

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta
Katedra teorie práva a právních dějin

Milan Cigánek

Výmarská ústava 1919

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: Mgr. Jana Janišová, Ph.D.

OLOMOUC 2010

Já, níže podepsaný Milan Cigánek, autor diplomové práce na téma „Výmarská ústava 1919“, která je literárním dílem ve smyslu zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským, dávám tímto jako subjekt údajů svůj souhlas ve smyslu § 4 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb., správci:

Univerzita Palackého v Olomouci, Křížkovského 8, Olomouc, 771 47, Česká Republika

ke zpracování osobních údajů v rozsahu: jméno a příjmení v informačním systému, a to včetně zařazení do katalogů, a dále ke zpřístupnění jména a příjmení v informačních systémech Univerzity Palackého, a to včetně zpřístupnění pomocí metod dálkového přístupu. Údaje mohou být takto zpřístupněny uživatelům služeb Univerzity Palackého. Realizaci zpřístupnění zajišťuje ke dni tohoto prohlášení příslušná vnitřní složka Univerzity Palackého, Knihovna UP.

Souhlas se poskytuje na dobu ochrany autorského díla dle zákona č. 121/2000 Sb.

Prohlašuji tímto, že moje osobní údaje výše uvedené jsou pravdivé.

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracoval samostatně a uvedl v ní veškerou literaturu a ostatní informační zdroje, které jsem použil.

V Němčanech dne 28. 2. 2010

Milan Cigánek

Poděkování

Rád bych touto cestou vyjádřil své upřímné poděkování za cenné připomínky, ochotu, pomoc a spolupráci vedoucí mé diplomové práce, paní Mgr. Janě Janišové, Ph.D.

Obsah

1. Úvod	7
1.1. Metodologie	8
1.2. Diskuse pramenů a literatury	9
2. Kontury vývoje Německa po prohrané válce	13
2.1. Předrevoluční tání	13
2.2. Listopadová revoluce	14
2.3. Pakt Ebert – Groener a role armády	16
2.4. Versailles a důsledky míru	19
2.4.1. Německé představy	19
2.4.2. Realita ve Versailles	21
2.4.3. Reakce na mírový diktát	25
2.5. Shrnutí	28
3. Základy ústavnosti v Německu	30
3.1. Historicko – právní pohled	31
3.2. Ústavněprávní vývoj na německém teritoriu v letech 1815–1870	34
3.3. Ústavněprávní vývoj na německém teritoriu v letech 1871–1918	37
3.4. Hugo Preuß a tvorba Výmarské ústavy	42
3.5. Shrnutí	45
4. K otázkám kontinuity a diskontinuity německého práva a státu	47
4.1. Výchozí poznámky	47
4.2. Právní úprava kontinuity německého státu	48
4.3. Kontinuita a diskontinuita československého státu a práva	51
4.3.1. Recepční norma	51
4.3.2. Prozatímní ústava	54
4.4. Shrnutí	55
5. Teorie demokracie a výmarské paradoxy	56
5.1. Výchozí poznámky	56
5.2. Teze o demokratickém státu a výmarská realita	57
5.3. Vázanost státu právem	61
5.4. Právněfilozofické koncepce spravedlivého práva	64
5.5. Shrnutí	66
6. Politické stranictví	67
6.1. Výchozí poznámky	67
6.2. Postavení stran v systému výmarské demokracie	67
6.3. Kořeny politického stranictví	70
6.4. Porevoluční vývoj	73
6.5. Hitlerismus a nacionální socialisté	75
6.6. Shrnutí	77
7. Územní organizace	79
7.1. Výchozí poznámky	79
7.2. Dynamika federace	80
7.3. Dělbá pravomocí	81
7.4. Územní organizace Československa	82

8. Volební právo	85
8.1. Výchozí poznámky	85
8.2. Parlamentní volby	85
8.3. Prezidentské volby	88
8.4. Úprava volebního práva v Československu	90
8.5. Shrnutí	92
9. Výkonná moc	93
9.1. Prezident republiky	93
9.1.1. Ústavní základy postavení prezidenta	94
9.1.2. Pozice doktríny	98
9.1.3. Článek 48 a jeho dopady	102
9.2. Říšská vláda	108
9.3. Shrnutí	110
10. Éra prezidiálních kabinetů	111
10.1. Výchozí poznámky	111
10.2. Cesta k prezidiálnímu kabinetu a Brüningova éra	111
10.3. Papan a Schleicher – konec republiky	116
10.4. Shrnutí	119
11. Zákonodární moc a zastupitelský princip	121
11.1. Výchozí poznámky	121
11.2. Reichstag	123
11.3. Reichsrat	126
11.4. Zákonodární proces ve Výmarské republice	127
11.5. Zákonodární moc v Československu	131
11.6. Zákonodární proces dle československé ústavy 1920	134
11.7. Shrnutí	136
12. Právní konsekvence nástupu nacismu	138
12.1. Destrukce demokratického zřízení (leden 1933–červenec 1934)	138
12.2. Vládní normotvorba – československé zkušenosti	144
12.3. Poznámky k povaze a původu legislativní pravomoci ve státě	148
12.4. Shrnutí	149
13. Garance a ochrana lidských práv	151
13.1. Historické kořeny ochrany lidských práv	151
13.2. Diferenciace jednotlivých termínů	152
13.3. Generace lidských práv a členění dle statusu	153
13.4. Personální působnost	155
13.5. Věcná působnost	157
13.5.1. Společenské vlivy a Schmittova doktrína	157
13.5.2. Ústavní úprava	159
13.6. Pohled doktríny a politické praxe	165
13.7. Shrnutí	166
14. Závěr	168
15. Seznam pramenů a literatury	170

15.1. Literatura	170
15.2. Prameny	172
16. Seznam příloh	176
17. Seznam zkratk	176
18. Přílohy	177

1. Úvod

Předkládaná diplomová práce se zabývá ústavním vývojem Výmarské republiky mezi léty 1918–1933. Jedná se o interpretačně náročnou problematiku, jejíž pochopení není možné bez rozsáhlé znalosti společenskopolitických reálií tehdejší doby. Právě ony do značné míry umožňují zodpovězení otázek, proč právo v knihách a v praxi netvoří automatickou jednotu. Byla by pomýlenou představa, že z právního předpisu lze vyčíst skutečné způsoby fungování státu. Výmarská republika představuje v tomto směru doslova učebnicový příklad, který svou tragickou dohrou položil základy myšlenkového konceptu tzv. obranyschopné demokracie.

Výmarská ústava byla odrazem své doby. Zrodila se v poválečném období hledání národní identity, v čase padlých představ o velikosti a neporazitelnosti velkého německého národa. Zakořeněné způsoby mocenské organizace státu nicméně nebylo možné ihned opustit. Za těchto okolností se vytvořilo nerovné rozložení sil mezi vrcholnými politickými orgány, jež vyústilo v dominantní postavení prezidenta republiky, nikoli neoprávněně nazývaného „náhradní císař“. Ponechání byrokratického establishmentu přísahajícího věrnost císaři na dosavadních postech ve státní správě dále prohloubilo nestabilní základ, na němž bylo budováno nové společenské zřízení. Vznikla tak „republika bez republikánů“, již si v rozhodujících okamžicích každý troufal zničit, ale jen málokdo podpořit.

Výmarský systém absolutní proporcionality při volbách umožnil obsazení Reichstagu marginálními politickými silami, které v očích veřejnosti dále podlamovaly důvěru v parlamentní systém. Politické strany nepřevzaly odpovědnost za stát. Tento stav ještě zvýrazňoval pozici hlavy státu, která přebírala roli arbitra společenských rozporů a dávala patrioticky orientovaným Němcům vzpomenout na slávu a lesk císařství. Nedůvěra v politické stranictví a parlamentarismus nebyla nicméně jen fenoménem širokých mas, ale i státovědecké doktríny. Prezident legitimovaný lidem a disponující nouzovými pravomocemi měl být dostatečnou zábranou parlamentní diktatuře. Mimořádná oprávnění hlavy státu se stala *conditio sine qua non* nového uspořádání, domnělou ochranou nastoleného republikánského řádu.

Závěrečná agonie republiky za vlád Papena a Schleichera jen předznamenala destrukci demokratického zřízení po nástupu nacistů k moci. Nařizovací pravomoc výkonné moci přestala být výjimkou a stala se (i formálněprávně) základem legislativní akce ve státě. Základní práva jednotlivce pozbyla na významu. Minula-li je výslovná derogace, pak přežívala v rovině nevymahatelného rétorického cvičení ústavodárce. Právní jistota se stala prázdným pojmem. Reakcí na tento stav bezpráví byla poválečná koncepce odmítnutí nesnesitelně nespravedlivého práva, již ve své formulaci vyjádřil bývalý výmarský ministr

spravedlnosti Gustav Radbruch. Jde o definitivní překonání bezhodnotového právního pozitivismu. Zákodárce nadále nemůže formulovat obsah práva dle své libovůle, je povinen přihlížet k základním pilířům a hodnotám, na nichž je vystavěna společnost, v níž má dotčené právo působit.

Tato práce by měla primárně přispět k objasnění otázek ústavněprávních vztahů mezi vrcholnými orgány státní moci ve Výmarské republice (říšský sněm – prezident – vláda). Při komentování ústavy jsem neusiloval o detailní rozbor všech jejích ustanovení, vybírám – do jisté míry fragmentárně – ty pasáže, jejichž obšírný výklad považuji z hlediska pochopení aplikační praxe ústavy za nezbytný.

1.1. Metodologie

Při psaní této diplomové práce jsem nejčastěji využíval komparativní metodu, tedy srovnání týchž nebo obdobných právních institutů dle Výmarské ústavy a československé ústavní listiny z roku 1920. Tento přístup se nabízí hned z několika důvodů. Československo se na mapě Evropy etablovalo po první světové válce jako nezávislý republikánský státní útvar. Totožné zřízení se po pádu císařství uplatnilo i v Německu. Oba státy se 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. Při jistém zjednodušení lze 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 *checks and balances* v obou státech. Popis a zdůvodnění těchto rozdílností představují základní předmět srovnávací metody. V mnoha ohledech umožňují nalézt odpovědi na otázky, proč československá demokracie odolávala *erga omnes* až do Mnichova, resp. protektorátu.

Komparaci používám zvláště důsledně v případech nejvyšších orgánů státu (tedy prezidenta, parlamentu a vlády), prostor je jí dán i v případě volebního práva, územního uspořádání či úpravy lidskoprávního katalogu. Tento rozsah považuji za rozumný jak z pohledu přínosu této metody (netřeba srovnávat stejné, netřeba srovnávat rozdílnosti v marginálních otázkách), tak vzhledem k zachování přijatelného rozsahu této práce. Metoda má být předně přínosem ke zvýraznění nedostatků výmarské úpravy, nikoli projevem snahy o paralelní výklad německých a československých právních a politických dějin v dotčeném období. Proto ji volím selektivně tam, kde je dle mého názoru přínosná, nikoli samoučelná.

Dalším často používaným metodologickým postupem je výklad od obecného ke konkrétnímu. S ohledem na komplikovanost zvoleného tématu je v zásadě nenahraditelný.

Umožňuje teoretické osvětlení zásadních otázek, zprostředkování jejich zpětného vývoje i odraz v probírané úpravě. Velmi obsírně probírám mimo jiné problematiku právní kontinuity, resp. diskontinuity státu, teorii demokratického zřízení a dělby moci ve státě, problematiku normativní síly skutečnosti či zastupitelského principu v parlamentním uspořádání. Pochopení teorie je předpokladem veškerých snah o komentář k ústavě. Dával jsem si zvláště pečlivě pozor, aby teoretické výklady nepřekročily únosnou mez a nezastínily vlastní téma práce. Stejně tak vždy dbám na to, aby vyvozené obecné závěry našly své uplatnění na konkrétních případech právních norem či situací z praxe v daném státě. Úkolem autora není jen poskytovat výklad tvrzením určitých skutečností, ale především tyto objasnit. Tedy: nelze se omezit na konstatování nevhodnosti propůjčení legislativních pravomocí vládě, je třeba zároveň odpovědět na otázku směřující k důvodům takového závěru. Řešení spočívá v teoretickém konceptu demokracie a dělby moci, kdy lid ve volbách přímo legitimuje parlament k zákonodárné akci, přičemž vůle parlamentu je projevenou vůlí lidu. Vláda z povahy věci takto širokou demokratickou legitimaci postrádá. Je pojmově orgánem moci výkonné, má zákony provádět, nikoli přijímat.

Zvláště v případě vztahů mezi mocenskými strukturami ve státě nepřichází v úvahu jejich absolutní vzájemná separace. Na několika místech proto odkazuji na jiné kapitoly, kde je předmětná problematika vysvětlena důsledně a v podrobnostech. Příkladem možno uvést vztahy prezidenta a vlády: jmenování kancléře a ministrů analyzuji v partii o prezidentských pravomocích, v kapitole věnované vládě vkládám již jen nezbytný odkaz. Tento přístup je nezbytný a zamezuje zahlcení práce opakováním téhož jinými slovy. Podobně řadou kapitol prolíná postavení i praktické fungování říšského sněmu. Vlastní partii o moci zákonodárné pak omezují na doplnění těch skutečností (zpravidla organizačně-technického charakteru), jež nebyly zmíněny v souvislostech jiných kapitol.

S ohledem na výše zmíněné, rozsah stran i teoretickou šíři záběru nepředstavuje tato práce dílo čtenářsky snadné. Mým cílem nicméně nebyl popularizační spis, ale práce splňující základní nároky vědeckého přístupu i myšlení. Alespoň základní právní erudice a orientace bude pro případného čtenáře nepochybnou výhodou.

1.2. Diskuse pramenů a literatury¹

Česky psaná literatura k tématu Výmarské republiky, resp. ústavy, je značně nečetná. Vrchol v tomto směru představuje vynikající monografie doc. Moravcové z roku 2006, dále je třeba zmínit srovnávací studii *Krise evropské demokracie a Československo 30. let 20. století*

¹ Citace veškerých prací zmíněných v této podkapitole je uvedena v soupisu literatury.

od Harny. Výmarské republiky je v ní věnován nevelký rozsah (s. 42–62), přínosem nicméně byla z hlediska popisu situace v Československu (s. 77–162) i jako zdroj námětů ke komparaci. Hospodářské krizi a Výmarské republiky se ve sborníku Centra pro ekonomiku a politiku věnují na devíti stranách (s. 61–69) Radek Soběhart s Františkem Stellnerem z Katedry hospodářských dějin VŠE v Praze. Z překladů uvádím alespoň Müllerovy *Dějiny Německa* (s. 144–288), jež jsou spíše dílem popularizačním, vhodným k utříbení základních faktických skutečností, nikoli vědeckou monografií usilující o hledání příčin nastíněných problémů.

Mnohem rozsáhlejší zdroj představuje literatura zahraniční. Z klasických děl nutno zmínit Mommsenův *The Rise and Fall of Weimar Democracy*, dále *The Weimar Republic* Eberharda Kolba a *Die Auflösung der Weimarer Republik* Karla Dietricha Brachera z roku 1955; z hlediska typicky právní literatury pak Schmittovu *Constitutional Theory* a vynikající, nenahraditelné dílo profesora práv z frankfurtské univerzity Michaela Stolleise *A History of Public Law in Germany*. Stolleis umožňuje čtenáři získání velmi širokého rozhledu v dané problematice, zvláště bych ocenil obsáhlé partie věnované názorům představitelů dobové doktríny.

K výše uvedenému Schmittovy ještě doplňující poznámku: jeho myšlenky nutno posuzovat též s ohledem na pozdější postavení elitního právníka Třetí říše, mnohdy jde vskutku o ideologické závěry. O nemožnosti úplné rehabilitace Schmittovy vědecké reputace svědčí řada konkrétních závěrů, k nimž tento teoretik dospěl ve snaze o podporu autoritativní nacistické vlády. Rudolf Hoke ve svých *Österreichische und deutsche Rechtsgeschichte* na s. 488–490 v souvislosti s přijetím Zákona o opatřeních nutných k obraně státu (účelově ospravedlňoval noc dlouhých nožů) uvádí pasáž ze Schmittovy argumentace obsažené v článku *Führer schützt das Recht*. V něm mimo jiné stálo, že „*der Führer (...) kraft seines Führertums als oberster Gerichtsherr unmittelbar Recht schafft (...) Der wahre Führer ist immer auch Richter. Aus dem Führertum fließt das Richtertum (...) In Wahrheit war die Tat des Führer echte Gerichtsbarkeit.*

Velmi kvalitní, ale zároveň polemická, je kniha *The Weimar Republic* od Stephena Lee. Autor zpochybňuje obvyklý pohled na podmínky versailleského míru a odmítá tezi, že sledování národních zájmů nutně znamená politickou slepotu k potřebám mezinárodní politiky. Podrobně se jeho názorům věnuji v první kapitole této práce. Mimochodem Leeho názor není výjimečný, podobně se o racionální hodnocení snažil Harna a další historici mladé generace.

Z literatury k jednotlivým dílčím otázkám třeba zmínit alespoň následující: Kaneovu *Disobedience and Conspiracy in the German Army 1918 – 1945*, pro potřeby této práce

zvláště s. 40–80, *The German Freikorps 1918 – 1923* Carllose Jurada, dále kompletní Caldwellovu *Popular Sovereignty and the Crisis of German Constitutional Law* (300 s.) a nerozsáhlou (274 s.) *Constitutions in Crisis: Political Violence and the Rule of Law* od Johna Finna a pro partie o volebním právu knihu Petera Jamese *The German Electoral System*. Úžasným zdrojem sumarizovaných pramenů (projevů, manifestů, článků) je monumentální (806 s.) *The Weimar Republic Sourcebook* editovaná Antonem Kaesem, Martinem Jayem a Edwardem Dimendbergem.

Vynikající literaturu k osvětlení teoretických otázek představuje Jellinekova *Všeobecná státověda*, dnes klasické dílo ústavněprávní teorie. Autorova teorie normativní síly skutečnosti je zásadním argumentem, proč při zkoumání platného práva nelze úhel pohledu omezit jen na text právního předpisu. Jellinekovy závěry obstojí i vůči *Radbruchově formulí*, jejíž působení je v zásadě zpětné (retroaktivní) – v porobnostech viz *System of Justice in Transition: Central European Experiences since 1989* (editovali Jiří Přibáň, Pauline Roberts a James Young), s. 81 an.

Z literatury pojednávající o československých dějinách třeba vedle již uvedeného Harny zmínit alespoň Klimkovy obsáhlé, dvousvazkové *Velké dějiny zemí Koruny české*. Jen na okraj dodávám, že s uvedeným dílem lehce polemizuje ve své práci právě Harna, jenž mu vytýká (s. 11, pozn. 10) jistou relativizaci významu první republiky, jež je dle jeho názoru popisována nevhodně jako nestabilní útvar plný chaosu a špíny, sobectví a mocenských šarvátek, přešlapů státní moci a nacionálních konfliktů, směřujících k nevyhnutelnému rozkladu a zániku. K podpoře svého tvrzení argumentuje mimo jiné prací Huga Seton-Watsona, který ve svém díle *Eastern Europe between the wars 1918-1941* napsal (3. vydání, s. 184): „Czechoslovakia differ from all the other States of Eastern Europe in that she was able to preserve democratic institutions until the end. This remarkable achievement requires some examination“.

Ohledně ústavního vývoje v Československu nemohu neuvést Baxovo *Československé právo veřejné* z roku 1933 a poznámkové znění *Ústavní listiny Československé republiky* (1933) od prof. Weyra a doc. Neubauera. Dodatek A k této práci obsahuje rozsáhlý, cenný přehled literatury o československém ústavním právu. Dodatek B pak dva význačné prameny, a to vládní důvodovou zprávu k návrhu ústavní listiny a zprávu ústavního výboru k téže konstituci.

Výchozím pramenem při psaní této práce pro mne byl text Výmarské ústavy, on-line znění v němčině přístupno na www.documentarchiv.de, příp. www.verfassungen.de. První z uvedených adres jsem využil také jako zdroj plného znění řady předpisů či výnosů jednoduchého práva, které byly vydány k provedení Výmarské ústavy nebo měly významný

dopad do ústavní sféry. Na mysli mám kromě jiného *Reichswahlgesetz* z listopadu 1918, *Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt* z února 1919, *Übergangsgesetz* z února 1919, *Gesetz über die Wahl des Reichspräsidenten* z května 1920, *Gesetz über den Volksentscheid* z června 1921 a četné jiné, tedy i ty, jimiž nacisté demolovali výmarský ústavní systém (*Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat*, *Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich*, *Vorläufiges Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich*, *Gesetz gegen die Neubildung von Parteien*, *Gesetz über die Maßnahmen der Staatsnotwehr*). Řada pramenů k první světové válce, včetně textů německých a spojeneckých nót po předání návrhu mírové smlouvy německé delegaci a znění versailleské smlouvy jsou volně k dispozici na www.firstworldwar.com.

Pracoval jsem též s reprintem vydání Lidových novin ke vzniku samostatného československého státu a rozsáhlou novinovou statí *Stát je víc než demokracie* (MF Dnes, příloha Kavárna, 12. září 2009) pojednávající o osobnosti Carla Schmitta, zastávce prezidentských nouzových pravomocí a pozdějšího prominentního právníka Hitlerovy Třetí říše.

2. Kontury vývoje Německa po prohrané válce

2.1. Předrevoluční tání

Pro Německo skončila první světová válka *de facto* 11. listopadu 1918 přistoupením na tvrdé podmínky příměří, které se v podstatě rovnaly kapitulaci, a *de iure* podepsáním Versailleské mírové smlouvy.² Tyto akty přitom byly jen vyústěním válečného selhání monarchie, jejíž mocenské ambice zůstaly pohřbeny ve frontových zákopech války. Vojenské zhroucení mocností Čtyřspolku v září 1918 předznamenalo horečné snahy starého režimu o udržení mocenského postavení i za cenu „reformy shora“. Podle říšské ústavy z roku 1871 bylo Německo konstituční monarchií. Práva sněmu však zůstávala značně omezená a prakticky se týkala jen hlasování o zákonech. Tomu odpovídalo i nepříliš silné postavení politických stran, které sice během války usilovaly o prosazení mírového řešení („strany mírové rezoluce“), zároveň však nenacházely dostatek odvahy k blokování žádostí císařského dvora o schválení dalších válečných úvěrů.³

Císař Vilém II. v průběhu války ustupoval stále více do pozadí, přičemž skutečná moc ve státě byla soustředěna v rukou Třetího vrchního vojenského velení (OHL, *Oberste Heeresleitung*) v čele s polním maršálem Paulem von Hindenburgem a generálem Erichem Ludendorffem.⁴ Stále rostoucí angažovanost OHL i v rovině politické vyvrcholila 29. září 1918, kdy Hindenburg s Ludendorffem přesvědčili císaře, že válka je definitivně prohraná a Německo musí požádat amerického prezidenta Wilsona o příměří. Zároveň podpořili vznik nové vlády na „širším základě“, čímž hodlali dosáhnout zapojení politických stran zastoupených v Říšském sněmu a svalení viny za prohranou válku na mimoarmádní struktury. 3. října byla jmenována nová vláda kancléře Maxe Bádenského. V té již měly strany parlamentní většiny více zástupců, nově i dva sociální demokraty, Gustava Bauera ze Svobodných odborů a Phillipa Scheidemanna. Ministrem bez portfeje se stal politik Centra Matthias Erzberger. Tentýž den požádala nová vláda prezidenta Wilsona o zprostředkování příměří na základě čtrnácti bodů. Ty americký prezident přednesl 8. ledna 1918 ve svém poselství Kongresu a obsahovaly základní zásady k ukončení války a uzavření míru. Z odpovědí americké administrativy vyplynulo, že nezbytná bude bezpodmínečná kapitulace

² Kolektiv autorů: *Právní dějiny*. Praha 2005, s. 219.

³ Müller, Helmuth a kol.: *Dějiny Německa*. Praha 2004, s. 184, 227.

⁴ OHL bylo vytvořeno Hindenburgem v roce 1916 a bez ohledu na skutečnost, že císař Vilém II. i nadále formálně zůstával „nejvyšším válečným velitelem“ představovalo faktického mocenského hegemona ve státě. Zvláště Ludendorff se vyslovoval i pro angažovanost v procesech politického rozhodování. Vycházel z přesvědčení, že v době války přísluší vojenskému velení i kontrola vnitřní a zahraniční politiky. Tak například OHL prosadilo přes odpor kancléře von Bethmanna neomezenou ponorkovou válku a tím vstup Spojených států do války (tamtéž, s. 219–220).

V podrobnostech viz též Tucker, Spencer – Roberts, Mary Priscilla: *World War I: Encyclopedia*. Santa Barbara 2005, s. 863–864.

Německa, vyklizení všech obsazených oblastí, ukončení ponorkové války a odstoupení císaře. Ludendorff v tomto okamžiku žádal přerušeni jednání a „boj do posledního dechu“. Vojensky to byl požadavek zcela iluzorní, měl však napomoci splnění cíle, jímž byla plná vládní odpovědnost za prohranou válku. 26. října byl Ludendorff donucen podat do rukou císaře demisi a do funkce jeho zástupce byl jmenován generál Wilhelm Groener.⁵

K zavedení parlamentního systému v monarchii došlo 28. října vydáním zákona o změně říšské ústavy. Nejednalo se přitom o nikterak rozsáhlou novelu ústavní listiny z roku 1871. K vyhlášení války bylo nadále potřeba souhlasu obou komor parlamentu, stejně jak k uzavírání smluv s cizími státy, jež se vztahují na oblasti, které jsou předmětem říšského zákonodárství (článek 11 odst. 2,3). Říšský kancléř musel získat důvěru Reichstagu. Zároveň nesl odpovědnost za veškerá politická jednání císaře, která tento realizoval v rámci svých ústavních pravomocí. Sám se z vedení úřadu zodpovídal oběma komorám parlamentu (čl. 15 odst. 3,4,5). Podpis kancléře na právních aktech vydávaných císařem byl zároveň převzetím odpovědnosti za tato nařízení (čl. 17). Jmenování, přeložení, povýšení a propuštění námořních důstojníků bylo podmíněno kontrasignací říšského kancléře (čl. 53 odst. 1), stejné pravidlo se uplatňovalo i na další kategorie armádních velitelů ve smyslu novelizovaného článku 64.⁶

2.2. Listopadová revoluce

Proti změnám ve státě se postavilo nejprve velení loďstva. Pro údajnou „záchranu cti“ německého námořnictva vydalo z vlastní vůle rozkaz vyplout na moře. Ten byl námořníky ve Wilhelmshavenu odmítnut a následovaly přísné tresty. Prvního listopadu vypukla vzpoura v Kielu, o dva dny později podpořená revoltou dělníků v docích. Čtvrtého listopadu dobyli námořníci celé město. V této době již vzpoura pozbyla lokální charakter, zachvátila další přístavy německého severu (Brémy, Hamburk, Lübeck, Cuxhaven) a šířila se do vnitrozemí. V Bavorsku byli svrženi vládnoucí Wittelsbachové, přičemž revoluční mnichovská rada dělníků a vojáků prohlásila *Freistaat Bayern*. V návaznosti na tyto události stoupal také tlak na odstoupení císaře. Sociální demokracie podpořená ostatními stranami parlamentní většiny ultimativně žádala odstoupení císaře a úplné dokončení procesu demokratizace, včetně zavedení rovného volebního práva i pro ženy.⁷

Devátého listopadu povstal Berlín. Sociální demokraté vyhlásili generální stávkou a Philip Scheidemann, jejich zástupce ve vládě, rezignoval na ministerský post. Kancléř Max

⁵ Moravcová, Dagmar: *Výmarská republika. Problémy demokracie v Německu 1918–1932*. Praha 2006, s. 17–18.

⁶ *Reichsgesetz vom 28. Oktober zur Abänderung der (Bismarckschen) Reichsverfassung*. Dostupné on-line v němčině na <www.documentarchiv.de> a <www.verfassungen.de> [citováno ze dne 15. 7. 2009].

⁷ Moravcová, D.: *Výmarská republika*, s. 19.

Bádenský nechal v tisku rozšířit zprávu, že Vilém II. je připraven odstoupit. V návaznosti na tento krok předal svůj úřad předsedovi sociální demokracie Friedrichu Ebertovi a navrhl svolání ústavodárného shromáždění, které mělo rozhodnout o budoucí formě státu. Za dané situace neměl císař jinou možnost než souhlasit s odchodem do exilu.⁸ Trůnu se oficiálně zřekl 28. listopadu, 1. prosince ho následoval i korunní princ Vilém.

Sociální demokraté v průběhu 9. listopadu velmi těžili z organizačního chaosu a také dobrovolné podpory berlínských jednotek císařské armády. Ve dvě hodiny odpoledne provolal Scheidemann z okna říšského sněmu „německou republiku“. Tento krok se udál bez vědomí předsedy Eberta a byl reakcí na schůzi krajní levice v Berlínském zámku. Měl zejména předejít snahám o řešení nastalé situace krajními prostředky a zabránit mocenskému vzestupu „systému rad“ podle bolševického vzoru.⁹ Kancléř Ebert ve svém provolání ke spoluobčanům prohlásil, že se chystá vytvořit novou lidovou vládu (*Volksregierung*) na základě dohody politických stran. Ta měla co nejrychleji vyjednat mír a upevnit získané svobody. Za povinnost vlády označil zajištění dostatečného zásobení potravinami tak, aby nebylo důvodů k rabování a jinému krajnímu řešení životní nouze. Zároveň naléhavě žádal spoluobčany k opuštění ulic a respektování běžného řádu.¹⁰

Vyhlášení republiky též vycházelo vstříc nátlaku vítězných mocností, které odmítaly jednat o kapitulaci a o mírových podmínkách s monarchistickým režimem. Již v tomto „donucení“ se odráží skutečnost, že německá politická reprezentace ve skutečnosti nebyla dostatečně připravena na republikánskou formu uspořádání. Pád monarchie tedy nevyplýval jen z čistě vnitřních pohnutek. Navíc i tak nebyl dostatečně radikální a ve významných mocenských pozicích se udržely síly, které později, v okamžicích politické krize systému, nebyly ochotny postavit se za demokratické principy, na kterých byl nový stát postaven.¹¹

10. listopadu 1918 byla vytvořena první prozatímní republiková vláda, rada lidových pověřenců (RLP). Zakládala se na dohodě mezi představiteli sociální demokracie (SPD) a odštěpených nezávislých (USPD). Představena byla na shromáždění rad berlínských dělníků a vojáků v cirkuse Busch. Svou legitimitu odvozovala z parlamentarizovaného politického systému císařství.¹² Za sociální demokracii v ní zasedli Ebert, Scheidemann a poslanec

⁸ *Erlaß des Reichskanzlers Prinz Max von Baden über die Abdankung des Kaisers*; nutno podotknout, že kancléř k tomuto kroku nebyl od císaře Viléma II. zmocněn, jednalo se o svévolné rozhodnutí pod tlakem revolučních sil dělníků a vojáků. Dokument přístupný on–line na <www.documentachiv.de> [citováno ze dne 15. 7. 2009].

⁹ Moravcová, D.: *Výmarská republika*, s. 19–20.

¹⁰ *Aufruf des geschäftsführenden Reichskanzlers Friedrich Ebert „An die deutschen Bürger“ vom 9. November 1918*; přístupno on–line v němčině na <www.documentachiv.de> [citováno ze dne 15. 7. 2009].

¹¹ Harna, Josef: *Krise evropské demokracie a Československo 30. let 20. století*. Praha 2006, s. 46.

¹² Bez ohledu na tuto skutečnost extrémní levicí vytvořené hnutí rad dosáhlo toho, že vláda musela dodatečně žádat o potvrzení shromážděním Centrální berlínské rady v cirkuse Busch. Zde byla situace dosti napjatá, Ebert dokonce jednal s ministrem války o případném zásahu armády a vyslal zmocněnce do Spa jednat o

říšského sněmu Otto Landsberg, nezávislé socialisty reprezentovali spíše umírnění Hugo Haase s Otto Dittmanem a krajně levicový Emil Barth. Spolupředsedy měli být Ebert a Haase.¹³

12. listopadu vydala RLP provolání k německému lidu. V něm se praví, že z revoluce vzešla, čistě socialistická vláda si klade za cíl uskutečňování levicového programu a se silou zákona už nyní oznamuje, že (...) spolčovací a sdružovací právo nepodléhá žádným omezením, zrušuje se cenzura a zaručuje se svoboda vyznání a vyjadřování názorů. Byla vyhlášena amnestie pro všechny politické trestné činy či zrušen zákon o vlastenecké pomocné službě (*vaterländischen Hilfsdienst*), naopak opětovně právní moci nabyla ustanovení na ochranu pracujících zrušená v souvislosti se začátkem války. Dále se vláda zavazovala k 1. lednu 1919 zajistit nejvýše osmihodinovou pracovní dobu a činit kroky k zabezpečení dostatku pracovních příležitostí. Na poli nemocenského pojištění plánovala zvýšení dosavadní hranice pojistného, v zásobování se zavazovala ke zvýšenému úsilí k zajištění pravidelné obživy obyvatelstva. Všechny volby do veřejných těles se v budoucnu měly konat podle všeobecného, rovného, přímého a tajného volebního práva na základě poměrného systému. Oprávnění volit měli být všichni muži a ženy, kteří dosáhli nejméně 20 let věku.¹⁴ Jde-li o právní pohled na zmíněné provolání, je zjevné, že představuje kombinaci právně závazného aktu (*die Regierung verkündet schon jetzt mit Gezetseskraft folgendes...*) a programového prohlášení vlády, tedy výčtu cílů, které hodlá vládní politika v praxi sledovat a naplňovat.

2.3. Pakt Ebert – Groener a role armády

Armádní velení se po pádu monarchie obávalo reakce vojáků zavázaných císaři poslušností a také možného propuknutí bolševické revoluce sovětského stylu v Německu. 10. listopadu 1919 se generál Groener, který nahradil abdikujícího Ludendorffa, rozhodl, že nejlepším řešením bude pakt s kancléřem Ebertem, kterého považoval za umírněného a velmi rozumného sociálního demokrata, jistě ne krajně levicového revolucionáře. Nabídl proto Ebertovi podporu armády při zajištění dodržování práva a pořádku, stejně jako při případném zásahu proti bolševické revoluci. Kancléř tuto nabídku přijal, aniž by si uvědomoval jaká nebezpečí podobné spojení skýtá. Tím se do značné míry odkrývají slabiny listopadové revoluce, kdy nejen armáda, ale i ostatní elity starého režimu (úřednictvo, soudcovský sbor) zůstaly na svých pozicích a prerogativech prakticky nedotčeny.¹⁵

podmínkách, za kterých bude velení armády novou vládu podporovat (Moravcová, D.: *Výmarská republika*, s. 21).

¹³ Müller, H. a kol.: *Dějiny*, s. 232.

¹⁴ *Aufruf des Rates der Volksbeauftragten an das deutsche Volk vom 12. November 1918*; přístupno on-line v němčině na <www.documentarchiv.de> [citováno ze dne 15. 7. 2009].

¹⁵ Fulbrook, Mary: *History of Germany 1918–2000*. London 2002², s. 22.

Groener se zavázal zajistit hladký průběh demobilizace, za což požadoval Ebertovo ujištění, že vláda bude nadále respektovat daný stupeň armádní autonomie a postavení v systému. Šlo o krajně pragmatickou, dost možná však nutnou dohodu, protože žádná jiná hodnověrná varianta se nenabízela. Zvláště zde nebyla žádná jiná síla, která byla schopna účinně dostat pod kontrolu stále rostoucí revoluční aktivitu na levém křídle společnosti. Je – li tato dohoda přesto kritizována, pak problém není identifikován přímo v samotné obsahu Groenerových požadavků, jako spíše v armádní aroganci jednat s civilními autoritami jako se sobě rovnými.¹⁶ Každopádně Groenerovo rozhodnutí znamenalo pro armádu získání jisté a dominantní pozice od samého počátku Výmarské republiky. Přesto většina vysokých důstojníků s tímto postupem souhlasila jen velmi zdráhavě. Jejich osobnostní zakotvení bylo hluboko v monarchismu, navíc spojené s nenávisť vůči socialismu. Na rozdíl od Groenera nerozlišovali nebo nechtěli rozlišovat mezi různými variantami socialismu, od umírněného sociálně demokratického po krajně levicový komunistický.¹⁷

16. prosince došlo k významné tenzi ve vládní koalici vyvolané situací okolo prvního národního kongresu dělníků a vojáků, který přijal rezoluci požadující *revolutionization of the military*. Groener informoval Eberta, že dohoda mezi nimi uzavřená padne, jakmile dojde k pokusu převést jakékoli z revolučních požadavků do praxe. Kancléř následně na zasedání vlády sdělil, že sociální demokracie nehodlá žádnou formou podpořit požadavky kongresu, čímž krajně překvapil své partnery z USPD, kteří okamžitě začali mobilizovat své radikální přívržence napříč Berlínem. Ten byl zaplněn ozbrojenými pracujícími a také radikálními jednotkami vojáků, z nichž nejvíce vynikali příslušníci *People's Naval Division* mající hlavní stan v berlínských královských stájích.¹⁸ 23. prosince byl zadržen berlínský velící důstojník Otto Welse a obléháno vládní sídlo v Berlíně. V této situaci využil Ebert dohody s Groenerem a žádal armádní pomoc. Jednotky generála Arnolda Lequise bombardovaly dvě hodiny královské stáje a úspěšně vytlačily vzbouřené námořníky od budovy kancléřství.¹⁹ Tento způsob likvidace revolty však zanechal hluboké šrámy ve vztazích mezi vládními partnery. RLP v dosavadním složení vytrvala jen do 28. prosince 1918, kdy z ní vystoupili členové delegovaní Nezávislími. Vláda dále pokračovala jako čistě sociálně demokratická do 12. února 1919, kdy byla nahrazena kabinetem tzv. výmarské koalice (SPD – Z – DDP).

¹⁶ Clark, Christopher: *Iron Kingdom: The Rise and Downfall of Prussia, 1600–1947*. London 2007, s. 623.

¹⁷ Kane, Robert: *Disobedience and conspiracy in the German Army, 1918–1945*, London 2002, s. 42.

¹⁸ Mezitím hlava Spartakovců Rosa Luxemburgová tvrdě kritizovala Nezávislé za údajnou kompromisní politiku v Ebertově kabinetu a žádala jejich vystoupení z vlády. Podle ní „socialismus neznamená společnou práci v parlamentu a přijímání zákonů, socialismus znamená svržení panujících tříd s veškerou brutalitou již je proletariát v tomto boji schopn“ (Clark, Ch.: *Iron Kingdom*, s. 624).

¹⁹ Tamtéž, s. 623–624.

Bez ohledu na skutečnost, že první vláda SPD, vedená architektem dohod s armádou Ebertem, i kabinet výmarské koalice v čele s Philippem Scheidemannem, často neváhaly využít pomoci *reichswehru* proti bouřícím se davům, armádní tradice zabránily její skutečné integraci do republiky. Část důstojnického sboru se dokonce stavěla do opozice, zejména když se vláda snažila plnit závěry Pařížské konference týkající se omezení branných sil. Napětí vyvrcholilo tzv. Kappovým pučem. V březnu roku 1920 odmítla část berlínské posádky poslušnost vládě a vojáci pod velením generála Waltera von Lüttwitze obsadili vládní čtvrť. Do čela povstání se postavil jeden ze zakladatelů pravicové Německé vlastenecké strany Wolfgang Kapp, který se prohlásil za říšského kancléře, sesadil vládu a rozpustil parlament. Na výzvu legitimní vlády, která se uchýlila nejprve do Drážďan a poté do Stuttgartu, byla vyhlášena generální stávkou. Kapp pod tlakem událostí uprchl a puč ztroskotal. Tato epizoda je však velmi dobrým svědectvím lability poměrů v ranné výmarské republice. Úspěšně se jí podařilo narušit vztahy mezi politickým vedením státu a prakticky zcela znemožnit začlenění armády do mocenské struktury státu.²⁰

V souvislosti s armádou považujeme za nutné zmínit také ozbrojené dobrovolnické svazy (*freikorpsy*). Jednalo se o paramilitární organizace zformované po válce především z řad demobilizovaných důstojníků a poddůstojníků. Později ve dvacátých letech však do nich vstupovali i deklasovaní příslušníci středních vrstev nebo nezaměstnaní dělníci. V roce 1919 organizovali na 400 000 mužů. Vznikaly s tichým i otevřeným souhlasem vlády a byly používány podobně jako armáda, k likvidaci revolučních sil. Neváhaly používat teroristických praktik a uchýlovaly se i k vraždám. Byly veskrze prodchnuty konzervativním antirepublikánským duchem. Jejich příklon k radikalismu se ještě prohloubil po jejich oficiálním rozpuštění v roce 1920. Část příslušníků Freikorpsů přešla do tzv. domobrany nebo do ilegálních organizací, které měly blízko k nacistickému hnutí. Z nich se také rekrutovaly *Sturmabteilungen* (SA) Hitlerovy nacistické strany.²¹

Ke známému působení jednotek *freikorps* došlo v lednu 1919 v Berlíně, v předvečer konání prvních voleb do Národního shromáždění po vyhlášení republiky. V reakci na pochod více než 700 000 přívrženců krajní levice (USPD, KDP) v ulicích Berlína, legalizovala sociálnědemokratická vláda postavení existujících jednotek freikorpsů a vyzvala jejich příslušníky k obraně veřejného pořádku. 9. ledna dali komunisté svým přívržencům pokyn k vyvolání armádní rebelie. Ta byla tvrdě potlačena dobrovolnickými oddíly, které ovládly centrum Berlína a započaly s vyháněním levicových živlů. 15. ledna byli jednotkami

²⁰ Harna, J.: *Krize*, s. 55.

Kappovo prohlášení po uchopení moci viz in Stackelberg, Roderick, *The Nazi Germany Sourcebook: An Anthology of Texts*, London 2002, s. 67–68.

²¹ Tamtéž, s. 55–56.

Freikorps zatčení a následně brutálně zavraždění Spartakovci Karl Liebknecht a Rosa Luxemburgová.²² Tento zločin dal ještě více vyniknout otevřenému nepřátelství mezi oběma křídly sociální demokracie a vyústil v obvinění Eberta ze strany Nezávislých k používání spojenectví s Groenerem proti „vlastním lidem“. Dozvuky belínských bojů tedy sice přesáhly termín konání voleb vypsaných na 19. ledna 1919, ty však proběhly regulérně a skutečnost, že poprvé mohli volit všichni muži i ženy do 20 let věku znamenala důležité zklidnění situace.²³

2.4. Versailles a důsledky míru

Uzavření míru 11. listopadu 1918 v Compiègne představovalo z pohledu konečného uspořádání v poválečné Evropě jen předeheru velkého zúčtování, které bylo vůči Německu prosazeno na konferenci ve Versailles. Teze o spravedlivém míru na základě Wilsonových článků se transformovala na Francií tvrdě prosazovaný „mír odplaty“.

2.4.1. Německé představy

Kořeny programu, který německá vláda prezentovala ve Versailles, nacházíme v tzv. mírové rezoluci přijaté stranami parlamentní většiny již v červenci 1917, tedy více než rok před vyhlášením republiky. Rezoluce plédovala pro trvalý mír bez vynucených změn územních a politických, stejně jako hospodářských nebo finančních nároků. Představovala první nástin mírových představ politických sil, které po vzniku republiky byly povolány k odpovědnosti za německou zahraniční politiku. Primárním cílem Německa bylo zachování nezávislosti a územní soudržnosti. Rezoluce byla zároveň spjata s voláním po parlamentarizaci. Ta bezpochyby představovala zcela zásadní změnu dosavadního mocenského uspořádání a měla zajistit větší důvěryhodnost snah o uzavření míru, než jak mohly pro zahraniční veřejnost vyznívat z úst stávajícího establishmentu.

Zcela v kontrastu vůči tomuto pojetí „rozumné mírové politiky“ stála praxe OHL a její negociace o uzavření jednostranného míru s bolševickým Ruskem.²⁴ Rusové na Leninův pokyn souhlasili s extrémními požadavky vrchního vojenského velení, neboť k prosazení sovětského systému uvnitř země a k porážce carské kontrarevoluce nutně potřebovali uzavřít mírovou dohodu. Mír podepsaný v Brestu Litevské v květnu 1918 znamenal, že Rusko uznalo nezávislost Finska, Estonska, Livonska, Kuronska, Litvy, Polska, Ukrajiny, Gruzie a arménských území a celkem tak odstoupilo území o rozloze 1, 42 milionů km² s více než 60 miliony obyvatel. Rusové tím ztratili asi 75% svého dosavadního ocelářského a železářského

²² Jurado, Carlos: *The German Freikorps 1918–1923*. London 2001, s 9–10.

²³ Moravcová, D.: *Výmarská republika*, s. 29.

²⁴ Boemeke, Manfred – Feldman Gerald – Glaser, Elisabeth: *The Treaty of Versailles: A Reassessment After 75 Years*. Cambridge 1998, s. 39.

průmyslu. Vynucený mír byl triumfem OHL a sovětská vláda jej podepsala jen s protesty. Doufala však, že revoluční jiskra přeskočí i na německé vojáky. Němcům šlo především o to, aby zabránili rozšíření bolševické revoluce do nyní samostatných území. Proto se německá vojska účastnila potlačení bolševických pokusů o převrat ve Finsku, v Pobaltí a na Ukrajině. K posílení západní fronty, v něž doufala německá strana, proto nedošlo, což vedlo ke ztroskotání jarní ofenzívy roku 1918. Tvrdost brestlitevského míru nakonec při stanovování mírových podmínek přispěla k nesmlouvavému postoji západních velmocí s Německem a to bez ohledu na skutečnost, že před nimi stála mocenská garnitura „stran mírové rezoluce“, která na jeho uzavření neměla žádný vliv.²⁵

Zastánci míru spojovali velká očekávání s 14 články prezidenta Wilsona z ledna 1918.²⁶ Tento základ pro „*peace of justice*“ sice předpokládal německé ztráty na západě (Alsasko – Lotrinsko) i na východě (vznik svobodného Polska), přesto však znamenal přijatelný kompromis pro německou existenci po skončení války. Strany parlamentní většiny tak tlačily na vládu, aby neprodleně zahájila mírové negociace na podkladě Wilsonových článků. Z tajné diplomacie mezi Německem a Spojenými státy vyplývá, že němečtí emisáři vskutku uvěřili, že Američané, kteří neriskovali žádný existenční zájem, mohou být první zemí ochotnou k uzavření míru a že v tomto duchu ovlivní také své spojence. Wilsonovy články přitom byly mnohem více zamýšleny jako určitý minimální základ pro vyjednávání (*starting point of negotiations*), než závazný dokument pro *peace of understanding*. Tato povaha dokumentu nebyla v Německu nikdy pochopena. Ernst Troeltsch v souvislosti s naivními očekávaními nově vládnoucí garnitury používá v celku přílehlavého označení „*dreamland of the armistice period*“.²⁷

Již Lansingova nóta z 5. listopadu 1918 přitom naznačovala minimálně dva posuny oproti bodům prezidenta Wilsona.²⁸ Měl být rozšířen princip reparací a omezena zásada „svobody moří“. Co se reparací týká, měly být nahrazeny škody způsobené civilnímu obyvatelstvu, které vznikly invazí Německa „na zemi, moři i ve vzduchu“. Ve větším rozsahu

²⁵ Müller, H.: *Dějiny*, s. 223–224.

²⁶ Prezident Wilson v nich požadoval veřejnost všech mezinárodních jednání, svobodu moří v době války i míru, odstranění obchodních bariér, mezinárodní odzbrojení a omezení zbrojení, svobodné a nestranné uspořádání koloniálních nároků se zřetelem k zájmům obyvatel kolonií, vyklizení obsazených ruských území, vyklizení a znovuoobnovení Belgie, vyklizení a obnovení jednoty obsazených francouzských území včetně Alsaska – Lotrinska, úpravu italských hranic „v souladu se zřetelnými národnostními hranicemi“, autonomii pro národy dunajské monarchie, vyklizení Rumunska, Srbska a Černé hory, jakož i volný přístup k moři pro Srbsko, autonomii pro národy pod tureckým panstvím a otevření Dardanel pro mezinárodní loďní plavbu, vytvoření nezávislého polského státu s volným přístupem k moři, vytvoření mezinárodní organizace, která by byla zárukou prosazení vzájemných garancí politické nezávislosti a územní integrity pro velké a malé státy (Tucker, S., Roberts, M.P.: *World War I*, s. 429–430; Beschloss, Michael and National Archives: *Our Documents: 100 Milestone Documents from the National Archives*. Oxford 2006, s. 149–152).

²⁷ Boemeke, M., Feldman, G., Glaser, E.: *The Treaty*, s. 39–42.

²⁸ Robert Lansing (1864–1928) byl v letech 1915–1920 státním tajemníkem Spojených států.

měly být uznány jen nároky Belgie vzhledem k tomu, že byla Německem napadena jako neutrální stát a bez vyhlášení války. Tato interpretace bodů, provedená pod tlakem Francie a Británie, se nekryla s německým výkladem. Vláda Maxe Bádenského Lansingovu nótu akceptovala, nebyla však ochotna aplikovat tento princip na další válkou poškozená území, tj. převzít zodpovědnost i za škody způsobené v Rumunsku, Srbsku a Černé hoře. Stále se přitom odvolávala na původní znění Wilsonových bodů s důrazem na právo na sebeurčení a spravedlivé zacházení pro německý národ.²⁹

Ministr zahraničí výmarské koalice hrabě Brockdorff–Rantzau považoval Wilsonovy body za předpoklad, který musí být respektován, má – li být docílen životaschopný a trvalý mír. Ve svých veřejných článcích po nástupu do funkce je dokonce označuje jako právně závazné maximum, kterým se republika cítí vázána.³⁰ Razantně obhajoval též vznik Společnosti národů jako garanta nového uspořádání mezinárodních vztahů poválečné éry. Požadoval však okamžité přijetí Německa, kterému mělo být zaručeno také místo ve výkonných orgánech *League of Nations*.³¹ Z rešerší důvěrných i veřejně publikovaných statí ministra Brockdorff–Rantzaua tedy plyne představa o celkové mírové strategii německého státu založené na předpokladu americké podpory, důrazném prosazování principů obsažených v bodech prezidenta Wilsona a zjevném antibolševismu. Tato německá reorientace na Spojené státy přitom byla podmíněna tím, že podmínky míru umožní Německu návrat mezi světové velmoci. V opačném případě byl Brockdorff–Rantzau připraven upustit od protibolševické rétoriky a angažovat se ve vztazích se sovětským Ruskem a dalšími socialistickými silami protestujícími proti kapitalistickému řádu. Nyní však zdůrazňoval, že právo a pořádek výmarské republiky, stejně jako charakter německého lidu, zaručují, že se jiskra extremismu a bolševismu nerozhoří na západě. Věřil, že odkaz na bolševické Rusko přesvědčí vítězné mocnosti, aby sáhly jen po takových opatřeních a sankcích, které nezničí německou ekonomiku a nevyvolají chaos představující významný předpoklad levicové revoluce sovětského typu. Mimo to spoléhal na zájem Spojených států na životaschopném Německu, které vytváří na kontinentu přirozeného mocenského protihráče Velké Británie.³²

2.4.2. Realita ve Versailles

²⁹ Moravcová, D.: *Výmarská republika*, s. 22

³⁰ The „legally binding maximum“ to which the German republic had committed itself.

³¹ Jak píše Brockdorff–Rantzau „a free people can be asked to cede a large portion of its sovereignty only if it participates the League's executive and thus provides means for the enforcement of peace. We cannot join a League of Nations in which we would be only an object of the executive.“ (Boemeke, M., Feldman, G., Glaser, E.: *The Treaty*, s. 44–45).

³² Tamtéž, s. 43–50.

Mezinárodní postavení Výmarské republiky však nezáleželo na představách ministra zahraničí, ale mnohem více na realitě výsledků mírové konference svolané do Paříže na leden 1919. Rozhodující slovo na ní měly vítězné velmoci, tj. Spojené státy, Francie, Velká Británie, Itálie a Japonsko, které se prohlásily za státy se všeobecnými zájmy. Zbytek vítězných států tvořil kategorii zemí se zájmy omezenými; jejich hlas měl být slyšen pouze v otázkách, které se jich bezprostředně dotýkaly. Poražené země přizvány nebyly.³³ Při jednáních se vycházelo z konceptu „nové diplomacie“, který prosazoval americký prezident Wilson. Ten byl přesvědčen, že zastupuje nejen Spojené státy, nýbrž veřejné mínění celého světa. Podstatou jeho systému se stala Společnost národů, což nebyla žádná evropská, ale celý svět obepínající organizace, jejímž úkolem mělo být zajištění světového míru. Wilson chtěl „*the world safe for democracy*“, to znamená svět, ve kterém by byl zajišťován normální a trvalý vývoj demokracie.³⁴

Formálně nejvyšší orgán konference představovalo plenární zasedání všech delegací zúčastněných států (při zahájení 28, později 32). Vzhledem ke své početnosti (kolem 1000 účastníků) se tento orgán stal značně nepružným a jeho činnost byla omezena prakticky jen na schvalování návrhů předložených velmocemi. Skutečně zásadní politické rozhodování se tak odehrávalo na úrovni Rady deseti, v níž zasedali vrcholní představitelé vítězných mocností společně s ministry zahraničních věcí.³⁵ Návrhy pro Radu připravovaly výbory odborníků delegovaných velmocemi. Otázky náhrady způsobených škod řešila Reparační komise.³⁶

Rozhodnutí Spojenců týkající se Německa bylo kompromisem mezi willsonovským idealismem, francouzskou touhou Německo co nejvíce oslabit a britskou snahou zabránit přílišnému posílení francouzských pozic. Wilsonovo rozlišování mezi německou „vojenskou klikou“, která měla odpovědnost za válku a „mírumilovným“ německým národem bylo

³³ Klimek, Antonín: *Velké dějiny zemí Koruny české, svazek XIII., 1918–1929*. Praha 2000, s. 60.

³⁴ Duroselle, Jean Baptiste: *Evropa a Evropané*. Praha 2002, s. 355.

Jde-li o projekt Společnosti národů, pak nutno doplnit, že tato organizace byla již předem odsouzena k zániku, neboť americký Senát odepřel ratifikovat smlouvy, schvalující vstup USA do této organizace. Tak ze sedmi velmocí nenáležely do SN hned tři – Spojené státy, Německo a Rusko. Německo přistoupilo v roce 1926 za Stresemanna, po nástupu nacistů však v roce 1933 však Společnost národů opět opouští. Rusko bylo přijato v roce 1934. Japonsko a Itálie vystoupily v letech 1933 a 1937. V žádném jednotlivém konfliktu meziválečných let se neodvážila Společnost národů energicky zasáhnout. V podrobnostech viz např. Pollock, Frederick: *The League of Nations*. New Jersey 2003, passim.; Ellis, Charles Howard: *The Origin, Structure & Working of the League of Nations*, New Jersey 2003, passim

³⁵ Rada deseti zasedala také ve formátu bez ministrů zahraničních věcí (Rada pěti), resp. v evropských otázkách bez účasti Japonska jako Rada čtyř. Francouzskou delegaci vedl předseda vlády Georges Clemenceau společně s ministrem zahraničí Stephenem Pichonem, za Velkou Británii se účastnili ministerský předseda David Lloyd George spolu s Jamesem Arthurem Balfourem, v čele americké delegace stál prezident Woodrow Wilson (vyjma otázek Společnosti národů však přenechával iniciativu svému zástupci plukovníku Housovi a státnímu sekretáři Robertu Lansingovi), Italové byli zastoupeni premiérem Vittorioem Orlandem a ministrem zahraničí Sidneyem Sonninem, za Japonsko jednali v otázkách Dálného východu a Pacifiku Kinmoči Saiondži a Nobuaki Makino (Moravcová, D.: *Výmarská republika*, s. 34–35).

³⁶ Tamtéž, s. 33–35.

ostatními vítěznými mocnostmi přijímáno s nespokojeností, neboť považovaly německý lid za stejně vinný jako jeho vůdce. Němci naproti tomu byli přesvědčeni o tom, že jim samotným, ani jejich vedení nelze dávat hlavní vinu.³⁷ Problematickým se jevil již sám způsobem jednání konference, který pohřbil původní ideu předběžného míru a ve snaze dále nekomplikovat situaci byly mírové podmínky delegacím poražených států pouze předkládány. Jako první měli tyto podmínky převzít právě zástupci Německa, jmenovitě ministr zahraničí Brockdorff-Rantzau. Jeho naděje na spravedlivý mír se nenaplnily. Předložený návrh byl považován za výraz snahy nejen Německo potrestat, ale doslova jej srazit na kolena a ponížit. Oficiální stanovisko vlády jej označilo za „úplné hospodářské zničení Německa“. Námitky byly vznášeny proti principu jediné viny Německa na válce jako základu reparačních povinností a požadovaly rovnoprávné postavení Německa ve Společnosti národů, stejně jako garance, že Němci v Rakousku a Čechách budou moci sami rozhodnout o svém budoucím osudu. Kontroverze vyvrcholily 16. června 1919, kdy Německu bylo dáno ultimátum s lhůtou 7 dnů pro podepsání mírové smlouvy. Německé protinávry byly akceptovány jen v případě Horního Slezska, kde byl připuštěn alespoň plebiscit, naopak nejvíce diskutovaná klauzule o jediné vině Německa na válce byla ještě zostřena. Nepodařilo se zpochybnit základní koncepci míru, vycházející z teze, že Německo válku zavinilo a proto za ni také musí zaplatit – doslova i v přeneseném slova smyslu.³⁸ Na zasedání kabinetu 18. a 19. června bylo rozhodnuto smlouvu nepodepsat. Pod hrozbou obnovení válečných operací a blokády Spojenci však Národní shromáždění 22. června 1919 odhlasovalo 237 hlasy proti 138 souhlas s podpisem. O šest dní později byla smlouva podepsána novým ministrem zahraničí Hermannem Müllerem ze sociální demokracie a ministrem dopravy Johannesem Bellem z Centra. Podpis byl provázen opatrně formulovaným ústním protestem proti nespravedlivým podmínkám míru. Zároveň se kabinet usnesl, že sice bude smlouvu „loajálně provádět“, nicméně také „usilovat o její revizi“.³⁹

Mírová smlouva s Německem sestávala z 440 článků a představovala komplexní dokument narovnání poválečné situace ve státě, včetně jeho postavení v mezinárodním společenství. S ohledem na rozsah smlouvy a účel této práce se omezíme jen na uvedení nejvýznamnějších ustanovení smlouvy, která dostatečně vypovídají o míře zásahů do mocenského postavení poraženého Německa. Předně je třeba uvést územní ztráty. Německo odstoupilo Francii v roce 1871 anektované Alsasko – Lotrinsko, Belgii vrátilo nevelkou oblast Eupen – Malmédy, Československu území Hlučínska a Polsku část Pomořanska, velkou část

³⁷ Duroselle, J. B.: *Evropa*, s. 356.

³⁸ Plné texty německých a spojeneckých nót, jež si delegace navzájem vyměnily po předání návrhu mírové smlouvy, viz na www.firstworldwar.com [citováno ze dne 17. 7. 2009].

³⁹ Moravcová, D.: *Výmarská republika*, s. 39–40.

Západního Pruska a Velkopolsko. O příslušnosti Horního Slezska, části Východního Pruska a o Šlesviku mělo rozhodnout referendum. Východní Prusko bylo odděleno polským koridorem k pobřeží Baltu, Gdaňsk byl prohlášen svobodným městem a pod Správu společnosti národů připadla Klaipeda (Memel). Sársko bylo na 15 let svěřeno do správy Francie. Německo uznávalo samostatnost Polska a Československa, německé kolonie převzala do mandátní správy Společnost národů. Levý břeh Rýna byl okupován dohodovým (francouzským) vojskem a 50 km široké pásmo na pravém břehu bylo demilitarizováno. Početní stav německé armády čítal nově 100 000 mužů (tzv. dobrovolnická armáda), došlo ke zrušení všeobecné branné povinnosti a Německo nadále nesmělo mít ve výzbroji letectvo a ponorky. Omezena byla tonáž válečného loďstva, 90 % obchodního loďstva mělo být předáno jako náhrada za potopená civilní plavidla dohodových států. Podíly vycházely ze ztrát utrpěných ve válce. Británii připadlo 70%, Francii a Itálii po 10%, Japonsku 8%, USA 2% a malé části i Řecku, Rumunsku a Portugalsku. Dále mělo Německo dodávat Belgii, Francii, Lucembursku a Itálii 40 milionů tun uhlí ročně. Rozsah dalších reparací měla vyčíslit zvláštní komise do 1. května 1921. K tomu nutno přičíst, že veškerý německý kapitál v zahraničí podléhal „likvidaci“ vítězných mocností, tedy byl zabaven v jejich prospěch. Dále se Německo zavazovalo poskytnout vítězným státům jednostrannou doložku nejvyšších výhod v obchodním styku a rozsáhlé kontingenty pro bezcelní dovoz různých druhů zboží do Německa. Tato opatření v oblasti německého zahraničního obchodu měla trvat po dobu pěti let.⁴⁰

Na zvlášť silný nesouhlas pak v Německu narazil článek 231 Versailleské smlouvy. Stálo v něm, že „*spojenecké a přidružené státy vyhlásují a Německo uznává, že se svými spojenci je odpovědné jako původce za všechny ztráty a škody, které utrpěly spojenecké a přidružené vlády a jejich státní příslušníci v důsledku válečného konfliktu, vnuceného jim napadením od Německa a jeho spojenců*“. Tato teze o (výlučné) vině Německa se stala základem požadavků vítězných mocností v oblasti válečných náhrad.⁴¹

Versailleskou smlouvu Německo ratifikovalo 7. července 1919. Protokoly o ratifikaci však byly vyměněny až 10. ledna 1920 po vyřešení otázek repatriace německých zajatců z

⁴⁰ V podrobnostech viz např. Moravcová, D.: *Výmarská republika*, s. 41–45; Müller, Helmuth a kol.: *Dějiny*, s. 238–240, Hama, J.: *Krise*, s. 52–54, Klimek, A.: *Velké dějiny*, s. 60–67, Ort, Alexander: *Česká zahraniční politika*. Plzeň 2005, s. 78–82; Sbíрка zákonů a nařízení státu československého, ročník 1921, částka 53, č. 217 (Versailleská smlouva); plné znění mírové smlouvy s Německem dostupno on-line v angličtině na adrese <www.firstworldwar.com/source/versailles.htm> [citováno ze dne 17. 7. 2009].

⁴¹ Nutno podotknout, že v textu článku 231 se slovo „vina“, s nímž běžně pracuje literatura, neobjevuje. Vhodnost tohoto výrazu však nutno dovodit z významového kontextu, který však dle našeho mínění ponechává již mnohem méně prostoru pro sousloví „výlučná vina“. Je-li Německo v souvislosti s rozpoutáním války a vznikem škod spojováno vždy se svými spojenci, pak lze samým rozumem seznat závěr, že tvrzení o „*total guilty*“ sice zjevně odpovídá realitě poválečného postavení Německa, nikoli však přijatelnému jazykovému výkladu článku 231.

Francie a rozsahu náhrad za německé válečné loďstvo potopené z větší části samotnými Němci 21. června 1919 u Scapa Flow.

2.4.3. Reakce na mírový diktát

Pro německou veřejnost byly šokující a v mnohém ponižující již samotné podmínky příměří z Compiègne z listopadu 1918. Definitivní podmínky mírové smlouvy pak znamenaly naprosté zděšení. Zcela selhala víra ve „spravedlivý mír“ na základě programu amerického prezidenta Wilsona.⁴² Vláda navíc nedokázala veřejnosti srozumitelně vysvětlit nevyhnutelnost přijetí mírových podmínek.⁴³ Ve společnosti se prosadil názor, že smlouva je „diktátem velmocí“. Přestože bylo zjevné, že vláda byla pod neúnosným tlakem, šířily opoziční konzervativní kruhy, že přijetím mírové smlouvy zbytečně kapitulovala a zradila národ. Tyto nálady se pak staly živnou půdou pro vznik a vzestup extremistických pravicových seskupení, která usilovala nejen o revizi smlouvy, ale ze své antidemokratické podstaty sama představovala potenciální ohrožení labilního parlamentního systému. To vše umocňovala propaganda vojenských kruhů, které prohlašovaly, že Německo nebylo poraženo na frontách, ale kapitulovala politická sféra, která bojující armádě zasadila ránu do zad (*Dolchstoßlegende*). Zajímavé je, že pod balastem ublíženosti se u většiny veřejnosti zcela ztratila schopnost racionálně hodnotit stávající stav. Země především nebyla přímo poničena válkou, navíc i s ohledem na územní ztráty zůstalo zachováno kompaktní území státu, které mu zaručovalo životaschopnost a tím i naději zbavit se v budoucnu omezení vnucených mírovou smlouvou. Přes tato objektivní hlediska si společnost pěstovala frustraci z níž významně těžily antirepublikánské živly všeho druhu.⁴⁴ Snahu o racionální hodnocení mírových podmínek, jak jsme ji uvedli v Harnově podání, přitom nelze považovat za ojedinělý výkřik, ale spíše dlouhodobý trend výzkumu v této oblasti (Bariéty, McDougall, Schuker, Trachtenberg).

Podrobně se těmto otázkám ve své monografii o Výmarské republice věnuje Stephen Lee. Ten polemizuje s odsuzujícími závěry vůči státníkům Dohody. Uznává sice, že byli odpovědní svému národnímu elektorátu mnohde volajícímu po německém potrestání, zároveň však odmítá, že sledování národního zájmu znamená nevyhnutelnou slepotu k potřebám

⁴² Víru Němců v pomoc Wilsonovy administrativy velmi dobře ilustruje dobový verš *We bid you welcome, bravest fighters. God and Wilson help us further*. Pro úplnost však nutno dodat, že se objevují i práce, které podporu 14 bodů v Německu zpochybňují (Krüger, 1993). Sociální demokraté například hovořili o „*Wilsonian peace*“ bez velkých iluzí, prezidentovy body označovali za podmínky v zájmu Spojenců a zdůrazňovali nutnost ochránit Německo před invazí. To byl důvod „povinné pozitivní reakce“ na Wilsonovy články. Jiná alternativa po prohrané válce z povahy věci neexistovala.

⁴³ Zůstává otázkou, zda za daných okolností vůbec existovalo společensky přijatelné vysvětlení mírového diktátu. Společenskou přijatelnost zjevně nutno posuzovat subjektivně, nikoli hledisky objektivními.

⁴⁴ Harna, J.: *Krize*, s. 54.

mezinárodní politiky. Argumentuje přitom pozicí Francie, která v zásadě sledovala tři cíle – garantovat takové uspořádání Evropy, které ji ochrání proti budoucí německé agresi, obnovu ekonomické infrastruktury spojenců a zajištění stability nových národních států ve střední a východní Evropě. Je zjevné, že takto strukturované požadavky zdaleka nelze označit za revanšistické. Podobně omezení armády na 100 000 dobrovolníků je třeba hodnotit v kontextu dobové reality, kdy bylo očekávatelnou reakcí na skutečnost, že až do intervence Spojených států nebyly evropské mocnosti schopny císařské Německo porazit.⁴⁵

Jde – li o kontroverzní článek 231 o válečné vině Německa, které bylo postaveno do role architekta války, pak i zde bližší zkoumání vyvrací závěr o samoučelné propagandě. Zahraniční politika druhé říše počítala s válkou jako způsobem rozbití protiněmecké aliance v Evropě a získání životního prostoru na východě, přičemž prokazatelně považovala za nevýhodné jakékoli zbytečné odklady rozhodného mocenského střetu. V tomto světle se jeví zásahy do armádních struktur poraženého Německa přinejmenším pochopitelnější. Nutno si též uvědomit, že vůči Německu byla uplatněna jen omezená okupace spojeneckými jednotkami na levém břehu Rýna a nedošlo k rozdělení země na jednotlivé zóny jako v roce 1945. Územní změny ve prospěch Francie, Belgie a Dánska byly omezeného rozsahu. Návrat Alsaska – Lotrinska po záboru Pruskem v roce 1871 byl nevyhnutelný. Připojení oblastí Eupen a Malmédy k Belgii podmiňovala potřeba zajištění obnovy dřívější průmyslové infrastruktury a osud Šlesviku měl být rozhodnut lidovým hlasováním. I zde se jednalo o reakci na předcházející německou anexi z roku 1864.⁴⁶

Ustavení nových států ve střední a východní Evropě bylo v Německu kritizováno a republika vykreslována jako oběť nespravedlivého užívání principu sebeurčení národů. Více než šest milionů Němců zůstalo mimo Říši. Nové státy však nebyly zdaleka jen produktem wilsonovského idealismu. Představovaly vlastně *fait accompli* plynoucí z rozpadu Rakouska – Uherska a ruského císařství. Za těchto okolností jim musela být dána šance pokračovat v samostatném vývoji, přičemž logikou jejich bezpečnosti bylo, že v některých případech národní sebeurčení působilo rozporně se zájmy Německa. Polsko potřebovalo ke svému ekonomickému přežití nutně přístup k moři. To znamenalo využití přístavu v Gdaňsku, který podléhal správě Společnosti národů. Podobně Československo bylo potvrzeno v územním rozsahu zahrnujícím Sudety. Tím byla sledována prevence možného spojení mezi Německem a Rakouskem, stejně jako průmyslová životaschopnost československého státu. V žádném z těchto případů nebylo sledováno zničení Německa, ale omezení do sféry přijatelných hranic. Je jisté, že rámeček osídlení načrtnutý po válce nebyl prostý chyb, zamýšlena však byla možnost

⁴⁵ Lee, Stephen: *The Weimar Republic*. London 1998, s. 35–39.

⁴⁶ Tamtéž.

revize *statu quo* na úrovni Společnosti národů. V tomto směru však nastaly některé těžkosti, které dosažení dohody vylučovaly. Především to bylo rozhodnutí vyloučit německou vládu z jednání na uzavření mírové smlouvy ve Versailles a také selhání konceptu Společnosti národů. Jakékoli pokusy o usmíření s Německem byly realizovány nikoli na půdě *League of Nations*, ale smluvní formou typu „Locarno“. Po roce 1920 je navíc výrazně postrádána moderátorská role Spojených států, které zvolily politiku izolacionismu.⁴⁷

Zcela jinak, než jsme nastínili výše, byl „*carthaginian peace*“ hodnocen v poválečném Německu. Již 31. května 1919 plédoval Walter Rathenau v článku nazvaném „*Das Ende*“ pro odmítnutí podpisu mírové smlouvy. Zároveň s tím požadoval rozpuštění Národního shromáždění, rezignaci prezidenta a vlády a předání moci vítězům. Po podpisu smlouvy však s ohledem na realitu německého postavení v mocenské hierarchii prosazoval politiku porozumění a jednání o způsobech prosazování smlouvy. Tato politika „rozumu“ pro něj představovala jedinou cestu, jak v budoucnu dosáhnout případné změny smlouvy. Tyto názorové obraty lze dost možná lépe pochopit, uvážíme – li, že tentýž Rathenau v reakci na podmínky míru z Compiègne přesně vykreslil obraz budoucí německé katastrofy. V otevřeném dopise plukovníku Housovi z prosince 1918 psal o odpovědnosti vrcholných představitelů Dohody za osud německého lidu, bude – li tento zničen mírovým diktátem. Jeho takřka apokalyptická vize národní tragédie přitom nebyla manýrou nacionalisty přehlížejícího škody způsobené Německem za války, ani protizápadně zaměřeného radikála. Nakonec byl to právě Rathenau, který se stal obětí vypjaté nacionalistické propagandy proti politice plnění versailleské smlouvy. Byl zavražděn jako „politik plnění“ a také jako Žid. Atentátníci pocházeli z organizace Consul, která byla přímou následovnicí rozpuštěného freikorpsu Erhardt. Jeden vrah byl zastřelen při zatýkání policií, druhý spáchal sebevraždu. Později jim Hitler za zásluhy nechává postavit pomník. V projevu v říšském sněmu věnovaném památce Rathenaua kancléř Wirth ocenil 25. června 1922 jeho zásluhy o svobodu německého národa a práci pro vlast. Otevřeně tak vystoupil proti těm, kteří ho obviňovali ze zraedy vlasti.⁴⁸

Pobouření nad jednáním Spojenců vyjadřoval spisovatel a intelektuál Thomas Mann. Kritizoval zničení Německa a vedl vášnivou polemiku vůči západní civilizaci a demokracii. Řeč prezidenta Wilsona ve Společnosti národů označil za hnusně podlézavou (*disgustingly oily*) a jeho roli ve Versailles za zoufale tragikomickou (*desperately tragicomic*). Považoval za nutné, aby Německo objevilo nový obsah politiky, který se však nenalézal v západním

⁴⁷ Tamtéž.

⁴⁸ Blíže viz Boemeke, M., Feldman, G., Glaser, E.: *The Treaty*, s. 203. Přestože Rathenau předvídal tvrdý mír, i on byl přesvědčen, že Američané představují pro Německo naději. Předpokládal jejich animozitu k Francii a porozumění německým zájmům na mocenské rovnováze v regionu.

parlamentarismu. Ačkoli odmítal vládu proletariátu, v roztrpčení nad postupem Západu, dospěl k závěru o sovětech jako významné formě třídní reprezentace.⁴⁹

Značně kritické ohlasy na podmínky míru s Německem nacházíme i v článku holandských novin *Algemeen Handelsblad* z června 1919. Ten sice konstatuje, že německé válečné zločiny bezpochyby zasluhují potrestání, které však nesmí znamenat trvalé odsouzení společnosti. Otázkou přitom není, zda německý národ byl k porážce slepě doveden svými vůdci nebo se na ní aktivně podílel, nýbrž skutečnost, zda má jakýkoliv smysl kárat Německo způsobem, jaký byl prosazen vítěznými spojenci. Finanční břemeno uvalené na Německo připomíná stav ekonomického otroctví. Jde o mír, který nikoli formou, ale podstatou odpovídá těm, které od poražených národů vynucovali staří Římané. Je výsměchem principům, které deklaroval prezident Wilson, a které v důvěře v jejich závaznost Německo přijalo jako východisko poválečného uspořádání Evropy. Podmínky versailleského diktátu nejsou přece mírem. Všichni Němci musí cítit touhu setřást ze sebe potupné podmínky příměří. Takto spoutané a zotročené Německo zůstává stálou hrozbou pro celou Evropu.⁵⁰

S výhodou znalosti dalšího vývoje můžeme takto formulované teze považovat za celkem přesný nástin dalšího směřování státu. Objektivně však nutno zdůraznit, že podmínky příměří v žádném případě nebyly ani jediným, ani rozhodujícím faktorem na německé cestě k diktatuře. Mnohem významnější roli sehrávalo společenské protirepublikánské naladění, stejně jako nedůsledné provedení revoluce, jež umožnilo starým strukturám císařství – zvláště pak byrokracii a armádě – zachovat získané posty i vliv. Zcela specifickou kapitolu pak představují strukturální chyby v ústavněprávním uspořádání státu, které budou v podrobnostech popsány v následujících kapitolách.

2.5. Shrnutí

Porážka v první světové válce předznamenala pád císařství, nicméně nově nastolený republikánský režim nebyl většinovou společností přijat. Důvodů lze najít řadu. Válečný neúspěch zbortil představu o velikosti a neporazitelnosti německého národa. Předpověď, že válka skončí dříve, než opadá listí ze stromů, se ukázala jako mylná. Legenda o ráně dýkou dozad bojující armádě i podepsání příměří nastupující politickou garniturou nicméně

⁴⁹ Ve svém deníku si Mann dokonce poznamenal: „*I feel a growing sympathy with that which is healthy, human, national, anti-Entente, antipolitical in spartacism, communism, bolshevism*“. Nutno však podotknout, že Mannovy závěry nikdy nebyly prosty určitého kritického odstupu, jistě nebyl komunistou, naopak se později profiluje jako rozhodný antikomunista. Sklon k levicovým řešením společenského uspořádání zde plynul spíše ze znechucení nad tím, jakým způsobem bylo s Německem zúčtováno po válce, přičemž jiná relevantní alternativa se ani nenabízela (Boemeke, M., Feldman, G., Glaser, E.: *The Treaty*, s. 206).

⁵⁰ Úplné znění v angličtině viz na <www.firstworldwar.com/source/parispeaceconf_dutcheditorial.htm> [citováno ze dne 18. 7. 2009].

vytvořily dokonalou iluzi o hrdinném *reichswehru*, jemuž civilní sféra znemožnila vítězství ve válce.

Podmínky versailleského míru znamenaly pro Němce nikoli překvapení, ale šok. Francií prosazený „mír odplaty“ se zcela rozcházel s představami německých vládních kruhů i veřejnosti. Urovnání opřené o čtrnáct článků prezidenta Wilsona se nekonalo, „*peace of justice*“ zůstal prázdným konceptem v hlavách německých diplomatů. Omezení armády, územní ztráty na západě i na východě a zvláště pak nesnesitelně vysoké reparace byly chápány jako snaha po likvidaci státu.

K tomu je třeba připočíst četné domácí vnitropolitické turbulence. Mezi nejvýznamnější z nich patří prosincové povstání levicově orientovaných vojáků v Berlíně (1918) či Kappův puč (1920). Složitě vztahy mezi armádními strukturami a novým republikánským řízením nenarovnala ani účelová dohoda mezi kancléřem Ebertem a generálem Groenerem. Krajně problematické bylo též působení paramilitárních jednotek *freikorps*. Vláda jich využívala k potlačování levicových demonstrací a ochraně veřejného pořádku. Po oficiálním rozpuštění v roce 1920 vstoupila řada příslušníků *freikorpsů* do domobrany nebo ilegálních organizací, z nichž se později rekrutovaly nacistické oddíly SA (*Sturmabteilungen*).

3. Základy ústavnosti v Německu

3.1. Historicko-právní přehled

Moderní demokratický stát je státem ústavním. Konstituce představuje řád, základní výpověď o mocenském uspořádání ve státu.⁵¹ Stát bez ústavy by byl anarchií.⁵² Existenci určité faktické moci udržující státní jednotu považujeme za ústavní minimum nezbytné pro existenci státu. Pravidlem u kulturních národů je však uznáný legitimní právní řád.⁵³ Ústavní listina má zpravidla psanou podobu a dle procedury její změny bývá označována jako rigidní nebo pružná. Lze říci, že strnulou ústavou je každá, jejíž procedura změny není vyhrazena stejnému procesu, který platí pro běžné zákony, resp. je ztížena. Vzhledem k významu upravovaných vztahů na ústavní úrovni je rigidita konstitučních textů plně žádoucí. Přináší očekávaný prvek stability dotčené materie a působení proti nahodilým, snadno prosaditelným změnám ústavních pravidel.⁵⁴ Jak uvádí Georg Jellinek, *zásadní právní znak ústavních zákonů tkví výhradně v jejich zvýšené formální platnosti zákonné. Žádný praktický význam nemají ústavy těch států, které nejsou svým adresátům komunikovány pramenem zvláštní (nejvyšší) právní síly.*⁵⁵

Podstatu ústavy jako celospolečenského řádu skvěle vystihl již Leopold II., který v souvislosti se svými osvícenskými reformami v Toskánsku psal, že *ústava je užitečná a pohodlná pro vládcce, úřady a úředníky, neboť jí jsou stanoveny pravomoce a je známo, co se konat musí a smí, a co nikoliv. Dává vládci možnost skládat veřejnosti kdykoli účty. Osvobozuje ho od jakékoli nevráživosti a nevěle veřejnosti... a od povinnosti nést zodpovědnost za výsledek a nejdůležitějších a nejchoulostivějších činů vlády. Dává mu příležitost odmítnout mnohé nerozumně a nestoudně vyprošené milosti, aniž se tím stává nenáviděným. Dává mu příležitost s veškerou přísností vést své ministry a podřízené k tomu, aby plnili své povinnosti. Žádný stát, země či vláda nemohou podle práva existovat, aniž by lidu, který má na tom největší zájem, nedaly základní zákon, který by panovníkovi nebo hlavě vlády určil hranice jejich moci přenesené na ně vším občanstvem a vzájemné povinnosti, a to*

⁵¹ Již ve slavném článku 16 *Deklarace práv člověka a občana* se uvádí, že *společnost, ve které není zajištěna záruka práv ani vytyčena dělba moci, nemá vůbec ústavu* (Balík, Stanislav–Balík, Stanislav ml.: *Texty ke studiu právních dějin evropských zemí a USA*. Plzeň, 2005, s. 183).

⁵² Dobře to vyjadřuje Jan Erik Lane, který v obecné rovině píše, že *ústava je „broad long term contract between those ruled and the rulers that specify the conditions on which the agents may exercise power. (...) Human rights, separation of power, checks and balances, judicial review – all these institutions – belong to the constitutional regulation* (Lane, Jan Erik: *Constitutions and Political Theory*. Manchester, 1996, s. 180).

⁵³ Jellinek, Georg: *Všeobecná státověda*. Praha 1906, s. 535.

⁵⁴ Baxa, Bohumil: *Československé právo veřejné*. 1. vydání. Praha, 1933, s. 15.

⁵⁵ Jellinek, G.: *Všeobecná státověda*, s. 568.

nejenom proto, aby byl udržován pořádek, ale též proto, aby byly všem členům společnosti zaručeny klid, bezpečnost, majetek a statky.⁵⁶

V plné formě se moderní stát s ústavou začíná projevovat koncem 18. století v podobě ústav amerických kolonií, Spojených států (1787) nebo Francie (1791).⁵⁷ Úplně první formální konstituci na evropské pevnině se stala ústava polská ze dne 3. května 1791. Nicméně skutečného věhlasu dosáhla přesně o 4 měsíce starší listina francouzská, jež se stala vzorem pro řadu na kontinentu později přijímaných ústav. Inspirovala se z amerických vzorů a přinesla řadu postulátů platných i v právním myšlení naší doby. V této souvislosti zmiňme alespoň vymezení suverenity, která je *označena za jedinou, nedělitelnou, nezczizitelnou a nepromlčitelnou. Patří národu, přičemž žádná část lidu, ani žádný jednotlivec si nemůže přisvojit její výkon. Národ, z něhož jediné pramení veškerá moc, může ji vykonávat pouze přenesením*. Francouzská ústava je zastupitelská: zástupci jsou zákonodárný sbor a král.⁵⁸

Francie dala svojí první ústavou Evropě politický program, který v nastupujícím století zůstal ještě mnohokrát poražen vladařskými doktrínami absolutismu. Přesto však myšlenka svobody, základního zákona každého občana, nemohla být zcela umlčena. Lidé se chtěli rozvíjet bez politického poručníkování, v prostoru, kam nezasahoval stát. Právo na svobodu mělo mít hranice pouze tam, kde začínala svoboda ostatních nebo kde tak ukládal zákon. Co nebylo zakázáno, mělo být dovoleno. Člověk neměl odvozovat svá práva od práv vyšší instance, neměl vlastnit propůjčená práva. Právo nemělo být zdůvodňováno povinnostmi. Člověk sám měl být zdrojem svého práva na svobodu.⁵⁹ V 19. století připravoval „doktrínu svobody“ o praktické uplatnění opakovaně silný reakcionismus, po první světové válce pak – zcela paradoxně – přílišný politický pluralismus, stejně jako hodnotová neutralita moderního konstitucionalismu.⁶⁰ Právněpozitivistická ústavnost nebyla posuzována prizmatem stability a zachování demokratického zřízení, nýbrž jen formálním dodržením procesualistických

⁵⁶ Hattenhauer, Hans: *Evropské dějiny práva*. Praha, 1998, s. 441–442.

⁵⁷ Významné mezníky vývoje ústavnosti však nacházíme již v 17. století. Zvláště významné místo patří v tomto ohledu anglické revoluci. Během ní byly vypracovány různé projekty ústav v moderním významu, jako např. Dohoda lidu (*Agreement of the People*) v letech 1647 – 1649. Oliver Cromwell v roce 1653 prosadil přijetí jediné anglické ústavy jako psaného dokumentu. Tento *Instrument of Government* byl ovšem především organizačním předpisem. Kořeny ústavnosti ale nacházíme i v kontinentální Evropě. V roce 1634 byl ve Švédsku přijat akt zvaný *Regeringsformen*, který upravil organizaci výkonné moci. Ještě předtím to byla Utrechtská unie (1579), kterou mezi sebou uzavřelo sedm nizozemských provincií a na jejímž základě byla vytvořena konfederace existující do roku 1795. V tomto dokumentu jsou upraveny vztahy mezi Generálními stavy a místodržitelem z Oranžské dynastie (Jellinek, G.: *Všeobecná státověda*, s. 552–556).

⁵⁸ Kadlec, Karel: *Dějiny veřejného práva ve střední Evropě*. Praha, 1923³, s. 368.

⁵⁹ Hattenhauer, H.: *Evropské dějiny*, s. 465.

⁶⁰ Výmarská republika představuje učebnicový příklad přehnaného důrazu na pluralismus zastupitelské demokracie, který ve svých důsledcích vedl k tříštění politického spektra do nesmyslně velkého počtu politických subjektů s partikulárními, často extrémními cíli. Řada těchto stran přitom mohla reálně doufat, že díky benevolenci systému protlačí ve volbách do sněmu alespoň jednoho zástupce (např. Volksrechtspartei za 0,7 % hlasů v červencových volbách v roce 1932). Citováno dle Kolb, Eberhard: *The Weimar Republic*. New York, 2004², s. 225.

pravidel nezpůsobilých výpovědi o realitě poměrů ve státě. Kriteria formálně – racionální povahy umožnila v Německu akceptaci nacionálně – socialistického panství, které vyhlodalo a posléze zničilo samotnou podstatu výmarské demokracie. Princip „zákon je zákon“ se projevil proti bezpráví ve formě zákona jako bezmocný. Vědomí, že nespravedlnost musí zůstat nespravedlností, i když se halí do pláště zákona, se promítlo i do ústavy poválečného Německa z roku 1949 (*Grundgesetz*).⁶¹

Pozornost prvních ústav je věnována zvláště organizaci státní moci a její dělbě, postavení jednotlivce je často upraveno ve zvláštních prohlášeních a chartách.⁶² Jde – li o často používané sousloví „moderní stát“, pak je třeba jej chápat především jako snahu odlišit novou mocenskou organizaci od její předchozí feudálně stavovské podoby. Postupně se úprava vztahu státní moci a jedince stává integrální součástí všech psaných ústav a jedním z nejvýznamnějších znaků moderního konstitucionalismu. Za vzor lze uvést ústavu Belgie z roku 1831, na kterou navázala celá řada ústav 19. století - v našich podmínkách to byla oktrojovaná Pillersdorfova ústava a zejména tzv. prosincová ústava z roku 1867. První z nich byla unáhlenou reakcí vládních kruhů na počínající revoluci (oktrojována 25. dubna 1848) a již 15. května prosadili vídenští radikálové její zrušení. Druhá jmenovaná pak představovala vrchol rakousko-uherského ústavního vývoje a setrvala v platnosti až do pádu monarchie. Jednalo se o polylegální dokument (z. č. 141 – 145/1867 ř.z.) zakotvující řadu občanských práv, včetně rovnosti před zákonem. Vedle těchto nesporných kladů, však disponovala řadou negativních rysů, které její význam znehodnocovaly. Máme na mysli především pojetí postavení a moci císaře, existenci a složení panské sněmovny, stejně jako zjevné relikty v oblasti praktické realizace základních práv. Vydávání tisku bylo omezováno vysokými kaucemi, svobodu shromažďovací a spolčovací zase relativizovala široká možnost policejních zásahů i přehnaného dozoru státních úřadů.⁶³

Za nejcennější doklad ústavněprávního vývoje monarchie tak lze bezpochyby považovat kroměřížskou osnovu, jíž nechyběla odvaha sáhnout na majestát a vytvářet legitimaci k moci skutečně ve smyslu moderního státu. Listinu vypracovalo ústavodárné shromáždění sešlé původně ve Vídni a 22. listopadu 1848 přeložené do Kroměříže. Ústava stála na stanovisku suverenity lidu a z těchto důvodů panovníka silně omezovala. Ten měl jen ta práva, jež mu byla výslovně (pozitivně) přiznána. Jednání říšského sněmu nemohl odročit na dobu delší než jeden měsíc a během téhož zasedání je nemohl bez svolení sněmu opakovat

⁶¹ Klíma, Karel a kol.: *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň 2005, s. 47.

⁶² Potvrzení tohoto závěru nacházíme opět ve Francii, kde vypracování Deklarace práv člověka a občana z 26. srpna 1789 předcházelo vydání ústavy (3. září 1791) a působilo jako samostatná charta. Podobně v Německu Paulskircheversammlung přijalo nejdříve katalog práv německého národa (27. prosince 1848) a teprve o tři měsíce později i ústavu, již se stal katalog nedílnou součástí.

⁶³ Malý, Karel a kol.: *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha 2005³, s. 227.

(§ 50). Zároveň s rozpuštěním sněmu nebo některé jeho komory, měly být vypsány nové volby tak, aby se nové těleso sešlo do tří měsíců od rozpuštění předchozího. Před konstituční přísahou neměl panovník vykonávat vladařská práva (§ 57), odepřeno mu zůstalo i právo absolutního veta (§ 88). Veškerá státní moc měla být nadále odvozována od lidu a vykonávána výlučně způsobem stanoveným v konstituci. Jednotlivé národy v říši stály vůči sobě navzájem v rovnoprávném postavení a měly garantovány neporušitelné právo na zachování a pěstování své národnosti i jazyka.⁶⁴

Moderní přístup kroměřížské konstituce vyniká zejména ve srovnání s dokumentem, který po rozeznání sněmu prosadil panovník. Stadionova ústava z roku 1849 prohlašovala jeho osobu za posvátnou, neporušitelnou a neodpovědnou, císař byl vrchním velitelem branné moci, vypovídal válku a uzavíral mír. Při vyhlašování zákonů byl omezen jen spolupodpisem příslušného ministra. Stál v čele výkonné moci, jeho poradním orgánem byla říšská rada, jejíž členy sám jmenoval. Říšský sněm sestával ze dvou komor, dolní komora měla být volena na zemských sněmech, po dvou poslancích za každou zemi.⁶⁵

Toto pojetí se zcela rozcházel s moderním přístupem k zastupitelské demokracii, který jednoduše a proto pochopitelně nastínil již v roce 1776 londýnský starosta John Wilkes.⁶⁶ Ten vyčetl anglickému(!) parlamentu volební zpátečnictví i aristokratickou tyranii a prosazoval těleso, v němž musí být zastoupen každý občan: *I ten nejpodřadnější řemeslník, nejchudší rolník a nádeník mají svá důležitá práva respektující jejich svobodu, jejich ženy a děti, jejich vlastnictví, jakkoli nepatrné, mzdu, výdělek, samotnou cenu a hodnotu každodenní práce, která jsou u mnoha obchodů a manufaktur regulována parlamentem. (...) Tudiž by jistý díl na moci vytvářející tyto zákony, které se jich hluboce dotýkají a které mají respektovat, měl být ponechán i této nižší, leč velmi potřebné části společnosti. Musíme mít vždy na paměti tuto důležitou pravdu, uznávanou každým svobodným státem, a sice, že každá vláda je ustavena pro dobro těch, kteří mají být ovládnáni; že oni jsou původním zdrojem moci a zároveň i příjemců, a za všech okolností též zdrojem nejdůležitějším.*⁶⁷

⁶⁴ Kadlec, K.: *Dějiny*, s. 408–409.

⁶⁵ Bílý, Jiří L., *Právní dějiny na území České republiky*. Praha, 2003, s. 307.

⁶⁶ Pro ústavněprávní vývoj rakouský představovalo nicméně spíše charakteristický rys, než vzácnou výjimku. Po vítězstvích nad sardinským králem a porážce Maďarů u Világoše (13. srpna 1849) se znovu otevřel prostor pro restauraci starých pořádků: stalo se tak kabinetními listy ze srpna 1851 č. 96–98/1851 ř.z. a konečně tzv. Silvestrovskými patenty z 31. prosince 1851 (Bachův neoabsolutismus). Změna režimního kurzu byla vynucena až po porážkách u Magenty a Solferina ve válce s italským národně osvobozenecským hnutím. Vedle personálních změn (propuštění Bacha s Kempenem) máme na mysli především říjnový diplom z 20. října 1860, provedený v podrobnostech únorovým patentem č. 20/1861 ř.z. (Schmerlingova ústava). Do oktrojování prosincové konstituce se v parlamentu podařilo přijmout alespoň *zákon tiskový* (č. 6/1863 ř.z.), *zákon o ochraně svobody osobní* (č. 87/1862 ř.z.), *zákon na ochranu svobody domovní* (č. 88/1862 ř.z.) a *zákony spolčovací a shromažďovací* (č. 134 a 135/1867 ř.z.). Citováno dle Malý, K. a kol.: *Dějiny*, s. 220–225.

⁶⁷ Hattenhauer, H.: *Evropské dějiny*, s. 427.

Bez ohledu na absolutistické tendence vlády přitom habsburská monarchie velmi přispěla k vývoji evropského přirozeného práva, jehož přesahy do ústavní roviny dnes považujeme ve slušné společnosti za nepopíratelné. Za manifest právního modernismu lze označit známý § 16 Všeobecného zákoníku občanského, který normoval, že *každý člověk má vrozená, již rozumem poznatelná práva a nutno jej tudíž považovati za osobu. Otroctví nebo nevolnictví a výkon moci k tomu se vztahující nejsou v těchto zemích dovoleny*. Pramenem veškerého práva je lidská svoboda, tedy každý předpis má být aplikován tak, aby nebyl vrozenému právu svobody na újmu. Nikdo se nemůže vzdát své osobní svobody, zcizit ji nebo omezit jinými povinnostmi, než stanovuje zákon. S ohledem na poměry doby, však považujeme za přesný a výstižný Sedláčkův komentář, který hovoří o politicky neškodné proklamaci, která na rozdíl od západohaličského zákoníku rezignovala na katalogizaci vrozených práv a spíše tendovala ke korektnosti vůči absolutistickému státu, jenž by takový přístup považoval za nebezpečný pro sebe i své účely.⁶⁸

3.2. Ústavněprávní vývoj na německém teritoriu v letech 1815–1870

Otázka ústavněprávního vývoje Německa představuje výkladově poměrně složitý problém, zvláště s ohledem na neexistenci jednotného státu ve zvoleném období.⁶⁹ Proto se zaměříme především na nejpodstatnější rysy ranného německého konstitucionalismu, které podobně jako v Rakousku odráží kolísání doby mezi ústavněprávním modernismem a snahami o udržení absolutismu. V tomto směru je příznačná existence Německého spolku (1815 – 1866), založeného na Vídeňském kongresu po pádu Napoleona Bonaparta.⁷⁰ Jeho ústavní zakotvení spočívalo ve dvou dokumentech: Německých spolkových aktech (*Deutsche Bundesakte*) z 8. června 1815 a Vídeňských závěrečných aktech (*Wiener Schlußakte*) z 15. května 1820. Spolek tvořila suverénní knížata a svobodná města. Účelem bylo udržení vnější a vnitřní bezpečnosti Německa, stejně jako nezávislosti a neporušitelnosti jednotlivých německých států. Jednalo se o mezinárodní svazek na věčné časy, který nemohl žádný člen z vlastní vůle opustit. Záležitosti spolku obstarávalo spolkové shromáždění ve Frankfurtu nad

⁶⁸ Rouček, František–Sedláček, Jaromír: *Komentář k československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo na Slovensku a Podkarpatské Rusi. Díl I. (§§ 1-284)*. Reprint původního vydání. Praha 2002, s. 183

⁶⁹ V tomto smyslu třeba chápat i uvedené označení Německo, které používáme jako *terminus technicus* pro označení prostoru, v němž se v roce 1871 konstitovalo německé císařství (druhá říše).

⁷⁰ Vídeňský kongres (1814-1815) představuje jedno z „klasických“ setkání mocností v 19. století (dále např. Pařížský kongres 1856 po skončení Krymské války, Berlínský kongres 1878 o zájmových sférách evropských států na Balkáně). Terminologicky „kongres“ označuje setkání vrcholných zástupců států, v dnešní terminologii mezinárodního práva veřejného bychom hovořili o „summitu“ či o mezinárodní konferenci (ve výše uvedených případech politického a mírového charakteru). Citováno dle David, Vladislav–Sladký, Pavel–Zbořil, František: *Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou*. Praha 2008, s. 191.

Mohanem. Předsednictví v něm náleželo Rakousku, jež bylo *primus inter pares*.⁷¹ S ohledem na činnost studentských spolků (*Burschenschaften*) Vídeňská akta zavedla řadu reakčních doplňků, které se negativně podepsaly na dalším rozvoji konstitucionalismu. Čl. 57 vyjadřoval monarchistický princip normováním pravidla, že *jelikož je německý spolek s výjimkou svobodných měst složen ze suverénních knížat, musí v důsledku takto vymezené koncepce hlava státu soustředit veškerou státní moc a suverén může být jen při výkonu určitých práv vázán stavovskou ústavou na součinnost stavů*. Následující článek toto pravidlo ještě zesílil, když stanovil, že stavovské ústavy nesmějí knížatům překážet v plnění spolkových povinností.⁷²

Uvedené pojetí programově navazovalo na jiný významný dokument, *Charte constitutionnelle* Ludvíka XVIII. ze dne 4. června 1814. Právě pod jejím vlivem se dotvářela většina ústav německých států mezi léty 1814 až 1848. Charta byla prezentována jako dobrovolná koncese ze strany panovníka, přičemž vycházela z právní zásady připisující původně veškerou moc králi. Lid nebyl svrchovaným suverénem ve státě, ale bylo možné mu přiznat účast na vykonávání státní moci. Dominující postavení krále bylo zvláště zdůrazněno na poli zákonodárném, kdy pouze jemu příslušela iniciativa navrhování zákonů. O formách pro svoji změnu mlčela charta úplně, z čehož vyvozujeme její pružný charakter. Německé státy důsledně přejaly monarchistický princip vlády, soustavu svou sněmoven s první sněmovnou aristokratickou, právo rozpuštění volené sněmovny panovníkem i zásadu ministerské odpovědnosti. V jiných bodech se naopak přimkly k domácím stavovským poměrům, takže nemohou být označeny za nesamostatné kopie Charty. Na rozdíl od ní obsahují přitěžující formy pro změnu ústavy a zpravidla nejsou dány jednostranně panovníkem, ale dohodnuty s tradičními společenskými stavy.⁷³

Impulesem ke skutečným změnám v ústavním systému nebyla ani revoluce 1848, která podobně jako v Rakousku nedokázala čelit silnému reakcionismu. Na základě voleb v členských státech Německého spolku se v květnu 1848 sešlo ve frankfurtském *Paulskirche* ústavodárné národní shromáždění (*Deutsche Verfassunggebende Nationalversammlung*).

⁷¹ Vedoucí postavení Rakouska v Německém spolku bylo potvrzeno i po revoluci 1848. Máme zde na mysli tzv. olomoucké punktace z 29. listopadu 1850. Vývoj mezinárodního práva veřejného však vedl k prosazení myšlenky rovnosti v právech a povinnostech členů mezinárodních organizací, jež vylučuje jak ujednání, podle kterého bude dominovat mezinárodní organizaci jeden stát, tak situaci, aby se jeden stát vzdal svého dominantního postavení ve prospěch státu jiného (Tamtéž, s. 211).

⁷² Balík, S., Balík, S. ml.: *Texty*, s. 217–218; Hoke, Rudolf: *Österreichische und deutsche Rechtsgeschichte*. Wien, Köln, Weimar, 1996², s. 295–298.

⁷³ Jellinek, G.: *Všeobecná státověda*, s. 558–561. Do roku 1820 byly zavedeny ústavy ve 13 německých státech: v devíti z nich staré stavovské, ve čtyřech nové s lidovým zastupitelstvem. Nassavsko dostalo stavovskou ústavu již v roce 1814, z roku 1816 pochází ústavy pro Schaumburg-Lippe, Schwarzburg-Rudolstadt, Waldeck a Weimar, z roku 1818 pro Hildburghausen a Liechtenstein, z roku 1819 pro Hannover, z roku 1820 pro Brunšvicko. Ústavy francouzského typu obdržely Bavorsko (1818), Bádensko (1818), Württembersko (1819) a Hessen-Darmstadtsko (1820). Citováno dle Kadlec, K.: *Dějiny*, s. 384.

Zasedalo v něm 585 poslanců pocházejících převážně z prostředí liberálního měšťanstva (*Honoratiorenparlament*) či duševní elity jednotlivých spolkových zemí (*Professorenparlament*). Sněm se postavil za stanovisko suverenity lidu a dosadil rakouského arcivévodu Jana za říšského správce. Tyto kroky byly 12. července 1848 uznány spolkovým shromážděním Německého spolku, který přestal existovat a ustoupil novému spolkovému státu. Do konce roku přijalo národní shromáždění katalog základních práv německého národa a 27. března 1849 dokonce ústavu německé říše (tzv. frankfurtská ústava).⁷⁴

Ta byla organizována jako spolkový stát se suverénní mocí. Omezeny naopak zůstaly členské státy, jimž nepříslušelo právo samostatných mezinárodních styků s cizinou. Říšský sněm měl dvě komory: sněmovnu států (*Staatenhaus*) složenou rovným dílem ze zástupců vlád a národních zastupitelstev příslušných států a sněmovnu lidu (*Volkshaus*) volenou podle všeobecného, přímého a tajného volebního práva. Císař disponoval jen suspenzivním vetem.⁷⁵

Den po schválení ústavy (28. března 1849) zvolilo shromáždění německým císařem pruského krále Friedricha Viléma IV. Ten však nabízené křeslo odmítl pro nedostatek monarchistické legitimacy (... *Einen Kaisertum, das sich auf die Wahl durch die Nationalversammlung gründete, mangelte daher in den Augen des preußischen Königs die monarchistische Legitimität*), čímž předznamenal pád porevolučního uspořádání. Parlament se stal po odvolání zástupců Rakouska a Pruska kusým (*Rumpfparlament*). Po přechodu do Stuttgartu jej koncem června 1849 rozehnala württemberská vláda. V květnu 1851 byl obnoven Německý spolek a nastala doba nové reakce. Spolkové shromáždění se již v létě prohlásilo oprávněným i povinným pečovat o vnitřní pokoj a pořádek ve všech členských státech a přispívat k obecné bezpečnosti spolku. Skoro všude byly jednostrannými akty panovníků rušeny ústavní vymoženosti obyvatelstva z revolučních let 1848 a 1849, zvláště demokratické volební zákony.⁷⁶

Poslední mezník ústavněprávního vývoje před sjednocením státu, jemuž zde budeme věnovat alespoň rámcovou pozornost, představuje ústava Severoněmeckého spolku (*Norddeutschen Bund*), následovníka Německého bundu zaniklého po prusko-rakouské válce (1866). Konstituce byla přijata 16. dubna 1867 s působností od prvního července téhož roku. Naproti svému předchůdci byl nový spolek mnohem důsledněji federačním útvarem s omezenou suverenitou členských států, zvláště pak v mezinárodních stycích. Vládu vykonávalo spolkové prezidium a spolková rada utvořená ze zástupců spolkových vlád. Moc

⁷⁴ Hoke, R.: *Österreichische und deutsche Rechtsgeschichte*, s. 334, 337; Katalogu práv dominovala široká paleta liberálních práv svobody jednotlivce, ochrana práv menšin (*nicht deutschen redende Volksstämme Deutschlands*), institucionální garance oddělení mocí ve státě, stejně jako nezávislost justice či veřejnost a ústnost civilního i trestního procesu (Tamtéž, s. 339).

⁷⁵ Kadlec, K.: *Dějiny*, s. 389.

⁷⁶ Hoke, R.: *Österreichische und deutsche Rechtsgeschichte*, s. 339–341.

zákonodárni náležela spolkové radě a říšskému sněmu volenému na základě všeobecného, přímého a tajného hlasovacího práva.⁷⁷

3.3. Ústavní vývoj na německém teritoriu v letech 1871–1918

Ústavněprávní vývoj po sjednocení Německa se počíná psát rokem 1871, kdy je přijata (16. dubna) konstituce císařství.⁷⁸ Literatura hovoří o *hotch-potch constitution* sloužící především zájmům, jež sledoval kancléř Bismarck.⁷⁹ Ústava, vycházející z listiny Severoněmeckého spolku z roku 1867, omezovala postavení Reichstagu na schvalování zákonů v oblasti finančních výdajů státu a zaváděla odpovědnost kancléře, aniž blíže adresovala vůči komu je jí povinován. Celkem nasnadě se jeví závěr, že to nebyl Reichstag, který měl mnohem více charakter trpěné komory, než orgánu způsobilého promlouvat do postavení kancléře. Hlasoval-li proti kancléři, ten nebyl povinen odstoupit, ale následovalo (z dnešního pohledu nelogicky) rozpuštění Reichstagu.

Ústava zaváděla zdánlivý federalismus, který měl kosmeticky upravovat reálnou hegemonii Pruska.⁸⁰ Německá říše byla spolkovým státem sestávajícím z 25 zemí, z toho 22 dědičných monarchií a tří svobodných měst – Hamburku, Brém a Lübecku.⁸¹ Země, které přežily rok 1866 prakticky tvořily pokorné pruské državy. Státy na jih od řeky Mohanu, zvláště Bavorsko, před akceptací jednotné Říše v roce 1871 poměrně vzpurně vyjednávaly v otázkách vlastní nezávislosti, avšak jejich snaha byla poněkud vzdálená mocenské realitě doby. Za svoji existenci vděčily především ochraně ze strany rakouské monarchie a Francie. V dané chvíli však s podporou tradičních protektorů nemohly počítat a bylo jen na Bismarckově rozhodnutí, nakolik jim dopřeje alespoň relativní nezávislost. Zkušený kancléř si dokázal spočítat, že absolutní zničení těchto států nepřinese nic jiného než vlnu radikálního nacionalismu směřovaného k izolaci pruského krále. Naopak předstíraná existence „lokálních panovníků“ pomůže zastříti realitu pruské hegemonie a vojenské síly v jednotném státě.⁸²

Výsledek byl takový, že jen v císařské provincii (*imperial province*) Alsasku – Lotrinsku byla od samého počátku vykonávána přímá státní suverenita odpovídající pojetí klasického unitarismu. Této oblasti nebyla až do roku 1918 poskytnuta jakákoli (byť zdánlivá)

⁷⁷ Kadlec, K.: *Dějiny*, s. 392.

⁷⁸ *Gesetz betreffend die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871 (Bismarcksche Reichsverfassung)*. Plné znění přístupno on-line na <www.documentarchiv.de> [citováno ze dne 15. 10. 2009].

⁷⁹ Jak píše k motivům kancléřova jednání Max Weber, *Bismarck had done this for exclusively demagogic reasons as part of his Caesaristic struggle against the obstinate bourgeoisie of the time* (Wehler, Hans Ulrich: *The German Empire 1871–1918*. Oxford, 1985, s. 53).

⁸⁰ Taylor, Alan John: *The Course of German History: A Survey of the Development of German History Since 1815*. New York, 2001², s. 131.

⁸¹ Hoke, R.: *Österreichische und deutsche Rechtsgeschichte*, s. 420.

⁸² Taylor, A. J.: *The Course*, s. 132–133.

forma autonomie či vlastní suverenity v rámci struktury císařství. S ohledem na anexi území po vítězné válce proti Francii, však takový postup zřejmě ani nepřicházel v úvahu. Snahy o integraci obyvatelstva do Říše se setkaly s neúspěchem, naopak rostla nespokojenost se stávajícím uspořádáním a volání po návratu území Francii. Ta se také s anexí nikdy nesmířila, Alsasko – Lotrinsko nadále považovala za součást vlastního národního státu a po vítězné válce prosadila versailleskou smlouvou revizi územního uspořádání tak, jak odpovídalo situaci před rokem 1871. Na federální úrovni byly státy reprezentovány Spolkovou radou (*Bundesrath*), v níž vůdčí role patřila Prusku.⁸³ Bismarck se netajil názorem, že zasedání Bundesrathu považuje za setkání pruských ministrů na národní úrovni, doplněné o účast vládních představitelů ostatních států.⁸⁴

Klíčovou roli v systému nicméně sehrával sám říšský kancléř, který zastával jak post pruského ministerského předsedy, tak ministra zahraničí. Bismarck dlouhou dobu úspěšně bránil jakémukoli rozšiřování parlamentního vlivu, zvláště tam, kde měl tendence k prosazování unifikace státu. V těchto snahách mu v celku nahrávalo právní postavení sněmu, které bylo oslabeno prostou skutečností rozpustitelnosti, již Bundestag vlastním úsilím prakticky nemohl ovlivnit.⁸⁵ S ohledem na tyto souvislosti si lze klást otázku, nakolik odpovídá realitě klasické označení konstituční monarchie.⁸⁶ Na odpověď přitom zdaleka nelze usuzovat jen z formální existence ústavy, mnohem více napovídá její obsah a především společenská realita ve státě. S výhodou znalosti dalšího vývoje lze Bismarckovu říši nejnázne chápat jako první krok k parlamentnímu státu, který však svými kořeny nadále vězel v systému, jehož základy evropské vládcové nastavili na kongresu ve Vídni po pádu Napoleona Bonaparta. Ústava představovala nevyhnutelný ústupek liberálním požadavkům buržoazie, aniž však narušovala tradiční předpoklady vlády pevné ruky. Politický systém byl nadále autokratický a semiabsolutistický (*semiabsolutic sham constitutionalism*).⁸⁷

Po Bismarckově propuštění v roce 1890 ztratila mocenská pyramida svoji skutečnou hlavu, jejímž potřebám byly přizpůsobeny poměry ve státě. Mocenské vakuum se stalo

⁸³ Jednotlivé státy si mezi sebe v Radě rozdělili 58 hlasů: Prusko 17 hlasů, Bavorsko 6, Sasko a Württembersko 4, Bádensko a Hesensko 3, Meklenbursko a Brunšvik po 2, ostatní po jednom hlase (viz článek 6 ústavy 1871).

⁸⁴ Spolková rada, stojící císaři po boku, pokračovala v tradici Spolkového sněmu Německého spolku. Zasedali v ní zástupci panovníků a tří svobodných měst, podle toho tedy nová říše byla opět svazem panovníků, stejně jako v roce 1815 Německý spolek.

⁸⁵ Jak chytře poznamenal k pozici politických těles již Thomas Hobbes: *For if there be a right in any else to dissolve them, there is a right also to controle them, and consequently to control their controlings* (Hobbes, Thomas: *Leviathan*. [s.l.], 2008, s. 185).

⁸⁶ V tomto směru zajímavý názor prezentuje Kadlec (*Dějiny*, s. 393), který z formální mocenské hegemonie Spolkové rady (zdroj veškeré říšské moci) dovozuje závěr o suverenitě náležející kolektivnímu orgánu, jež pojmově vylučuje monarchistické zřízení, avšak dává tušit uspořádání republikánské (aristokratická republika).

⁸⁷ Wehler, H. U.: *The German Empire*, s. 52–55.

příležitostí pro řadu společenských sil, jak posílit své stávající postavení v rámci struktur císařství. Výsledkem byl „zig-zag course“ německé politiky, která zjevně postrádala respektované mocenské centrum, na něž navykla za léta Bismarckova vládnutí. O jeho vytvoření se pokusil především mladý pruský král Vilém II., hodlající vykonávat společně funkci císaře i kancléře. Tyto snahy stály u zrodu „osobního režimu císaře“, který postrádal relevantní ústavní základ a vytvářel iluzi plnohodnotného monarchy starých časů.⁸⁸ Představoval formu panování, kde na císaře působily vzájemně soupeřící mocenské skupiny usilující o vliv na politický kurz státu. Byli to zástupci nejvlivnějších zájmových svazů nebo také jednotlivé silné osobnosti, jako například státní sekretář pro námořnictvo von Tirpitz nebo později za války šéf generálního štábu Ludendorff.⁸⁹

Za vnější hrou na konstituční monarchii se ukrývala zásadní dilemata režimu, tenze mezi rychlým ekonomickým a společenským vývojem k průmyslové společnosti na straně jedné a zděděnou, petrifikovanou politickou strukturou na straně druhé. Základní překážku modernizace představovaly politické a ekonomické zájmy tradičních elit, jež lpěly na zachování *statu quo*, ačkoli potřeby posilující buržoazie mohly najít své vyjádření jen a pouze v klasickém, fungujícím systému parlamentarismu. Wilhelminismus se stal značkou pro politiku vlivných nátlakových skupin, režim quasi-autonomních institucí bez reálné politické odpovědnosti svých představitelů. Koncepce „národního císaře“ jako arbitra společenských rozporů ztroskotala v realitě slabé figury na hliněném piedestalu mocenských prerogativ, které dávno neodpovídaly soudobému vývoji ve státě.⁹⁰ Vilémovy groteskně staromódní, romantické představy o panovnické roli, nacházely své naplnění v okázalosti a vojenské honosnosti, přehlídkách a manévrech, jež v německé společnosti vyvolávaly křiklavé přeceňování vojenského stavu a získaly říši pověst bašty militarismu. Císařova záliba ve vojenství přinesla vojenskému stavu špičkové postavení v hodnotovém žebříčku, jaké neměl nikde na světě. Vojenská služba byla hodnocena jako „škola národa“. Kdo sloužil, měl ve společnosti větší váhu, kdo chtěl postupovat ve své profesní kariéře, musel být přirozeně záložním důstojníkem. Není divu, že německá společnost, krmená válečnou propagandou o úspěších armády, nebyla schopna pochopit válečnou porážku a s ohledem na podsouvané informace i léta budovaný vojenský duch, snadno uvěřila, že stranická politická reprezentace vrazila bojující armádě „dýku do zad.“ (*Dolchstoßlegende*)⁹¹

⁸⁸ Tamtéž, s. 62–63.

⁸⁹ Müller, H. a kol.: *Dějiny*, s. 199.

⁹⁰ Wehler, H. U.: *The German Empire*, s. 64.

⁹¹ Müller, H. a kol.: *Dějiny*, s. 201, 206; k tzv. *Dolchstoßlegende* viz podrobněji např. Moravcová, D.: *Výmarská republika*, s. 211–212.

Pokud autoritám císařství chyběl respekt k ústavě během relativně klidných let budování německého velmocenského postavení, pak válečný stav představoval ideální základnu pro porušování a ignoraci ústavněprávních pravidel. Tyto mimoústavní nebo protiústavní postupy byly zdůvodňovány mimořádnými podmínkami a bagatelizovány jako triviální s ohledem na cíl vítězné války. Formální snahy dovolat se ústavnosti byly snadno neutralizovány námitkami patriotismu a jednoty národy. Ve jménu těchto hodnot se zároveň potlačovaly jakékoli tendence k federalismu či dokonce partikularismu. Tento postup našel velkého zastání mezi těmi teoretiky, kteří dlouhodobě usilovali o prolomení faktického dualismu mezi Říší a Pruskem a plédovali pro unitární stát. Máme na mysli zejména budoucího tvůrce výmarské ústavy Huga Preuße, ale také Heinricha Triepela či Gerharda Anschütze. K vnějším projevům válečného státu tak patřilo drastické omezování či rušení základních práv, ať již garantovaných zemskými ústavami nebo říšskými zákony. Jednalo se například o svobodu pohybu, shromažďování a sdružování, svobodu tisku nebo soukromí posílaných zpráv. Tyto kroky sice doktrína komentovala, její kritika však byla mnohem více směřována proti organizačnímu zmatku ve státě, spojenému s konfuzí pravomocí jednotlivých orgánů. Teoretici státu a práva angažovaní v tzv. buržoazním pacifistickém hnutí (Walther Schücking, Hans Wehberg) požívali jen marginálního vlivu. Wehberg skončil již v roce 1914 na pozici editora v *Zeitschrift für Völkerrecht* a bylo mu bráněno v jakékoli politické aktivitě, tentýž rok hrozilo zatčení rakouskému teoretikovi trestního a mezinárodního práva Heinrichu Lammaschovi.⁹²

Nejdůležitější pro ústavní pořádek jako celek byl § 3 zmocňovacího zákona z 4. srpna 1914, který zavedl prozatímní diktátorský režim. Dolní komora parlamentu se vzdala své zákonodárné autority, čímž byla uvolněna cesta k rozsáhlé legislativní akci výkonné moci dopadající do všech oblastí válečné ekonomiky státu. Doktrína interpretovala tento vývoj za války i po jejím skončení jako odchylku od klasického pojetí práva, nikoli již jako začátek nové éry. Převažující názor se odvolával na příslovečné *inter arma silent leges* a *necessitatis frangit legem*. Zachování parlamentarismu bylo považováno za sekundární, naopak obdaření výkonné moci dalekosáhlými pravomocemi za nevyhnutelný, s ohledem na okolnosti vhodný postup. Kacléř Bethmann-Holwegg ještě v roce 1914 pravil, že „výjimečný stav nezná zákon“. Realita však byla jiná. Právě naopak platila potřeba masivní zákonodárné mašinerie, již mohla v praxi mnohem lépe naplňovat vláda než sněm, jehož procesní pravidla předpokládala složité hledání konsenzu o každé jednotlivé věci. Na formální argumentaci, že parlament nemůže oslabit vlastní postavení běžným zákonem nebyl brán zřetel.⁹³

⁹² Stolleis, Michael: *A History of Public Law in Germany*. Oxford 2004, s. 25–30.

⁹³ Tamtéž.

V průběhu války však stejně docházelo k faktickému posunu ve prospěch Reichstagu, který suverénně rozhodoval v daňových otázkách a o státním rozpočtu. Friedrich Naumann, jinak zastánce konstituční monarchie, dokonce rozvíjel myšlenky o císaři v národním státu – republice (*Volksstaat*). Každopádně postavení císaře se v průběhu války soustavně oslabovalo. Vrcholem tohoto procesu bylo faktické předání vojenských pravomocí OHL po jejím vytvoření v roce 1916. Do jisté míry šlo jen o pokračování eroze císařského majestátu, který započala aférou *Daily Telegraph* v roce 1908. Vilémovo interview s britským důstojníkem při soukromé dovolené v Anglii bylo uveřejněno 28. října 1908 v britských novinách *Daily Telegraph* a vyvolalo mohutnou krizi monarchistického systému. Císař zdůrazňoval své trvalé úsilí o přátelské vztahy s Británií, v němž byl však v Německu téměř osamocen. Vyzbrojení německého námořnictva není namířeno proti Velké Británii, ale na ochranu německého obchodu. Anglie měla být ráda, že se v budoucnu bude moci opřít při svém podnikání ve východní Asii o pomoc německé flotily. Císařova snaha získat přízeň Anglie byla uvítána výsměchem a odbyta jako neupřímná. O nic menší rozhořčení však nastalo v samotném Německu, neboť císař se prohlašoval za jediného odpovědného vůdce německé politiky.⁹⁴

Svémi naivně upřímnými odhaleními a zčásti i samolibou netaktností způsobil újmu na vážnosti Říše a německé monarchie. Dokonce konzervativní strany požadovaly, aby se císař v budoucnu držel zpátky a rozloučil se s „osobním režimem“. SPD a Svobodomyšlní (*Freisinnige Partei*) se pokusili využít období kritiky ke změně ústavy, ale k prosazení parlamentního systému podle západoevropského vzoru ještě nedozrál čas. Další významné snahy o revizi ústavněprávních základů státu datujeme až ke konci března 1917. K diskutovaným problémům patřily otázky odpovědnosti vlády parlamentu, jednotného hlasovacího práva v Říši a jednotlivých zemích, omezení role císaře při jmenování úředníků, pravomoc Reichstagu při potvrzování uzavřených mírových smluv či zahrnutí katalogu lidských práv do textu ústavy. Nutno říci, že takto strukturované cíle možné ústavní reformy sahaly daleko za rámec, v němž se pohybovala stávající konstituce, a představovaly spíše důvod pro přijetí zcela nové listiny. Totožný závěr přitom platí i pro výše zmíněnou vizi *Volksstaatu* Friedricha Naumanna.⁹⁵

Změna ústavy z 28. října 1918, zavádějící konečně princip důvěry v kancléře ze strany Říšského sněmu, byla pozdní snahou o udržení mocenských pozic „reformou shora“. Listopadová revoluce nastavila nový kurz vývoje státu směrem k parlamentní republice, nepobrala však dostatek sil k celospolečenské očistě od vlivných skupin staré éry císařství.

⁹⁴ Tamtéž.

⁹⁵ Tamtéž.

Tyto struktury pak usilovaly po celou dobu existence republiky o návrat „pevné ruky“ a rozvrat nového státoprávního řádu.

3.4. Hugo Preuß a tvorba Výmarské ústavy

Již v průběhu války se němečtí profesori státního práva vážně zabývali otázkami přechodu k parlamentnímu systému vlády. Teoretici, kteří se účastnili této debaty, představovali převážně zastánce parlamentarizace (Anschütz, Triepel, Preuß, Jacobi, Stier-Somlo a další). Poměrně vlivného postavení se však dostávalo i Erichu Kaufmannovi, jehož postoje byly v této době stále nacionalistické a monarchistické. Mezi léty 1915–1919 nabízel Max Weber pravidelné komentáře k domácím i zahraničním politickým událostem, v nichž obhajoval význam vlády závislé na důvěře parlamentní většiny a prosazoval přímou volbu budoucího říšského prezidenta lidem, stejně jako reformu volebního práva. Zájem o řešení ústavněprávní materie nabývá na síle po vyhlášení republiky a zvláště pak po svolání ústavodárného shromáždění do Výmaru po lednových volbách roku 1919. Paralela s „*professors parliament*“ roku 1848 se nekonala, a proto se jevílo zřejmým, že postavení autorit státního práva nabude na významu. Ti si toho byli dobře vědomi a aktivně vytvářeli vlastní soukromé návrhy ústavněprávního uspořádání státu.⁹⁶

Nejvýznamnější pozice z nich dosáhl Hugo Preuß (1860 – 1925), berlínský profesor státního práva, buržoazní levicově zaměřený liberál se zkušenostmi z komunální politiky. Po pádu monarchie je v listopadu 1918 jmenován státním sekretářem na ministerstvu vnitra a dostává se mu plné zodpovědnosti za přípravu prací na nové ústavě německého státu. Zvláště nacionalistické kruhy nad touto volbou nikterak nejásaly. Měly v poměrně živé paměti Preußovy myšlenky publikované v roce 1915 v knize *Das deutsche Volk und die Politik*, v níž profesor otevřeně polemizoval s autoritářskou formou státu (*Obrigkeitsstaat*) a plédoval pro její nahrazení republikánským zřízením (*Volksstaat*). Jejich obavy nebyly zcela nepochopitelné. Preußovy představy o státě se utvářely na berlínské *Handelshochschule*, soukromé škole založené berlínskými obchodníky. Jednalo se o instituci městské liberální buržoazie, tedy společenské třídy, s níž se Preuß cítil těsně svázán. Zde také dospěl ke svému dlouholetému vědeckému a politickému zájmu, který se týkal otázek samosprávy svobodného občanstva.⁹⁷

Preuß razantně útočil na vžitá dogmata o suverenitě státu v autoritativním pojetí, již považoval za relikv monarchisticko – byrokratického státu. Zvláště postrádal prostor pro

⁹⁶ Stier-Somlo, Fritz: *Die Vereinigten Staaten von Deutschland: Ein Entwurf mit Begründung*. Tübingen 1919, passim

⁹⁷ Schoenberger, Christoph. *Hugo Preuss*. In Jacobsen, Arthur – Schlink, Bernhard: *Weimar: A Jurisprudence in Crisis*. London 2002, s. 110–111.

politickou participaci společnosti (*participation of society from below*), která pro něj společně se zeměmi a státem jako celkem představovala jednu z úrovní republiky ve smyslu *Volkstaatu*. Věřil, že občané mohou vytvářet vlastní organizaci v místních samosprávných komunitách, jejichž doplňkem je stávající organizace zemská a státní. S touto teorií, vycházející ideově z *Genossenschaftslehre* Otto von Gierkeho, spojoval jednak revizi postavení střední vrstvy a také zánik malých, života neschopných dynastických státeků, stejně jako rozpad Pruska do několika středně velkých *Länder*. Výrazně se vymezil proti legálnímu pozitivismu 19. století v podání Paula Labanda, který relativizoval Reichstag vilémovského Německa na bezvýznamné formální omezení základů státní moci, která pevně spočívá v rukou nevolené byrokracie. Shodně s Gierkem zdůrazňoval naopak zásadní význam tohoto tělesa zajišťujícího způsob participace občanského živlu na správě věcí veřejných v nejširším slova smyslu. Nedostatky však shledával v jeho omezených pravomocích ve vztahu k vládě, což sice politickým stranám umožňovalo setrvávat na ideologicky vyhraněných postojích, zároveň však oslabovalo jejich schopnost ke kompromisům a odpovědnosti za stát.⁹⁸

Takto formulované představy nicméně mohly být jen ztěží převedeny do řeči ústavních norem. Práce na ústavě od konce listopadu 1918 do poloviny ledna 1919 vedly k postupné změně Preußovy koncepce státu. První návrh zveřejněný 3. ledna 1919 počítal s decentralizovaným unitárním státem se 14 zeměmi a dvěma *Austrian Länder*; obešel se bez široce formulovaného katalogu práv, včetně absence úpravy vztahu státu a církve. Nejvyšší soud povolával k rozhodování sporů mezi Říší a zeměmi. Revidovaná verze publikovaná v říšském věstníku (*Reichsanzeiger*) 20. ledna 1919 významně rozšiřovala katalog základních práv, garantovala autonomii církvi a významně mírnila původní návrhy na reorganizaci říše. Například Erich Kaufmann energicky obhajoval zachování Pruska, ačkoli v této době stejně jako Preuß brojil proti federalismu, který považoval za prvek, jenž není způsobilý k ničemu jinému, než oslabit Říší. Jejich představa o fungování unitárního státu však již byla odlišná. Kaufmann hájil východisko o silné národní politice realizované suverénní Říší s dominancí Pruska, naproti tomu Preuß vycházel ze svého konceptu decentralizovaného unitarismu spojeného s širokou demokratickou participací nejširších vrstev společnosti. Kaufmann se přitom netajil nikterak kritickým názorem na Preuße, který podle něj nikdy nepochopil, co je ve skutečnosti „stát“, vycházel z naivních představ a nebyl ničím víc, než „*angry municipal politician who, never having done any work for the state, but has now been appointed directly to a high-ranking Reich post*“. Výsledkem bylo, že přípravný *Staatenausschuß* změnil unitární model zpět na federativní uspořádání se zachovaným postavením Pruska, což

⁹⁸ Tamtéž, s. 111–113.

Kaufmann pociťoval jako významnou satisfakci a označoval za „fantastický pokrok směrem k unitárnímu modelu státu“.⁹⁹

Úvahy ohledně uspořádání vztahu *Länder – Staat* patřily skutečně k jádru disputací nad novou ústavní koncepcí státu. Navazovaly tak na diskuze provázející existenci císařství prakticky od jeho vzniku až do konce 19. století. Od počátku přitom bylo jasné, že v nové republice nepřichází v úvahu prosazení ideje, kdysi navrhované Maxem von Seydlem, o federaci suverénních států (zemí). Výjimku v tomto směru představovaly snad jen některé snahy v Bavorsku (Nawiasky), které sledovaly stejné postavení zemí jako Říše založené na konstrukci tříčlankové federace.¹⁰⁰ Již ve svém memorandu k prvnímu návrhu ústavy Pruska psal, že uplatnění suverenity lidu je omezováno existencí Bundesratu. Navrhoval jej přeměnit na *Staatenhaus*, tedy horní komoru parlamentu, jejíž postavení mělo být obdobné americkému senátu. Zároveň počítal s parcelací Pruska do několika menších správních celků.¹⁰¹ Poté, co tato představa prosákla do tisku, zvedla se vůči ní četná opozice v jednotlivých zemích, které následně úspěšně lobbovaly za zachování *statu quo*. Nově vytvořený Reichsrat tak v zásadě odpovídal konstrukci císařské spolkové rady. Jeho členy delegovaly jednotlivé zemské vlády, které byly rovněž oprávněny udílet závazné instrukce. Na rozdíl od Bundesratu, postrádala nově koncipovaná komora soudní pravomoci. Legislativní funkce byly omezeny na suspenzivní veto zákona přijatého Reichstagem.¹⁰² S ohledem na výše uvedené lze za ilustrativní považovat komentář Carla Schmitta, který hovoří o „*federal state without an associative (bündisch) foundation*“. Jeho zrod přitom nebyl dán jednotou dílčích zemí, ale politickým rozhodnutím národního shromáždění pro tento typ uspořádání, prakticky vedle zachovalé zemské struktury.

V řadě jiných záležitostí se však Prusův koncept shodoval s představami publikovanými v protinávru vypracovaném Heinrichem Triagelem, Friedrichem Lusenským či již zmiňovaným Erichem Kaufmannem. Především se jednalo o nadále oddělený koncept kancléře a prezidenta, stejně jako o ustavení prezidenta ve všeobecných přímých volbách. Tato konstrukce quasimonarchistické protiváhy parlamentu přitom zdaleka neodpovídala převažujícímu názoru o běžné či přirozené podobě parlamentní formy vlády. Naopak nasvědčovala nedůvěře k politickému stranictví a poměrně značné náchylnosti pokračovat v tradicích známých z éry císařského Německa. Určující přitom byla víra, že „*Ersatzkaiser*“

⁹⁹ Stolleis, M.: *A History*, s. 53–57.

¹⁰⁰ Nawiasky, H.: *Der Bundesstaat als Rechtsbegriff*. Tübingen 1920, passim

¹⁰¹ Prakticky stejný názor zastával další apologeta unitarismu Gerhard Anschütz, který psal, že „*the Prussian problem, as things stand, can be solved only in the sense of dissolution, of breaking the Prussian state into those of its parts which as closer historical-organic (regional, ethnic or economic) units are suited for becoming politically independent*“ (Caldwell, Peter: *Popular Sovereignty and the Crisis of German Constitutional Law: The Theory & Practice of Weimar Constitutionalism*. Durham 1997, s. 70).

¹⁰² Tamtéž, s. 69–70.

volený lidmi bude ze své podstaty nad politickými stranami, povede stát a vybaven mimořádnými pravomocemi ztělesní rozhodující sílu, jež vyvede stát z případně nastalé krize. Nutno říci, že Preuß se k pozici silného prezidenta přiklonil především pod vlivem Maxe Webera, přičemž z jeho pohledu byl vnímán především jako prostředek proti egoismu či sobeckosti (*egotism*) jednotlivých *Länder*. K prosazenému uspořádání vztahu země – stát neměl Preuß přílišnou důvěru, resp. těžce nesl selhání svého vlastního konceptu. Podobně zakotvení základních práv považoval ve skutečně demokratické společnosti za nadbytečné a obával se zbytečně dalekosáhlých debat nad touto částí ústavněprávní materie.¹⁰³

Je poněkud paradoxní, že Preuß, který během války kritizoval ústavní systém císařství, ve svém návrhu ústavy dospěl k takovému mocenskému uspořádání, které se v zásadě jeví jako dědictví minulého režimu. Jeho systém byl jednostranně zacílen na oslabení Reichstagu, aniž nabízel jakékoli praktické zábrany proti nebezpečí autoritativní vlády prezidenta. Podcenění role politických stran pak snad s nečetnými výjimkami (Gustav Radbruch, Hans Kelsen) patřilo k běžnému koloritu dobové teorie parlamentarismu. Výchozí přitom byla představa o demokracii spolupráce (*cooperative democracy*), jejímž jádrem byl pohled na demokratické zřízení jako jednotu lidu (*unity of the people*), nikoli jako na systém k řádnému řešení společensko – politických konfliktů na principu rozhodování většiny.¹⁰⁴ Tento přístup se později ukázal jako nepoužitelný pro praxi, zároveň však neexistovala věrohodná či společensky přijatelná varianta jeho nahrazení. Politické strany, navyklé na zastávání ideově vyhraněných stanovisek za císařství, nedokázaly překonat vzájemné rozpory a dostat své roli rozhodujícího hybatele směřování státu. Její převzetí prezidentem bylo řešením nevhodným, zcela ignorujícím potřebu reálné, nikoli jen ústavně – formální dělby moci ve státě. Jako takové stálo u zrodu nedemokratické politiky partikulárních zájmů, která později přispěla k destrukci republiky a nástupu nacionálně socialistického panství, jež potřebou práva již zcela nepokrytě pohrdalo.

3.5. Shrnutí

Historie ústavněprávního vývoje, tak jak jsme ji nastínili výše, je především ilustrací různorodého přístupu k moci i občanovi ve vybraných státech. Jestliže se v Anglii (byť s četnými turbulencemi) vyvíjel parlamentní systém od vrcholného středověku, aby se definitivně prosadil po *Glorious Revolution*, pak Francouzi museli vyčkat na etablování parlamentních institucí ještě o století déle, kdy dal revoluční kvas dočasně zapomenout na

¹⁰³ Stolleis, M.: *A History*, s. 58.

¹⁰⁴ Schoenberger, Ch.: *Hugo Preuss*, s. 114.

zavedené pořádky ve státě. Zcela mimo tyto vývojové proudy stanulo roztržité Německo i habsbursko – lotrinská monarchie. Snahy o liberalizaci v revolučním roce 1848 neuspěly, ba právě naopak vyvolaly novou vlnu reakce a upevnění absolutistického systému vlády, jehož kořeny nacházíme kdesi v jednacích salonech Vídeňského kongresu. Není tedy divu, že jak frankfurtská ústava v Německu, tak kroměřížská osnova v monarchii, představovaly paradoxní vrchol ústavněprávního vývoje, byť nikdy nevstoupily v platnost.

Po sjednocení Německa zůstala pozice Reichstagu omezena na úzkou legislativní akci. Vůči ostatním mocenským strukturám, zvláště pak kancléři, sehrával krajně nedůstojnou roli, jež plně vyhovovala potřebám Bismarckova praktického vládnutí. K přílišným změnám nedošlo ani po jeho pádu, kdy se mocenským hegemonem pokusil stát mladý císař. Wilhelminismus zavedl politiku osobní neodpovědnosti a vlivu nátlakových skupin, stejně jako vojenské okázalosti a národní hrdosti. Představa císaře jako arbitra společenských vztahů pak významně ovlivnila koncepci Výmarské ústavy, jejíž tvůrci jí čelili utkvělým představám o hrozící diktatuře parlamentu. Dlouholetá marginalizace sněmu po vzniku republiky prakticky zamezila převzetí odpovědnosti za stát politickými stranami. Ty se nestaly „nervovým systémem“ nového uspořádání a ještě více tak usnadňovaly pozici hlavy státu, ne bezdůvodně nazývanou „náhradní císař“.

4. K otázkám kontinuity a diskontinuity německého práva a státu

4.1. Výchozí poznámky

Na úvod tohoto výkladu nutno vyřešit některé teoretické otázky kontinuity, resp. diskontinuity v právu. Základem je pochopení skutečnosti, že určitá právní norma zůstává po svém vzniku právem určitého státu. Její bytí (existence) je vázána na tento stát, tedy trvá nejdéle do té doby, dokud nezanikne identita státu, jehož je právem. Zanikne – li identita státu a nastoupí – li po něm stát nový, vzniká velmi složitá otázka sukcese státu, s níž bezprostředně souvisí otázky kontinuity, resp. diskontinuity práva. V zásadě přitom převládá princip kontinuity práva. Výjimkou byla v tomto ohledu říjnová revoluce roku 1917 v Rusku, po které tehdejší RSFSR naráz zrušil všechno dosavadní, tj. předrevoluční právo. Nicméně pravidlem, odůvodněným praktickými potřebami, bývá, že nový stát převezme, s výjimkami a nebo bez nich, právo státu dosavadního a učiní je právem svým. Teprve poté je začne měnit či adaptovat. Tento závěr přitom zpravidla platí i při diskontinuitě státu. I za těchto okolností je prakticky vyloučené, aby a v menší či větší míře, delší či kratší dobu, nedocházelo ke kontinuitě práva.

V případě kontinuity práva v novém státu, který nastoupil po státu dosavadním a převzal (recipoval) jeho právo, dochází k trvání, resp. přetrvávání, práva vzniklého ve státě zaniklém, jako práva státu nového. Specifickým případem diskontinuity práva je společenská (sociální) revoluce, a to revoluce vítězná, která zachovává kontinuitu státu, ale nepřevzme jeho právo. Tyto případy jsou vzácné, bezpochyby nepraktické, ale nikoli nemyslitelné. Kořeny této problematiky nicméně tkví v povaze revoluce samé. Z hlediska platného práva, tedy *de lege lata*, je tato *per definitionem* protiprávní, a přesto může v případě vítězství vytvořit právo. Toto dilema skvěle vyjadřuje stará německá prűpovídka, podle níž je zdařilá revoluce hrdinský čin, v opačném případě velezrada (*Gelingt es, ist es Heldentat, mißlingt es, ist es Hochverrat*). Teoretické řešení problému se nejspíše podává z učení o normativní síle skutečnosti, která vyvrací klasickou poučku, že *ius ex iure oritur*.¹⁰⁵

Státoprávní teorie a soudní systém akceptovaly výmarskou ústavu jako platný právní předpis v technicko-právním smyslu. Ustavení národního shromáždění ve všeobecných volbách bylo nazíráno jako učebnicová ukázka normotvorné síly revoluce a plně koincidovalo s Jellinekovou teorií normativní síly skutečnosti. Obrana revoluce v pracích Georga Meyera, Hanse Pohla nebo Georga Anschütze směřovala proti těm společenským silám, které ze svých extrémních politických pozic usilovaly o zpochybnění legality ústavy nebo ji otevřeně

¹⁰⁵ Knapp, Viktor: *Teorie práva*. Praha 1995, s. 60–61.

označovaly jako nezákonné dítě revoluce. Výchozím přitom byl názor podporovaný i autoritami mezinárodního práva, kdy samotné faktické poznání a přijetí nové státní autority představuje dostatečný prvek k řádné existenci nového státu, resp. uspořádání odvislého od průběhu revoluce. Tyto závěry sdílel ve své ústavní doktríně i Carl Schmitt, podle nějž je legitimita ústavy odvozena z ústavodárné pravomoci německého lidu, z čehož dochází – oproti jiným teoretikům – k závěru o kontinuitě mezi druhou říší a republikou. Těmto myšlenkám nicméně důrazně oponoval Hans Kelsen, pro kterého revoluce vytvořila zcela novou základní normu, a tedy nový stát.¹⁰⁶

Kontinuita práva byla vysvětlena na principu jeho recepce. Tak nadále platil občanský zákoník z roku 1896 (BGB, *Bürgerliches Gesetzbuch für das Deutsche Reich*), který v době svého vzniku představoval mimořádně obsáhlé a kvalitní dílo s 2385 paragrafy vlastního textu bez uvozovacího zákona, který sám dosáhl počtu 218 článků. Recipován byl také obchodní zákoník transformovaný do práva Německé říše dvěma zákony z roku 1871 a později (1897) výrazně přepracován říšským sněmem. V platnosti zůstal i trestní zákon z roku 1871. Ten byl v první polovině dvacátých let a po vypuknutí hospodářské krize v roce 1929 doplněn některými mimořádnými předpisy, jimiž sněm i prezident reagovali na zhoršení politické situace ve státu.

V roce 1922 po zavraždění Walthera Rathenaua schválil sněm výjimečný *zákon na ochranu republiky*, umožňující přísně postihovat protistátní trestní činy. Jeho účinnost byla časově omezena na pět let a po uplynutí této doby prodloužena. V roce 1930 jej nahradil nový zákon s podstatně mírnějšími ustanoveními. Procesní oblast byla nadále upravována občanským soudním řádem, trestním řádem a zákonem o soudní organizaci z roku 1877. V roce 1923 je doplnil *zákon o soudu pro mladistvé*, podle nějž se řízení zúčastňovali i laičtí přísedící, v roce 1926 zákon o pracovních soudech, kde vedle profesionálních soudců zasedali zástupci zaměstnanců a zaměstnavatelů. Novela trestního řádu z roku 1926 nařizovala soudní přezkoumání zákonnosti věznění obviněného. V roce 1932 vznikly mimořádné soudy, jejichž zřizování ústava v článku 105 zakazovala.¹⁰⁷

4.2. Právní úprava kontinuity německého státu

V souvislosti s koncepcí kontinuity považujeme za nutné uvést některé rozhodující skutečnosti, které jí poskytly jak skutkový, tak právní základ. Zachovalá platnost právních předpisů, jejichž nejvýznamnější zástupce jsme zmínili výše, přitom představuje pouhý důsledek právní konstrukce, již se v této partii pokusíme objasnit:

¹⁰⁶ Stolleis, M.: *A History*, passim.

¹⁰⁷ Kolektiv autorů: *Právní dějiny*. Praha 2005², s. 217, 225–226.

1. **Především mějme na mysli, že se Friedrich Ebert při přejímání moci od Maxe Bádenského zavázal respektovat ústavu z roku 1871, tedy také akceptovat stávající státní aparát a vojenské velitele a alespoň prozatímně neměnit monarchistickou formu vlády.** Rada lidových zmocněnců se ve svém svolání z 12. listopadu 1918 o státoprávní formě nezmiňovala. Tato otázka měla být teprve rozhodnuta, přičemž tento závěr platí bez ohledu na skutečnost Scheidemannovy proklamace republikánského zřízení z 9. listopadu 1918.¹⁰⁸ Nová vláda, Rada lidových pověřenců, sledovala cíl vytvoření národního shromáždění, které mělo přijmout ústavu nového státu. Také v prosinci 1918 sejitý všeobecný kongres dělnických a vojenských rad Německa (s převahou sociálních demokratů) stál na stanovisku prosazení parlamentní demokracie ve státu. Zároveň s tím odmítl radikální požadavek na uspořádání republiky na bázi systému rad. Volání po „*Alle Macht den Räten*“ tak zůstalo nevyslyšeno.¹⁰⁹

2. **Dalším důležitým krokem bylo přijetí zákona o prozatímní říšské moci datovaného k 10. únoru 1919, tedy čtyři dny po sejití *verfassungsgebende Nationalversammlung* ve Výmaru.**¹¹⁰ To vzešlo již z lednových voleb a převzalo od berlínské ústřední rady moc ve státě. S ohledem na upravovanou materii nutno tento předpis považovat za prozatímní říšskou ústavu. Jednalo se o nepříliš rozsáhlou normu o deseti paragrafech, která zachovávala spolkové členění státu a vytvářela základ pro právní zakotvení republikánského zřízení. Významné postavení bylo přiznáno hlavě státu volené národním shromážděním absolutní většinou hlasů (§ 7). Prezident zastupoval stát navenek, byl oprávněn uzavírat ve jménu Říše smlouvy s cizími mocnostmi, stejně jako přijímat a pověřovat vyslance. Úprava vyhlášení války a uzavírání míru byla ponechána úpravě jednoduchého práva. Veškeré akty prezidenta, ať civilní nebo vojenské, vyžadovaly ke své platnosti spolupodpis odpovědného říšského ministra (§ 9). Členové vlády potřebovali k řádnému výkonu úřadu vyslovení důvěry národního shromáždění, kterému také zodpovídali za vedení svých resortů (§ 8 odst. 2, § 9 odst. 2).

Zákon zaváděl rovněž tzv. *Staatenausschuß*, který byl tvořen zástupci jednotlivých *Freistaaten*, jejichž vlády požívaly důvěry sněmu vzešlého z všeobecných, přímých, rovných a tajných voleb. Do 31. března 1919 přitom mohly se souhlasem říšské vlády vyslat své zástupce i další německé státy. Každý z nich měl ve výboru nejméně jeden hlas. Větším státům připadal na jeden milion obyvatel jeden hlas, přičemž přebytek obyvatel čítající

¹⁰⁸ Tamtéž, s. 220.

¹⁰⁹ Hoke, R.: *Österreichische und deutsche Rechtsgeschichte*, s. 480.

¹¹⁰ *Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt vom 10. Februar 1919*, německé znění přístupné on-line na <www.documentarchiv.de> [citováno ze dne 20. 9. 2009].

nejméně počet obyvatel nejmenšího ze států, byl pro tyto účely považován za celý milion. Žádný stát přitom nesměl být zastoupen více jak jednou třetinou všech hlasů (§ 2 odst. 1, 2).¹¹¹

3. Zmiňujeme-li v našem výkladu *zákon o prozatímní říšské moci*, pak nelze odhlédnout ani od další velmi významné normy pojmově svázané s otázkami kontinuity státu. Máme na mysli *Übergangsgesetz* (ve volném překladu nejlépe snad *překlenovací zákon*) z 4. března 1919. Ten se ve stručnosti (šest paragrafů) vypořádal se vztahy mezi orgány bývalého císařství a republiky, stejně jako pravidly recepce právních předpisů.

V § 1 se uvádělo, že *dosavadní zákony a nařízení říše zůstávají v platnosti, pokud neplyne jinak z tohoto zákona (Übergangsgesetz) nebo ze zákona o prozatímní říšské moci. V platnosti zůstávají také doposud vyhlášená nařízení Rady lidových komisařů nebo říšské vlády. Soupis těchto nařízení předloží národní shromáždění ve lhůtě jednoho měsíce po nabytí účinnosti tohoto zákona. (...) Bude zveřejněn v říšském věstníku; nařízení chybějící, pozbývají tímto zveřejněním další platnosti* (tedy předpisy stojící mimo tento pozitivní výčet nebudou nadále součástí platného právního řádu).

Z dalších ustanovení § 2 normoval, že v případech, kde zákony a nařízení odkazují na působnost Reichstagu, nastupuje na jeho místo národní shromáždění. Tam, kde se obdobně hovoří o Bundesratu, zaujímá jeho postavení *Staatenausschuß*. Právo ke spoluúčasti na zákonodárství, stejně jako pravomoci vůči národnímu shromáždění přísluší tomuto výboru jen v rozsahu zákona o prozatímní říšské moci (§ 3). Pravomoci císaře přechází na říšského prezidenta (§ 4), pravomoci říšského kancléře pak na vládu, přičemž neurčí-li tato jinak, budou vykonávány samostatně jednotlivými ministry v oboru jejich věcné působnosti.¹¹²

4. Tento *modus vivendi* mocenského uspořádání vzal z hlediska institucionálního rámce definitivně za své schválením nové ústavy v srpnu 1919. Nicméně ani přijetí ústavy nemohlo znamenat ústup z pravidla právní závaznosti dosavadních předpisů, tak jak stanovil § 1 překlenovacího zákona. Proto ústava v článku 178 odst. 2 znovu stojí na pravidle, že dosavadní říšské zákony zůstávají platnou součástí právního řádu státu, není-li uvedeno jinak. V článku 179 odst. 2 pak dále uvádí, že je-li v zákonech nebo nařízeních odkazováno na předpisy, které byly touto ústavou zrušeny, nastupují na jejich místo odpovídající akty přijaté

¹¹¹ Zákon o prozatímní říšské moci vstoupil v účinnost ve smyslu svého § 10 ke dni vyhlášení 11. února 1919. Později jeho roli přejala komplexní úprava Výmarské ústavy z 11. srpna 1919, která vzájemný poměr mezi předpisy vypořádává derogačně ve svůj prospěch v článku 178 odst. 1: *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. April 1871 und das Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt vom 10. Februar sind aufgehoben.*

¹¹² *Übergangsgesetz* (04.03.1919), německé znění přístupné on-line na <www.documentarchiv.de> [citováno ze dne 20. 9. 2009].

již za existence aktuální konstituce. Zvláště pak stanovuje, že národní shromáždění nahrazuje Reichstag, Výbor zemí Reichsrat a na pozici prezidenta, zvoleného podle § 7 zákona o prozatímní říšské moci, nastoupí nová hlava státu legitimovaná přímou volbou dle nové ústavy. Do sejití prvního sněmu platí, že národní shromáždění představuje Reichstag. Do nástupu prvního prezidenta vykonává svoji funkci dosavadní hlava státu (čl. 180).

4.3. Kontinuita a diskontinuita československého státu a práva

4.3.1. Recepční norma

Za výchozí podklad kontinuity právního řádu (rakouského) v nově vzniklé republice považujeme zákon ze dne 28. října 1918, č. 11 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého (tzv. recepční norma). V něm se uvádí následující:

Samostatný stát československý vstoupil v život. Aby zachována byla souvislost dosavadního právního řádu se stavem novým, aby nenastaly zmatky a upraven byl nerušený přechod k novému státnímu zřízení, nařizuje Národní výbor jménem československého národa jako vykonavatel státní svrchovanosti toto:

čl. 1. Státní formu československého státu určí národní shromáždění ve srozumění s Československou národní radou v Paříži. Orgánem jednomyslné vůle národa a také vykonavatelem státní svrchovanosti je Národní výbor;

čl. 2. veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti;

čl. 3. všechny úřady samosprávné, státní a župní, ústavy státní, zemské, okresní a zejména obecní jsou podřízeny Národnímu výboru a prozatím úřadují a jednají dle dosavadních platných zákonů a nařízení;

čl. 4 zákon tento nabývá účinnosti dnešním dnem (pozn. tedy k 28. říjnu 1918);

čl. 5 Národnímu výboru se ukládá, aby tento zákon provedl.¹¹³

Právnicky brilantní rozbor této normy nacházíme z pera prof. Roučka a prof. Weyra v *Komentáři k československému obecnému zákoníku občanskému*. Jejich závěry k citovanému zákonu jsou zároveň ukázkou vrcholného zvládnutí doktriny právního pozitivismu. Bez nároku na vlastní originalitu zde ve stručnosti zmíníme některé závěry.

Z hlediska vnitrostátního jde o normu, která jednotí všechny ostatní normy práva státu. Veškerá právní ustanovení v československé republice platí jen z autority této revoluční

¹¹³ Zákon citován dle Rouček, F., Sedláček, J.: *Komentář*, s. 27.

Jako první zákon nového státu byla recepční norma publikována i v dobovém tisku, k tomu viz např. Ranní lidové noviny, číslo 297, 29. října 1918 (reprint vydání Lidových novin vydaný při příležitosti 85 výročí vzniku samostatného Československa), s. 1.

proklamace, přičemž tento závěr se vztahuje jak na normy vydané před touto proklamací, tak také po ní. Zákony dle článku 2 je třeba s ohledem na konstrukci právního řádu rozumět veškeré právní normy, a to práva psaného i obyčejového. Obrat „prozatím zůstávají v platnosti“ pak nutno interpretovat především s ohledem na nezbytnou změnu těchto předpisů, především tam, kde jejich autentický text nebyl ve všech případech československý, ale německý nebo maďarský. Dále bude třeba odstranit nežádoucí duplicity v právním řádu cestou unifikace (rozdílnost mezi právem platným na Slovensku a Podkarpatské Rusi a právem platným na ostatním území ČSR).

Profesor Weyr si v tomto směru neodepřel ani kritiku zákonodárce, když psal, že *ujištění recepčního zákona, že jde pouze o recepci dočasnou, časově omezenou (slovo „prozatím“), plyne rovněž z nedostatečného normopojetického umění normotvůrce, poněvadž patrně každá norma, pokud je normativní cestou změnitelná, resp. zrušitelná, platí jen „prozatím“ a tedy i každá recepce takové normy je pouze „prozatímná“. Normotvůrce chtěl arcíť použitím obratu „zůstávají prozatím v platnosti“ vyjádřiti vedle svého povšechného recepčního úmyslu zároveň i budoucí program své zákonodárné činnosti: že novému státu má se dostati i obsahově nového, tj. na obsahu cizích právních řádů nezávislého vlastního právního řádu.*

Z hlediska právněpozitivistické teorie norem, pak považujeme za vhodné zmínit opět velmi ilustrativní Weyrův komentář napsaný pro potřebu československého obecného občanského zákoníku, nicméně se závěry použitelnými *mutatis mutandis* na všechny recipované právní normy: *Běžné rčení, že „starorakouský obecný zákon občanský z roku 1811 byl recipován do právního řádu československého“, nemůže znamenati, že by v tomto samostatném, t.j. normativně svrchovaném normovém souboru mohl „platiti dále“ (ať prozatím nebo jinak) nějaký rakouský zákon jako takový, nýbrž dlužno mu z hlediska správné normativní metodologie rozuměti jen tak, že v okamžiku stanovení (vzniku) československého zákona občanského **byl normotvůrcem** – z praktických důvodů, které pochopitelně hlásí se u každého revolučního normotvůrce, jehož revolučnost normativně spočívá v tom, že tvoří nové ohnisko právního řádu (tímto ohniskem je u nás recepční zákon z 28. října 1918) – **jeho konkrétní obsah určen pouze poukazem na obsah rakouského občanského zákona.** Tento konkrétní obsah, vyjádřený v jednotlivých paragrafech onoho zákona, platil tedy nepřetržitě na území československé republiky, které dříve tvořilo oblast t. zv. historických zemí. Z této skutečnosti nepodává se ovšem nijak úsudek, že to je i formálně, t.j. normativně, týž zákon (táž norma), která platila resp. platí od roku 1811 do našich dnů přes to, že starorakouský stát a s ním i jeho právní řád zanikl a vznikl dne 28. října 1918 nový stát a právní řád československý. Pomocí běžné představy o právní kontinuitě věc možno vyjádřiti i takto: Převratem z 28. října*

1918 byla přerušena (přervána) právní kontinuita starorakouského právního řádu ve smyslu formálním, t.j. staré ohnisko tohoto právního řádu zaniklo a vzniklo nové, jež se stalo základem nového, československého právního řádu. Následkem toho dlužno považovati starorakouský a československý občanský zákon za dvě samostatné, navzájem si naprosto cizí normy (poněvadž každá přináleží jinému samostanému normovanému souboru), přesto, že empirický zákonodárce československý, ovládan jsa nesprávným teoretickými představami, stanovil ve svém prvním, t. zv. recepčním zákoně, že „dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti“. Mezi bývalým starorakouským a nynějším československým občanským zákoníkem panuje však to, co lze nazvati právní kontinuitou ve smyslu materiálním, obsahovém: neboť z hlediska obsahového jde o arcit' identické normy – nehledíme-li totiž přitom k okolnosti, že každá z nich formálně náleží jinému normotvornému souboru jako jeho součást.¹¹⁴

Společně s prvním zákonem schválil Národní výbor na svém zasedání 28. října také *Manifest k národu* (známý také jako provolání *Lide československý!*). Ten byl druhý den publikován v tisku. Nabádal národ, že *celý svět sleduje jeho kroky do nového života... Zachovej tedy svůj štít čistý, jako jej zachovalo Tvé národní vojsko: Československé legie... Na počásku velkého díla ukládá Ti Národní výbor, ode dneška Tvá vláda, aby Tvé chování a Tvá radost byly důstojny veliké chvíle nynější. Naši osvoboditelé Masaryk a Wilson nesmějí být zklamáni ve svém přesvědčení, že dobyli svobodu lidu, který dovede sám sobě vládnouti, ni jediným rušivým činem nesmí být zkaleny nynější veliké okamžiky... Každý z Vás musí bezvýhradně šetřit všeho, co jinému je svato. Svobody osobní, majetku soukromého, nesmí být dotčeno.*¹¹⁵

Národní výbor se doma považoval za nejvyšší orgán, v podstatě jádro budoucího národního shromáždění. Již 19. října deklaroval, že je „*dnes jediným legálním představitelem vůle celého českého národa a všech jeho stran*“. V článku 1 recepční normy pak jednoznačně prohlašuje sebe sama za orgán jednomyslné vůle národa a vykonavatele státní svrchovanosti.

Přece jen však nebylo úplně možné odhlédnout od existence Masarykovy Národní rady v Paříži ve „srozumění s níž měla být určena státní forma státu“. Tento postup byl podmíněn také tím, že členové Národního výboru nevěděli, zda se zahraniční odboj ve směru budoucí státní formy již nějak nezavázal. Poté co Beneš sdělil, že tomu tak není, byla celkem snadno dosažena jednota, že stát bude republikou. Ze zahraničních předáků uvažoval o

¹¹⁴ Tamtéž, s. 30.

¹¹⁵ Ranní lidové noviny, číslo 297, 29. října 1918 (reprint vydání Lidových novin vydaný při příležitosti 85 výročí vzniku samostatného Československa), s. 1.

monarchii Štefánik, v Ženevě jí určité sympatie projevoval předseda Národního výboru Kramář, nicméně s výhradou království stejně demokratického jako v Anglii.¹¹⁶

Po prvním zákonu, recepční normě, přijal Národní výbor do 14. listopadu šestnáct dalších. Druhého listopadu to byl zákon o dvanácti nejvyšších správních úřadech (ministerstvech). Šlo v zásadě o resorty existující již v Rakousku (vnitřní správa, finance, školství a národní osvěta, spravedlnost, průmysl, obchod a živnosti, doprava, veřejné práce, zemědělství, národní obrana, sociální péče, zdravotnictví a tělesná výchova), přibýlo k nim ministerstvo zahraničí a do smrti M. R. Štefánika též ministerstvo války. Došlo k osamostatnění českého soudnictví a vytvoření nejvyšších soudů. 5. listopadu byl na návrh Karla Engliše vydán zákon o jednomiliardové vnitřní čtyřprocentní „půjčce národní svobody“, přičemž upsáno bylo zhruba o 50 milionů více. Zákon o „obstavení velkostatků“ z 9. listopadu zakazoval tyto statky prodávat, postupovat, zadlužovat či smluvně zatěžovat. Tvořil vlastně počátek pozemkové reformy. Až od 5. listopadu, kdy se vrátili z ženevských jednání do Prahy nadšení českoslovenští delegáti, začaly přípravy ke svolání ústavodárného Národního shromáždění. 9. listopadu byly v rychlosti přijaty zákony o jeho jednacím řádu a imunitě poslanců a na poslední chvíli (13. listopadu) také prozatímní ústava dle návrhu sociálního demokrata Meissnera.¹¹⁷

4.3.2. Prozatímní ústava

Druhým významným dokumentem, jenž vytvářel právní základ nového státu, byla tzv. prozatímní ústava schválená Národním výborem 13. listopadu 1918 (zákon č. 37/1918 Sb. z. a n.).¹¹⁸ Měla pouhých 21 paragrafů rozdělených do čtyř oddílů (o národním shromáždění, o prezidentu republiky, o tom, jak se vyhlašují rozsudky a o moci výkonné a nařizovací), zcela přitom postrádala v ústavách obvyklé samostatné prohlášení.

Národní shromáždění vzniklo rozšířením pléna Národního výboru na celkových 256 členů.¹¹⁹ Strany přitom byly zastoupeny podle výsledků voleb do vídeňské říšské rady, které u nás proběhly v roce 1911. Ten samý princip se pak měl uplatnit i pro případ uvolněných mandátů. V § 4 ústava stanovila, že Národní shromáždění vykonává zákonodárnou pravomoc pro celý stát i jeho jednotlivé části, stejně jako dozorčí pravomoc nad výkonnou mocí a to až do doby, kdy se dle ústavy sejde a ustaví sněmovna vzešlá z řádných voleb. Činnost

¹¹⁶ Klimek, Antonín: *Velké dějiny země Koruny české, svazek XIII., 1918–1929*. Praha 2000, s. 23–24.

¹¹⁷ Tamtéž, s. 27–28.

¹¹⁸ Text prozatímní ústavy dostupný on-line na <www.psp.cz/docs/texts/constitution_1918.html> [citováno ze dne 4. 9. 2009].

¹¹⁹ Novelou publikovanou pod číslem 138/1919 Sb. z. a n. byl počet navýšen na 270 zástupců. Všech čtrnáct nových mandátů bylo přiděleno Slovákům a obsazeno jmenováním (Malý, K. a kol.: *Dějiny*, s. 333).

zákonodárného sboru, práva a povinnosti jeho členů byly upraveny jednacím řádem, který vypracoval a schválil 9. listopadu na své předposlední schůzi Národní výbor.

V podrobnostech (§ 6) ústava rozváděla, že Národní shromáždění je schopno jednat a usnášet se za přítomnosti alespoň jedné třetiny poslanců. K přijetí návrhu stačila nadpoloviční většina hlasů přítomných zákonodárců. Pro změnu ústavy, zákona o všeobecných právech občanů, zákona o osobní nedotknutelnosti členů Národního shromáždění a k usnesení o vypovězení války byla vyžadována přítomnost nejméně dvou třetin poslanců, pro přijetí návrhu pak dvoutřetinová většina z přítomných. Pro volbu prezidenta a schvalování mezinárodních smluv ústava stanovila nutnou přítomnost nadpoloviční většiny poslanců a ke kladnému výsledku dvě třetiny hlasů přítomných zákonodárců.

Ústava při řešení vzájemných vztahů mezi Národním shromážděním a dalšími nejvyššími orgány státu jednoznačně preferovala zákonodárny sbor.¹²⁰ Ten volil prezidenta i vládu, která byla parlamentu odpovědna 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.¹²¹ Tyto navíc měly být potvrzeny spolupodpisem příslušného ministra. K přehlasování suspenzivního veta stačila ve sněmovně prostá většina hlasů.¹²²

4.4. Shrnutí

Otázky kontinuity a diskontinuity státu a práva představují zcela zásadní problematiku, jejíž řešení je základem právní jistoty i legality při změně státního režimu či vzniku nového státu. Nezbytným předpokladem se v těchto souvislostech jeví převzetí právního řádu předchozího suveréna a zajištění plnohodnotného právního podkladu fungování státu. Vytváří se tak právní ohnisko, kolem něhož bude následně „budován“ právní řád státu, jako výsledek normotvorby jeho vlastních, zpravidla ústavou etablovaných orgánů veřejné moci. Převzaté právní předpisy přitom zásadně působí jako norma státu samého, jediným specifickým je jejich obsahová shodnost s předpisy platnými na území jiného suveréna.

¹²⁰ Změnu tohoto přístupu 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 (Malý, K.: *Dějiny*, s. 333–334).

¹²¹ 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 nařít, aby se trestní řízení nezahajovalo či již zahájené řízení bylo zastaveno.

¹²² Malý, K. a kol.: *Dějiny*, s. 330–332.

5. Teorie ústavnosti a demokracie: výmarská třetí cesta

5.1. Výchozí poznámky

Zcela esenciální záležitost z hlediska pochopení ústavněprávních procesů Výmarské republiky představuje teoretické pojednání o demokracii a právním státě ve smyslu načrtnutí stavu, jenž býti má. Jedině tak je možné získat určitý pevný základ, se kterým se jeví účelné srovnávat výmarské právní realie ve smyslu *law in action*, nikoli *law in books*.¹²³ Právo sice primárně představuje určitý systém norem ve formálním smyslu, tyto jsou však aplikovány v rámci určité proměnlivé společenské reality. Právě ta do značné míry podmiňuje, jak se právo jeví navenek. Je tedy patrné, že pozitivistické zaměření na právo jako „hodnotu samu o sobě“ zůstává na půli cesty. Omezuje-li své zkoumání pouze na normativní základ, pak se nevědomky zbavuje možnosti relevantního hodnocení práva v kontextu společenské reality. Přitom je patrné, že opravdový smysl má právě až aplikační praxe a působení práva ve skutečném životě. 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.¹²⁴

Revoluční změny, které následovaly v Německu po prohrané válce, znamenaly neodkladnou potřebu nového stanovení distribuce moci ve státě. Přenesení státní suverenity na lid zlikvidovalo monarchistický princip státu, považovaný za základní pilíř jeho výstavby již od časů vídeňského kongresu. Po zkušenostech 19. století pozbyly monarchie (či vládnoucí rodiny) praktickou důvěru veřejnosti a byly chápány jako překážka v přechodu k buržoaznímu, průmyslovému státu. Zvláště pracující střední vrstva společnosti se cítila zcela vyřazena z politického života.¹²⁵ Politicky slepá obrana trojtřídního volebního práva, splynutí monarchie s reakční horní komorou (*Herrenhaus*) pruského *Landtagu* a osobní vláda Viléma II. významně přispěly k politickému zničení Pruska i císařství. Abdikace vládnoucí elity po prohrané válce a zároveň rezignace nástupců na obsazení trůnů smetla vše, co bylo od dob

¹²³ Obraty „*law in books*“ a „*law in action*“ použil poprvé americký právník a profesor Harvardské univerzity Roscoe Pound (1870–1964). Těžiště zkoumání práva spatřoval ve zkoumání toho, jak právo ve společnosti fakticky působí, a nikoli jak je zachyceno v právních textech. V tomto pojetí Pound navazoval na rakouského právníka Eugena Ehrlicha (1862–1922), čelného představitele sociologizující jurisprudence. Ehrlich odmítl nahlížet právo jako soubor pojmově a logicky utříděných gramatických vět, vyjádřených v zákoně a ustanovených státem, ale hodlal najít jeho skutečnou podobu, projevující se jako vnitřní řád rodin či společenských korporací. Proti tzv. „zákonnému právu“, tzn. právu formálně a textově zachycenému v právních normách, staví tzv. „živé právo“, které má být výrazem těch pravidel, která jsou ve společnosti spontánně a fakticky dodržována. (Kubů, Lubomír a kol.: *Dějiny právní filosofie*. Olomouc 2003, s. 144–145, 149).

¹²⁴ V této souvislosti se jeví vhodným uvést např. vývoj aplikace článku 48 výmarské ústavy, který sledoval zcela jiné cíle pod prezidentstvím Eberta v počátcích republiky, než za Hindenburga v letech třicátých.

¹²⁵ K tomu podrobněji viz např. Groh, Dieter: *Negative Integrationen und revolutionärer Attentismus: Die Sozialdemokratische am Vorabend des ersten Weltkrieges*. Berlin, 1973, passim.

vídeňského kongresu napsáno o vnitřní legitimitě k výkonu moci ve státě. Monarchistický princip 19. století, založený nejprve na panovníkovi jako absolutní špičce státní hierarchie a posléze transformovaný do dualistického modelu výkonu moci ve státě, formálně troskotal v zákopech světové války. Hledání jiného *modu vivendi* vztahu společnosti a státu však podléhalo síle zvyku. Naprostá většina teoretiků státního práva, a později i republikánské národní shromáždění, uvěřili, že silný prezident představuje vhodný kompromis na cestě k vyplnění mocenského vakua. Výchozí přitom byla představa, že parlament není ze své povahy schopen k výkonu „*leadership role*“ ve státě. Tento přístup neměl nic společného s doktrínou moderního právního státu, naopak svými kořeny vězel hluboko v císařství, kde byl hegemon moci jednoznačně určen personou císaře – vládce. Nejdůležitější instituce bývalého režimu nadále fungovaly, systém úřednického aparátu zůstal nedotčen a politické strany, svými kořeny mnohdy sahající hluboko do císařství, participovaly na volbách.¹²⁶ Federální stát jako takový revoluci přežil bez újmy, přičemž řada Němců navyklých myslet v regionálním, resp. dynastickém kontextu, nacházela vítanou možnost politické aktivity na zemské úrovni. Byl obnoven starý *Bundesrat* jako orgán nepřímého zemského zastoupení, přičemž vliv tradičních *Länder* potvrdily neúspěšné snahy tvůrců ústavy o hlubší unitarizaci Říše. Setrvání byrokratického establishmentu ve funkcích bylo dáno praktickými důvody, především pak neexistencí jiné okamžité alternativy k rozsáhlému úřednímu aparátu císařství. Přesto je s ohledem na další vývoj doktrína kritizovala, stejně jako pakt nové vlády s armádními strukturami zaniklého císařství. Nakonec i vládnoucí sociální demokraté později sami sebe obviňovali z historické chyby, v podobě absence snah o očistu republiky od složek bývalé monarchie. Aparát oddaný císaři nemohl znamenat žádnou podporu pro stát vystavený ideově na naprosto odlišných základech než předchozí režim dynastické vlády. Zde vznikala „republika bez republikánů“, stát, který v době krize byl každý ochoten zničit, ale nikdo významně nepodpořil.¹²⁷

5.2. Teze o demokratickém státu a výmarská realita

Demokracie je složitým společenským mechanismem, který je zjednodušeně chápán jako participace lidu na správě veřejných věcí. Formování politické vůle, která je centrem činnosti státu, směřuje „odzdola nahoru“, tzn. od jednotlivce a občanské společnosti směrem ke státním orgánům, které jako orgány veřejné moci přijímají politická rozhodnutí.

¹²⁶ Dobře to vyjádřil Apelt, který psal: *The parties of the old Reichstag stood for election to the National Assembly. In part they presented themselves to the voters under a new company name and with new window dressing, but with a basket of political ideas that had essentially changed a little* (Stolleis, M.: *A History*, s. 50).

¹²⁷ Tamtéž, s. 47–53.

Teoretickým základem demokratického státního režimu je doktrína politické svobody. Lidé formulují sociální a politické vztahy, stát vzniká a vyvíjí se jako důsledek projevu vůle jednotlivců. Občané v demokratické společnosti samostatně utváří motivy svého jednání a nesmějí být nuceni podporovat ten či onen směr společenského rozvoje. Princip individuální svobody je vyjadřován v právu a svobodné účasti občana na určení společenského a státního zřízení. Aby tento princip byl dostatečně naplňován, stát určuje, zajišťuje a garantuje základní práva a svobody občanů.¹²⁸ Jak ale poukazujeme níže na příkladu ztroskotané výmarské demokracie, formální zakotvení práv samo o sobě nemusí vypovídat mnoho o kvalitě státoprávního režimu, jestliže tento svojí legislativní prostupností umožňuje účinnou neutralizaci těchto pilířů právního řádu, resp. ve formálních pramenech práva aprobuje stav faktického bezpráví.

Z pohledu státovědy považujeme za základní znaky demokracie princip většiny v kombinaci s ochranou menšin, princip vlády na čas, princip vyloučení násilné vlády, princip dělby moci ve státě či rovnost členů společnosti.¹²⁹ I tyto znaky nutno na tomto místě podrobit alespoň rámcové kritice, jde – li o jejich uplatňování v meziválečném Německu. Máme na mysli zvláště řádnou dělbu moci mezi exekutivou a legislativou, která byla nejméně od nástupu prvního Brüningova kabinetu stále více stírána ve prospěch vládních struktur a vrcholí obsahově protiústavním Dekretem na ochranu národa a státu po požáru Říšského sněmu. Rovnost členů společnosti nelze snad kritizovat za trvání výmarské republiky, po nástupu nacionálních socialistů k moci však protižidovské zákonodárství demoluje i tyto poslední znaky demokracie ve státě. Z toho je patrné, že Výmarská ústava v hitlerovském Německu platila *pro forma*, ve skutečnosti však pozbyla jakoukoli právní závaznost a relevanci.

Výmarská republika představovala ve smyslu článku 1 ústavy (*státní moc je odvozena od lidu*) demokratický stát.¹³⁰ Pojetí lidu jako zdroje veškeré státní moci znamená, že ústava zakládá vytvoření normotvorné moci přímou volbou lidem a také, že voliči prostřednictvím programů politických stran předurčují obsah zákonů a vládní politiku ve volební periodě.¹³¹ Tímto deklaračním heslem chce ústavodárce vyjádřit občansko společenský základ státu. Lidem v širším slova smyslu rozumíme většinu obyvatelstva, která má potenciální zájem na tom, aby v jeho zájmu byla přijímána určitá rozhodnutí, v užším slova smyslu pak korpus voličů. Jak píše Baxa, republika je ten státní útvar, kde nejvyšším

¹²⁸ Klíma, K. a kol.: *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň 2005, s. 78.

¹²⁹ Filip, Jan – Svatoň, Jan – Zimek, Josef: *Základy státovědy*. Brno 2004³, s. 93.

¹³⁰ Obdobné vymezení demokratického základu státu nabízí taktéž československá ústava 1920 v § 1 odst. 1 – Lid je jediný zdroj veškeré státní moci v republice Československé. V § 2 pak ústavodárce výslovně normuje: Stát československý je *demokratická republika*, jejíž hlavou je volený prezident.

¹³¹ Klíma, K. a kol.: *Komentář*, s. 45.

orgánem ve státě je ve své podstatě vlastně národ sám. Je pramenem veškeré moci a má z povahy věci svrchovaný charakter.¹³² K těmto závěrům nicméně tentýž autor nabízí několik polemických, resp. vysvětlujících poznámek. Předně demokratický princip není imanentní jen republikánskému zřízení, setkáváme se s ním zhusta i v řadě monarchistických ústav (čl. 25 a 78 belgické ústavy, čl. 31 rumunské a čl. 21 řecké ústavy). Zvláště první světová válka pak znamenala předěl, který přivodil pád monarchií vybudovaných na principu panovníkovy svrchovanosti (viz výše) a uvolnil místo republikám. V nich se pak demokratický princip rozumí sám sebou, jako *conditio sine qua non* výstavby struktury státu. Jeho praktický význam je pak v četné míře devalvován poměrně omezenými možnostmi přímé účasti lidu na správě věcí veřejných (referenda).¹³³ Obdobnou myšlenku rozvíjel ve třicátých letech 20. století i vídeňský právník Merkl, tentokrát ve vztahu k samosprávě. Psal, že samospráva je tou metodou správy vlastních záležitostí, již realizují sami spravovaní (gramatický výklad). Působí tedy jako protiklad správy vykonávané jinými občany. Občan, který je ve státní správě objektem správy, získává postavení jejího subjektu. Takto chápané pojetí je dle Merkla nicméně iluzorní, neboť ve skutečnosti je vždy určitá vzdálenost mezi správcem a spravovaným (jinak řečeno: nejde o totožné subjekty). Uplatňuje se totiž *princip reprezentace*, samosprávnou jednotku spravují zástupci vybraní na základě volby či jinak ustavení. Za přesnější lze tedy označit vymezení, že samosprávou je správa (vlastních záležitostí) vykonávaná zvolenými orgány, resp. při jejímž výkonu zvolené orgány spolupůsobí.¹³⁴ Nutno říci, že výše nastíněnou kritiku - zvláště v Baxově případě - považujeme za poněkud přehnanou a ne vždy opodstatněnou. Význam národa, jako originárního nositele státní moci, nelze chápat jen v relaci na její *přímý výkon*, ale předně v rovině legitimizace *k jejímu zprostředkovanému výkonu* příslušnými orgány státu.¹³⁵ Tímto teoretickým obratem přitom nepopisujeme nic jiného, než distinkce mezi zastupitelskou a přímou demokracií, přičemž druhá z nich je v absolutní podobě nerealizovatelná, stejně jako nežádoucí.¹³⁶ Nakonec i Baxa

¹³² Baxa, B.: *Československé právo*, s. 12.

¹³³ Baxa, Bohumil: *Ústavní listina československé republiky a vliv cizích ústav*, s. 6–7.

¹³⁴ Sládeček, Vladimír: *Obecné správní právo*. Praha 2009², s. 298.

¹³⁵ Vyjádření v právní normě viz §1 odst. 2 československé ústavy 1920: *Ústavní listina určuje, kterými orgány svrchovaný lid si dává zákony, uvádí je ve skutek a nalézá právo. Ona také vytyčuje meze, jichž tyto orgány nesmějí překročit, aby se nedotkly ústavně zaručených svobod občanských.*

¹³⁶ Skutečnost, že přímá demokracie nepřichází v úvahu jako obecný a absolutně uplatňovaný princip správy státu, nakonec potvrzuje i historická zkušenost. Již Jellinek ve své Všeobecné státovědě psal, že *kde jest společné jednání lidu povahou věci naprosto vyloučeno, vidíme, jak se v Helladě, tak i v Římě vynořuje myšlenka reprezentace. Kompetentní činy magistrátů jsou pokládány za činy lidu samého, za činy, které jej opravňují a zavazují. Veřejnoprávní mandát svěřený magistrátu, opravňuje ho k provádění všech záležitostí, spadajících v jeho obor, a to, pokud není donucovacího zákona, dle jeho svobodného uznání* (Jellinek, G.: *Všeobecná státověda*, s. 603).

jedním dechem dodává, že *lid nebývá vždy nejbezpečnější zárukou ani ústavy, ani bezpečnosti právní a právního pořádku vůbec*.¹³⁷

Z pohledu výmarské demokracie se jeví vhodným zamyslet se také nad typem republiky z pohledu organizace či dělby státní moci. V tomto směru nutno uvést, že Výmarská republika odpovídá moderní republice parlamentní (Moravcová, 2006), tento závěr však nelze oprostít od několika doplňujících poznámek.¹³⁸ Parlamentní republika má ústavou zakotvený systém nejvyšších orgánů státu, přičemž z hlediska diferenciacie moci ve státě je zdůrazněna pozice parlamentu jako voleného orgánu a hegemonu legislativní pravomoci.¹³⁹ V této souvislosti si nelze nevšimnout řady ustanovení výmarské ústavní listiny, která se vyznačují značně erozivními účinky ve vztahu k postavení parlamentu. Vztah mezi ústavními orgány – říšským sněmem, říšskou radou, říšskou vládou a říšským prezidentem – byl nastaven tak, že nenutil k uzavírání kompromisů, ale naopak jim bránil, přičemž arbitrem případných neshod se stávaly zvláštní pravomoci prezidenta.

Tyto „strukturní chyby“ byly provázeny i opomíjením stranického základu fungování zastupitelské demokracie, když politické strany nebyly v ústavě vůbec zmíněny.¹⁴⁰ Politické strany přitom v parlamentním systému představují velmi významný státotvorný prvek. Jsou subjektem demokratické soutěže a hlavním hybatelem politického dění. Jejich role je metaforicky přirovnávána k nervovému systému společnosti.¹⁴¹

Tak fungování vlády bylo závislé na důvěře sněmu, její jmenování a propouštění bylo výlučně záležitostí prezidenta. Říšský sněm měl zákonodárné pravomoci, existovala však možnost dvoustupňového plebiscitárního prosazení zákonů, a to opět z iniciativy prezidenta, když sněm rozpustil. Velmi silné postavení hlavy státu (přímá volba, sedmileté funkční období, prakticky neomezené právo rozpouštět sněm) bylo znásobeno i mimořádnými pravomocemi podle článku 48 ústavy. Ústavní cesta k diktatuře, tak byla fakticky otevřena už při jejím přijímání. Poměrný volební systém připouštěl zastupování zájmů jakkoli malé skupiny a vedl k extrémnímu roztržštění spektra politických stran. Prezident tak fakticky

¹³⁷ Baxa, B.: *Ústavní listina*, s. 7.

¹³⁸ Zvláště zahraniční literatura (Stolleis, M.: *A History*, s. 80) tyto závěry reviduje a hovoří v souvislosti s Výmarskou republikou spíše o *modified form of parlamentarism*.

¹³⁹ Jak uvádí Baxa (*Ústavní listina*, s. 14) republikami tohoto typu jsou republiky, které vznikly na troskách bývalé rakousko – uherské monarchie a bývalé carské ruské říše, kromě sovětského Ruska. Zdůvodnění pro zakotvení parlamentní soustavy přímo ústavou je snadné. V rozpadlých říších se funkční parlamentarismus prakticky neujal, stejně tak i ústavnost byla na poměrně nízké úrovni. Po pádu monarchistického režimu byla nastolena republikánská forma a budován parlamentarismus. S ohledem na dřívější zkušenosti se jevílo vhodným tuto formu státu dostatečně zabezpečit a to prostřednictvím právních aktů nejvyšší síly, tedy na úrovni ústavních předpisů.

¹⁴⁰ Moravcová, D.: *Výmarská republika*, s. 214.

¹⁴¹ Klíma, K. a kol.: *Komentář*, s. 81.

nahrazoval císaře („*Ersatzkaiser*“) v duchu nadstranické jednotné vůle národa a tak moc zastupitelské demokracie oslaboval.¹⁴²

V souvislosti s takto nastaveným systémem používá literatura výraz dualita moci, resp. dvojí legitimizace (*two tracks of legitimization*). Tím má na mysli princip voleb při ustavování parlamentu a samozřejmě všelidové hlasování o hlavě státu. Uvážíme – li, že tyto principy byly doplněny o možnost tzv. lidové legislativy (čl. 73, 76), pak je zjevné, že takto nastavené utváření nejvyšších orgánů, resp. právního řádu, nemůže vytvářet stabilní základ státu. Řada kritizovaných ustanovení listiny přitom byla poplatná představám dobových ústavních teoretiků (včetně Preuße a Webera), kteří se velmi obávali nadvlády parlamentu a vycházeli z tradic konstituční monarchie o dělbě moci ve státě. Silné postavení prezidenta tak mělo do značné míry eliminovat přirozenou hegemonii zákonodárního sboru, tak jak odpovídá standardům parlamentní republikánské demokracie.¹⁴³

Tato ve zkratce popsaná specifika výmarské demokracie z pohledu vztahů mezi orgány moci zákonodárné a výkonné je nutné mít na zřeteli vždy tam, kde charakterizujeme poválečné Německo jako parlamentní systém vlády. Je též nepopíratelné, že znění ústavy vždy nezaručuje její praktické uplatnění. Ve Výmarské republice byla jen nepevným základem demokratického parlamentního systému. Republika měla nejen mezi obyvatelstvem, ale i mezi svými politickými představiteli málo přesvědčených republikánů. U občanů, kteří se s nostalgií ohlíželi zpět k dobám německého císařství před první světovou válkou, neměla dostatečnou prestiž a vůči svým nepřátelům uvnitř státu většinou projevovala slabost a nedůslednost. Neblaze ji předznamenal i krátce před přijetím ústavy podepsaný tvrdý mír.¹⁴⁴

5.3. Vázanost státu právem

Další problém, který bychom chtěli nastínit, je zjevně omezená vázanost Říše vlastním právem. Teoretická východiska poskytuje ve své práci *Allgemeine Staatslehre* Georg Jellinek. Ten odmítá negativní závěr a z vázanosti státních orgánů platným právem vyvozuje vázanost státu samého, neboť není jiné činnosti státu než té, kterou obstarávají jeho orgány. Stát se zavazuje aktem tvorby práva vůči svým občanům v tom směru, že jej bude také

¹⁴² Moravcová, D.: *Výmarská republika*, s. 214–215.

V těchto souvislostech si je pro ilustraci vhodné uvědomit, že oprávnění prezidenta rozpustit Reichstag představovalo naprosto ideální nástroj jak neutralizovat vůli sněmu z hlediska kontroly aplikace článku 48 ústavy prezidentem. Za těchto okolností pak měl prezident postavení naprosto vůdčí osobnosti z hlediska reálného mocenského postavení v rámci struktur státu.

¹⁴³ V těchto souvislostech je zajímavé porovnat (zpátečnický) vývoj v Německu s dlouhodobou tendencí ke skutečné parlamentní formě vlády v Anglii, kde již nejspíše 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 zákonodárního tělesa“, která je však omezena panstvím práva (Kadlec, K.: *Dějiny*, s. 362).

¹⁴⁴ Tamtéž, s. 47.

vykonávat. Skutečnost, že se jedná o akt jednostranný, sama o sobě není způsobilá vyvrátit tento závěr. Podobných příkladů jednostranné vázanosti lze v právním řádu zpravidla nalézt řadu. Přitom je jasné, že nemusí být myšlen přímo stát. Každý spolek vydává na základě stanov vnitřní normy pro své členy – tím zjevně váže nejen tyto členy, nýbrž i sebe. Podobný myšlenkový vzorec lze *mutatis mutandis* vztáhnout i na stát. Ten se od takových svazků liší jen tím, že právní řád je jeho vlastním řádem.¹⁴⁵ Myšlenka vázanosti státu právem měla důležitý význam při sepisování moderních ústavních listin. Zvláště vytčení zaručených práv individua se snaží významným způsobem omezit(!) stát i po stránce zákonodárné. Tato záruka je shledávána v neměnitelnosti práv takto chráněných a zákazu snižování standardu jejich ochrany. **Tento přístup vytváří základní kámen právních jistot ocitajících se mimo libovůli zákonodárce disponujícího jinak neomezenou legislativní pravomocí.** Vzdáme-li se tedy stanoviska ryze formálně – právníckého, na němž je nutno důsledně stát při obhajování představ o státu jako všemohoucí a neomylné autoritě, pak zjevně dospějeme k závěrům, jež seznávají existenci neproměnlivých, resp. dosti stabilních částí právního řádu, jež tvoří měřítko pro posouzení i takových aktů státní vůle, jež formálně vykazují bezvadnost.¹⁴⁶

Uvědomíme-li si konsekvence, které tato teoretická východiska mají v návaznosti na aplikační praxi, pak nutně dospějeme k poznání, jakým fatálním způsobem bylo možné postupem dle článku 48 odst. 2 Výmarské ústavy naprosto bezohledně derogovat výše nastíněné postuláty vázanosti státu jeho vlastním právem. Dekret na ochranu národa a státu, kterým Hitler realizoval výjimečné pravomoci obdržené prezidentským dekretem po požáru Reichstagu, je naprosto bezprecedentním příkladem normotvorné ingerence (zde navíc výkonné moci!) tam, kde její zásahy nepřichází z povahy upravované materie vůbec v úvahu, resp. jejich obsah je zjevně proti smyslu ústavně zaručených práv. Skutečnost, že řadu základních práv bylo možno omezit bez ohledu na zákonem stanovené hranice takového zásahu, stejně jako derogace článku 114, znamenají „právem“ aprobovaný, zcela absurdní a neobhajitelný stav bezpráví. V těchto souvislostech se jednoznačně přikláníme k závěru, že výkladem obsahu právních norem (byť přijatých formálně právně bezvadně) nelze oprávnit odstranění nebo ohrožení základů demokratického státu. Jakékoli pokusy derogovat i v rámci k tomu způsobilého pramene práva tyto nezpochybnitelné sloupy právního řádu jsou nepřijatelné a materie takových předpisů je zjevně *contra legem*, resp. není způsobilá

¹⁴⁵ Na závěru o vázanosti státu jeho vlastním právem nemění nic ani skutečnost, že tento je jediným originárním subjektem veřejné správy či moci (*sensu lato*), veřejnoprávní korporaci suverénní uvnitř i navenek (Hendrych, Dušan a kol.: Správní právo. Obecná část. Praha 2009⁹, s. 102–107).

¹⁴⁶ Jellinek, G.: *Všeobecná státověda*, s. 386–393.

(formálněprávně) vyvolat zamýšlené následky. To je zcela v souladu s tím, jak teorie chápe a osvětluje princip vázanosti státu jeho vlastním právním řádem.¹⁴⁷

V absolutně jiné rovině se pohled na právo ocitá v intencích nikoli toho, co teoreticky za právo apriori být považováno má, ale co za něj je považováno fakticky. Je tedy zcela nepochybné, že bez ohledu na materiální obsah, výše kritizované předpisy v Německu prostě de facto byly právem. Tím se obloukem (byť v lehce posunutém významu) znovu dostáváme k myšlence nastíněné v samém úvodu této kapitoly o významu společenského kontextu, v němž je právo, resp. aprobované bezpráví, realizováno.

Budeme-li citovat klasika státovědy G. Jellineka, pak *jako právo platí u každého národa to, co se skutečně v rámci společenské reality provádí jako právo. Dlužno tedy rozeznávat mezi psanou a skutečnou ústavou státu. Tato, v níž se projevuje skutečný život státu, zakládá se ve skutečném rozdělení moci, jež trvá v každém státě nezávisle na psaných zásadách právních. Skutečné poměry samy mají sílu normativní, to znamená, že právě z nich musí vzejít přesvědčení, že skutečné vládní poměry, je třeba uznat za právní. Kde toto přesvědčení chybí, může být skutečný pořádek udržen toliko prostředky vnější moci. Takto ale není možné zásadně postupovat trvale. Kde však již uznání projevující se i ve formě zvyklosti povzneslo to, co je dáno, za normu, pak vzniká stav pociťovaný (!) jako právní, byť by se nezúčastněnému mohl zdát sebevíce nespravedlivým. Právem je to, co se jeví být normativním. Proces povědomí o tom, co je právem se tak odehrává zcela niterně v hlavách lidí. Bez ohledu na teorii platí, že faktum existence státu je nepřekročitelnou hranicí všemu právu. Změna v základu státního život tedy může zničit právo, právo však nikdy nemá moc určovat v kritických dobách chod státního života. Z toho neplyne nic jiného, než že uzurpace státní moci zpravidla vůbec nelze měřit v mezích určitého právního řádu, neboť pak bychom museli dějiny posuzovat dle paragrafů práva trestního. Možnost takových událostí stojících*

¹⁴⁷ Pro úplnost dodáváme, že nacistické pohrdání právem se projevovalo nejen ve sféře vnitřní, ale zcela nepokrytě i v oblastech mezinárodního práva veřejného. Z mnoha příkladů uvádíme pro ilustraci alespoň tři, které se přímo vztahují k československé státnosti. Mnichovská dohoda (1938) představovala ze strany Německa podvodné jednání charakteristické absencí vážně míněné vůle ji dodržet (v této době již existovaly plány vojenské okupace celého státu), a proto byla *ab initio* neplatná. Za nicotnou smlouvu se považuje donucení prezidenta Háchy k vyjádření souhlasu se zřízením tzv. protektorátu nad Čechami a Moravou. Vynucený souhlas přitom nespočíval v použití síly nebo hrozbě silou proti představiteli státu (diskutabilní závěr), ale primárně proti státu (vyhrožování bombardováním Prahy). Samotný Protektorát Čechy a Morava, pak stejnojmennému institutu mezinárodního práva veřejného odpovídal jen formálním označením, nikoli však obsahovým rámcem. Ve skutečnosti byl válečnou okupací realizovanou již za platnosti kogentního zákazu použití síly či její hrozby. *Reichsprotektor* navíc vykonával podstatnou část územní správy v českých zemích. Těmito skutečnostmi došlo k porušení obou znaků reálného protektorátu, tedy jeho založení řádnou a tudíž platnou mezinárodní smlouvou, jejímž účelem není zkrácení volnosti územního suveréna v jeho dispoziční sféře vnitřní, nýbrž omezení ve sféře vnější (David, V., Sladký, P., Zbořil, F.: *Mezinárodní právo*, s. 76, 101).

*zcela mimo obvod práva nemůže nikdy být zcela vyloučena zákony. Stejně tak mezery v ústavě nejsou vyplňovány jinak než skutečnými mocenskými poměry.*¹⁴⁸

5.4. Právněfilozofické koncepce spravedlivého práva

Poutavé příklady a úvahy ohledně výše nastíněné problematiky nabízí také právní filozofie. V tomto směru nelze nezpomenout ministra zahraničí Výmarské republiky z počátku 20. let a zároveň předního právního filozofa Gustava Radbrucha (1878-1949), který zastával před druhou světovou válkou vyhraněné pozitivistické stanovisko. V roce 1932 ve své učebnici *Rechtsphilosophie* napsal:

Pro soudce je profesní povinností realizovat vůli zákona, obětovat svůj vlastní právní cit autoritativnímu příkazu, ptát se pouze, co je po právu a nikdy, zda je to spravedlivé. Jakkoli nespravedlivě může právo tvořit svůj obsah, ukázalo se, že naplňuje vždy svůj účel již svou existencí. Opovrhujeme farářem, který káže proti svému přesvědčení, ale máme v úctě soudce, který se ve své věrnosti zákonu nenechá mást svým vzpírajícím se právním citem.

Světově proslulým se nicméně stal až díky tzv. Radbruchově formuli, kterou publikoval jako reakci na norimberské zákony z roku 1935 v článku *Zákonné neprávo a nadzákonné právo* v roce 1946. Vyjádřil ji těmito slovy:

*Konflikt mezi spravedlností a právní jistotou lze patrně řešit jen tak, že pozitivní právo, zajišťované předpisy a mocí, má přednost i tehdy, pokud je obsahově nespravedlivé a neúčelné, kromě toho, jestliže rozpor mezi pozitivním zákonem a spravedlností dosáhne tak nenesitelné míry, že zákon musí jako „nesprávné právo“ spravedlnosti ustoupit.*¹⁴⁹

Radbruch evidentně vytváří povinnost akceptovat platnost pozitivního práva dokonce i tehdy, kdy je jeho obsah nespravedlivý a bezúčelný, jediná výjimka přichází v úvahu tam, kde rozpornost mezi pozitivním právem a spravedlností dosahuje netolerovatelné dimenze (*the contradiction between the positive statute and justice reaches an intolerable dimension*).

Nutno dodat, že Radbruchova formule nezůstala mrtvým teoretickým pojednáním, ale dostalo se jí praktického využití v rozhodovací praxi německých soudů. Dobře známým je případ rozhodnutý v roce 1968 (BverfGE 23, 98) a týkající se řešení národnostních a souvisejících otázek v nacistickém Německu na základě zákona z 24. listopadu 1941, který

¹⁴⁸ Jellinek, G.: *Všeobecná státověda*, s. 360–382.

¹⁴⁹ Kubů, Lubomír a kol.: *Dějiny*, s. 111

zbavoval židovské emigranty jejich národnosti a majetku. Ústavní soud v tomto rozhodnutí určil s odkazem na Radbruchovu formuli dvě podmínky primátu přirozeného práva nad pozitivním. První podmínkou je existence konfliktu mezi pozitivními normami a základními principy spravedlnosti (*fundamental principles of justice*); druhou pak intenzita tohoto konfliktu, tzn. konflikt musí být zřejmý (*obvious*) a vykazovat nepřijatelnou úroveň (*intolerable dimension*). V podrobnostech pak soud doplnil, že právní předpisy nakažené či poskvřené (doslovný překlad) těmito nedostatky jsou neplatné *ex tunc*, z čehož se podává logická konsekvence jejich neplatnosti již v době jejich aplikace, kdy se formálně jeví jako platné právo. Soud výslovně odmítl myšlenku, že zákonodárce může právní materii regulovat zcela dle své vlastní vůle, přičemž podobné myšlení o právu označil za návrat k bezhodnotovému legálnímu pozitivismu (*valueless legal positivism*), který považuje za dávno překonaný v teorii i praxi.¹⁵⁰

Takto nastavené chápání práva nás navrácí k *ius naturalismu* (*concept of the primacy of natural law over positive law*), který nicméně nemusí znamenat automatické a všeobecně sdílené řešení nastíněného problému. Švédský teoretik Ross tak přirovnal přirozené právo k děvce, jež je k dispozici každému. Tato diskutabilní formulace měla postihovat relativismus učení o přirozeném právu, který nemohl zabránit pokusům interpretovat je k podpoře antidemokratických a antihumánních tendencí (rasistické „vrozené právo“ v ideologii německého nacismu). Obsah přirozeného práva musí být neustále hledán, není skryt v předem daných větech, které lze zařadit do normativního souboru (Fechner, 1950).

Dualismus práva se čitelně projevuje v období, kdy stát přestává respektovat rozumné meze ingerence moci a odpor proti němu se mobilizuje přirozenoprávním myšlením. Vyhrocuje se rozpor mezi právem a spravedlností, jak o něm psal Radbruch. Jiný německý právník Kriele v roce 1979 dodal: *Povinnost dodržovat právo je dána tehdy, když toto právo splňuje zhruba požadavky morality (mravnosti), pokud je právo součástí systému, který je ve státě založen na demokratických a právních principech*. Máme za to, že jak Radbruch, tak Kriele v umírněné, požadavkům každodennosti uzpůsobené podobě jinými slovy vyjadřují to, co bylo popsáno již Immanuelem Kantem (1724 – 1804), tedy: *Moji právní svobodu lze vysvětlit takto – je v mém oprávnění neuposlechnout žádné vnější zákony, vyjma těch, pod které se mohu podepsat, s nimiž mohu souhlasit*.¹⁵¹

Je nicméně zjevné, že Kant ve svých myšlenkách zachází již příliš daleko a dopřává si právního volnomyšlenkářství, jež obstojí u filozofů, nikoli však tváří v tvář potřebám

¹⁵⁰ Příbáň, Jiří–Roberts, Pauline–Young, James (eds.): *System of Justice in Transition: Central European Experiences since 1989*. Hampshire 2003, s. 81–82.

¹⁵¹ Kubů, L.: *Dějiny*, s. 108–109.

denodenní praxe. Dovedeno *ad absurdum*, je dle Kanta každý z nás tím, kdo určuje sám sobě obsah pozitivního práva (arg. právní normy pod něž se mohu podepsat). Tím však právo ztrácí na své univerzálnosti, jednotném obsahu pro všechny, stejně jako na působnosti *erga omnes*. Jinými slovy jde o řešení těch situací, kdy dvě osoby budou tutéž normu posuzovat různě, tzn. jeden ji bude ochoten podepsat jako spravedlivou, druhý nikoli. Právě v těchto situacích se projevuje uvážlivost Radbruchovy formule, jejíž působnost zásadně *nenastává(!)* tehdy, kdy jednotlivec subjektivně považuje právní normu za nespravedlivou a neúčelnou (tedy dle Kanta by ji nebyl ochoten podepsat a řídit se jí), ale až v nejzazším případě nesnesitelné rozpornosti se spravedlností. Bezpochyby i zde by přicházela v úvahu námitka subjektivního vnímání těchto situací, lze ji však poměrně přijatelně překlenout argumentací zásadně zpětného působení nastíněné teorie. Je totiž dosti nepředstavitelná její aplikace *hic et nunc*, tzn. přímo vůči nespravedlivému právu (uplatní se protichůdný princip normativní síly skutečnosti). Pravidlem je naopak prolomení zásady *lex retro non agit* a zpětné působení nastíněných postulátů v rámci účinné soudní praxe.

5.5. Shrnutí

Výmarská ústava představovala „vzorovou“ demokratickou ústavu své doby. Umožňovala širokou participaci lidu na správě věcí veřejných, garantovala široce pojatý katalog základních práv, působila relativně progresivně v sociální oblasti. Politická soutěž byla vystavěna na absolutně proporčním volebním systému, jenž zaručoval široké názorové zastoupení v parlamentu.

Zásadním problémem se ovšem ukázala nevyvážená dělba moci mezi vrcholnými orgány státu. Dominantní postavení prezidenta nad vládou i parlamentem umožnilo zvláště v letech po hospodářské krizi obcházet zákonodárné instituce a vytvářet vlastní, na vůli sněmu plně nezávislou politiku. V této souvislosti používáme označení *modified form of parlamentarism*. Vrcholem destrukce zavedeného řádu bylo ovládnutí moci nacistickou stranou, která k její uzurpaci využila paradoxně jen těch nástrojů, jež jí systém – svou otevřeností – sám nabízel.

Odradem této bezmocnosti demokracie se stal poválečný koncept tzv. obranyschopné demokracie, jež musí být schopna zajistit ochranu těch pilířů (svoboda jedince, právní stát, ochrana základních práv před násilnými zásahy a četné jiné), jejichž odstranění by ve svých důsledcích znamenalo konec demokracie samé.

6. Politické strany a jejich podíl na pádu republiky

6.1. Výchozí poznámky

V moderní společnosti, která předpokládá účast široké veřejnosti v politickém dění, jsou politické strany jediným nástrojem schopným zprostředkovat podíl jednotlivce na formování veřejné sféry a směřování politiky státu. Politické strany jsou organizace, v nichž se sdružují lidé, aby politickými prostředky prosadili určitý společný zájem. K tomu potřebují získat co největší podíl na politické moci. Strany proto formulují svůj politický program, sdružují kolem něj své členy a stoupence a usilují o podporu masové veřejnosti ve volbách. Podíl na moci je přirozenou tendencí každé strany, skrývá v sobě však jisté nebezpečí, že na sebe v příznivých podmínkách jedna strana strhne přemíru moci a začne prosazovat své zájmy a cíle bez ohledu na zájem dalších skupin či celé společnosti. Vynořuje se tak nebezpečí diktatury nebo dokonce totality. Je proto třeba vítat, vytvoří-li se ve společnosti protiváha, která koriguje a limituje touhu stran po moci tak, aby zůstal prostor pro uplatnění dalších oprávněných zájmů. Tuto funkci nejlépe splní pluralitní systém politického stranictví, v němž se politické strany navzájem vymezují a kontrolují.¹⁵²

6.2. Postavení stran v systému výmarské demokracie

Úlohu politických stran při selhání výmarské demokracie nelze označit jinak, než jako centrální. Jakkoli významná byla kontinuita mezi politickými stranami vilémovského císařství a republiky, dostaly v parlamentním systému daleko větší prostor než v konstituční monarchii a staly se (formálně!) centrem procesu rozhodování. Této nové úloze nedostály ani ty, které jen mírně změnily rétoriku (Centrum) nebo název (DNVP, DVP), nově vznikly (DDP) nebo jako SPD stály u počátku nového systému, resp. se tento systém pokoušely změnit či zničit (USPD, KPD, po roce 1920 NSDAP). Příčiny jsou nacházeny převážně v neschopnosti změnit své tradiční ideologické a programové zásady, svou vnitřní strukturu a vztah ke konkurenčním stranám, což vedlo k obtížnému uzavírání kompromisů a tedy i ustavování volebních koalic. Jedním z důležitých zdrojů této neschopnosti byla také neochota přijmout změněnou úlohu v politickém systému: nepostavily se proti silnému postavení prezidenta a tiše tolerovaly pejorativní výroky o „vládě stran“ jako něčem nelegitimním, postaveném proti legitimnímu nadstranickému vládnutí prezidenta. 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

¹⁵² Harna, J.: *Krize*, s. 87–88.

nebo v závěrečné státní krizi v prezidiálních kabinetech spočívajících zcela na důvěře prezidenta. Otvíraly tak prostor pro uplatňování vlivu zájmových svazů i státní byrokracie.¹⁵³

Teorie státního práva, upozorňující na kritické hranice parlamentního systému, si v souvislosti s úlohou politických stran často vypomáhá symbolickou frází „*party state*“. Ta přitom nemá jen analytický, ale zároveň opovržlivý význam. Ústava sama postavení politických stran materiálně nikterak neupravovala, přičemž se jich jakoby mimochodem dotýká v článku 130, a to spíše v negativním tónu.¹⁵⁴ Politické strany tak i přes doveditelné silné postavení v systému, zůstaly svým myšlením a přístupem v předválečném období, kdy jejich smysl byl z valné části redukován na podíl při ustavení parlamentu a působení v pozici jistého protipólu výkonné moci legitimované císařem. Tato perspektiva v zásadě pokračovala i po roce 1919, kdy sice formálně skončil dualismus nastíněný výše, ale nadále zůstala udržitelnou idea silného státu ve smyslu prezidenta, kancléře a výkonné moci vůči slabému parlamentu. Jakákoliv debata o postavení politických stran ve společnosti, tak probíhala zejména na akademické půdě. Hugo Preuß a Friedrich Naumann zdůrazňovali nevyhnutelnost stranického systému v moderním státě. Vycházeli z teoretických představ o liberálním státu a znalosti politické praxe. Max Webber prosazoval myšlenku, že přeměna z politiků společenské honorace na profesionální zástupce všeho lidu je možné jen na bázi politického stranictví. Jen tak lze docílit přeměny z „*bourgeois parliament of civic notables*“ na skutečně masovou demokracii.¹⁵⁵

Tyto závěry nicméně nemění mnoho na faktu společenské nepřipravenosti na přechod z uzavřené tvorby státní vůle (*closed formation of the will of the state*) v podání monarchy, vlády či vrcholných představitelů armády k otevřené součinnosti mezi stranami (*open interaction of parties*). Ta vyplývala především z návyku na způsob výkonu moci z doby císařského Německa a také z jistých obav ze zneužití takto nastaveného systému. „*Party system*“ byl symbolickou frází pro maření vládních záměrů, vnitřní rozpory, společenskou paralýzu a egoistickou politiku vlastních parciálních zájmů. Pro každého kdo viděl stát jako „*centre of the nation's will*“, 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.¹⁵⁶

Zajímavé je, že ignorance právního řádu ve vztahu k politickým stranám nebyla jen německou specialitou, která by plynula z jejich nedůstojné role v systému formálního parlamentarismu. Stejně tak v Československu byla politická strana považována za faktický

¹⁵³ Moravcová, D.: *Výmarská republika*, s. 216.

¹⁵⁴ Čl. 130 ústavy uvádí, že úředníci slouží celku, nikoli politické straně.

¹⁵⁵ Stolleis, M.: *A History*, s. 82–86.

¹⁵⁶ Tamtéž.

útvary, z jehož projevů měly právní relevanci jen ty, o nichž to právní předpis výslovně stanovil. Politické strany se proto pravidelně neustavovaly jako spolky, přestože je spolkový zákon výslovně ze svého působení nevyjímal. Jedinou normou, která se zabývala politickými stranami, byl zákon č. 201/1933 Sbírky z. a n., o zastavování činnosti a rozpouštění politických stran, později dvakrát novelizovaný.¹⁵⁷ Hlasy žádající zásadní změnu v režimu politických stran sílily až ve druhé polovině 30. let. Navrhována byla povinná registrace u ministerstva vnitra. Parlamentních a dalších voleb by se mohly účastnit jen strany registrované. Tyto představy však nakonec realizovány nebyly.¹⁵⁸

V jiném ohledu však již československá politická praxe představuje zajímavý způsob řešení politické nejednoty stran. Máme zde na mysli tzv. Pětku. 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 podvratným 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“. Tím, že Pětka vůdců stran posléze uzurpovala zákulisní řízení parlamentu, a tak i vlády, vzniklo podle Clerka „nebezpečí pro demokratickou konstituci republiky, avšak zatím Pětka jedná jako jistým způsobem bezpečnostní ventil proti politickému extremismu“.

V době Masarykovy nemoci v roce 1921 vytvářela Pětka prakticky kolektivní hlavu státu, přebírala roli pána parlamentu, v němž mandáty patřily stranám a vládní poslanci, pokud jich nechtěli pozbýt, museli hlasovat podle vůle vůdců Pětky.¹⁵⁹ Pravidla jednání byla jednoduchá: prioritou bylo dosažení shody, která jako předjednaný kompromis byla prohlasována parlamentem. Rudolf Bechyně v roce 1922 označil Pětku za „nezbytnost,

¹⁵⁷ Zákroky exekutivy na základě tohoto zákony se nemusely dotýkat jen vlastní stranické struktury, ale mohly jimi být zasaženy také spolky, obchodní společnosti a hospodářská družstva, které navenek vystupovaly jako složky politické strany. Bylo přehlíženo, že politická strana není formálně právnickou osobou. Mnohá ustanovení umožňovala zasahovat do vnitrostranických záležitostí na hranici legality (zabavování majetku, zákazy vydávání periodického tisku). Tím se bez soudu zasahovalo do sféry individuálních občanských práv a svobod pro pouhou příslušnost k zastavené nebo rozpuštěné straně. Rozpuštěním strany se zbavovali mandátu členové všech zastupitelských sborů, kteří byli zvoleni na její kandidátní listině. Náhradníci za ně nastoupit nemohli. Takto zůstával až do příštích voleb určitý okruh voličů bez zastoupení (Malý, K.: *Dějiny*, s. 370).

¹⁵⁸ Tamtéž, s. 369–370.

¹⁵⁹ Pravou Pětku tvořili vůdci pěti nejsilnějších státotvorných stran, bráno odleva: sociálně demokratické, čs. socialistické, lidové, agrární, národně demokratické. Klasické složení bylo: R. Bechyně, J. Stříbrný, J. Šrámek, A. Švehla, A. Rašín; nejsilnějším mužem uskupení byl Švehla. Zárodky Pětky spatřujeme už při vzniku státu, znovu se zformovala za Černého vlády a do plné síly rozkvetla za Masarykovy nemoci a rekonvalescence roku 1921 (Klimek, A.: *Velké dějiny*, s. 228).

*opačnou stranu chaosu, bez níž bude v parlamentu licitační shromáždění, v němž přestává rozumná politika a začíná agitační demagogie“.*¹⁶⁰

Dáváme-li zde k dobru Pětku, jako jistý *modus vivendi* fungování parlamentního systému, pak pro případ výmarské republiky nutno mít na paměti četné odlišnosti, které znamenaly přece jen jiné podmínky, než nabízela demokracie československá. Zvláště silné postavení prezidenta dává tušit, že hlava státu by ve všech případech směřujících k omezení jejího vlivu neváhala použít své pravomoci k rozpuštění sněmu, resp. vybrala takového předsedu vlády, který by realizoval výkonnou moc mimo parlamentní struktury s využitím nouzového zákonodárství dle čl. 48 ústavy. Zdaleka to však nebyly jen překážky právního charakteru, které podobnou dohodu ztěžovaly. Svou roli sehrával také svérázný vztah stran k republice, kdy početná část z nich sledovala jako svůj politický cíl její likvidaci či v případě KPD nastolení takového režimu, který nebyl přijatelný vůbec pro nikoho. Neexistoval žádný nadpartajní zájem udržení integrity státu. Právě naopak postoj k formě a charakteru státu představoval mnohde nejzásadnější rozdíl v programovém směřování jednotlivých stran a podléhal výrazně ideologickému vnímání. Je nasnadě, že tento přístup vylučoval dohodu na podobné „platformě jednoty“, jak jsme ji popsali v Československu.

6.3. Kořeny politického stranictví

Počátky německého systému politických stran nacházíme již za císařství v 19. století. Katolické Centrum (Z) se jako politická strana začalo formovat v roce 1870 z katolické frakce v pruské poslanecké sněmovně. V prvních volbách do Říšského sněmu získalo 63 mandátů a postavení druhé nejsilnější strany po národních liberálech. Snaha o rozbití Centra prostředky „*kulturkampfu*“ byla neúspěšná. Vedla naopak k silnějšímu semknutí katolického obyvatelstva s jeho těžce zkoušenými duchovními a posílení postavení strany až na 91 mandátů v roce 1874.¹⁶¹ Po odeznění protikatolické kampaně strana podporovala Bismarckovu politiku ochranných cel a jeho sociální zákonodárství. Odmítla však (právě s

¹⁶⁰ Tamtéž, s. 227–229.

¹⁶¹ Pojem „*kulturkampfu*“ použil ve smyslu „kulturního boje německého národa proti romantismu“ v jednom volebním svolání vůdce Pokrokové strany Rudolf Virchow. Označení se ujalo jako *terminus technicus* pro Bismarckův boj proti katolicismu. V prosinci 1871 byl přijat jako říšský zákon tzv. paragraf o kazatelně, podle nějž hrozilo duchovním, kteří při výkonu svého úřadu komentovali státní záležitosti z kazatelny „způsobem ohrožujícím veřejný mír“, že budou zbaveni svého úřadu a uvězněni. Dalším zákonem z března 1872 byl dozor nad školami odebrán církvi a v Prusku svěřen státu. Na území říše byl zakázán jezuitský řád, došlo k omezení církevní disciplinární moci. V roce 1875 byl jako jediný platný sňatek zaveden sňatek občanský a všechny duchovní řády byly zakázány, s výjimkou těch, jež se staraly o nemocné. Další zákony učinily konec státní finanční podpoře katolické církve. Po smrti papeže Pia IX. a nástupu Lva XVIII. na Svatý stolec se snažil Bismarck neúspěšně „*kulturkampf*“ ukončit. Většina proticírkevních opatření byla opět zrušena, v platnosti zůstaly jen paragraf o kazatelně (a to až do zrušení Německým spolkovým sněmem v roce 1953), civilní sňatek, státní dozor nad školami a do roku 1917 i zákaz jezuitského řádu (Müller, H. a kol.: *Dějiny*, s. 186–187). V podrobnostech viz dále např. Wehler, H. U., *The German Empire*, s. 116–118; Whitfield, Bob: *Germany 1848–1914*. Edinburgh 2000, s. 53–54.

odkazem na „*kulturkampf*“) zákon proti socialistům, a to přes své zásadní protisocialistické a protiliberální stanovisko. Po roce 1890 ustoupilo konfesionální zaměření Centra do pozadí. Nejlepšího volebního výsledku dosáhla strana ve volbách do Říšského sněmu roku 1907, kdy získala 105 mandátů. Na její spolupráci s konzervativci pak až do konce první světové války závisela většina v Říšském sněmu.

Politické organizování dělnického hnutí začalo v Německu 23. května 1863 založením Všeobecného německého dělnického spolku v Lipsku. V téže roce vznikl v Eisenachu liberálnědemokratický Sněm německých dělnických spolků, který se stal jádrem Sociálnědemokratické dělnické strany, založené v roce 1869 v Eisenachu. Její organizace byla přísně demokratická a považovala se za německou odnož I. Internacionály založené 28. září 1864 v Londýně. Obě organizace se spojily v roce 1875 v Gothě do Socialistické dělnické strany Německa. Na rozdíl od ostatních stran se Socialistická dělnická strana, přejmenovaná roku 1890 na Sociálnědemokratickou stranu Německa (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, SPD), stala velmi rychle stranou masovou s pevným členstvím a přísnou organizací. Byla považována za národně nespolehlivou a nepřátelskou vůči státu. Představovala politické útočiště dělnictva. Po skončení „*kulturkampfu*“ se SPD stala novým terčem Bismarckovy politiky. Záminkou pro tvrdý postup proti socialistům byly dva nezdařené atentáty na císaře Viléma I. v roce 1878. Ač útočníci nebyli se sociální demokracií v žádném spojení, vláda přesto tvrdila, že mezi nimi a údajnými plány SPD na převrat existuje přímá souvislost. V říjnu 1878 byl vydán říšský zákon proti „snahám sociální demokracie představujícím všeobecné ohrožení“. Sociálnědemokratické a socialistické spolky byly rozpuštěny a jejich akce zakázány. Platnost zákona byla proti vůli vlády omezena na dva a půl roku, avšak až do roku 1890 byl zákon pravidelně prodlužován. Navzdory všem zákazům a zatýkání nebylo už možno stranu a její odborové organizace tímto zákonem zničit. Stejně jako „*kulturkampf*“ znamenal přimknutí se katolíků na stranu Centra, podobně nyní dělníci podpořili solidárně svými hlasy sociální demokracii. Roku 1912 získala sociální demokracie 112 mandátů a stala se nejsilnější poslanceckou frakcí v Říšském sněmu.¹⁶² Po

¹⁶² Bismarck vedle neúprosného potlačování sociální demokracie plánoval také pozitivní sociální politiku státu. Jeho záměrem bylo zlepšit konstruktivními státními zásahy situaci dělnictva a tím ho nejen získat pro stát, ale zároveň také oslabit jeho politickou organizaci v rámci SPD. Na půdě říšského sněmu tak byly přijaty např. zákon o nemocenském pojištění (1883), zákon o úrazovém pojištění (1884) nebo zákon o starobním a invalidním pojištění z roku 1889. Slibovaného účinku, totiž získat prostřednictvím sociálního zákonodárství dělnictvo pro stát, Bismarck nedosáhl. Dělnická třída i nadále solidarizovala se sociální demokracií, zvláště v situaci, kdy nepřestávalo pronásledování v důsledku stále prodlužovaného zákona proti socialistům. Přesto je vhodné podotknout, že Německo svým sociálním zákonodárstvím předběhlo všechny ostatní státy světa a dlouho jim bylo vzorem (Müller, H. a kol.: *Dějiny*, s. 192–193).

Bismarckově propuštění v březnu 1890 nabrala německá politika definitivně tzv. „nový kurz“ vedoucí i k narovnání vztahů mezi státem a dělnictvem.¹⁶³

Do první světové války vstupovaly Centrum a sociální demokracie jako dvě nejsilnější strany Říšského sněmu. V roce 1917 obě strany přitvrdily v požadavcích na demokratizaci politického systému. Spolu s národními liberály a Pokrokovou lidovou stranou připravovaly reformu ústavy. I když strany nebyly zcela jednotné, spojovalo je formální úsilí parlamentarizovat říši a ukončit válku. Vypracovaly společně text „mírové rezoluce“ vyzývající k uzavření trvalého míru bez vynucených změn území a také bez politických, hospodářských nebo finančních nároků. Rezoluce byla sněmem schválena, hned poté však hlasy týchž stran byly posvěceny i další válečné úvěry ve výši 15 miliard marek. Vázat souhlas s těmito úvěry na prosazení parlamentarizace říše se opoziční strany neodvážily.¹⁶⁴

Po černém dnu německé armády u Amiensu 8. srpna 1918 stáli sociální demokraté definitivně před dilematem. Vnitropolitická krize se dala řešit buď ve spolupráci s parlamentní většinou, nebo revolucí. Rozhodli se pro první možnost a po dohodě s ostatními parlamentními stranami žádali 23. září 1918 plnou parlamentarizaci Říše. Vzhledem k porážce na západní frontě byl tento požadavek podpořen i nejvyšším vojenským velením, které sledovalo záměr svalit vinu za porážku na strany mírové rezoluce. Jak pravil Luddendorf, „ti pánové si měli vyjíst polévku, kterou nám navařili.“ Sociální demokracie se stala vůdčí politickou silou, která přímo participovala na vytváření státoprávního režimu po prohrané válce. V této souvislosti nutno zdůraznit, že prakticky až do vzpoury námořníků v listopadu 1918 strana počítala se zachováním monarchie a s jejím postupným reformováním. Revoluce však nastavený kurz dramaticky obrátila ve prospěch vlivu politických stran na utváření nového státu. Smlouvu o příměří z 11. listopadu 1918 již podepisoval v lese u Compiègne za novu vládu – Radu lidových pověřenců – politik Centra Matthias Erzberger.

První vládu republiky tvořily sociální demokraté a tzv. nezávislí sociální demokraté (USPD, *Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands*).¹⁶⁵ USPD se zformovala pod předsednictvím Hugo Haase v roce 1917 z pacifistického křídla SPD. Za války organizovala masové stávky jako kritiku selhávajícího zásobování a vymezovala se vůči většinové sociální demokracii spolupracující s buržoazními stranami. Po vyhlášení republiky obě strany krátce spolupracovaly v Radě lidových pověřenců. Z té USPD odchází k 28. prosinci 1918 na protest proti použití vládních oddílů k potlačení levicového povstání. Jejím největším úspěchem byl zisk 17,9% hlasů ve volbách 1920, kdy se stala druhou největší

¹⁶³ Tamtéž, 186–191.

¹⁶⁴ Moravcová, D.: *Výmarská republika*, s. 15.

¹⁶⁵ Tamtéž, s. 17, 23.

stranou v Reichstagu. Poté však strana upadá do vnitřních rozbrojů a na konci roku 1920 se její krajně levicové křídlo spojuje s Komunistickou stranou Německa (KPD, *Kommunistische Partei Deutschlands*). Zánik strany je definitivně dokonán o dva roky později, kdy je opět připojena k SPD.¹⁶⁶

6.4. Porevoluční vývoj

Partnerem sociálních demokratů a katolického Centra ve výmarské koalici se stala Německá demokratická strana (*Deutsche Demokratische Partei*, DDP), která vznikla sloučením Pokrokové strany a levého křídla národních liberálů. Strana podporovala demokratický řád a podílela se na formulaci výmarské ústavy. Její elektorát tvořila zejména střední vrstva společnosti a menší obchodníci. DDP prosazovala striktní odloučení státu a církve, omezení centrálních zásahů do ekonomiky a rozumný kompromis mezi zájmy kapitalistů a pracujících. Po volbách v roce 1919 výrazně ztrácela podporu. Její ústup se definitivně potvrdil odklonem voličské přízně v letech hospodářské krize, kdy v obou volbách roku 1932 strana nepřekročila 1% získaných hlasů. Vzhledem k tomu, které strany v této době „vládly“ politickému spektru, to však nebyl výsledek překvapující, spíše očekávatelný.

Zajímavě se profilovala Komunistická strana Německa. Založena byla Spartakovci 30. prosince 1918. Usilovala o ustavení diktatury bolševického typu založené na systému rad. Odmítala parlamentní systém a v roce 1919 bojkotovala volby do Národního shromáždění. Organizací masových stávek a demonstrací hodlala oslabit demokratické síly a zničit demokracii. Oslabovaly ji časté vnitřní konflikty, ve volbách do Reichstagu obdržela jen 2,1 % hlasů. Radikalizace politického spektra v období hospodářské krize vedla k upevnění pozic komunistů, kteří v letech 1930 – 1933 byly třetí nejsilnější stranou v Reichstagu. Společně s NSDAP tvořila strana obstrukční většinu.

Propaganda komunistů proti demokracii a „tyranii finančního kapitálu“ sehrála podstatnou úlohu v rozkladu demokratického právního řádu. Ten však byl nahrazen nacionálně socialistickou diktaturou Vůdce, jež se vůči komunistickým tezím stavěla s absolutním odporem. I proto možnost spojení obou extremistických křídel politického spektra

¹⁶⁶ Z programových tezí SPD přijatých na kongresu v Heidelbergu 18. září 1925 citujeme: *The democratic republic offers the most favorable ground for the liberation of the working class and therefore for a development of socialism. For this reason, the Social Democratic Party defends the republic and is committed to its full development.(...) The Party demands transformation of the armed forces of the Reich into a reliable organ of the republic.(...) Social Policy: Defense of the freedom of association and the right to strike. Equal rights for women in the workplace. The prohibition of the employment of school age children. The legal codification of a working day of a maximum of eight hours (...) Independent labour courts outside the network of regular jurisdiction. Unified labor law. Effective measures in the area of the popular welfare (...) and national regulation of welfare support, organised so as to ensure the participation of the working class in its execution. Promotion of international agreements and legislation* (Kaes, Anton - Jay, Martin - Dimendberg, Edward (eds.): *The Weimar Republic Sourcebook*. Los Angeles 1999, s. 112–113).

nebyla považována za reálnou. Strach z bolševické revoluce byl však natolik působivý, že vedl ke konečné volbě menšího zla – zařazení NSDAP do vlády „národní koalice“. Nesmiřitelná taktika KPD pod Thälmannem v režii Kominterny, která vedla k přednostnímu potírání tzv. sociálfašismu SPD před nacionálním socialismem NSDAP, obavy z komunistického puče posilovala, i když ve skutečnosti KPD neměla silnou pozici v odborech. Šance na vyvolání generální stávkou jako počátku revoluce tedy byla minimální. Nejvyšší podpory strana paradoxně dosáhla před nástupem nacistů k moci, kdy jí v listopadových volbách 1932 odevzdalo svůj hlas 16,8 % oprávněných voličů.

Další ze stran zastoupených v Reichstagu, které je třeba alespoň rámcově zmínit, představuje Německá lidová strana (*Deutsche Volkspartei*, DVP) zformovaná z pravého křídla národních liberálů a části Pokrokové strany. Reprezentovala zájmy vyšších vrstev a velkoobchodníků. Její politika byla silně zakořeněna v autoritářství a obhajovala ustavení silné centrální vlády. Na poli zahraniční politiky žádala neodkladnou revizi Versailleské smlouvy. V době, kdy byl předsedou strany Gustav Stresemann se DVP smiřovala s existujícím státoprávním režimem a hájila politiku spolupráce s vítěznými mocnostmi. Po Stresemannově smrti se uchyluje ke sblíživání s antidemokratickými nacionalistickými silami ve státě a stává se marginální součástí politického spektra. Nejlepšího volebního výsledku dosáhla ve volbách do Reichstagu v roce 1920, kdy obsadila se ziskem 13,9 % hlasů 65 křesel. Po celá dvacátá léta však již její volební zisky jen klesaly až na 1,1 % hlasů (7 mandátů) v červenci 1932.¹⁶⁷

Konzervativní monarchistický tábor reprezentovala Německá národní lidová strana (*Deutsch Nationale Volkspartei*, DNVP). Byla zaměřena proti demokratickému systému a mezinárodnímu řádu dle Versailles. Bránila ekonomické a sociální zájmy velkostatkářů a průmyslových magnátů. Zakotvení v ní našel zvláště agrární element velkostatkářů z Východního Pruska. Po počáteční politice omezené spolupráce s prorepublikánskými silami se strana radikalizuje pod předsednictvím Alfreda Hugenberga, který rozvíjel

¹⁶⁷ O charakteru strany přesně vypovídají teze jejího volebního programu, v němž se píše: *All our thoughts, our burning desires, and our struggles are dedicated to the greatness and freedom of the fatherland. A people, whose „Lebensraum“ has been brutally cut down, whose freedom to live has been cast into chains through senseless treaties, whose economic power has been crippled (...) can only wrestle its way back up through the strength of its love for fatherland and national solidarity. (...) Our faith and our view of life is rooted in the spiritual soil created in the times of Bismarck and Rudolf von Benningsen and before them the great minds of German idealism.(...) The freedom of the days of revolution is caprice and destruction. The freedom that we mean is that of the morally responsible individual. All moral responsibility, however, is rooted in faith and religiosity. Reavolution and socialism have bred a desolate materialism, the struggle of classes against one another, envy, and ill will, because they have no knowledge of the religious forces in the life of the people. (...) We are fighting for the recognition of the rights of the free individual grounded in religion and morality* (Kaes, A., Jay, M., Dimendberg, E. (eds.): *The Weimar Republic*, s. 115).

antirepublikánské a antisemitské tendence ve spolupráci s NSDAP v harzburšské frontě.¹⁶⁸ Koaliční vláda DNVP a NSDAP v čele s Hitlerem stála u konce výmarského demokratického řádu a u nástupu nacistické tyranie.¹⁶⁹

6.5. Hitlerismus a nacionální socialisté

Naprosto specifickou kapitolu z hlediska politického stranictví v Německu představuje Nacionálně socialistická německá dělnická strana (*Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei*, NSDAP). Její kořeny nutno hledat v lednu 1919, kdy zámečník Anton Drexler sjednotil dvě nevýznamné skupiny nespokojenců do *Deutsche Arbeiterpartei* (DAP). Hitler do strany vstupuje v září 1919 a v listopadu téhož roku je jmenován jejím propagandistickým vůdcem. V únoru 1920 strana změnila svůj název na Nacionálně socialistickou německou dělnickou stranu. Již 29. července 1921 je Hitler zvolen předsedou strany a z titulu své funkce zorganizoval v Mnichově puč, kvůli němuž skončil v roce 1924 ve vězení v Landsbergu. Hitlerova síla spočívala více než v obsahu jeho projevů, v jejich rétorickém podání. Byl si velmi dobře vědom síly, která se skrývá v mluveném slově. Ve své knize *Mein Kampf* píše, že „silou, jež vždy uváděla do pohybu nejmohutnější náboženské a politické laviny v dějinách, byla od nepaměti magická moc mluveného slova“.¹⁷⁰ Hitler věřil, že je svědkem jednoho z periodických zvrátů světových dějin, podníceného francouzskou revolucí a obdobím nespoutaného individualismu a ekonomického sobectví, které po ní následovalo. Klíčem k přežití bylo poznání, že se dějiny pohybují rasovým, ne třídním zápasem, a že náležité pochopení významu rasy nebo národa je klíčové pro překonání éry tříd a pro zahájení národní revoluce.¹⁷¹ Rasu a kulturní a společenské zvyklosti rasovým společenstvím utvářené bylo třeba uchovat především. To byl podle Hitlerova názoru ústřední úkol politiky.

Jeho radikální nacionalismus zacházel dál, než bylo pouhé potvrzování národních zájmů. Hitler chtěl, aby národ představoval zvláštní druh společenství bez tříd, s hospodářstvím ovládaným ve jménu národa a se společnou krví jako určující formou sounáležitosti, což byla kombinace záměrně vyjádřená pojmem „nacionálně socialistický“,

¹⁶⁸ 11. října 1931 se v lázních Harzburg spojili nacionální socialisté s DNVP, sdružením Stahlhelm a dalšími nacionalistickými spolky v boji proti výmarské republice do akčního společenství, tzv. harzburšské fronty. Svou sílu a vůli k boji fronta demonstrovala mohutnými pochody polovojenských jednotek a bojechtivými proslovy svých vůdců Hitlera a Hugenbergova namířenými proti republice, jimiž chtěli zapůsobit na prezidenta. Vzhledem k jejich vzájemné rivalitě však fronta nebyla zdaleka jednotná (Müller, H. a kol.: *Dějiny*, s. 257-258).

¹⁶⁹ Citovaný materiál k politickým stranám přístupný on-line na www.bundestag.de/htdocs_e/history/factsheets/parties_weimar_republic.pdf [citováno ze dne 8. 8. 2009].

¹⁷⁰ Hitler, Adolf: *Mein Kampf*. Praha 2000, s. 98.

¹⁷¹ Kroll, Frank Lothar: *Utopie als Ideologie: Geschichtsdenken und politisches Handeln im Dritten Reich*. Paderborn 1998, s. 32–34, 56–64.

který za svůj vznik vděčil právě tolik Hitlerovu rakouskému odkazu jako německému prostředí radikálního nacionalismu.¹⁷² Nepřítelem těchto snah byl především Žid. Někdy na konci války Hitler vstřelil populární antisemitský argument, že Židé jsou odpovědní za německou porážku: ať již jako marxisté, hlásající ideologii zahrňujícího společenského rozkladu, či kapitalisté, kteří manipulují světovým trhem, nebo jako biologická hrozba čistotě krve. Židé a židovství se pro Hitlera stali historickou metaforou, vysvětlující krizi Německa.¹⁷³ Byli chápáni jako největší protiklad k árijské, tedy čisté rase.

Jeho názor na politickou praxi byl cynický a klamavý. Davy ovlivněné jeho rétorikou byly důležité jen potud, kam dodávaly revoluční váhu politickému hnutí. Lidské vztahy Hitler chápal jako souboj osobností. Jeho názory v rasových otázkách byly úzce vyhraněné a veškerý lidský materiál, který neodpovídal požadované kvalitě, zavrhoval. Ve spisu *Mein Kampf* označil všechny ty, co nemají správnou rasu za plevy.¹⁷⁴ Opovržení vůči větší části lidstva se mísilo s hlubokou nenávistí ke každému, koho definoval jako nepřítele. Hitlerova mluva byla vždy plná výrazů odrážejících absolutnost těchto nutkavých nevraživostí: „zničit“, „vymazat“, „rozdrtit“. V Hitlerově politice měli být ostatní lidé buď svedeni a ovládnuti, či zavrženi a zlikvidováni.¹⁷⁵

Demokratickou parlamentní formu vládnutí považoval Hitler za pokus světového židovstva o vládu davu. Hlásal, že je povinností národního státu osvobodit politické vedení od parlamentního principu majority, tedy rozhodování masy, a namísto toho zajistit nezpochybnitelné právo vůdčí osoby. Nejlepší pojetí státu a státní formy je takové, které s přirozenou jistotou vynese nejlepší osobnosti k vedoucímu významu a rozhodnému vlivu. Parlament měl nadále existovat v podobě „poradního sboru“ toho, kdo má *pouvoir* rozhodovat. Hitler vyhlásil válku marxistickému postoji rovnosti a vystavěl vůdcovský princip založený na myšlence, že zem patří tomu, kdo vládne. Umožnit „nejlepším zástupcům“ cestu k moci je společenskou povinností a projevem její dobré organizace.¹⁷⁶

S touto ideovou výbavou usiloval Hitler v čele NSDAP o uzurpaci moci prostředky, které nabízela liberální výmarská demokracie. V tomto směru byli nacionální socialisté dlouho vysmíváni a podceňováni. SPD považovala NSDAP za extremistickou stranu, komunisté pak nacionální socialisty ocejovali jako „placené agenty finančního kapitálu“. Občanské strany NSDAP buď striktně odmítly, nebo v ní spatřovaly instrumentálně

¹⁷² Viz např. Pulzer, Peter: *The Rise of Political Anti-Semitism in Germany and Austria*. Harvard 1988, s. 121, 195–207; Bracher, Karl Dietrich: *The German Dictatorship: The Origins, Structure and Consequences of National Socialism*, London 1991, s. 72–79.

¹⁷³ Kroll, Frank Lothar: *Utopie*, s. 49–56.

¹⁷⁴ Hitler, A.: *Mein Kampf*, s. 269.

¹⁷⁵ Overy, Richard: *Diktátoři: Hitlerovo Německo, Stalinovo Rusko*. Praha 2006, s. 48.

¹⁷⁶ Hitler, A.: *Mein Kampf*, s. 326–330.

využitelného spojence při svržení republiky. Mocenský vzestup hitlerovců po roce 1930 se stal středobodem krize let následujících. Úspěch NSDAP ve volbách podpořil Hitlerem posléze veřejně potvrzený „obrat“ k politice legality vůči státu a jeho armádě, kterým chtěl zbavit stranu pověsti protistátních spiklenců. Při veřejném procesu proti důstojníkům reichswehru z Ulmu, obviněným z rozvracení armády šířením nacionálně socialistických propagačních materiálů, který se konal před Říšským soudem v Lipsku, prohlásil Hitler pod přísahou jako svědek v září 1930, že nacionální socialisté provedou „německou národní revoluci“ legálními prostředky. Vzápětí však dodal, že až se dostanou k moci, jsou připraveni použít i ilegálních nástrojů proti vnuceným mírovým smlouvám.¹⁷⁷

Příčiny famózního úspěchu nacistů lze hledat v kombinaci nacionalistického obratu politického spektra, kterého začali využívat ve své propagandě proti republice („zbavit se okovů Versailles“) s prvními dopady světové hospodářské krize. Nezaměstnanosti v průmyslu či zadluženosti v zemědělství obratně populisticky zneužívali nabídkou vágních a nesmyslných slibů („ pryč s úrokovým otroctvím“). V neposlední řadě pak působilo selhání „tradičních“ politických stran, znehodnocující samotný parlamentní systém. Ty významně podcenily destrukční potenciál NSDAP a naopak přecenily možnosti komunistického puče. Přestože tedy NSDAP nedosáhla ani v době svých největších volebních úspěchů v létě 1932 kýžené většiny v říšském sněmu ani v zemských volbách, prorepublikánské strany nekladly odpor východisku ze státní krize ustavením koaliční vlády „národní koncentrace“, rozpuštěním říšského sněmu a vypsáním nových voleb. Ty už proběhly v režii NSDAP – ani v březnu 1933 s použitím teroru proti politickým odpůrcům se však NSDAP nepodařilo říšský sněm ovládnout. Poslední možnost zastavit vývoj k totalitnímu systému občanské strany propásly souhlasem se zmocňovacím zákonem.¹⁷⁸

6.6. Shrnutí

Selhání demokratických politických stran představuje jednu z významných příčin, jež přivodily krach výmarské demokracie. Zastupitelský prvek byl za císařství v zásadě trpěn a marginalizován, politické strany byly často terčem represí ze strany státu (Z, SPD). Za těchto okolností si navykly zastávat ideologické postoje a zcela postrádaly smysl pro politický kompromis. Po pádu monarchie sice formálně převzaly odpovědnost za další směřování státu (partajní koaliční vlády), nicméně spolupráce v parlamentu zůstala z výše zmíněných důvodů nadále problematická. K tomu je třeba připočít, že ve sněmu zasedala řada stran, jež usilovaly o buď o návrat k monarchistickému zřízení, revoluční levicovou revizi stávajícího

¹⁷⁷ Moravcová, D.: *Výmarská republika*, s. 171–172.

¹⁷⁸ Tamtéž, s. 221–222.

systému či nástup autoritativních metod vedení státu. Ve třicátých letech – s nástupem prezidiálních vlád – dochází k definitivnímu potlačení vlivu politických stran na řízení státu. Poslední vládou na koaličním půdorysu byl kabinet sociálnědemokratického kancléře Hermanna Müllera, který své působení ukončil demisí k 29. březnu 1930.

V roce 1933 se NSDAP stala v Německu státní stranou. V červnu téhož roku byla sociální demokracie prohlášena za nepřátelskou státu a zakázána. Ostatní strany pod tlakem poměrů reagovaly vlastním seberození. Tento trend dovršil Zákon proti novému vytváření politických stran ze 17. července 1933, který zakazoval jak činnost dosavadních subjektů, tak tvorbu nových partají. Jediným dovoleným subjektem zůstala Hitlerova NSDAP.

Naproti tomu v Československu se prosadil skutečný „*party state*“. Politické strany 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 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.¹⁷⁹

¹⁷⁹ Harna, J.: *Krise*, s. 88–89.

7. Územní organizace státu

7.1. Výchozí poznámky

Územní organizace Výmarské republiky vycházela z článku 2 odst. 1 ústavy, který normuje, že území Říše (*Reich*) se skládá z teritorií jednotlivých německých zemí (*Länder*). Jedná se o koncepci dvoučlankové federace, kde je státotvorným prvkem subjekt federace (zde jednotlivé země) a federativní stát jako celek. Výmarská republika sestávala z 18 zemí, od roku 1929 po připojení Waldeku k Prusku ze 17 článků federace.¹⁸⁰ Základem existence federace je vždy ústava, která musí být psaná a pevně fixovat rozdělení působnosti mezi federací a její subjekty, které mají rovněž své ústavy. Tomu plně odpovídá znění článku 17 Výmarské ústavy uvádějící mimo jiné, že každá země má vlastní ústavu. Do zemských sněmů se volí zástupci všeobecným, rovným, přímým a tajným hlasováním. Volební právo náleží při splnění nediskriminačních zákonných podmínek stejně mužům jako ženám. Uplatňuje se princip poměrného zastoupení, vláda je odpovědná sněmu. Tyto principy uplatňované na zemské úrovni plně odráží ústavněprávní základy ustavování mocenských orgánů ve státu jako celku.¹⁸¹

Slovo federalismus má svůj původ v latinském *foedus*, což značí smlouvu nebo dohodu. Na mysli se přitom má ne jakákoliv smlouva, ale paktum o sdružení do určitého celku. Staří Římané jako *foedera* označovali smlouvu o spojení se státy či kmeny, které zůstaly svobodné (*federa equa*) či se tímto způsobem naopak dostávali pod římské imperium (*foedera non equa*). Za otce federalismu v moderním smyslu je označován Althusius (1557–1638), který nahlížel na celou společenskou strukturu jako na federaci. Vesnice byla federací rodin, město federací sdružení řemeslníků, království pak federací jednotlivých provincií. Montesquieu zdůrazňuje význam federace jako spojení předností silného státu schopného obrany sebe sama a malých jednotek, v jejichž rámci je uplatňována demokracie.¹⁸² Dějiny jej však usvědčily z omylu. Uváděl-li, že takový model nebude zničen cizí mocí jako malá republika a odolá i vnitřnímu rozkladu, protože diktátor nedokáže získat moc ve všech složkách současně, pak dějiny výmarské demokracie jsou vzorovým příkladem sloužícím k vyvrácení této teoreticky logické teze.

¹⁸⁰ Jednalo se o tyto země: *Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Thüringen, Hessen, Hamburg, Mecklenburg-Schwerin, Oldenburg, Braunschweig, Anhalt, Bremen, Lippe, Lübeck, Mecklenburg-Strelitz, Waldeck, Schaumburg-Lippe*; Hamburk, Brémy a Lübeck byly tzv. *Stadtstaaten*. Podrobně k jednotlivým zemím viz Stolleis, M.: *A History*, s. 127–145.

¹⁸¹ Ústavy jednotlivých zemí dostupné on – line v němčině na <www.verfassungen.de> [citováno ze dne 25. 8. 2009].

¹⁸² Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J.: *Základy*, s. 240–242.

7.2. Dynamika federace

Z pohledu dynamiky federace, tj. možnosti změn počtu jejích subjektů, obecně platí, že federace představují zpravidla otevřené entity a možnost přistoupení nových členů nevylučují. Výmarská ústava v článku 2 uvádí, že jiná území (myšleno odlišná od *Länder*) mohou být přijata na základě říšského zákona, žádá-li to jejich obyvatelstvo na základě svého práva na sebeurčení. Dále pak třeba zdůraznit článek 18 téže listiny, v němž ústavodárce upravuje pravidla územních změn v rámci stávající federace. Změna území země nebo vytvoření nové země musí být legislativně provedeny formou novelizace Ústavy. Z tohoto pravidla však existují výjimky. V situaci, kdy s novým územním uspořádáním souhlasí všechny bezprostředně dotčené země, pak postačí k prosazení žádoucího stavu forma běžného zákona. Předpisu stejné právní síly bude dostačovat i v situaci, kdy jedna z dotčených zemí zaujme negativní stanovisko, ale nové územní uspořádání je vyžadováno vůlí obyvatelstva (*der Wille der Bevölkerung, popular will*) a představuje říšský zájem.¹⁸³ Prostředkem zjištění „mínění lidu“ je plebiscit. Říšská vláda dle článku 18 odst. 4 Ústavy nařídí hlasování tehdy, pokud konání plebiscitu vyžaduje jedna třetina obyvatel z dotčeného území, kteří disponují právem volit ve volbách do Říšského sněmu. K úspěšnému výsledku referenda se přitom vyžaduje splnění poměrně přísných podmínek. Pro změnu se musí vyslovit tři pětiny hlasujících, nejméně však většina osob disponujících volebním právem.

Úvahy o změně zděděného zemského členění charakteristického dominancí Pruska po revoluci 1918 poměrně rychle ztroskotaly. Většina předložených návrhů narážela na setrvačnou sílu historické státní svébytnosti, jež se ukázala být silnější, než volání po změně. Základní úvaha reformistů spočívala na eliminaci rozdílů mezi malými státy a Pruskem, které se z povahy věci svojí rozlohou a počtem obyvatel stavělo do role dominantní síly. Zvláštní pozornost tématu věnoval ve svém prvním návrhu Ústavy Hugo Preuß. Navrhoval zrušit historické členění Pruska a území Říše rozdělit na 14 podobně velkých území. Každé z nich mělo mít nejméně dva miliony obyvatel. Ve stávajících hranicích přitom prakticky mělo zůstat pouze Bádensko. Preußův návrh narazil na rozhodný odpor zvláště na zemské úrovni, kde i po pádu vládnoucích dynastií a nezávisle na velikosti státu nadále přetrvávala značně vyhraněná zemská identita. Za rozhodující faktor setrvání na zavedených pořádcích je přitom často označováno v tradičních kolejích vychované a navyklé úřednictvo, jež se cítilo zavázáno „historickému základu státu“. Existoval silný společný zájem byrokratů a politických stran na zachování *statu quo*, který nahrával jejich zájmům a s nímž byli skrze své majetky existenčně

¹⁸³ Jazykovým výkladem nutno dospět k závěru, že podmínky souhlasu obyvatelstva a převažujícího říšského zájmu musí být splněny současně.

spojení. S ohledem na znění článku 18 Výmarské ústavy je přitom zjevné, že sledovaného cíle tyto homogenní skupiny skutečně dosáhly. Podmínky požadované pro změnu územního uspořádání jsou zjevně nastaveny tak, aby samy o sobě představovaly dosti razantní vyjádření odporu k zásahům do stávajících pořádků. Navíc je vhodné si uvědomit, že do přijetí prováděcího zákona v červenci 1922 (RGBl. I, 1922, S. 545) byly účinky článku 18 prakticky suspendovány.¹⁸⁴ Ve skutečnosti tak došlo mezi léty 1919 a 1933 jen ke čtyřem případům úspěšné realizace nového uspořádání. V květnu 1920 byl vytvořen *Freistaat Thüringen* na základě říšského zákona z 30. dubna 1920.¹⁸⁵ V téže době se spojil *Sachsen-Coburg* s Bavorskem (*Freistaat Bayern*), jehož území se tak zvětšilo o 561 km² a počet obyvatel stoupl o 74 344 osob.¹⁸⁶ Říšským zákonem z března 1922 došlo ke spojení části země *Waldeck-Pyrmont* s Pruskem.¹⁸⁷ V dubnu 1929 se spojují *Waldeck* s Pruskem.¹⁸⁸

Alespoň okrajově považujeme za nutné zmínit postavení Sárska (1 912 km²), které získalo podle článků 45 až 50 Versailleské mírové smlouvy autonomní statut a po dobu 15 let mělo být spravováno Společností národů. Po stejné období připadly sárské uhelné doly Francii. O dalších osudech Sárska mělo rozhodnout referendum obyvatelstva. Pro případ kladného výsledku mělo Německo právo sárské doly znovu odkoupit. Hlasování o Sársku proběhlo 13. ledna 1935 již za nacistické diktatury a skončilo jednoznačným výsledkem ve prospěch připojení území k Německu. Z 525 856 odevzdaných platných hlasů bylo 477 119 (90,73 %) pro opětovné spojení s Německem. Zachování stávajícího stavu si přálo 46 613 hlasujících (8,86 %) a připojení k Francii pak jen 2124 osob (0,40 %).¹⁸⁹

7.3. Dělbá pravomocí

S ohledem na způsob územní organizace Německa vyvstává logicky otázka dělby pravomocí mezi orgány na zemské úrovni a orgány federace. Zvláště v oblasti zákonodárství se přitom jedná o klasickou ústavněprávní materii, která formuje základní kontury vztahu mezi jednotlivými články federace a státem. Výchozí představu poskytuje článek 5 ústavy, dle něž je státní moc v říšských záležitostech vykonávána orgány Říše na základě říšské ústavy, v zemských záležitostech pak orgány jednotlivých zemí na základě zemských ústav. Jde-li o legislativní pravomoc, pak v podrobnostech navazují články 6 až 15 téže konstituce. Z

¹⁸⁴ Máme na mysli suspendování z hlediska absence prováděcích pravidel pro konání plebiscitu.

¹⁸⁵ RGBl. S. 841; *Freistaat Thüringen* se skládal ze sedmi menších celků *Sachsen-Weimar-Eisenach*, *Sachsen-Meiningen*, *Sachsen-Altenburg*, *Schwarzburg-Rudolstadt*, *Schwarzburg-Sondershausen*, *Gotha*, *Reuß*.

¹⁸⁶ *Reichsgesetz 1.4.1920*, RGBl. S. 842.

¹⁸⁷ *Reichsgesetz 24.3.1922*, RGBl. I S. 281; připojen byl *Landkreis Pyrmont*.

¹⁸⁸ *Reichsgesetz 7.12.1928*, RGBl. I S. 401.

¹⁸⁹ Data dostupna on-line na <<http://www.gonschior.de/weimar/Saargebiet/VA.html>> [citováno ze dne 25. 8. 2009].

pohledu systematiky výkladu se jeví vhodným východiskem článek 12, který stanovuje obecné pravidlo, které umožňuje zemským sněmům legislativní aktivitu tam, kde jsou příslušné státní orgány nečinné, resp. nevyužívají svého práva. Tento závěr se však nevztahuje na oblasti exkluzivní zákonodárné pravomoci státu (*ausschließliche Gesetzgebung*).¹⁹⁰ Ta je upravena článkem 6 ústavy a zahrnuje zahraniční politiku, koloniální záležitosti, otázky státní příslušnosti, volného pohybu osob, imigrační a emigrační politiky, vyhoštění, dále národní obranu, měnovou a celní problematiku, stejně jako pošty a telegrafní služby.

Úprava obsažená v člancích 7 až 11 pak otevírá prostor pro legislativní aktivitu na zemské úrovni. Ohledně vztahu práva zemského a říšského platí jednoduché derogační pravidlo ve prospěch celostátní úpravy (viz čl. 13 *Reichsrecht bricht Landrecht*). V případě pochyb nebo rozporů ohledně souladu zemského předpisu s říšským právem, může příslušný říšský nebo ústřední zemský úřad požádat Nejvyšší soudní dvůr o rozhodnutí v dané věci. Článek 13 odst. 2 byl v podrobnostech proveden zákonem z 8. dubna 1920.¹⁹¹ Ten k rozhodování povolával senát určený v jednotlivých případech *ad hoc* předsedou soudu. Tomu se také adresoval obligatorně písemný návrh. Před samotným rozhodnutím musely být slyšeny dotčené úřady. Jednalo se přitom o písemný proces. Soud byl však oprávněn nařídít ústní jednání ve věci. Pokud o tento postup požádala některá ze stran, pak pozbyl volnost úvahy, musel tak učinit a sdělit termín jednání. K hájení svého stanoviska mohly strany určit zmocněnce. Rozhodnutí soudu ve věci samé bylo bez odůvodnění publikováno ve sbírce zákonů. Opravný prostředek připuštěn nebyl.

7.4. Územní organizace v Československu

Porovnáme-li územní členění Německa s uspořádáním nově vzniklé Československé republiky, pak je zjevné, že se jedná o dva organizačně naprosto rozdílné systémy. Výmarská republika se i nadále opírala o tradiční *Freistaaten* s dominancí Pruska, mladá demokracie československá naproti tomu musela hledat řešení „na zelené louce“. Zásadní odlišnost spočívala především v povaze Československa jako unitárního státu, stejně jako v nutnosti hledání „většinového národa“, které čelila Masarykova idea národa československého.¹⁹²

¹⁹⁰ Článek 12 ústavy: *Solange und soweit das Reich von seinem Gesetzgebungsrechte keinen Gebrauch macht, behalten die Länder das Recht der Gesetzgebung. Dies gilt nicht für ausschließliche Gesetzgebung des Reichs.*

¹⁹¹ *Gesetz zur Ausführung des Art. 13 Abs. 2 der Reichsverfassung vom 8. April 1920 (RGBl. S. 510).*

¹⁹² Masarykem hlásaná jednotná pospolitost „československého národa“ čelila více než čtyřmilionové mase národnostních menšin (německé, maďarské, ukrajinské, židovské a polské) v nově vzniklém státě. Vytvoření „československého národa“ mělo zejména svou funkční oprávněnost a bylo současně i garancí pro Slováky; v tomto smyslu je třeba chápat státotvornou ideu první republiky, takto je třeba posuzovat i tzv. čechoslovakismus. Je přitom zřetelné, že reálná česko-slovenská dichotomie hluboce ovlivňovala politickou rovnováhu a vývoj mladé republiky. Měla svůj původ v rozličných historických souvislostech vývoje obou

Vnitřní (správní) organizace území státu vycházela ze zákona č. 126/1920 Sb. z. a n., o zřízení župních a okresních úřadů v Republice Československé. Vláda byla zmocněna, aby svým nařízením sama stanovila termín a rozsah jeho účinnosti. Zákon zaváděl župní úřady řízené ministerstvem vnitra nebo jiným ústředním úřadem. Území republiky se mělo členit na 21 žup: v Čechách 9, na Moravě 5, ve Slezsku 1, na Slovensku 6. Území Podkarpatské Rusi na župní celky členěno nebylo a to z důvodu nedořešených otázek plánované autonomie předpokládané ústavou. V čele župy stál vládou jmenovaný úředník s právnickým vzděláním (župan). Župní zastupitelstvo se volilo na 6 let a zasedalo v něm 35 členů. Po přechodnou dobu 20 let (do 1. ledna 1940) měla jednu třetinu členů župních zastupitelstev jmenovat vláda. Věcná kompetence byla značně omezená, výslovně se vylučovalo projednávání a rozhodování politických věcí. Od ledna 1923 platil župní zákon na Slovensku, v českých zemích v praxi realizován nebyl.

K reorganizaci stávajícího stavu došlo zákonem č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy (tzv. organizační zákon). Ten nabyl na Slovensku a Podkarpatské Rusi účinnosti k 1. červenci 1928, v historických českých zemích až od 1. prosince 1928. Zákon se vracel k centralistickému zemskému uspořádání, posiloval kompetence státních orgánů a oslaboval vliv samosprávy na veřejné dění až k jeho likvidaci. Podstatou bylo rozdělení území státu na čtyři správní celky – země, a to Českou, Moravskoslezskou, Slovenskou a Podkarpatoruskou. Každou zemi spravoval zemský úřad v čele se zemským prezidentem a zemské zastupitelstvo. Zemský prezident byl jmenován prezidentem republiky a podřízen ministru vnitra. Stál v čele zemského úřadu a předsedal zemskému zastupitelstvu, v němž zasedali členové - odborníci jmenovaní vládou (jedna třetina) a členové volení. Předním úkolem zemského úřadu bylo zajišťování veřejného pořádku a bezpečnosti. Byl nadřízen státním policejním úřadům v zemi, dohlížel na činnost okresních úřadů a fungoval jako druhá instance v soustavě správních orgánů. Menší územně správní celky, na které se dělily země, představovaly obvody okresních úřadů – hejtmanství. Okres navenek reprezentoval a uvnitř okresu jako první úředník státu působil okresní hejtman. Do úřadu jej jmenoval ministr vnitra. Jeho úkolem bylo dohlížet na bezpečnost, pořádek a mravnost v okrese a také řídit okresní úřad.¹⁹³

Naprostou specifickou bylo postavení Podkarpatské Rusi připojené k Československu na základě malé smlouvy St. Germainské z 10. září 1919. Podle Ústavy z roku 1920 tvořila Podkarpatská Rus nedílnou součást Československé republiky. Měla mít svůj vlastní sněm a

národů, rozdílné ekonomické úrovně, rozdílném politickém, kulturním a vzdělanostním vývoji i míře náboženského cítění (Čapka, František: *Dějiny země Koruny české v datech*. Praha 1999³, s. 615).

¹⁹³ Malý, K. a kol.: *Dějiny*, s. 388–396.

přiměřené zastoupení v parlamentu. Podle vládního nařízení č. 356/1920 Sb. z. a n. stál v čele Podkarpatské Rusi guvernér, jmenovaný prezidentem. Jeho úkolem bylo zastupovat zemi při jednání s vládou, řídit zasedání guberniální rady a podepisovat normativní výnosy vydávané civilní správou (sborem úředníků) pro celé území Podkarpatské Rusi. Zamýšlená guberniální rada (poradní orgán guvernéra) zřízena nebyla.

V roce 1927 proběhla reforma stávajícího stavu, kdy zákonem č. 125/1927 Sbírky získala Podkarpatská Rus postavení jedné ze zemí Československé republiky. Působilo zde zemské zastupitelstvo v čele se zemským prezidentem. Formálně zůstal nadále zachován i úřad guvernéra. Ve druhé polovině třicátých let stále více sílily hlasy volající po samosprávě. Vrcholem těchto tendencí bylo přijetí ústavního zákona č. 299/1938 Sbírky o autonomii Slovenskej krajiny a ústavního zákona o autonomii Podkarpatské Rusi, zveřejněného vládní vyhláškou č. 329 Sbírky. Obě normy znamenaly vážné narušení celistvosti Československé republiky. Od března 1939 byla Podkarpatská Rus okupována maďarskými vojsky. Po skončení války se formálně vrátila do původních hranic Československa, nicméně v listopadu 1945 ratifikovalo Prozatímní Národní shromáždění smlouvu o Zakarpatské Ukrajině mezi ČSR a Sovětským svazem, která znamenala postoupení území SSSR a jeho připojení k Ukrajině.¹⁹⁴

¹⁹⁴ Tamtéž, s. 339–340.

8. Volební právo

8.1. Výchozí poznámky

V demokratické společnosti představuje lid zdroj veškeré státní moci. Až na výjimky ji však nevykonává přímo, ale prostřednictvím volených zástupců. Státní moc je tedy postavena na reprezentativní formě vlády. Výběr této reprezentace probíhá prostřednictvím voleb, jejichž základní pravidla tradičně stanovuje ústavní listina státu. Volby je tedy možné chápat jako proces, který legitimuje státní moc, neboť ta vychází z vůle lidu. Prostřednictvím voleb se občané jednorázově podílí na politickém rozhodování tím, že svými hlasy rozhodnou o obsazení parlamentu a potažmo i vlády. Tím však jejich role končí, zvolení reprezentanti dále jednájí autonomně, tedy na základě své vůle.

Charakteristickým znakem reprezentativní demokracie tedy je, že občané vysílají prostřednictvím voleb prvotní impulsy k výkonu státní moci, na tvorbě státní politiky se však bezprostředně nepodílejí. Zásluhou periodicky se opakujících voleb však občané státní moc kontrolují, neboť v případě nespokojenosti s jejím výkonem si mohou v příštích volbách vybrat jinou alternativu. Je nesporné, že svou úlohu mohou volby plnit pouze za předpokladu dodržování politických práv v podmínkách ústavního státu.

Pojem volební právo má dvojí význam: na jedné straně se jím v objektivním smyslu chápe souhrn norem upravujících volby, na druhé straně představuje významné subjektivní právo, které se dělí na aktivní a pasivní. Volební právo v subjektivním smyslu je nezadatelným lidským právem, které je bezpodmínečně spojeno s existencí reprezentativní demokracie.¹⁹⁵

8.2. Parlamentní volby

30. listopadu 1918 byl přijat dekret stanovující, že volby do Národního shromáždění (19. ledna 1919) budou vycházet z principu poměrného zastoupení. Ten byl jistou odpovědí na nespravedlivý pruský trojtřídní systém, který favorizoval konzervativní a úzké horní vrstvy společnosti.¹⁹⁶ Následně upravovala volební právo nově přijatá ústava a 27. dubna 1920 byl vydán říšský volební zákon (*Reichswahlgesetz*).¹⁹⁷

¹⁹⁵ Klíma, K. a kol.: *Komentář*, s. 147–148.

¹⁹⁶ Podle pruského volebního zákona z 30. května 1849 zůstala první komora, panská sněmovna, vyhrazena bez voleb členům královské rodiny a šlechtě, zatímco pro druhou komoru, která se skládala z volených zástupců lidu, platilo volební právo, odstupňované do tří tříd, podle výše odváděných daní voliči. Každá z těchto daňových skupin měla postavit stejný počet volitelů. V první třídě byli ti, kteří platili nejvyšší daně, podnikatelé a továrníci (4,7 % obyvatelstva). Druhá třída představovala 12,6 % a třetí 82,6 % obyvatelstva. V roce 1908 byla tato čísla 4 %, 14 % a 82 %, nerovné rozdělení hlasů se tedy nezměnilo (Müller, H. a kol.: *Dějiny*, s. 164).

¹⁹⁷ Oba předpisy přístupny on-line v němčině na <www.documentarchiv.de> [citováno ze dne 13. 8. 2009]; *Reichswahlgesetz* následně novelizován k 6. březnu 1924.

Ústavní základy volebního práva nacházíme v článku 22 v rámci partie o Říšském sněmu. Jedná se v zásadě o klasické ústavněprávní vymezení voleb založených na všeobecném, rovném, přímém a tajném volebním právu. Zaveden byl poměrný volební systém, přičemž konání voleb přicházelo v úvahu v neděli nebo v jiný veřejný den pracovního klidu (*öffentlicher Ruhetag*, angl. *holiday*). Krátkou zmínku k volebnímu právu nacházíme také v části druhé ústavy, pojednávající o základních právech a povinnostech Němců. Článek 125 garantuje svobodu a tajnost hlasování, v dalších detailech s odkazem na volební zákon, tedy předpis jednoduchého práva. Takto nastavený rozsah regulace volebního práva předpisem nejvyšší právní síly považujeme v celku za dostatečný. Zároveň však nutno zdůraznit, že i zde je nutno text ústavy vykládat systematicky. To znamená, že na rozsah ústavněprávní regulace voleb nelze usuzovat vždy jen z těch ustanovení, která již z povahy použitých slov nenechávají pochyby o upravované materii. Proto nelze přehlédnout význam článku 109 odst. 1 ústavní listiny, kde je normováno, že muži a ženy mají v zásadě stejná státoobčanská práva a povinnosti. Již z tohoto obecného pravidla lze vyvozovat, že jedině rovné volební právo lze považovat za souladné s hodnotami garantovanými ústavou, resp. není zde otevřen prostor pro jakoukoli formu diskriminace odůvodněné růzností pohlaví.

Jde – li o teoretické vymezení klasických přívlastků moderního volebního práva, nezbyvá než vyjít z role voleb v demokratické společnosti. Předpokladem skutečně svobodného a nezávislého rozhodnutí voliče při delegování svých zástupců do orgánů státu je tajnost volby. Tím je chráněn před jakýmkoliv ovlivňováním či nátlakem, především pak ze strany stávajícího mocenského establishmentu. Tajnost volby je voliči zaručena i v případě, že o ni on sám nemá zájem. Princip všeobecnosti voleb znamená, že z účasti na volbách nemůže být vyloučena žádná vrstva nebo skupina obyvatelstva, ať už se jedná o pozici voliče či kandidáta. Sousedním „všeobecné volební právo“ je vyjádřen také fakt, že každý občan – volič má právo volit a tím se podílet prostřednictvím svých zástupců na politickém řízení společnosti.¹⁹⁸ Rovné volební právo jsme částečně nastínili výše v souvislosti se zákazem (neodůvodněné) diskriminace na základě pohlaví, nyní tedy snad jen dodatek, že každý volič disponuje zásadně stejným počtem hlasů se stejnou hodnotou. Korelátorem rovnosti volebního práva je jeho všeobecnost, neboť v případě uznání nároku všech občanů není udržitelné, aby

¹⁹⁸ Tento závěr (...*podílet se na řízení společnosti prostřednictvím svých zástupců*) považujeme za krajně teoretický. Článek 21 výmarské ústavy, ale stejně tak i § 22 československé listiny upravují tzv. reprezentativní mandát. Ten se v zásadě vyznačuje tím, že poslanci vykonávají svůj mandát osobně a nejsou vázáni žádnými příkazy či pokyny svého elektorátu. V čisté podobě jsou tato východiska do jisté míry omezena již systémem poměrného zastoupení, který ke svému účelnému fungování vyžaduje kromě jiného i stranickou disciplínu. Loajalita k partajní linii politiky je navíc podpořena skutečností, že kandidatura do zastupitelského sboru není možná jinou cestou, než na kandidátní listině politické strany či hnutí. Z pohledu voliče proto považujeme za mnohem praktičtější princip vlády na čas, tedy po dobu řádného volebního

některé hlasy měly větší hodnotu než jiné. Přímé volební právo je pak založeno na skutečnosti, že volič rozhoduje o volbě svého kandidáta bezprostředně, tedy bez využití dalšího zprostředkovatele (volitele, elektora).¹⁹⁹

Reichswahlgesetz z dubna 1920 omezil existující velký počet malých volebních obvodů (397) na 35 větších celků tak, že vycházelo jedno parlamentní křeslo na každých 60 000 voličů (*authomatische Methode*). To znamená, že počet křesel, jež byly v Reichstagu obsazovány, byl proměnlivý a závislý na účasti voličů. Počet poslanců tak fluktoval mezi 459 v roce 1920 po 647 z roku 1933. Například v roce 1928 vedla volební účast 78,8 % k obsazení 493 křesel, zatímco 82 % v roce 1930 znamenalo 577 mandátů.²⁰⁰

Volič ve výmarském volebním systému vybíral především strany, nikoli jednotlivé kandidáty. Kandidátní listiny byly pevně stanoveny před volbami a pořadí jednotlivých uchazečů o mandát nemohlo být měněno. Volič tak prakticky neměl žádnou šanci jakýmkoliv způsobem ovlivnit výběr kandidátů, snad krom členství v politické straně a aktivní účasti při vytváření uchazečské listiny. Přes absenci preferenčních hlasů však volební zákon představoval normu poměrně moderní. Poprvé v dějinách Německa byly k volbám připuštěny ženy, voliči si byli rovni a každý z nich disponoval jedním hlasem. Za samozřejmé lze označit, že volební právo bylo vázáno na státoobčanský status. Byly jej zbaveny osoby nesvéprávné a ty, jimž byl z důvodu duševní poruchy ustanoven poručník. Dále nemohly volit osoby, které na základě pravomocného rozhodnutí soudu pozbyly občanská čestná práva.²⁰¹ Vojákům bylo po dobu příslušnosti k wehrmachtu volební právo pozastaveno. Překážku ze zákona představovalo také držení osoby choromyslné nebo dementní v ošetrovacím ústavu, vazba osoby podezřelé z trestného činu či zajišťovací vazba z politických důvodů. Aktivní volební právo měli občané Říše, kteří alespoň v den voleb dosáhli věku 20 let. Pasivní volební právo do dolní komory svědčilo osobě, která v den voleb dosáhla 25 let věku a nejméně jeden rok byla říšským státním příslušníkem. Implicitně plyne, že toto oprávnění bylo možné vykonat jen na kandidátní listině existujícího politického subjektu účastnícího se voleb.²⁰²

Volební zákon z roku 1920 zavedl systém čisté proporcionality. Z pohledu teoretického lze tento krok snad pochopit jako snahu o maximální promítnutí politických preferencí obyvatelstva do systému zastupitelské demokracie, v praxi však působil četné obtíže. Především máme na mysli velké množství stran, které participovaly na činnosti

období. Nové volby pak představují jediný efektivní nástroj revize voličova rozhodnutí při obsazování zastupitelského orgánu.

¹⁹⁹ Klíma, K. a kol.: *Komentář*, s. 148–149.

²⁰⁰ James, Peter: *The German Electoral systém*. Hampshire 2003, s. 9.

Volební systém popsaný Jamesem platil od přijetí volebního zákona v roce 1920. Volební zákon z listopadu 1918 počítal s 37 volebními obvody a rozdělení křesel v parlamentu vycházelo z d'Hondtovy metody.

²⁰¹ § 2 odst. 1 bod 1 zákona uvádí v originále výraz *bürgerliche Ehrenrechte*.

²⁰² *Reichswahlgesetz vom 27. April 1920*

zákonodárného sboru. Například v roce 1930 se o členství v parlamentu ucházelo 32 stran, z toho 14 úspěšně. Za celou dobu existence výmarské republiky nezískala jediná strana absolutní většinu v Reichstagu. To platí i pro NSDAP. Mezi lety 1919 a 1930 se vystříдалo 16 vlád s průměrnou dobou setrvání v úřadu 8 měsíců.

Důraz na absolutně reprezentativní vyjádření politických preferencí obyvatelstva zprostředkovaně ovlivňoval akceschopnost systému z hlediska nesnadného hledání konsenzu napříč spektrem stran. Nicméně to zdaleka nebyl jen tento systém, který umožnil NSDAP získat politicky významné postavení. Byla to především celospolečenská poptávka v „republice bez republikánů“ vyvolaná hospodářskou krizí a masovou nezaměstnaností. V tomto ohledu pak proporcionalita systému naopak vyvstává spíše jako pozitivní nástroj. Při existenci většinového systému si nelze představit jiný scénář než drtivé vítězství nacistů a snadno získanou absolutní majoritu. Té se přitom za stávajících podmínek Hitler nedočkal ani ve volbách v březnu 1933, kdy již byl kancléřem a k získání absolutní moci tak musel volit jiné prostředky než cestu parlamentní vlády jedné strany.²⁰³

8.3. Prezidentské volby

Je důležité uvést, že výmarští voliči mohli ovlivnit politiku také dvěma jinými způsoby, než představují klasické volby. Především byli těmi, kdo v přímé volbě vybírali hlavu státu a také jim svědčilo oprávnění hlasovat v referendu.²⁰⁴ Ústavní zakotvení přímé volby prezidenta nacházíme v článku 41 Ústavy. V něm je obligátně konstatováno, že hlavu státu volí všechen německý lid a v podrobnostech doplněno, že kandidovat je oprávněn každý Němec, který dosáhl 35 let věku. Další úprava je svěřena jednoduchému právu, tzn. zákonu o volbě prezidenta ze 4. května 1920.²⁰⁵

Vzhledem k pravomocem, jimiž hlava státu disponovala, se sice jeví vhodným legitimovat její postavení přímou volbou lidem, s ohledem na klasické modely parlamentní formy vlády, ale nutno považovat tento způsob ustavení minimálně za diskutabilní. Jak jsme již několikrát uvedli, v systému výmarské demokracie však nejde o nic jiného, než o jednu z řady strukturálních nejasností, resp. snah o vyhnutí se klasickému modelu parlamentarismu. Dáme – li si do souvislosti systém čisté proporcionality platný pro obsazování křesel v Reichstagu na straně jedné a neúměrně silné postavení hlavy státu na straně druhé, pak se ocitáme ve zjevném kruhu paradoxů, v němž se prostor pro spolupráci hledá jen velmi nesnadno, resp. jej snad ani nalézt nelze.

²⁰³ K tomu blíže viz kapitolu Právní konsekvence nástupu nacismu.

²⁰⁴ James, P.: *The German Electoral System*, s. 9–11; viz také Lee, S.: *The Weimar Republic*, s. 15–16.

²⁰⁵ *Gesetz über die Wahl des Reichspräsidenten vom 4. Mai 1920 (RGBl. S. 849)*; přístupno on-line v němčině na <www.documentarchiv.de> [citováno ze dne 13. 8. 2009].

Samotný prováděcí zákon k volbě prezidenta nepředstavoval nikterak rozsáhlou normu.²⁰⁶ Oprávněn k volbě byl každý, komu svědčilo aktivní volební právo do dolní komory parlamentu. Každý volič disponoval jedním hlasem, volba byla tajná a přímá. Volební den určoval Reichstag, vždy se muselo jednat o neděli nebo den pracovního klidu. Zvolen prezidentem byl ten, kdo obdržel více než polovinu všech odevzdaných platných hlasů. Nestalo – li se tak, konalo se druhé kolo volby. To přitom nebylo omezeno pouze na dva nejúspěšnější kandidáty, respektive ani na kandidáty prvního kola. K vítězství již postačovalo získat nejvíce hlasů ze všech kandidátů, nikoli tedy nadpoloviční většinu všech hlasů jako v kole prvním. V případě rovnosti rozhodoval o vítězi los. Oprávněn k tomu byl předseda volební komise. Samotné hlasování probíhalo ve stejných volebních obvodech, které byly využívány k volbám do Reichstagu. Sčítání hlasů zajišťovala volební komise. Ta se skládala z předsedy a šesti přísedících. Konečný výsledek voleb vyhlášovala říšská volební komise. Kontrola volebních výsledků příslušela zvláštnímu soudu (*Wahlprüfungsgericht*), který byl ustavován Reichstagem. V případě neplatnosti musely být vypsány nové volby. Neplatnost se přitom nemusela týkat voleb jako celku. Její konstatování mohl soud omezit jen na druhé kolo voleb.

První přímé volby prezidenta se uskutečnily v březnu a dubnu 1925.²⁰⁷ Kandidovali v nich v prvním kole za DVP a DNVP Karl Jarres, za politický střed W. Marx (Z), za sociální demokraty Otto Braun (pruský předseda vlády), za komunisty Enst Thälmann a za nacionální socialisty Erich Ludendorff. Vlastní kandidáty postavila i DDP (W. Hellpach) a BVP (H.Heldt). V prvním kole 29. března nikdo nezískal potřebnou absolutní většinu hlasů, do druhého kola proto postavila pravice proti Marxovi, na kterém se shodly jako na nejvhodnějším kandidátovi republikánské strany včetně SPD, generála Paula von Hindenburga. Tomu bylo v době kandidatury již 77 let a celou svou předchozí činností budil obavy nejen zastánců republiky v Německu, ale také v zahraničí. Podpora středopravé části politického spektra mu však zaručovala poměrně slibné vyhlídky. Jeho velkou devizou byla též úcta značné části veřejnosti k „vítězi od Tannenbergu“ a obdiv k lesku generálské uniformy, která připomínala starou slávu německého císařství. Hindenburg si také před přijetím kandidatury vyžádal souhlas bývalého císaře Viléma II. z holandského exilu. Druhé kolo voleb se konalo 26. dubna 1925. Z trojice Hindenburg, Marx, Thälmann vyšel generál vítězně s 48,3 % hlasů. Marxovi funkce unikla o 3 % (45,3 %) a Thälmann dle očekávání volili jen komunisté (6,4 %).²⁰⁸

²⁰⁶ Obsahová materie upravena v 9 paragrafech.

²⁰⁷ V době ustavení prezidenta Eberta do funkce ještě ústava neexistovala, proto ani nebyla konána přímá volba. Funkce říšského prezidenta vlastně vznikla jako provizorium podle zákona z 10. února 1919 a v nepřímé volbě uspěl Ebert.

²⁰⁸ Moravcová, D.: *Výmarská republika*, s. 121–122.

Druhá a poslední přímá volba prezidenta pak proběhla po vypršení prvního Hindenburgova mandátu (první kolo 13. března 1932, druhé pak 10. dubna 1932). Generál o 0,4 % zaostal za nutnou absolutní většinou hlasů a mandát obhájil až ve druhém kole ziskem 53 % hlasů. Překvapením bylo 36,8 % hlasů pro Hitlera kandidovaného NSDAP.²⁰⁹ Když 2. srpna 1934 Hindenburg v Neudecku umírá, končí s ním i prezidentský úřad. Již tři hodiny po prezidentově smrti oznámil Goebbels zrušení prezidentské kanceláře a splynutí funkcí kancléře a prezidenta. Vůdce NSDAP Hitler se tak stal i vůdcem Německa.²¹⁰

8.4. Úprava volebního práva v Československu

Pro srovnání uvádíme alespoň v základech prvorepublikovou úpravu volebního práva. Její základy nalézáme v ústavě z roku 1920 (§§ 8 – 19, §§ 56 - 59), podrobnosti pak pro volby do poslanecké sněmovny upravovaly zákony č. 123/1920 Sb. z. a n. (řád volení) a č. 663/1919 Sb. z. a n. (stálé voličské seznamy), do senátu z. č. 124/1920 Sb. z. a n. a z. č. 206/1925 Sb. z. a n. Prezident byl volen nepřímou na společné schůzi Národního shromáždění, v podrobnostech viz kapitolu *Výkonná moc*.²¹¹

Podle § 8 Ústavy 1920 má poslanecká sněmovna 300 členů volených podle všeobecného, rovného, přímého a tajného hlasovacího práva dle zásady poměrného zastoupení (totožné pravidlo se uplatňovalo dle § 13 i pro senátní volby, volených zástupců bylo 150). Právo volit mají všichni státní občané bez rozdílu pohlaví, starší 21 let a vyhovující podmínkám volebního zákona (§ 9).²¹² Volitelní jsou státní občané, kteří dosáhli alespoň 30 let věku (§ 10). Aktivní volební právo do senátu vázala ústava na překročení 26 let věku, kandidovat mohli občané staří nejméně 45 let (§ 14, 15). Pro volební účely do poslanecké sněmovny byla republika rozdělena na 22 volebních krajů, do senátu na 12 volebních krajů. Jejich velikost byla různá, stejně jako volený počet poslanců, resp. senátorů. Každý volič byl povinen dostavit se k volbě osobně, prokázat se legitimačním lístkem a doložit, že má sebou všechny kandidátní listiny (chybějící mu byly dodány předsedou volební komise). Kandidátní listinu vkládal do obálky v prostoru odděleném tak, aby nemohl být pozorován. Před komisí pak vyhazoval obálku do volební urny (volebního osudí) a odkládal zbylé obálky do zvláštní schránky. Každý volič mohl odevzdat jen jednu kandidátní listinu, vložil-li jich do obálky

²⁰⁹ V podrobnějším kontextu politických souvislostí viz kapitolu Éra prezidiálních kabinetů.

²¹⁰ Ailsby, Christopher: *Třetí Říše den po dni*. Praha 2005, s. 60.

²¹¹ Baxa, B.: *Československé právo*, s. 53–54; Weyr, F., Neubauer, Z.: *Ústavní listina*, s. 22, 41.

²¹² Dle řádu volení byli z volebního práva vyloučeni ti, kteří právoplatným výrokem soudu byli zbaveni práva nakládat volně se svým majetkem, osoby upadlé v konkurzní řízení, odsouzení pro trestný čin, pro který nastává ztráta volebního práva do obcí, osoby v donucovací pracovně, vojenské osoby v činné službě a aktivní četníci (tamtéž, s. 54).

více, byly všechny neplatné. Obsah kandidátních listin byl závazný, jakékoli změny pak *ab initio* neplatné.²¹³

Volební výsledky ověřoval mimořádný volební soud skládající se z prezidenta (dočasný první prezident Nejvyššího správního soudu), 12 přísedících (voleni na dobu 10 let poslancek sněmovnou; volitelní byli státní občané alespoň 40 let staří, znalí práva a disponující municipiálním volebním právem) a potřebného počtu stálých referentů (přidělování z radů Nejvyššího správního soudu). Soud zkoumal a ověřoval volby členů Národního shromáždění, rozhodoval o stížnostech proti výsledku reklamačního řízení dle zákona o stálých voličských seznamech, o stížnostech proti volbám a také ve věcech mandátních (včetně ztráty mandátu z důvodu ukončení stranické příslušnosti z nízkých a nečestných důvodů).²¹⁴

Prezident republiky byl volen nepřímo na společné schůzi Národního shromáždění, politickým důvodům tohoto přístupu se obšírněji věnujeme v kapitole *Výkonná moc*. Následující den po přijetí prozatímní ústavy, 14. listopadu 1918, zvolilo Národní shromáždění prezidentem (v jeho nepřítomnosti) T. G. Masaryka. Volba měla manifestační ráz.²¹⁵ Po přijetí řádné ústavy v roce 1920 byl 27. května téhož roku na společné schůzi obou komor opětovně zvolen prezident osvoboditel Masaryk. Z celkových 411 odevzdaných hlasů získal 284. Protikandidát rekrutovaný z okruhu německých stran A. Naegle dostal 61 hlasů, 4 hlasy byly odevzdané pro A. Manu a 2 pro A. Janouška. Šedesát lístků bylo prázdných. Stejným výsledkem skončila volba i v roce 1927. Masaryk získal 274 hlasů, protikandidát za KSČ V. Šturc 54 hlasů a 60 lístků zůstalo prázdných. V roce 1934 byl Masaryk zvolen hlavou státu již počtvrté. Obdržel 327 hlasů, jeho protikandidát Klement Gottwald 38 hlasů, 53 lístků bylo prázdných. 14. listopadu 1935 oznámil T. G. Masaryk (ve svých 85 letech) úmysl abdikovat na svůj úřad (stalo se tak k 14. prosinci 1935). Za nástupce doporučil Edvarda Beneše. Ten pak ve volbách, jež proběhly 18. prosince, dosáhl na 340 hlasů poslanců a senátorů, kandidát pravicových agrárníků Bohumil Němec dostal 24 hlasů a 76 hlasovacích lístků bylo prázdných.²¹⁶

Zvolen mohl být občan republiky volitelný do poslancek sněmovny a alespoň 35 let starý. Volební období stanovila ústava jako sedmileté. S výjimkou prvního prezidenta Masaryka platilo pravidlo, že nikdo nemůže vykonávat funkci více než dvě po sobě bezprostředně následující volební periody. Po uplynutí sedmi let přicházela opětovná

²¹³ Tamtéž, s. 54, 56, 60.

²¹⁴ Tamtéž, s. 59–60.

²¹⁵ Malý, K. a kol.: *Dějiny*, s. 332; Klimek, A.: *Velké dějiny*, s. 53.

²¹⁶ Čapka, F.: *Dějiny*, s. 638, 652, 665, 668.

kandidatura (jakoby na třetí funkční období) v úvahu. Dosavadní prezident zásadně zůstával ve své funkci až do zvolení nové hlavy státu.

Obě komory Národního shromáždění svolával k volební schůzi předseda vlády a to nejdéle 14 dnů před vypršením volebního období stávající hlavy státu. Řízení schůze náleželo předsedovi poslanecké sněmovny, zastupoval jej předseda senátu. Volba probíhala veřejně prostřednictvím hlasovacích lístků. Bylo k ní možno přistoupit za přítomnosti nadpoloviční většiny úhrnného počtu členů jak poslanecké sněmovny, tak senátu. K platnému zvolení se pak vyžadovala třípětinová většina hlasů přítomných osob. Nedosáhl-li nikdo z kandidátů této většiny, konala se volba druhá. V ní mohli vystupovat zcela noví kandidáti. Byla-li i druhá volba neúspěšná, docházelo k užší volbě mezi dvěma kandidáty, kteří dostali nejvíce hlasů. Zvolen byl definitivně ten, kdo v tomto užším výběru dosáhl vyšší podpory hlasujících poslanců a senátorů. V případě rovnosti rozhodoval los.²¹⁷

8.5. Shrnutí

Všeobecné, rovné, přímé a tajné volební právo představuje jeden ze základních pilířů demokratického právního státu. Je způsobem participace lidu na správě veřejných věcí, provedením zásady, že veškerá moc ve státě vychází z lidu. Jde o subjektivní právo imanentní občanskému živlu, občanskému elektorátu.

V podmínkách výmarské demokracie byl prostřednictvím voleb legitimován k výkonu svých pravomocí parlament (resp. jeho dolní komora) i hlava státu. Vyjádření občanské podpory prezidentovi významně posilovalo jeho již tak silné postavení v systému a stavělo jej do role arbitra společenských rozporů ve státě. Naproti tomu absolutní proporcionalita uplatňovaná ve volbách do Reichstagu přispívala k dalšímu oslabování politických stran a ve svých důsledcích zvýrazňovala jejich neschopnost k účelnému a trvalému vedení státu.

Československá úprava se oproti německému modelu vyznačovala některými odlišnostmi. Předně musíme zmínit nepřímou volbu hlavy státu parlamentem. Změny však nacházíme i v systému legitimace zákonodárského tělesa. Občanům příslušelo volební právo do obou komor Národního shromáždění, z čehož vyplývá odlišný způsob ustavení československého senátu oproti výmarské říšské radě. Ta byla orgánem zemského zastoupení obesílaným členy jednotlivých zemských vlád, nikoli klasickou horní komorou parlamentu kreovanou co do personálního obsazení voliči ve volbách.

²¹⁷ Baxa, B.: *Československé právo*, s. 75–76

9. Výkonná moc

9.1. Prezident republiky

Společně s rolí politických stran a pozicí parlamentu představuje postavení prezidenta republiky další z ústředních témat 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. V souvislosti s prezidentem máme na mysli především zvolený způsob přímé legitimizace lidovým hlasováním, jež ve spojení s pravomocemi vůči Reichstagu a nouzovým zákonodárstvím vytvářely z hlavy státu skutečně „náhradního císaře“. Zvláště nepatřičný rozsah *emergency powers* nutno považovat za rozhodující faktor na cestě k nacistické diktatuře a pádu republikánského zřízení státu. K jejich využití přitom sahal již prezident Ebert. Během krizového roku 1923 byla řada věcí řešena mimo klasický legislativní proces formou právně závazných dekretů prezidenta. Při čistě teoretickém pohledu přitom nebylo důvodu, proč z legislativního procesu vyřazovat Reichstag. Dobře to vyjádřil Carl Schmitt, který psal, že skutečným vládcem je ten, kdo ovládá mimořádné pravomoci (*master of state of emergency*).²¹⁸

Již tak formálně silná pozice prezidenta byla navíc podporována širokými ideologickými zákopy, které bránily účinné spolupráci politických stran. Toto tvrzení přitom platí i pro období relativní stability republiky v letech 1924–1929. 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, ekonoma a člena DDP, který hovořil o koalici ministrů, nikoliv koalici politických stran.²¹⁹

Nestabilita parlamentu a stranického systému tak skýtala řadu možností pro intervence hlavy státu. Je přitom signifikantní, že ani v období stability Reichstag nebyl schopen plně využívat svých ústavních pravomocí a nadále tak oslaboval svoji pozici v systému. Široce rozšířená nespokojenost s partajními šarvátkami a parlamentní formou vlády, pak definitivně otevřela cestu k neskryvané transformaci systému na autoritářský prezidentský režim (*authoritarian presidential regime*).²²⁰

²¹⁸ Mommsen, Hans: *The Rise and Fall of Weimar Democracy*. North Carolina 1998, s. 57.

²¹⁹ 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.*“ (Price, Morgan – Rose, Tania: *Dispatches from the Weimar Republic: Versailles and German Fascism*. London 1999, s. 186).

²²⁰ Kolb, Eberhard: *The Weimar Republic*. London 1992, s. 67.

9.1.1. Ústavněprávní základy postavení prezidenta

Výmarská ústava upravuje postavení prezidenta republiky převážně v třetí kapitole první části nazvané *Der Reichspräsident und die Reichsregierung*.²²¹ V tomto výkladu se omezíme na ta ustanovení, kterým není věnována pozornost v jiných partiích této práce. Na mysli máme zvláště prezidentské volby, které zařazujeme do samostatné kapitoly o volebním právu. S ohledem na význam funkce zároveň využijeme možnosti komparace s postavením hlavy státu v Československu, resp. zdůrazníme zásadní rozdíly v přístupu k této funkci v obou mladých republikách.

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, 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.²²² Ten reagoval především na situaci po smrti prezidenta Eberta 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. 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.

²²¹ Viz čl. 41–51, dále také čl. 25, 53, 59, 70, 72–74, 76.

²²² Zákon přístupný on – line na <<http://www.documentarchiv.de>> [citováno ze dne 15. 8. 2009].

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 vypsat nové volby.²²³ 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.²²⁴

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).²²⁵ Již z této skutečnosti vyplývá, že postavení prezidenta bylo spíše ceremonálního 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 z listopadu 1918) i potřebu jednoduchého a účelného postupu, který nebude vyvolávat neklid v národě.²²⁶ 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

²²³ 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.

²²⁴ V podrobnostech viz *Gesetz über den Staatsgerichtshof vom 9. Juli 1921 (RGBl. S. 905)*.

²²⁵ Volen mohl být státní občan republiky s pasivním volebním právem do poslanecké sněmovny, který dosáhl nejméně 35 let věku. K platnosti volby bylo třeba přítomnosti 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.

²²⁶ Baxa, B.: *Ústavní listina*, s. 21–22.

ústavy. Výraz „*Wiederwahl ist zullässig*“ 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).²²⁷ 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 *more ornamental than useful officer*.²²⁸ 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. návětí § 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 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.²²⁹ 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

²²⁷ O tom, zda je zaneprázdněn nebo nemocen, rozhodoval v první řadě prezident sám, byl-li schopen alespoň takového rozhodnutí. O pominutí překážky, která představovala rezolutivní podmínku mandátu prezidentova tajemníka, rozhodovala vláda (Weyr, F., Neubauer, Z.: *Ústavní listina*, s. 43–44).

²²⁸ Tamtéž, s. 167.

²²⁹ Jinou věcí je, že aplikace článku 53 výmarské ústavy byla do značné míry podmíněna 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.

zbytečnou s konstatováním, že dotčené personálie představují jednoznačně agendu prezidenta.²³⁰

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.²³¹ 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. rozpuštění parlamentu. Prezident tak prakticky neměl žádné prostředky, kterými by mohl vytvářet mocenskou strukturu usurpující 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.²³² 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.) 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

²³⁰ Weyr, F., Neubauer, Z.: *Ústavní listina*, s. 173.

²³¹ Vedle Stálého výboru třeba připsat 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 Weyr, F., Neubauer, Z., *Ústavní listina*, s. 41, 174–175.

²³² 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.

oprávnění k výjimečné legislativní akci mimo parlamentní struktury (viz omezení nařizovací moci § 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.²³³ 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 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 dohadů a domluv však ubíraly „karáty ryzosti“ této demokracie.²³⁴

9.1.2. Pozice doktríny

Diskusi o ústavním postavení prezidenta v německé odborné literatuře lze rozdělit na tři fáze. První z nich vrcholí v souvislosti s pracemi na nové ústavě a představuje hledání svébytného německého modelu mezi americkým a francouzským pojetím hlavy státu. Výsledek v podobě prezidenta voleného lidem (čl. 41, *plebiscitary presidency*) vybaveného nouzovými pravomocemi (čl. 48) v kombinaci s vládou na parlamentní bázi (čl. 54), byl převážně nazírán jako příhodná syntéza slibující koexistenci nových demokratických a klasických monarchistických prvků ohledně distribuce moci ve státě.²³⁵ Druhou fází datujeme mezi léty 1920 – 1928, kdy se pozornost vědecké obce upřela na popis a teoretické zdůvodnění stávajícího stavu, stejně jako vstřebání zkušeností z praxe Ebertova prezidentství.

²³³ Termín Hrad se běžně užíval od počátku 20. let, a to hlavně jeho nepřáteli s narážkami na dřívější postavení císaře a jeho kamarily. Sám Masaryk proti pojmu dlouho brojil, ale nakonec jej v soukromí sám začal používat (Klimek, A.: *Velké dějiny*, s. 234).

²³⁴ Tamtéž, s. 234–245.

²³⁵ K tomu viz např. Wandersleb, Hermann: *Der Präsident in der Vereinigten Staaten von Nordamerika, Frankreich und im Deutschen Reiche*, Berlin 1922, passim.

Během třetí a nejvíce intenzivní periody v letech 1930 – 1933 se do popředí zájmu dostávají nouzové pravomoci prezidenta a jejich role v systému, ať již jako obránce nebo naopak ničitele německé demokracie.²³⁶ Za kruciólní přítom byly považovány otázky smíření monarchistických prvků postavení říšského prezidenta a nalezení tomu odpovídajícího místa v systému dělby moci, které bude zároveň vyhovovat politickému požadavku na výsadní pozici kancléře legitimovaného sněmem. S ohledem na právo prezidenta rozpouštět Reichstag (čl. 25), ovlivňovat zákonodárství vyhlášením referenda (čl. 73), jmenovat kancléře (čl. 53) a užívat nouzové pravomoci (čl. 48), považovala doktrína za žádoucí, aby jeho autorita byla odvozována z vlastního zdroje, tedy přímou volbou lidem. Na tento systém nahlížela v zásadě jako na funkční a to i po valnou část Hindenburgova mandátu. Zlom ve prospěch prezidentského monopolu a skutečného *state of emergency* tak nutno hledat nikoli v prvním desetiletí existence republiky, ale v roce 1929 po smrti Gustava Stresemanna.²³⁷

Tehdy dochází k fatální blokaci parlamentu způsobené neshodami ve velké koalici sociálně demokratického kancléře Hermanna Müllera. Potíže byly spojeny mimo jiné s financováním podpor v nezaměstnanosti podle zákona z roku 1927, kdy DVP nebyla ochotna podpořit jakékoli zvýšení příspěvků na pojištění v nezaměstnanosti, zatímco SPD razantně odmítala snižování výše podpor. Závěrečná agonie velké koalice dospěla ke svému vrcholu poté, co na Německo začaly dopadat první důsledky hospodářské krize po krachu newyorské burzy v říjnu 1929. Zvláště akutní bylo zadlužování zemědělství a aktivizace požadavků velkostatkářů na pomoc státu podryvala koalici půdu pod nohama. Prezident Hindenburg se významně angažoval v politice obnovy životaschopnosti velkostatků i menších rolnických hospodářství, nebyl však ochoten riskovat další odcizení pravice a prosadit program prostřednictvím svých pravomocí pro stávajícího levicového kancléře. Vyhověl proto tlaku šedé eminence, generála Kurta von Schleichera, za jehož přispění byl dohodnut přechod k „nadstranickému“ kabinetu, opírajícímu se o důvěru říšského prezidenta. Konec velké koalice – Müller rezignoval k 27. březnu 1930 – znamenal nejen konec většinových vlád, ale jakýchkoliv vlád odpovědných parlamentu. Prezidiální kabinety se staly praxí závěrečné fáze agonie republiky.²³⁸

Doktrinální otázkou přítom bylo, kdo za těchto okolností ochrání podstatu ústavy. Parlament se nacházel ve stavu praktické neschopnosti jednat a vláda balancovala nad

²³⁶ K tomu viz např. Huber, E. R., *Carl Schmitt in der Reichskrise der Weimarer Endzeit*, in Quaritsch, H (ed.): *Complexio oppositorum: Über Carl Schmitt*, Berlin 1988, s. 33–50; Grimm, D., *Verfassungserfüllung – Verfassungsbewahrung – Verfassungsauflösung: Positionen der Staatsrechtslehre der Weimarer Republik*, in Winkler, H. A. (ed.): *Die deutsche Staatskrise 1930–1933: Handlungsräume und Alternativen*, Munich 1992, passim.

²³⁷ Stolleis, M.: *A History*, s. 93–94.

²³⁸ Moravcová, D.: *Výmarská republika*, s. 160, 163–164.

propastí, opřena o subjektivní důvěru prezidenta a jeho kliky. Soudní systém vystavěný na apolitickém principu, zvláště pak *Staatsgerichtshof*, který sám sebe považoval za ochránce ústavy, neměl k takovým krokům žádný legální podklad. Carl Schmitt v tomto ohledu vkládal naivně důvěru do samotného prezidenta, přičemž argumentoval jeho oddělenou demokratickou legitimizací, (formální) neutralitou a nezávislostí při výkonu funkce, dlouhým funkčním obdobím, stejně jako autoritou kontroly užití výjimečných pravomocí podle článku 48. Ve své interpretaci došel dokonce tak daleko, že nastalou situaci nahlížel jako triumf nad falešným, liberálním a nefunkčním principem parlamentarismu.²³⁹

Tyto závěry však nejsou u Schmitta překvapující. Historik Waldemar Gurian jej příznačně označil za „korunního právníka“ Třetí říše a jeho jméno se dodnes ve „slušné“ společnosti vyslovuje s jistou opatrností. Ve svých textech se pouští do rozhodného boje proti slabé parlamentní demokracii, jíž vyčítá neschopnost rázně prosadit politický zájem národa proti tlakům politických stran, zájmových svazů a dalších skupin, nadřazujících své partikulární zájmy proti celku. Řešením má být dle Schmitta demokracie založená na systému všelidového hlasování, které nahradí vládu politických stran a současně umožní, aby se vůbec rozhodovalo. Právě neschopnost jednoznačného rozhodnutí považuje Schmitt za jednu ze slabostí parlamentní demokracie tendující podle něj jen k bezzubým kompromisům. Je prý zapotřebí autoritativní vlády, která bude připravovat otázky k referendu a současně opřená o důvěru národa, bude o všech ostatních záležitostech rozhodovat sama. Prosazoval „kvalitativní totální stát“ omezený na ryze politickou sféru vládnutí a přenechávající všechny ostatní oblasti (včetně hospodářství) společenské samosprávě či trhu. Totální prvek se má projevovat v tom, že stát jedná autoritativně, s vyloučením vlivu společenských skupin, na prvním místě politických stran, které mají tendenci zmocnit se státu k prosazení cílů ve sféře společnosti, s níž by stát správně neměl mít co do činění.²⁴⁰ Koncept demokratické plurality znamená pro Schmitta podřízení státu různým sociálním a ekonomickým zájmům relevantních skupin ve společnosti. Stát tak není ničím víc, než souhrnem kompromisů mezi těmito parciálními zájmy. Takový stav podkopává jeho jednotu a integritu, přičemž parlament není schopen dostát své roli rozumného zprostředkovatele, resp. instituce způsobilé integrovat rozdílné zájmy panující ve společnosti.²⁴¹

V závěrečné fázi výmarského období se Schmitt přidal ke skupině intelektuálů volajících po nahrazení stávající formy státu autoritativním režimem, jenž učiní přítrž snahám radikálů z obou stran politického spektra zmocnit se státních institucí a ovládnout

²³⁹ Stolleis, M.: *A History*, s. 94–95.

²⁴⁰ Belling, Vojtěch: *Byl Carl Schmitt nebezpečným člověkem nebo jsou nebezpečné jeho texty?*. MF Dnes, příloha Kavárna, 12.9.2009, strana D7.

²⁴¹ Dyzenhaus, David: *Law as Politics: Carl Schmitt's Critique of Liberalism*. Durham 1998, s. 109–110.

parlament.²⁴² Ve spise *Legimitita a legalita* napadl pozitivistickou právní teorii, podle níž je legitimní vše, co je v souladu s psanými zákony a naopak vše, co zákony nepovolují je současně nelegitimní. Přitom však právě nacisté využili této pozitivistické argumentace k obhajobě své „legální“ revoluce, během níž se totalitní síla zmocnila státu zákonnými, ústavou přípuštěnými prostředky. Zde stála Schmittova argumentace paradoxně u zrodu poválečného principu takzvané *obranyschopné demokracie*, jež je schopná ubránit sebe sama před jejím zneužitím, neumožňuje změnu základů ústavního řádu ani za použití demokratických mechanismů, a je schopná eliminovat politická uskupení, která o to usilují. Schmitt však rozhodně neměl v plánu bránit parlamentní demokracii, nýbrž plebiscitární demokratický autoritativní stát před heterogenní společností. Koncem výmarské epochy patřil k nejznámějším právním expertům v Německu. Kabinet Franze von Papena si jej dokonce najal jako právního zástupce v soudním sporu se spolkovou zemí Prusko, jejíž socialistická vláda byla říšskou vládou z důvodu hrozby mocenské destabilizace odvolána. Hájil v duchu svého přesvědčení právo státu zasáhnout v nouzové situaci. Se stejnou vehemencí se v této době zasazoval za posílení pravomocí prezidenta. Odmítal, aby byla hlava státu vázána vyjádřením parlamentní nedůvěry vládě, neboť systém spojený s automatickým jmenováním nové vlády jen eskaluje politickou krizi. Tato úvaha předznamenala dnešní německý koncept konstruktivního vyjádření nedůvěry, kdy při svržení kancléře je nutné (zjednodušeně řečeno) současně schválit nového.²⁴³

Literatura často uvádí, že doktrína státního práva v závěrečných letech republiky svými postoji přispěla k přechodu na diktátorský prezidentský režim. Kritika je v tomto ohledu směřována zejména na způsob výkladu článku 48 odst. 2 ústavy, který podporoval rozpínavost nouzového zákonodárství za literu zákona a tím přispíval k destrukci demokratického režimu státu. Není pochyb o tom, že většina teoretiků favorizovala autoritativní řešení, tento způsob obžaloby vědecké obce však nabízí příliš zjednodušující a tím i zkreslený pohled. Nutno si uvědomit, že překračování litery článku 48 odst. 2 bylo způsobeno především běžnou praxí výkonu moci, zdůvodňovanou jako *defense legislation*. Když státovědci upozorňovali na nutnost přijetí prováděcího zákona, který by zabránil subjektivní interpretacím a zneužívání nouzových pravomocí k široké legislativní akci, nenacházela jejich varování jakýkoli ohlas. Převládající doktrína navíc zdaleka nehájila takové závěry, s kterými vyrukoval Schmitt ve svém úsilí podporovat prezidiální kabinet kancléřů Papina a Schleichera. Uvažovalo se nejvýše v mezích dočasného vzdání se

²⁴² Jde o krajně nesourodou myšlenkovou koncepci, která ve snaze bránit radikalismu sama nabízí jen a pouze radikální řešení. Autoritativní režim je totiž z povahy věci vždy řešením nestandardním i radikálním.

²⁴³ Belling, Vojtěch: *Byl Carl Schmitt nebezpečným člověkem nebo jsou nebezpečné jeho texty?*. MF Dnes, příloha Kavárna, 12.9.2009, strana D7.

churavějící demokracie k překonání krize státu, nikoli o absolutní destrukci republiky, tak jak byla provedena nacistickými pohlaváry. Výjimku v tomto směru představovala jen ta část vědecké obce, která se v roce 1932 přimkla k NSDAP (Otto Koellreutter, Paul Ritterbusch, Gustav Adolf Walz, Carl Schmitt) a klamala sama sebe představami o přicházejícím právním státu vystavěném na národním principu.²⁴⁴

9.1.3. Článek 48 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 poměrně obširný komentář. Je bezpochyby pravdou, že *emergency powers* 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 státopornou 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.²⁴⁵

Když levicoví liberálové a sociální demokraté volali v druhé polovině války po parlamentní formě vlády, předpokládali existenci monarchie jako protiváhy Reichstagu. Po pádu císařství se rozšířil napříč politickou reprezentací strach z parlamentního absolutismu. Max Weber 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 Reichstagu. Požadavek vyslovení důvěry vládě ze strany

²⁴⁴ Stolleis, M.: *A History*, s. 94–96.

²⁴⁵ Finn, John: *Constitutions in Crisis: Political Violence and the Rule of Law*. New York 1991, s. 146.

sněmu, 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.²⁴⁶ Snahy Nezávislých (USPD) o úplné odmítnutí takto nastaveného systému dělby moci nebyly ostatními partajemi reflektovány. Dr. Oskar Kohn 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 pod Weberovým vlivem hovořil o nezbytnosti takového řešení s ohledem na okolnosti vzniku státu, Dr. Bruno Ablass (DDP) zase *o mocné zbrani v rukou prezidenta, která se zrodila z mimořádnosti naší doby a již mu nemůžeme odebrat za žádných okolností.*²⁴⁷

Bez ohledu na pozdější vývoj nutno uznat, že tato argumentace nepostrádala jisté racionální jádro. Již několikrát jsme zdůrazňovali význam historické zkušenosti v normotvorném procesu, tedy její vliv na platné právo. V této souvislosti se jeví logickou především úvaha spojující silné výkonné pravomoci prezidenta s úsilím o zachování jisté politické kontinuity s předchozím obdobím vývoje státu. Nezkušenost s parlamentním systémem vlády navíc vedla k přehnaným představám o možném vlivu shromáždění a zdánlivě potvrzovala vhodnost zvolené úpravy. Riziko autoritativní „vlády parlamentu“ bylo chápáno nikoli jako virtuální hrozba, nýbrž jako reálné nebezpečí skryté v systému dělby moci, který tenduje k oslabení výkonné moci ve státě.²⁴⁸ Společenská nestabilita prvních let vývoje republiky sklony k mimořádným postupům spolehlivě utvrzovala a mnohem více svědčila vhodnosti zvoleného řešení, než obavám z autoritářství. Zvláště v letech 1919-1921 byl článek 48 používán hlavně k potlačení nepokojů a rebelií, tedy skutečných ohrožení veřejného pořádku. Teprve pod dojmem ekonomické krize a inflace dochází v období 1922 až 1924 k prvním změnám v aplikaci těchto výjimečných ustanovení. Druhý odstavec nyní sloužil jako ústavní základ pro zjednodušení a zrychlení zavádění nouzové legislativy ve sféře ekonomického života státu. Tím se jeho aplikace dostala poprvé na scenář a předjímala pozdější vývoj po pádu velké koalice sociálnědemokratického kancléře Hermanna Müllera v květnu 1930. Přesto však Ebertova éra stále stojí ve zjevném kontrastu proti politické praxi prezidiálních kabinetů zcela závislých na důvěře hlavy státu. Ebert konal především na

²⁴⁶ Caldwell, Peter: *Popular Sovereignty*, s. 67.

²⁴⁷ Finn, John: *Constitutions*, s. 146–147.

základě široké shody mezi ním, vládou a existující parlamentní většinou. Článek 48 nesloužil primárně k upevnění postavení prezidenta, byl mnohem více používán k urychlení legislativního procesu předkládaných vládních předloh. Ebert kategoricky odmítal užití článku 48 k prosazení předloh odmítnutých Reichstagem a v zásadě respektoval aplikační bariéry dané výjimečnými okolnostmi ve státě. Nicméně čas ukázal, jak totožný nástroj pomohl v Ebertových rukách k záchraně republiky, aby ji o málo let později pod Hindenburgem společně s ostatními okolnostmi napomohl zničit a prosadit nacistické panství institucionalizovaného bezpráví.²⁴⁹

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.²⁵⁰

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

²⁴⁸ Collier, Martin – Pedley, Philip: *Germany 1919 – 1945*. Oxford 2000, s. 22.

²⁴⁹ Kolb, E.: *The Weimar Republic*, s. 162–163.

²⁵⁰ Balík, S., Balík, S. ml.: *Texty*, s. 250.

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 1871.²⁵¹ Opravňuje prezidenta zabezpečit i silovým řešením plnění zemských ústavních povinností. Těmito se přitom ve smyслу 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 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.

S tím bezprostředně souvisí skutečnost, že zároveň sloužil jako zjednodušený legislativní výtah i pro takovou materii, jejíž souvislost s veřejnou bezpečností a pořádkem lze dovést 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 zákonodárského tělesa.²⁵²

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

²⁵¹ 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).

státě. Předpoklad formální odpovědnosti vlády sněmu zakládá iluzorní představu nezávislosti kabinetu na prezidentovi, opomíjí materiální dělbu moci a konstruuje kontrolní mechanismus nezpůsobitý již z té povahy, že fakticky(!) „podřízený“ (ministr) kontroluje „nadřízeného“ (prezident).

Druhý odstavec byl ve Výmarské republice předmětem řady diskuzí, zvláště v odborné právnické obci. Interpretační řešení se hledalo zejména pro vzájemný vztah první a druhé věty dotčeného odstavce. První věta (*general grant of the authority*) povoluje prezidentu činit opatření nutná k ochraně republiky. Má obecný charakter a jak jsme uvedli, *in concreto* spoléhá na úsudek prezidenta. Naproti tomu věta následující vyjmenovává konkrétní práva druhé části ústavy, která je možno dočasně omezit nebo zcela suspendovat. K výkladu se tak nabízí otázka, zda věta druhá podmiňuje a omezuje oprávnění obsažená v generální klauzuli věty první. Většina doktríny odpověděla tuto otázku kladně a hájila názor, že jiná práva skrze nouzové pravomoci být zasažena nemohou. Carl Schmitt a Erwin Jacobi opačně k tomuto pojetí tvrdili, že generální zmocnění může být ve své podstatě jen politickou nutností či nezbytností. Jejich předpoklad byl založen mimo jiné také na závazku obsaženém v prezidentském slibu, kde hlava státu přijímá povinnost chránit republiku, což Schmitt s Jakobim nadřazují nad ostatní ústavněprávní garance, resp. vytváří schéma jejich substituce. Domníváme se však, že tento závěr je nepřijatelný, neboť prezidenta staví nad právo a prolamuje klasickou zásadu, že veřejná moc může být uplatňována jen v mezích stanovených zákonem.²⁵³

Velmi komplikovaná byla situace i ohledně soudní revize nouzové akce. Výmarská ústava explicitě s touto kontrolou nepočítala, ale také ji nezakazovala. Doktrinálně se pak střetly dvě protichůdné názorové koncepce. První hledala oporu v článku 76 ústavy, který stanovil pravidla pro změnu textu listiny. Z tohoto oprávnění legislativních komor bylo vyvozováno vyloučení soudního přezkumu. Argumentovalo se stíráním rozdílů mezi pravomocí tvořit ústavu (*constitution – making power*) a řádným legislativně tvůrčím oprávněním v jejím rámci (*ordinary legislative power*). Z toho plyne závěr, že ústava jako taková nemůže být považována za nejvyšší nebo nadřazený pramen práva ve vztahu k ostatním, později přijatým právním předpisům. Oponenti tohoto přístupu interpretovali nastíněnou doktrínu ve světle dopadů na druhou část ústavy upravující základní práva a povinnosti. Podle jejich mínění je důsledkem podobného myšlení o právu v zásadě ten dopad, že garantovaná základní práva jsou více rétorickým cvičením ústavodárce, než-li skutečným

²⁵² Finn, John: *Constitutions*, s. 146–151.

²⁵³ Tamtéž.

právem. Kladou si otázku, jak taková práva mohou být nazývána základními, když nepůsobí ani jako omezení vůči výkonu vládní moci.²⁵⁴

První čistě soudní vyjádření přišlo v tzv. *Revaluation Case* z roku 1925. Případ se týkal kontroverzního zákona o novém ocenění měny. Ten byl důsledkem inflace, která postihla ekonomiku republiky na počátku dvacátých let. Žalobce půjčil žalovanému 50 000 marek na pětiprocentní úrok, pohledávku žalovaný zajistil zástavním právem. V době splatnosti 1. dubna 1914 obdržel žalobce jen 5000 marek. V červnu pak propadla nemovitost určená k zajištění dluhu. Po jejím prodeji zůstala povinnost k zaplacení 2 110 marek. Dlužník zbytek splatil v letech 1922–1923, ale díky inflaci měly tyto peníze velmi omezenou hodnotu. V roce 1925, kdy zákon přehodnotil peněžní hodnotu dluhů existujících před nástupem inflace, byl dlužník žalován na zaplacení odpovídající ceny. Žalovaný vznesl na svoji obhajobu námitku ústavnosti dotčeného *revaluation law*. Objevila se zde tedy daný případ překračující problematika, zda říšský soud má autoritu k přezkumu ústavnosti federální legislativy. **Soud seznal, že ačkoli ústava sama neobsahuje žádné ustanovení, podle kterého by mohlo být přijato rozhodnutí o ústavnosti národního práva ze strany soudů (...) právo a povinnost soudce zkoumat ústavnost práva nemůže být vyloučena a je dána.**

Naprostotožnou logiku uvažování je přitom možno vztáhnout na otázku přezkumu nouzových výnosů, zvláště v souvislosti s ústavou upraveným zákazem zvláštních soudů.²⁵⁵ Soudní rozhodování zde však i tak bylo omezeno na otázku, zda držitel mimořádných pravomocí, alespoň de minimis prokázal účel sledovaný článkem 48. Jen tak daleko, jak může být prokázána očividně nesprávná interpretace požadavků na proceduru dle článku 48 nebo naprostoto vědomé a úmyslné zneužití oprávnění k jejich výkonu sledující nepřátelský cíl, bude výnos postrádat právní platnost.

Otázka soudní kontroly výnosů prezidenta dle článku 48 byla ovlivněna také debatou mezi Hansem Kelsenem a Carlem Schmittem, jež se snažila o rozřešení sporu, která instituce představuje řádného obránce ústavy. Kelsen favorizoval soudní kontrolu, jako prostředek ústavní „sebeobrany“ (*constitutional self-defense*). Interpretace a aplikace normy je dle

²⁵⁴ Při čistě teoretickém přístupu, poplatném současným závěrům v oblasti lidskoprávní problematiky, dospějeme však k závěru, že ohledně lidských práv tento závěr neplatí. Jejich existence je nezávislá na státu i státoobčanském statusu jednotlivce (s výjimkou tzv. občanských práv). Z toho vyplývá, že člověk jimi není nadán ze zákona, ale ze samé přirozenosti. Z tohoto důvodu není derogační zásah zákonodárce způsobilým aktem, ke změně obsahového rámce takto pojatých práv. Na druhou stranu je zjevné, že zakotvení základních práv v pozitivním právu – předpisu nejvyšší právní síly – představuje evidentně zásadní předpoklad jejich vymahatelnosti.

²⁵⁵ Článek 105 odst. 1 Výmarské ústavy.

Kelsena sférou působnosti soudnictví. Naproti tomu Schmitt do role ochránce a garanta ústavy staví prezidenta republiky.²⁵⁶

9.2. Říšská vláda

Postavení říšské vlády upravuje Výmarská ústava v člancích 52 až 59 třetí kapitoly první části nazvané *Der Reichspräsident und die Reichsregierung*. S ústavněprávní regulací postavení vlády či jejích členů se nicméně setkáváme i v jiných partiích konstituce, zpravidla v podobě jednotlivých dílčích práv či povinností. Máme na mysli článek 15 (dohledová oprávnění vlády v záležitostech, pro něž je založena říšská zákonodárná pravomoc), článek 18 (pravomoc vlády k vypsání plebiscitu), článek 33 (oprávnění kancléře a ministrů participovat na činnosti říšského sněmu a jeho komisí; povinnost dostavit se na žádost na jejich jednání), článek 50 (kontrasignace prezidentských aktů kancléřem nebo odpovědným ministrem), článek 51 (substituce prezidenta kancléřem za stanovených okolností), článek 64 (říšská vláda svolá říšskou radu na žádost jedné třetiny jejích členů), článek 65 (říšské radě a jejím komisím předsedá vždy člen vlády, ministři se mohou a na žádost musí dostavit do schůze rady, mají právo být kdykoli slyšeni), článek 66 (oprávnění vlády předkládat říšské radě návrhy k projednání), článek 67 (informační povinnost ministrů k říšské radě ohledně provádění říšské administrativy) a článek 68 (právo zákonodárné iniciativy vlády).

Ústava vymezovala vládu jako kolektivní orgán sestávající z kancléře (*Reichskanzler*) a ministrů (*Reichsministern*), jmenovaných a odvolávaných prezidentem republiky. Existence kolegia, sboru, vytváří v první řadě předpoklad pro žádoucí jednotu státní správy a realizaci vládní moci vůbec, když jednotliví ministři stojí v čele monokraticky organizovaných resortů. A dále, existence sborového orgánu vytváří předpoklad pro zajištění jednoty vládní politiky. Ve vládě se uplatňuje kolegiální princip, tj. rozhoduje se hlasováním. Při důsledném naplňování tohoto principu se přehlasovaný člen vlády musí podřídit rozhodnutí kolegiálního orgánu.²⁵⁷

Pro výkon funkce bylo třeba získat důvěru Reichstagu, čímž se vláda – s ohledem na strukturální chyby v ústavě – dostávala do komplikované situace, která v závěrečné agonii republiky ústila do naprosté závislosti kabinetu na prezidentovi a bezskrupulóznímu obcházení parlamentu. Těmto otázkám se věnujeme velmi podrobně na řadě jiných míst a nepovažujeme za smysluplné je na tomto místě opětovně otevírat.

²⁵⁶ Finn, John: *Constitutions*, s. 150–151.

²⁵⁷ Klíma, K. a kol.: *Komentář*, s. 353.

Jednání vlády řídil její předseda dle jednacího řádu.²⁵⁸ Ústava stanovila kancléři pravomoc rozhodovat o základním směřování vládní politiky (a nést za ně odpovědnost před říšským sněmem). V mezích kancléřem nastavených *Richtlinien der Politik* postupoval každý z ministrů relativně samostatně, taktéž s vlastní odpovědností k Reichstagu. Vláda se usnášela většinou hlasů svých členů, v případě rovnosti rozhodoval hlas předsedajícího.

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. Jedná se o úpravu individuální trestní odpovědnosti prezidenta i členů vlády. Jejím korelátem je pak právně politická odpovědnost vládních představitelů vtělená do institutu vyslovení nedůvěry vládě. Na výše popsané situace pamatuje i československá ústava 1920. Volí nicméně poněkud odlišné řešení. V § 79 ústavodárce normuje trestní odpovědnost předsedy vlády a ministrů poruší-li tito úmyslně nebo z hrubé nedbalosti ústavní nebo jiné zákony v oboru své působnosti. Na obžalobě se usnáší poslanecká sněmovna většinou dvou třetin hlasů za přítomnosti alespoň dvou třetin poslanců. Judiciální funkci trestního soudu pak zastával senát. V procesních otázkách ústava odkazovala na zvláštní zákon, který nicméně vydán nebyl. V důsledku toho tak provinilého ministra stejně nebylo možno stíhat.²⁵⁹

Poslední poznámku chceme ještě věnovat kontrolní pravomoci parlamentu vůči vládě, konkrétně institutu „(ne)důvěry sněmu“. Článek 54 Výmarské ústavy zní: *Der Reichskanzler und die Reichsminister bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstags. Jeder von ihnen muß zurücktreten, wenn ihm der Reichstag durch ausdrücklichen Beschluß sein Vertrauen entzieht.* Takto formulované ustanovení je modifikací klasického a zpravidla výlučně uplatňovaného principu kolektivní politické odpovědnosti vlády, které ji postihuje výlučně jako sbor (celek).²⁶⁰ Tento typologicky častější přístup volí československý ústavodárce, který se nicméně také nevyvaroval několika specifik. Předně z díkce § 77 (i § 66 odst.3 jednacího řádu posl. sněmovny) plyne *oprávnění (resp. možnost)* vlády podat v poslanecké sněmovně návrh na vyslovení důvěry. Nejde tedy o povinnost vlády ucházet se po svém jmenování o důvěru poslanecké sněmovny. Kontrolní funkce dolní komory tím však není dotčena. Sněmovna jí může usnesením vyslovit nedůvěru. Návrh musí

²⁵⁸ *Geschäftsordnung der Reichsregierung vom 3. Mai 1924.*

²⁵⁹ Baxa, B.: *Československé právo*, s. 81.

²⁶⁰ Zásada kolektivní odpovědnosti vlády má své kořeny v Anglii, kde se Morley vyslovuje tak, že *kabinet je jednotkou a to v poměru k panovníkovi i zákonodárnému sboru. Svě návrhy předkládá tak, jako by pocházely od jediného člověka* (Weyr, F., Neubauer, Z.: *Ústavní listina*, s. 173).

být podepsán nejméně sto poslanci a přikazuje se iniciativnímu výboru, který o něm podá nejdéle do osmi dnů zprávu. K přijetí usnesení plénem je třeba nadpoloviční většiny hlasů všech poslanců (hlasuje se podle jmen). Zamítne-li sněmovna vládní návrh na vyslovení důvěry nebo vysloví-li jí z vlastní iniciativy nedůvěru, musí vláda podat demisi do rukou prezidenta. Ten určuje, kdo vede vládní věci, dokud nebude ustavena nová vláda. Došlo-li k demisi v době, kdy není zvolen prezident, ani jeho náměstek, rozhoduje o demisi vlády a činí potřebná opatření o prozatímním vedení exekutivní agendy výbor dle § 54.²⁶¹

9.3. Shrnutí

Silné postavení výkonné moci ve státě – nabyté na úkor zákonodárných orgánů – lze označit za jeden z hlavních, zjevně patrných a těžko zpochybnitelných důvodů pádu výmarské demokracie. I tyto strukturální chyby však nemůžeme oprostít od historické zkušenosti učiněné za existence císařství, stejně jako od panujících názorů dobové doktríny. Jednoznačně definovaná hlava státu, resp. koncentrované řízení veřejných věcí, představovaly pro většinu Němců přirozený způsob organizace státní moci. Klasický parlamentní *party state* byl při vzniku republiky prakticky novinkou, jež vyvolávala obavy z diktatury sněmu ve státě. Z těchto okolností vycházelo doktrinární přesvědčení, jež preferovalo silnou pozici prezidenta voleného lidem, jmenujícího a odvolávajícího vládu či disponujícího oprávněním rozpustit parlament.

Článek 48 jako nástroj nouzové akce dle našeho mínění zdaleka neumožňoval legislativní smršť v takovém rozsahu, jaký se stal standardem za prezidiálních vlád. V tomto směru byl článek 48 zjevně nadužíván, ne-li zneužíván. Problematickým momentem se ukazuje též absence prováděcího zákona, s jehož přijetím ústava výslovně počítá.

Zároveň s výše uvedeným si musíme též uvědomit, že dobová státovědecká doktrína považovala zmocňovací zákonodárství za přijatelný způsob realizace legislativní pravomoci ve státě. Jedinou obranou ústavy a řádu proti vnitřním rozbrojům bylo důsledné respektování stanovených zákonných procedur. Důsledkem tohoto přístupu, pak byla schopnost příslušných orgánů republiky přijmout nouzovou legislativu proti politickému násilí, ale již naprostá nepřipravenost čelit hrozbám skrytým v samotném pojmu formální legality (tedy: je-li dodržen proces a forma, netřeba zkoumat vlastní obsah).

²⁶¹ Tamtéž, s. 49–50.

10. Éra prezidiálních kabinetů

10.1. Výchozí poznámky

Karl Dietrich Bracher ve své průkopnické práci o pádu Výmarské republiky (*Die Auflösung der Weimarer Republik*, 1955) rozlišuje tři fáze, v nichž docházelo k postupnému rozkladu demokratického parlamentního systému vlády: „ztrátu moci“ kancléřem Brüningem, „mocenské vakuum“ za Papena a Schleichera a „uzurpaci moci“ nacionálními socialisty. V tomto období dochází k posunu moci ve prospěch prezidenta a mimoparlamentních subjektů. Těmi máme na mysli zvláště Reichswehr a úřednictvo. Mezi další důležité faktory přitom patřila paralýza systému politických stran, což do značné míry usnadňovalo pozici hlavy státu, jde-li o širokou interpretaci jejich ústavních pravomocí. Skutečná moc pak byla koncentrována v rukou poměrně úzkého okruhu osob v okolí prezidenta Hindenburga, kteří ovládali zákulisní intriky i způsoby, jak ovlivnit mínění starého generála. Jejich společným pojítkem byl zájem na destrukci republikánského Německa spojený s prosazováním vlastních, úzce parciálních cílů. Obklopen pravicovými zájmovými skupinami – především zemědělců a průmyslníků – usiloval prezident Hindenburg o neutralizaci parlamentu, vyloučení sociálních demokratů z politiky i přeměnu na autoritářský stát ovládaný politickou pravíci. Tiskové imperium předsedy DNVP Hugenbergova produkovalo nenávistnou protirepublikánskou a antidemokratickou kampaň. Neustávaly ani novinové ataky proti liberálnímu státu volající po silném vůdci a novém, autoritativním uspořádání moci ve státě.²⁶²

10.2. Cesta k prezidiálnímu kabinetu a Brüningova éra

Idea „Hindenburgova kabinetu“ získala ostřejší obrysy v prosinci 1929, kdy Schleicher a prezidentův státní sekretář Meissner oznámili Heinrichu Brüningovi, že generál nemá dalšího zájmu na trvání Müllerova kabinetu po přijetí Youngova plánu. Zároveň vyjádřili očekávání, že Brüning místo „poslušného kancléře“ neodmítne.²⁶³ V lednu 1930 byla představa blíže diskutována v prezidentském paláci. Cílem přitom bylo vytvoření antimarxistické vlády bez ohledu na většinu v Reichstagu a bez jednání se stranami jak v parlamentu, tak mimo něj.²⁶⁴

²⁶² Kolb, Eberhard: *The Weimar Republic*. New York 2004², s. 117.

²⁶³ *Heinrich Brüning (1885–1970)* se narodil v Münsteru, vystudoval učitelský ústav a národohospodářství. Za války sloužil jako frontový důstojník, roku 1920 se stal jednatelem křesťanského německého odborového svazu a roku 1924 poslancem Reichstagu za Centrum. O pět let později stanul v čele poslanecké frakce strany, v březnu 1930 jej prezident jmenoval kancléřem. Po svém pádu z kancléřského postu působil nadále jako předseda poslanců Centra v Říšském sněmu a to až do vynuceného rozpuštění strany v létě 1933. Později emigroval do Spojených států, kde také v březnu 1970 umírá (Müller, H. a kol.: *Dějiny*, s. 256–257).

²⁶⁴ Kolb, E.: *The Weimar Republic*, 118.

27. března 1930 přijal Hindenburg demisi sociálnědemokratické vlády kancléře Hermanna Müllera a ještě tentýž den pověřil Brüninga sestavením pravicového kabinetu „nevázaného na politické strany“. Zároveň jej dle předchozích dohod ujistil, že potřebné zákony budou nahrazeny nouzovými nařízeními na základě pravomocí říšského prezidenta podle článku 48 výmarské ústavy. Nová vláda však navzdor dohodám nebyla od samého počátku otevřeně prezidiálním kabinetem. Kancléř se v parlamentu snažil o spolupráci s DNVP a tak první vládní návrhy v oblasti veřejných financí a podpory zemědělství byly schváleny přímo Reichstagem, byť nejistou většinou 4 hlasů. Brüning se při nástupu do funkce zavázal Hindenburgovi slibem, že bude pokračovat v protekcionalistické zemědělské politice, která by zachránila především velkostatky na východě před bankrotem. Na druhé straně bylo jeho úkolem sanovat ochromený státní rozpočet. Bez ohledu na závažnost situace však Brüning zpočátku nepřikládal hospodářské krizi velký význam a měl tendence ji ve své politice podceňovat. Podmínky se významně změnily po zářijových volbách roku 1930. Úspěch nacistů znejistil zahraniční věřitele, kteří odmítali poskytovat další finanční půjčky. Důsledky tohoto postupu byly katastrofální. Jen v září 1930 tak ztratily německé banky přes 700 milionů marek a Říšská banka více než jednu miliardu marek. Do dubna 1931 byly vypovězeny další půjčky v hodnotě 400 milionů marek. Ke zklidnění situace nepřispěla ani Brüningova snaha o uzavření celní unie s Rakouskem, která narazila na ostrou reakci Francie a Velké Británie.²⁶⁵ Nastoupený kurz deflační politiky jen obtížně získával podporu říšského sněmu, který neměl přílišné pochopení pro plošná úsporná opatření, včetně oblasti sociální. Ta počítala s krácením mezd, zvyšováním daní či omezením podpor v nezaměstnanosti. Cesta k prezidiálnímu kabinetu pak byla definitivně nastoupena po neúspěšném projednání vládního návrhu státního rozpočtu ve výboru Reichstagu. 16. července prezident Hindenburg oznámil, že dal kancléři plné moci, aby zákon prosadil nouzovým nařízením na základě článku 48 ústavy.²⁶⁶ Tento postup tvrdě kritizovala sociální demokracie, která argumentovala zneužitím nouzových pravomocí. Ty byly podle ní určeny k ochraně veřejného pořádku, nikoli na pomoc vládě v legislativních nesnázích. S ohledem na tuto kritiku připravila SPD návrh jejich omezení, na což prezident promptně reagoval rozpuštěním Reichstagu. Během volební kampaně pak v režimu „*emergency legislation*“ zavedl řadu finančních břemen, které měly napomoci řešení hospodářské a ekonomické krize státu.

Nové volby vypsané na 14. září skončily naprosto šokujícím výsledkem. Vyhrála sice oslabená SPD s 24,5% hlasů a 143 mandáty, druhé místo však obsadili nacisté s 18,3% a 107

²⁶⁵ Stellner, František–Soběhart, Radek: *Velká deprese a výmarská republika*. In: Loužek, Marek–Tajovský, Ladislav (eds.): *Velká deprese. Sborník textů*. Praha 2004, s. 66.

²⁶⁶ Moravcová, D.: *Výmarská republika*, s. 165, 168–170.

křesly v Reichstagu. Šlo o neobvykle dramatické posílení, neboť doposud NSDAP držela jen 12 křesel. Stoupl i počet zvolených komunistů, byť ne tak dramaticky (z 54 na 77). Mezi voliči nacionálních socialistů převažovali protestanté z venkovských oblastí Německa, živnostníci, státní úředníci a penzisté. Silný komunistický elektorát se etabloval především mezi nezaměstnanými. Propracovaná nacistická kampaň zdůrazňovala význam národa a společenství (*Volksgemeinschaft*), v pozadí naopak zůstaly otázky antisemitismu, o které pracující vrstvy jevily jen marginální zájem. Strana tak úspěšně přitáhla pozornost valné části veřejnosti a zaujala místo skutečné *people's party*.²⁶⁷ Výsledek voleb zcela zablokoval možnost vytvoření jakékoli pozitivní prorepublikánské majority. Nejdůležitější událostí mezi volbami a sejitím nově zvoleného sněmu, tak bylo rozhodnutí sociální demokracie podpořit Brüningův kabinet a tak mu zajistit parlamentní většinu. Stalo se tak v situaci, kdy Brüning otevřeně avizoval rozhodnutí prosadit vládní program i za cenu přechodu na diktátorský režim. S ohledem na tuto hrozbu SPD zvolila takovou cestu, která alespoň uchovávala zdání demokratické formy vlády. 13. října se poprvé sešel Reichstag. Nacisté pojali schůzi jako divadlo, napochodovali do svých lavic v jednotné stranické uniformě a obtěžovali zasedání zpěvem, křikem a nevhodným chováním. Po odhlasování důvěry vládě bylo zasedání sněmu na 6 týdnů odloženo. Toho využil prezident k nové vlně legislativní činnosti dopadající do hospodářské, resp. rozpočtové sféry státu.²⁶⁸

Situace vlády se však i nadále komplikovala. Musela se potýkat nejen s bezprostředními dopady hospodářské krize, ale řešit též otázku reparačních náhrad. V této oblasti dosáhla dílčího úspěchu v podobě ročního odložení plateb na základě Hooverova moratoria.²⁶⁹ Na takto „ušetřené“ peníze si dělaly nárok agrární svazy, které je hodlaly využít k podpoře exportu zemědělských produktů. Tato snaha narazila na odpor průmyslových závodů a výrazně zúžila kancléřův manévrovací prostor. Brüning se dostal do neřešitelného střetu loajalit, kdy v důsledku hospodářské krize nemohl vyhovět prezidentovi, osobně angažovanému v otázkách oddlužení velkostatků, a zároveň zcela neztratit podporu v parlamentu. Postupně se tak odcizoval hlavě státu, která za daných podmínek představovala praktického hegemonu moci ve státě. Stále více zákonů bylo přijímáno s pomocí nouzových nařízení dle článku 48 ústavy. Ten se stal prostředkem široké legislativní akce v takovém rozsahu, že byl parlament *de facto* vyřazen z legislativního procesu. Nešlo přitom jen o počet

²⁶⁷ Kitchen, Martin: *A History of Modern Germany 1800 – 2000*. Malden 2006, s. 247.

²⁶⁸ Marshall, Dill: *Germany: A Modern History*. Michigan 1970², s. 331–332.

²⁶⁹ Finanční krize byla příčinou intervence amerického prezidenta Herberta Hoovera. Ten rozpoznal, že finanční kolaps Německa by měl katastrofální následky nejen pro soukromé americké věřitele a zasažená průmyslová odvětví, ale pro celé Spojené státy jako celek. Proto 20. června 1931 navrhnul mezinárodní moratorium na dobu jednoho roku, během které byla suspendována německá povinnost k placení reparací (Kolb, E.: *The Weimar Republic*, s. 123).

nouzových nařízení, kterých bylo již v letech 1920 – 1925 vydáno 135, ale o jejich prakticky neomezené rozšíření na všechny oblasti politiky a hospodářství, takže se dalo mluvit o „legislativní diktatuře“. V roce 1930 bylo zpočátku jen 5 nařízení, v roce 1931 už 44 (oproti 19 zákonům schváleným parlamentem), zatímco v roce 1932 jich bylo 59 (a proti tomu jen 5 zákonů prošlých parlamentem).

V říjnu 1931 podal Brüning demisi kabinetu a sestavil novou vládu. Ta byla podle přání prezidenta Hindenburga alespoň personálně více pravicová. Kabinet byl prezentován jako odbornický. To nic nezměnilo na skutečnosti, že potřebné zákony byly prosazovány opět formou nouzových nařízení. Nejtěživější z nich bylo z 10. prosince 1931. Za účelem vyrovnání státního rozpočtu a snížení nezaměstnanosti vsadil Brüning na další drastické úspory veřejných výdajů. Ceny sice byly sníženy v průměru o 10 %, poklesly však i mzdy či podpory v nezaměstnanosti. Účinky těchto ozdravných opatření přitom byly přesně opačné, než vláda deklarovala. Nezaměstnanost se ještě zvýšila a tím dále poklesla kupní síla obyvatelstva. V této chvíli byl Brüning donucen taktizovat. Sledoval přitom paralelně dosažení dvou cílů. Osvobození Německa od reparací pro neschopnost je splácet a také prodloužení funkčního období prezidenta nebo zajištění jeho znovuzvolení. K tomu potřeboval zachovat tolerování kabinetu sociální demokracií. Zároveň však nemohl ztratit životně důležitou přízeň konzervativních kruhů kolem Hindenburga, s nimiž ho pojil společný zájem na autoritativním způsobu vlády.

Pomyslnou poslední kapkou, která stála u Brüningova pádu, byla prezidentská volba konaná 13. března 1932. Hindenburg se přes vysoký věk (84 let) rozhodl opětovně kandidovat a kancléř vynakládal značnou energii na zajištění jeho podpory. Původně dokonce usiloval o prolongaci stávajícího volebního období, s ohledem na odpor Hitlera a Hugenbergu však nebyl schopen dosáhnout potřebné 2/3 většiny v Reichstagu.²⁷⁰ V prvním kole voleb nezískal ani jeden kandidát nadpoloviční většinu, i když Hindenburg jen těsně (49,6%); alarmující bylo umístění Hitlera na druhém místě s 30,1 % hlasů, ve velkém odstupu za nimi zůstal předseda komunistů Ernst Thälmann (13,2%) a místopředseda Stahlhelmu Theodor Duesterberg (6,8%). Teprve druhé kolo přineslo Hindenburgovi vítězství (53%), Hitler však dostal o něco více hlasů než v prvním kole (36,8%). Od Thälmannu se část voličů odvrátila (10,2%). Podpora sociálních demokratů a katolíků z Centra dostala Hindenburga do nepříjemné situace. Velmi dobře si uvědomoval, že mu k vítězství nepomohly pravicové

²⁷⁰ Brüning usiloval o maximální zjednodušení znovuzvolení Hindenburga, který si osobně zahrával také s představou obnovení mandátu přímou volbou, již be se neúčastnili jiní kandidáti, resp. alespoň ne takoví kandidáti, kteří by se těšili jakémukoli širšímu společenskému významu (Kolb, E.: *The Weimar Republic*, s. 117).

„vlastenecké svazy“, ale voliči výmarské koalice, z nichž právě sociální demokraté a katolíci vzbuzovali u konzervativního generála obzvláštní nechuť.²⁷¹

Důsledky zpackané volby nesl kancléř Brüning. Podnětem ke konfliktu bylo nouzové nařízení z 13. dubna 1932 o „zajištění státní autority“, které zakazovalo jakékoli uniformované politické organizace, mimo jiné i ozbrojené složky NSDAP – SA a SS. V době vydání předpisu čítala SS již 30 000 mužů, což tvořilo asi 10 % celkového stavu SA. Nařízení bylo provázeno okamžitými policejními raziemi, které měly zajistit jeho dodržování. Některá velitelství SA inklinovala k odporu se zbraní v ruce, což Hitler okamžitě zarazil.²⁷² Přestože zákaz doporučili ministři vnitra významných zemí (mj. Pruska, Bavorska či Württemberska) a zakládal se na obsáhlém důkazním materiálu o tajných vojenských aktivitách NSDAP, prezident nařízení podepsal s velkým odporem a záhy se nechal generálem Schleicherem přesvědčit o škodlivosti tohoto zákazu. Ta měla spočívat v tom, že nadále prohloubí propast mezi Hindenburgem a politickou pravicí. Vládní krize v Prusku a chatrná podpora Brüningova kabinetu říšským sněmem po zákazu SA, stejně jako mizející důvěra Hindenburga, připravily půdu pro svržení kancléře.²⁷³ Podílel se na něm velkou měrou právě Schleicher, který na přelomu dubna a května již vedl rozhovory s Hitlerem k zajištění podpory NSDAP novému pravicovějšímu kabinetu. 30. května 1932 podal Brüning do rukou prezidenta Hindenburga demisi vlády.²⁷⁴

Objektivní hodnocení Brüningovy éry představuje poměrně složitý výkladový úkol. Kancléř nejspíše nebyl ani „ničema“, který rozložil parlamentní demokracii, ani konzervativní hrdina, který našel *modus vivendi* mezi troskotalou demokracií a nacistickým diktátorstvím. Jeho vláda byla spíše mírnější, parlamentem převážně schválenou verzí autoritativního režimu hlavy státu, tak jak ji naplánovala prezidentská kamarila.²⁷⁵ Je pravdou, že kancléřův pád nebyl vyvolán vyslovením nedůvěry Reichstagem, kde jako poslední disponoval alespoň jistou „*tolerated majority*“, ale ztrátou důvěry prezidenta Hindenburga. Tato skutečnost dobře ilustruje míru závislosti kancléře na hlavě státu. Je nepřehlédnutelné, že již za Brüninga docházelo k velmi masivnímu využívání prezidentských pravomocí na úkot ostatních složek

²⁷¹ Moravcová, D.: *Výmarská republika*, s. 179–185.

²⁷² Ailsby, Ch.: *Třetí říše*, s. 37–38.

²⁷³ Zemské volby v Prusku, kde stále vládla výmarská koalice v čele se sociálním demokratem Braunem, vedly k výsledku, který podkopával její akceschopnost. Koalice ztratila většinu, tu však nezískala ani pravice DNVP, NSDAP a DVP. Nicméně NSDAP s 36,3 % hlasů předčila všechny levicové strany. Změnou jednacího řádu zemského sněmu, jež byla přijata ještě před volbami, však bylo zabráněno svržení předsedy dosavadní vlády; jeho odvolání bylo podmíněno volbou nového předsedy absolutní většinou poslanců. Tuto se však nalézt nepodařilo. Výsledkem tedy bylo, že Braunova vláda podala na prvním zasedání nového sněmu demisi, protože se však nenašla většina pro volbu nového předsedy vlády, zůstala u moci nadále jako úřadující kabinet.

²⁷⁴ Moravcová, D.: *Výmarská republika*, s. 185–187.

²⁷⁵ Kitchen, M.: *A History*, s. 250.

moci, zvláště pak parlamentu, který se ocital zcela mimo relevantní politické rozhodování. Naproti tomu posilovala pozice armádních lídrů a konsolidované byrokracie. Byly tak položeny základy autoritářského státu, který po Brüningově pádu dále nabíral na síle a vyústil nástupem nacistické diktatury.²⁷⁶

10.3. Papen a Schleicher – konec republiky

Den po Brüningově pádu jmenoval Hindenburg kancléřem na Schleicherovu radu relativně novou postavu na politické scéně, západoněmeckého katolického aristokrata Franze von Papena. Ten za války sloužil několik měsíců jako vojenský atašé ve Washingtonu, odkud byl vypovězen pro podezření ze sabotážní činnosti. Poté působil na turecké frontě, kde se dočkal i konce války. Ve dvacátých letech byl několik let členem pruského parlamentu. Schleicher si Papena vybral jako personu, která bude dobře sloužit v čele odbornického kabinetu bezpartajních ministrů. S ohledem na zastoupení aristokratů si tento získal označení „vláda baronů“. Schleicher sám se stal ministrem obrany, přičemž na vrcholné scéně se objevují i tři další jména, která se později uplatnila za nacistického režimu. Máme na mysli Konstantina von Neuratha jako ministra zahraničí, hraběte Schwerin-Krosigka v čele resortu financí a Franze Gürtnera na ministerstvu spravedlnosti.²⁷⁷

Během několika dnů dosáhla nová vláda prostřednictvím prezidenta rozpuštění sněmu a vypsání nových voleb na 31. července 1932. Tento krok, odůvodněný konstatováním, že složení parlamentu nadále nereflektuje „vůli německého lidu“, byl splněním slibu, který dal Schleicher Hitlerovi ve snaze vyjednat nacistickou toleranci vládě po volbách. Naplnění se záhy dočkala i další Hitlerova podmínka, již si vymínil vedle konání voleb. Jednalo se o zrušení zákazu SA prosazeného na sklonku Brüningova mandátu.²⁷⁸ S ohledem na protesty v Bavorsku musel Papen ustoupit z rázného řešení a přistoupit na kompromis v podobě novelizace nouzového nařízení proti politickým nepokojům z 14. června 1932. To se týkalo všech politických organizací, jejichž členové „vystupují veřejně v sevřených formacích“. Výsledkem bylo zrušení všech předchozích nařízení včetně zákazu SA a SS z dubna 1932, stejně jako zákazu nošení uniforem a znaků těchto spolků na veřejnosti z prosince 1931.²⁷⁹

Předtím však zasáhla do poměrů v Německu mezinárodní konference v Lausanne (16.6. - 9.7.1932), která definitivně vyřešila otázku reparačních povinností Německa. Její závěry navazovaly jak na Hooverovo moratorium, tak na závěry německé skupiny expertů ze

²⁷⁶ Kolb, E.: *The Weimar Republic*, s. 126; stejný závěr zastává i Moravcová, D.: *Výmarská republika*, s. 188, která píše, že „skončila fáze umírněného prezidiálního systému alespoň tolerovaného parlamentem a začala fáze autoritativní nebo lépe řečeno otevřeně antiparlamentní.“

²⁷⁷ Marshall, D.: *Germany*, s. 335–336.

²⁷⁸ Mommsen, H.: *The Rise*, s. 438.

²⁷⁹ Moravcová, D.: *Výmarská republika*, s. 189.

srpna 1931, které potvrdily, že Německo nebude ani po uplynutí roční přestávky schopno pokračovat v platbách. Státy oprávněné k reparacím ze strany Německa proto přijaly v Lausanne návrh na jejich definitivní zastavení. Řešení spočívalo ve zřeknutí se jejich věřitelských nároků proti výmarské republice a zároveň ukončení jejich vlastních plateb vůči Spojeným státům. Tento úspěch v otázce reparací byl umožněn jednak hospodářskou krizí, ale také důsledným úsilím bývalých vlád Stresemanna a Brüninga. Žádný z těchto kancléřů se však tohoto pokroku ve funkci nedočkal a tak jejich nástupci Papenovi nic nebránilo považovat závěry z Lausanne pokrytecky za vlastní triumf.²⁸⁰

Situace ve státě se však nadále radikalizovala. Prezident využil svých pravomocí podle čl. 48 a jmenoval Papena říšským komisařem pro Prusko. Šlo o reakci na krvavé střety ze 17. července 1932 v průmyslové čtvrti v Hamburku-Altoně (tehdy bylo město součástí Pruska). Razantní postup pravice v „pruské otázce“ se odrazil v hlasování voličů ve volbách do říšského sněmu z 31. července 1932. Ty ovládla NSDAP ziskem 37,4 % hlasů a 230 mandátů. K poraženým naopak patřila sociální demokracie (pokles cca o 3 %), stejně jako konzervativní opozice DNVP. Zcela marginalizován byl vliv liberálních DVP (1,1 %) a DStP (1%). Za této situace měl Papen jen dvě možnosti: vyhovět tlaku NSDAP, odstoupit a uvolnit Hitlerovi cestu do kancléřského úřadu, nebo se snažit situaci zvrátit ve prospěch stávajícího kabinetu, dosáhnout rozpuštění sněmu a vypsání nových voleb. Rozhodl se pro druhou cestu, zatímco v pozadí pracoval člen kabinetu Schleicher na jednáních s NSDAP a jevil ochotu vyhovět dalekosáhlým požadavkům Hitlera. Za této situace se Papen mohl spolehnout na prezidenta Hindenburga a jeho neochotu předat NSDAP moc v plném rozsahu. V listopadových volbách nacisté ztratili 34 mandátů, tj. dva miliony voličských hlasů. Projevila se tak jistá krize strany. Ta spočívala jak v odlišných názorech na směřování partaje (Strasser: důraz na koaliční potenciál; Hitler: taktika „všechno nebo nic“), ale též ve finanční tísní (většina bohatých průmyslníků upřednostňovala Papenovu alternativu).²⁸¹

Výsledky listopadových voleb nicméně Papenův problém nevyřešily. Sestavení většinové vlády bylo nadále neproveditelné. Z těchto okolností kancléř na radu Schleichera formálně odstoupil a přenechal Hindenburgovi jednání se stranickými vůdci o vládě „národní koncentrace“. Prezident opětovně odmítl akceptovat Hitlerovy maximalistické požadavky a v neřešitelné situaci se rozhodl „nechat Schleichera, aby zkusil štěstí“.²⁸² Schleicherovu představu o účasti Strasserova křídla NSDAP ve vládě hned v zárodku zarazil sám Hitler a

²⁸⁰ Kolb, E.: *The Weimar Republic*, s. 123.

²⁸¹ Moravcová, D.: *Výmarská republika*, s. 195–200.

²⁸² Kancléřem jmenován k 2. 12. 1932.

přinutil Strassera abdikovat na funkce ve vedení strany.²⁸³ Hlavním nepřítelem Schleichera však nebyl sněm, kde se opoziční NSDAP a KPD nebyly schopny shodnout na žádném společném kroku, ale svržený Papan. Ten již v prosinci 1932 vyslovil myšlenku začlenění Hitlera do „nové vůdcovské vrstvy“ a 18. ledna 1933 byl osobně přítomen dohodám mezi Hitlerem a Hindenburgovým synem Oskarem (Hitler mu hrozil skandálem kvůli dědické dani za věnovaný velkostatek Neudeck). Dohoda zněla, že Hitler se stane kancléřem a Papan jeho zástupcem. Když pak Schleicher požádal 23. ledna 1933 Hindenburga o plné moci k rozpuštění sněmu, protože se mu nepodařilo opatřit kabinetu dostatečnou parlamentní bázi zahrnutím Strasserova křídla NSDAP, o vyhlášení nouzového stavu a zákaz NSDAP a KPD, prezident ho odmítl. Poté, co nacistická kamarila zveřejnila obsah Schleicherovy žádosti, stal se kancléř definitivně neudržitelným. Nacisté jej přezdívali „Primo de Schleicheros“ podle španělského diktátora Primo de Rivery, ztratil i veškerou prestiž u občanských stran. Za těchto okolností Papan přesvědčil (i tak váhajícího) Hindenburga o nevyhnutelnosti jmenování Hitlera kancléřem a definitivně tak nacistickému vůdci zajistil potřebnou pozici na cestě k zamýšlené nacistické diktatuře.²⁸⁴

Zajímavý pohled na problematiku krizových let 1930–1933 nabízí v monografii *The Weimar Republic* Stephen Lee. Klade si otázku, zda existovaly alternativy ke skutečnému vývoji ve státě, zvláště pak k uchopení a zneužití moci Hitlerovou NSDAP. Usuzuje přitom, že možnosti byly nejméně tři: návrat ke klasické parlamentní partajní politice, pokračování v autoritářském režimu tak, jak se etabloval po roce 1930 nebo komunistická revoluce zamýšlená již v létech 1918–1919. Podrobněji se zde budeme zabývat jen prvním řešením.²⁸⁵ Jeho základ autor spatřuje v některých projevech nesouhlasu Reichstagu s opatřeními prezidenta dle článku 48 Ústavy, ale také v relativně vyrovnaném elektorátu Centra (62 mandátů v roce 1928, 68 v roce 1930, 75 v červenci 1932 a 70 v listopadu 1932) a SPD (153, 143, 133, 121). Nicméně relativizaci účasti Centra ve vládě v letech 1930–1932 s poukazem na tradici strany upřednostňující demokracii před diktátorstvím, považujeme za argumentačně velmi schizofrenní. Neobstojí ani poukaz na dlouhodobou spolupráci stran na půdorysu

²⁸³ Schleicherův vládní program počítal s dalším posílením prezidiálních prvků ústavy, nabízel cestu k zastavení Hitlera bez jakýchkoli světonázorových skrupulí – byl ochoten kombinovat vojenskou moc se zestátněním klíčových odvětví hospodářství a zřízením „národního řádu na státněsocialistickém základě“ (Moravcová, D.: *Výmarská republika*, s. 203).

²⁸⁴ Tamtéž, s. 201–207.

²⁸⁵ Zbylé dvě varianty nepovažujeme za nezbytné dále rozvádět. Komunistická revoluce byla s ohledem na represivní aparát ovládaný pravici prakticky vyloučena (ne snad co do pokusu o ni, ale bezpochyby co do úspěchu takové revoluce), druhá varianta – tedy pokračování ve stávající formě autoritářského státu – pak dle našeho názoru neskýtala jakýkoli kvalitativní posun ve vývoji republiky. Zvláště naivní se přitom jeví úvaha o ignorování nacistické strany, která ovládala masový elektorát a disponovala početnými ozbrojenými oddíly SA a SS.

výmarské koalice v Prusku. Pomíjí totiž specifický charakter této země jak z hlediska historického, tak především v rámci republiky, stejně jako základy stranické spolupráce založené zejména na důsledném filtrování vzájemných rozporů vznikajících mezi nimi na celostátní úrovni.²⁸⁶ Skutečnost, že určité uspořádání funguje na úrovni zemské, ještě sama o sobě neznamena (a samy dějiny politického stranicví výmarské republiky jsou toho důkazem) nutně úspěšné uplatnění téhož konceptu na úrovni státu. Nakonec autor sám se dle našeho názoru usvědčuje z omylu konstatováním *that parliamentary democracy did not reappear because the offensive of the right had demolished any chance of the lukewarm and half-hearted coalitions which had been the pattern of the 1920s. Parties were still inclined to pursue their own limited interests, the conservative right had the advantage of controlling the instruments of power from 1930 onwards. The President sympathised with attempts to weaken the Reichstag and reduce the role of party politics. He made full use of Article 48 to govern by decree and could slap down any attempts by the Reichstag to regain the initiative.*²⁸⁷ Síla pravicově orientovaných skupin ve společnosti (včetně prezidenta) byla takového rozsahu, že jakékoli pokusy o její prolomení nemohly být jiného než iluzorního rázu. Dobová realita podmiňovala hranice politické spolupráce mezi nepravicovými subjekty politického spektra tím více, že tyto vzájemný *modus vivendi* nacházely s velkými obtížemi i v období relativní stability republiky. Možnosti nastíněné ve výše zmíněné monografii proto chápeme mnohem více jako východiska stavu „teoreticky možného“, nikoli však „prakticky prosaditelného“.

10.4. Shrnutí

Období prezidiálních kabinetů představuje závěrečnou krizi výmarské demokracie. Je charakteristické obcházením parlamentu, v němž se strany nebyly schopny dohodnout na relevantní vládní většině. Za této situace přebíral rozhodující vliv prezident, který disponoval natolik rozsáhlými pravomocemi, jež mu umožňovaly provádět (prostřednictvím kabinetu závislého na jeho důvěře) relativně autonomní a nezávislou vládní politiku. Tento postup byl umožněn impotencí politických stran, stejně jako strukturálními chybami v ústavě. Centrum

²⁸⁶ Shodně se k postavení Pruska ve své monografii vyjadřuje i Paul Bookbinder, který mimo jiné napsal: *V prvních dnech republiky bylo Prusko centrem socialistických politických turbulencí, které se šířily ze severních provincií na západ a jih země. Za této situace se politická reprezentace rozhodla podporovat národní vládu v jejím úsilí o obnovení pořádku v celém Německu a směřovat k parlamentní formě vlády. Zde je třeba hledat kořeny rozhodné výstavby Pruska na republikánském principu. Z ní rezultovalo i rozhodnutí zemské vlády nesledovat vazbu mezi pruským kabinetem a federální vládou. Toto rozhodnutí napomohlo zachování dominance koalicí založených důsledně na parlamentní podpoře. Tento vývoj podporovala i skutečnost, že DVP a Centrum zůstávaly mnohem uzavřenější k politice na centrální úrovni a mnohem více podporovaly demokratické procesy a hodnoty na úrovni pruského státu. Společně se sociální demokracií vytvářeli pevnou prorepublikánskou strukturu* (Bookbinder, Paul: *Weimar Germany: The Republic of the Reasonable*. Manchester 1996, s. 54–56).

²⁸⁷ Lee, S.: *The Weimar Republic*, s. 105–106.

vládnutí se tak stále více ocitalo mimo tradiční parlamentní struktury, partajní politika byla nahrazována vlivem zájmových skupin vytvářejících zónu šedé politiky a disponujících vlivem na nejvyšší představitele exekutivní sféry státu.

11. Zákonodárná moc a zastupitelský princip

11.1. Výchozí poznámky

Ve čtvrté kapitole této práce jsme poměrně zevrubně rozebrali demokratický princip výstavby státu (státní moc je odvozena od lidu), včetně jisté kritiky jeho realizace v systému zastupitelské demokracie. V tomto směru se tedy již omezíme jen na konstatování, že poválečné uspořádání v Německu vycházelo z konceptu parlamentní republiky (*Moravcová, 2006*), resp. jeho modifikované podoby (*Stolleis, 2004: modified form of parliamentarism*). V podrobnostech viz kapitolu *Teorie demokracie a výmarské paradoxy*.

Jde-li o bližší teoretické vymezení zastupitelských orgánů, pak se jeví vcelku přijatelnou Jellinekova představa, který reprezentací rozumí *sensu stricto* poměr orgánu k členům určité korporace. V důsledku této vazby představuje zastupitelské těleso uvnitř této korporace vůli jejích členů. Zastupitelské orgány jsou tedy orgány druhotnými, orgány členů korporace (lidu). Platí tedy zásada, že v takto vytvořeném uspořádání má zastoupený projevat dále svou vůli již jen tam, kde jsou mu její projevy zvláště vyhrazeny (referenda, obsazení zastupitelských orgánů volbou).²⁸⁸

Velmi důležitou se jeví též otázka charakteru mandátu volených reprezentantů. Článek 21 Výmarské ústavy normuje reprezentativní mandát: *Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes. Sie sind nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden*. Takto chápaná povaha mandátu však nebyla samozřejmostí a prošla výrazným dějinným vývojem. První odklony od vázaného zastoupení, kdy byl volený povinován instrukcemi svých voličů, nacházíme v Anglii v 17. století. Dohoda lidu (1647) výslovně prohlašuje: *the Representatives have the supreme trust in order to preservation of the whole; and that their power extend, without the consent or concurrence of any other persons*; obdobně smýšlí i Blackstone: *every member, though chosen, by one particular district when elected and returned, serves for the whole realm, not barely to advantage his constituents, but the common wealth*. Důvod těchto změn se jeví nasnadě. Především to byla nemožnost dojít na základě instrukcí ke zdárné poradě, k rozumnému usnesení ve věci samé. V každém parlamentu se objevují otázky, které voliči nemohli předvídat a je často v jejich zájmu dosáhnout dohody kompromisem se zájmy jiných. Instrukce se tak postupně stávaly natolik obecnými, až se jejich význam a hodnota pro voliče staly zcela iluzorní (nehledě na to, že má-li poslanec reprezentovat celou societu jako celek, nepřichází prakticky vázaná forma mandátu v úvahu). Stejně i ve Francii se objevila nemožnost jednat na základě instrukcí. Prohlásil-li Rousseau za rozhodující *volonté générale*, pak prakticky pohřbíval imperativní

²⁸⁸ Jellinek, G.: *Všeobecná státověda*, s. 600.

mandát a poslanec měl napříště reprezentovat vůli celého národa. Volný mandát definitivně normoval prosincový zákon z roku 1789, přičemž ústava z roku 1791 *expressis verbis* stanovila, že poslanci nereprezentují zvláštní departement, ale celý národ.²⁸⁹

S ohledem na vývoj mandátu od imperativního pojetí k volné úvaze zastupitele, se v německé státoprávní literatuře (Laband, Seydel, Schulze) vytvořila nauka, která vůli parlamentu prohlašuje za bezprostřední vůli lidu, avšak mezi parlamentem a lidem neexistuje žádný právní svazek, ať již zprostředkovaný plnou mocí, rozkazem nebo jinou právní kategorií a to bez ohledu na způsob obeslání parlamentu. Aktem volby se nepřenáší žádná práva z voliče na zvoleného, jehož oprávnění a povinnosti plynou výhradně z ústavy. Lid a jeho zastoupení tvoří právní jednotu, v obou formách demokracie je lid státním orgánem (Gierke) – v přímé demokracii se vůle tvoří jednotným souhrnem všech, v zastupitelské demokracii pak zvláštním volním orgánem lidu, vůči němuž tento disponuje kreační pravomocí. Lid má svou vůli ve vůli parlamentu, člen sněmovny je zástupcem všeho lidu.²⁹⁰

Postupný vývoj parlamentních institucí vedl k rozlišování jednokomorových (unikamerálních) a dvoukomorových (bikamerálních) soustav. V tomto ohledu představuje výmarské uspořádání přístup *sui generis*, kdy Říšská rada nebyla přímo voleným orgánem, nýbrž institucionálním zajištěním zemské participace na vymezených záležitostech správy státu v nejširším smyslu. Působnost parlamentu můžeme teoreticky vymezit ve čtyřech oblastech:

1. zákonodárna působnost: v této funkci se parlament usnává na zákonech, působí jako lidem legitimovaný normotvůrce.²⁹¹ Ve státech s republikánským uspořádáním je pravidlem pravomoc prezidenta uplatnit právo suspenzivního (odkladného) veta vůči přijaté osnově zákona, nikoli již právo sankci zcela odepřít (tento přístup by odpovídal monarchistickému prerogativu panovníka).²⁹²

2. správní působnost: tato funkce spočívá ve výkonu rozsáhlé kontroly veškeré státní správy, zvláště pak vlády, tedy vrcholného orgánu moci výkonné a politického vedení správy.²⁹³ Za typické projevy lze považovat preventivní kontrolu vlády (institut vyslovení

²⁸⁹ Tamtéž, s. 607–611.

²⁹⁰ Tamtéž, s. 617–619.

²⁹¹ Viz např. čl. 68–77 Výmarské ústavy (*die Reichsgesetzgebung*), v Ústavě 1920 výslovně § 6 odst. 1 (*Moc zákonodárnou vykonává pro celé území Československé republiky Národní shromáždění, skládající se ze dvou sněmoven: sněmovny poslanecké a senátu*), dále pak § 33, § 41–51, § 54.

²⁹² Viz § 47, 48 Ústavy 1920; ve Výmarské republice byla situace komplikovanější, v podrobnostech proto odkazujeme na partii této práce o zákonodárném procesu.

²⁹³ Jak uvádí Sládeček, již ze způsobu ustavení vlády a podmínek její existence („důvěra“) vyplývá, že tato je především orgánem politickým, kdy designování premiéra i ministrů přímo závisí na výsledcích parlamentních voleb, případně na formálních či neformálních dohodách politických stran. Vláda plní některé výkonné funkce, které jsou více politické než typicky správní. V téže souvislosti Hendrych: vláda plní

důvěry; viz čl. 54 Výmarské ústavy), průběžnou kontrolu vlády kdykoli v průběhu jejího funkčního období (institut ztráty důvěry, resp. vyslovení nedůvěry; viz čl. 54 Výmarské ústavy a § 75 – 78 Ústavy 1920), interpelace a vyžadování účasti členů vlády na jednáních sněmu či jeho orgánů (např. čl. 33 Výmarské ústavy, § 40, 52 Ústavy 1920) a konečně zřizování a činnost vnitřních kontrolních či vyšetřovacích orgánů (čl. 34, 35 Výmarské ústavy).

3. autonomní působnost: parlament si sám upravuje věci, které se týkají jeho vnitřního fungování, popř. vystupování sněmu navenek. Spadají sem zejména volba předsednictva a ostatních činovníků sboru (čl. 26 Výmarské ústavy, § 35 Ústavy 1920), úprava postupu jednání (čl. 26 Výmarské ústavy, § 37 Ústavy 1920), rozhodování o vydání člena komory k trestnímu stíhání (čl. 37 Výmarské ústavy, § 23 – 25 Ústavy 1920) a udržování pořádku na schůzích, včetně péče o řádný chod sněmovní kanceláře (*Hausrecht, domestic right*; čl. 28 Výmarské ústavy).

4. soudcovská působnost: při komparativním pohledu nejméně jednotná kategorie, v zásadě strukturovatelná do dvou hlavních projevů, za něž považujeme jak oprávnění dolní komory k podání obžaloby na ministry pro porušení jejich úředních povinností či k obžalobě prezidenta pro velezradu (čl. 59 Výmarské ústavy, § 34, 67, 79 Ústavy 1920), tak různá oprávnění ve volebních a mandátových věcech (čl. 31 Výmarské ústavy), jež jsou však velmi často přejímána volebními soudy (např. § 19 Ústavy 1920 odkazuje ohledně pravomoci rozhodovat o platnosti voleb na zákon č. 125/1920 Sb. z. a n., o volebním soudě).²⁹⁴

11.2. Reichstag

Postavení Říšského sněmu Výmarská ústava upravuje v druhé kapitole první části (článek 20 – 40a), dále však i v čl. 42 (přísaha prezidenta před sněmem), čl. 43 (pravidla vyvolání plebiscitárního hlasování o hlavě státu Reichstagem) čl. 44 (zákaz výkonu funkce hlavy státu a poslance), čl. 45 (mezinárodní smlouvy sjednané prezidentem a vztahující se k předmětům říšského zákonodárství vyžadují souhlas Reichstagu), čl. 48 (oprávnění sněmu v souvislosti s „nouzovou akcí výkonné moci“), čl. 54 (vyslovení důvěry vládě), čl. 59 (oprávnění Reichstagu obžalovat za stanovených podmínek prezidenta, kancléře a členy vlády před Nejvyšším soudem), čl. 85 (navýšení výdajů v návrhu rozpočtu sněmem jen se

především úkoly spočívající v politickém vedení veřejné správy a v politickém usměrňování vztahů vnitřních i vnějších, s orientací do budoucna (Sládeček, Vladimír: *Obecné správní právo*. Praha 2009², s. 252).

²⁹⁴ Weyr, F., Neubauer, Z.: *Ústavní listina*, s. 22.

souhlasem Říšské rady) a dále čteně v kapitole páté první části ústavy normující pravidla legislativního procesu (čl. 68 – 77).

Řady pravomocí Reichstagu jsme se alespoň nepřímo dotkli v jiných partiích této práce, volebnímu právu a politickým stranám jsou věnovány samostatné kapitoly. Proto se v dalším výkladu omezíme zvláště na komentář těch částí ústavy, jimž doposud nebyla věnována koncentrovaná pozornost a nelze je z pohledu státoprávního pořádku ve státě přehlédnout.

Dle článku 23 ústavy se sněm scházel ke své první schůzi do 30 dnů od skončení voleb. V čele sboru stál poslanci volený prezident a jeho zástupce. Pravidla jednání stanovil jednací řád (čl. 26).²⁹⁵ Volební perioda byla čtyřletá, nicméně s ohledem na čl. 25 (rozpuštění sněmu prezidentem) mohla být ukončena i dříve.²⁹⁶ Zasedání se mohla účastnit veřejnost, nicméně na návrh 50 poslanců, který v hlasování podpořily dvě třetiny zákonodárců, přicházelo v úvahu její vyloučení a jednání „za zavřenými dveřmi“. Pravdivá sdělení o veřejných jednáních pléna a komisí nemohla být postihována jakoukoli odpovědností (čl. 30).

Prezident Reichstagu neřídil jen samotné schůze, ale ve smyslu článku 28 vykonával v budově sněmu policejní moc (*Polizeigewalt*) a domovní správu, disponoval svěřenými rozpočtovými prostředky a zastupoval Říši ve všech transakcích i sporech týkajících se jemu svěřené správy.²⁹⁷ Své povinnosti zásadně plnil i mezi jednotlivými schůzemi sněmu či mezi volbami do ustavení nového zákonodárského sboru (čl. 27).

Reichstag byl z ústavy (čl. 34) oprávněn (a v případě, že tak navrhla pětina jeho členů povinen) zřizovat vyšetřovací komise (*Untersuchungsausschüsse*). Jejich jednání probíhala veřejně, usnesla-li se na tom komise dvěma třetinami hlasů svých členů, pak *in camera*. Procedura byla upravena jednacím řádem, stejně jako počet členů komise. Soudy a správní úřady ústava zavazovala ke spolupráci s komisí (povinnost vyhovět a předložit na žádost úřední akta). Na vyšetřování komise i jí dožádaných orgánů se vztahovala obdobně ustanovení trestního procesu, tajemství poštovních zpráv, telegrafních zpráv a telefonických hovorů zůstávalo nedotčeno.

Vedle vyšetřovacích komisí zřizoval sněm stálou komisi pro zahraniční věci (*ständigen Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten*), jež fungovala i mezi schůzemi, po skončení volebního období nebo při rozpuštění Reichstagu do sejítí nově zvoleného sněmu

²⁹⁵ V podrobnostech viz *die Geschäftsordnung des Reichstags vom 12. Dezember 1922 (RGBl. 1923 II S. 101)*.

²⁹⁶ V podrobnostech viz rozhodnutí prezidenta republiky o rozpuštění sněmu z 13. března 1924, 20. října 1924, 31. března 1928, 18. července 1930, 4. června 1932, 12. září 1932 a z 1. února 1933.

²⁹⁷ V podrobnostech viz *das Reichsgesetz über die Befriedung der Gebäude des Reichstags und der Landtage (Bannmeilengesetz) vom 8. Mai 1920 (RGBl. S. 909.)*

(čl. 35). Ohledně veřejnosti jednání platilo obrácené pravidlo oproti vyšetřovacím komisím i plénu sněmu, tedy z ústavy *in camera*, po usnesení dvou třetin členů přicházela v úvahu *public session*.

Reichstag dále ustavoval stálou komisi k ochraně práv zastupitelského sboru vůči vládě (na období mez schůzemi, resp. při rozpuštění sněmu nebo mezi volbami).²⁹⁸

Sněm i komise si mohly pro svá jednání vyžádat přítomnost říšského kancléře, stejně jako kteréhokoli ministra vlády. Jistý protipól k těmto oprávněním pak představovala ústavní garance pro členy vlády účastnit se parlamentních schůzí i zasedání výborů dle své úvahy a zásadně bez ohledu na vůli dotčené komory. Jinými slovy řečeno, komora mohla požadovat přítomnost vládního představitele dle čl. 33 odst. 1 ústavy, neměla však nástroj opačný, jež by jí umožnil mu v účasti zabránit (čl. 33 odst. 2: *Der Reichskanzler, die Reichsminister und die von ihnen bestellten Beauftragten haben zu den Sitzungen des Reichstags und seiner Ausschüsse Zutritt*). Jednotlivé země federace byly oprávněny vyslat na schůze své zplnomocněnce reprezentující stanovisko zemské vlády v projednávané problematice. Z ústavy jim bylo zaručeno právo na řádné slyšení. Jak představitelé vlády, tak zemští vyslanci podléhali řídicí moci předsedajícího.

Článek 36 zakazuje jakýmkoli (soudním, úředním či služebním) způsobem pronásledovat poslance Reichstagu i Landtagu pro jeho hlasování a výroky při výkonu mandátu, a to jak v budově shromáždění, tak mimo ni. Tento zákaz platí i po skončení funkčního období. Článek 37 upravuje imunitu zákonodárců. Trvá-li zasedání komory (*Sitzungsperiode*) nemůže být člen Říšské rady, tak zemského sněmu, zatčen nebo vyslýchán pro trestnou činnost (*wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung*). K těmto úkonům musí dát svolení orgán, jehož je členem. Tato „*approval clausul*“ se neuplatní, jestliže byl poslanec chycen přímo při činu nebo nejpozději následující den. Tentýž souhlas, jako pro případy uvedené výše, se dle čl. 37 odst. 2 vyžadoval i pro jiná omezení osobní svobody, která mohou ovlivňovat řádný výkon mandátu poslancem. Trestní stíhání proti členovi sněmu nebo zadržení či jiné omezení na osobní svobodě bude zrušeno na žádost příslušné komory a to po dobu trvání zasedání (*Sitzungsperiode*).

Článek 38 normuje právo poslance odepřít svědectví o skutečnostech, o nichž se dozvěděl v souvislosti s výkonem mandátu, stejně jako o zdrojích těchto informací. Úředníci a příslušníci armády zvolení za poslance, nepotřebují k výkonu svého mandátu zvláštní dovolenou, potřebné volno je jim zaručeno z ústavy samé. Obdobně platí pro případy, kdy se

²⁹⁸ Tato komise byla původně zamýšlena jen pro případy mezi schůzemi sněmu a pro mezivolební periodu, novelou ústavy z 15. prosince 1923 však došlo k rozšíření její působnosti i pro případ rozpuštění sněmu. Viz <<http://www.verfassungen.de/de/de19-33/verf19-i.htm>>, poznámka u § 35, [citováno ze dne 20. 2. 2010].

o funkci teprve uchází a potřebují nezbytný čas k přípravě své kandidatury (čl. 39).²⁹⁹ Členové Reichstagu požívali privilegii bezplatné dopravy po železnici, vedle toho jim svědčil nárok na náhradu cestovních nákladů dle předpisů jednoduchého práva (čl. 40).³⁰⁰

Zákonem z 22. května 1926 došlo k novelizaci ústavy a za článek 40 byl vložen nový čl. 40a., který provedl následující úpravy: Platnost čl. 36 (zákaz postihu pro hlasování a projevy poslance), čl. 37 (pravidla zatčení, výslechu a trestního stíhání), čl. 38 odst. 1 (právo odepřít svědectví) a čl. 39 odst. 1 (právo na volno k výkonu mandátu) se pro prezidenta Reichstagu, jeho zástupce a stálé členy komisí pro zahraniční věci a ochranu práv zastupitelského sboru rozšiřuje také na období mezi zasedáními nebo volebními periodami. Tato změna souvisí jednak s ustanovením článku 27 (*zwischen zwei Tagungen oder Wahlperioden führen Präsident und Stellvertreter der letzten Tagung ihre Geschäfte fort*), ale i s článkem 35 odst. 1, 2 (činnost komisí jako trvalého orgánu i mezi zasedáními sněmu). Jde tedy v zásadě o zajištění plné ochrany zmíněným funkcionářům, jež plní svěřené úkoly i mezi zasedáními sněmu, resp. mezi volbami. Obdobná pravidla se přitom uplatňovala i na zemské úrovni. Dalším důsledkem činnosti ve jmenovaných orgánech bylo zachování výhod dle článku 40 i v mezivolební periodě, tedy do ustavení nového sněmu. Tento prostor mohl vznikat poměrně snadno, volby totiž bylo možno konat ještě v šedesátidenní lhůtě po vypršení volebního období stávajícího shromáždění. Ještě zjevnější případ se přitom nabízí pro případ rozpuštění Reichstagu prezidentem (dle článku 25 odst. 2 se nové volby musely konat do šedesáti dnů).

11.3. Reichsrat

Postavení Říšské rady Výmarská ústava upravuje ve čtvrté kapitole první části (článek 60 - 67), dále však i v kapitole páté téže části (čl. 68 – 77, legislativní proces), stejně jako v partii o říšské správě (čl. 85 odst. 4, čl. 86, čl. 88 odst. 3, 4, čl. 91, čl. 93, čl. 98). Existence Říšské rady byla důsledkem federativního uspořádání státu, jehož území sestávalo z teritorií jednotlivých zemí (*Länder*). Nebyla tedy klasickou horní komorou, jež by z hlediska personálního obsazení podléhala pravidelné kreaci voliči ve volbách, nýbrž ústavně zakotvenou komorou *sui generis*, zajišťující participaci jednotlivých zemí na říšských záležitostech. Každý stát disponoval v radě nejméně jedním hlasem, větší státy pak jedním

²⁹⁹ K tomu je nicméně třeba dodat, že dle branného zákona (*das Wehrgesetz vom 23. März 1921, RGBl. I S. 329*) byla vojákům politická činnost zakázána. Viz <<http://www.verfassungen.de/de/de19-33/verf19-i.htm>>, poznámka k článku 39, [citováno ze dne 20. 2. 2010].

³⁰⁰ Má se na mysli *Gesetz über die Entschädigung der Mitglieder des Reichstages vom 10. Juli 1920 (RGBl. S. 1437)*, později nahrazený stejnojmennými zákony z 25. května 1927 (*RGBl. II. S. 323*) a z 15. prosince 1930 (*RGBl. II. S. 1275*); poslanci náležela měsíční náhrada (*Aufwandsentschädigung*) ve výši 600 říšských marek. Viz <<http://www.verfassungen.de/de/de19-33/verf19-i.htm>>, poznámka k článku 40, [citováno ze dne 20. 2. 2010].

hlasem na každý milion svých obyvatel. Po novele provedené zákonem z 24. března 1921 byla tato hranice snížena na 700 000 obyvatel. Žádný stát nesměl držet více než dvě pětiny všech hlasů (čl. 61).³⁰¹ Z historického hlediska se jeví zajímavým odst. 2 čl. 61., kde se předvídá připojení provincie *Deutschösterreich* a zaručuje se jí právo na účast jejích zástupců v říšské radě. V důsledku Versailleské smlouvy se nicméně citovaný odstavec stal nepoužitelným. 22. září 1919 byl mezi vítěznými mocnostmi a Německem sjednán protokol, který výslovně prohlašoval neplatnost tohoto ustanovení. Národní shromáždění jej pak sice 18. prosince 1919 schválilo, nicméně v úřední sbírce usnesení nikdy zveřejněno nebylo. Tím zůstala vyloučena jeho právní účinnost na území republiky. To však nezměnilo nic na tom, že s ohledem na čl. 178 odst. 2 věta druhá ústavy, zůstal odst. 2 čl. 61 bezpředmětným ustanovením.³⁰²

S ohledem na nevolený charakter říšské rady byly jednotlivé země zastupovány členy svých vlád. V případě Pruska platil poněkud modifikovaný systém, kdy polovinu pruských míst v radě obesílaly provincie (*Provinzialverwaltungen*).³⁰³ Předsednictví v radě a jejích výborech vykonávali vybraní ministři říšské vlády. Ústava členům vlády stanovila zároveň právo, a v případě žádosti povinnost, účastnit se schůzí rady a jí zřízených komisí. Pokud o to ministři požádali, muselo jim být uděleno slovo a slyšeno jejich vyjádření (čl. 65). Zástupcům jednotlivých zemí i vládě jako celku svědčila z ústavy návrhová iniciativa (čl. 66 odst. 1). Zasedání se řídila jednacím řádem z 20. února 1919 (viz *Zentralblatt 1921 S. 976*). Plenární zasedání byla veřejná, ve stanovených případech jednacím řádem určoval průběh *in camera*. Nebylo-li stanoveno jinak, stačila pro kladný výsledek hlasování prostá většina hlasujících (*einfache Mehrheit der Abstimmenden*). Základní a dosti koncizní rámec spolupráce, resp. kooperace mezi vládou (ministerstvy) a radou uvádí článek 67 ústavy: ministerstva informují říšskou radu o záležitostech spojených s prováděním říšské agendy, v případě důležitých témat mohou pozvat ke konzultacím příslušné komise říšské rady.

11.4. Zákonodárny proces ve Výmarské republice

Ústava upravuje zákonodárny proces v páté kapitole první části nazvané *Die Reichsgesetzgebung* (čl. 68–77). Jedná se o poměrně komplikovaně upravenou materii, která

³⁰¹ Hoke, R.: *Österreichische und deutsche Rechtsgeschichte*, s. 483; Prusko mělo v radě 26 zástupců, Bavorsko 11, Sasko 7, Württembersko 4, Bádensko 3, Durynsko 2, Hesensko 2, Hamburk 2 a ostatní země po jednom zástupci (Moravcová, D.: *Výmarská republika*, s. 247).

³⁰² Čl. 178 odst. 2 Výmarské ústavy: *Die Bestimmungen des am 28. Juni 1919 in Versailles unterzeichneten Friedensvertrag werden durch die Verfassung nicht berührt*.

³⁰³ Podrobnosti obsahoval pruský *Gesetz über die Bestellung der Mitglieder des Reichsrats durch die Provinzialverwaltungen vom 3. Juni 1921 (GS S. 379)*. Pro úplnost se jeví vhodným alespoň zmínit přechodné ustanovení článku 168 ústavy, kde se uvádělo, že do vydání (článkem 63 předvídaného) zemského

rámcově reguluje jednak vztahy obou komor parlamentu, případné zásahy prezidenta i účast veřejnosti na legislativní tvorbě. Jádrem našeho výkladu přitom zaměříme zvláště na ty otázky zákonodárství, které se dotýkaly participace občanstva na této činnosti státu.

Ústřední roli sehrával bezpochyby Reichstag, jehož členové měli vedle vlády právo zákonodárné iniciativy (čl. 68). Kabinetní předlohy zákonů vyžadovaly dle čl. 69 souhlas říšské rady. Pokud jej nebylo dosaženo, mohla vláda i tak návrh předložit sněmu ke schválení, avšak musela prezentovat odlišné stanovisko Reichsratu. Usnesla-li se naopak říšská rada na návrhu zákona, se kterým říšská vláda nesouhlasila, pak tato podávala návrh s uvedením vlastního odlišného stanoviska (čl. 69 odst. 2). Zde narážíme na nepřímé rozšíření článku 68 ústavy, jež připisuje zákonodárnou iniciativu výslovně pouze vládě a členům sněmu. Jak patrně, disponoval jí skrze vládu i Reichsrat, poněvadž jím schválené propozice byla vláda povinna předložit sněmovně ke schválení.

Článek 70 dále stanovil, že zákony přijaté ústavně konformním způsobem podepisuje říšský prezident a zajišťuje do jednoho měsíce jejich publikaci ve Sbírce zákonů.³⁰⁴ Stanovení této lhůty bylo logickým korelátům jiného prezidentova práva, a to předložit v totožném časovém intervalu přijatý zákon k lidovému hlasování (viz níže). Nebylo-li stanoveno jinak, nabývaly zákony právní moci uplynutím 14 dnů po publikaci ve sbírce zákonů (*Reichs-Gesetzblatt*) v říšském hlavním městě.

Dle článku 72 může být vyhlášení zákona odloženo o dva měsíce, jestliže tak požaduje jedna třetina členů Reichstagu. Toto pravidlo nicméně neplatí tehdy, jestliže obě komory parlamentu označily dotčený zákon jako naléhavý či urgentní. Za takové situace jej prezident vyhlásí bez ohledu na takovou žádost.

Pro legislativní proces dle Výmarské ústavy byla charakteristická poměrně široká možnost zapojení prvků přímé demokracie, tedy bezprostřední účasti lidu v procesu rozhodování o zákonech státu. Pravidla této participace nacházíme jednak v samotném textu konstituce, v podrobnostech pak dále upravena zákonem o referendu z 27. června 1921.³⁰⁵ S ohledem na uvedené prameny pak rozlišujeme několik případů, kdy bylo možné uvažovat o zapojení občanského živlu do zákonodárného procesu:

zákona v Prusku (ale nejdéle po dobu jednoho roku), mohou být všechny pruské hlasy v radě obsazovány z členů vlády.

³⁰⁴ V této souvislosti si všimněme změny provedené tzv. zmocňovacím zákonem z 23. března 1933, kdy článek 3 uváděl, že *říšské zákony, na kterých se usnesla říšská vláda, budou vyhotoveny říšským kancléřem a vyhlášeny v říšské sbírce zákonů...* (Balík, S., Balík, S. ml.: *Texty*, s. 253).

³⁰⁵ *Gesetz über den Volksentscheid vom 27. Juni 1921 (RGBl. S. 790)*. Přístupno online na <http://www.documentarchiv.de> [citováno ze dne 20. 2. 2010].

1. Právo přijaté Reichstagem může být předloženo k lidovému hlasování, jestliže se tak rozhodne říšský prezident ve lhůtě jednoho měsíce od přijetí zákona (článek 73 odst. 1 ústavy, § 1 odst. 1 bod 1 zákona o referendu).

2. Zákon, jehož vyhlášení bylo odloženo ve smyslu žádosti alespoň jedné třetiny zákonodárců podle čl. 72 ústavy, bude předložen k plebiscitu, jestliže tak žádá nejméně jedna dvacetina oprávněných voličů (článek 73 odst. 2 ústavy, § 1 odst. 1 bod 2 zákona o referendu).

3. Lidové hlasování se dále koná na základě žádosti jedné desetiny oprávněných voličů o předloženém vypracovaném návrhu zákona, jestliže tento *draft* není přijat beze změn v Reichstagu (článek 73 odst. 3 ústavy, § 1 odst. 1 bod 3 zákona o referendu). Předmětem hlasování je pak jak navržený zákon, tak sněmem schválené pozměněné znění (§ 3 odst. 1 zákona o referendu).

4. Proti zákonům přijatým Reichstagem je říšská rada oprávněna protestovat (vznášet námítky, viz možné významy v německém originále použitého výrazu *Einspruch*). Taková stížnost musí být doručena do dvou týdnů po skončení hlasování v Reichstagu říšské vládě a nejpozději ve lhůtě dalších dvou týdnů opatřena odůvodněním. Důsledkem tohoto postupu je opětovné projednání zákona říšským sněmem. **Nedojde-li touto procedurou k dosažení souladu mezi oběma komorami, může říšský prezident nařídit do tří měsíců lidové hlasování. Pokud tohoto nástroje nevyužije, pak platí, že zákon nebyl vůbec přijat. Pokud však Reichstag rozhodl proti stížnosti říšské rady více než dvěma třetinami hlasů, musí hlava státu zákon ve lhůtě tří měsíců vyhlásit nebo vypsát referendum** (čl. 74 odst. 3 ústavy, § 1 odst. 1 bod 4 zákona o referendu).

5. Ústava může být měněna legislativní cestou. Změny, na kterých se usnesl Reichstag, jsou platné, jen pokud jsou přítomny alespoň dvě třetiny zákonodárců a nejméně dvě třetiny přítomných vysloví s návrhem souhlas. Také usnesení říšské rady vyžadují ke kladnému výsledku dvě třetiny odevzdaných hlasů. **Jestliže říšský sněm rozhodl o změně ústavy i proti námítkám říšské rady, prezident nemůže změnu vyhlásit ve sbírce, pokud Reichsrat ve lhůtě dvou týdnů požádá o vypsání plebiscitu** (článek 76 odst. 2 ústavy, § 1 odst. 1 bod 5 zákona o referendu).

6. O otázkách státního rozpočtu, daní, poplatků a mezd může iniciovat lidové hlasování jen říšský prezident. Konání referenda postupem dle bodů 2 a 3 je vyloučeno (článek 73 odst. 4 ústavy, § 1 odst. 2 zákona o referendu).

Říšská vláda byla ze zákona oprávněna určovat určovat den hlasování (neděle nebo den pracovního klidu) a zveřejňovat jej spolu s předmětem referenda a kopií hlasovacího lístku v říšském věstníku. Zemské vlády pak zajišťovaly dostatečnou publikaci této informace (§ 4,5). Hlasování bylo přímé a tajné, každý hlasující disponoval jedním hlasem. Oprávnění k účasti na referendu bylo odvozováno od aktivního volebního práva do Reichstagu. To svědčilo občanům Říše, kteří alespoň v den voleb dosáhli věku 20 let.³⁰⁶ Obdobně se uplatňovala také pravidla upravující překážky výkonu volebního práva. Odevzdaný hlas vyjadřoval jen souhlas (*Ja*) nebo nesouhlas (*Nein*), jakékoli dodatky nad rámec těchto postojů byly nepřípustné (§ 15). Z hlediska výsledku referenda rozhodovala většina odevzdaných platných hlasů. Usnesení Reichstagu mohlo přitom jen tehdy pozbýt platnosti, pokud se hlasování zúčastnila většina oprávněných. Při rovnosti hlasů „pro“ a „proti“ k jedné otázce platil záporný výsledek. Rovnost hlasů kladných odpovědí na dvě otázky byla řešena losem, taženým předsedou volební komise (§ 21). Výsledky hlasování ověřoval *Wahlprüfungsgericht* ustavený Reichstagem. Bylo – li hlasování prohlášeno za neplatné, konalo se ze zákona opětovně (§ 22, 23).

Návrhy a žádosti podle § 1 odst. 1 bod 2, 3 zákona o referendu podléhaly zvláštnímu procesu. Žádost o schválení se písemně zasílala ministru vnitra a musela obsahovat na 5000 podpisů osob oprávněných hlasovat v referendu. Tato skutečnost musela být potvrzena příslušným úřadem dle místa bydliště takové osoby. Od podmínky příslušného počtu podpisů mohlo být odhlédnuto v případě, kdy byl návrh podán předsednictvem sdružení (*Vereinigung*) a zároveň věrohodně prokázáno, že ho podporuje sto tisíc jeho členů se zachovalým právem hlasovat. Lidové hlasování o zákonu, jehož vyhlášení bylo odloženo, muselo být navrženo ve lhůtě dvou týdnů po dni, ve kterém Reichstag žádal o tento odklad. Žádosti o referendum ve prospěch vypracovaného návrhu zákona mohou být znovu předloženy až po uplynutí jednoho roku (§ 27–29).

Kontrola splnění těchto podmínek příslušela ministru vnitra. Ten také rozhodoval o schválení návrhu. V případě kladného stanoviska byl tento uveřejněn v říšském věstníku a pevně stanoven počátek a konec lhůty k registraci (zápisu). Ta začínala nejdříve dva týdny po zveřejnění schválení návrhu a zpravidla čítala 14 dnů. Po schválení nesměla být žádost více měněna, ale až do uplynutí lhůty k registraci mohla být kdykoli vzata zpět. Tento úkon byl platný, jestliže jej učinila více jak polovina těch, kteří pod ním byli podepsáni nebo předsednictvo sdružení (§ 30–32).

K zapsání byl oprávněn každý, kdo disponoval v den registrace právem volit do říšského sněmu. Zemské úřady musely těmto osobám umožnit vlastnoruční zápis do

³⁰⁶ V podrobnostech viz kapitolu Volby a volební systémy.

zvláštních listů, které obdržely od navrhovatelů referenda. Po uplynutí stanovené lhůty pak na jednotlivých listech osvědčovaly, zda jednotlivé zapsané osoby splňovaly ke dni registrace zákonem stanovené podmínky (§ 33, 34, 40). Výsledky zápisu zveřejňoval předseda říšské volební komise v říšském věstníku. Z pohledu praktických dopadů nastíněného postupu je nicméně nejdůležitější ustanovení § 43 probíraného zákona. V odstavci prvním zákonodárce uvádí, že návrhu na hlasování ve smyslu § 1 odst. 1 bod 2 je vyhověno, jestliže připojila svůj podpis jedna dvacetina oprávněných hlasujících, v odstavci druhém pak v návaznosti na § 1 odst. 1 bod 3 normuje úspěšný osud žádosti při podpisu jedné desetiny oprávněných. Jde zde prakticky o opakování téhož, co je uvedeno již v článku 73 odst. 2, 3 ústavy. Nicméně zákon předvídá konkrétní procesní postup a dává tak odpověď na otázku podle jakých pravidel a v rámci jaké procedury byla ústavou zmiňovaná desetina, resp. dvacetina hlasů v praxi zjišťována. Konsekvence úspěšně provedené procedury jsou pak jasné: vláda byla povinna k bezodkladnému vypsání referenda (případ dle § 1 odst. 1 bod 2), resp. předložit vypracovaný návrh zákona k projednání v Reichstagu (případ dle § 1 odst. 1 bod 3).

11.5. Zákonodárna moc v Československu

Ústava 1920 upravuje zákonodárnou moc ve státě ve své hlavě druhé (§ 6 – 54), dále pak (byť mnohdy nepřimo v souvislosti s postavením jiného orgánního nositele moci ve státě) v § 57 (volba prezidenta republiky), § 61 (volba prezidentova náměstka), § 63 (neslučitelnost funkce hlavy státu a člena shromáždění), § 67 (trestní stíhání prezidenta pro velezradu před senátem; obžalobu podává poslanecká sněmovna), § 75 (vyslovení nedůvěry vládě), § 77 (vládní návrh na vyslovení důvěry adresovaný poslanecké sněmovně), § 79 (obžaloba členů vlády poslaneckou sněmovnou z porušování zákona v oboru jim svěřené úřední působnosti).

Moc zákonodárna příslušela pro celou oblast republiky Národnímu shromáždění, které bylo dvoukomorové a skládalo se z poslanecké sněmovny a senátu. V podrobnostech ohledně početního složení i pravidel kreace ve volbách odkazujeme na kapitolu o volebním právu, na tomto místě budeme věnovat pozornost praktickému fungování a struktuře pravomocí obou komor, stejně jako pravidlům legislativního procesu ve státě.

Zajímavým se jeví především problém vzájemného vztahu, resp. poměru obou sněmoven. Ústava je zjevně nepostavila vůči sobě naroveň, nýbrž za určitých podmínek vychází z přednosti poslanecké sněmovny před senátem. Tento závěr vychází z následující argumentace – vládní návrh rozpočtového a branného zákona je obligatorně předkládán nejprve poslanecké sněmovně a v ní projednán, případný rozpor o osnově běžného (nikoli tedy ústavního) zákona lze řešit přehlasováním senátu ústavně stanovenou většinou (§ 44

odst. 1) v poslanecké sněmovně, jen poslanci jsou oprávněni vyslovit nedůvěru vládě nebo zamítnout její návrh na vyslovení důvěry a přivodit tak její pád a konečně koná-li se společná schůze obou sněmoven, vede ji předseda poslanecké sněmovny (předseda senátu je jeho náměstkem).³⁰⁷ Zvláštní pravomocí poslanecké sněmovny je podávat obžalobu na prezidenta republiky a členy vlády, k tomu korelativním oprávněním senátu nalézat na základě těchto žalob právo. Kromě těchto nastíněných výjimek lze však říci, že za akt Národního shromáždění platí to, na čem se obě sněmovny souhlasně usnesly.³⁰⁸

Zajímavou historicko-právní argumentaci přináší v souvislosti s poměrem obou sněmoven Baxa. Kritizuje jednostranný historismus obsažený jak ve zprávě ústavního výboru, tak vlády a upozorňuje, že anglický parlamentarismus je sice přirozeným zdrojem ústavněprávní inspirace zákonodárce, nelze však přehlížet, že byl utvářen ve specifických hospodářských a politických poměrech jiného státu a podmiňován zcela jinými potřebami i východisky. Jestliže tedy anglický parlamentarismus ustálil převahu volené sněmovny nad sněmovnou lordů, byl to pouze důsledek pojetí, že vládu ve státu vykonává vlastně národ sám. Měl-li to tedy být národ, kdo povoloval králi berně a jiné dávky, pak předlohy finančních zákonů nemohla projednávat a schvalovat jiná, než přímo lidem volená komora. Platí-li však, že se zastupitelská myšlenka uplatňuje v obou sněmovnách bez rozdílu, nelze než přisvědčit názoru, že obě sněmovny jsou stejným reprezentantem národa, přičemž odpadá právní i politický důvod jakékoli diference v jejich ústavním postavení. Ve svém celku totiž tvoří jeden zastupitelský sbor národa – parlament.³⁰⁹

Právní postavení členů obou komor pak bylo zásadně rovné a bez rozdílu. Členové shromáždění jsou povinni vykonávat svůj mandát osobně a nepřijímat jakýchkoliv příkazů (čl. 22 odst. 1). Jejich mandát má reprezentativní, nikoli imperativní charakter. Jakýkoli příkaz směřující k ovlivnění výkonu mandátu je od počátku neplatný a poslance nezavazuje. Oproti ostatním občanům požívají poslanecké imunity, která obsahuje ochranu proti trestnímu nebo disciplinárnímu stíhání a také zatčení a uvěznění. Pro hlasování ve sněmovně a jejich výborech nemohou být poslanci a senátoři vůbec stíhání, pro výroky tam učiněné při výkonu

³⁰⁷ Společná schůze obou komor Národního shromáždění se konala při volbě prezidenta republiky (§ 56), nové volbě prezidenta, pokud dosavadní hlava státu zemře nebo se vzdá mandátu (§ 59), při volbě prezidentova náměstka (§ 61) a při skládání prezidentské slibu (§ 65).

³⁰⁸ Baxa, B.: *Československé právo*, s. 60–61.

³⁰⁹ Baxa, Bohumil: *Ústavní listina československé republiky a vliv cizích ústav*, s. 15–17. V tomto smyslu obdobný názor vyjádřila ústavní soudkyně Eliška Wagnerová v otázce problematiky vztahu Poslanecké sněmovny a Senátu dle Ústavy z roku 1993. Z jejího odlišného stanoviska k nálezu Pl. ÚS 10/03 (č. 86/2005 Sb.) citujeme: „Dovozuje-li se z funkčního propojení Poslanecké sněmovny s vládou větší důležitost dolní komory ve srovnání s komorou horní – Senátem (patrně díky reálné moci vlády), nemá tato úvaha dle mého názoru, oporu v Ústavě. Článek 15 odst. 2 totiž charakterizuje Parlament jako jednu entitu. V dalších ustanoveních ústavy jsou pravomoci obou komor rozvedeny tak, že tvoří-li Poslanecká sněmovna „partnera“ vládě, charakterizuje senát (...) jeho pozice „partnera“ k druhé větvi duálně založené exekutivy, tj.

mandátu podléhají jen disciplinární pravomoci příslušné komory (tzv. imunita pro úřední činy). V § 24 pak ústava upravuje imunitu pro neúřední činy, tedy takové, které nespádají do výkonu mandátu. Mají-li povahu trestného nebo disciplinárně postižitelného jednání, může být člen Národního shromáždění stíhán jen se souhlasem příslušné sněmovny. Odepře-li tato souhlas, je stíhání navždy vyloučeno. Byl-li člen některé komory dopaden a zatčen při trestném činu samém, soud nebo jiný příslušný úřad je povinen tuto skutečnost oznámit bez prodlení předsedovi příslušné sněmovny. Není-li do 14 dnů ode dne zatčení vysloven souhlas s další vazbou, pak musí být zatčený propuštěn na svobodu (§ 25).³¹⁰

Členové obou sněmoven mají právo odepřít svědectví o věcech, které jim byly svěřeny jako členům sněmovny, a to i po skončení mandátu. Ustanovení § 26 se nicméně nevztahovalo na případ svádění člena některé sněmovny ke zneužití mandátu.

Prezident republiky byl z ústavy povinen svolat obě sněmovny ke dvěma řádným zasedáním v roce – jarnímu (musí začít v březnu) a podzimnímu (musí začít v říjnu). Weyr k tomu uvádí, že se zmíněné ustanovení použije i tehdy, jestliže podzimní řádné zasedání bude trvat až do března. Za takových okolností prezident postupem dle § 30 odst. 1 prohlásí zasedání formálně za ukončené a obratem svolá sněmovny k zasedání novému.³¹¹ Ústava nicméně znala i institut mimořádných zasedání, jež mohl svolat prezident z vlastního podnětu kdykoli to uznal za vhodné nebo na žádost příslušného počtu poslanců nebo senátorů (čl. 28 odst. 2,3).³¹²

Schůze poslanecké sněmovny i senátu probíhaly veřejně, výjimky stanovoval jednací řád pro případy, kdy se na tom sněmovna usnese k návrhu předsedy nebo člena vlády prostým hlasováním bez rozpravy nebo pokud o to člen vlády odpovídající na interpelaci požádá a předseda prohlásí schůzi za důvěrnou. Tento postup nepřicházel v úvahu v rozpočtových a daňových věcech.

Prezident republiky disponoval oprávněním odročit zasedání až o jeden měsíc, nejvýše však jednou v roce. Odročením nastala přestávka v pracích pléna, nikoli jednotlivých sněmovních výborů. Prohlásil-li však prezident zasedání za ukončené, nepracovaly v

k prezidentu republiky a spolu s ním k Ústavnímu soudu... Podílí-li se Senát na jeho kreaci (myslí se kreače Ústavního soudu, pozn. aut.), svědčí to o jeho rovnocenném reálném postavení s Poslaneckou sněmovnou.“

³¹⁰ Baxa, B.: *Československé právo*, s. 61–62.

³¹¹ Weyr, F., Neubauer, Z., *Ústavní listina*, s. 26–27.

³¹² Ústava předpokládala svolání na žádost nadpoloviční většiny poslanců nebo senátorů podané u předsedy vlády (nikoli tedy přímo u prezidentské kanceláře), prezident byl povinen svolat sněmovny tak, aby se sešly do 14 dnů ode dne podání žádosti. Pro případ nečinnosti hlavy státu ústava stanovila, že se komory sejdou do dalších 14 dnů k vyzvání svých předsedů. Poněkud pozměněná pravidla platila pro případ, kdy od posledního řádného zasedání uplynuly alespoň 4 měsíce – sněmovny sice opět svolávala hlava státu, nicméně stačila žádost jen dvou pětín členů některé komory.

mezidobí ani plénum, ani výbory (s výjimkou stálých výborů, kterým k dalšímu jednání udělila souhlas vláda).³¹³

Za zásadní odlišnost mezi poslaneckou sněmovnou a senátem by bylo možno považovat rozdílné volební období. Tento na první pohled logický závěr však při bližším pohledu na ústavní úpravu neobstojí. Předně dle § 29 platí, že zasedání obou sněmoven začíná a končí vždy zároveň. Z toho logicky plyne, že v případě rozpuštění sněmovny dle § 31 odst. 1 končí současně i její zasedání a taktéž nebude možné, aby po rozpuštění jedné sněmovny zasedala druhá (mají-li zasedat zároveň, pak se jedna komora neobejde bez druhé). V politické praxi tak nikdy nenastal případ rozpuštění jen jedné sněmovny (byť ústavněprávně konformní) a senát vždy následoval osud dolní komory.³¹⁴

11.6. Zákonodárny proces dle československé Ústavy 1920

Zákonodárna iniciativa je Ústavou svěřena vládě a oběma komorám Národního shromáždění (§ 41 odst. 1). Vládní návrhy mohou být podány v kterékoli ze sněmoven, nikoli však v obou zároveň. Výjimku z pravidla představuje povinnost vlády podat návrhy zákona rozpočtového a branného nejprve poslanecké sněmovně. V případě iniciativního návrhu branného zákona však není vyloučeno jeho přednostní podání v senátě a v návaznosti na to postup dle § 44 odst. 2 ústavy.³¹⁵ Iniciativní návrhy musí být kromě podpisu navrhovatele opatřeny signaturou 20 jiných poslanců, resp. 10 jiných senátorů. Materiální náležitostí je přesná formulace toho, na čem se má sněmovna usnést, vyčíslení rozpočtového dopadu návrhu a předpokládaný způsob financování. O způsobilosti návrhu k projednání rozhodoval iniciativní výbor příslušné sněmovny.³¹⁶

Každá sněmovna je způsobilá se usnášet – pokud není v ústavě samé stanoveno jinak – za přítomnosti alespoň jedné třetiny všech členů. Usnesení bude platné, vysloví – li se jedna polovina přítomných pro návrh (§ 32). Ke změně ústavní listiny a k přijetí usnesení o vypovězení války nutno dodržet podmínku třípětinové většiny všech (nikoli jen přítomných) členů v každé sněmovně (§ 33). Z toho plyne, že jednotlivé komory jsou v těchto otázkách usnášeníschopné právě alespoň za přítomnosti tří pětin svých členů a to navíc s tím dodatkem, že příslušný návrh je při této „minimální účasti“ schválen pouze při souhlasném stanovisku všech takto přítomných.

Senát je povinen usnést se o návrhu zákona přijatém poslaneckou sněmovnou do šesti neděl, o návrhu rozpočtového a branného zákona do jednoho měsíce. Poslanecká

³¹³ Baxa, B.: *Československé právo*, s. 64–65.

³¹⁴ Weyr, F., Neubauer, Z.: *Ústavní listina*, s. 22, 27, 28.

³¹⁵ Tamtéž, s. 32

³¹⁶ Baxa, B.: *Československé právo*, s. 66–67.

sněmovna se usnáší o návrhu zákona přijatého senátem do tří měsíců. Není – li v těchto lhůtách přijato žádné usnesení, má se za to, že příslušná komora s předmětným aktem souhlasí.

Zamítne-li senát předlohu zákona schválenou v poslanecké sněmovně, pak se tato stane zákonem za předpokladu, že nadpoloviční většina všech členů dolní komory setrvá na svém usnesení. Pro případ, že senát zamítne osnovu zákona tříčtvrtinovou většinou všech svých členů, pak se tato stává zákonem jen tehdy, pokud se pro ni při opětovném hlasování v poslanecké sněmovně vysloví ústavní většina, tzn. tři pětiny všech zákonodárců (§ 44 odst. 1)

Počíná-li legislativní proces v senátu, pak pro případ zamítavého usnesení sněmovny, je třeba, aby senát setrval při druhém hlasování na osnově hlasy nadpoloviční většiny svých členů. Poté opět hlasují poslanci, jejichž záporné stanovisko (nadpoloviční většina všech členů) znamená, že usnesení senátu se definitivně nestane zákonem. K tomu lze jen dodat: nezamítne-li poslanecká sněmovna usnesení senátu potřebnou většinou, *a contrario* platí, že usnesení senátu se stává zákonem (§ 44 odst. 2).

Neprojde-li Národním shromážděním vládní návrh zákona, může se vláda jednomyslně (hlasy všech přítomných ministrů) usnést, aby o jeho osudu bylo rozhodnuto lidovým hlasováním. Hlasovací právo v referendu má každý, kdo je aktivně legitimován k volbám do poslanecké sněmovny. Plebiscitární hlasování není přípustné o vládních návrzích zákonů, jež doplňují nebo mění ústavní listinu a její součásti (§ 46).³¹⁷

Prezident republiky je v legislativním procesu vybaven pravomocí suspenzivního veta (§ 47). To může uplatnit do jednoho měsíce ode dne, kdy usnesení Národního shromáždění o přijetí zákona bylo dodáno vládě. Setrvají-li obě sněmovny při hlasování podle jmen na prezidentem vráceném zákonu nadpoloviční většinou všech svých členů, zákon může být vyhlášen a nabýt platnosti. Nebylo-li dosaženo takové většiny v obou komorách, postačí, když se na něm podle jmen usnesla poslanecká sněmovna většinou tří pětín všech svých členů. Posledně uvedené ustanovení, normované § 48 odst. 2, představuje vhodný nástroj, jak zabránit absolutním účinkům prezidentského veta v případech, kdy jsou hlavou státu vráceny zákony, které nemají dostatečnou podporu v senátu. Požadavkem ústavní většiny v poslanecké sněmovně je však zároveň položen dostatečný důraz na široký konsenzus v dolní komoře, který zabraňuje nahlížet na roli prezidenta a senátu v této část legislativního procesu jako na pouhý formalismus.

³¹⁷ Ustanovení § 46 se nevyhnulo významné kritice ze strany vědecké obce. Poukazováno bylo zejména na nesoulad s ustanovením § 1 odst. 1 ústavní listiny, kde se praví, že lid je zdrojem veškeré státní moci ve státě, nicméně v plebiscitu je oprávněn hlasovat jen o otázkách podřízených, nikoli však jedná-li se o předpisy ústavní síly (Baxa, B.: *Ústavní listina*, s. 7).

Pro případ rozpuštění některé sněmovny nebo od uplynutí jejího volebního období až do opětného sejití sněmoven a dále po dobu, kdy je jejich zasedání odročeno nebo ukončeno, činí neodkladná opatření, i když by k nim jinak bylo třeba zákona a koná dozor nad mocí vládní a výkonnou 24 členný výbor. Ten sestává z 16 členů poslanecké sněmovny a 8 senátorů. Je příslušný ve všech věcech náležících do zákonodárné a správní působnosti národního shromáždění s výjimkami stanovenými v § 54 odst. 8 písm. a) až d).³¹⁸ Neodkladná opatření, k nimž by jinak bylo třeba zákona, bylo možné přijímat jen na základě návrhu vlády schváleném prezidentem republiky. Opatření výboru měla prozatímní platnost zákona a byla vyhlášována ve Sbírce zákonů a nařízení.³¹⁹ Nebyla-li následně schválena oběma sněmovnami do dvou měsíců od sejití, pozbývala další platnosti.³²⁰

Přijaté zákony podepisoval prezident republiky, předseda vlády a ministr pověřený výkonem dotčeného zákona. Teprve poté mohl být předpis vyhlášen ministrem vnitra v příslušné úřední sbírce. Ta nesla označení Sbirka zákonů a nařízení státu československého. Vyhlášení zákona naplňovalo formální podmínku platnosti, ten se stával řádnou součástí právního řádu státu a po nabytí právní účinnosti mohl vyvolávat konkrétní právní účinky. Sbirka byla vedena v českém jazyce a jen český text představoval autentické znění právní normy. Vedle toho nicméně vycházela v německém a slovenském úředním překladu. Pokud zákon nestanovil jinak, počínala jeho účinnost třicet dnů po vyhlášení a vztahovala se na celé území státu.³²¹

11.7. Shrnutí

Originárním držitelem státní moci je lid. Vykonává ji prostřednictvím svých zástupců, kteří uspěli ve všeobecných, rovných, přímých a tajných volbách. Suplementem nastíněného obrazce realizace moci ve státě je přímá účast občanského živlu v lidových hlasováních, tedy projev tzv. přímé demokracie.

Úloha zákonodárného sboru je v parlamentní demokracii nezastupitelná. Primární pravomoc sněmu spočívá v přijímání zákonů, k čemuž disponuje dostatečně širokou legitimací získanou ve volbách. Protivou takto nastaveného modelu je široká (mimořádná)

³¹⁸ Výbor nebyl oprávněn volit prezidenta republiky ani jeho náměstka, měnit ústavní zákony, zasahovat do příslušnosti úřadů, ukládat nové trvalé finanční povinnosti občanům, rozšiřovat brannou povinnost, trvale zatěžovat státní finance, zcizovat státní majetek a dávat souhlas k vypovězení války.

³¹⁹ Ve vztahu k těmto opatřením je vhodné zdůraznit zvýrazněnou roli prezidenta republiky. Jednak schvaloval předkládané vládní návrhy neodkladných opatření a podepisoval opatření již přijatá, odepřením svého souhlasu však také mohl zabránit vyhlášení určitého opatření (§ 54 odst. 11, 12).

³²⁰ Nabízí se srovnání s čl. 33 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, který zavádí – pro případ rozpuštění Poslanecké sněmovny – tzv. zákonná opatření senátu. Ta pozbývají platnosti, nejsou-li novou sněmovnou schválena na její první schůzi (Klíma, K a kol., *Komentář*, s. 187–193).

³²¹ Baxa, B.: *Československé právo*, s. 68.

nařizovací pravomoc vládních struktur, která představuje jev zásadně nežádoucí. Vláda není (až na výjimky podzákonných prováděcích(!) norem) orgánem legislativní akce, je politickým vedením správy. Je proto plně žádoucí, aby prizma legality veřejné správy nastavoval vlastní autonomní zákonodárnou činností orgán odlišný od vlády, orgán z jiné části mocenského spektra ve státě, tedy parlament.

12. Právní konsekvence nástupu nacismu

12.1. Destrukce demokratického zřízení (leden 1933 – červenec 1934)

Hitlerovo jmenování kancléřem 30. ledna 1933 je považováno za konec výmarské demokracie. Hitler se stal hlavou koaliční vlády „národního soustředění“, v níž však dominovali politici konzervativní linie. Vedle Hitlera byli zpočátku jen dva nacisté – Wilhelm Frick jako ministr vnitra a také Hermann Göring na postu ministra bez portfeje a od 28. dubna 1933 v pozici ministra letectví. Zastoupení nacionálních socialistů ve vládě se následně 13. března rozšířilo o Josepha Goebbelse, který obsadil post ministra lidové osvěty a propagandy. Představa Franze Papena, že Hitler obklopený v kabinetu silnými konzervativními osobnostmi, se rozmělní v každodenní rutině, se s ohledem na dynamiku vývoje ukázala naprosto mylnou.³²²

Dva dny po Hitlerově jmenování byl rozpuštěn Reichstag. Nacistická předvolební kampaň byla otevřeně zaměřena proti všem politickým oponentům, zvláště pak sociálním demokratům a komunistům. Výhoda nacistů spočívala v kontrole ministerstva vnitra a policejních sil, a to jak v celé říši, tak také v Prusku. Göring jako hlava pruského policejního aparátu vytvořil pomocné policejní síly čítající 50 000 mužů, z toho 40 000 příslušelo k SA nebo SS. Poslední polosvobodné volby v Německu tak probíhaly v klimatu legalizované nejistoty a otevřeného terorismu, zaměřeného proti politické levici. Ani tato zvůle však nacistům nepřinesla očekávanou většinu v Reichstagu. Proto bylo nutné hledat náhradní řešení k dosažení absolutní totality v podobě mimořádných pravomocí delegovaných na vládní úroveň.³²³

Vítanou záminku k posílení mocenského postavení představoval pro nacisty požár Říšského sněmu. Ten vzplál 27. února 1933, týden před vypsáním termínem voleb. Nacisté přišli okamžitě s tvrzením o počínající komunistické revoluci, čemuž nahrávalo zadržení holandského komunisty Marinuse van der Lubbeho na místě požáru.³²⁴ S ohledem na skutečnost, že ještě v předvečer útoku byl van der Lubbe ve vazbě, se nicméně objevují dohady, že se na požáru účastnili sami nacisté.³²⁵ Podstatné je, že událost byla využita k ospravedlnění frontálního útoku NSDAP na demokratický právní řád a započetí policejní diktatury ve státu.

³²² Do dějin vešla známá Papenova věta „*wir haben ihn uns engagiert*“ (angažovali jsme ho pro nás); Papen skutečně předpokládal, že jmenování Hitlera představuje vítězství „staré konzervativní gardy“ z jeho tzv. baronské vlády (Hildebrandt, Klaus: *The Third Reich*. London 1990³, s. 3).

³²³ Tamtéž, s. 4–5.

³²⁴ Bendersky, Joseph: *A History of Nazi Germany: 1919–1945*. Chicago 2000², s. 103.

³²⁵ Ailsby, Ch.: *Třetí říše*, s. 41.

Po požáru Reichstagu obdržel Hitler prezidentským dekretem výjimečné pravomoci. Těch využil k vydání Nařízení na ochranu národa a státu (*Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat*) podle článku 48 odst. 2 výmarské ústavy. V návěti před samotným paragrafovým zněním se přitom již výslovně uvádělo, že dekret je vydáván k obraně před komunistickými násilnými činy, které ohrožují stát. Články 114, 115, 117, 118, 123, 124 a 153 ústavy pozbyly nadále platnost. Omezení osobní svobody, svobody projevu, včetně svobody tisku, spolkového a shromažďovacího práva, zásahy do listovního, poštovního a telegrafního tajemství, nařízení domovních prohlídek a zabavení, stejně jako omezení vlastnictví se staly přípustnými i mimo dosud platné zákonné hranice. Tato ustanovení nutno považovat za naprosto bezprecedentní. Uvážíme-li například, že článek 114 stanovuje pravidlo nedotknutelnosti práv jedince s tím, že omezení nebo zrušení takových práv je možné jen na základě zákona, včetně povinnosti oznamovací s garantovaným právem podat vůči takovému postupu námitky, pak v situaci, kdy pozbývá tento článek platnosti, hledíme do tváře prakticky bezprávné osoby, jejíž právní jistoty byly „zdemolovány“. **Platí-li předpoklad, že zákonné omezení základních práv může stanovit jen takové zásahy do těchto práv, které respektují materiální povahu práva a nevykrádají jeho skutečný obsah, pak připuštění jakéhokoli postupu nad rámec takto formulovaných pravidel zakládá legalizované bezpráví.**

Dekret tak zdaleka nesloužil jen k eliminaci před fabulovaným komunistickým násilím, ale otevíral možnost k potlačení jakéhokoli odporu a politických protivníků bez řádného soudního procesu, prakticky s neomezenými možnostmi vazebního zadržení.³²⁶ Členové levicových stran začali být bez rozsudku zavíráni do vězení a provizorních koncentračních táborů či „táborů zuřivého muže“, jak byly někdy nazývány kvůli naprosté absenci vnější kontroly a děsuplným vyprávěním o brutalitě, jež se o nich šířily. Do konce července 1933 bylo už v prozatímní vazbě drženo přibližně 27 000 politických oponentů. Oddíly SA a SS byly postaveny na úroveň státní policie. Asi 25 000 příslušníků SA a 15 000 příslušníků SS bylo vyzbrojeno střelnými zbraněmi a začali sloužit jako *Hilfspolizei* čili pomocná policie.³²⁷

Dne 23. března 1933 předložil Hitler Říšskému sněmu zmocňovací zákon (*Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich*), který měl vládu opravňovat pod dobu čtyř let k vydávání zákonů, a to včetně zákonů pozměňujících ústavu, bez účasti Říšského sněmu a Říšské rady.³²⁸ Jednalo se o otevřený útok na parlamentní demokracii ve státě. K zamýšlené

³²⁶ Hoke, R.: *Österreichische und Deutsche Rechtsgeschichte*, s. 486.

³²⁷ Ailsby, Ch.: *Třetí říše*, s. 41–42.

³²⁸ Znění zmocňovacího zákona v německém originále přístupno on-line na www.documentarchiv.de [citováno ze dne 29. 7. 2009]. Český překlad viz Balík, S., Balík, S. ml.: *Texty*, s. 252.

změně ústavy byla nezbytná přítomnost dvou třetin poslanců Říšského sněmu, z nichž musely opět alespoň dvě třetiny vyslovit souhlas. Stejně tak bylo třeba získat dvě třetiny hlasů v Říšské radě. Hitlerovi se podařilo se souhlasem občanských stran, zvláště Centra, této většiny docílit. Při hlasování bylo z přítomných 538 poslanců 444 pro přijetí zákona, všech 94 přítomných sociálních demokratů bylo proti; 81 komunistických poslanců chybělo. Byli zatčeni nebo zmizeli v souvislosti s požárem Říšského sněmu z 27. února 1933. To samé platí pro 26 chybějících sociálních demokratů. Předseda frakce SPD Otto Wels, v odvážném projevu ospravedlňoval jednání své strany závazkem ke skutečné demokracii, k lidskosti a spravedlnosti a pranýřoval vládu vedenou nacionálními socialisty pro soustavné protiprávní jednání od okamžiku uchopení moci. Zákon, který měl být v platnosti čtyři roky, byl ještě několikrát prodlužován; na jeho základě byl v Německu vyhlášen výjimečný stav, který pak trval až do zhroutení nacistického režimu v květnu 1945.³²⁹

Význam zmocňovacího zákona pro nacisty vyplýval z výsledku voleb konaných 5. března 1933. NSDAP sice zvítězila s 43,9 % hlasů, nedosáhla však absolutní většiny.³³⁰ Musela se tak spoléhat na spolupráci s DVP, která získal 52 křesel. To společně s 288 mandáty nacistickými dávalo dohromady většinu 17 křesel.³³¹ Této závislosti se Hitler potřeboval zbavit. Cílem byla taková mocenská pozice, která umožní zcela ignorovat většinové hlasovací postupy v Reichstagu. V tomto ohledu představoval zmocňovací zákon jen pomyslnou špičku ledovce v celé řadě právních aktů, jimiž Hitler od samého nástupu do funkce upevňoval své postavení a cílevědomě směřoval k centrálně kontrolovanému totalitárnímu režimu. Již v únoru bylo zveřejněno 33 vyhlášek, jež mimo jiné zahrnovaly také zákaz shromáždění konkurenčních politických stran a rozpuštění pruského parlamentu. Převzetí moci NSDAP na zemské úrovni sloužili říšskou vládou dosažení komisaři. Pravomoc k takovému postupu opírala říšská vláda o § 2 Nařízení o ochraně národa a státu. Výsledkem těchto postupů bylo nové vytváření vlád na zemské úrovni se zastoupením nacionálních socialistů. Týden po vydání zmocňovacího zákona se vláda usnesla o Zákonu o začlenění zemí do Říše (*Vorläufiges Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich*).³³² Tento zmocňoval také zemské vlády k zákonodárné akci a ústavním změnám. Ty se tak ocitly na úrovni zemských sněmů a mohly postupovat nezávisle na nich. Glajchšaltizace se nicméně dotkla přímo i postavení zemských sněmů (*Landtage*). Zákon určoval, že zastoupení lidu bude provedeno nově podle počtu hlasů odevzdaných při volbách do Reichstagu v březnu 1933 té

³²⁹ Müller, H. a kol.: *Dějiny*, s. 270.

³³⁰ Jednalo se o největší podíl, než kdy jaká strana získala od založení Německa v roce 1871.

³³¹ Payne, Stanley: *A History of Fascism, 1914–1945*. Madison 1996, s. 174.

³³² Znění zákona v německém originále přístupno on-line na <www.documentarchiv.de> [citováno ze dne 29. 7. 2009].

keré kandidátce politické strany v jednotlivé zemi (§ 4 odst. 2). Toto pravidlo se nevztahovalo na komunistickou stranu, ani na ta volební seskupení, na něž bylo nahlíženo jako na náhradu, resp. ideovou obdobu KPD. Druhý zákon o začlenění zemí do říše (*Zweites Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich*) ze dne 7. dubna 1933 podřídil zemské vlády říšskému místodržícímu (*Reichsstatthalter*), kterého jmenoval říšský prezident na návrh kancléře. V Prusku tento úřad zastával sám Hitler.³³³

Ještě v roce 1933 se NSDAP stala v Německu státní stranou. Poté, co byla 22. června prohlášena sociální demokracie za nepřátelskou státu a zakázána, reagovaly ostatní politické strany pod tlakem poměrů vlastním seberozpuštěním. Tento trend rozkladu byl završen Zákonem proti novému vytváření politických stran (*Gesetz gegen die Neubildung von Parteien*) ze 14. července 1933, který zakazoval jak činnost dosavadních subjektů, tak tvorbu nových partají. NSDAP byla prohlášena jedinou povolenou stranou v Německu a Zákonem o zajištění jednoty strany a státu ze dne 1. prosince 1933 plně integrována do struktury říše.³³⁴ Proces zemské glajchšaltizace pak definitivně ukončil Zákon o nové výstavbě říše z 30. ledna 1934 (*Gesetz über den Neuaufbau des Reichs*), který jednohlasně schválil Reichstag i stále ještě existující Reichsrat. Ten zrušil zastoupení lidu na zemské úrovni, přenesl výsostná zemská práva na říši a zemské vlády formálně podřadil kabinetu říšskému.

Od zásahu režimu nezůstalo uchráněno ani soudnictví, kde si Hitler dělal nárok na pozici nejvyšší soudní autority. Události „noci dlouhých nožů“ byly „ospravedlněny“ Zákonem o opatřeních k nutné obraně státu (*Gesetz über die Maßnahmen der Staatsnotwehr*), který obsahoval jediný článek, v němž se uvádělo, že *opatření provedená ve dnech 30. června, 1. a 2. července 1934 k likvidaci vele- a zeměrádných útoků jsou právní jakožto nutná obrana státu*. Hitler sám pak masakr provedený k jeho rozkazu ospravedlňoval ve své řeči ze 13. července 1934, přičemž argumentoval tím, že jednal jako „*des deutschen Volkes oberster Gerichtsherr*“. Tento přístup přitom nalezl podporu i části soudobé reprezentace právní vědy. Carl Schmitt například pod titulem *Führer schützt das Recht* psal v *Juristen-Zeitung* v tom smyslu, že „*der Führer ... kraft seines Führertums als oberster Gerichtsherr unmittelbar Recht schafft ... Der wahre Führer ist immer auch Richter. Aus dem Führertum fließt das Richtertum ... In Wahrheit war die Tat des Führer echte Gerichtsbarkeit*“.³³⁵

Absolutní panství ve státě si Hitler nechal potvrdit 26. dubna 1942 usnesením říšského sněmu, v němž se uvádělo následující: *Je mimo jakoukoli pochybnost, že vůdce musí mít v současné válečné době, kdy se nachází německý národ v boji o bytí či nebytí, jím*

³³³ Hoke, R.: *Österreichische und Deutsche Rechtsgeschichte*, s. 487–488.

³³⁴ Znění uváděných právních předpisů přístupno v německém originále on-line na <www.documentarchiv.de> [citováno ze dne 29. 7. 2009].

³³⁵ Hoke, R.: *Österreichische und Deutsche Rechtsgeschichte*, s. 488–490.

*požadované právo učinit vše, co poslouží nebo přispěje k dosažení vítězství. Vůdci musí být proto – aniž by byl vázán na existující právní předpisy v jeho vlastnostech vůdce národa, vrchního velitele branné moci, šéfa vlády a vrchního držitele výkonné moci, nejvyššího držitele soudní moci a vůdce strany kdykoli umožněno, podle potřeby přidržovat každého Němce – ať je prostým vojínem nebo důstojníkem, nižším nebo vyšším úředníkem nebo soudcem, řídicím nebo sloužícím funkcionářem strany, dělníkem nebo zaměstnavatelem – všemi podle jeho dobrozdání způsobilými prostředky k plnění jeho povinností a při porušení těchto povinností uložit mu po svědomitém zkoumání bez ohledu na tzv. dobře získaná práva náležející trest, zvláště odstranit ho bez zavedení předepsaných zřízení z jeho úřadu, zbavit ho jeho hodnosti a postavení.*³³⁶

Výmarská ústava ani národní parlamentní systém nebyly po roce 1933 zrušeny či nahrazeny. V období mezi roky 1933 a 1938 šli němečtí voliči ještě čtyřikrát k volebním urnám. Národní volby byly prezentovány jako příležitost pro německý lid vyjádřit svou oddanost nové nacionální věci. S jedinou výjimkou se k volbám dostavilo vždy výrazně přes 90 % voličů. Zmíněnou výjimku představoval plebiscit, který měl schválit Hitlerovo rozhodnutí spojit funkci kancléře a prezidenta do jedné a jedinečné funkce Führera. Tenkrát přišlo pouze 84 % voličů a devět desetin z nich vyjádřilo s návrhem souhlas.³³⁷

Pro koncepci „německé demokracie“ byla rozhodující zastupitelská myšlenka. Nacionální socialismus nezastupoval nic víc než sjednocený národ či *Volk*. Hitler byl jeho ideálním zosobněním. 14. července 1933 byl přijat Zákon o lidovém hlasování (*Gesetz über Volksabstimmung*). Ten dával vládě právo dotázat se lidu, zda souhlasí s navrhovaným opatřením, včetně zákona. Výsledek byl dán většinou odevzdaných platných hlasů. Stejně pravidlo platilo i pro případy, kdy se hlasovalo o zákonu upravujícím ústavněprávní materii. Byl - li s návrhem vysloven v referendu souhlas, postupovalo se podle § 3 zmocňovacího zákona z března 1933. Jednalo se tedy o vyhotovení zákona kancléřem a vyhlášení v říšské sbírce zákonů. Jak vysvětlil Hitler ve svém březnovém projevu z roku 1933, smyslem referenda bylo zabezpečit, aby počiny nové vlády nakonec získaly „právní legalizaci“ od samotného lidu formou bezprostřednější a přímější, než jakou obvykle umožňovala cesta parlamentních voleb. V nacionálním socialismu měl lid sebe považovat za skutečného „zákonodárce“ a Hitlera za muže, jemuž bylo svěřeno zabezpečení historické úlohy *Volku*. Hitler postavil klasickou parlamentní demokracii do kontrastu s jeho pojetím germánské

³³⁶ Balík, S., Balík, S. ml.: *Texty*, s. 255.

³³⁷ Součet znehodnocených lístků a voličů, kteří se nedostavili, dosáhl celkem 7,2 milionu; byl to poslední případ, kdy podstatná část voličstva dala najevo lhostejnost či nesouhlas.

demokracie, v níž se vynoří jedna postava zajišťující pevné, nekompromisní národní vůdcovství pro veškerý německý lid.³³⁸

Ideál vůdce zvoleného lidem, aby zosobňoval jeho jednotnou vůli, existoval v díle Maxe Webera i četných německých intelektuálů již před rokem 1933. Pokus předstírat, že jsou systémy ovládané vůlí jediného jednotlivce jakési formy demokracie, měl očividně politické záměry. Oba režimy byly prezentovány, jako by představovaly volbu lidu. Byl to politický trik, který však vytvářel rozšířené veřejné mínění, že diktatury zastupují lid kolektivně způsobem, jakým to liberální parlamentní systémy v minulosti ani v současnosti nečinily. Germánská demokracie tak měla označovat formu vládnutí, jejímž vyhlášeným cílem byla obhajoba zájmů celého společenství, či alespoň těch, kteří nebyli postaveni mimo zákon z důvodu rasy nebo třídního nepřátelství. Jakkoliv se dnes skutečnost jeví ošidnou, populistické základy diktatury byly mocným nástrojem jejího legitimizování. Navíc Německo mělo po celou dobu existence diktatury formálně zachovanou výmarskou ústavní strukturu. Ta sice – dle Overyho – Hitlera v ničem neomezovala, přesto však nebyla osobní vláda nikdy přímým despotismem, vykonávaným bez ohledu na etablované procedury a ústavní normy. Existence ústavního aparátu Hitlera nutila vyvíjet formy autority, jež ve skutečnosti byly mimoústavní nebo stávající ústavní normy zkreslovaly k nepoznání.³³⁹

Hitlerova říše nikdy žádnou vlastní ústavu nevytvořila. Někdejší struktury říšských orgánů nadále zůstávaly – na papíře – bez podstatných změn, ačkoliv byl radikálně změněn zákonodárny proces a rozdělení moci se změnilo tak důkladně, že prakticky ústavní ustanovení zcela anulovalo. Výsledkem byl duální stát, jehož pojetí poprvé popsal a rozvedl německý právník Ernst Fraenkel v roce 1940, dva roky poté, co uprchl z Německa do Spojených států. Duální stát představoval rozdělení mezi existující ústavní strukturou a systémem mimořádných administrativních a exekutivních pravomocí, fungujícím mimo etablované normy či v rozporu s nimi. Třetí říše zdědila formální parlamentní systém výmarské demokracie, který však od ledna 1933 představoval jen „prázdnou skořápku“, jakési zrcadlo praktikované neústavnosti.

Nacionálně socialistické plány na přeměnu Říšského sněmu v poradní senát byly v roce 1934 opuštěny a parlament nadále zůstal odpovědný za schvalování zákonů, ačkoliv ztratil právo zákonodárné iniciativy. Přímé propojení legislativní a exekutivní moci se projevilo 2. srpna 1934, kdy po smrti prezidenta Hindenburga byl ještě týž den schválen

³³⁸ Overy, Richard: *Diktátoři: Hitlerovo Německo a Stalinovo Rusko*. Praha 2006, s. 77–80.

³³⁹ Dovolíme si s autorem polemizovat co do závěru, že Hitlerova vláda nebyla přímým despotismem vykonávaným bez ohledu na etablované procedury a ústavní normy. Uznává-li Overy, že Hitler vyvíjel činnost mimoústavní či zkreslující ústavní normy k nepoznání (tedy *contra constitutionem*), pak se sám usvědčuje z mylného závěru a přiznává libovůli při výkonu státní moci, tedy dle momentálních potřeb vládnoucích bez ohledu na vůli ovládaných (byť by propaganda tvrdila jinak).

zákon o nejvyšší státní funkci Německé říše, který Hitlerovi umožnil převzít funkci prezidenta bez přímé volby. Zákon byl kabinetem projednán již den předtím a měl stoupit v platnost „okamžikem skonu prezidenta říše“. Odpovědnosti prezidenta a kancléře splynuly v jedné funkci Vůdce.³⁴⁰

12.2. Vládní normotvorba – československé zkušenosti

Třeba zdůraznit, že vybavení vlády mimořádnými nařizovacími pravomocemi nepředstavuje samo o sobě institut nový nebo převratný. V německém podání se však jednalo o akt zcela prvoplánově destruktivní ve vztahu k demokratickému řádu státu, o akt otevřeně legalizující bezpráví a zavádějící nové pořádky systematické právní nejistoty. Zcela opačně k tomuto vývoji v Německu se profilovala stejně mladá demokracie československá. Období posledních pěti let existence tzv. první republiky je velmi názornou ukázkou celospolečenského boje za neustupování ze zavedených ústavních pravidel výkonu moci ve státě.

V červnu 1933 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. Byl výslovně omezen na hospodářskou sféru a rovněž doplněn řadou zákonů politického charakteru, které chránily demokracii před extremistickými skupinami i organizacemi, jejichž činnost mohla být zastavena. Platnost zákona byla prodlužována až do léta 1937.³⁴¹ 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. Hospodářské a sociální problémy, které dopadly na společnost, byly přitom obrovskou zatěžkávací zkouškou pro parlamentní politický systém. V letech krize se objevily v podstatě čtyři rizikové momenty, které se mohly stát východiskem k oslabení a degradaci demokracie a k přechodu k některé formě autoritativního státu. Jedním z nich mohlo být střídání vlád na podzim roku 1932. Nestalo se tak díky uvážlivému postupu demokratických proudů v koaličních stranách. Dalším z rizik mohlo být projednávání a hlavně přijetí některých zákonů limitujících liberální poměry v ekonomice a v politickém životě státu. Prvním z nich byl právě zmíněný zákon o mimořádné moci nařizovací, druhým série novel zákona na obranu republiky a třetím zákon o zákazu činnosti a rozpouštění politických stran. Mezitím byla přijímána řada dalších dílčích

³⁴⁰ Overy, Richard: *Diktátoři: Hitlerovo Německo a Stalinovo Rusko*. Praha 2006, s. 80–82.

³⁴¹ Čapka, František: *Dějiny země Koruny české v datech*, Praha 1999³, s. 663.

opatření, která měla zabránit rozvratu a ochránit demokratický systém i za cenu omezení bezbřehé demokracie.³⁴²

Premiér Malypetr předpokládal, že zákon o mimořádné moci nařizovací narazí na tvrdé odmítnutí ze strany veřejnosti. Proto podal v rozpočtovém výboru obsírné zdůvodnění, ale také zdůraznil, že *„že vláda tohoto oprávnění k mimořádné moci nařizovací bude pokládati a praktikovati jako oprávnění mimořádné a že bude její skutečnou snahou zůstatí v trvalém styku s parlamentem a dáti parlamentu příležitost, aby věci pokud možno nejpodrobněji řešil zákonem.“*

Jak citlivá byla veřejnost na jakýkoliv zásah do parlamentně demokratických poměrů, dokládá ostrá žurnalistická kampaň, která se rozpoutala hned po zveřejnění návrhu zákona, ale výsledek je také svědectvím o funkčnosti parlamentního systému. Obsírnost zdůvodnění zákona a zvláště ty pasáže, v nichž se premiér snažil zdůraznit, že v žádném případě zákon nechce omezovat parlament, že si všichni, potažmo i koalice, uvědomovali choulostivost tohoto opatření z hlediska systémového. Malypetr sám k tomu řekl, že *„zákon nemá ráz delegace činnosti zákonodárné na exekutivu (...) Jestliže majority kteréhokoliv zákonodárného sboru takovýmto nebo jiným usnesením dává vládě to neb ono právo, neznamená to žádné porušení demokracie, právě na tom spočívá celá soustava demokracie, že rozhoduje majorita (...) Mám za to, že ten, kdo říká, že je to počátek diktatury nebo diktatura, vědomě překresluje.“*³⁴³

Ve snaze vytvořit systematičtější legislativní základnu k represivním zásahům proti extremistickým organizacím byla v létě 1933, tedy poměrně pozdě, přijata série zákonů, které de facto doplňovaly a zpříšňovaly zákon na ochranu republiky z roku 1923. První z nich měnil zákon o mimořádných opatřeních v tom smyslu, aby se vztahoval na případ ohrožení celistvosti státu, ohrožení státní formy, ústavy, veřejného pořádku a klidu. Druhý doplňoval výslovně zákon na ochranu republiky tím, že zvyšoval ochranu Národního shromáždění, umožňoval zastavování periodického tisku v době potřeby a konečně třetí z této série zákonů stanovoval stíhání státních zaměstnanců za protistátní činnost.³⁴⁴

Nejožehavější z celé řady opatření na obranu demokracie byl zákon o zastavování činnosti a rozpouštění politických stran, přijatý parlamentem v říjnu 1933. Jde svým způsobem o paradoxní opatření. Československý právní řád totiž neznal politickou stranu jako právní subjekt, který se měl nyní rozpustit. Bylo zřejmé, že zákon vyvolá negativní reakci. Proto premiér opět pokládal za podstatné zaujmout k němu obsažné stanovisko. Odvolal se na

³⁴² Harna, J.: *Krize*, s. 120–121.

³⁴³ Tamtéž, s. 121–122.

³⁴⁴ Tamtéž, s. 123

požadavek demokratické veřejnosti, která volá po lepší ochraně demokracie. Malypetr konstatoval, že „je zapotřebí, aby každý občan tohoto státu řekl: Jsem pro tento stát, jsem pro jeho udržení, jsem pro jeho vybudování cestou demokratickou, nebo chci, aby z následujícího rozvratu se buď místo tohoto státu zrodilo něco jiného, nebo aby forma a základy tohoto byly přetvořeny naprosto na jiné formy a zařízení, která s demokracií nemají nic společného (...) Není proto porušením demokracie, nýbrž jest tato osnova vážným krokem k tomu, aby nebylo možno demokratických řízení státních uživati také i na ohrožování státu nebo i na ohrožování demokracie. Zdůrazňuji, že žádná tendence potlačovati jakoukoliv politickou stranu nebo jakékoliv osoby nebo jakékoliv hnutí z důvodů stranicko-politických zájmů jiné strany nevedla k tomu, aby byla předložena tato osnova zákona.“ Zákon byl jednoznačně namířen proti oběma německým nacionalistickým stranám (DNP a DNSAP). Obě rozvíjely od počátku krize cílevědomě svou protistátní činnost.

Soubor všech zákonodárných opatření namířených proti zneužívání demokratických poměrů v republice měnil poněkud politickou atmosféru. Zvýšil autoritu státu, začalo se dokonce hovořit o „autoritativní demokracii“ (zjevné *contradictio in adiecto*). Tento dobový termín nevyjadřuje přesně situaci. Jakoby stavěl Československo do jedné řady se skutečně autoritativními a diktátorskými režimy, které již v Evropě existovaly. Opatření, která byla v rámci této politiky přijata, mají zcela zjevně obranný charakter, byla používána zásadně proti subjektům, které stály zřetelně na antidemokratických pozicích a chtěly parlamentní systém destabilizovat, případně i zničit.³⁴⁵

Plíživá likvidace demokracie v Československu byla spojena až s obdobím po Mnichovu. V prosinci 1938 schválilo Národní shromáždění zmocňovací zákon, který umožňoval vládě po dobu dvou let nahrazovat zákony vládními nařízeními a měnit ústavu.³⁴⁶ Tento akt je považován za nejzřetelnější projev na cestě k autoritativnímu státu. Z hlediska ústavního a státoprávního vývoje se ve druhé republice vytvořil specifický stav, charakterizovaný jak prvky kontinuity, tak i výrazné diskontinuity v zachování zákonnosti a jistot právního státu. Pragmaticky motivované poukazy na sílu vnějšího nátlaku na státní suverenitu se dají z dobové situace vysvětlit a snad i pochopit, ale z delší historické perspektivy těžko ospravedlnit. Také současníci si uvědomovali labilitu ústavněprávního stavu, a proto již na počátku října 1938 iniciovala Syrového vláda ustavení komise, jež by připravovala nové znění ústavy. Do 15. března 1939 však komise návrh nepředložila.

Ústup od dosavadního liberálně demokratického parlamentního režimu předurčovaly a nejzřetelněji prokazovaly snahy zmenšit význam parlamentu vzešlého z voleb 1935. U

³⁴⁵ Tamtéž, s. 123–124.

³⁴⁶ Čapka, F.: *Dějiny*, s. 684.

radikálních stoupenců zavedení režimu „autoritativní demokracie“ nemohlo podobné odhodlání překvapit, ale tuto otázku si kladli, pod dojmem mnohdy trpkých zkušeností s parlamentní praxí předchozího období, také mnozí demokraticky smýšlející politikové.³⁴⁷ Programové prohlášení Beranovy vlády uzavírala pasáž, v níž se státní činitelé obraceli k poslancům a senátorům s naléhavou žádostí, aby jim umožnili realizaci programu v co nejkratší době, protože důvěru si chce vláda „vydobýt činy rychlými a dobře rozváženými, jakých vyžaduje naše postavení mezinárodní i poměry vnitřní“. Vláda vyzvala ústy předsedy Berana Národní shromáždění, aby ji vybavilo plnými mocemi, neboť záchrana vlasti nestrpí odkladu. Navrhovala proto, aby parlament ustoupil od svého suverénního postavení v systému parlamentní demokracie. Tento požadavek představoval zásadní průlom do dosavadní tradice politického a také ústavního života státu. Požadavek vládnout pomocí zmocňovacího zákona se přitom zrodil již v kabinetu generála Syrového: 18. listopadu 1938 byl poslanecké sněmovně předložen vládní návrh ústavního zákona o „změně ústavy Republiky československé a mimořádné moci nařizovací“. V původní důvodové zprávě (ve stejném znění byla předložena znovu při novém projednání) se zdůrazňovalo, že „historické události, které dolehly na náš stát, vyžadují i přebudování československého právního řádu v míře netušené, počínajíc samou ústavou až po právní otázky upravující otázky nejspeciálnější“.³⁴⁸

Dalším důležitým krokem k zavedení režimu autoritativní demokracie se stalo přijetí vládního nařízení, které nově upravovalo existenci, možnosti a podmínky vzniku a zániku politických stran ze dne 23. prosince 1938. Právně navazovalo na zákony o zastavování činnosti a rozpouštění politických stran z roku 1933 a 1934. Na základě tohoto nařízení mohla vláda rozpustit politické strany, jejichž existence a činnost, podle jejího volného posouzení, odporovaly státním zájmům, ohrožovaly veřejný klid a pořádek. Význam a smysl tohoto opatření výstižně charakterizoval komentář v provládních Národních listech. Hodnotil přijetí vládního nařízení s lapidární jednoznačností jako „posun od demokracie jak jsme ji dvacet let provozovali, do demokracie, které se říká autoritativní“. V duchu „dobového realizmu“ přiznávala mnohá pozitiva prvním krokům a opatřením Beranovy vlády také loajální opozice.³⁴⁹

³⁴⁷ Lidové noviny, 6. 11. 1938, s. 2, článek J. Stránského *Sporné a nesporné věci*.

³⁴⁸ Gebhart, Jan – Kuklík, Jan: *Velké dějiny země Koruny české, svazek XV.a, 1938–1945*. Praha 2006, s. 69–88.

³⁴⁹ Mimo sféru „státotvorných“ politických sil se k politickému kvasu a tříbení ideových a programových názorů na budoucí podobu státu vyjadřovali i zástupci skutečné opozice. Patřila k nim především nacionálně vlastenecky orientovaná skupina opozičních poslanců Národního sjednocení (Ladislav Rašín, Vlastimil Klíma), ale také například prof. Arne Novák, tehdejší rektor Masarykovy univerzity v Brně, a rovněž skupina sociálnědemokratických (a zčásti i národně socialistických) intelektuálů, sdružená kolem Dělnické akademie a Petičního výboru Věrní zůstaneme, a přirozeně i celá řada tvůrčích osobností z různých oblastí kulturního života, které nechtěly opustit demokratické ideály. Mezi jinými zmiňme alespoň bratry Čapkovy (tamtéž).

Existovali i lidé, kteří bytostně cítili, že ústup od ideálů humanitní liberální demokracie je útokem na samy základy národního bytí a samotného ducha novodobých českých dějin. Takové svědectví nabízí filozoficky laděný deník Josefa Čapka, vydaný až po druhé světové válce pod názvem *Psáno do mraků*. Čapkův přístup k dobové realitě byl oproštěn od omezujícího horizontu dobového dění a byl nesen étosem nadčasovosti a neměnnosti mravních ideálů demokrata, který ani za stávající situace od nich nemínil dezertovat. V této dimenzi je třeba chápat Čapkovu charakteristiku druhé republiky a snah jejích hlavních protagonistů, volajících po „záchraně národa“. Čapek pohlížel na jejich činnost s nesmlouvavou kritikou a náročností a proto je soudil velmi hněvivě: „*Cizí lidé nám zmenšili území hmotné a teď nám sami naši ještě zmenšují naše území duchovní. Co jste, štváči, traviči, spekulanti bez svědomí, udělali z národa, z toho lidu Masarykova pohřbu, lidu všesokolského sletu, lidu mobilizace. S jakými čistými silami, s jakou věrností a důvěrou jsme mohli jít do těžkých úkolů ztrýzněné republiky! S jakou otravou, s jakým vnitřním rozkladem se do toho nastávajícího a krušného života vchází! Žádný nepřítel světa nedopustil se tolika zlého jako vy, vyděrači běd, kteří jste tento národ tak strašlivě zkazili a zhanobili! Ne ztracená území, ale toto je národní katastrofa!*“³⁵⁰

12.3. Poznámky k povaze a původu legislativní pravomoci ve státě

V souvislosti s výše popsanými aspekty historického a legislativního vývoje v Německu a Československu považujeme za vhodné alespoň rámcově osvětlit teoretická právní východiska, která zohledňujeme při kritice normotvorby založené na dominantním či vůdčím postavení výkonné moci. Tedy:

1) Ústava stanoví základní aspekty dělby moci ve státě, přičemž pouze a jedině důsledné oddělení jednotlivých složek moci navzájem je způsobilé zajistit jak jejich skutečnou existenci, tak především vzájemné brzdy a rovnováhy v systému demokratické výstavby státu. Role vlády, jakožto jednoho z vrcholných orgánů výkonné moci, tak má v oblasti legislativní činnosti spočívat primárně v „rozsáhlé akci předkládací či návrhové“, nikoli však *stricto sensu* normotvorné, resp. přesněji zákonodárné. Neschopnost vlády prosazovat vlastní návrhy přitom zásadně nesmí být důvodem k tomu, aby usilovala o získání takové pozice, jež jí samé umožní suplovat roli voleného shromáždění.

2) Zákony jako „nosné právní předpisy“ se opírají o silnou demokratickou legitimitu, neboť jsou vydávány občany přímo voleným zákonodárným sborem a přísné podmínky

³⁵⁰ Gebhart, J., Kuklík, J.: *Velké dějiny*, s. 49; Čapek, Josef: *Psáno do mraků*. Praha 1947, s. 208.

legislativního procesu odrážejí závažnost této formy práva.³⁵¹ Zákon ve formálním smyslu nelze v materiálním právním státě chápat jako pouhý nosič nejrůznějších změn prováděných napříč právním řádem. Materiálně nazíraný právní stát naopak vyžaduje, aby zákon byl jak z hlediska formy, tak co do obsahu předvídatelným a konzistentním pramenem práva.³⁵²

3) Nařízení je obecnou formou normotvorby exekutivní sféry (*sensu lata*, tedy nejen vlády), výrazem jí svěřené pravomoci upravovat obecně závaznými normami společenské vztahy. Jde nejen o možný, ale přímo nutný atribut výkonné moci. Musí však být důsledně vystavěn tak, aby odrážel její skutečné místo v systému dělby moci. Zvláště je třeba zdůraznit nezbytnost ústavního podkladu i mezi takové pravomoci.³⁵³

4) Nařízení ve smyslu chápaném výše tedy vždy striktně stojí pod zákonem, nemůže zákon nahrazovat, ani svěřenou materii upravovat *contra legem*. Nařízení musí být opřeno v zákoně (pojmově je vyloučeno nařízení, které nemá základ v zákoně). Jasně určení toho, co je vyhrazeno zákonodárci a nemůže tak tvořit předmět odvozené normotvorby, naznačuje nutné, ale i rozumné meze zákona, jeho oproštění od normování vztahů, jejichž úprava vyžaduje častých změn, od nepodstatných věcí, technických podrobností apod.³⁵⁴

5) Má-li výkonná moc principiálně fungovat ve smyslu zásady legality, pak nelze v žádném směru přijmout a ospravedlnit takový postup, který jí umožňuje – nezávisle na jiné moci a tedy samostatně – vytvářet a uvádět v platnost takové právní prameny, které budou hierarchicky postaveny na roveň zákona. Má-li mít výše uvedená zásada skutečný smysl, musí „prizmat zákonosti“ a tedy legality počínání veřejné správy určovat odlišný subjekt, rozuměj parlament.

12.4. Shrnutí

Nástup Hitlera do kancléřského úřadu znamenal definitivní ztroskotání výmarské demokracie. Na tomto názoru nemění nic ani přetrvávání Výmarské ústavy. Skutečnost, že nebyla formálněprávně jako celek derogována ani zdaleka neznačí slabost autoritativního režimu, spíše je dokladem naprosté bezohlednosti a neúcty k právu. Tím byla nepředvídatelná vůle Vůdce a nacistické kamarily, právní jistota se stala prázdným pojmem. Výsledkem byl

³⁵¹ Hendrych, Dušan a kol.: *Správní právo. Obecná část*. Praha 2009⁷, s. 63.

³⁵² Srov. nálezy Ústavního soudu České republiky 77/2006 USn., 24/2007 USn.

³⁵³ Hendrych, D. a kol.: *Správní právo*, s. 68–69.

³⁵⁴ Tamtéž, s. 68.

Fraenkelem definovaný duální stát představující rozdělení mezi stávajícími strukturami a systémem mimořádných pravomocí výkonné moci, jež fungovaly mimo etablované normy či v rozporu s nimi. Jak uvádíme výše, ústava zůstala „prázdnou skořápkou“, zrcadlem praktikované neústavnosti.

13. Garance a ochrana lidských práv

13.1. Historické kořeny ochrany lidských práv³⁵⁵

Zakotvení základních práv a svobod jednotlivce má v evropské ústavněprávní tradici poměrně hluboké kořeny.³⁵⁶ Z nejvýznamnějších dokumentů uveďme na prvním místě francouzské Prohlášení práv člověka a občana z 26. srpna 1789, v našich zemích pak císařský patent č. 946 Obecný občanský zákoník (1811). Jeho význam spočívá ve výslovném zakotvení přirozenoprávního pojetí plédujícího pro rozumem seznatelná práva jedince bez ohledu na pozitivní psané právo.³⁵⁷

Ochrana lidských práv byla zaručena první francouzskou ústavou z roku 1791 i následujícími francouzskými ústavněprávními dokumenty, stejně tak ústavní listinou Belgie z roku 1831 a poprvé v německých dějinách v rámci návrhu liberální frankfurtské říšské ústavy z roku 1849. V Rakousku Uhersku pak tzv. prosincovou konstitucí z roku 1867. Nutno podotknout, že působení francouzské ústavy z 1791 bylo velmi dalekosáhlé. Stala se prototypem všech monarchistických ústav, jež vycházejí z principů demokracie. Právě podle ní je vytvořena španělská ústava Cortesů z roku 1812, portugalská z 1822 či norská z 1814, pod jejím vlivem se ocitá výše zmíněná ústava belgická. Ta v popularitě vystřídala právě své francouzské předchůdkyně, přičemž příklady jejího působení nacházíme zejména v revolučních letech 1848 a 1849. Pod jejím vlivem se pokoušejí vypracovat demokratické ústavy sněmy ve Frankfurtu a Vídni, resp. Kroměříži. Z hlediska základních rysů ústavního vývoje německých států před rokem 1848 se velmi výrazně projevoval též vliv Charte constitutionelle Ludvíka XVIII. z června roku 1814.³⁵⁸

V souvislosti s ústavněprávním vývojem na pruském teritoriu se výslovným zakotvením lidských práv zabývá pouze Ústavní listina Pruska z roku 1850. Ústava Severoněmeckého spolku z roku 1867, ani Říšská ústava z roku 1871 otázku protekce

³⁵⁵ Výklad zde omezujeme jen na základní přehled historického vývoje představující komplementární část ke kapitole *Základy ústavnosti v Německu*.

³⁵⁶ Již ve středověku je datována *Magna Charta Libertatum* (1215), v jejímž článku 38 je normován zákaz zatčení, uvěznění, vypuzení z držby, prohlášení za psance či posláni do vyhnanství svobodného člověka jinak než na základě zákonného soudu. Praktickým projevem vývoje myšlenky základních práv byly též úmluvy přijímané po náboženských válkách, např. *Augšpurský mír* z roku 1555 či *Nantský edikt* Jindřicha IV. z roku 1598 po hugenotských válkách. Významný dokument na poli protekce lidských práv představuje *Petition of Rights* z roku 1628 v Anglii, která umožňovala panovníkovi výběr daní jen se souhlasem parlamentu, zajišťovala právo na řádný soudní proces a zatčení jen na základě udání důvodu. Ještě výrazněji zajistil tato práva *Habeas Corpus Act* z roku 1679, který stanovil, že žádný anglický poddaný nebude zatčen a držen ve vazbě bez souhlasu soudu, ke kterému musí být předveden. Viz také Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J.: *Základy*, s. 130–135; Klíma, K. a kol.: *Komentář*, s. 600–604.

³⁵⁷ V § 16 Obecného zákoníku občanského se uvádí, že „každý člověk má vrozená, již rozumem poznatelná práva a nutno jej tudíž považovati za osobu. Otroctví nebo nevolnictví a výkon moci k tomu se vztahující nejsou v těchto zemích dovoleny.“

³⁵⁸ Jellinek, G.: *Všeobecná státověda*, s. 556–563.

lidských práv zcela pominuly.³⁵⁹ V tomto ohledu tedy Ústava Výmarské republiky představuje bezpochyby dokument přínosný, na který však z hlediska systematiky a úplnosti katalogu práv nutno pohlížet kriticky. Zároveň třeba konstatovat, že po první světové válce dochází k významnému posunu v otázkách ochrany nejen na národní či vnitrostátní úrovni, ale též v mezinárodním měřítku. Pro představu uvádíme alespoň *Úmluvu o potírání obchodu se ženami a dětmi* (1921), *Ženevskou úmluvu o otroctví* (1926) nebo *Úmluvu o potlačování obchodu s plnoletými ženami* (1933).³⁶⁰

13.2. Diferenciace jednotlivých termínů

Problematika ochrany lidských či základních práv může být jen ztěží zcela pochopena bez vyjasnění některých základních pojmů či termínů, které ji doprovází a jež mnohdy i v odborné literatuře jsou používány zmatečně. Především je nutno oddělit pojem základních práv a lidských práv. Základními právy rozumíme tzv. „tvrdé jádro lidských práv (klasické svobody, jež jsou vlastní samotné důstojnosti člověka)“, ale často též i ústavně zaručená práva a svobody, resp. práva a svobody garantované mezinárodními smlouvami. Při komparaci termínů lidská práva a základní práva ve světle výše uvedeného lze tedy dospět k jednoznačnému závěru, že pojem lidských práv je nepochybně extenzivnější nežli pojem základních práv. Jedná se o přirozenoprávní postuláty a univerzální statky, přesahující dimenzi státních útvarů, mezistátních seskupení, ústav a mezinárodněprávních instrumentů.

Dále je třeba poukázat na odlišnost mezi lidskými a občanskými právy. Diferenciace zde bývá uskutečňována na základě toho, zda dochází k vazbě těchto oprávnění na stát. Jinými slovy lidská práva jsou chápána zásadně jako práva všech lidí bez ohledu na stát ve kterém žijí, naproti tomu „občanskými“ rozumíme ta práva a svobody, která vyplývají ze statusu člověka jako občana určitého státu. Toto odlišování je připuštěno mezinárodním společenstvím a je vysvětlováno přáním každé země poskytovat komplex práv pouze osobám spjatým s osudem určité země a plně zavázaným ústavními povinnostmi. Nelze však proti sobě stavět práva člověka a práva občana, a to především proto, že ne všechny osoby žijící na území státu mohou být jeho občany. Sice tedy nedisponují některými občanskými právy (např. právem volebním), ale musejí jim být zajištěna všechna lidská práva. Práva člověka mají v tomto smyslu prvotní, východiskový, základní charakter ve vztahu k právům občana³⁶¹.

³⁵⁹ Dotčené německé ústavní dokumenty přístupny on-line na <www.documentarchiv.de> [citováno ze dne 15. 8. 2009].

³⁶⁰ David, V., Sladký, P., Zbořil., F.: *Mezinárodní právo*, s. 246.

³⁶¹ To názorně ilustruje § 106 odst. 2 československé Ústavy z 1920, kde se uvádí: *Všichni obyvatelé republiky Československé požívají v stejných mezích jako státní občané této republiky na jejím území plné a naprosté*

Zcela nevýraznou se pak jeví dělící linie mezi pojmem práva a svobody. Svobody odborná literatura zpravidla považuje za část lidských práv, u kterých je kladen důraz na poskytování záruk a garancí ze strany státu, jde o autonomní prostory, kam nebude veřejná moc zasahovat.³⁶² Lidská práva jsou pojmem extenzivnějším než „svobody“, vycházejí z přirozenoprávního původu a univerzálního základu a principiálně náleží každému individu bez ohledu na to, zda je pozitivní právo upravuje nebo zda jsou poskytovány záruky k jejich zajištění. V souvislosti s tímto pojetím se jeví vhodným znovu upozornit na již zmiňovaný § 16 Obecného zákoníku občanského z roku 1811, který svojí formulací o vrozených, samotným rozumem seznatelných právech jednotlivce, velmi výrazným způsobem předběhl dobu svého zrodu.

Lidská práva mohou být diferencována také podle toho, zda je uplatňuje jednatelce samostatně nebo společně s jinými osobami, nebo skupinou osob. V této souvislosti rozlišujeme práva individuální, práva kolektivní (ta práva jednotlivce, jejichž výkon je kolektivní, tedy např. právo sdružovací či shromažďovací) a práva skupinová (práva, k jejichž realizaci je přímo oprávněna skupina, typicky práva menšin).³⁶³

13.3. Generace lidských práv a členění dle statusu

Velmi často užívané a srozumitelné způsoby členění lidských práv představují jejich klasifikace podle generací (zohledňující časové hledisko) a podle statusu (zohledňující charakter a působení dotčených práv). První generace či též vlna práv vychází ze zdrojů konstitucionalismu 18. a 19. století. V prvních ústavních aktech byly utvrzeny zpravidla občanská práva a svobody, jež jsou obvykle nazývány osobními. Máme na mysli zejména nedotknutelnost obydlí, svobodu slova a tisku, politické volební právo a jiné. První čtvrtina a zvláště střed 20. století je charakterizován širokým zakotvením sociálně-ekonomických práv a svobod, garantujících zájmy zaměstnanců – jde o právo na práci a s ním spjaté garance včetně sociálního zabezpečení pracovníků. Náleží sem také práva a svobody sociálně – kulturního

ochrany svého života i své svobody nehledíc k tomu, jakého jsou původu, státní příslušnosti, jazyka, rasy nebo náboženství.

³⁶² Učení o svobodě jako o přirozeném stavu člověka bylo vypracováno již filozofy středověku, ale její ústavní zakotvení se rozvíjelo teprve od 17. a 18. století. Všichni lidé byli považováni za svobodné od narození a nikdo neměl právo jim upřít jejich přirozená práva. Zajištění a ochrana těchto práv je hlavním úkolem státu. Svoboda spočívá v možnosti dělat vše, co nečiní škody jinému nebo obecnému blahu. Svoboda člověka nemůže být absolutní, je omezena právy a svobodami jiných lidí, principy morálky a svědomí, zájmy všeobecného blaha. Hranice svobody mohou být omezeny pouze zákonem, který je mírou svobody. Svoboda a právní řád nejsou antagonistické, pokud je zákon demokratický – tedy platí, co není zakázáno, je dovoleno. Část povoleného je určena prostřednictvím práv člověka. Utrvení práv je nutné proto, aby člověk poznal své možnosti. Zákon je základem svobody a zároveň normou stanovící její limity. Není svobody bez zákona. Zákon je ochráncem občanské svobody, neboť je produktem svobody politické (Klíma, K. a kol.: *Komentář*, s. 603).

³⁶³ Šišková, Naděžda: *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. Praha 2008², s. 15–18; Klíma, K. a kol.: *Komentář*, s. 604.

charakteru – právo na vzdělání, přístup k vymoženostem vědy a kultury atd. Třetí vlna souvisí s problémy globalizace ve druhé polovině 20. století, mezi nimiž jsou ekologické otázky, informatika, otázky životního stylu a jiné podobné.³⁶⁴

Kvalifikace lidských práv podle statusu má původ v práci Georga Jellineka nazvané *Soustava subjektivních veřejných práv*. Podle Jellineka se jednotlivce nachází díky své příslušnosti ke státu v několika polohách či stavech, ze kterých vyplývají nároky, které označuje jako subjektivní veřejná práva. Status negativus vyjadřuje zajištění prostorů, kam nemá státní moc zasahovat. Obecně je vyjádřen existencí základních lidských práv či osobních svobod (právo na život, soukromí, osobní svobodu, domovní svobodu, svobodu pohybu a pobytu, náboženskou svobodu). Georg Jellinek uvádí, že státní nárok na jednotlivce musí být právně odůvodněn. Možnost zbývající individuální činnosti (po odečtení právního omezení), tvoří pak sféru svobody jednotlivce. Vyvozuje závěr, že náboženské útisky a cenzura daly vznik představám o svobodě náboženství a tisku, policejní zasahování a zákazy stály u zrodu práva na domovní svobodu, na garanci listovního tajemství či práv na svobodné shromažďování se a sdružování. Důkladnější úvaha přitom ukazuje, že tu nejde o jednotlivá práva, nýbrž jen o zvlášť uznané stránky individuální svobody, které znamenají stav jednotlivce prostý státních příkazů.

Status positivus vyjadřuje nároky na plnění ze strany státu. Zde se na rozdíl od předchozího stavu stát nemá něčeho zdržet, nýbrž naopak má něco poskytovat. V praxi vystupuje v podobě hospodářských a zejména sociálních a kulturních práv (svoboda podnikání, volba povolání, právo na stávku, právo na odpovídající sociální zabezpečení, právo na vzdělání atd.). Vychází se z přirozeného poznatku, že pokud jednotlivce nemá alespoň základní prostředky k uplatnění svých práv, jsou mu zbytečná. Stát by měl proto základní, lidsky důstojné podmínky pomáhat vytvářet a nebýt jen „nočním hlídačem“. Jellinek dovozuje, že středem veřejnoprávních nároků jsou nároky na pozitivní výkony státu v individuálním zájmu. Právě na nich se zakládá právní povaha vztahů mezi státem a jednotlivcem. Uznání členského postavení jednotlivce ve vztahu ke státu může být označeno jako pozitivní nebo občanský stav, přičemž nároky na pozitivní konání státu, nikoli negativní volnost od státu, jsou obsahem tohoto stavu.

Status activus vyjadřuje vztah jedince a státu v tom směru, že jedinec se podílí na správě veřejných záležitostí. Především je spatřován v právu volit a být volen, v přístupu k veřejným funkcím, ke státní službě, v hlasovacím právu v referendu a jiné. Slovy Georga Jellineka je vůle státní vůlí lidskou. Stát získává jednotlivce dle zákonem určeného řádu k

³⁶⁴ Klíma, K. a kol.: *Komentář*, s. 602; Šišková, N.: *Dimenze*, s. 20–23.

výkonu svých funkcí. Oprávnění poskytnutá státem jsou základem pro novou pozici osobnosti, jež je připuštěna a aktivně participuje na výkonu státní činnosti. Konečně status relativus, který zajišťuje, že stát bude se všemi, kdo se nacházejí pod jeho jurisdikcí, zacházet jako s rovnými (rovnost před zákonem, rovnost před soudem) a nebude je z nějakých důvodů (rasa, pohlaví, barva pleti) diskriminovat.³⁶⁵

13.4. Personální působnost

Poměrně výkladově zajímavou se jeví otázka subjektů, jejichž práva jsou ústavněprávně zaručena a chráněna. Je zřejmé, že na území státu se nachází osoby v různém postavení a v závislosti na tom i v různém vztahu ke státu.³⁶⁶ Jak jsme již uvedli výše, je v zájmu státu poskytovat určitá práva pouze těm osobám, jež jsou k němu vázána státoobčanským svazkem. Odlišně od tohoto přístupu existují práva, která demokratický právní stát zajišťuje a garantuje každému, kdo se na jeho území nachází. Korelátum výlučně občanských práv se jeví povinnosti občana. Ty jsou právem stanoveným vztahem chápaným jako osobní či věcná plnění, jež stát určuje a vyžaduje. Jde v zásadě o povinnost něco učinit či něco strpět. V demokratickém státě mají povinnosti své nezastupitelné místo v systému organizace společnosti a činnosti státu. Při uznání sféry přirozené svobody a nedotknutelnosti osoby, lze říci, že se jejich prostřednictvím realizují některé obvyklé funkce veřejného zájmu.³⁶⁷ Máme zde tedy na mysli daňové a branné povinnosti, povinnost školní docházky či zachovávání právního řádu.³⁶⁸ Jistý protipól vůči státoobčanskému režimu vzájemných práv a povinností mezi státem a jeho občany představuje právní postavení cizinců, tedy občanů jiných států nebo apatridů. Liberalismus 19. století zaujal vůči cizincům postoj zaručující jim všechna práva mimo práv politických. Již § 33 Obecného zákoníku občanského z roku 1811 stanovil, že „cizinci mají vůbec stejná občanská práva a povinnosti jako tuzemci, nevyhledává-li se k použití těchto práv výslovně vlastnosti státního občana.“ Tento přístup lze v zásadě považovat za moderní a platný dodnes.

V souvislosti s výmarskou ústavou se vymezení oprávněných subjektů jeví poněkud komplikovaným. Z hlediska systematiky a právní jistoty postrádáme řešení zvolené například v Ústavní listině Československé republiky z roku 1920. Ta v § 106 odst. 2 jednoznačně

K otázce třídění práv viz v podrobnostech Blahož, Josef a kol.: *Srovnávací ústavní právo*. Praha 1998, passim.

³⁶⁵ Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J.: *Základy*, s. 139–144; Jellinek, G.: *Všeobecná státověda*, s. 437–445.

³⁶⁶ K okruhu osob nacházejících se na území státu a tvořících obyvatelstvo státu v širokém smyslu viz v podrobnostech Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J., *Základy*, s. 115–118.

³⁶⁷ Jak vhodně poznamenává Baxa, zakotvení povinností do ústavních listin se děje jistě vším právem, neboť demokracie neznamená jen práva státních občanů vůči státu, nýbrž ve zvýšené míře i jejich povinnosti vůči státu (Baxa, B.: *Československé právo*, s. 46).

³⁶⁸ Klíma, K. a kol.: *Komentář*, s. 610.

uvádí, že „*všichni obyvatelé republiky Československé požívají v stejných mezích jako státní občané této republiky na jejím území plné a naprosté ochrany svého života i své svobody nehledíc k tomu, jakého jsou původu, státní příslušnosti, jazyka, rasy nebo náboženství.*“ Vyslovuje se zde tedy zrovnoprávnění všech obyvatelů republiky, zejména v republice trvale usazených cizinců, se státními občany, jde-li o rovnost před zákonem, která je zde charakterizována jako ochrana života a svobody.

Jak dokládá Weyrův komentář k ústavní listině, je interpretační přínos tohoto ustanovení zásadní. Normuje-li se tedy v § 108 téže ústavy právo československých státních občanů svobodně se usazovat na kterémkoli místě republiky, nabývat tam nemovitosti a vykonávat výdělečnou činnost v mezích všeobecných právních předpisů, pak vzhledem k § 106 odst. 2 nutno rozsah tohoto ustanovení z hlediska jeho adresátů vykládat tak, že tato volnost zásadně platí i pro cizince, pokud je prováděcí právní předpisy (důvodně) neposuzují jinak než státní občany.³⁶⁹

Z hlediska vymezení subjektů používá Výmarská ústava výrazů *alle Deutschen, jeder Deutsche, kein Deutscher, alle Staatsbürger*, jen v článku 135 v souvislosti se svobodou svědomí a náboženského vyznání výrazu *alle Bewohner*. Tento přístup je zjevně způsobilý vyvolat zmatky a v řadě případů bude muset být překlenut argumentací sledující smysl výše uvedeného § 106 odst. 2 československé ústavy. Předně působí zmatečně již samo označení „Němci“ používané v textu ústavy nejčastěji. Zjevně systémovější označení „státní občané“, pak používá zákonodárce velmi střídmě (čl. 128, 133, 134).³⁷⁰ Logicky si musíme klást otázku, kdo se rozumí pod označením „Němec“ a zda výraz „státní občané“ může s ním být používán promiscue.³⁷¹ V tomto ohledu plédujeme pro řešení, že se jedná o výrazy synonymické. Je tomu tak hned z několika důvodů. Především musíme zohlednit omezenou teritoriální působnost ústavy na území německé republiky. Výklad, který by pod označení „Němci“ zahrnul sensu lata i osoby německé národnosti bez ohledu na občanskoprávní status, se jeví v demokratickém právním státě nepřijatelným. Ve svých důsledcích neznamená totiž nic jiného, než úsilí o exteritoriální ingerenci tam, kde má svébytné postavení právo jiného suveréna. Snaha o podobné pojetí územní a personální působnosti práva navíc zcela postrádá jakýkoli racionální účel, zejména s ohledem na plnění občanských povinností. Zároveň snad ani netřeba dodávat, že nutně musí vést k degradaci institutu státního občanství, které tak ztrácí na své výjimečnosti a exkluzivitě. Stává se tak pouze právním formalismem s prakticky

³⁶⁹ Weyr, F., Neubauer, Z.: *Ústavní listina*, s. 65–66, 68.

³⁷⁰ Výčet ustanovení je taxativní.

³⁷¹ K tomu viz také *Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. Juli 1913 (RGBl. S. 583)*. Plné znění přístupno on-line na <<http://www.verfassungen.de/de/de19-33/verf19-i.htm>> [citováno ze dne 20.2.2010].

pozbytým obsahem.³⁷² **Němcem dle části druhé výmarské ústavy tedy rozumíme výlučně občana státu jako osobu, jíž jsou adresována občanská práva a která je vůči státu vázána občanskými povinnostmi. Národnostní stránka ustupuje do pozadí, resp. ji lze označit za irelevantní.**

Je tedy patrné, že gramatický výklad sám o sobě představuje zcela nedostatečný nástroj k pochopení personální působnosti ústavy i rozsahu práv adresovaných jednotlivým subjektům. V takovém případě můžeme snadno dospět ke zcela absurdnímu závěru, že jediné základní právo vztahující se na obyvatele bez ohledu na státoobčanský status je normováno v článku 135.³⁷³ Vzhledem k demokratickému charakteru státu je přitom nezpochybnitelné, že tento vějíř práv musí být a také je daleko rozsáhlejší. Naprosto se proto můžeme spolehnout na stejné pravidlo, které československá ústava velmi vhodně zakotvuje v čl. 106 odst. 2. Tedy obyvatelé, nikoli však zároveň občané Německa, požívají všech práv jako občané, s výjimkou těch oprávnění, jejichž vázanost na občanskoprávní status vyplývá z jejich věcné povahy.

13.5 Věcná působnost

13.5.1. Společenské vlivy a Schmittova doktrína

Katalog garantovaných práv předkládaných výmarskou ústavou představuje poměrně úctyhodný korpus, který však není zcela bez nedostatků. Buržoazní garance osobní svobody a individuálního vlastnického práva se prolínají se socialistickými programovými principy na straně jedné a katolickým přirozeným právem na straně druhé. Vzniká tak poněkud rozpačité a zmatečně působící celek, v němž se případný jednotný směr hledá jen velmi složitě (slovy Carla Schmitta: *absence of a homogenous and coherent constitutional theory*). Tato skutečnost nicméně představuje velmi dobrou ukázkou nesnadného hledání jakékoli jednoty mezi katolickým křídlem ve společnosti a buržoazním živlem. Jde-li pak o dokument takové závažnosti, jaký ústava státu bezpochyby představuje, nelze než souhlasit se závěrem dovozujícím možné dosažení společného kurzu výlučně zájmem na politické jednotě, jež převáží a setře existující rozdíly mezi jednotlivými názorovými proudy ve společnosti. Tento zájem v poválečném Německu nalezen nebyl. I proto se v souvislosti s charakteristikou

³⁷² Státní občanství se vyznačuje *trvalostí* vztahu fyzické osoby a státu, který nezaniká plynutím času nebo opuštěním státního území, *výlučností*, která nestrpí existenci obdobného vztahu k jinému státu, *personalitou* projevující se ve vlastnostech personální výsosti státu, který může výlučně určovat jistá práva a povinnosti svým občanům bez ohledu na to, kde se nacházejí, *bezprostředností*, tj. nezprostředkovaností jiným vztahem k vrchnosti, obci, cechu atd., *rovností* občanů a konečně *efektivitou* spočívající v nároku na účinnou ochranu ze strany státu a též ve vztahu jedince ke státu (pobyt, placení daní, vojenská služba aj.). Citováno dle Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J., *Základy*, s. 122–123.

³⁷³ Pouze zde používá ústavodárce výrazu „obyvatelé“, tedy pojmu širšího než „občané“.

lidskoprávního katalogu Výmarské ústavy často hovoří o určitém mezistupni (*middle stage*) mezi levicově katolickými a pravicově buržoazními hodnotami či perspektivami.³⁷⁴

Výsostně kompromisní charakter Ústavy na mnoha místech umožňoval uplatnění vzájemně opozitních nároků, kdy konflikt mezi nimi zůstával s ohledem na politickou polarizaci zásadně neřešen. Literatura v této souvislosti hovoří o tzv. dilatorní (odkladné, oddalovací) formuli (*dilatory formula* či také *dilatory formal compromise*). Šlo o nemožnost nalézt *modus vivendi et operandi* určitých situací, protože ústava jednoznačné řešení nenabízela, resp. zůstávala „na půli cesty“. Typickou ukázkou dilatorní formule je regulace vztahu státu a církve. Ta nemá postavení soukromoprávního společenstva, tedy také náboženství není považováno za soukromou záležitost. Je zjevné, že stát není sekularizován a církevní komunity jsou veřejnými korporacemi. Má-li být náboženství věcí čistě privátní, pak je nutno považovat za nepředstavitelný a nepochopitelný veřejný charakter náboženských těles. Stát se nemůže oddělit od součásti veřejného života (náboženských společností), zvláště ne v případě, kdy sám tento veřejný charakter zmiňovaných entit vytváří, dokonce na ústavní úrovni. Skutečnost, že náboženské vyučování je povinným předmětem na školách, stejně jako ústavněprávní zakotvení neděle a státních svátků jako spirituálních dnů požívajících právní protekce, činí úplné oddělení státu a církve nemožným. Na druhou stranu je třeba vyzdvihnout ústavní vyloučení státní církve, kdy nedošlo k převzetí pruského modelu křesťanství jako základu veřejného života.³⁷⁵

Nutno říci, že někteří přísně teoreticky orientovaní autoři neponechali bez kritiky i samotné označení druhé části výmarské ústavy.³⁷⁶ Carl Schmitt ve své *Constitutional Theory* chápe základní práva vyhraněně jako práva svobodného jednotlivce bez ohledu na příslušnost ke státu. Jinými slovy řečeno, jsou to práva, která má jednatel „proti“ státu ve smyslu chráněných, nedotknutelných prostor, kam státní moc nezasahuje.³⁷⁷ Jde o porozumění tomu, že základní práva mají přirozenou povahu a jako taková předchází stát či stojí nad státem. Z pohledu výmarské ústavy jsou uvedena v první a třetí kapitole druhé části.³⁷⁸ Jejich charakter je tedy autonomní z hlediska vztahu vůči státu a nezávislý na prováděcím předpisu z hlediska obsahu.

Řada občanských práv, která považujeme v demokratické společnosti za podstatná, mají od základních práv v takto chápaném pojetí odlišný charakter. Jsou založena na

³⁷⁴ Schmitt, Carl: *Constitutional Theory*, Durham 2008, s. 83–87.

³⁷⁵ Tamtéž.

³⁷⁶ Druhá část je označena jako „Základní práva a povinnosti Němců“ (*Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen*).

³⁷⁷ Citováno v originále „(...) pauses in the eternal process of the man vs. the state“ (Schmitt, C.: *Constitutional Theory*, s. 203).

³⁷⁸ Primárně v první kapitole, která se výlučně věnuje právům jednotlivce. Ve třetí kapitole „Náboženství a náboženské komunity“ v podstatě již jen svoboda svědomí a náboženského vyznání.

předpokladu občana žijícího v daném státě, nikoli na existenci svobodného jednotlivce nezávislého na státu. To těmto právům předurčuje výrazně politický a omezený charakter. Tato práva jsou předurčena k realizaci v rámci státu, znamenají stanovenou úroveň participace občana na fungování státu. Ze své přirozenosti nejsou určena cizincům. Řadíme sem např. právo petiční, právo volební či právo na rovný přístup k veřejným úřadům. Zcela zřetelně pak rozdíl mezi základními právy v teoreticky čistém pojetí a ostatními ústavně zabezpečenými právy spatřujeme při pohledu na katalog práv sociálních a hospodářských, kde pozitivní roli státu – jako tvůrce a garanta práv - nelze shledat jinak, než nezastupitelnou.

V souladu s výše prezentovaným Schmittovým pojetím základních práv je zároveň zastáván názor o neexistenci základních povinností. Přijímána je pouze kategorie omezených ústavních povinností existujících podle práva, které normuje jejich obsah. Tím se povinnosti logicky dostávají z hlediska svých pramenů mimo materiální zdroje, v nichž je sledován původ základních práv. Materiálním zdrojem přitom rozumíme z povahy věci neohraničenou sféru svobody jednotlivce.³⁷⁹ Při bližším pohledu nicméně zjišťujeme, že nastíněný problém představuje spíše záležitost akademickou, jejíž řešení znamená přínos pro čistotu doktríny a teorie, praxe se jím nezabývá. Uvážíme-li totiž běžně přijímané členění na přirozená lidská práva (poplatná Schmittovu konceptu) a základní práva jako korpus ústavně garantovaných práv (zahrnujících i lidská práva), zdá se být problém teorie prakticky vyřešen.

13.5.2. Ústavní úprava

Druhá část Výmarské ústavy je strukturována na dalších pět kapitol. Prvá kapitola pojednává o právech jednotlivce (*Die Einzelperson*, čl. 109 – 118), druhá kapitola normuje práva vázaná na společnost či život v ní (*Das Gemeinschaftsleben*, čl. 119 – 134), třetí se zabývá náboženstvím a náboženskými komunitami (*Religion und Religionsgesellschaften*, čl. 135 – 141), čtvrtá pak vzděláním a školstvím (*Bildung und Schule*, čl. 142 – 150) a pátá právy hospodářskými (*Das Wirtschaftsleben*, čl. 151 – 165). Bližší pohled na systematiku katalogu provedeme v komparaci s úpravou obsaženou v hlavě páté a šesté československé ústavní listiny z roku 1920.³⁸⁰ Nebudeme přitom usilovat o detailní popis jednotlivých práv, spíše se omezíme na výklad některých problematických či nejednoznačných pasáží a strukturních nepřesností.

³⁷⁹ Schmitt, C.: *Constitutional Theory*, s. 201–219.

³⁸⁰ Hlava pátá nese název „Práva a svobody, jakož i povinnosti občanské“ a je upravena v § 106 – 127. Hlava šestá je označena „Ochrana menšin národních, náboženských a rasových“ (§ 128–134).

Výmarská ústava předně zavádí rovnost všech Němců před zákonem, přičemž muži a ženy mají zásadně stejná občanská práva a povinnosti. Zvláštním vyjádřením rovnosti, je pak konstatování článku 119 ve vztahu k manželství, které je založeno na rovnosti obou pohlaví. Manželský svazek představuje základ rodinného života i předpoklad zachování národa. Mateřství je pod ochranou a péčí státu.³⁸¹

Výše uvedená kategorie *rovnosti* představuje v ústavním právu výkladově dosti složitou záležitost. Zpravidla je chápána jako relativní kategorie, jež vyžaduje odstranění neodůvodněných rozdílů. Právní rozlišování v přístupu k určitým právům nesmí být projevem libovůle, rozhodně však nelze uznat závěr, že by každému muselo být přiznáno jakékoli právo. Rovnost není abstraktní kategorií, ale musí být vždy přičítána k určité právní normě. Proto zákonná úprava, jež zvýhodňuje jednu skupinu či kategorii osob oproti jiným, nemůže být sama o sobě označena za porušení principu rovnosti. Zákonodárce má určitý prostor k úvaze, zda takové preferenční zacházení zakotví. Musí přitom dbát o to, aby zvýhodňující přístup byl založen na objektivních a rozumných důvodech (legitimní cíl zákonodárce) a aby mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení existoval vztah přiměřenosti.³⁸²

Souladným s republikánským zřízením (a jeho pojetím rovnosti) lze tedy chápat zrušení jakýchkoli privilegií souvisejících s původem osob. Šlechtické tituly nadále tvoří jen formální část jména bez dalšího materiálního obsahu a jejich další udělování je vyloučeno. Udíleny smějí být nadále jen tituly označující úřad nebo povolání, s výjimkou týkající se akademických hodností. V tomto směru shodně normuje i československá ústavní listina v čl. 106 odst. 3. Zákon o zrušení šlechtictví, řádů a titulů pak dále v podrobnostech uváděl, že bývalí šlechtici dokonce nesmějí užívat svého rodného jména s přídomkem nebo dodatkem vyznačujícím šlechtictví.³⁸³

Z hlediska systémového působí poněkud zmatečně zařazení oprávnění cizojazyčných menšin užívat mateřského jazyka při vzdělávání a ve státní správě mezi práva individuální (čl. 113). Za vhodnější lze pro toto pozitivní oprávnění označit spíše kapitolu druhou.³⁸⁴ Podobný přístup však zdaleka není ojedinělý. Klasické právo vlastnit majetek je naprosto

³⁸¹ Podrobná úprava jednoduchým právem byla provedena §§ 1303–1352 a §§ 1564–1587 občanského zákoníku (BGB, 1896); za Výmarské republiky byl dále přijat *Gesetz über die Beschäftigung vor und nach der Niederkunft* z října 1927, přístupný on-line na <<http://www.verfassungen.de/de/de19-33/verf19-i.htm>> [citováno ze dne 20.2.2010].

³⁸² Klíma, K. a kol.: *Komentář*, s. 605; nález Ústavního soudu České republiky sp. zn. Pl. ÚS 15/02, svazek č. 29, nález č. 11, s. 79

³⁸³ Zákon č. 61/1918 Sb., ze dne 10. prosince 1918. Přístupno on-line na <<http://portal.gov.cz>> [citováno ze dne 15.8.2010].

³⁸⁴ Při tomto hodnocení vycházíme především z doslovného znění čl. 113, který uvádí: *Die fremdsprachigen Volksteile des Reichs dürfen durch die Gesetzgebung und Verwaltung nicht in ihrer freien, volkstümlich Entwicklung, besonders nicht im Gebrauch ihrer Muttersprache beim Unterricht, sowie bei der inneren Verwaltung und Rechtspflege beeinträchtigt werden.* První polovina uvedené formulace má zjevně blíže k proklamaci ochrany a zajištění postavení určitého kolektivu, nikoli jednotlivce jako takového.

nepochopitelně upraveno až v článku 153 v rámci ekonomických práv, stejně tak právo dědit majetek (čl. 154). V tomto případě se jedná o etablovaná práva jednotlivce, jejichž ekonomická stránka je sice seznatelná, nikoli však natolik převažující, aby odůvodnila jejich zařazení mezi práva hospodářská, navíc na nedůstojném místě v závěru katalogu.

Výrazně obsírnější úpravu práv menšin nacházíme v československé listině z roku 1920. Ta jim vyhrazuje celou hlavu šestou (§ 128 až 134). Důvodem pro tuto úpravu byl závazek, který republika převzala smlouvu ze Saint Germain-en-Laye dne 10. září 1919. Budeme-li však při studiu této věci důslední dospějeme k závěru, že výmarská ústava ani s ohledem na stručnou úpravu článku 113 nezaručuje nižší standard ochrany práv minorit, než ústava československá.

Za určití zde vezměme § 128 československé listiny, kde se uvádí, že *všichni státní občané republiky Československé jsou si před zákonem plně rovni a požívají stejných práv občanských a politických nehledíc k tomu, jaké jsou rasy, jazyka nebo náboženství. Rozdíl v náboženství, víře, vyznání a jazyku není žádnému státnímu občanu republiky Československé v mezích všeobecných zákonů na závadu, zejména pokud jde o přístup do veřejné služby, k úřadům a hodnostem, aneb pokud jde o vykonávání jakékoli živnosti nebo povolání. Pro úplnost dále § 134 podle něž v městech a obcích, v nichž je usedlý značný zlomek státních občanů československých jiného jazyka než československého, zaručuje se dětem těchto československých občanů ve veřejném vyučování v mezích všeobecné úpravy vyučovací přiměřená příležitost, by se jim dostalo vyučování v jejich vlastní řeči, při čemž vyučování v československé řeči může být stanoveno povinným. Jde v zásadě o ústavně výslovně zakotvená oprávnění československých státních občanů příslušných k určité minoritě. Je garantována rovnost občanů bez diskriminace.*³⁸⁵

Výmarská ústava, jak již bylo uvedeno, kapitolu věnovanou menšinám neobsahuje, to však zdaleka neznamená, že jejich postavení na ústavněprávní úrovni reguluje výlučně čl. 113, jenž *expressis verbis* pracuje s pojmem *die fremdsprachigen Volksteile des Reichs* (*angl. communities speaking a foreign language*). Zde je nutné si uvědomit konsekvence na další ustanovení ústavy a to mimo jiné i s ohledem na její personální působnost (viz výše). Rovnost Němců před zákonem dle čl. 109 má naprosto tytéž účinky jako uváděný § 128 československé listiny. Je naprosto evidentní, že tato rovnost je podmíněná a realizovatelná právě a jen za podmínky zákazu neodůvodněné diskriminace rasové, jazykové či náboženské. Stejně tak článek 128 výmarské ústavy normuje, že všichni občané mají bez diskriminace zajištěn přístup k veřejným úřadům s ohledem na jejich talent a schopnosti. Článek 111 pak

opět všem Němcům zaručuje svobodu pohybu a usazování, stejně jako nabývání vlastnictví a výkonu řemesla kdekoli v Říši. Dodatek, že se tak děje bez rozdílu rasy, jazyka či náboženského vyznání není třeba dodávat. Ten sám o sobě plyne z ústavně garantované rovnosti před zákonem v souvislostech uvedených výše. Nakonec je absurdní, aby stát garantující každému svobodu náboženského vyznání i jeho výkonu (čl. 135 an.) a nevážající se na státní církev, zároveň diskriminoval své vlastní občany – byť minoritní – využívající jím samým garantovaná práva.

Lidskoprávní katalog Výmarské ústavy se vyznačuje častým používáním zjevně proklamačních úkolů a cílů. Ty představují vcelku zbytečnou součást ústavního textu snižující jeho přehlednost. Nutno si uvědomit, že tyto proklamace nevytváří žádná nová práva, resp. ani ústavně zaručené a nepřekročitelné meze pro zákonodárce z hlediska tvorby „jednoduchého práva“. Tento závěr samozřejmě vyslovujeme i s ohledem na doktrínou často diskutovanou otázku obecné povahy ústavně zaručených práv. Jsou vedeny teoretické polemiky o právním významu ustanovení lidskoprávního katalogu, zejména o to, zda tato ustanovení vůbec zakládají bezprostředně povinnosti pro zákonodárce, orgány soudnictví a správy či zda jsou pouhými akademickými výzvami adresovanými ústavou zákonodárci a ostatním orgánům státu, aby tito zachovávali určité politické ideje vyslovené pojmy tak obecnými, že jejich pojmová aplikace v juristickém smyslu není možná. Obecně tuto otázku zodpovědět nelze, každé ustanovení musí být hodnoceno zvlášť.³⁸⁶

Jde – li o konkrétní příklady proklamačních ustanovení, pak například v článku 119 ústavodárce uvádí, že je úlohou státu a společnosti přispívat k upevňování rodiny a její sociální podpoře. Dále článek 148 stanoví, že všechny školy vyučují v duchu patriotismu, německé národnosti a mezinárodního porozumění, dle článku 150 je úkolem Říše předcházet vývozu německého kulturního bohatství do cizích zemí. Zvláště ilustrativním příkladem je článek 151, který neznámo proč „normuje“, že německá ekonomika je organizována na základě principu spravedlnosti s cílem dosáhnout důstojného života pro každého. V článku 162 se zase Říše zavazuje k prosazování mezinárodní regulace práv pracovníků k zajištění minimálního standardu sociálních práv propracující třídu.

Na druhou stranu lze jen ocenit výslovné zavedení řady procesních zásad či garancí: v článku 114 je normována povinnost oznámit každé osobě, jež byla dotčena na některé ze zaručených svobod, který úřad a z jakých důvodů nařídil takové omezení. Zároveň jí musí být

³⁸⁵ Baxa, B.: *Československé právo*, s. 49–50; Weyr, F., Neubauer, Z.: *Ústavní listina*, s. 66.

³⁸⁶ Weyr, F., Neubauer, Z.: *Ústavní listina*, s. 66.

dána příležitost vznést proti takovému omezení okamžitě námitky.³⁸⁷ Teze o moderním právním státu naplňuje též zásada zákazu retroaktivity uvedená v článku 116.³⁸⁸ Jednání může být trestné jen za předpokladu, že jeho znaky byly popsány v trestním zákoně a to dříve než byl čin spáchán.³⁸⁹ Význam nutno přikládat i článku 153, který stanoví, že vyvlastnění může být provedeno jen na základě platného zákona a pro účely veřejného blaha. Expropriátovi musí být poskytnuto adekvátní zadostiučinění a ve sporných případech má garantováno právo obrátit se ohledně výše náhrady na řádný soud.³⁹⁰

Při komparaci s druhou částí Výmarské ústavy třeba vyzdvihnout rozsahově střídmejší hlavu pátou československé ústavní listiny, při zachování v zásadě totožného rozsahu garance a ochrany práv. Výmarská ústava sice moderně zakotvuje i práva hospodářská, resp. sociální, je však zjevné, že v řadě otázek úprava zvolená v § 151 an. představuje spíše otisk doby svého vzniku, než vhodnou materii ústavněprávního charakteru. Již jsme zmínili kritiku zařazení individuálních práv vlastnit a dědit majetek do článků 153 a 154 a označili je jako etablovaná práva individua patřící systematicky do kapitoly první. Garantovat smluvní svobodu a neplatnost právních úkonů porušujících dobré mravy na úrovni pramene práva nejvyšší právní síly považujeme za nadbytečné. Totéž platí pro zákaz lichvy. V tomto směru zcela dostačuje regulace „jednoduchým právem“, ať již občanským, obchodním nebo trestním.

Články 155 a zvláště 156 jsou obecně přijímány jako výsledek dělnické lobby. Jejich obsah je krajně levicový, kvalitě ústavního katalogu v ničem neprospívající. Za naprosto nepřijatelnou ingerenci do svobody práva vlastnického z hlediska jeho obsahových atributů pak považujeme normování závazku vlastníka půdy (*Grundbesitzer*) vůči společnosti tuto půdu obdělávat a využívat. Tento závěr přitom zdaleka neopíráme o představu absolutní a nedotknutelné povahy vlastnického práva. Jsme jen přesvědčeni, že za přijatelná lze přijmout pouze taková omezení, jejichž původ plyne z povahy vlastnického práva samého (respekt k vlastnickému právu jiného, sousedská práva atd.) nebo z prokázaného veřejného zájmu v

³⁸⁷ Podrobná úprava jednoduchým právem byla provedena §§ 112 – 131 trestního řádu (*Strafprozeßordnung*) z roku 1877 v platném znění a také §§ 901 – 914 občanského soudního řádu (*Zivilprozeßordnung*) z roku 1877 v platném znění. Přístupno on-line na <<http://www.verfassungen.de/de/de19-33/verf19-i.htm>> [citováno ze dne 20.2.2010].

³⁸⁸ Úprava jednoduchým právem byla provedena § 2 trestního zákona (*Strafgesetzbuch*) z roku 1876 v platném znění (tamtéž).

³⁸⁹ Jde o vyjádření trestněprávního postulátu *nullum crimen sine lege praevia* (není trestného činu bez předchozího zákona) a *nullum crimen sine lege scripta* (pramenem trestního práva může být pouze psané právo obsažené v zákonech). Citováno dle Jelínek, Jiří a kol.: *Trestní právo hmotné*. Praha 2009, s. 25, 27.

³⁹⁰ Obecný říšský zákon o vyvlastnění nebyl přijat, partikulární úpravy nacházíme nicméně v řadě zvláštních předpisů, např. *Reichsbahngesetz* (30.11.1924), *Reichssiedlungsgesetz* (11.8.1919), *Gesetz über die Sozialisierung der Elektrizitätswirtschaft* (31.12.1919) či *Wohnungsmangelgesetz* (26.7.1923, zrušen 1.4.1934). Pramen <<http://www.verfassungen.de/de/de19-33/verf19-i.htm>> [citováno ze dne 20.2.2010].

příslušném správním či soudním řízení. Užívání věci a brání plodů z ní je nezpochybnitelným právem, nikoli však povinností vlastníka.

Naprosto erozivní charakter z pohledu běžných pořádků buržoazního demokratického právního státu vykazuje též článek 156 ustavující pravomoc Říše k převodu podniků vhodných pro znárodnění do společného vlastnictví, resp. k jejich fúzování (...) ku prospěchu veřejného blaha s cílem zajistit spolupráci všech výrobních odvětví, účast zaměstnavatelů a zaměstnanců na řízení a regulovat výrobu, distribuci, užití, cenovou politiku a dovoz a vývoz zboží podle principů sociálně orientované ekonomiky.

Za progresivní ustanovení naproti tomu považujeme článkem 158 garantovanou ochranu duševních výtvorů, autorských práv a práv vynálezců a umělců, včetně mezistátní ochrany na základě mezinárodních úmluv.³⁹¹ Moderní přístup potvrzuje ústavodárce i v článku 159 (právo zaměstnanců vytvářet svazy a usilovat o zlepšení pracovních podmínek) nebo v článku 161 (závazek Říše ke zřízení široce přístupného systému pojištění pro pracující). S ohledem na vývoj katalogu sociálně ekonomických práv se dnes jeví již tradiční garancí právo každého obstarávat si prostředky na živobytí prací a nárok na sociální zabezpečení, není-li tento postup možný. Zrcadlovým opakem výše nastíněné progrese v přístupu ústavodárce je naopak článek 165. Zakotvení dělnických rad v ústavním textu je zjevně poplatné dobovým okolnostem a dokazuje výrazný vliv těchto levicově orientovaných entit. Ústava v této souvislosti rozlišuje rady na úrovni podnikové, okresní a říšské. Ty spolupracují se zaměstnavateli za účelem řádného plnění hospodářských úkolů a cílů. Jejich vnitřní organizace odpovídala ekonomickému a sociálnímu významu jednotlivých zastoupených profesí. Ústava stanovila povinnost říšské vládě předkládat návrhy základních zákonů sociálního a ekonomického charakteru říšské hospodářské radě k posouzení a to před tím, než byl zákon postoupen k projednání Reichstagu. Rada sama navíc disponovala iniciativou navrhnout legislativu v dotčené sociálně ekonomické oblasti. Nesouhlasila – li

³⁹¹ Z mezinárodněprávních dokumentů se jedná o *Berner Übereinkunft zum Schutze von Werken der Literatur und Kunst vom 9. September 1886*, *die Übereinkunft von Montevideo über den Schutz von Werken der Literatur und Kunst vom 11. Januar 1889*, *die Pariser Übereinkunft zum Schutz des gewerblichen Eigentums vom 20. März 1883*, *das Madrider Abkommen zur Unterdrückung falscher Herkunftsamen auf Waren vom 14. April 1891*, *das Madrider Abkommen zur Internationalen Registrierung von Fabrik- oder Handelsmarken vom 14. April 1891*, *das Haager Abkommen über die Internationale Hinterlegung gewerblicher Muster oder Modelle vom 6. November 1925*, *das Internationale Abkommen zur Erhaltung oder Wiederherstellung der durch den Krieg betroffenen Gewerblichen Eigentumsrecht vom 30. Juni 1920*. Na úrovni vnitrostátní úpravy *das Patentgesetz vom 7. April 1891*, *das Gesetz zum Schutz von Gebrauchsmustern vom 1. Juni 1891*, *das Gesetz, betreffend das Urheberrecht an Mustern und Modellen (Geschmacksmustergesetz) vom 11. Januar 1876*, *das Gesetz zum Schutz von Warenbezeichnungen vom 12. Mai 1894*, *das Gesetz betreffend das Urheberrecht an Werken der bildenden Künste und der Photographie vom 9. Januar 1907*, *das Gesetz betreffend das Urheberrecht an Werken der Literatur und der Tonkunst vom 19. Mai 1901*, *das Gesetz über das Verlagsrecht vom 19. Juni 1901*, *das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb vom 7. Juni 1909*, *das Gesetz zum Schutz von Erfindungen, Mustern und Warenzeichen auf Ausstellungen vom 18. März 1904* (tamtéž).

říšská vláda s takovým návrhem, předložila jej Říšskému sněmu společně s vysvětlením svého negativního stanoviska.³⁹²

13.6. Pohled doktríny a politické praxe

Garance lidských práv v textu ústavní listiny se staly předmětem dlouhých a vážných debat mezi ústavodárci i státoprávními teoretiky. Aktivita lídra liberálů Friedricha Naumanna, který předložil návrh rozšiřující okruh práv původně pojatých do navrhovaného textu ústavy, vyvolal poměrně razantní odezvu mezi dalšími subjekty politické scény, včetně vlivných společenských skupin. Ty přitom usilovaly o prosazení mnohých svých partikulárních představ a požadavků na úrovni předpisu nejvyšší právní síly, aniž byly ochotny k racionální úvaze o vhodném předmětu ústavněprávní materie. Příkladem poslouží již výše zmiňované úlitby dělnické lobby v rámci partie o právech sociálních a ekonomických, strana Centrum pak doplnila nově články týkající se církví a také ve věcech vzdělávacího systému. Nekoncepční způsob tvorby obsahové stránky druhé části ústavy dává tušit, že schválený katalog nereflektuje žádný ucelený program, ale mnohem více rozdíly panující v soudobé společnosti. Partie o lidských právech tak velmi názorně ukazuje na povahu celé Ústavy jako celku, která byla především systémem politických a sociálních kompromisů mezi umírněnými požadavky dělnického hnutí a demokratické střední třídy.

Interpretace druhé části výmarské ústavy představovala z pohledu státoprávní teorie prakticky novou disciplínu. To je do značné míry dáno i tím, že poslední ústavněprávní dokument na německém teritoriu, který upravoval problematiku lidských práv, představovala tzv. frankfurtská ústava z revolučních let 1848–1849, resp. ústava Pruska z roku 1850. Na druhou stranu nutno přiznat, že zvláště prvnímu dokumentu se nadále dostávalo jisté pozornosti, především pak v akademických kruzích.³⁹³ I s touto zkušeností však většina státoprávníků nahlížela na druhou část výmarské ústavy jako na výkladové novum, minimálně v tom ohledu, že se jednalo o součást platného, soudobého práva.

V zásadě můžeme rozlišit několik fází, v nichž se proměňoval přístup doktríny k problematice základních práv normovaných na úrovni předpisu nejvyšší právní síly. První z nich probíhala mezi léty 1919–1923. Charakterizuje ji především poměrně výrazná kritika zvoleného přístupu k lidským právům, popřípadě okázalá nevšímavost či lhostejnost k existujícímu řešení. Tento přístup vycházel zvláště z toho předpokladu, že základní práva

³⁹² Pro úplnost třeba zmínit *die Verordnung über den vorläufigen Reichswirtschaftsrat* ze 4. května 1920 (*RGBl. S. 858*); řádná říšská hospodářská rada ani okresní rady nikdy zřízeny nebyly (tamtéž).

³⁹³ Viz např. Jellinek, Georg: *Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte*. Munich 1919³; Giese, Friedrich: *Die Grundrechte*. Tübingen, 1905, passim.

nepředstavují závazná právní ustanovení či právní normy (*Rechtssätze*), resp. jejich charakter je více politický než právní.³⁹⁴

Po odeznění kritického roku 1923 začala druhá fáze, která přinesla zcela zásadní obrat spočívající v systematizaci základních práv jako veřejných subjektivních oprávnění jedince, jimž se jeví vhodné přiznat vyšší právní sílu (Anschütz, Thoma). Je kladen důraz na teoretické odůvodnění lidských práv, jejich výklad a vytvoření právního rámce svobody jednotlivce (*general law of freedom*), který ze své povahy předchází ústavu. Antipozitivisté (Triepel) základní práva označovali jako legalizované hodnoty (*legalized values*) a spatřovali v nich důležitou zábranu proti libovůli zákonodárce. Chápali je jako hodnotový řád nad existujícím právem, korektiv legislativních snah o zásahy do sféry svobody každého jednotlivce.

Třetí a poslední období datujeme od nástupu Brüningova kabinetu do suspendování základních práv nacionálními socialisty prostřednictvím nouzových dekretů prezidenta z února 1933. Základní práva jsou v této době používána jako zbraň proti nouzovému zákonodárství a stávají se měřítkem jeho protiústavnosti. Příznivci republiky je považovali za hlavní obsah ústavy (*essential content of the constitution*), naopak v očích jejich oponentů nešlo o nic jiného, než o nicotné zbytky buržoazního 19. století, tedy exces, který v novém společenském uspořádání nemá žádné místo.³⁹⁵

13.7. Shrnutí

Lidskoprávní katalog Výmarské ústavy normoval rozsáhlý korpus práv, zvláště pokrokové se zdály být zejména části upravující sociální stát. Šlo o kvalitativní přelom od dosavadního systému sociálního zabezpečení směrem k ústavní garanci těchto nároků. Ve skutečnosti se ukázalo, že právě tato část byla nejvíce poznamenána dobou svého vzniku, v podmínkách trvajících (resp. hrozících) sociálně-politických nepokojů a brzy se stala zdrojem destabilizace republiky. Proti postulátu sociálního státu se postavila vedoucí grémia svazů průmyslu, zemědělství i drobných podnikatelů. V sociální části ústavy se tak střetly „neporušitelnost soukromého vlastnictví“ se státem garantovanou „ochranou pracovní síly“, povinností říše zajistit obsáhlý systém sociálních dávek a právem dělníků a zaměstnanců na „spolupůsobení“ při řízení jak v jednotlivých závodech, tak celého hospodářství. Tato ustanovení stejně jako vágně formulovaná povinnost zaměstnavatelů působit „ve společném

³⁹⁴ Klasickou kritiku představuje Hofacker, Wilhelm: *Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen*. Stuttgart 1926, passim.

³⁹⁵ Stolleis, M.: *A History*, s. 87–91.

zájmu“ a čl. 156, který umožňoval „převést soukromé hospodářské podniky, vhodné k zespolečenštění, do společného vlastnictví“, navzájem kolidovaly.³⁹⁶

Výše uvedené jen ilustruje napětí mezi různými společenskými zájmy, jež se jejich zastánci snažili prosadit do textu druhé části ústavy. Výsledkem byl *hoch-potch* katalog, jehož mnohde progresivní přístup narážel na meze vystavěné krajně levicovými požadavky na zajištění existence sociálního státu. Dilatorní formule se stala leit-motivem listiny práv, potvrzením Schmittových slov o *absence of a homogenous and coherent constitutional theory*.

³⁹⁶ Moravcová, D.: *Výmarská republika*, s. 214.

14. Závěr

Porážka v první světové válce předznamenala pád císařství, nově nastolený republikánský režim nicméně nebyl většinovou společností přijat. Polická reprezentace se jen složitě vyrovnávala s vlastní nezkušeností i mezinárodním postavením státu v intencích versailleského „míru odplaty“. K tomu je třeba připočíst četné domácí vnitropolitické turbulence. Mezi nejvýznamnější z nich patří prosincové povstání levicově orientovaných vojáků v Berlíně (1918) či Kappův puč (1920).

Nově přijatá ústava představovala „vzorovou“ demokratickou ústavu své doby. Umožňovala širokou participaci lidu na správě věcí veřejných, garantovala široce pojatý katalog základních práv, působila relativně progresivně v sociální oblasti. Politická soutěž byla vystavěna na absolutně proporčním volebním systému, jenž zaručoval široké názorové zastoupení v parlamentu. Zásadním problémem se ovšem ukázala nevyvážená dělba moci mezi vrcholnými orgány státu. Dominantní postavení prezidenta nad vládou i parlamentem umožnilo zvláště v létech po hospodářské krizi obcházet zákonodárné instituce a vytvářet vlastní, na vůli sněmu plně nezávislou politiku. V této souvislosti používáme označení *modified form of parliamentarism*. Jde o takové pojetí dělby moci ve státě, jež ve svých důsledcích umožňuje substituci úlohy parlamentu jinými mocenskými centry. To se týká i primární pravomoci sněmu spočívající v přijímání zákonů. Vyniká tak rozpor mezi klasickým pojetím parlamentarismu, v němž vláda zásadně není orgánem legislativní akce (až na výjimky prováděcích(!) právních norem), ale přísluší jí politické vedení správy. Prizma legality správních činností tak musí nastavovat vlastní autonomní zákonodárnou činností orgán odlišný od vlády, orgán z jiné části mocenského spektra ve státě, tedy parlament. Strukturní chyby Výmarské ústavy tuto maximu porušovaly, devalvovaly formálně demokratické zřízení státu a usnadňovaly cestu k autoritativnímu řízení veřejných věcí mimo řádný parlament.

Jednoznačně definovaná hlava státu, resp. koncentrované řízení veřejných věcí, představovaly nicméně pro většinu Němců přirozený způsob organizace státní moci. Klasický parlamentní *party state* byl při vzniku republiky *de facto* novinkou, jež vyvolávala obavy z diktatury sněmu ve státě. Z těchto okolností vycházelo doktrinární přesvědčení, jež preferovalo silnou pozici prezidenta voleného lidem, jmenujícího a odvolávajícího vládu či disponujícího oprávněním rozpustit parlament.

Strukturní chyby ústavní listiny ještě zvýrazňovala právně i politicky nedůstojná pozice politických stran, které si za císařství navykly zastávat krajně ideologické postoje a zcela postrádaly smysl pro politický kompromis. Po pádu monarchie sice formálně převzaly odpovědnost za další směřování státu (koaliční vlády), nicméně spolupráce zůstala nadále

problematická. Ve třicátých letech – s nástupem prezidiálních vlád – dochází k definitivnímu potlačení partajního vlivu na řízení státu. V roce 1933 se NSDAP stala v Německu státní stranou. V červnu téhož roku byla sociální demokracie prohlášena za nepřátelskou státu a zakázána. Ostatní strany pod tlakem poměrů reagovaly vlastním seberozpuštěním. Tento trend dovršil Zákon proti novému vytváření politických stran ze 17. července 1933, který zakazoval jak činnost dosavadních subjektů, tak tvorbu nových partají. Jediným dovoleným subjektem zůstala Hitlerova NSDAP.

Je tedy patrné, že kritiku výmarského systému nelze koncentrovat jen do souvislostí majících vztah k obecně známému článku 48 Výmarské ústavy. Tento nástroj nouzové akce dle našeho mínění zdaleka neumožňoval legislativní smršť v takovém rozsahu, jaký se stal standardem za prezidiálních vlád a byl zjevně nadužíván, ne-li zneužíván. Problematickým momentem se ukazuje též absence prováděcího zákona, s jehož přijetím ústava výslovně počítá a jež mohl předejít zjevným diskrepancím při hodnocení přípustného, ústavně konformního rozsahu nouzové akce ve státě.

Zrcadlově odlišný způsob směřování státu můžeme pozorovat v prvorepublikovém Československu. Politické vedení státu dokázalo úspěšně provést společnost bouřlivým obdobím prvních poválečných let. Demokracie se tak stabilizovala politicky i institucionálně. S postupující hospodářskou krizí sice i zde sílily politické tendence, které se mohly stát potenciální hrozbou a korodovat parlamentní systém, nejméně do Mnichova se však s úspěchem neprosadily. K demokratickým silám patřila většina československých politických stran, velká část kulturní sféry i odborové hnutí. Masarykova skupina Hradu působila jako vyrovnávací faktor proti jednostranné převaze politických stran. Tyto struktury se účinně (byť někdy jen defenzivními manévry) bránily antidemokratickým proudům. Československá demokracie se zhroutila teprve pod brutálním nárazem zvenčí, tváří v tvář obklíčení antidemokratických a totalitních států usilujících o její likvidaci za tichého nebo i zjevného souhlasu zbylých západních demokracií Evropy.³⁹⁷

³⁹⁷ Harna, J.: *Krise*, s. 83–85.

15. Seznam pramenů a literatury

15.1. Prameny

Zákony a provolání:

Gesetz betreffend die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871 (Bismarcksche Reichsverfassung)

Reichsgesetz vom 28. Oktober zur Abänderung der (Bismarckschen) Reichsverfassung

Erlaß des Reichskanzlers Prinz Max von Baden über die Abdankung des Kaisers vom 9. November 1918

Aufruf des geschäftsführenden Reichskanzlers Friedrich Ebert „An die deutschen Bürger“ vom 9. November 1918

Aufruf des Rates der Volksbeauftragten an das deutsche Volk vom 12. November 1918

Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt vom 10. Februar 1919

Übergangsgesetz vom 4. März 1919

Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919 (Weimarer Reichsverfassung)

Gesetz zur Ausführung des Art. 13 Abs. 2 der Reichsverfassung vom 8. April 1920

Reichswahlgesetz vom 27. April 1920

Gesetz über die Wahl des Reichspräsidenten vom 4. Mai 1920

Gesetz über den Volksentscheid vom 27. Juni 1921

Gesetz über den Staatsgerichtshof vom 9. Juli 1921

Geschäftsordnung des Reichstags vom 12. Dezember 1922

Geschäftsordnung der Reichsregierung vom 3. Mai 1924

Gesetz über die Stellvertretung des Reichspräsidenten vom 10. März 1925

Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat vom 28. Februar 1933

Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich vom 23. März 1933 (Ermächtigungsgesetz)

Vorläufiges Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich vom 31. März 1933

Zweites Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich vom 7. April 1933

Gesetz gegen die Neubildung von Parteien vom 14. Juli 1933

Gesetz über Volksabstimmung vom 14. Juli 1933

Gesetz über den Neuaufbau des Reichs vom 31. Januar 1934

Gesetz über die Maßnahmen der Staatsnotwehr vom 3. Juni 1934

Recepční zákon č. 11/1918 Sb. z. a n.

Zákon č. 37/1918 Sb. z. a n., o prozatímní ústavě

Zákon č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky (Ústava 1920)

Zákon na ochranu republiky, č. 50/1923 Sb. z. a n.

Zákon č. 95/1933 Sb. z. a n., o mimořádné moci nařizovací

Zákon č. 201/1933 Sb. z. a n., o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran

Ústavní zákon č. 330/1938 Sb. z. a n., o zmocnění ke změnám ústavní listiny a ústavních zákonů republiky Česko-Slovenské a o mimořádné moci nařizovací

Důvodové zprávy:

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se uvozuje ústavní listina

Zpráva ústavního výboru k ústavní listině Československé republiky, usnesení ústavním výborem podle § 14. a 17. jednacího řádu

Ostatní prameny:

Ranní lidové noviny, číslo 297, 29. října 1918 (reprint vydání Lidových novin vydaný při příležitosti 85 výročí vzniku samostatného Československa)

Belling, Vojtěch: *Byl Carl Schmitt nebezpečným člověkem nebo jsou nebezpečné jeho texty?*. MF Dnes, příloha Kavárna, 12.9.2009

Internetové zdroje:

www.documentarchiv.de

www.verfassungen.de

www.firstworldwar.com

www.gonschior.de/weimar

www.bundestag.de

15.2. Literatura

Ailsby, Christopher: *Třetí říše den po dni*. Praha 2005

Balík, Stanislav – Balík, Stanislav, ml.: *Texty ke studiu právních dějin evropských zemí a USA*. Plzeň 2005

Beschloss, Michael and National Archives: *Our Documents: 100 Milestone Documents from the National Archives*. Oxford 2006

Blažoň, Josef a kol.: *Srovnávací ústavní právo*. Praha 1998

Boemeke, Manfred – Feldman Gerald – Glaser, Elisabeth: *The Treaty of Versailles: A Reassessment After 75 Years*. Cambridge 1998

Bracher, Karl Dietrich: *The German Dictatorship: The Origins, Structure and Consequences of National Socialism*. London 1991

Baxa, Bohumil: *Československé právo veřejné*. Praha 1933

Bendersky, Joseph: *A History of Nazi Germany: 1919–1945*. Chicago 2000²

Bílý, Jiří L.: *Právní dějiny na území České republiky*. Praha 2003

Caldwell, Peter: *Popular Sovereignty and the Crisis of German Constitutional Law: The Theory & Practice of Weimar Constitutionalism*. Durham 1997

Clark, Christopher: *Iron Kingdom: The Rise and Downfall of Prussia, 1600–1947*. London 2007

Collier, Martin – Pedley, Philip: *Germany 1919–1945*. Oxford 2000

Čapka, František: *Dějiny zemí Koruny české v datech*, Praha 1999³

Čapek, Josef: *Psáno do mraků*. Praha 1947

David, Vladislav – Sladký, Pavel – Zbořil, František: *Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou*. Praha 2008

Duroselle, Jean Baptiste: *Evropa a Evropané*. Praha 2002

Dyzenhaus, David: *Law as Politics: Carl Schmitt's Critique of Liberalism*. Durham 1998

Ellis, Charles Howard: *The Origin, Structure & Working of the League of Nations*, New Jersey 2003

Filip, Jan – Svatoň, Jan – Zimek, Josef: *Základy státovědy*. Brno 2004³

Finn, John: *Constitutions in Crisis: Political Violence and the Rule of Law*. New York 1991

Fulbrook, Mary: *History of Germany 1918–2000*. London 2002²

- Gebhart, Jan – Kuklík, Jan: *Velké dějiny zemí Koruny české, svazek XV.a, 1938–1945*. Praha 2006
- Harna, Josef: *Krise evropské demokracie a Československo 30. let 20. století*. Praha 2006
- Hattenhauer, Hans: *Evropské dějiny práva*. Praha 1998
- Hendrych, Dušan a kol.: *Správní právo. Obecná část*. Praha 2009⁷
- Hitler, Adolf: *Mein Kampf*. Praha 2000
- Hildebrandt, Klaus: *The Third Reich*. London 1990³
- Hofacker, Wilhelm: *Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen*. Stuttgart 1926
- Hoke, Rudolf: *Österreichische und deutsche Rechtsgeschichte*. Wien–Köln–Weimar 1996²
- James, Peter: *The German Electoral System*. Hampshire 2003
- Jellinek, Georg: *Všeobecná státověda*. Praha 1906
- Jelínek, Jiří a kol.: *Trestní právo hmotné*. Praha 2009
- Jurado, Carlos: *The German Freikorps 1918–1923*. London 2001
- Kadlec, Karel: *Dějiny veřejného práva ve střední Evropě*. Praha 1923³
- Kaes, Anton – Jay, Martin – Dimendberg, Edward (eds.): *The Weimar Republic Sourcebook*. Los Angeles 1999
- Kane, Robert: *Disobedience and Conspiracy in the German Army, 1918–1945*, London 2002
- Klíma, Karel a kol.: *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň 2005
- Klimek, Antonín: *Velké dějiny zemí Koruny české, svazek XIII., 1918–1929*. Praha 2000
- Kitchen, Martin: *A History of Modern Germany 1800–2000*. Malden 2006
- Knapp, Viktor: *Teorie práva*. Praha 1995
- Kolb, Eberhard: *The Weimar Republic*. New York 2004²
- Kolektiv autorů: *Právní dějiny*. Praha 2005
- Krasowski Krzysztof a kol.: *Powszechna Historia Państwa i Prawa*. Poznań 1993
- Kroll, Frank Lothar: *Utopie als Ideologie: Geschichtsdenken und politisches Handeln im Dritten Reich*. Paderborn 1998
- Kubů, Lubomír a kol.: *Dějiny právní filozofie*. Olomouc 2003
- Lane, Jan Erik: *Constitutions and Political Theory*. Manchester 1996

- Lee, Stephen: *The Weimar Republic*. London 1998
- Malý, Karel a kol.: *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha 2005³
- Malý, Karel – Soukup, Ladislav (eds.): *Vývoj české ústavnosti v letech 1618–1918*. Praha 2006
- Marshall, Dill: *Germany: A Modern History*. Michigan 1970²
- Mommsen, Hans: *The Rise and Fall of Weimar Democracy*. North Carolina 1998
- Moravcová, Dagmar: *Výmarská republika. Problémy demokracie v Německu 1918–1932*. Praha 2006
- Müller, Helmuth a kol.: *Dějiny Německa*. Praha 2004
- Ort, Alexander: *Česká zahraniční politika*. Plzeň 2005
- Overy, Richard: *Diktátoři: Hitlerovo Německo a Stalinovo Rusko*. Praha 2006
- Payne, Stanley: *A History of Fascism, 1914–1945*. Madison 1996
- Pollock, Frederick: *The League of Nations*. New Jersey 2003
- Price, Morgan – Rose, Tania: *Dispatches from the Weimar Republic: Versailles and German Fascism*. London 1999
- Příbáň, Jiří – Roberts, Pauline – Young, James (eds.): *System of Justice in Transition: Central European Experiences since 1989*. Hampshire 2003, 232 s.
- Pulzer, Peter: *The Rise of Political Anti-Semitism in Germany and Austria*. Harvard 1988
- Rouček, František–Sedláček, Jaromír: *Komentář k československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo na Slovensku a Podkarpatské Rusi. Díl I. (§§ 1-284)*. Reprint původního vydání. Praha 2002
- Schmitt, Carl: *Constitutional Theory*, Durham 2008
- Schoenberger, Christoph: *Hugo Preuss, in Jacobsen, Arthur – Schlink, Bernhard (eds.): Weimar: A Jurisprudence in Crisis*. London 2002
- Sládeček, Vladimír: *Obecné správní právo*. Praha 2009²
- Stackelberg, Roderick, *The Nazi Germany Sourcebook: An Anthology of Texts*. London 2002
- Stellner, František – Soběhart, Radek: *Velká deprese a výmarská republika. In: Loužek, Marek - Tajovský, Ladislav (eds.), Velká deprese. Sborník textů*. Praha 2004
- Stolleis, Michael: *A History of Public Law in Germany, 1914–1945*. Oxford 2004
- Šišková, Naděžda: *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. Praha 2008²

Tucker, Spencer – Roberts, Mary Priscilla: *World War I: Encyclopedia*. Santa Barbara 2005

Taylor, Alan John: *The Course of German History: A Survey of the Development of German History Since 1815*. New York 2001²

Wehler, Hans Ulrich: *The German Empire 1871–1918*. Oxford 1985

Weyr, František – Neubauer, Zdeněk: *Ústavní listina Československé republiky*. Praha 1931

Whitfield, Bob: *Germany 1848–1914*. Edinburgh 2000

16. Seznam příloh

Výsledky voleb do Reichstagu (období 1919 – 1933)

Výsledky prezidentských voleb (1919, 1925, 1932)

Přehled kabinetů Výmarské republiky (klíčová ministerstva)

Řeč hraběte Brockdorff-Ranzaua, 7. května 1919, Versailles

17. Seznam zkratk

BVP – Bayerische Volkspartei

DAP – Deutsche Arbeiterpartei

DDP – Deutsche Demokratische Partei

DNVP – Deutschnationale Volkspartei

DStP – Deutsche Staatspartei

DVP – Deutsche Volkspartei

KPD – Kommunistische Partei Deutschlands

NSDAP – Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei

OHL – Oberste Heeresleitung

SA – Sturmabteilungen der NSDAP

SPD – Sozialdemokratische Partei Deutschlands

SS – Schutzstaffel der NSDAP

USPD – Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands

Z – Zentrumspartei

18. Přílohy

Výsledky voleb do Reichstagu (období 1919 – 1933)

Pramen: Kolb, Eberhard: *The Weimar Republic*. New York 2004², s. 224-225.

	<i>National Assembly</i> 19.1.1919	<i>1st Reichstag</i> 6.6.1920	<i>2nd Reichstag</i> 4.5.1924	<i>3rd Reichstag</i> 7.12.1924
Oprávnění voliči (mil.)	36.766	35.949	38.375	38.987
Odevzdané hlasy (mil.)	30.524	28.463	29.709	30.704
Volební účast v %	83.0	79.2	77.4	78.8
Celkem křesel (a)	421 (423) (b)	459	472	493
DNVP	3.121 (10,3%) 44 (c)	4.249 (15,1%) 71	5.696 (19,5%) 95	6.206 (20,5%) 103
NSDAP	---	---	1.918 (6,5%) 32	0.907 (3,0%) 14
Wirtschaftspartei	0.275 (0,9%) 4	0.218 (0,8%) 4	0.694 (2,4%) 10	1.005 (3,3%) 17
Deutsch-Hannoversche Partei	0.077 (0,2%) 1	0.319 (1,1%) 5	0.320 (1,1%) 5	0.263 (0,9%) 4
Landbund	---	---	0.574 (2,0%) 10	0.499 (1,6%) 8
Deutsches Landvolk	---	---	---	---
Deutsche Bauernpartei	---	---	---	---
Christlich-sozialer Volksdienst	---	---	---	---
DVP	1.345 (4,4%) 19	3.919 (13,9%) 65	2.694 (9,2%) 45	3.049 (10,1%) 51
Zentrum	5.980 (19,7%) 91	3.845 (13,6%) 64	3.914 (13,4%) 65	4.119 (13,6%) 69
BVP	---	1.238 (4,4%) 21	0.946 (3,2%) 16	1.134 (3,7%) 19
DDP	5.641 (18,5%) 75	2.333 (8,3%) 39	1.655 (5,7%) 28	1.920 (6,3%) 32
SPD	11.509 (37,9%) 165	6.104 (21,7%) 102	6.009 (20,5%) 100	7.881 (26,0%) 131
USPD	2.317 (7,6%) 22	5.046 (17,9%) 84	0.235 (0,8%) ---	0.099 (0,3%) ---
KPD	---	0.589 (2,1%) 4	3.693 (12,6%) 62	2.709 (9,0%) 45
Jiné	0.131 (0,5%) 2	0.332 (1,1%) ---	0.930 (3,1%) 4 (d)	0.598 (2,0%) ---

Pozn.:

(a) Celkový počet poslanců říšského sněmu nebyl určen stálým číslem, ale měnil se v závislosti na volební účasti.

(b) U každé politické strany je uveden počet obdržných hlasů v milionech, procentuální vyjádření volebního výsledku a počet křesel, které držela v Reichstagu.

(c) Dva přidání poslanci (zvolení za SPD) byli zvoleni příslušníky Východní armády 2. února 1919.

(d) Deutschsoziale Partei.

<i>4th Reichstag</i> 20.5.1928	<i>5th Reichstag</i> 14.9.1930	<i>6th Reichstag</i> 31.7.1932	<i>7th Reichstag</i> 6.11.1932	<i>8th Reichstag</i> 5.3.1933
41.224	42.957	44.226	44.374	44.685
31.165	35.225	37.162	35.758	39.654
75.6	82.0	84.1	80.6	88.8
491	577	608	584	647
4.381 (14,2%) 73	2.458 (7,0%) 41	2.177 (5,9%) 37	2,959 (8,3%) 52	3.136 (8,0%) 52
0.810 (2,6%) 12	6.409 (18,3%) 107	13.745 (37,3%) 230	11.737 (33,1%) 196	17.277 (43,9%) 288
1.397 (4,5%) 23	1.362 (3,9%) 23	0.146 (0,4%) 2	0.110 (0,3%) 1	---
0.195 (0,6%) 3	0.144 (0,4%) 3	0.047 (0,1%) ---	0.064 (0,2%) 1	0.048 (0,1%) ---
0.199 (0,6%) 3	0.194 (0,6%) 3	0.097 (0,3%) 2	0.105 (0,3%) 2	0.084 (0,2%) 1
0.581 (1,9%) 10	1.108 (3,2%) 19	0.091 (0,2%) 1	0.046 (0,1%) ---	---
0.481 (1,6%) 8	0.339 (1,0%) 6	0.137 (0,4%) 2	0.149 (0,4%) 4	0.114 (0,3%) 2
---	0.870 (2,5%) 14	0.364 (1,0%) 3	0.403 (1,2%) 5	0.383 (1,0%) 4
2.679 (8,7%) 45	1.578 (4,5%) 30	0.436 (1,2%) 7	0.661 (1,9%) 11	0.432 (1,1%) 2
3.712 (12,1%) 62	4.127 (11,8%) 68	4.589 (12,5%) 75	4.230 (11,9%) 70	4.425 (11,2%) 74
0.945 (3,1%) 16	1.005 (3,0%) 19	1.192 (3,2%) 22	1.095 (3,1%) 20	1.074 (2,7%) 18
1.505 (4,9%) 25	1.322 (3,8%) 20	0.371 (1,0%) 4	0.336 (1,0%) 2	0.334 (0,9%) 5
9.153 (29,8%) 153	8.577 (24,5%) 143	7.959 (21,6%) 133	7.248 (20,4%) 121	7.181 (18,3%) 120
0.021 (0,1%) ---	---	---	---	---
3.264 (10,6%) 54	4.592 (13,1%) 77	5.283 (14,3%) 89	5.980 (16,9%) 100	4.848 (12,3%) 81
1.445 (5,5%) 4 (e)	0.804 (2,3%) 4 (f)	0.244 (0,7%) 1 (g)	0.299 (0,8%) ---	0.005 (---) ---

Pozn.:

(e) Sächsisches Landvolk 2, Volksrechtspartei 2.

(f) Konservative Volkspartei.

(g) Volksrechtspartei.

Výsledky prezidentských voleb (1919, 1925, 1932)

Pramen: Kolb, Eberhard: *The Weimar Republic*. New York 2004², s. 226-227.

1. Volby říšského prezidenta 1919

Prezidentské volby v roce 1919 se konaly na podkladě zákona z 10. února 1919, který upravoval dočasnou moc v Říši.³⁹⁸ Dle § 7 je prezident Říše volen národním shromážděním absolutní většinou hlasů. Jeho úřad trvá, dokud se jej neujme nová hlava státu, zvolená na základě budoucí říšské ústavy. 11. února 1919 zvolilo Národní shromáždění do funkce sociálního demokrata Friedricha Eberta (SPD). Z 379 odevzdaných hlasů bylo 277 pro Eberta, 49 pro hraběte von Posadowského (DNVP) a po jednom pro Scheidemanna (SPD) a Erzbergera (Centrum). 51 hlasů bylo neplatných.

Výmarská ústava následně v článku 41 zavedla přímou volbu hlavy státu. V přechodných ustanoveních článku 180 pak v podrobnostech doplňovala, že „dočasný“ prezident Ebert, pokračuje ve svém úřadu do té doby, než proběhne volba lidem. 24. října 1922 se pak Reichstag potřebnou dvou třetinovou většinou dohodl na novele článku 180, který nadále uváděl, že prezident zvolený Národním shromážděním zůstává ve funkci do 30. června 1925.

Po Ebertově smrti 28. února 1925 se funkce ujal ve smyslu zákona o zastupování říšského prezidenta z 10. března 1925 (RGBl. I. S. 17) předseda Říšského soudu Walter Simons.³⁹⁹ Mandát vykonával až do Hindenburgova nástupu 12. května 1925.

2. Volby říšského prezidenta 1925

	První kolo 29.5.1925	Druhé kolo 26.4.1925
Oprávnění voliči (v mil.)	39.23	39.41
Odevzdané hlasy (v mil.)	27.02	30.57
Účast v %	68.9	77.6
Platné hlasy (v mil.)	26.87	30.35
Hindenburg	---	14.66 48.3%
Jarres	10.42 38.8%	---
Held	1.01 3.7%	---
Ludendorff	0.29 1.1%	---
Braun	7.80 29%	---
Marx	3.89 14.5%	13.75 45.3%
Hellpach	1.57 5.8%	---
Thälmann	1.87 7.0%	1.93 6.4%

³⁹⁸ Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt vom 10. Februar 1919.

³⁹⁹ Gesetz über die Stellvertretung des Reichspräsidenten vom 10. März 1925.

3. Volby říšského prezidenta 1932

	První kolo 13.3.1932	Druhé kolo 10.4.1932
Oprávnění voliči (v mil.)	43.95	44.06
Odevzdané hlasy (v mil.)	37.89	36.77
Účast v %	86.2	83.5
Platné hlasy (v mil.)	37.65	36.49
<i>Duestenberg</i>	2.58 6.8%	---
<i>Hindenburg</i>	18.65 49.6%	19.36 53%
<i>Hitler</i>	11.34 30.1%	13.42 36.8%
<i>Thälmann</i>	4.98 13.2%	3.71 10.2%
<i>Winter</i>	0.11 0.3%	---

Prezidentské volby v letech 1925 a 1932 se konaly na základě článku 41 výmarské ústavy ve spojení se zákonem o volbě říšského prezidenta z 4. května 1920.⁴⁰⁰ Zvolen byl ten, kdo získal více než polovinu odevzdaných platných hlasů (absolutní majorita). Jestliže takového výsledku nedosáhl žádný kandidát, konalo se druhé kolo volby. Účast v něm nebyla vázána na kandidaturu v kole prvním. Zvolen byl uchazeč, který obdržel nejvíce hlasů, požadavek absolutní majority již stanoven nebyl.

⁴⁰⁰ Gesetz über die Wahl des Reichspräsidenten vom 4. Mai 1920.

Přehled kabinetů Výmarské republiky (klíčová ministerstva)

Pramen: Moravcová, Dagmar: Výmarská republika. Problémy demokracie v Německu 1918-1932. Praha 2006, s. 236-241.

<i>Období</i>	<i>Říšský kancléř</i>	<i>Koalice</i>	<i>Vicekancléř</i>	<i>Ministr zahraničí</i>	<i>Ministr vnitra</i>
10/11/18-28/12/18 RLP	Bez rezortů: SDP: Ebert, Scheidemann, Landsberg; USPD: Haase, Barth, Dittmann				
29/12/18-12/2/19 RLP	Bez rezortů: SDP: Ebert, Scheidemann, Landsberg, Wisell, Noske				
13/2/19-20/6/19	Scheidemann (SPD)	SPD-Z-DDP výmarská koalice	Schiffer, Dernburg (DDP)	Brockdorff- Rantzau (nestraník)	Preuss (DDP)
21/6/19-26/3/20	Bauer (SPD)	SPD-Z- (DDP: od 10/19)	Erzberger (Z)	H.Müller (SPD)	David (SPD)
27/3/20-20/6/20	H.Müller (SPD)	SDP-Z-DDP	Koch (DDP)	Köster (SPD)	Koch (DDP)
21/6/20-9/5/21	Fehrenbach (Z)	Z-DDP-DVP	Heinze (DVP)	Simons (nestraník)	Koch (DDP)
10/5/21-25/10/21	Wirth (Z)	SPD-Z-DDP	Bauer (SPD)	Rosen (nestraník)	Gradnauer (SPD)
26/10/21-21/11/22	Wirth (Z)	SPD-Z-DDP	Bauer (SPD)	Wirth (Z); Rathenau (DDP)	Köster (SPD)
22/11/22-12/8/23	Cuno (nestraník)	DVP-Z-DDP	---	Rosenberg (nestraník)	Oeser (DDP)
13/8/23-5/10/23	Stresemann (DVP)	SPD-Z-DDP-DVP velká koalice	Schmidt (SPD)	Stresemann (DVP)	Sollmann (SPD)
6/10/23-29/11/23	Stresemann (DVP)	SPD(do 3/11/23)- Z-DVP-DDD	---	Stresemann (DVP)	Sollmann (SPD)
30/11/23-2/6/24	Marx (Z)	Z-BVP-DVP- DDP	Jarres (DVP)	Stresemann (DVP)	Jarres (DVP)
3/6/24-14/1/25	Marx (Z)	Z-DVP-DDP	Jarres (DVP)	Stresemann (DVP)	Jarres (DVP)
15/1/25-19/1/26	Luther (nestraník)	Z-DDP-DVP- DNVP	---	Stresemann (DVP)	Schiele (DNVP)
20/1/26-16/5/26	Luther (nestraník)	Z-BVP-DVP- DDP	---	Stresemann (DVP)	Külz (DDP)
17/5/26-28/1/27	Marx (Z)	Z-BVP-DDP	---	Stresemann (DVP)	Külz (DDP)
29/1/27-28/6/28	Marx (Z)	Z-BVP-DVP- DNVP	Hergt (DNVP)	Stresemann (DVP)	Keudell (DNVP)
29/6/28-29/3/30	H.Müller (SPD)	SPD-Z-BVP- DDP-DVP	---	Stresemann (DVP); Curtius (DVP – od 4/10/29)	Severing (SPD)
30/3/30-8/10/31	Brüning (Z)	Prez. kabinet	Dietrich (DDP)	Curtius (DVP)	Wirth (Z)

9/10/31-31/5/32	Brüning (Z)	Prez. kabinet	Dietrich (DDP)	Brüning (Z)	Groener (nestraník)
1/6/32-2/12/32	Papen (nestraník)	Prez. kabinet	---	Neurath (nestraník)	Gayl (DNVP)
3/12/32-29/1/33	Schleicher (nestraník)	Prez. kabinet	---	Neurath (nestraník)	Bracht (nestraník)
30.1.1933	Hitler (NSDAP)	NDSAP-DNVP	Papen (nestraník)	Neurath (nestraník)	Frick (NSDAP)

Řeč hraběte Brockdorff–Rantzaua, 7. května 1919, Versailles

Pramen: Kaes, Anton – Jay, Martin – Dimendberg, Edward (eds.): *The Weimar Republic Sourcebook*. Los Angeles 1999, s. 9-11.

Pánové, neděláme si jakékoli iluze o rozsahu naší porážky a stupni naší bezmocnosti. Jsme si vědomi, že síla německé armády je zlomena. Známe sílu nenávisti, která se vůči nám zvedla a slyšíme vášnivý požadavek vítězů, abychom jako poražení byli povinováni k platbám a jako viní byli ztrestáni.

Jsme tlačeni k uznání naší jediné viny na rozpoutání války. Takové přiznání z mých úst je však lží. Nezříkáme se zodpovědnosti za tuto válku (...) Postoj bývalé německé vlády na mírové konferenci v Haagu, její jednání a pochybení v tragických dvanácti červencových dnech mohly přispět k válečné katastrofě, avšak třeba důrazně odmítnout, že německý lid, přesvědčovaný o obranné válce, může být spravedlivě jako jediný zatížen břemenem viny na této válce.

(...) V posledních 50 letech otravoval mezinárodní situaci bez přestání imperialismus všech evropských států. Politika odplaty, expanze a lhostejnosti k právům národů na sebeurčení přispěla k nemoci kontinentu a válce. Ruská mobilizace znemožnila státníkům nápravu tohoto nezdravého stavu a vrhla konečné rozhodnutí do rukou vojenské síly.

(...) Jsme připraveni přiznat nespravedlivé skutky, které se staly. Nepřišli jsme sem, abychom zmenšovali odpovědnost mužů, kteří vedli válku v rovině ekonomické a politické či popírali porušování mezinárodního práva. Opakujeme deklaraci přijatou říšským sněmem na počátku války, která hovoří o křivdách učiněných Belgi a naší povinnosti k náhradě. Avšak ve způsobu vedení války nebylo Německo jediné, kdo chyboval. (...) Zločiny spáchané ve válce nemohou být omluveny, ale nelze opomíjet, že jsou páčány v boji za vítězství, kdy se myslí jen na zachování národní existence (...) Míra viny těch, kteří se účastnili na válce, může být stanovena jen nezaujatým vyšetřováním neutrální komise, před níž bude dovoleno promluvit aktérům událostí a již budou otevřeny veškeré archivy. Právě takový způsob vyšetření věci poptváme.

Na této konferenci, kde čelíme bez našich spojenců sami mnoha oponentům, nejsme i tak bez ochrany. Vy sami jste nám přinesli spojení. Ve dnech mezi pátým říjnem a pátým listopadem roku 1918 přísahali Spojenci a přidružené vlády, že odmítají mír zneuctění a usilují o spravedlivé uspořádání. Pátého října navrhla německá vláda, aby základem míru byly principy uvedené v bodech amerického prezidenta Wilsona, tak jak byly dále vyjasněny 5. listopadu státním sekretářem panem Lansingem. Tyto principy se tak staly (dle našeho mínění) závazné pro Vás, stejně jako pro Německo a jeho bývalé spojení.

Resume

This diploma paper describes constitutional development on the territory of 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 became head of state (president) 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.