

## KOMPARACE POSTAVENÍ HLAVY STÁTU VE VÝMARSKÉ REPUBLICE A ČESKOSLOVENSKU

MILAN CIGÁNEK  
UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI  
PRÁVNICKÁ FAKULTA

### Abstrakt

Článek pojednává o zásadních otázkách postavení hlavy státu ve Výmarské republice a v prvorepublikovém Československu, zaměřuje se na rozdíly v ústavněprávní úpravě v obou republikách. Významná část je pak věnována rozboru pravomocí říšského prezidenta dle článku 48 Výmarské ústavy. Ten představoval významný prvek v ústavněprávní výstavbě státu a spolu s jinými faktory přispěl k pádu demokratického zřízení a nástupu nacismu.

**CIGÁNEK, Milan: Komparace postavení hlavy státu ve Výmarské republice a Československu.** HISTORIA ET THEORIA IURIS, roč. 2, 2010, č. 3, s. 65 - 82.

### Úvodní poznámky – historický a společenský kontext

Srovnávací analýza postavení hlavy státu v meziválečném Německu (přesněji do roku 1933) a prvorepublikovém Československu představuje – zasazena do společenského kontextu – velmi efektivní způsob poznání dějinných i právních souvislostí, které se ve svých důsledcích projeví zcela odlišným směřováním obou republik ve 30. letech 20. století. Vhodnost pro komparaci se z hlediska metod vědecké práce zjevně nabízí: Oba státy se v poválečné éře vydaly cestou, již z dřívější doby neznaly. Byla-li však první republika od počátku houževnatě budována na demokratickém principu, společenská poptávka v Německu směřovala k navyklé ideji koncentrovaného vedení státu. V tomto ohledu sehrála zásadní roli historická zkušenost. Jestliže Čechoslováci stavěli nový stát takřka na zelené louce (a do značné míry jako protivu uspořádání rakousko-uherského), pak v Německu znamenala prohraná válka přetržení historické kontinuity, jejíž základy byly položeny již na Vídeňském kongresu a spočívaly v monarchistickém principu výstavby státu. Tento model legitimace k moci sice ztroskotal v zákopech světové války, nadále však přetrvával jako zažitý a přirozený *modus vivendi* uspořádání vztahu společnosti a státu.<sup>1</sup> Není proto divu, že většina teoretiků státního práva a později i národní shromáždění ve Výmaru snadno podlehl

<sup>1</sup> K tomu podrobněji viz např. GROH, Dieter: *Negative Integrationen und revolutionärer Attentismus: Die Sozialdemokratische am Vorabend des ersten Weltkrieges*. Berlin, 1973, passim.

představě mocenského vakua, jež by snad nastalo při absenci silné, nyní již republikánské hlavy státu. Tento přístup neměl mnoho společného s doktrínou moderního právního státu, naopak svými kořeny vězel hluboko v císařství, kde byl hegemon moci jednoznačně určen personou císaře – vládce. Ve funkcích navíc setrval byrokratický establishment bývalého režimu, což sice bylo dáno praktickými důvody, nicméně ve svém důsledku přispělo k vytvoření „republiky bez republikánů“, státu, který byl v době krize každý ochoten zničit, ale téměř nikdo podpořit.<sup>2</sup>

Naproti tomu v dějinách Čechů a Slováků představuje tzv. první republika zásadní historický fenomén, který ani s odstupem času neztrácí na významu. Představuje měřítko hodnot v oblasti politické, mezinárodně politické, společenské i kulturní. Ve druhé polovině 30. let představovala ve střední Evropě zcela osamocenou enklávu demokracie a její zánik za asistence západních velmocí je neoddelitelnou a tragickou součástí evropských dějin. Šlo přitom o první krok k rozpoutání daleko horší katastrofy, než přinesla první světová válka.<sup>3</sup>

Za ilustrativní shrnutí považujeme charakteristiku historika Zdeňka Kárníka, který psal, že „Československo se stalo výspou, či spíše varietou západní demokracie ve středu Evropy a barbarská diktatura nacismu ho od ní oddělila. Prožívalo si svou pacifistickou iluzi ve světě, který byl mnohem horší, než s jakým jeho tvůrci počítali. Trpělo ji ale nejen proto, že tou cestou šly západní demokracie, nýbrž i proto, že se nikdy nezabývalo myšlenkou na útok. Chtělo si uchovat demokracii, i když její opuštění by asi na nějaký čas poskytlo prospěch“.<sup>4</sup> V této souvislosti uvádíme i úvahu Masarykovu o obraně demokracie, již ve své komparaci připomíná Harna: „Ze stanoviska mravního jednotlivci i společenským celkům je dovoleno bránit se proti násilí... Humanitní program nehlásá, že máme proti násilí složit v ruce v klín; naopak žádá abychom násilí odporovali a abychom odporovali všemožně...“. Demokracie se tedy nemá beze zbytku vzdát mocenských prostředků, je však třeba pečlivě vážit, zda jsou prostředky obrany z hlediska demokracie legitimní či již překračují onu tenkou hranici znamenající posun k jejím omezení či překonání. V každém případě však, jakmile se demokratický režim uchýlí, byť

<sup>2</sup> STOLLEIS, Michael: *A History of Public Law in Germany, 1914 – 1945*. Oxford : Oxford University Press, 2004, s. 47 - 53.

<sup>3</sup> HARNA, Josef: *Krize evropské demokracie a Československo 30. let 20. století*. Praha : Historický ústav Akademie věd České republiky, 2006, s. 11.

<sup>4</sup> KÁRNÍK, Zdeněk: *České země v éře První republiky (1918 – 1938). Díl třetí: O přežití a o život*. Praha : Libri, 2003, s. 292.

oprávněně, k užití moci, je odpůrci vždy obviňován právě z porušování zásad demokracie.<sup>5</sup>

Při jistém zjednodušení lze tedy říci, že pro Čechoslováky znamenala nezávislá republika maximum možného i chtěného, pro valnou část Němců byla naopak dítětem prohrané války a symbolem ztrát. Rozdílnost v přístupu se projevila v různě pojatém systému brzd a rovnovah v obou státech, jež ve spojení s dalšími okolnostmi přispěly k destrukci demokracie na straně jedné a její účelné obraně v Československu na straně druhé. Jedině vzebrubná analýza obdobných právních institutů (v předkládané materii hlavy státu) a společenskopolitického kontextu v obou republikách je – dle našeho názoru – způsobilá účelně a nezkratkovitě osvětlit brzký pád výmarského ústavního zřízení, stejně jako (relativní) odolnost československé demokracie *erga omnes* až do Mnichova, resp. protektorátu.<sup>6</sup>

### Teze k mocenské organizaci

Společně s rolí politických stran a pozicí parlamentu představuje postavení prezidenta republiky významné, ústřední téma fungování výmarské demokracie. Tato skutečnost je dána hned několika příčinami, které ze své podstaty deformovaly klasické pojetí parlamentarismu a vytvářely systém strukturních chyb, které přispěly k pádu republiky. Máme na mysli především zvolený způsob přímé legitimace lidovým hlasováním, jež ve spojení s pravomocemi vůči Reichstagu a nouzovým zákonodárstvím vytvářel z hlavy státu „náhradního císaře“ a arbitra společenských rozporů ve státě. Zvláště nepatřičný rozsah nouzových pravomocí nutno považovat za rozhodující faktor na cestě k nacistické diktatuře a pádu republikánského zřízení státu. Dobře to vyjádřil

<sup>5</sup> HARNA, J.: *Krize*, s. 8; závěr zmíněný *in fine* uvedeného odstavce je stále platný – z poslední doby viz reakce v souvislosti s rozhodnutím Nejvyššího správního soudu České republiky o zrušení Dělnické strany.

<sup>6</sup> V těchto souvislostech jen zdůrazňuje neoddělitelnost práva od společenského vývoje (resp. historické zkušenosti), který v mnoha směrech poznamenal možné směry vývoje v obou republikách již při jejich vzniku a to dost možná více než platné právo samo. Výchozím principem autorova přístupu k tématu je přesvědčení o tom, že skutečný smysl má až působení práva ve skutečném životě, nikoli psané právo jako pozitivistická „hodnota sama o sobě“. Uvědomíme-li si tato východiska, pak nás nikterak nepřekvapí skutečnost, že tatáž norma může být s ohledem na vnější podmínky tu zdrojem ochrany a stabilizace určitého řádu, jindy zas prvkem působícím intenzivně k jeho rozvratu. Příkladem je aplikace článku 48 Výmarské ústavy za prezidentství Eberta, který jej využíval vcelku důsledně k upevnění autority státu a veřejné bezpečnosti, naproti tomu v rukou Hindenburga a jeho kamaril se totožné ustanovení stalo symbolem rozvratu výmarského státoprávního uspořádání a je dodnes (byť zkratkovitě) považováno za hlavní důvod ztroskotání poválečné demokracie v Německu.

Carl Schmitt<sup>7</sup>, který psal, že skutečným vládcem je ten, kdo ovládá mimořádné pravomoci.<sup>8</sup>

Formálněprávně silná pozice prezidenta byla ještě zvýrazněna neschopností politických stran převzít odpovědnost za stát.<sup>9</sup> Obrovský problém spočíval v mnohdy nevyjasněném vztahu (i koaličních stran) k vládě, který byl závislý na nepředvídatelných mocenských posunech uvnitř jednotlivých partají. Situaci výtečně vystihuje konstatování Gustava Stolpera<sup>10</sup>, který hovořil o koalici ministrů, nikoliv koalici politických stran.<sup>11</sup> Široce rozšířená nespokojenost s partajními šarvátkami a parlamentní formou vlády tak postupně otevírala cestu k neskrývané transformaci systému na autoritářský prezident-ský režim.<sup>12</sup>

<sup>7</sup> Carl Schmitt (1888 – 1985): německý státopěvec a politický filosof, označovaný jako „korunní právník“ Hitlerovy Třetí říše. Zastávce prezidiálního režimu a později nacistického přístupu k právu. Ztotožňoval se s myšlenkou Vůdce jako nejvyššího soudce ve státě, obhajoval opatření ospravedlňující masakr příslušníků jednotek SA z léta 1934 (tzv. noc dlouhých nožů). V podrobnostech viz např. BELLING, Vojtěch: *Byl Carl Schmitt nebezpečným člověkem nebo jsou nebezpečné jeho texty?* MF Dnes, příloha Kavárna, 12. 9. 2009.

<sup>8</sup> MOMMSEN, Hans. *The Rise and Fall of Weimar Democracy*. North Carolina : UNC Press, 1998, s. 57.

<sup>9</sup> Strany se ukázaly jako zcela nepřipravené na skutečnou politickou odpovědnost. Za éry císařství, kdy představovaly trpěný prvek v systému autoritativního přístupu k vládě, si navykly zastávat krajně ideologická stanoviska, jež nyní nebyly schopny opustit a vytvářet praktickou politiku státu v koaličních vládách. Důsledky se ukázaly v období krizí, kdy se politické strany začaly samy vyřazovat z procesu politického rozhodování a hledaly východisko v odbornických kabinetech s oslabenou partajní vazbou nebo v závěrečné státní krizi v prezidiálních kabinetech spočívajících zcela na důvěře prezidenta (MORAVCOVÁ, Dagmar: *Výmarská republika*, Praha : Nakladatelství Karolinum, 2006, s. 216).

<sup>10</sup> Gustav Stolper (1888 – 1947): německý ekonom, novinář a liberální politik angažovaný v Německé demokratické straně (DDP, *Deutsche Demokratische Partei*), člen Reichstagu mezi léty 1930 – 1933. Po nástupu nacistů k moci emigroval do Spojených států. Zde mimo jiné působil jako poradce Herbertem Hooverem řízené komise, jež se zabývala poválečnou hospodářskou situací v Německu a Rakousku. V roce 1947 Hoovera doprovázel při jeho návštěvě Německa jako referent. Podrobnější informace viz např. <[http://de.wikipedia.org/wiki/Gustav\\_Stolper](http://de.wikipedia.org/wiki/Gustav_Stolper)> [citováno ze dne 19. 4. 2010].

<sup>11</sup> Stolper v roce 1929 uvedl: „*What we have today is a coalition of ministers, not a coalition of parties. There are no government parties, only opposition parties.*“ [To, co dnes sledujeme ve vládě, je koalice ministrů, nikoli politických stran. Neexistují žádné vládní strany, jen opoziční partaje (překlad M. C.)]. Citováno dle PRICE, Morgan – ROSE, Tania: *Dispatches from the Weimar Republic: Versailles and German Fascism*. London : Pluto Press, 1999, s. 186.

<sup>12</sup> KOLB, Eberhard: *The Weimar Republic*. London : Routledge, 1992, s. 67.

Zvláště v anglické literatuře čteně používané označení „*party system*“ [pluralitní stranický systém, resp. stát] se v poválečném Německu stalo symbolickou frází pro maření vládních záměrů, vnitřní rozpory, společenskou paralýzu a egoistickou politiku vlastních partiálních zájmů.<sup>13</sup> Pro každého, kdo viděl stát jako průsečík jednotné vůle občanstva, představovaly politické strany zdroj nejednotnosti přispívající k rozdělení národa. Myšlenka o svobodné soutěži názorů v parlamentu pak byla odmítnuta jako liberální iluze, která neodpovídá realitě politického života společnosti.<sup>14</sup>

V těchto souvislostech se jeví přínosným srovnání se situací v Československu. Zde se vývoj politického stranictví ubíral zrcadlově opačným směrem a navazoval na předválečné tradice etablovaných politických struktur střežících národní zájmy v rámci rakouské monarchie (podrobněji viz níže). Již prozatímní ústava schválená Národním výborem 13. listopadu 1918 (zákon č. 37/1918 Sb. z. a n.) tendovala pod vlivem revolučního nadšení k normování silného postavení zákonodárného tělesa (tedy *a contrario* k vývoji v Německu) a postavení hlavy státu významně omezovala. Národní shromáždění volilo prezidenta i vládu, která byla parlamentu odpovědná ze své činnosti. K vyslovení nedůvěry vládě stačila při hlasování prostá většina hlasů. Prezident disponoval taxativně a velmi úzce vymezenou pravomocí (§ 10, 11), do níž patřily převážně reprezentativní a méně závažné úkoly hlavy státu. Tyto navíc měly být potvrzeny spolupodpisem příslušného ministra. K přehlasování suspenzivního veta stačila ve sněmovně prostá většina hlasů.<sup>15</sup> Podle § 10 prozatímní ústavy prezident zastupoval stát navenek, byl nejvyšším velitelem vojska, přijímal vyslance, vypovídal podle usnesení NS válku a předkládal mu sjednaný mír ke schválení, jmenoval důstojníky, státní úředníky a soudce od VI. hodnostní třídy nahoru, měl právo prominout nebo zmírnit trest, stejně jako nařídit, aby se trestní řízení nezahajovalo či již zahájené řízení bylo zastaveno.

<sup>13</sup> V tomto ohledu se nabízí srovnání s fungováním tzv. Pětky v Československu. Ta představovala mimoústavní uskupení vůdců hlavních československých stran, resp. koordinační orgán k zajištění zdárné práce parlamentu. Za ilustrativní vystižení povahy Pětky považujeme zprávu britského vyslance sira George Clerka, který do Londýna v roce 1921 napsal: *Pětka stran vykazuje nedostatek jakýchkoli společných zájmů a společně sdílí jen pevné odhodlání udržet integritu státu proti podvrzatným živlům, na jedné straně pangermánského hnutí v Deutsch-Böhmen, na druhé straně komunistů. Řád a pořádek se jí daří udržovat především vzhledem k esenciální solidaritě českého národa v oblastech týkajících se mezinárodních či domácích národnostních otázek* (KLIMEK, Antonín: *Velké dějiny zemí Koruny české, svazek XIII., 1918-1929*. Praha : Paseka, 2000, s. 227 - 229).

<sup>14</sup> STOLLEIS, M.: *A History*, s. 82 - 86.

<sup>15</sup> MALÝ, Karel a kol.: *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha : Linde, 2005, s. 330 - 332.

Pozdější změny sice postavení prezidenta posílily, neznamenaly však v žádném případě příklon k takovému postavení hlavy státu, jež by jí umožňovalo uzurpaci moci včetně realizace politiky nezávislé na vůli parlamentu.<sup>16</sup> Mnohem více se jednalo o korekci porevolučního nadšení pro zastupitelský princip, kdy Národní výbor (posléze rozšířený na Národní shromáždění) byl nadšeně a spontánně přijímán jako přirozený reprezentant všeho lidu a tedy (svého druhu) hegemon moci ve státě.<sup>17</sup> V intencích druhé novely prozatímní ústavy pak prezidentské pravomoci konstruovala i ústavní listina z roku 1920 (z. č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky).

### Ústavněprávní úprava

Výmarská ústava upravuje postavení prezidenta republiky převážně v třetí kapitole první části nazvané *Der Reichspräsident und die Reichsregierung*.<sup>18</sup> Prezident republiky se své funkce ujímal na sedmileté funkční období, přičemž ústava zároveň připouštěla jeho opětovné zvolení. Korelátém přímé volby prezidenta byla možnost jeho odvolání hlasováním v plebiscitu. Tento postup navrhoval říšský sněm, který se na něm musel usnést dvou třetinovou většinou všech hlasů. Usnesení Reichstagu znamenalo překážku dalšího výkonu úřadu prezidentem. Pozitivní výsledek referenda pak ústava považovala za znovuzvolení, s nímž bylo spojeno obligatorní rozpuštění sněmu (čl. 43).

Prezident zastupoval Říši v mezinárodněprávních vztazích, uzavíral jejím jménem spojenecké pakty a jiné smlouvy, pověřoval a přijímal vyslance. Spojenectví a smlouvy s cizími státy dopadající do sféry říšského zákonodárství vyžadovaly ke své platnosti souhlas Reichstagu (čl. 45). Prezident jmenoval a propouštěl říšské úředníky a důstojníky, nestanovil-li zákon jinak. Výkon těchto pravomocí mohl přenést a vykonávat je prostřednictvím příslušných říšských úřadů (čl. 46). Prezident byl nejvyšším velitelem armády,

---

<sup>16</sup> Změnu tohoto přístupu (nikoli však extrémní) přinesla druhá novela prozatímní ústavy (z.č. 271/1919 Sb. z. a n.). Prezident získal pravomoc jmenovat a rozpouštět vládu, určovat, kteří její členové budou řídit jednotlivé resorty, předsedat schůzím vlády a účastnit se jich. Mohl také vyžadovat zprávy od jednotlivých ministrů a zvat si je k poradám. Vláda nadále neměla pevně stanovený počet členů (doposud 17 ministrů), z dřívější závislosti na parlamentu zůstalo hlasování o nedůvěře, ovšem již za ztížených podmínek (Tamtéž, s. 333 - 334).

<sup>17</sup> Již 19. října 1918 Národní výbor deklaroval, že je „*dnes jediným legálním představitelem vůle celého českého národa a všech jeho stran*“. V článku 1 recepční normy (z.č. 11/1918 Sb. z. a n.) pak jednoznačně prohlašuje sebe sama za orgán jednomyslné vůle národa a vykonavatele státní svrchovanosti (KLIMEK, A.: *Velké dějiny*, s. 23 - 24).

<sup>18</sup> Viz čl. 41-51, dále také čl. 25, 53, 59, 70, 72-74, 76.

disponoval právem udílet amnestii. Jeho akty podléhaly kontrasignaci říšského kancléře, resp. odpovědného ministra vlády. Ta se vztahovala i na výnosy prezidenta související s jeho postavením vrchního velitele armády a byla předpokladem nabytí platnosti dotčených aktů. Ústava s ní rovněž spojovala převzetí odpovědnosti za dané rozhodnutí.

Pro případ zaneprázdnění či překážek ve výkonu funkce zastupoval hlavu státu říšský kancléř (čl. 51). Byl-li zde předpoklad delšího trvání takové indispozice, odkazovala ústava na předpis jednoduchého práva. Tím byl zákon z 10. března 1925 (RGBl. I. S. 17) o zastupování říšského prezidenta.<sup>19</sup> Ten reagoval především na situaci po smrti prezidenta Eberta<sup>20</sup> a přenášel prezidentské pravomoci na předsedu Říšského soudu Dr. Waltera Simonse, který tuto pozici vykonával do 12. května 1925, kdy se úřadu ujímá na první funkční období zvolený Paul von Hindenburg.<sup>21</sup> V prosinci 1932 byl článek 51 ústavy novelizován, přičemž prezident neměl být nadále zastupován kancléřem, ale předsedou Říšského soudu. To platilo i pro případy dlouhodobější indispozice hlavy státu.

<sup>19</sup> Zákon přístupný on-line na <<http://www.documentarchiv.de>> [citováno ze dne 10. 3. 2010].

<sup>20</sup> *Friedrich Ebert* (1871 – 1925): člen Sociálnědemokratické strany Německa (SPD), od roku 1913 její předseda. V listopadu 1918 převzal od posledního císařského kancléře Maxe Bádenského vládu. 11. února 1919 byl Národním shromážděním zvolen prvním prezidentem Výmarské republiky, v říjnu 1922 pak potvrzen na další tři roky. Zemřel v úřadu. Jeho éra je zpravidla dávána za příklad relativně (!) uvážlivého přístupu k výkonu prezidentské funkce, beze snah obcházet parlamentní struktury a v nich zasedající zástupce lidu. Protivou výše nastíněného je realizace prezidentských pravomocí Hindenburgem, zvláště po pádu sociálnědemokratické vlády kancléře Hermanna Müllera (MÜLLER, Helmuth a kol.: *Dějiny Německa*. Praha : Nakladatelství Lidové noviny, 2004, s. 235).

<sup>21</sup> *Paul von Hindenburg* (1847 – 1934): armádní generál, vítěz od Tannenbergu a Mazurských jezer, od konce srpna 1916 (spolu s Ludendorffem) převzal vrchní vojenské velení (OHL, *Oberste Heeresleitung*), které si vybudovalo silnou pozici vůči vládě i císaři. Po válce se podílel na vzniku legendy o ráně dýkou do zad, již měly nastupující politické struktury uštědřit hrdině bojující armádě. Tím byla vina za válečnou porážku svalena na civilní sféru a umožnila uchovat mýtus armádní velikosti. Po Ebertově smrti zvolen v dubnu 1925 prezidentem, na jaře 1932 mandát obhájil. Jmenováním Heinricha Brüninga kancléřem (bez účasti parlamentu) zahájil v březnu 1930 pozvolný proces eroze parlamentního systému. Ten pokračoval i za vlád kancléřů Papena a Schleichera a vyvrcholil jmenováním Adolfa Hitlera kancléřem 30. ledna 1933. K upevnění nacionálněsocialistické vlády přispěl Hindenburg podepsáním nařízení na ochranu národa a státu z 28. února 1933 (po požáru Říšského sněmu). Po jeho smrti 2. srpna 1934 převzal úřad hlavy státu sám Hitler (Tamtéž, s. 252 - 253).

K velmi významným pravomocem prezidenta patřilo právo jmenovat a odvolávat kancléře a dle jeho návrhu jednotlivé ministry vlády (čl. 53). Nutno říci, že hlava státu v tomto ohledu nebyla vázána prakticky žádnými objektivními důvody a v návaznosti na tento závěr logicky disponovala volným uvážením, kdy svého práva využije. To ve svých důsledcích vytvářelo paralelní odpovědnost vlády, která vedle důvěry dolní komory potřebovala ke svému přežití ještě dobré vztahy s prezidentem. Ten přitom vzhledem k okolnostem právním i společenským požíval silnějšího postavení než sněm, který mohl dle článku 25 ústavy rozpustit a vypsát nové volby.<sup>22</sup> Reichstag byl dle čl. 59 ústavy oprávněn ve jménu Říše obžalovat před soudním dvorem (*Staatsgerichtshof*) prezidenta, kancléře i jednotlivé ministry, pokud zaviněně porušili ústavu nebo říšské zákony. Dotčený návrh musel být podepsán nejméně 100 členy Reichstagu a vyžadoval souhlas většiny nutné ke změně ústavy.<sup>23</sup>

Z pohledu komparace s ústavním postavením prezidenta v Československu nutno první rozdíl hledat již v samotné volbě. Ta byla za první republiky nepřímá, tzn. na společné schůzi obou komor parlamentu (§ 38 ústavy 1920).<sup>24</sup> Již z této skutečnosti vyplývá, že postavení prezidenta bylo spíše ceremoniálního charakteru, který nevyžadoval přímou legitimaci lidem. Ústavní listina zjevně přejímá francouzský vzor ustavení hlavy státu (čl. 2 úst. zákona z 25. února 1875) a opomíjí americkou tradici (volba národem). Proč byl zvolen právě tento model, napovídá vládní důvodová zpráva s odkazem na dosavadní právní stav (snad aklamace Masaryka po válce) i potřebu jednodu-

22 K využití pravomoci dle článku 25 a rozpuštění Reichstagu došlo nařízením prezidenta z 13. března 1924, 20. října 1924, 31. března 1928, 18. července 1930, 4. června 1932, 12. září 1932 a 1. února 1933. Podíváme – li se např. na rozpuštění sněmu v roce 1930, pak důvodem bylo usnesení Reichstagu, kterým požadoval, aby prezidentská nařízení z 16. července 1930 (týkala se krytí státního rozpočtu a povolení daně z nápojů) pozbyla právní moci. Prezidentovi nezbylo než této žádosti vyhovět (viz čl. 48 odst. 3 ústavy *Die Maßnahmen sind auf Verlangen des Reichstags außer Kraft zu setzen*), vzápětí však využil své pravomoci a Reichstag rozpustil.

23 V podrobnostech viz *Gesetz über den Staatsgerichtshof vom 9. Juli 1921 (RGBl. S. 905)*.

24 Volen mohl být státní občan republiky s pasivním volebním právem do poslanecké sněmovny, který dosáhl nejméně 35 let věku. K platnosti volby bylo třeba přítomností nadpoloviční většiny úhrnného počtu členů obou komor parlamentu a ke zvolení bylo třeba získat 3/5 hlasů přítomných zákonodárců. Nevedla – li dvojí volba k cíli, konala se užší volba mezi těmi dvěma kandidáty, kteří obdrželi nejvíce hlasů. Zvolen byl ten, kdo dostal více hlasů, v případě stejného zisku rozhodoval los. V podrobnostech viz § 56, 57 úst. listiny 1920 a prováděcí zákon č. 161/1920 Sb. z. a n., o volbě prezidenta republiky.



chého a účelného postupu, který nebude vyvolávat neklid v národě.<sup>25</sup> Volební období trvalo stejně jako v Německu sedm let. V podrobnostech bylo připuštěno jedno opětovné zvolení bezprostředně po sobě, jinak přicházela v úvahu kandidatura opět až po uplynutí sedmi let od konce druhého mandátu. Toto ustanovení se nevztahovalo na prvního prezidenta republiky, tedy Tomáše Garrigua Masaryka (§ 58 odst. 4). Znění § 58 úst. listiny 1920 nutno považovat za právně komplexnější, resp. výkladově pochopitelnější úpravu, než kterou volí německý ústavodárce v čl. 43 Výmarské ústavy. Výraz „*Wiederwahl ist zulässig*“ bez uvedení dalších podrobností dává spíše tušit možnost nikterak omezených opakovaných nominací stávající hlavy státu.

Částečně jiné řešení volí československý ústavodárce i pro případ indispozice prezidenta. Dle § 60 platí, že výkon jeho funkcí přísluší vládě, která může pověřit svého předsedu jednotlivými úkony. Trvá-li tento stav déle než šest měsíců, pak se může vláda za přítomnosti tří čtvrtin svých členů usnést, že předloží Národnímu shromáždění návrh na zvolení prezidentova náměstka, jehož úřad trvá, dokud překážka nepomine (§ 61).<sup>26</sup> Pro volbu náměstka platila stejná pravidla jako pro volbu hlavy státu. Po celou dobu existence první republiky tento institut v praxi využit nebyl. Zajímavé však je, že již při tvorbě konstituce bylo v ústavním výboru uvažováno o tom, nemá – li prezident podle amerického vzoru mít stálého zástupce. Tento záměr byl nakonec zamítnut s ohledem na americké zkušenosti, kde stálý prezidentův zástupce nachází jen malé možnosti uplatnění a je převážně chápán jako „*více ozdoba, než užitečný politik*“.<sup>27</sup> Vedle zastupování prezidenta ve výjimečných případech, považujeme za nutné zdůraznit i § 58 odst. 5, v němž je normováno, že dřívější prezident zůstává ve funkci, dokud nebyl zvolen prezident nový. Z toho vyplývají dva významné závěry: především v těchto případech nedocházelo k přechodu prezidentských pravomocí na vládu, resp. návěti § 60 (*pokud nový prezident není zvolen*) dopadá pouze na případy skončení mandátu stávajícího prezidenta smrtí či vzdáním se, nikoliv však již plynutím času.

Dle § 70 prezident republiky jmenuje a propouští předsedu a členy vlády. Stanovuje také, který z členů vlády řídí jednotlivá ministerstva (§ 72). Srovnáme-li toto znění s čl. 53 Výmarské ústavy (*Der Reichskanzler und auf seinen Vorschlag die Reichsminister werden vom Reichspräsidenten ernannt*

<sup>25</sup> BAXA, Bohumil: *Ústavní listina československé republiky a vliv cizích ústav*. [s.l.], s. 21 - 22.

<sup>26</sup> O tom, zda je zaneprázdněn nebo nemocen, rozhodoval v prvé řadě prezident sám, byl-li schopen alespoň takového rozhodnutí. O pominutí překážky, která představovala rezolutivní podmínku mandátu prezidentova tajemníka, rozhodovala vláda (WEYR, František – NEUBAUER, Zdeněk: *Ústavní listina Československé republiky. Její znění s poznámkami*. Praha : Nakladatelství Orbis, 1931, s. 43 - 44).

<sup>27</sup> Tamtéž, s. 167.

*und entlassen*) dospějeme k odlišné proceduře v obou státech, kdy Weyrův komentář vykládá § 72 v tom smyslu, že je plně věcí prezidentovou, aby po poradě se zástupci v Národním shromáždění a s ohledem na parlamentní většinu, o níž se hodlá vláda opírat, vybral vhodné osobnosti, které pověří řízením jednotlivých ministerstev.<sup>28</sup> Samozřejmým se přitom rozumí, že se tak děje i po dohodě s předsedou vlády. Mimochodem § 18 prozatímní ústavy republiky československé, znovu formulovaný novelou č. 271 z roku 1919, se přibližoval německému pojetí a zněl, že prezident stanoví **po návrhu předsedy vlády**, který z jejích členů řídí jednotlivé úřady. Tato formulace byla ústavním výborem pokládána za zbytečnou s konstatováním, že dotčené personálie představují jednoznačně agendu prezidenta.<sup>29</sup>

Zásadní rozdíl v postavení hlavy státu v Německu a v Československu však nespátřujeme ve způsobu legitimace mocenského postavení, ani ve formálně odlišném rozsahu pravomocí při sestavování vlády. Rozhodující úlohu na tomto poli sehrával institut nouzových pravomocí říšského prezidenta, který ho opravňoval k široké legislativní akci (nejen) v případech, kdy využíval své ústavní pravomoci k rozpuštění sněmu, resp. odvolání vlády.

Československý prezident sice taktéž disponoval oprávněním rozpustit parlamentní sněmovny (§ 31), případně zasahovat do složení kabinetu (§ 70), avšak realizace takového kroku nebyla sto významně ovlivnit mocenské postavení, jež mu připisovala ústava. Předně dle § 54 činil v době od rozpuštění některé sněmovny do jejího opětovného sejití neodkladná opatření a vykonával dozor nad mocí vládní a výkonnou 24 členný výbor složený z 16 členů sněmovny poslanecké a 8 senátorů. Věcná působnost výboru navíc byla z ústavy samé omezena tak, že nebyl oprávněn volit prezidenta nebo jeho náměstka, měnit ústavní zákony, ukládat svými opatřeními nové trvalé finanční povinnosti občanům, rozšiřovat brannou povinnost, trvale zatěžovat státní finance, zcizovat státní majetek nebo dávat souhlas k vypovězení války.<sup>30</sup>

Z uvedeného vyplývá, že ústava počítala s takovým řešením, které se zcela vyhýbalo posilování postavení prezidenta na úkor moci zákonodárné a velmi usilovala o zachování rovnováhy i v případech nezasedání, resp. roz-

<sup>28</sup> Jinou věcí je, že aplikace článku 53 Výmarské ústavy byla do značné míry podminěna silným postavením prezidenta, který neváhal uplatňovat svoji autoritu i v otázkách vládních personálií. Přesvědčil se o tom např. sociálnědemokratický kancléř Hermann Müller, jemuž Hindenburg odmítl jmenovat vicekancléřem Wirtha a naopak trval na setrvání generála Groenera na pozici ministra armády.

<sup>29</sup> WEYR, F. – NEUBAUER, Z.: *Ústavní listina*, s. 173.

<sup>30</sup> Vedle Stálého výboru třeba připisat velký význam § 55 úst. listiny 1920, který omezuje nařizovací vládní působnost, když uvádí, že *nařízení lze vydávat jen k provedení určitého zákona a v jeho mezích*; v podrobnostech viz tamtéž, s. 41, 174 - 175.

puštění parlamentu. Prezident tak prakticky neměl žádné prostředky, kterými by mohl vytvářet mocenskou strukturu uzurpující a vykonávající moc nezávisle na parlamentu.

Toto tvrzení lze snadno osvětlit na jednoduchém příkladu. Jazykovým výkladem §§ 70 a 72 snadno dospějeme k formálnímu závěru, že vládní tým mohl *de iure* sestavit prezident plně dle svého uvážení bez konzultací se stranami parlamentní většiny a jmenovaným předsedou vlády.<sup>31</sup> Z povahy věci je patrné, že takový postup by hlava státu volila s cílem dosáhnout takového personální složení kabinetu, v němž zasednou osobnosti ochotné vykonávat jí zamýšlenou politiku. Takový prezidiální kabinet sestavený bez ohledu na parlamentní poměry (výsledky voleb, koaliční potenciál stran apod.) však neměl reálnou šanci na dlouhodobé trvání. Především mu poslanecká sněmovna mohla vyslovit ve smyslu § 75 nedůvěru, která znamenala obligatorní demisi vlády (§ 78) a již prezident nemohl nepřijmout (viz Weyr, Neubauer, s. 172). Dále kabinetu nesvědčilo jakékoli oprávnění k výjimečné legislativní akci mimo parlamentní struktury (viz omezení nařizovací moci v § 55). Bez podpory koaličních stran tak zcela postrádal nástroj, kterým mohl souladně s ústavou prosazovat vlastní linii politiky státu. S ohledem na existenci Stálého výboru pak „změnu k lepšímu“ neslibovala ani odvetná reakce hlavy státu v podobě rozpuštění parlamentu. I v tomto případě se centrum legislativních pravomocí nadále nacházelo zcela mimo exekutivní struktury státu.

Poslední zmínku o postavení československého prezidenta věnujeme tzv. Hradu. Jednalo se o mocenskou strukturu *sui generis*, vytvářenou kolem Masaryka a ministra zahraničí Edvarda Beneše. Byl to, podobně jako Pětka vůdců politických stran, svébytný český fenomén.<sup>32</sup> Moc a váha Hradu kolísaly v závislosti na vývoji zápasu mezi prezidentem a partajemi o vymezení sfér vlivu. Pokusy o informační blokádu Hradu byly vyřešeny vytvořením aparátu k získávání politických informací jak úřední, tak neúřední cestou. Do obávané hradní informační sítě se zapojovali i někteří vysocí státní úředníci, funkcionáři řady organizací a spolků a samozřejmě žurnalisté. Ovšem jak briskně poznamenal Jiří Stříbrný, vedle tak silné individuality, jakou byl Masaryk, nemohlo vyrůst skutečné kancléřství, neboť prezident si většinu důležitých věcí vyřizoval sám. Německý historik M. Alexander viděl v Hradu symbol

<sup>31</sup> Je samozřejmé, že systematický a teleologický výklad těchto ustanovení logicky nasvědčuje jinému závěru. Prezident je povinen se z povahy své funkce chovat tak, aby jeho kroky nevedly k blokování jiných ústavních institucí, tedy v tomto případě parlamentu. Z tohoto důvodu je přinejmenším praktické konzultovat složení vlády se stranami parlamentní většiny, resp. s předsedou vlády.

<sup>32</sup> Termín Hrad se běžně užíval od počátku 20. let, a to hlavně jeho nepřáteli s narážkami na dřívější postavení císaře a jeho kamaríly. Sám Masaryk proti pojmu dlouho brojil, ale nakonec jej v soukromí sám začal používat (KLIMEK, A.: *Velké dějiny*, s. 234).

pro státní ideu československé republiky a její personifikaci v prezidentech státu. Činnost Hradu i Pětky blahodárně působila na udržení demokracie ve státě; jimi používané, často vynucené metody kabinetní politiky, zákulisních dohodů a domluv však ubíraly „karáty ryzosti“ této demokracie.<sup>33</sup>

#### **Článek 48 Výmarské ústavy a jeho dopady**

Článek 48 Výmarské ústavy, upravující mimořádné pravomoci hlavy státu, je často označován jako hlavní příčina selhání výmarské demokracie. Tento závěr není prost zásadních zjednodušení a vyžaduje komentář. Je bezpochyby pravdou, že mimořádné pravomoci dle článku 48 přiznávaly prezidentovi v mocenském systému poměrně výsadní postavení, samy o sobě však nebyly schopny zavést autoritářský režim hlavy státu. Jejich výklad musí reflektovat jak systematické postavení článku 48 v ústavním řádu republiky, tak samotný obsahový rámec, který dle našeho mínění zdaleka neotevíral cestu k tak široké legislativní akci, které jsme svědky za prezidiálních vlád, a byl soustavně zneužíván k uzurpaci mocenského monopolu vlivovými skupinami kolem prezidenta Hindenburga. John Finn připisuje vedle článku 48 zásadní význam jednak volebnímu systému republiky, který důrazem na absolutní proporcionalitu otevíral cestu k paralýze parlamentu a také právu prezidenta rozpouštět na základě subjektivního uvážení Reichstag, které kromě jiného významně omezovalo sněmovní kontrolu aplikace článku 48. Přidáme-li ke zmíněným koncepčním chybám omezenou funkčnost systému politických stran, jež nepochopily státotvornou roli v novém systému a nadále převážně zůstaly v krajně ideologických mezích, jež si navykly střežit za starého režimu, pak se jeví nasnadě závěr o prezidentovi jako reálném mocenském hegemonovi a rozhodující společensko-politické síle uvnitř státu.<sup>34</sup>

V prvorepublikovém Československu prostor pro nouzovou akci Hradu ve smyslu obdobného článku 48 Výmarské ústavy otevřen nebyl. Některé z ústavních kautel proti takto nastavenému výkonu moci hlavou státu jsme v podrobnostech uvedli výše. Ve třicátých letech docházelo přesto k jistým posunům od „ryzí demokracie“. Ty vyvrcholily v červnu 1933, kdy byl přijat po prudkém boji uvnitř koaličních stran zmocňovací zákon č. 95/1933 Sb. z. a n., o mimořádné moci nařizovací, kterým se rozšiřovala pravomoc vlády na úkor parlamentu.<sup>35</sup> Byl výslovně omezen na hospodářskou sféru a rovněž do-

---

<sup>33</sup> Tamtéž, s. 234 - 245.

<sup>34</sup> FINN, John: *Constitutions in Crisis: Political Violence and the Rule of Law*. New York : Oxford University Press US, 1991, s. 146.

<sup>35</sup> K dalším významným předpisům, jež přes společenskou kritiku mířily k obraně a zachování demokratického zřízení, patřila série zákonů z léta 1933, jež doplňovala a zpříšňovala zákon na ochranu republiky z počátku dvacátých let (1923), a také zákon o zastavování činnosti a rozpouštění politických stran z října 1933. Ke

plněn řadou zákonů politického charakteru, které chránily demokracii před extremistickými skupinami i organizacemi, jejichž činnost mohla být zastavena. Platnost zákona byla prodlužována až do léta 1937. Zákon stanovil přednost normativních aktů vydaných na jeho základě před ostatními akty dopadajícími do stejné věcné oblasti úpravy. Formou těchto opatření bylo nařízení vlády. Těch bylo vydáno kolem tří set. Více než stovka se snažila státními zásahy ovlivnit ekonomiku v zemědělství, zbytek směřoval do oblasti průmyslu a cel.<sup>36</sup>

Článek 48 byl – spolu s přímou volbou prezidenta i masivním prostorem pro *vox populi* prostřednictvím referenda – chápán jako protiváha Reichstagu. Po pádu císařství se rozšířil napříč politickou reprezentací strach z parlamentního absolutismu. Max Weber<sup>37</sup> za této situace začal prosazovat myšlenku silného lídra, který bude účinně vyvažovat moc parlamentu a působit jako arbitr společenských problémů. Preußova komise připravující republikánskou ústavu odmítla Weberovu extrémní představu prezidenta nadaného parlamentem nekontrolovanou velitelskou mocí vůči armádě (*Kommandogewalt*), avšak souhlasila se závěrem, že hlava státu má být legitimována lidovým hlasováním a vybavena silnými pravomocemi vůči sněmu. Požadavek vyslovení důvěry vládě ze strany dolní komory, měl zaručit jednotu systému a omezovat postavení prezidenta.

Tato vize (ne)rovnováhy sil zůstala při projednání návrhu ústavy ve svém základu nedotčena. Pozornost většiny delegátů byla upřena na omezení údajné hrozby parlamentního absolutismu, přičemž skutečnost podobného nebezpečí ze strany hlavy státu byla opomíjena, resp. zcela absentovala politická vůle a poptávka ji řešit.<sup>38</sup> Snahy Nezávislých (USPD, *Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands*) o úplné odmítnutí takto nastaveného

---

koncentrovanému úsilí o likvidaci demokracie tak docházelo až v období po Mnichovu. V prosinci 1938 schválilo Národní shromáždění zmocňovací zákon, který umožňoval vládě po dobu dvou let nahrazovat zákony vládními nařízeními a měnit ústavu. Tento akt je považován za nejzřetelnější projev na cestě k autoritativnímu státu (CIGÁNEK, Milan: *Výmarská ústava 1919. Diplomová práce*. Olomouc 2010, s. 145 - 146).

<sup>36</sup> ČAPKA, František: *Dějiny země Koruny české v datech*. Praha : Libri, 1999, s. 663.

<sup>37</sup> Max Weber (1864 – 1920): německý sociolog a ekonom, zakladatel Německé sociologické společnosti, jeho úvahy se čteně věnují náboženství, byrokracii a moci. Vlivná persona při tvorbě Výmarské ústavy, svými názory významně ovlivnil také Huga Preuße (k němu více pozn. č. 40).

<<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/638565/Max-Weber>> [citováno ze dne 19. 4. 2010]

<sup>38</sup> CALDWELL, Peter: *Popular Sovereignty and the Crisis of German Constitutional Law: The Theory & Practice of Weimar Constitutionalism*. Durham : Duke University Press, 1997, s. 67.

systému dělby moci nebyly ostatními partajemi reflektovány. Dr. Oskar Kohn<sup>39</sup> se ve své argumentaci marně odvolával na živé zkušenosti z války, kdy vojenské autority zneužívaly mimořádných pravomocí k razantním zásahům do základních práv a svobod. Varoval před naivní důvěrou, že ten, kdo bude ovládat výjimečné pravomoci, musí nutně usilovat o ochranu a zachování státu. Nicméně diskuze se nevedla o tom, zda prezidenta vybavit výjimečnými pravomocemi, ale výlučně o jejich mezích a věcném rozsahu. Tvůrce ústavy Hugo Preuß<sup>40</sup> pod Weberovým vlivem hovořil o nezbytnosti takového řešení s ohledem na okolnosti vzniku státu, Dr. Bruno Ablass<sup>41</sup> zase *o mocné zbrani v rukou prezidenta, která se zrodila z mimořádnosti naší doby a již mu nemůžeme odebrat za žádných okolností*.<sup>42</sup>

<sup>39</sup> Oskar Kohn (1869 – 1934): člen Sociálnědemokratické strany Německa (SPD), později její odštěpení větve Nezávislých. V letech 1912 – 1918 člen Reichstagu císařského Německa, 1919 – 1920 poslanec republikánského národního shromáždění ve Výmaru. Kohn byl přesvědčený sionista, zasazoval se o vytvoření socialistického židovského státu v Palestině. Po uchopení moci nacisty utekl do Paříže, odkud měl namířeno na východ do Palestiny. Tam se již nedostal, umírá v roce 1934 v Genf, kde se účastnil zasedání židovského světového kongresu. <[http://de.wikipedia.org/wiki/Oskar\\_Kohn](http://de.wikipedia.org/wiki/Oskar_Kohn)> [citováno ze dne 19. 4. 2010].

<sup>40</sup> Hugo Preuß (1860 1925): berlínský profesor státního práva, buržoazní levicově zaměřený liberál se zkušenostmi s komunální politiky. Po pádu monarchie jmenován státním sekretářem na ministerstvu vnitra, vedl práce na nové ústavě republiky. Přesvědčený odpůrce autoritářské formy státu, plédoval pro širokou participaci společnosti při správě veřejných věcí. Pod vlivem Maxe Webera se v návrhu ústavy přiklonil ke koncepci silného postavení prezidenta, kterého chápal především jako prostředek působící proti sobeckosti jednotlivých zemí. Tento přístup byl podmíněn též tím, že Preuß neměl důvěru k prosazenému uspořádání mezi státem a zeměmi – jeho vlastní představa vycházela z nutnosti rozdělení Pruska na několik středně velkých zemí, prosazovala revizi postavení říšské rady a příklon k principu decentralizovaného unitarismu. V podrobnostech viz CIGÁNEK, Milan. *Základy ústavnosti v Německu*. In BUBELOVÁ, Kamila (ed.): *Pocta Eduardu Vlčkovi k 70. narozeninám*. Olomouc : Univerzita Palackého v Olomouci, 2010, s. 58 - 60.

<sup>41</sup> Bruno Ablass (1866 – 1942): německý politik, doktor práv, zakládající člen Německé demokratické strany (DDP, *Deutsche Demokratische Partei*). Od roku 1896 působil v komunální politice, mezi léty 1913 – 1918 zasedal jako poslanec v říšském sněmu císařského Německa, 1919 – 1920 člen národního shromáždění ve Výmaru. <[http://de.wikipedia.org/wiki/Bruno\\_Abla%C3%9F](http://de.wikipedia.org/wiki/Bruno_Abla%C3%9F)> [citováno ze dne 19.4.2010].

<sup>42</sup> FINN, J.: *Constitutions*, s. 146 - 147.

**Článek 48:**

Jestliže země neplní povinnosti, které jí ukládá říšská ústava nebo říšský zákon, může ji k tomu přidržovat říšský prezident pomocí ozbrojené síly.

Je-li v Německé říši porušena nebo ohrožena veřejná bezpečnost a pořádek, může říšský prezident učinit nutná opatření k obnovení veřejného pořádku a v případě potřeby zakročit ozbrojenou mocí. Za tímto účelem může dočasně zcela nebo zčásti zrušit účinnost základních práv zakotvených v článcích 114, 115, 117, 118, 123, 124 a 153.

O všech podle odstavce 1 nebo odstavce 2 tohoto článku vykonaných opatřeních má říšský prezident neodkladně zpravit říšský sněm. Na žádost sněmu se tato opatření zruší.

Při nebezpečí z prodlení může zemská vláda na svém území provést dočasná opatření ve smyslu odstavce 2. Tato opatření se zruší na žádost říšského prezidenta nebo říšského sněmu.

**Bližší určí říšský zákon.<sup>43</sup>**

Struktura článku 48 v mnoha ohledech odráží obtíže plynoucí z federálního charakteru státu. Z těchto důvodů je nutné přesně rozlišovat mezi jednotlivými odstavci komentovaného článku, ale zároveň mít na zřeteli, kterému orgánu přísluší rozhodnutí v „poslední instanci“. Tak dle odst. 4 jsou vlády jednotlivých *Länder* oprávněny pro případ prodlení zajistit veřejný pořádek způsoby upravenými v odstavci druhém, nicméně se zachovanou výhradou negativního (a ve svém dopadu rozhodujícího) stanoviska prezidenta či Reichstagu. Na druhou stranu pak, pokud by zemská vláda odmítla plnit své povinnosti, je prezident oprávněn vydat nouzový výnos nahrazující totožný chybějící akt v rámci té které země. Odstavce 1 a 2 tak vytvářejí přímý prostor pro federální akci. Odstavec 1 velmi připomíná článek 19 ústavy z roku 1871.<sup>44</sup> Opravňuje prezidenta zabezpečit i silovým řešením plnění zemských ústavních povinností. Těmito se přitom ve smyslu prvního odstavce zřejmě nerozumí veřejný pořádek a bezpečnost, které jsou separátně upraveny odstavcem druhým. Proto se první odstavec zabývá poněkud úzkou, politicky však velmi důležitou otázkou federálních výkonných pravomocí. Ve druhém odstavci je ponecháno mimo definici, jaká jednání, situace či stavy mají být

<sup>43</sup> BALÍK, Stanislav – BALÍK, Stanislav ml.: *Texty ke studiu právních dějin evropských zemí a USA*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2005, s. 250.

<sup>44</sup> Článek 19 úst. 1871: Když členové spolku nesplní své ústavní povinnosti vůči spolku, mohou být k tomu přidrženi cestou exekuce. Na této exekuci se usnáší spolková rada a vykoná ji císař (tamtéž, s. 219).

považovány za nebezpečné pro veřejný pořádek nebo bezpečnost. Rozhodnutí v této věci tak zcela spoléhalo na prezidentův úsudek, autoritu a fakticky i jeho osobní pohled na republikánské státní zřízení. Rozsah legislativní akce opřené o druhý odstavec čl. 48 byl počínaje Brüningovou vládou a zvláště za prezidiálních kabinetů Papena a Schleichera zcela zjevně nadměrný.<sup>45</sup>

S tím bezprostředně souvisí skutečnost, že zároveň sloužil jako zjednodušený legislativní výtah i pro takovou materii, jejíž souvislost s veřejnou bezpečností a pořádkem lze dovodit jen stěží nebo vůbec (typicky oblast hospodářství, veřejných rozpočtů, sociálních věcí). Právo Reichstagu zasáhnout v takových případech a žádat zrušení prosazené materie nepředstavovalo funkční kontrolní mechanismus. Tento závěr plyne z oprávnění prezidenta sněm rozpustit a vypsát nové volby. Negativní reakce Reichstagu sice prezidentovi nedávala na výběr a opatření muselo být zrušeno, nicméně tento postup sněmu byl velmi podmíněn jednak naznačenými pravomocemi prezidenta ve vzájemných vztazích a také – logicky – snahou zákonodárců uchovat si vlastní mandát a předcházet rozpuštění sboru. Literatura v těchto souvislostech hovoří o formální, nikoli materiální síle zákonodárného tělesa.<sup>46</sup>

Za kvalitativně vyšší stupeň kontroly, než představovala oprávnění Reichstagu, považuje John Finn institut ministerské kontrasignace. Z něj vyvozuje, že kancléř a kabinet měli dostatečný prostor k zajištění toho, aby diktatura nebyla exkluzivním prostorem pro prezidenta, ale spíše kolektivní odpovědností. S tímto závěrem se nicméně neztotožňujeme. Pravomoc prezidenta jmenovat a odvolávat kancléře a na jeho návrh ostatní členy kabinetu byla dostatečně silným poutem vlády k hlavě státu a její politice. Přežití vlády záviselo na faktické důvěře prezidenta, tedy její vliv mohl být uplatňován výlučně v mezích té politiky, jejíž obsah určovala hlava státu. Kontrasignace byla tedy formálním aktem člena vlády, jehož význam nutno posuzovat v kontextu reality mocenského uspořádání Výmarské republiky. Za těchto okolností považujeme za vyloučené, stavět ji do role způsobilého kontrolního mechanismu, který z nouzového zákonodárství činí sféru kolektivní akce výkonné moci ve státi. Předpoklad formální odpovědnosti vlády sněmu zakládá iluzorní představu nezávislosti kabinetu na prezidentovi, opomíjí materiální dělbu moci a konstruuje kontrolní mechanismus nezpůsobilý již z té povahy, že fakticky(!) „podřízený“ (ministr) kontroluje „nadřízeného“ (prezident).

---

<sup>45</sup> FINN, J.: *Constitutions*, s. 146 - 151.

<sup>46</sup> Tamtéž.



## Závěr

Postavení hlavy státu se v obou mladých republikách poměrně výrazně odlišovalo. Německá koncepce vycházela z návyku na koncentrovaný výkon státní moci, tak jak se etabloval v zaniklém císařství. Parlamentní forma vlády byla nazírána nepraktickou a politické strany vnímány jako zdroj nestability společenského řádu. Postavení prezidenta bylo úmyslně vystavěno tak, aby vytvářel protiváhu domněle hrozící diktatuře parlamentu.<sup>47</sup> Legitimace lidem, oprávnění rozpouštět Reichstag, pravomoc odvolávat vládu a využívat nouzové pravomoci vytvářely natolik silné postavení říšského prezidenta, proti němuž neexistovala přirozená protiváha. Po pádu kabinetu sociálnědemokratického kancléře Hermanna Müllera (29. března 1930) byl parlament stále více vyřazován z vlivu na politickém dění ve státě. Tento trend nastoupený za Brüninga eskaloval za předsednictví Papena a Schleichera, aby vyvrcholil uzurpační moci nacisty po 30. lednu 1933.<sup>48</sup>

Protivu autoritativního směřování výmarského systému představuje vývoj mladé československé demokracie. Ta stála na takovém systému brzd a rovnováh, jež prakticky znemožňoval převahu jedné ze složek moci nad ostatními. Prezident nedisponoval žádnými nouzovými pravomocemi, v období mezi rozpuštěním sněmoven Národního shromáždění do konání voleb odpovídal za legislativu 24 členný výbor. Jeho akty se staly trvalou součástí právního řádu státu pouze a výlučně tehdy, schválila-li je ve stanovené lhůtě nově vzešlá sněmovna. Politické strany dostály své roli „prostředku inervace demokratického systému“ a převzaly odpovědnost za stát. Spolupracovaly na bázi tzv. Pětky a ovlivňovaly život společnosti ve větší míře, než bylo obvyklé ve většině evropských zemí. Tento stav přirozeně vyplynul z jejich pozice, kterou získaly za existence Rakousko-Uherska. Tehdy musely v řadě situací suplovat neexistující český stát a zasahovat do sfér, které obvykle přísluší státním orgánům a institucím. V důsledku toho rostla jejich autorita ve

<sup>47</sup> V těchto souvislostech je zajímavé porovnat (zpátečnický) vývoj v Německu s dlouhodobou tendencí ke skutečné parlamentní formě vlády v Anglii, kde již nejpozději v polovině 18. století byl parlament uznávaným střediskem nejvyšší moci ve státě. Blackstone ve svých *Commentaries on the Laws in England* hovoří v nadsázce o „absolutní despotické moci zákonodárného tělesa“, která je však omezena panstvím práva (KADLEC, Karel: *Dějiny veřejného práva ve střední Evropě*. Praha: Knihovna Typus Smíchov, 1923, s. 362).

<sup>48</sup> Za jejich vlád docházelo k neskrývanému a masivnímu využívání prezidentských nouzových pravomocí na úkor ostatních složek moci, posilovala pozice armádních lídrů i konsolidované byrokracie. Došlo k položení základů autoritářského státu (KOLB, E.: *The Weimar Republic*, s. 126). Stejný závěr zastává i Moravcová, jež píše, že „skončila fáze umírněného prezidiálního systému alespoň tolerovaného parlamentem a začala fáze autoritativní nebo lépe řečeno otevřeně antiparlamentní.“ (MORAVCOVÁ, D.: *Výmarská republika*, s. 188).

společnosti podpořená sledováním nejen zájmových požadavků, ale též formulací obecnějších zájmů národa. Již před první světovou válkou se pevně prosadila pluralita českého politického stranictví, jež přispěla k celkové společenské připravenosti na nastolení demokratického republikánského systému. V tom tkví jednak příčina relativně hladkého přechodu do nového státu, ale je to také jeden z důvodů, proč nebyla česká společnost ani v kritických situacích po válce příliš náchylná k akceptování totalitních ideologií, včetně fašismu.<sup>49</sup>

**Recenzent:** JUDr. Eduard Bárány, DrSc.

### Resume

This article describes the position of the president in Weimar Republic. The most important legal questions are compared with the regulation of the constitution 1920, which was adopted in the „First Czechoslovak Republik“. The changes after the first world war led in Germany to start of democracy. But the political parties were not prepared to govern the state. In this situation president became the decisive power. Hindenburg realized his own political program, which was entirely independent on the will of assembly. Hitler as chancellor liquidated last remains of democratic system, especilly in the area of basic human rights. Experiences in failure of weimar democracy became after the second war the ground of so-called concept „defense-able democracy“. This doctrine emphasizes the importance of so approach to democracy, which protects her immanent values and democracy in itself too.

**Cigánek, Milan: Comparison of the presidentship in Weimar Republic and Czechoslovakia.** HISTORIA ET THEORIA IURIS, Vol. 2, 2010, No. 3, p. 65 - 82.

---

<sup>49</sup> HARNA, Josef: *Krize evropské demokracie a Československo 30. let 20. století*. Praha : Historický ústav AV ČR, 2006, s. 88 - 89.