

## Prozatímní ústava a její proměny

JUDr. Jan Kněžínek, Ph.D.

### Úvod

V současné době si připomínáme výročí 100 let od vzniku samostatného československého státu. V této souvislosti se sluší připomenout si jeden významný právní dokument, který bývá někdy poněkud opomíjen. Je jím první ústava samostatného Československa. Souvisí to i s tím, že 28. října 1918 nevznikla Československá republika, ale československý stát, který se republikou stal až v listopadu 1918.

Za první ústavu samostatného Československa se někdy označuje Ústavní listina z roku 1920,<sup>1</sup> to však není zcela přesné. Ústavní listina byla bezesporu první plnohodnotnou československou ústavou. Přinejmenším jedna československá ústava, nebudeme-li za první československou ústavu považovat již samotný recepční zákon ze dne 28. října 1918,<sup>2</sup> předcházela, a sice ústava prozatímní. Ta regulovala ústavní základy nově vzniklého československého státu po více než jeden rok.<sup>3</sup>

Prozatímní ústava byla přijata 13. listopadu 1918, tedy pouhých 16 dnů poté, co „*samostatný stát československý vstoupil v život*“.<sup>4</sup> Uvědomit si tuto skutečnost je důležité pro dokreslení dobových okolností přijímání prozatímní ústavy, které byly jistě provázeny mnoha zmatky<sup>5</sup> a také úvahami nad budoucím fungováním nově vzniklého státu. Prozatímní ústava byla přijata Národním výborem československým, tedy orgánem, který byl ustaven ze zástupců českých politických stran na základě výsledků posledních voleb do Říšské rady z roku 1911 (tzv. Švehlův klíč),<sup>6</sup> který měl 38 členů a který byl již 28. října 1918 recepčním zákonem prohlášen za vykonavatele státní svrchovanosti.<sup>7</sup> K přijetí prozatímní ústavy došlo na poslední schůzi Národního výboru. Zákon o prozatímní ústavě byl

<sup>1</sup> Např. Mlsna, P. – Šlehofer, L. – Urban, D.: *Cesty české ústavnosti. K 90. výročí přijetí první československé ústavy*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2010.

<sup>2</sup> Zákon č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého. Tento tzv. recepční zákon byl aktem ústavodárným, neboť položil právní základy pro vznik nového státu – viz Rašín, A.: *Vznik a uznání čl. státu*. Praha: Pražská akciová tiskárna, 1926, s. 217; Weyr, F.: *Soustava československého státního práva*. Brno: Barvič & Novotný, 1921, s. 52 an. Normativisté v čele s Františkem Weyrem považovali recepční zákon za normativní ohnisko veškerého pozdějšího československého práva, byť událostí 28. října 1918 a vznik samostatného Československa představují pro právní řád spíše faktickou okolnost. Viz Dnistrjanský, S.: *Právní vznik československého státu*. Právník (1929), s. 353–356. Komplexně k významu 28. října 1918 např. viz Rašín, A.: cit. dílo, s. 199 an.

<sup>3</sup> Rovněž někteří prvorepublikoví autoři věnují ústavnímu vývoji Československa před Ústavní listinou, zejména pak samotné prozatímní ústavě, velmi málo pozornosti – např. Vavřínek, F.: *Základy práva ústavního*. VII. vydání. Praha: Všehrad, 1933.

<sup>4</sup> Preambule zákona č. 11/1918 Sb. z. a n.

<sup>5</sup> Pro dokreslení, byť nejde přímo o stať vztahující se k prozatímní ústavě, viz Hora, V.: *Poznámky k zákonům ze dne 2. listopadu 1918, č. 3 až 5 sb. z. a nař. českoslov. státu*. Právník XII (1918), s. 389–398.

<sup>6</sup> Malý, K. a kol.: *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. vydání. Praha: Linde, 2003, s. 326. Konkrétně vznikl Národní výbor volbami výkonnými výbory jednotlivých politických stran, jichž se Švehlův klíč týkal – viz Weyr, F.: *Soustava československého státního práva*. Brno: Barvič & Novotný, 1921, s. 56.

<sup>7</sup> Čl. 1 zákona č. 11/1918 Sb. z. a n.

vyhlášen pod č. 37/1918 Sb. z. a n. dne 14. listopadu 1918 a téhož dne také nabyla prozatímní ústava účinnosti.

Prozatímní ústava nezůstala svému názvu nic dlužna, když je poměrně stručným dokumentem zjevně koncipovaným jen na přechodnou dobu. Nenajdeme v ní žádnou preambuli, obsahuje pouhých 21 stručných paragrafů a zahrnuje v zásadě pouze tu nejnужnější úpravu o Národním shromáždění (§ 1 až 6), o presidentu republiky (§ 7 až 12), o vyhlásování rozsudků (§ 13) a o moci výkonné a nařizovací (§ 14 až 20). Poslední § 21 pak upravuje už pouze účinnost prozatímní ústavy. Prozatímní ústava tedy nezahrnovala ani ustanovení o právech a svobodách, tato otázka byla – rovněž prozatímně – vyřešena již recepčním zákonem, který se v souladu s principem materiální právní kontinuity vztahoval např. i na rakouský základní zákon o všeobecných právech státních občanů z roku 1867 tvořící součást Prosinčové ústavy.<sup>8</sup>

Prozatímní ústava byla během své platnosti dvakrát novelizována. Stalo se tak jednak zákonem č. 138/1919 Sb. z. a n.,<sup>9</sup> který přinesl pouze jednu změnu prozatímní ústavy, a to zvýšení počtu členů Národního výboru, respektive z něj vzniklého Národního shromáždění z 256 na 270 členů, a jednak zákonem č. 271/1919 Sb. z. a n. (tzv. květnová novela),<sup>10</sup> který do podoby prozatímní ústavy zasáhl o poznání významněji a který v podstatě předznamenal další vývoj ústavních pravomocí prezidenta republiky a jeho vztahu k vládě, čímž se nepřímo modifikoval i vztah Národního shromáždění k orgánům výkonné moci.<sup>11</sup>

Koncept prozatímní ústavy byl s ohledem na dobu jejího vzniku logický. Bylo nutné urychleně přijmout pravidla pro fungování nově vznikajícího státu a vytvořit předpoklady pro vznik a fungování jeho vrcholných orgánů, neboť recipovaná pravidla z doby monarchie v tomto ohledu použitelnou úpravu neposkytovala. Současně nebyl dán dostatečný časový prostor pro přípravu standardní ústavy. Důvodem pro přijetí pouze prozatímní ústavy naopak nebylo vytvoření zvláštního tělesa pro přijetí nové ústavy, jakéhosi ústavodárného shromáždění, vzešlého ze svobodných voleb v podmínkách nově vzniklého Československa, neboť Ústavní listina byla přijata ještě Národním shromážděním sestaveným na základě výsledků posledních voleb do Říšské rady z roku 1911, tj. podle Švehlova klíče.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> K jeho zrušení došlo na základě čl. IX zákona č. 121/1920 Sb. z. a n., podle kterého dnem nabytí účinnosti Ústavní listiny pozbyly platnosti všechna ustanovení, která odporují této ústavní listině a republikánské formě státu, dále všechny dřívější ústavní zákony, i když by jednotlivá jejich ustanovení nebyla v přímém rozporu s ústavními zákony Československé republiky.

<sup>9</sup> Zákon č. 138/1919 Sb. z. a n. vzešel z poslaneckého návrhu novely prozatímní ústavy, který byl předložen jako tisk č. 41 dne 18. listopadu 1918.

<sup>10</sup> Zákon č. 271/1919 Sb. z. a n. vznikl sloučením a úpravami dvou návrhů na novelu prozatímní ústavy, poslaneckého návrhu ze dne 26. března 1919 (tisk č. 704) a vládního návrhu ze dne 7. dubna 1919 (tisk č. 810). Výsledné znění přijatého zákona bylo kompromisem navrženým ústavním výborem Národního shromáždění (tisk č. 976 a jemu předcházející tisk č. 856).

<sup>11</sup> Samotná prozatímní ústava neznala pojem „ústavní zákon“ ve formálním smyslu, byť pro přijímání některých zákonů stanovila požadavek odlišné, kvalifikované většiny. František Weyr v této souvislosti považoval za ústavní zákony v pouze zákon, který v materiálním smyslu měnil prozatímní ústavu – viz Weyr, F.: *Soustava Československého práva státního*. Brno: Barvič & Novotný, 1921, s. 70–71.

<sup>12</sup> První volby do Národního shromáždění se uskutečnily až 18. dubna 1920. tedy již v době účinnosti Ústavní listiny 1920. Skutečnost, že se nové volby uskuteční až po přijetí konečné ústavy, ostatně předpokládal

## 1. Forma státu a forma vlády v prozatímní ústavě

Jestliže recepční zákon stanovil, že státní forma československého státu bude teprve určena, a to (tehdy ještě neexistujícím) Národním shromážděním ve srozumění s československou Národní radou v Paříži,<sup>13</sup> prozatímní ústava již v tomto směru šla výrazně dál. Nikde v ní sice nebylo výslovně stanoveno, že nově vzniklé Československo je republikou, ani nebyl stanoven oficiální název státu jako Československé republiky, a to ani po žádné z novel prozatímní ústavy, přesto však byla volba republikánské formy nového československého státu z prozatímní ústavy zřejmá. Bylo tomu tak nejenom díky ustanovením o „presidentu republiky“, který by jako hlava státu stěžejí mohl figurovat při jiné než republikánské formě státu, a také díky ustanovení o vyhlášení rozsudků a nálezů soudů „jménem republiky“.<sup>14</sup> Lze tedy konstatovat, že právě přijetím prozatímní ústavy se československý stát stal republikou,<sup>15</sup> třebaže tato forma státu byla prozatímní ústavou vyjádřena pouze nesměle a třebaže to neodpovídalo ustanovení recepčního zákona o pozdějším způsobu určení formy státu.<sup>16</sup> Z dobových dokumentů je však přihlášení se k republikánské formě zcela jednoznačné.<sup>17</sup> Stále lze nicméně usuzovat, že republikánská forma státu byla pouze prozatímní, a to do doby, než bude přijata plnohodnotná československá ústava.<sup>18</sup>

Pokud jde o formu vlády, je třeba konstatovat, že prozatímní ústava ve své původní podobě přinášela výrazné vychýlení dělby moci ve prospěch parlamentu, tedy Národního shromáždění. Národní shromáždění volilo nejenom prezidenta republiky, nýbrž i předsedu vlády a jednotlivé členy vlády a vládu jako celek mohlo také v nepříliš složitě proceduře kdykoliv odvolat. Lze tedy říci, že

---

ústavodárce již v ústavě prozatímní, jak je to patrné z ustanovení jejího § 4, podle kterého Národnímu shromáždění náležela „*pravomoc dozorčí nad mocí výkonnou až do doby, kdy dle ústavy konečné sejde se a ustaví sněmovna vyšší z voleb*“.

<sup>13</sup> Čl. 1 zákona č. 11/1918 Sb. z. a n.

<sup>14</sup> § 13 prozatímní ústavy.

<sup>15</sup> Shodně Bárta, J.: Prezident republiky a jeho pravomoci v ústavním systému. Právník č. 2 (2007), s. 135–152.

<sup>16</sup> V této souvislosti není bez zajímavosti, že nikoliv o Československé republice, nýbrž o „státu československém“ se pojednává také v mírových smlouvách, které garantovaly existenci Československa a jeho hranice v mezinárodněprávní rovině, tedy především ve Versaillské mírové smlouvě mezi mocnostmi spojenými i sdruženými a Německem z 28. června 1919 (vyhlášená pod č. 217/1921 Sb. z. a n.), v Saint-Germainské mírové smlouvě mezi mocnostmi spojenými i sdruženými a Rakouskem z 10. září 1919 (vyhlášená pod č. 507/1921 Sb. z. a n.) a v Trianonské mírové smlouvě mezi mocnostmi spojenými i sdruženými a Maďarskem z 4. června 1920 (vyhlášená pod č. 102/1922 Sb. z. a n.). Zde je to však pochopitelné, neboť garance měla požívat existence Československa jako státu, tedy subjektu mezinárodního práva, bez ohledu na formu státu či jeho vnitřní státoprávní uspořádání. Smlouva mezi čelnými mocnostmi spojenými i sdruženými a Československem, podepsaná v Saint-Germain-en-Laye dne 10. září 1919, byla vyhlášena pod č. 508/1921 Sb. z. a n. K obsahu mírových smluv viz Kallab, J.: O smlouvách mírových. Brno: Ústřední spolek učitelů na Moravě a ve Slezsku, 1920.

<sup>17</sup> Lze odkázat na stenografické záznamy 1. schůze Národního shromáždění dne 14. listopadu 1918, respektive odcitovat slova Karla Kramáře na této schůzi: „*A my svobodní a volní prohlašujeme, že náš stát československý jest svobodnou československou republikou. (Výborně! Sláva!) Hlučný potlesk.) A abychom doplnili všechno to, pak prosím Vás, abyste prvním presidentem Československé republiky zvolili Tomáše Masaryka. (Výborně! Sláva! Potlesk) Prohlašuji tedy profesora dra. Tomáše G. Masaryka jednohlasně zvoleným presidentem Československé republiky.*“ Citováno podle digitálního parlamentního repozitáře – [www.psp.cz](http://www.psp.cz).

<sup>18</sup> Srov. § 7 prozatímní ústavy: Úřad prezidenta trvá až do doby, kdy dle ústavy konečné nová hlava státu bude zvolena.

prvotní forma vlády v Československu byla ve znamení vlády parlamentu. Tento nepříliš obvyklý model pochopitelně přispěl také k nepříliš vyváženému poměru mezi pravomocemi ústavních orgánů, což se projevilo především na pravomocích prezidenta republiky, na něhož toho především ve vztahu k vládě příliš nezbylo. Rovnováha mezi mocí zákonodárnou a výkonnou přišla poměrně záhy, a to s druhou novelou prozatímní ústavy, která byla obsažena v zákoně č. 271/1919 Sb. z. a n. Tato novela, jak již bylo uvedeno, přinesla především posílení pravomocí prezidenta, který mj. získal standardní pravomoci i ve vztahu k vládě. Československo se tak stalo parlamentní republikou, tj. státem, se standardní parlamentní formou vlády.

## 2. Ústavní orgány a jejich pravomoci podle prozatímní ústavy

### 2.1 Národní shromáždění a moc zákonodárná

Zákonodárná moc byla prozatímní ústavou svěřena Národnímu shromáždění. To vzniklo jako jednokomorový sbor rovněž na základě Švehlova klíče, tj. podle výsledků voleb do Říšské rady, a to rozšířením Národního výboru na 256 členů.<sup>19</sup> Historické země byly zastoupeny 216 členy, zatímco Slovensko bylo původně reprezentováno 40 poslanci. V Národním shromáždění, které se poprvé sešlo hned první den účinnosti prozatímní ústavy, tj. 14. listopadu 1918, nebyla například zastoupena početná německá menšina.<sup>20</sup>

Již 20. listopadu 1918, tedy pouhý sedmý den platnosti a účinnosti prozatímní ústavy, byl podán návrh na její změnu, a to skupinou poslanců.<sup>21</sup> Smyslem jejich návrhu bylo především posílit účast slovenských poslanců, respektive zastoupení obyvatel Slovenska v Národním shromáždění. Návrh se promítnul do první novely prozatímní ústavy, zákona č. 138/1919 Sb. z. a n., jímž byl s účinností od 11. března 1919 počet členů Národního shromáždění zvýšen na 270 a nově vytvořené mandáty připadly zástupcům slovenské národnosti.<sup>22</sup> Nově tedy bylo v Národním shromáždění za historické země 216 členů a za Slovensko 54 členů. Ani novelou prozatímní ústavy se tedy nic nezměnilo na absenci zastoupení ostatních národností žijících na území Československa.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> Jednotlivé poslance i v tomto případě navolily výkonné výbory jednotlivých polických stran zúčastněných v Národním výboru – viz Weyr, F.: *Soustava československého státního práva*. Brno: Barvič & Novotný, 1921, s. 56. Weyr v této souvislosti hovoří o Národním shromáždění jako o orgánu voleném, byť nepřímo. Samotný klíč pro obsazení mandátů však nebyl ve Sbírce zákonů a nařízení vůbec oznámen – viz *Slovník národohospodářský, sociální a politický*. Svazek I. Praha: Otakar Janáček, 1929, s. 474.

<sup>20</sup> Podle sčítání lidu z roku 1921 žilo v Československu 8 760 937 osob národnosti „československé“ (tj. 65,51 %), z toho 1 967 983 Slováků (tj. 14,71 %), 3 123 568 osob národnosti německé (tj. 23,36 %), 745 431 národnosti maďarské (tj. 5,57 %), 461 849 národnosti ruské (vč. ukrajinské a karpatsko-rusínské) (tj. 3,45 %), 180 855 židovské (tj. 1,35 %), 75 853 polské (tj. 0,57 %), 13 974 rumunské (tj. 0,1 %), 2 108 jihoslovenské (tj. 0,02 %) a 9 789 jiné národnosti (tj. 0,07 %) Údaje převzaty ze *Slovníku národohospodářského, sociálního a politického*. Sv. I., s. 469.

<sup>21</sup> Tisk č. 41, Národní shromáždění československé r. 1918, [www.psp.cz](http://www.psp.cz).

<sup>22</sup> Viz odůvodnění k tisku č. 41 ([www.psp.cz](http://www.psp.cz)).

<sup>23</sup> Korektní je však uvést, že tyto národnostní menšiny odmítaly účast na budování nového státu a naopak projevovaly výrazné separatistické snahy, které si vyžadovaly i vojenskou reakci ze strany československé státní moci, ať v rámci boje o Slovensko, nebo v rámci oblastí s velkým početním zastoupením německé menšiny.

Národní shromáždění vykonávalo zákonodárnou moc pro území celého státu. Současně mu byla přiznána pravomoc dozorčí nad mocí výkonnou. Národnímu shromáždění příslušelo volit prezidenta republiky. Tato pravomoc byla realizována pouze jedinkrát, když byl na prvním zasedání Národního shromáždění dne 14. listopadu 1918 v atmosféře bouřlivého nadšení<sup>24</sup> aklamací prezidentem zvolen Tomáš Garrigue Masaryk. Pro volbu prezidenta platil požadavek kvalifikované většiny. Ke zvolení prezidenta republiky pak byl po celou dobu platnosti prozatímní ústavy vyžadován souhlas nejméně dvoutřetinové většiny přítomných poslanců. Při volbě prezidenta byla nejprve vyžadována přítomnost alespoň dvou třetin poslanců, toto pravidlo bylo posléze s účinností od 31. května 1919 zmírněno novelou prozatímní ústavy pod č. 271/1919 Sb. z. a n. na přítomnost nadpoloviční většiny poslanců, aniž by novelizovaná úprava kdy byla využita.<sup>25</sup>

Národnímu shromáždění původně náleželo rovněž oprávnění volit předsedu vlády a členy vlády (ministry). Tento netradiční model volby vlády se uplatnil pouze jedinkrát, a to na volbu první vlády předsedy K. Kramáře dne 14. listopadu 1918.<sup>26</sup> Poměrně záhy byl uvedený postup opuštěn, neboť novela prozatímní ústavy č. 271/1919 Sb. z. a n. zakotvila pravidlo přetrvávající až do současnosti, tedy, že předsedu a členy vlády jmenuje a propouští prezident republiky.<sup>27</sup> Touto novelou ztratilo Národní shromáždění také právo odvolat vládu, neboť od 31. května 1919 byl uvedený institut nahrazen tradičním vyslovením nedůvěry vlády parlamentem. K přijetí takového usnesení bylo třeba přítomnosti nadpoloviční většiny poslanců, k přijetí usnesení stačila prostá většina hlasů, avšak návrh na vyslovení nedůvěry vládě musel být signován nejméně stem poslanců. Vláda ke stejnému datu získala oprávnění požádat Národní shromáždění o vyslovení důvěry.

Prozatímní ústava prvotně nestanovovala žádnou pravomoc Národního shromáždění ve vztahu k zavazování státu mezinárodními smlouvami, podobně jako tuto otázku neřešila ani ve vztahu k jiným ústavním orgánům, s výjimkou obecné prezidentovy pravomoci zastupovat stát navenek. Výjimkou zřejmě byly pouze mírové smlouvy, neboť sjednaný mír, bez výslovného uvedení vazby na mezinárodní smlouvu, měl být předkládán prezidentem republiky k odsouhlasení

---

<sup>24</sup> Viz výše citovaný stenografický záznam 1. schůze Národního shromáždění.

<sup>25</sup> Mimo jiné i proto, že funkční období prezidenta zvoleného podle původní úpravy nebylo nijak vymezeno a prozatímní ústava nadále, tedy i po novele předpokládala, že funkční období takto zvoleného prezidenta potrvá až do doby, kdy proběhne nová volba již podle ústavy konečné.

<sup>26</sup> Pro dokreslení atmosféry při volbě první československé vlády, respektive jejích členů, lze opět odkázat na stenografický záznam z parlamentního digitálního repozitáře:

*„Zapisovatel Luděk Pik: „Zástupcové stran Národního Shromáždění Dr. Bela, Dr. Šámal, Udržal, Slaviček, Stivín a D. Šrámek navrhuji Národnímu Shromáždění: za předsedu vlády: Dra Karla Kramáře (Ať žije Kramář! Sláva! Výborně! Bouřlivý potlesk.); za členy vlády: dra Beneše Eduarda, (Výborně! Sláva! Potlesk.), Habermana Gustava (Výborně! Potlesk.), Dra Hrubana Mořice, (Výborně! Potlesk.), Klofáče Václava, (Výborně! Potlesk.), Práška Karla, (Výborně! Potlesk.), Dra Rašína Aloise, (Výborně! Potlesk.), Staňka Františka, (Výborně! Potlesk.), Dra Soukupa Františka, (Výborně! Potlesk.), Dra Stránského Adolfa, (Výborně! Potlesk.), Stříbrného Jiřího, (Výborně! Potlesk.), Dra Šrobára Vavro, (Sláva! Výborně! Potlesk.), Dra Štefanika Milana, (Sláva! Výborně! Potlesk.), Švehlu Antonína, (Výborně! Potlesk.), Dra Wintra Lva, (Výborně! Potlesk.), Dra Vrbenkého Bohuslava, (Výborně! Potlesk.) Dra Zahradníka Isidora (Výborně! Potlesk.)“*

Předseda (K. Kramář): *„Kdo s navrženým předsedou vlády a 16 členy vlády souhlasí, prosím, aby povstáním dal souhlas najevo.“*

Jednomyslným povstáním jsou zvoleni.

<sup>27</sup> Druhá československá vláda předsedy Vlastimila Tusara již byla jmenována v červenci 1919 podle novelizované úpravy, tedy prezidentem republiky.

Národnímu shromáždění. Prozatímní ústava ve svém původním znění však výslovně žádné mezinárodní smlouvy neuváděla a nevymezovala tudíž ani mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci by bylo třeba vyslovení souhlasu Národního shromáždění. I v tomto případě přinesla změnu až novela prozatímní ústavy v zákoně č. 271/1919 Sb. z. a n. V jejím důsledku byl ke schválení mezinárodní smlouvy stanoven požadavek na souhlas kvalifikované dvoutřetinové většiny, a to při požadavku nadpoloviční většiny přítomných poslanců. Tento požadavek se týkal veškerých mezinárodních smluv obchodních, dále smluv, ze kterých pro stát nebo občany plynula jakákoli břemena majetková nebo osobní (včetně vojenských), a konečně smluv týkající se státního území.<sup>28</sup> Pro posledně jmenované však ještě nebyl stanoven požadavek vyslovení souhlasu se změnou státních hranic ve formě ústavního zákona.

## 2.2 Hlava státu – prezident republiky

Hlavou státu se podle prozatímní ústavy stal prezident republiky volený Národním shromážděním. Ustanovení o prezidentu republiky byla v ústavě zařazena ve zcela samostatné části, tedy mimo ustanovení o moci výkonné a nařizovací.<sup>29</sup> O způsobu volby prezidenta republiky již bylo pojednáno. Úřad prezidenta zvoleného podle prozatímní ústavy nebyl vymezen přesně stanoveným funkčním obdobím, neboť bylo stanoveno, že trvá až do doby, kdy bude podle Ústavní listiny zvolena nová hlava státu.<sup>30</sup> Nebyly rovněž řešeny ani podmínky volitelnosti prezidenta republiky, což jistě souviselo s tím, že osoba prvního československého prezidenta byla v podstatě předem jasná. Prezidentský slib byl skládán před Národním shromážděním, jemuž prezident sliboval „*na svou čest a svědomí, že bude dbáti blaha republiky a lidu a šetřiti zákonů*“, prozatímní ústava však neřešila právní účinky slibu. Tyto účinky nicméně zřejmě nebyly konstitutivní povahy.<sup>31</sup>

Jelikož k volbě prezidenta republiky podle prozatímní ústavy došlo ještě v době, kdy T. G. Masaryk pobýval v exilu,<sup>32</sup> lze za logické považovat, že prozatímní ústava stanovila pravidlo, podle

<sup>28</sup> Poslanecký návrh podle tisku č. 704 původně nepředpokládal, že bude výslovně uvedeno oprávnění prezidenta republiky sjednávat a ratifikovat smlouvy, naopak ale předpokládal, že souhlas Národního shromáždění bude nutný k uzavření každé mezinárodní smlouvy, bez ohledu na předmět úpravy. Vládní návrh podle tisku č. 810 se otázek uzavírání mezinárodních smluv nedotýkal. Viz parlamentní digitální repozitář – [www.psp.cz](http://www.psp.cz).

<sup>29</sup> Především po změně prozatímní ústavy zákonem č. 271/1919 Sb. z. a n. se přitom pravomoci prezidenta republiky výrazně nelišily od pravomocí, které prezidentovi přiznala Ústavní listina, která jej naopak za orgán moci vládní a výkonné považovala – viz Weyr, F.: *Soustava československého státního práva*. Brno: Barvič & Novotný, 1921, s. 183–184.

<sup>30</sup> V zájmu kontinuity uvozovali zákon k Ústavní listině č. 121/1920 Sb. z. a n. v čl. V stanovil: „*Dosavadní prezident zůstává ve svém úřadě, pokud nebude provedena volba nová. Ode dne účinnosti ústavní listiny přísluší mu práva v ní stanovená.*“ Ustanovení však bylo nutné chápat ve spojení s čl. 58 odst. 4 *in fine* Ústavní listiny, takže v žádném případě neznamenal časově neomezený výkon úřadu prvním prezidentem republiky – viz Hoetzel, J.: heslo „Československo“. In: Chalupný, E. (ed.): *Slovník národohospodářský, sociální a politický*. Svazek I. Praha: Otakar Janáček, 1929, s. 481–482. Druhá volba prezidenta republiky, už podle Ústavní listiny, se uskutečnila dne 27. května 1920.

<sup>31</sup> T. G. Masaryk složil svůj prezidentský slib jako první československý prezident více než měsíc po svém zvolení.

<sup>32</sup> Na území Československa se vrátil až 20. prosince 1918 po četných oficiálních zahraničních cestách. Do Prahy T. G. Masaryk dorazil o den později, tedy 21. prosince 1918, a téhož dne složil před Národním shromážděním svůj první prezidentský slib.

kterého v době pobytu prezidenta mimo území státu měla jeho práva vykonávat vláda, která navíc mohla jednotlivými úkony pověřit svého předsedu. Stejně pravidlo mělo platit také v případě, kdy by úřad prezidenta nebyl obsazen. Uvedená úprava však byla záhy nahrazena, a to díky novele prozatímní ústavy podle zákona č. 271/1919 Sb. z. a n., úpravou, podle které příslušel výkon práv prezidenta republiky vládě, popřípadě u jednotlivých úkonů a na základě pověření vládou předsedovi vlády, pokud byl úřad prezidenta republiky uprázdněn, nebo nebyl-li prezident pro chorobu schopen vykonávat svůj úřad. Po uvedené novele se v ústavě poprvé objevil institut prezidentova náměstka. Toho by volilo Národní shromáždění v případě, kdyby prezidentova choroba, která by mu bránila ve výkonu jeho úřadu, trvala déle než měsíc. V takovém případě by Národní shromáždění zvolilo prezidentova náměstka, jehož úřad by trval až do doby, kdy by se prezident opět mohl svého úřadu ujmout. Toto ustanovení prozatímní ústavy se však v praxi neuplatnilo.

Prezident republiky požíval podle prozatímní ústavy rozsáhlou imunitu, neboť platilo, že nemůže být trestně stíhán. Prozatímní ústava však neřešila, zda tato imunita trvá i po skončení funkce prezidenta, popřípadě ve vztahu k jakým činům.

Pravomoci prezidenta republiky byly prozatímní ústavou původně stanoveny jako velmi omezené. Právě toto vymezení prezidentských pravomocí, které činilo z úřadu prezidenta republiky víceméně formálního účastníka ústavněprávních vztahů, vyvolalo nesouhlasnou reakci T. G. Masaryka hned po jeho návratu z exilu do vlasti. Prezidentu republiky přitom původně náleželo:

a) právo zastupovat stát navenek, aniž by jej ústava blíže specifikovala či stanovila vazbu například na sjednávání a ratifikaci mezinárodních smluv, neboť se tehdy všeobecně předpokládalo, že tato oprávnění jsou již zahrnuta právě v právu zastupovat stát navenek,<sup>33</sup>

b) postavení nejvyššího velitele vojska,

c) právo přijímat vyslance,

d) právo vypovídat (v návaznosti na usnesení Národního shromáždění) válku a předkládat Národnímu shromáždění ke schválení sjednaný mír (tj. zřejmě v podobě sjednané mírové smlouvy, což bylo v období těsně po světové válce oprávnění zvláště důležité),

e) právo jmenovat důstojníky, státní úředníky a soudce počínaje VI. třídou hodnostní nahoru (současně však podle původního textu prozatímní ústavy platilo, že o jejich jmenování rozhodovala vláda, takže toto prezidentovo oprávnění bylo víceméně formální a při jmenování byl vázán návrhy, které mu předložila vláda), a konečně

f) právo promíjet nebo zmírňovat tresty a právní následky trestného činu, odsouzení nebo trestu, nebo i nařídit, aby trestní řízení nebylo zahájeno, popřípadě aby zahájené trestní řízení bylo zastaveno.

Prozatímní ústava stanovila, že k prezidentovým vládním úkonům musí „býti opatřen“ spolupodpis příslušného člena vlády. Výslovně však v původní verzi prozatímní ústavy absentovalo

---

<sup>33</sup> Viz Mlsna, P. – Kněžínek, J.: Mezinárodní smlouvy v českém právu. Teoretická východiska, sjednávání, schvalování, ratifikace, vyhlásování a aplikace. Praha: Linde, 2009, s. 87.

pravidlo, které by spolupodpisem člena vlády podmiňovalo platnost takového prezidentova úkonu, z čehož bylo dovozováno, že smyslem kontrasignace bylo, aby (rezortně) příslušný odpovědný ministr stvrdil svým podpisem, že se s úkonem seznámil, což podmiňovalo jeho odpovědnost za takový úkon.<sup>34</sup> Takový výklad by však dle mého názoru obstát nemohl, neboť si nelze představit odpovědnost člena vlády za úkon, jehož platnost by nemohl ovlivnit a který by mohl vzít pouze na vědomí.

Pravomoci prezidenta republiky byly výrazným způsobem dotčeny novelou prozatímní ústavy podle zákona č. 271/1919 Sb. z. a n. a zároveň byl přeformulován požadavek kontrasignace, a to tak, že spolupodpis příslušného odpovědného člena vlády<sup>35</sup> představoval podmínku platnosti prezidentem učiněného úkonu vládní povahy. Výčet prezidentských pravomocí byl podstatným způsobem rozšířen.

K právu zastupovat stát navenek bylo doplněno prezidentovo právo sjednávat a ratifikovat mezinárodní smlouvy, přičemž smlouvy obchodní, dále smlouvy, ze kterých pro stát nebo občany plynula jakákoli břemena majetková či osobní, zejména i vojenská, jakož i smlouvy týkající se státního území potřebovaly k ratifikaci souhlasu Národního shromáždění. Postavení prezidenta republiky jako nejvyššího velitele vojska bylo modifikováno na postavení nejvyššího velitele veškeré branné moci. Pravomoc přijímat velvyslance byla doplněna o pravomoc velvyslance také pověřovat. Prezidentova jmenovací pravomoc byla doplněna o právo jmenovat vysokoškolské profesory, současně bylo zpřesněno vymezení role vlády ve vztahu k prezidentově jmenovací pravomoci, když prozatímní ústava po novele stanovila, že vláda v těchto případech rozhoduje o návrzích na jmenování funkcionářů, o jejichž jmenování přísluší rozhodovat prezidentovi, jinými slovy tedy prezidentovi podává příslušné návrhy.

Prezident republiky získal novelou prozatímní ústavy také právo jmenovat členy vlády.<sup>36</sup> Do jeho rukou také vláda podávala demisi, pokud jí byla vyslovena nedůvěra nebo pokud naopak nezískala důvěru, o jejíž vylovení Národní shromáždění požádala. V takovém případě prezident republiky určil, kdo povede vládní věci do ustavení vlády nové.

Novelou prozatímní ústavy získal prezident republiky další poměrně významné přímé pravomoci ve vztahu k vládě. Jednalo se například o právo prezidenta republiky být přítomen a předsedat schůzím vlády či právo vyžádat si od vlády a jednotlivých jejích členů písemnou zprávu ke

---

<sup>34</sup> Sobota, E. – Vorel, J. – Křovák, R. – Schenk, A.: Československý prezident republiky. Státoprávní instituce a její život. Praha: Orbis, 1934, s. 101.

<sup>35</sup> Teprve Ústavní listina umožnila, že spolupodpis prezidentova úkonu mohl učinit kterýkoliv člen vlády. Viz Sobota, E. – Vorel, J. – Křovák, R. – Schenk, A.: cit. dílo, s. 102.

<sup>36</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu novely prozatímní ústavy (tisk č. 810) uvádí: „Vláda má za to, že by prezident republiky měl povolán býti k tomu, aby jmenoval členy vlády ... Vládní návrh vychází z názoru, že z důvodů ryze věcných prezident naší republiky by měl býti vypraven nositelstvím moci výkonné a vládní asi po vzoru francouzském a že by z toho důvodu měl býti pověřen podstatným důsledkem tohoto nositelství, t.j. pravomoci jmenovati členy vlády, kteří by za své zodpovědnosti vedli vládní záležitosti ... Svěřiti sněmovnám jmenování ministrů znamenalo by učiniti z ministrů pouhé zmocněnce parlamentu, t.j. zavést všemohoucnost tohoto. Výběr ministerského předsedy, třebaže jest obmezen na majoritu sněmovní, je důležitou prerogativou hlavy státu, prerogativou, která tvoří protiváhu moci parlamentní. Je tedy srovnatelné s podstatou republiky když se navrhuje, aby prezident republiky jmenoval ministry...“



každé věci v oboru působnosti dotčeného člena vlády. Prezident republiky rovněž mohl kdykoliv pozvat vládu nebo jednotlivé její členy k poradě.

Prezident republiky měl rovněž, a to už od přijetí prozatímní ústavy, pravomoc vetovat zákony schválené Národním shromážděním. Původně tak mohl učinit pouze do osmi dnů, díky novele provedené zákonem č. 271/1919 Sb. z. a n. byla tato lhůta prodloužena na čtrnáct dnů a počítala se ode dne doručení schváleného zákona vládě. Suspenzivní veto bylo jakožto akt vládní povahy podmíněno kontrasignací, neboť mělo sloužit primárně jako institut společného postupu prezidenta republiky a vlády vůči neuvážené parlamentní normotvorbě či proti nechtěným změnám ve vládních návrzích zákonů.

Prezidentu republiky byla novelou prozatímní ústavy rovněž uložena velmi obecně formulovaná povinnost podávat občas ústně nebo písemně Národnímu shromáždění zprávu o stavu republiky. Inspirace americkým vzorem je zde patrná, dovolává se jej ostatně i důvodová zpráva.<sup>37</sup> Přitom mohl prezident republiky Národnímu shromáždění doporučovat opatření, která v této souvislosti pokládal za nutná a účelná, avšak toto oprávnění nezakládalo prezidentovi pravomoc zákonodárné iniciativy.

### 2.3 Vláda a moc výkonná a nařizovací

Moc výkonnou a nařizovací svěřovala prozatímní ústava do rukou vlády, jejíž postavení bylo původně velmi úzce spjato s Národním shromážděním. Platilo totiž, že předsedu vlády a jednotlivé členy (ministry) volí Národní shromáždění. Národní shromáždění tedy hlasovalo o každém členovi vlády samostatně. Rovněž mohlo vládu (jako celek) odvolat,<sup>38</sup> a to prostou většinou za předpokladu, že byla přítomna alespoň polovina poslanců. Prozatímní ústava rovněž přímo stanovila počet členů vlády, a to na sedmáct členů, včetně předsedy vlády. Pověření jednotlivých členů vlády řízením ministerstev bylo svěřeno do pravomoci samotné vlády, tj. bez ingerence jiného ústavního orgánu.<sup>39</sup> Vláda ze svých členů také volila náměstka předsedy vlády, který zastupoval předsedu vlády, tedy jakéhosi místopředsedu vlády.

Uvedené pojetí ustavování, složení a rozdělení úkolů v rámci vlády bylo opuštěno v souvislosti s velkou novelou prozatímní ústavy zákonem č. 271/1919 Sb. z. a n. Novelizovaný text nepřevzal *numerus clausus* členů vlády,<sup>40</sup> jejichž jmenování, včetně jmenování předsedy vlády, bylo nově svěřeno do pravomoci prezidenta republiky. Ten také na návrh předsedy vlády pověřoval

---

<sup>37</sup> Tisk č. 704: „Ustanovení §u 10a a 10b byla vzata z ústavy americké. Jimi má býti upraven poměr mezi prezidentem a vládou a pak mezi prezidentem a Národním shromážděním. ... Šem 10b má tu býti vyslovena jednak povinnost presidentova, aby ve věcech, které náležejí do jeho působnosti, podával Národnímu shromáždění zprávy, mimo to přiznává se mu právo iniciativy, ovšem v omezeném rozsahu.“

<sup>38</sup> Slovy ústavního textu se tak dělo „vyslovením nedůvěry“.

<sup>39</sup> Československé nejvyšší správní úřady byly zřízeny již zákonem č. 2/1918 Sb. z. a n., jímž se zřizují nejvyšší správní úřady ve státě československém. Navazující zákony pak zřídily některé další ústřední správní úřady, a to také ještě v roce 1918.

<sup>40</sup> Původní vládní návrh novely (tisk č. 810) nicméně předpokládal, že v prozatímní ústavě zůstane i nadále pevně stanovený počet členů vlády.

jednotlivé členy vlády řízením jednotlivých ministerstev. Oprávnění vlády zvolit ze svých členů jednoho náměstka předsedy vlády zůstalo i po novele zachováno, současně však bylo uvedené pravidlo doplněno pro případ, kdy by ani jeho náměstek nemohl předsedu vlády zastupovat. V takovém případě nově platilo, že předsedu vlády zastoupí nejstarší člen vlády.

Vláda sice i po novele zůstala odpovědna Národnímu shromáždění, před nímž také členové vlády skládali svůj slib, avšak v pravomoci Národního shromáždění již nadále nezůstalo odvolávání vlády, nýbrž možnost vyslovit vládě nedůvěru, což by následně vedlo k obligatorní demisi vlády, podávané opět k rukám prezidenta republiky. Bylo nově stanoveno, že návrh na vyslovení nedůvěry vládě musí být podepsán nejméně stovkou poslanců, čímž se mělo předejít nadužívání takových návrhů a možné politické nestabilitě. Ke schopnosti usnášet se o takovém návrhu však bylo i nadále, stejně jako v případě dřívější úpravy o odvolání vlády, třeba přítomnosti nadpoloviční většiny poslanců, k přijetí usnesení pak nadále postačoval souhlas prosté, tj. nadpoloviční většiny přítomných. Novela doplnila do prozatímní ústavy právo vlády požádat sama Národní shromáždění o vyslovení důvěry, pro tento případ pak neplatila žádná speciální procedurální pravidla, pokud jde o hlasování, takže k vyslovení důvěry vládě postačovalo, pokud při hlasování byla přítomna alespoň třetina poslanců, a usnášení se dělo prostou většinou přítomných.

Prozatímní ústava po celou dobu své platnosti obsahovala ustanovení o inkompatibilitě funkce člena vlády s členstvím ve správních či dozorčích radách akciových společností, jakož i s výkonem funkce jednatele ve společnostech s ručením omezeným, které podléhaly „*dani výdělkové podniků k veřejnému účtování povinných*“.

Bylo stanoveno, že vláda sídlí v Praze, což je o to zajímavější, že sídlo jiných ústavních orgánů, zejména pak Národního shromáždění, prozatímní ústava vůbec neřešila. Rozhodovat mohla vláda pouze ve sboru. V době, kdy ústava stanovila pevně počet členů vlády na sedmáct, byla ke schopnosti vlády usnášet se potřebná přítomnost alespoň deseti jejích členů, včetně předsedy vlády nebo jeho náměstka. Jakmile byl pevně stanovený počet členů vlády novelou prozatímní ústavy zrušen, změnilo se nutně i uvedené pravidlo o schopnosti usnášení, k níž byla nově nutná, mimo předsedy vlády nebo jeho náměstka, přítomnost nadpoloviční většiny členů vlády.

Působnost vlády byla původně stanovena taxativně a omezovala se na rozhodování o vládních předlokách předkládaných Národnímu shromáždění, o všech věcech politické povahy a o jmenování úředníků, pokud bylo toto jmenování vyhrazeno ústředním úřadům nebo prezidentovi. Pravomoc rozhodovat ve všech věcech politické povahy byla nicméně tak široká, že uvedený problém s taxativností vládě stanovených kompetencí byl do značné míry relativizován. Zmíněná koncepce byla přesto opuštěna rovněž v rámci novely zákonem č. 271/1919 Sb. z. a n., když hlavní změna týkající se vládních kompetencí spočívala právě ve změně povahy uvedeného výčtu z taxativního na demonstrativní.<sup>41</sup> Tím se ústavou daná působnost vlády přiblížila standardní koncepci, podle které vláda rozhoduje ve všech otázkách ve sféře moci výkonné, nejde-li o otázky spadající do působnosti jiného orgánu moci výkonné (tzv. zbytková působnost). Schvalování vládních předloh zákonů a rozhodování všech věcí politické povahy zůstalo novelou nedotčeno, rozhodování vlády v otázkách jmenovacích pak bylo mírně modifikováno, takže vláda napříště rozhodovala o jmenování úředníků,

---

<sup>41</sup> Stalo se tak doplnění slova „zejména“.

soudců a důstojníků, pokud bylo vyhrazeno ústředním úřadům, a dále o návrzích na jmenování funkcionářů, které bylo vyhrazeno prezidentu republiky.

### 3. Další ustanovení prozatímní ústavy

Již bylo řečeno, že prozatímní ústava byla svým rozsahem velmi stručná, takže je zřejmé, že vedle právě popsaných pravidel už mnoho dalších ustanovení neobsahovala. Přesto však i tato ostatní ustanovení měla být zmíněna, a to nejenom v zájmu úplnosti tohoto pojednání. Zmínka již byla učiněna o ústavní úpravě vyhlášení rozsudků. Prozatímní ústava stanovila, že rozsudky a nálezy soudů vyhláší se jménem republiky. Ostatní otázky související s výkonnou mocí a garancemi jejího nezávislého a nestranného výkonu prozatímní ústava neřešila.<sup>42</sup>

Prozatímní ústava upravovala také lhůty pro vyhlášení zákonů, jež se i s ohledem na současnou praxi mohou jevit jako poměrně krátké. Prozatímní ústava také svým předposledním paragrafem výslovně ratihabovala veškeré úkony moci výkonné a nařizovací, které byly učiněny před přijetím prozatímní ústavy předsednictvem Národního výboru.

---

<sup>42</sup> Mnohé z otázek moci soudní byly vyřešeny dřívějšími předpisy. Zákonem č. 3/1918 Sb. z. a n. byl zřízen Nejvyšší správní soud, zákonem č. 4/1918 Sb. z. a n. pak Nejvyšší soud a současně byla uvedenými zákony stanovena působnost obou československých nejvyšších soudů. Soudcovská samostatnost a nezávislost vyplývala již z článku 6 recipovaného rakouského základního zákona státního č. 117/1867 Ř. z., o moci soudcovské. Recipovány byly rovněž procesní soudní předpisy.