

NÁRODNÍ A DEMOKRATICKÁ REVOLUCE V ROCE 1918 A RECEPCE PRÁVNÍHO ŘÁDU

KAREL SCHELLE

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Prvním zákonem nového československého státu se stal narychlo připravený zákon běžně nazývaný „recepční norma," schválený dne 28. října 1918 na schůzi pléna Národního výboru v Praze a později v částečně pozměněné verzi publikovaný ve Sbírce zákonů a nařízení pod číslem 11. Příprava tohoto zákona, stejně jako celý průběh převratu, byly záležitostí několika předchozích dnů, někdy i hodin, velmi úzké skupiny českých politiků. Proto v noci z 27. na 28. října 1918 A. Rašín narychlo připravil text prvního zákona státu, s nímž se česká veřejnost měla možnost seznámit příštího dne z denního tisku a plakátů. Podle tohoto zákona „veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti" a v návaznosti na to bylo stanoveno, že „veškeré úřady samosprávné, státní i obecní jsou podřízeny Národnímu výboru a prozatím úřadují a jednají dle dosavadních platných zákonů a nařízení".

Key words in original language

vznik ČRS, recepční norma, převzetí právního řádu.

Abstract

The first statute of the new Czechoslovak state became the one prepared in haste, which is usually called “the reception norm”, being endorsed on 28th October 1918 during a meeting of general assembly of the National Committee in Prague. This statute has been later published in a partially changed version in the Collection of Statutes and Regulations under the number 11. This statute, like the whole course of the coup d'état, was being prepared during some previous days, sometimes even hours, by a very small group of Czech politicians. That is why Alois Rašín at night between 27th and 28th October 1918 quickly prepared the text of the first statute of the state, which the Czech public could get familiar with on the next day from newspapers and posters. According to this statute “the entire municipal and imperial statutes and regulations are valid so far” and consequently it was stated, that “the entire municipal, state and local offices are subordinated to the National Committee and they work and act according to the hitherto valid statutes and regulations so far”.

Key words

Origins of Czechoslovakia, reception norm, reception of legal order.

Přestože již na začátku roku 1918 bylo zřejmé, jakým směrem se budou vyvíjet válečné události a jaký politický osud bude možné Rakousko-Uhersku předvídat, přípravy na vznik samostatného československého státu neprobíhaly tak intenzívně, jak by se dalo

očekávat. Přibližně od dubna 1918 se začal připravovat politický a hospodářský program, který měl být v novém československém státě realizován. Za tím účelem byl vytvořen přípravný výbor, jehož členy se stali mimo jiné K. Kramář, J. Preiss, A. Rašín, J. Scheiner, F. Pantůček a další. Podle neurčitých a někdy dosti rozporných zpráv jejich práce byla v hrubých rysech ukončena někdy v září 1918 a vyústila ve vypracování dvou osnov zákonů. Prvou byl návrh hospodářského zákona z pera J. Preisse, jenž měl být hlavním podkladem k zabezpečení samostatného hospodářství a samostatné měny. Druhou připravovanou právní normou, jejímž autorem byl F. Pantůček, pozdější předseda Nejvyššího správního soudu, byl tzv. politický zákon neboli zákon „o prozatímní vládě říše české“, jenž v rozsahu 29 článků měl tvořit provizorní ústavní listinu.¹

Návrh ústavy definoval název budoucího státu jako „Říše česká“. Neprohlašoval stát za republiku ani monarchii, nýbrž v čl. 3 přímo odkazoval na to, že státní forma bude teprve určena Národním shromážděním a Československou národní radou v Paříži.

Politický zákon stanovil, že státní svrchovanost v České říši bude vykonávat český národ. Zastupitelská demokracie měla být zajištěna prostřednictvím Národního shromáždění jako zákonodárného orgánu. Národní shromáždění mělo být vytvořeno rozšířením stávajícího Národního výboru o další členy na základě paritního zastoupení jednotlivých politických stran. Dalším nejvyšším státním orgánem by byl prozatímní státní prezident jako hlava České říše. Z tohoto faktu lze odvodit, že ústava přece jen počítala s tím, že náš stát bude republikou. Prozatímní státní prezident měl být jmenován Národním výborem a Československou národní radou. Kromě funkce prezidenta předpokládal návrh ústavy též funkce náměstků prezidenta (v počtu dvou, ev. čtyř), kteří by měli zastupovat prezidenta a tvořili by jeho poradní orgán. Náměstky prezidenta mělo oprávnění volit Národní shromáždění na základě principu absolutní většiny hlasů.

Návrh ústavy poněkud nejasně definoval postavení výkonné moci, neboť její provádění příslušelo prozatímnímu státnímu prezidentovi prostřednictvím státní vlády. Oprávnění obou orgánů (prezidenta a vlády) ve sféře výkonu vládní moci a jejich vzájemné vztahy nebyly blíže specifikovány. Vládu jako kolegiální orgán měli tvořit ministerský předseda a dvanáct ministrů: 1. pro záležitosti zahraniční, 2. vnitra, 3. vyučování a věci duchovní, 4. spravedlnosti, 5. financí, 6. války, 7. orby, 8. obchodu, 9. dopravnictví, 10. veřejných prací, 11. sociální péče, 12. zdravotnictví a tělesné výchovy.

Politický zákon zakotvoval i existenci instituce tzv. státních tajemníků (zástupců ministrů), kteří měli oprávnění účastnit se ministerské rady s poradním hlasem ve svém oboru.

¹ Texty obou návrhů byly později publikovány v časopise Obzor národohospodářský, roč. 31, 1926, s. ln.

Zákonodárná pravomoc měla být zajímavým způsobem rozdělena mezi prozatímního státního prezidenta, Národní shromáždění a zákonodárnou komisi. Mechanismus vzájemných vztahů mezi těmito orgány a způsob přijímání zákonů měl vypadat následovně: Národní shromáždění by rozhodlo o tom jaké záležitosti nebo poměry mají být předmětem zákonné úpravy a uložilo by vládě vypracovat zákonnou předlohu, eventuálně by rozhodlo o připuštění vládou vypracované předlohy k dalšímu projednávání. Poté by byla dána příslušnost zákonodárné komisi zkoumat předlohy zákonů po stránce věcné, odborné a formální. K projednání zákona by bylo třeba nadpolovičního souhlasu členů zákonodárné komise. Odmítla-li zákonodárná komise dát svůj souhlas, postoupila by návrh prezidentovi s uvedením důvodu nesouhlasu. Ten by o tom poté vyrozuměl Národní shromáždění, které mohlo vrátit odmítnutou předlohu zpět zákonodárné komisi jestliže neuznalo důvody odmítnutí za podstatné. Zákonodárná komise by pak nesměla podruhé odeprít svůj souhlas. Zákony ve znění schváleném zákonodárnou komisí by předložila vláda k potvrzení a vyhlášení prezidentovi. Vláda ovšem by mohla zákon postoupit i Národnímu shromáždění, měla-li za to, že se schválená norma odchyluje od původního zadání Národního shromáždění. To by bylo poté oprávněno zákon schválit nebo odmítnout. V případě odmítnutí by se zákon vracel zpět do zákonodárné komise k úpravě. Na závěr zákonodárného procesu schválené zákony potvrzoval a vylašoval prezident. Ke své platnosti ještě každý zákon vyžadoval kontrasignaci předsedy zákonodárné komise a příslušného člena vlády. Právě popsaný legislativní mechanismus znamenal účast dvou zákonodárných sborů a prezidenta při tvorbě a schvalování zákonů. Lze říci, že Politický zákon vlastně zaváděl specifický "dvoukomorový" parlament, kde funkci dolní komory svým způsobem zastávala zákonodárná komise a funkci horní komory Národní shromáždění, přičemž prezidentovi by zřejmě náleželo právo veta. Celý proces schvalování zákonů by byl poměrně složitý a představoval by poněkud atypickou a zvláštní formu parlamentní demokracie.

Pro výkon soudní moci návrh předvídal recepci rakouské a uherské organizace soudnictví ve stavu platném k 25. červenci 1914. Politický zákon výslovně stanovil platnost dosavadních právních předpisů pro složení, obvody a příslušnost většiny soudů. Nově měly být zřízeny pouze nejvyšší soudní orgány: Nejvyšší a kasační soud a Nejvyšší správní soud. Návrh ústavy však nepočítal s existencí Ústavního soudu. Základní princip fungování soudnictví – nezávislost – by byl ústavou jednoznačně zaručen a garantován. Rozsudky všech soudů měly být vydávány a vylašovány jménem svrchovanosti České říše neboť státní forma nového státu ještě nebyla jednoznačně a definitivně určena.

Návrh ústavy se pochopitelně nemohl vyhnout ani otázce platnosti dosavadního právního řádu na území nového samostatného českého státu. Tuto otázku řešil metodou recepce právních norem, tedy převzatím dosavadního rakouského a uherského právního řádu. V čl. 21 návrhu bylo stanoveno, že se uznává platnost všech zákonných ustanovení, jež byla dne 25. července 1914 v Čechách, na Moravě a

na Slovensku v platnosti, ”pokud nebylo v předpisech tohoto zákona a zákonů k jeho provedení vydaných ničeho jiného nařízeno, nebo pokud nešlo o předpisy, které odpadnutím subjektu na něhož se vztahovaly, pozbyly platnosti”. Naproti tomu z předpisů vydaných od 26. července 1914 až do vyhlášení samostatnosti by ztratily platnost všechny ty zákony, které byly vydány jen na dobu války.

Státní území budoucího státu bylo vymezeno jako obvod dosavadního království českého, markrabství moravského, vévodství slezského a slovenské stolice v Uhrách. Návrh ústavy tedy zakotvoval připojení Slovenska k českým zemím. Dále ústavou by byla převzata nejen organizace soudnictví, ale i soustava politických, finančních, školských a ostatních správních orgánů. Na rozdíl od toho však ústava měla sama rozpustit všechny dosavadní samosprávné orgány, tj. zemské sněmy a zemské výbory, obecní vývory, okresní zastupitelstva a reprezentace statutárních měst. Za úřední jazyk by byl prohlášen český jazyk, ale připuštěno by bylo i užívání jazyka národnostních menšin v úředním styku. Ústava by řešila i převzetí státních zaměstnanců a majetkových a finančních závazků a národností státu.

I když některé její části návrhu Politického zákona byly převzaty do tzv. recepční normy, případně se staly předlohou při tvorbě prozatímní, ale i definitivní československé ústavy, její osnova nebyla na takové úrovni, aby mohla být po převratu okamžitě použita v zákonodárství Národního výboru.

Prvním zákonem československého státu se tedy nestala ani jedna z uvedených předloh, ale narychlo připravený zákon běžně nazývaný „recepční norma”, schválený dne 28. října 1918 na schůzi pléna Národního výboru v Praze a později v částečně pozměněné verzi publikovaný ve Sbírce zákonů a nařízení pod číslem 11. Příprava tohoto zákona, stejně jako celý průběh převratu, byly nakonec záležitostí několika předchozích dnů, někdy i hodin, velmi úzké skupiny českých politiků, kteří zdaleka nepočítali s tak brzkým zhroutilím Rakousko-Uherska v souladu s vojensko-politickou koncepcí Dohody, vycházející z toho, že k definitivnímu vítězství nad Ústředními mocnostmi dojde až na jaře 1919. Vzhledem k tomu, že tedy rozpad Rakousko-Uherska představitelé Národního výboru začali tušit až na poslední chvíli, převzetí moci muselo být narychlo improvizováno. Proto až 14. října 1918 v den generální stávkové sešla porada několika významných politiků v čele s A. Rašínem a J. Preissem (dále se porady zúčastnili B. Franta, V. Pospíšil, P. Šámal, J. Scheiner, F. Sís a F. Pantůček).² Zde bylo shledáno, že připravované zákonné předlohy jsou zcela nedostatečné.

² Pantůček, F.: Příprava státního převratu ve směru zákonodárství a správy, Národní listy z 28. října 1919; Franta, B.: Vzpomínka, Národní listy z 28. října 1919; Rašín, A.: Převrat z 28. října 1918, Národní listy z 28. října 1919; Hoch, K.: Alois Rašín, jeho život, dílo a daba, Praha 1933, s. 30n.; Rošický, J.: Rakouský orel padá, Praha 1933, s. 30n.; Opočenský, J.: Kritické poznámky o 28. říjnu, Praha 1926, s. 19.

Proto v noci z 27. na 28. října 1918 A. Rašín narychlo připravil text prvního zákona státu, s nímž se česká veřejnost měla možnost seznámit příštího dne z denního tisku a plakátů. Podle tohoto zákona „veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti“ a v návaznosti na to bylo stanoveno, že „veškeré úřady samosprávné, státní i obecní jsou podřízeny Národnímu výboru a prozatím úřadují a jednají dle dosavadních platných zákonů a nařízení“.

Recepčním zákonem došlo tedy k převzetí rakouského a uherského právního řádu a rakouské a uherské veřejné správy. S hodnocením tohoto zákona přišel brzy sám jeho autor A. Rašín, když napsal, že „základním tímto zákonem mělo být zamezeno, aby nenastal bezprávní stav, aby se celá státní správa nezastavila a aby se 29. října pracovalo dále, jako by revoluce vůbec nebylo“.³

Se zdůvodněním přišli i právní teoretici, kteří popírali právní kontinuitu zdůrazňováním teorie o rozdílu tzv. materiálně právní a formálně právní kontinuitou. Proto například F. Weyr mohl později tvrdit, že „ani z hlediska juristického nelze v československém státě spatřovat nějakého -pokračovatele- bývalé rakouské monarchie, poněvadž není mezi právním stavem před převratem (28. 10. 1918) a po něm žádné právní kontinuity“.⁴ Weyrovo zdůvodnění však asi není možné nekriticky přijmout. Snaha o kontinuitu v oblasti práva a správního systému zde bezesporu byla.⁵ Co vedlo politické představitele k těmto krokům, vysvětluje mimo jiné i publicista Ferdinand Peroutka, konstatující, že „lze si snadno domyslet, proč demokratičtí zákonodárci neodvrhli netrpělivě všechno toto rakouské dědictví: kritická doba výbojných davových hnutí, snadno bouřlivě se přenášející na ulici, sociální radikalismus velké části dělnictva nikterak se netajícího tím, že je odhodláno v příhodné době užít také násilí, celá nejistota převratového času vzala jim k tomu chuť. Neváhali také vybavit úřady dostatečnými prostředky pro případ, že by demokracie sama v sobě nenalezla dosti kázně...“.⁶

Předmětem odborných diskusí byla i povaha tohoto zákona. Vycházelo se m.j. z toho, že jeho vydáním u nás začalo tzv. první

³ Národní shromáždění republiky Československé v prvním desetiletí, Praha 1928, s. 9; Rašín, L.: Paměti dra Aloise Rašína, Praha 1929, s. 216.

⁴ Weyr, Fr.: Sukcesorství československého státu a recepční zákon č 11 z r. 1918, Časopis pro právní a státní vědu, 21, 1938, s. 2. Dále k tomu např. Weyr, Fr.: Soustava československého práva státního, Praha 1921, s. 51n.; Rašín, L.: Vznik a uznání Československého státu, Praha 1926, s. 217n. S tím srov. Stieber, M.: Právní kontinuita po převratě, Naše právo a stát, 1928.

⁵ K tomu srov. především kritický příspěvek Knappa, V.: Dvě cesty československého práva: kontinuita a diskontinuita (1918, 1945), Právník, 118, 1979, s. 270n.

⁶ Peroutka, F.: Budování státu, sv. I., Praha 1933, s. 124.

ústavní provizorium. Samotný autor A. Rašín tento zákon považoval za deklaratorní akt.⁷ Později však někteří odborníci ho považovali za akt konstitutivní.⁸ V socialistických publikacích se autoři tomuto hodnocení většinou vyhnuli, kostatujíc, že "zákon konstatoval vznik samostatného československého státu".⁹

Vzhledem k značně odlišnému právnímu a správnímu vývoji v českých zemích a na Slovensku, zejména po rakousko-uherském vyrovnání, byly recepčním zákonem tedy převzaty dva zcela jiné právní a správní systémy. V nově vzniklém státě se tak hned od počátku vytvořil stav, kdy vedle sebe začaly fungovat dva podstatně odlišné právní řády, tedy tzv. právní dualismus. I když autoři recepčního zákona slibovali, že se bude jednat o stav přechodný, jak další dvacetiletý vývoj ukázal, zejména v oblasti právního řádu, k unifikaci na celém území československého státu nedošlo a z provizoria se tak stal trvalý stav.

Pochopitelně obsahově mohly být státem využívány jen ty právní normy, které byly v souladu s charakterem nového státu. Obsah některých norem byl totiž z hlediska nové společenské a politické situace zcela neproveditelný. Takové normy nebylo možné však ihned nahrazovat novými a proto bývá československý právní řád této doby nazýván mezerovitým.¹⁰

Literature:

- Franta, B.: Vzpomínka, Národní listy z 28. října 1919
- Hoch, K.: Alois Rašín, jeho život, dílo a doba, Praha 1933
- Knapp, V.: Dvě cesty československého práva: kontinuita a diskontinuita (1918, 1945), Právník, 118, 1979, s. 270n
- Kroupa, J. – Schelle, K.: Historie a současnost českého a československého konstitucionalismu, Brno 1993
- Opočenský, J.: Kritické poznámky o 28. říjnu, Praha 1926
- Pantůček, F.: Příprava státního převratu ve směru zákonodárství a správy, Národní listy z 28. října 1919
- Peška, P.: Úvod do ústavního práva, Praha 1994
- Peroutka, F.: Budování státu, sv. I., Praha 1933

⁷ Weyr, F.: Československé právo ústavní, Praha 1937, s. 84.

⁸ Např. Peška, P.: Úvod do ústavního práva, Praha 1994, s. 59; Zimek, J.: Ústavní vývoj českého státu, Brno 1996, s. 26; Kroupa, J. – Schelle, K.: Historie a současnost českého a československého konstitucionalismu, Brno 1993, s. 5.

⁹ Např. Zdobinský, S.: Státní právo ČSSR, Praha 1985, s. 48.

¹⁰ Weyr, F.: Soustava československého práva státního, Praha 1924, s. 59.

- Rašín, A.: Přebvat z 28. října 1918, Národní listy z 28. října 1919
- Rašín, L.: Vznik a uznání Československého státu, Praha 1926,
- Rašín, L.: Paměti dra Aloise Rašína, Praha 1929
- Rošický, J.: Rakouský orel padá, Praha 1933
- Stieber, M.: Právní kontinuita po převratě, Naše právo a stát, 1928
- Weyr, F.: Československé právo ústavní, Praha 1937
- Weyr, F.: Soustava československého práva státního, Praha 1924
- Weyr, F.: Sukcesorství československého státu a recepční zákon č. 11 z r. 1918, Časopis pro právní a státní vědu, 21, 1938, s. 2
- Zdobinský, S.: Státní právo ČSSR, Praha 1985
- Zimek, J.: Ústavní vývoj českého státu, Brno 1996

Contact – email

karel.schelle@schelle.cz