorolnice Anna Chlebounová z Džbánova u Litomyšle), národní demokracii (Eliška Purkyňová, úřednice na ministerstvu sociální péče) a za stranu lidovou (Augusta Rozsypalová učitelka z Plzně). Za německou sociální demokracii byly zvoleny tři poslankyňe – Františka Blatná z Karlových Varů, Marie Deutschová z Prahy a Irena Kirpalová z Ústí nad Labem.

Zvoleny byly také tři senátorky: Božena Ecksteinová-Hniličková za sociální demokracii, Anna Perthnenová z Podmokel za německou sociální demokracii a za nacionalisty lékařka z Liberce Emma Marie

²⁹ V širším historickém kontextu D. Musilová: *Z ženského pohledu*, zejm. s. 51 an.