

I



Jan Kuklík

Příběh  
československé ústavy  
1920

KAROLINUM

# Příběh československé ústavy 1920

## I

Příprava a přijetí ústavní listiny

**Jan Kuklík**

---

Recenzovali:

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

doc. Mgr. Jaroslav Šebek, Ph.D.

Vydala Univerzita Karlova

Nakladatelství Karolinum

Redakce Marie Hamšíková

Grafická úprava Zdeněk Ziegler

Sazba DTP Nakladatelství Karolinum

Vydání první

© Univerzita Karlova, 2020

© Jan Kuklík, 2020

Cover photo © Ondřej Příbyl, 2020

Na obálce: Slavnostní provedení ústavní listiny, které bylo používáno

pro ceremoniální účely inaugurace prezidenta

Archiv Poslanecké sněmovny, foto: Ondřej Příbyl

ISBN 978-80-246-4541-4

ISBN 978-80-246-4542-1 (online : pdf)



Charles University  
Karolinum Press 2020

[www.karolinum.cz](http://www.karolinum.cz)  
[ebooks@karolinum.cz](mailto:ebooks@karolinum.cz)



## OBSAH

Úvodem .....	9
Vznik Československa, diskuse o ústavních základech samostatného státu a prozatímní ústava .....	11
Přípravy na vznik samostatného státu .....	11
Recepční zákon .....	26
Zahraniční politická reprezentace a Washingtonská deklarace ....	39
Projednávání návrhu prozatímní ústavy .....	42
Od prozatímní ústavy k ústavě definitivní .....	58
Změny v prozatímní ústavě a dílčí změny recipovaných zákonů jako předpoklad pro přijetí ústavy definitivní .....	63
Změna v postavení prezidenta republiky a vlády .....	79
Vlastní příprava definitivní ústavy .....	97
Boučkův návrh ústavy .....	97
Práce na ústavě a Tusarova vláda rudozelené koalice .....	103
Malá (menšinová) saintgermainská smlouva .....	121
Projednávání ústavních předloh na podzim 1919 .....	134
Závěrečná fáze projednání ústavních předloh v ústavním výboru Národního shromáždění .....	150
Projednání a přijetí ústavní listiny a souvisejících zákonů Revolučním národním shromážděním .....	199
Závěr .....	286

Prameny a literatura ..... 290

Příloha ..... 301

Každý je schopen přirovnat anglickou ústavu k anglickému parku  
a velebit pomalou rozvážnost, s jakou tuto vyrůstala zřízení.  
Ústava československá ovšem spíše podobá se parku,  
založenému přes noc na místě dříve prázdném;  
je nutno dovézt stromy i trávník a čekat, zda se kořeny uchytí.

Ferdinand Peroutka: *Budování státu*, III. díl, Praha 1991, s. 928.





## ÚVODEM

V tomto roce si připomínáme 100 let od přijetí ústavní listiny z 29. února 1920, která se stala základním ústavním dokumentem samostatného československého státu. Je to vhodná příležitost, abychom se podívali na příběh jejího vzniku i na osudy, které ji poté doprovázely až do roku 1948, kdy byla nahrazena novým dokumentem nastupujícího „lidově demokratického“ režimu – tzv. ústavou 9. května. Ústavní listina z roku 1920 je tak spojena nejen se vznikem státu a jeho poměrně úspěšným meziválečným obdobím, ale i s osudovými okamžiky ohrožujícími samostatnou československou státnost v letech 1938/39 i s nadějí na její obnovu v letech druhé světové války a po jejím skončení. Ústavní listina z roku 1920 navíc posloužila i jako jeden z inspiračních zdrojů při přípravě nové české ústavy v roce 1992,<sup>1</sup> když s ní byly po pádu komunistického režimu spojovány takové pojmy jako osvědčená parlamentní tradice, demokracie, záruky občanských práv či světlejší projevy ekonomické a sociální stability meziválečného období.<sup>2</sup> I současné diskuse o celé řadě ústavněprávních otázek, jako je například role senátu, postavení prezidenta republiky v ústavním systému či nezávislost soudní moci, vyvolávají tu více, tu méně odůvodněnou potřebu vracet se ke kořenům československé ústavnosti, která sama navíc navazuje na ústavní vývoj rakouský druhé poloviny 19. století,<sup>3</sup> a jak ještě uvidíme, při své přípravě do sebe vstřebala i celou řadu ústavních tradic západoevropských států či Spojených států amerických. Příběh ústavy z roku 1920 tak není jen výpovědí o reáliích krátkého období počátku

---

<sup>1</sup> K tomu viz s využitím rozhovorů s přímými aktéry a rozboru tezí a návrhů Jan Broz: Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise, s. 28–30.

<sup>2</sup> K tomu viz např. Jan Filip: Význam ústavní listiny Československé republiky pro náš další ústavní vývoj, s. 108n. Pavel Peška však příhodně píše o „mýtu“ ústavní listiny. Pavel Peška: Bilance a mýtus ústavy z roku 1920 v konstitučním myšlení.

<sup>3</sup> Viz např. Klára Marková: Obraz první Československé republiky při projednávání Ústavy ČR.

dvacátých let 20. století. Vzhledem k rozsahu materie pro výše naznačené pojetí jsem se však rozhodl, že čtenářům předložím pojednání ve dvou dílech, a není vyloučeno, že se někdo další ujme i pomyslného dílu třetího a nově se zamyslí nad rolí československých (českých) ústavních tradic v novém tisíciletí.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Možnosti takového přístupu naznačila mezinárodní konference, která na pražské právnické fakultě proběhla v květnu 2018 u příležitosti připomenutí sta let od založení samostatného československého státu, resp. její publikační výstup. Viz Aleš Gerloch – Katarzyna Żák Krzyžanková (eds.): *Ústavní kontinuita České republiky s československou tradicí*. Zajímavý je i přístup Petera Breziny v článku Textová kontinuita a diskontinuita Ústavy ČR, v němž upozorňuje na problematiku přebírání textů ze starších ústavních dokumentů. Ošemetné je podle něj zvláště přebírání textů při posunu kontextu.

# VZNIK ČESKOSLOVENSKA, DISKUSE O ÚSTAVNÍCH ZÁKLADECH SAMOSTATNÉHO STÁTU A PROZATÍMNÍ ÚSTAVA

## Přípravy na vznik samostatného státu

Poté, co byl 28. října 1918 Národním výborem československým odsouhlasen zákon, který prohlásil, že samostatný československý stát „vstoupil v život“, započalo období budování nejen politických, správních, bezpečnostních či hospodářských, ale i ústavních základů nového státu. Příprava vlastního československého ústavního dokumentu byla důležitá proto, že stát potřeboval i vzhledem k mezinárodním jednáním a pro dovršení „rozchodu“ s Rakousko-Uherskem vlastní ústavní orgány, a také proto, že měla být definitivně vyřešena republikánská forma státu a zakotven jeho demokratický charakter. Stejně tak ale bylo potřeba vyjasnit, jak to skutečně bude se spojením českých zemí se Slovenskem či jaké bude postavení jiných národností než Čechů a Slováků žijících na nově definovaném státním území, popřípadě jaké to státní území vlastně bude.

Po 28. říjnu 1918 to byl Národní výbor československý, jemuž se měly podřídit všechny správní orgány a jenž v sobě zahrnoval jak nejvyšší exekutivní, tak i legislativní moc. Vznik československého státu tak byl vnitropoliticky realizován především Národním výborem, který původně vznikl jako reprezentativní orgán domácí politiky již v roce 1916. Vedle něj však působil i tzv. Český svaz složený z většiny českých poslanců říšské rady a vedený agráříkem Františkem Staňkem. V průběhu let 1917–18 dospěly postupně české politické strany k přesvědčení, že s rakouskou vládou již nemá cenu dále jednat, či alespoň že to nemusí být jediná politická alternativa, a že je proto třeba budoucnost českých zemí hledat i mimo dosavadní rámec monarchie či alespoň usilovat o jeho zásadní přeměnu. V červenci 1918 byl Národní výbor zásadně reorganizován, aby na základě výsledků posledních voleb do říšské rady, konaných roku 1911, odrážel předpokládanou sílu českých

politických stran. Těto dohodě se podle politického iniciátora dohody agrárníka Antonína Švehly říká také „Švehlův klíč“. Národní výbor měl celkem 38 členů, z nich bylo 10 sociálních demokratů, 9 agrárníků, 9 státoprávních (národních) demokratů, 4 čeští socialisté, 4 lidovci, 1 staročech a 1 realista. Jeho předsedou se stal státoprávní (později národní) demokrat dr. Karel Kramář, místopředsedy agrárník Antonín Švehla a čs. socialista Václav Klofáč, jednatelem sociální demokrat František Soukup.

Národní výbor zřídil svoji kancelář ve dvou místnostech Obecního domu v Praze, které mu zapůjčil Anglický klub. Kancelář, vedená tajemníkem F. Soukupem, organizačně zajišťovala práci komisí výboru, jimiž byly komise ústavní, hospodářská, zahraniční, finanční, menšinová, sociálně-politická a tisková.<sup>5</sup> Hlavním účelem práce komisí byla příprava na převzetí moci neboli, jak se dobově říkalo, na „revoluční převrat“. Z hlediska tématu naší knihy je důležité, že právě v této souvislosti vznikly i návrhy na první politická, hospodářská a právní opatření samostatného státu.

Nicméně ústavněprávní otázky nově vzniklého československého státu mají i svoji prehistorii. Jak nejnověji upozornil prof. Ladislav Vojáček, výše zmíněný Český svaz v souvislosti s obnovením zasedání říšské rady novým císařem Karlem „zvažoval, že bude iniciovat vytvoření ústavního výboru, v němž by získal platformu pro předkládání návrhů na revizi prosincové ústavy v duchu českého politického programu, v domácím prostředí stále kalkulujícího se zachováním habsburské monarchie“.<sup>6</sup>

Dne 30. května 1917 došlo ke známému prohlášení Českého svazu, které sice vycházelo z myšlenky historického českého státního práva, tu však nově doplnily i argumenty přirozeného práva národů na sebeurčení, když se mezi požadavky objevilo i sjednocení české a „slovenské větve národa“, pro kterou bylo požadováno připojení do souvislého celku s „historickou vlastí českou“.<sup>7</sup> Toto prohlášení jasně vybočilo

<sup>5</sup> Jaroslav Werstadt (ed.): Svědectví a dokumenty k historii říjnového převratu v českých zemích, část František Soukup – Alois Rašín, s. 355.

<sup>6</sup> Ladislav Vojáček: „Zahozené ústavy“ a jejich záhadní autoři, s. 7.

<sup>7</sup> K jeho genezi viz Zdeněk V. Tobolka: Státoprávní prohlášení ze dne 30. května r. 1917, s. 161n.

z eventuálních změn v rámci prosincové ústavy a předpokládalo i zásadní státoprávní přeměnu Rakousko-Uherska ve spolkový stát, kde by český stát získal větší míru samostatnosti. Setkalo se proto s odmítnutím jak na rakouské, tak i na maďarské straně, když se proti němu (právě pro výše uvedenou explicitní zmínku o Slovensku) ostře vymezil uherský ministerský předseda István Tisza, který dokonce v dopise rakouskému ministerskému předsedovi Jindřichu Clam-Martinicovi hovořil 1. června 1917 „o neslýchaně drzém státoprávním prohlášení Čechů“.<sup>8</sup> S vlastním prohlášením ale vystoupili i představitelé strany státoprávně pokrokové Antonín Kalina a Václav Prunar, kteří otevřeně požadovali státní samostatnost.<sup>9</sup>

Jak uvádí Z. V. Tobolka, česká politika po květnovém prohlášení řešila, zda se má zapojit do činnosti ústavního výboru říšské rady, kde se předpokládaly diskuse o ústavních změnách v rámci monarchie a návrhy, jak naplnit prohlášení Českého svazu. Většina poslanců sice účast na celorakouské parlamentní debatě neodmítla, nicméně teprve „až budou skončeny porady o zásadách obsažených v prohlášení ze dne 30. května“.<sup>10</sup> Reprezentace české politiky proto v červnu a červenci 1917 prostřednictvím Národní rady české oslovila několik významných odborníků a znalců „věd státních“ (a podle Tobolky jim někteří své služby nabídli sami), aby připravili návrhy ústavních dokumentů, které by vycházely z výše zmíněného prohlášení Českého svazu, avšak stále ještě stály na bázi volnějšiho spojení českých zemí s Rakouskem, ale eventuálně odůvodnily spojení českých zemí se Slovenskem. Politicky tuto aktivitu zaštiťoval Antonín Švehla, který předsedal ústavní komisi Národního výboru, a kromě právních a politických expertů<sup>11</sup> se na ní ze Švehlovy iniciativy podílel i významný historik Josef Pekař, známý svojí podporou českého historického státního práva.<sup>12</sup>

Okolo oslovených expertů či osob, jejichž jména se v této souvislosti objevila v dosavadních zpracováních odborné literatury, panují doha-

<sup>8</sup> Jan Opočenský: Tisza a státoprávní prohlášení českých poslanců z 30. května 1917, s. 195n, zde s. 197.

<sup>9</sup> Archiv Národního muzea v Praze, fond Josef Pekař, kart. 3313.

<sup>10</sup> Z. V. Tobolka: Státoprávní prohlášení ze dne 30. května r. 1917, s. 194.

<sup>11</sup> Viz též L. Vojáček: Alois Rašín a ti druzí, s. 813n. O ústavní komisi Národního výboru viz též Martin Kučera: *Rakouský občan Josef Pekař*, s. 184–185.

<sup>12</sup> M. Kučera: *Rakouský občan Josef Pekař*, s. 181n.

dy a kontroverze. Důvodem je i fakt, že jména nebyla nijak oficiálně zveřejněna, a když byly návrhy v roce 1924 Z. V. Tobolkou publikovány v Naší revoluci, nepovažoval Tobolka stále za „nutné je ještě uvéstí“.<sup>13</sup> Někteří, jako zejména prof. F. Weyr, se k autorství přihlásili či pozadí jednání poodkryli v pamětech a korespondenci. Zmíněný Josef Pekař pak dokumenty ke vzniku státu systematicky pořádal a dnes se nacházejí v jeho pozůstalosti v Archivu Národního muzea. Ani on ale všechny autory návrhů neoznačil.<sup>14</sup>

Dnes již nicméně můžeme s vysokou mírou pravděpodobnosti říci, že se jednání odborných komisí vytvářených kolem Národního výboru účastnili profesor správního práva František Fiedler, profesor správního práva Jiří Hoetzel, významný právní historik profesor Karel Kadlec, profesor František Weyr, profesor rakouského státního (ústavního) práva František Vavřínek, dr. Adolf Stránský a člen panské sněmovny dr. Josef Fořt. Stránský, Fiedler a Fořt byli navíc nejen právníci, ale i aktivní politici, poslední dva jmenovaní zastávali i ministerskou funkci. Podle komentáře redakce Naší revoluce k Tobolkově textu o přípravě ústavních návrhů patřil k osloveným expertům i Bohumil Baxa, který se však zřejmě zapojil do diskusí až o něco později, respektive v jiné roli než jako autor elaborátu, a to jako jeden z dalších expertů, s nimiž konzultoval ústavní otázky A. Švehla. Kromě Baxy se ale v různé míře do diskusí zapojili i K. Engliš, J. Koloušek, J. Kallab či J. Kapras.<sup>15</sup> Jednalo se tedy z větší části o osobnosti, s nimiž se při líčení československého ústavního vývoje budeme i nadále setkávat<sup>16</sup> a u nichž Tobolka uvádí, že jejich elaboráty jsou „cenným materiálem pro pochopení mentality české akademicky vysoce vzdělané inteligence tehdejší doby“.

F. Weyr ve svých pamětech vzpomíná i na schůzky právních expertů, kterých se účastnil a na nichž se právě o níže analyzovaných návrzích diskutovalo.<sup>17</sup> K této problematice se vyjádřili později i další

<sup>13</sup> Z. V. Tobolka: Státoprávní prohlášení ze dne 30. května r. 1917, s. 194.

<sup>14</sup> M. Kučera: *Rakouský občan Josef Pekař*, s. 186n.

<sup>15</sup> Tamtéž, s. 184. Viz též Libor Vykoupil: František Weyr, Josef Pekař a návrhy československé ústavy z roku 1917, s. 104; L. Vojáček: Alois Rašín a ti druzí, s. 813–815.

<sup>16</sup> Viz též František Weyr: *Paměti*, s. 445n.

<sup>17</sup> Tamtéž.

zainteresovaní, i když ne vždy dostatečně jasně či v úplnosti. Již tyto přípravné práce nicméně ukázaly i jisté mezilidské, politické a odborné spory, zejména mezi Františkem Weyrem a Jiřím Hoetzelem<sup>18</sup> či mezi Hoetzelem a Baxou, které pak měly politické i ústavněprávní diskuse provázet i nadále.

Návrhy byly zřejmě J. Pekařem označeny jako „Návrhy české ústavy“ pod písmeny A až F, a jak již bylo zmíněno, nacházejí se v jeho pozůstalosti v Archivu Národního muzea.<sup>19</sup> V roce 1924 je publikoval v Naší revoluci i Z. V. Tobolka. Nejrozsáhlejší návrh, označovaný písmenem A, pochází podle nejnovějších výzkumů L. Vojáčka (a také podle Jana Galandauera)<sup>20</sup> skutečně z pera profesora slovanského práva české právnické fakulty v Praze Karla Kadlece, který se v několika pracích zabýval i dějinami habsburského soustátí, i když se u L. Vykoupila a M. Kučery objevily i jiné názory ohledně autorství elaborátu A.<sup>21</sup> K této polemice si dovolím jen poznámku, že Kadlec sice autorství přímo nepotvrdil, ale na schůzi Státovědecké společnosti 7. dubna 1919 hovořil obecně o tom, že o návrh ústavy byla požádána univerzita, která úkol „ten až do podrobností provedla“.<sup>22</sup>

Nás však bude zajímat především vlastní obsah návrhu. Jedná se o poměrně rozsáhlý elaborát rozdělený do deseti dílů. Definuje zejména postavení českého státu v rámci habsburského soustátí („říše“ – „podunajského státního svazu“ – tj. unie), rozdělení kompetencí i podobu správy. Návrh vycházel i z již naznačeného spojení zemí „bývalé“ Koruny české (tj. království českého, markrabství moravského a vévodství slezského) se Slovenskem, obsahově je inspirován tehdejšími ústavními uspořádáním, do kterého je navrhováno několik koncepčních změn, velká část z nich pak měla zajistit naplnění tradičních českých politických a státoprávních požadavků formulovaných v druhé polovině 19. století.

<sup>18</sup> Tamtéž, s. 348. Weyr k tomu uvedl, že spor, který měl původně odborný základ, se přenesl i do osobní roviny, včetně toho, že spolu téměř nemluvili a ignorovali se.

<sup>19</sup> Archiv Národního muzea v Praze, fond Josef Pekař, kart. č. 3312.

<sup>20</sup> Jan Galandauer: *Vznik Československé republiky*, s. 102.

<sup>21</sup> Podle L. Vykoupila (a také M. Kučery) mohl pocházet od Františka Friedlera. L. Vykoupil: František Weyr, Josef Pekař a návrhy československé ústavy z roku 1917, s. 104 a 105.

<sup>22</sup> Národní listy, 9. 4. 1919, příspěvek s názvem Silný prezident.

Pojítkem společné „podunajské unie“, v níž se mělo přeměnit dosavadní císařství rakousko-uherské, byla pro Kadlece stále osoba panovníka (z různých titulů v jednotlivých zemích), a jednalo se tak o konstituční monarchii. Návrh stále předpokládal, že panovníkem bude osoba z habsbursko-lotrinské dynastie, a odkazoval i na pragmatickou sankci. Společnými výkonnými orgány unie (v návrhu označované i za federaci) mělo být ministerstvo vnějších (tj. zahraničních) věcí, války, společných financí a společných „věcí vnitra“. Zajímavá byla konstrukce jednotného státního občanství s kombinací tzv. zemské příslušnosti. Společným zákonodárným sborem se měl stát „kongres podunajské monarchie“, do něž by vysílaly své zástupce zákonodárné sbory (sněmy) jednotlivých zemí unie. Návrh se poté velmi podrobně zabýval rozdělením kompetencí ve věcech společných i těch, které by byly svěřeny jednotlivým zemím. Kromě zákonodárného sboru předpokládal i společný nejvyšší účetní dvůr, komisi pro správu společných dluhů unie a cedulovou banku „podunajského státního útvaru“.

Pro český stát předjímal návrh A formu království, přičemž panovník měl být „jako náčelník českého státu“ podle dosavadního rakouského ústavního vzoru prohlášen za posvátného, nedotknutelného a neodpovědného. Výslovně měla být stanovena povinnost nového krále nechat se za českého krále korunovat. I když by tak měl král podíl na zákonodárné moci a omezené právo veta a nejvyšší výkonnou moc, vyžadovala se pro platnost jeho rozhodnutí kontrasygnace ministry. Ministři tvořili tzv. státní radu, byli odpovědní parlamentu a moc výkonná neměla pravomoc „vydati bez spolupůsobení zákonodárných sborů ani zákony provisorní“. Vzhledem k tomu, že český stát měl zahrnout jednotlivé země koruny české, počítalo se jak s dvoukomorovým generálním sněmem (se sněmovnami zemí a lidu), tak s jednokomorovými sněmy zemskými. Návrh předpokládal omezené volební právo žen (pro ty z nich, které „nejsou provdány, samostatným způsobem se bezúhonně živí“) a řešil i otázku národnostně smíšených volebních okresů.

Ústava měla garantovat základní občanská práva, v zásadě ale podle prosincové ústavy. Události první světové války vedly Kadlece k nově formulované nedotknutelnosti vlastnictví ve vztahu ke konfiskacím a vyvlastnění, když měly být vyloučeny konfiskace veškerého jmění



pro politické zločiny. Se zřejmým odkazem na situaci první světové války ve vztahu k české politice se také výslovně požadovalo zrušení trestu smrti u politických zločinů. U svobody tisku byl doplněn požadavek zákazu cenzury, a to i v době války, stejně tak měla být rozšířena náboženská svoboda ve smyslu větší rovnosti náboženských vyznání a žádná konfese neměla být na újmu občanským povinnostem. Předpokládala se též proměna obsahu jazykových práv. Návrh se také detailně zabýval sněmy, státní radou, finančními otázkami, cly, cedulovou bankou a kompetenčními spory, kde se také s jistými změnami počítalo s dosavadním rakousko-uherským vzorem.

Také autorství návrhu označeného písmenem B bylo dlouho předmětem pochybností.<sup>23</sup> Jednalo se o poměrně stručný návrh, který se zabýval vlastně jen možným postavením českého státu ve spolku (unii), které by podle tohoto návrhu mohlo být analogické k postavení Bavorska v německé říši, na něž autor opakovaně jako na příklad odkazoval. Návrh sám uváděl, že k jeho provedení by bylo zapotřebí přijetí i dalších zvláštních zákonů a také by předpokládal změnu celé řady hmotně právních předpisů. Unii podle autora mohl kromě českého tvořit i stát rakouský, maďarský, polský a jihoslovanský. Vlastní český stát pak vytvářely země česká, moravská, slezská a Slovensko (označené v návrhu jako „Slovač“). Autor přitom výslovně prohlásil, že je při definování českého státu pro princip historický, a nikoli národnostní, a uváděl pro to důvody historické, geografické, ekonomické i další. To ale chápal ve vztahu k návrhům na rozdělení území českých zemí na českou, německou a popřípadě smíšenou část. Návrh se proto zabýval i menšinovými právy, která měla být záležitostí jednotlivých zemí, avšak garantována měla být zejména jazyková rovnoprávnost.

Kompetence orgánů a států unie sice do značné míry kopírovaly dosavadní princip spočívající v rozdělení kompetencí mezi říši a zemské sněmy v Předlitavsku, popřípadě vztah spolkových zemí k celku v německé říši, ovšem s výrazným posílením jednotlivých zemí. To bylo vidět například na koncepci státního občanství, které bylo navrhováno jako občanství jednotlivých států, a nikoli jako jednotné občanství unie. Návrh spíše naznačoval zásady, jak rozdělit kompetence – pro

<sup>23</sup> L. Vykoupil jej přisoudil F. Vavřínkovi. L. Vykoupil: František Weyr, Josef Pekař a návrhy československé ústavy z roku 1917, s. 105.

spolek otázky zahraniční politiky a obrany, koordinaci hospodářské a finanční politiky apod., ostatní věci buď výlučně zemím, nebo měly mít země možnost společnou legislativu uplatňovat.

Společnými orgány měli být císař (dědičný v rodě habsbursko-lotrinském a opět s připomenutím pragmatické sankce), společný zákonodárný sbor spolku, který by se mohl pro způsob svého vzniku z jednotlivých zemí nazývat (opět s ohledem na rakousko-uherskou tradici) delegacemi. Eventualitou byl i dvoukomorový parlament složený ze spolkové rady a sněmu/kongresu. Výkonnou moc měla mít vláda spolku (spolková rada) v čele se spolkovým kancléřem a ministry jmenovanými císařem, v čele výkonné moci jednotlivých států by pak byl státní kancléř. Unii pak měly být přizpůsobeny i soudní orgány – společný nejvyšší soud pro civilní a trestní věci a spolkový soud pro kompetenční konflikty. Kromě toho by existovaly nejvyšší soudy a nejvyšší správní soudy jednotlivých zemí. Pokud by byl pro koncepci členských jednotek unie přijat princip národnosti, pak autor elaborátu B navrhoval i zvláštní soudnictví pro menšinové otázky, včetně tzv. generálního menšinového prokurátora.

Návrh naznačoval i možné uspořádání ústavních orgánů českého státu. V čele státu stál panovník a státní kancléř, výkonnou moc reprezentovali ministři, zatímco moc zákonodárnou měl dvoukomorový generální sněm zemí českých složený ze senátu a poslanecké sněmovny. Návrh předpokládal i převzetí dosavadního dvoukolejného systému správy a samosprávy s tím, že „Slovač podrží své zvláštnosti správní“.

Návrh B tak v zásadě vycházel z tradičního konceptu českého historického státního práva (což kvitoval zejména J. Pekař), umírněně posíleného posuny, které přinesla první světová válka, a explicitně odkazoval jak na žádost A. Švehly o jeho vypracování, tak na výše zmíněné prohlášení Českého svazu. To také předurčilo jeho obsah, který výslovně nechtěl překročit jejich politické zadání. V některých částech byl však návrh zřetelně ovlivněn poměrně úspěšným fungováním spolkového státu v sousedním Německu. Prof. Vojáček se domnívá, že autorem návrhu B je prof. Jiří Hoetzel, a to i na základě Weyrova dopisu Kadlecovi z 26. září 1917, který výslovně zmiňuje, že první tři elaboráty vypracovala právě trojice Kadlec, Hoetzel a Weyr, a to i vzhledem k tomu, že elaborát A je svým pojetím jistě bližší prof. Ka-

dlecovi a autorem návrhu C je zcela jistě prof. Weyr.<sup>24</sup> K těmto argumentům bych na podporu Vojáčkových závěrů ještě uvedl, že pokud se podíváme na ústavní diskuse po roce 1918, pak argumenty uváděné v elaborátu B jsou skutečně velmi blízké Hoetzelovým názorům, zejména v části odůvodňující dvoukomorový parlament a reformu státní správy a samosprávy.

Návrh C byl předložen právě Františkem Weyrem (pracoval na něm spolu s K. Englišem či jej přinejmenším s Englišem, konzultoval)<sup>25</sup> jako souhrn východisek pro možný budoucí ústavní dokument. L. Vykoupil Weyrův návrh právem označuje za „nejradikálnější“ a nejpoličtější ze všech předložených elaborátů,<sup>26</sup> i když zároveň můžeme dodat, že právě Weyr se nejvíce přiblížil jak prohlášení Českého svazu, který dal k formulaci návrhů impulz, tak i k dalšímu vývoji směřujícímu v konečném důsledku ke státní samostatnosti. Do svého návrhu totiž promítl zásadu práva národů na sebeurčení jako základ i pro další národní státy v Evropě a jako jeden z mála českých právníků si hned uvědomil zásadní význam mezinárodněprávních a politických argumentů pro nově vznikající státy, stejně jako proměňující se charakter mezinárodního práva. Upozornil ale i na nutnost promýšlet vlastní „obsah“ státní samostatnosti, tedy zejména demokratický charakter státu. Předpokládal, že jeho úkolem je dát českým politikům „interní direktivu“ k dalšímu politickému postupu.

Český stát měl být podle Weyra zcela suverénní a jeho svazky s dynastií a s ostatními státy v rámci monarchie (respektive jak Weyr uváděl, „pod žezlem habsburské dynastie“) měly spočívat na smluvním základě (používal i pojem „mezinárodní federace“). Z toho Weyr dovodil potřebu ne jen pouhé rekonstrukce podunajského soustátí, ale vytyčil požadavek zcela suverénního státu, který by se navíc musel prosadit na mezinárodním poli. Bylo mu též jasné, že rozhodující bude výsledek „nynější válečné zápletky“, a přímo jasně předpokládal, že o nových státech či o budoucnosti Rakousko-Uherska bude po válce rozhodovat mírová konference. Až do tohoto vzniku československého

<sup>24</sup> L. Vojáček: „Zahozené ústavy“ a jejich záhadní autoři, s. 21–22.

<sup>25</sup> Viz též F. Weyr: *Paměti*, s. 445.

<sup>26</sup> K rozboru návrhu viz L. Vykoupil: František Weyr a návrhy československé ústavy z r. 1917, s. 112n.

státu (a dodejme, i jeho mezinárodního uznání) neměl podle Weyra nikdo právo přijímat závazky, jež by překračovaly personální unii, která je legalizována smlouvami dynastie s českým národem. Toto nové zastupitelstvo by mělo vycházet především z toho, co si přeje český národ, aniž by však prejudikovalo konečné rozhodnutí národa samého. Proto autorův návrh znamenal jen „širší a podrobnější rozvedení rámcového programu“ vyplývajícího z výše zmíněného státoprávního prohlášení z 30. května 1917. Weyr se také jasně vyslovil proti probíhajícím úvahám na ústavní přestavbu rakousko-uherské říše, k níž neměl podle něj legitimitu ve vztahu k českému státu ani císař, ani delegace či jen říšská rada.

V druhé části návrhu řešil Weyr území nového státu. Český národ si podle něj měl uvědomit, podle jakého všeobecně přijímaného principu má území nárokovat, když připadalo v úvahu užití principu práva národů na sebeurčení (či tzv. „moderní autonomie národů“), či proti němu stojící princip historického státního práva. Nešlo u něj o nějaké „theoretizování“, ale o praktické politické rozhodnutí, které bude moci být přesvědčivě prezentováno na mírové konferenci, a předkládané argumenty si neměly logicky odporovat. Podle Weyra se i z tohoto pohledu princip historického státního práva již přežíval. Český národ si tak měl nárokovat své území na základě zásady „povšechně zeměpisné“, tj. na základě toho, že jde o vyhraněný celek zeměpisný (geografický), a tím i hospodářský a kulturní, a ne proto (či možná dodejme přesněji, nejen proto), že jde o jednotku definovanou argumenty právní historie. Uplatnění principu národnostního mu poté umožňovalo žádat i území dosud náležející k Uhrám, a sice oblast Slovenska, kde bylo však zapotřebí určit, podle jakého klíče toto území přesněji vymezit. Velkým problémem, který předznamenal další vývoj, byl totiž podle Weyra fakt, že území možného českého státu bylo národnostně smíšené a zahrnovalo několik milionů obyvatel německého etnika, které také mohlo přijít s principem práva národů na sebeurčení. Tuto otázku tak mohl podle Weyra řešit zvláštní zákon o ochraně národnostních menšin. Jinak se ale vyslovil pro uzákonění českého státního jazyka a vypracování nového jazykového zákonodárství s jazykovou rovnoprávností při užívání vnějšího úředního jazyka ve školství a ve „věřejném životě vůbec“.