

Goněk, Vladimír

**Ústavněprávní problémy meziválečného Československa a právnícká fakulta německé univerzity v Praze : Franz Adler**

*Sborník prací Filozofické fakulty brněnské univerzity. C, Řada historická.*  
1998, vol. 47, iss. C45, pp. [157]-190

ISBN 80-210-2107-1

ISSN 0231-7710

Stable URL (handle): <https://hdl.handle.net/11222.digilib/102673>

Access Date: 18. 02. 2024

Version: 20220831

Terms of use: Digital Library of the Faculty of Arts, Masaryk University provides access to digitized documents strictly for personal use, unless otherwise specified.

VLADIMÍR GONĚC

## ÚSTAVNĚPRÁVNÍ PROBLÉMY MEZIVÁLEČNÉHO ČESKO-SLOVENSKA A PRÁVNICKÁ FAKULTA NĚMECKÉ UNIVERZITY V PRAZE.

FRANZ ADLER

Tento badatel byl nesporně nejvýznamnějším žákem Ludwiga Spiegela,<sup>1</sup> ne zvolil však plnou akademickou dráhu. Vedle problematiky ústavního a státního práva se průběžně věnoval záležitostem finančnictví jako praktik i teoretik. Po zahraničních studijních pobytech nastoupil v bance Union,<sup>2</sup> kde se stal záhy tajemníkem, posléze zástupcem ředitele. Paralelně publikoval řadu závažných statí v oboru finančního práva.<sup>3</sup>

Na Německé univerzitě v Praze dosáhl doktorátu práv roku 1921. Generačně<sup>4</sup> byl mj. vrstevníkem klíčového ústavněprávního teoretika Weyrovy školy Zdeňka Neubauera (shodou okolností základní profesí zároveň taktéž finančníka). Oba propojovali přístupy tradičního normativismu s funkcionální analýzou konkrétních právních institutů a jejím teoretickým zobecněním. Adler ovšem geneticky k normativní škole nepatřil, pouze k ní — mj. prostřednictvím originální metodologie svého učitele a prostřednictvím vědeckých diskusí s F. Weyrem — logicky inklinoval.

Klíčovou část své vědecké aktivity Franz Adler — přes svou hlavní profesi — zaměřil na státoprávní problematiku, jak Československa, tak ve srovnávacím rozměru všech nových<sup>5</sup> systémů středoevropských i tradičních, resp. starších

---

<sup>1</sup> Srv.: G o n ě c , V.: *Ústavněprávní problémy meziválečného Československa a právnická fakulta Německé univerzity v Praze*. Ludwig Spiegel, SPFFBU, C 44, Brno 1997, s. 141–164.

<sup>2</sup> Böhmsche Unionbank.

<sup>3</sup> Z jeho finančnických prací — vedle dílčích studií — jmenujme alespoň samostatně vydané: A d l e r , F.: *Die neuen Bankgesetzen*, Prag 1925; A d l e r , F.: *Die Praxis der tschechoslowakischen Devisenbestimmungen*, Prag 1931; A d l e r , F.: *Kommentar zu den tschechoslowakischen Devisenvorschriften*, Prag 1934.

<sup>4</sup> Naroděn 4. dubna 1899 v Praze.

<sup>5</sup> Tj. vzniklých po první světové válce.

ústavních systémů západní Evropy i Ameriky. Na jaře 1928 předložil jako základ habilitace svůj [níže přiblížený] spis *Die Grundgedanken der tschechoslowakischen Verfassungsurkunde in der Entwicklungsgeschichte des Verfassungsrechtes*. Po pozitivním hodnocení profesorů H. Rauchberga a R. Schranila a po úspěšné habilitační přednášce na téma *Promulgační právo prezidenta republiky* a habilitačním kolokviu mu profesorský sbor právnické fakulty Německé univerzity v Praze v 16. ledna 1929 jednomyslně udělil veniam docendi pro „státní právo a ústavní právo“,<sup>6</sup> již následně potvrdilo i Ministerstvo školství.<sup>7</sup> Po dalších deset let úspěšně přednášel na právnické fakultě Německé univerzity v Praze.

Po úmrtí Ludwiga Spiegela roku 1926 a po ročním pražském působení Ludwiga Adamoviche<sup>8</sup> zaujala právě Adlerova vědecká a pedagogická aktivita v oboru československého ústavního a státního práva mezi německými právníky nejobjemnější prostor z kvantitativního hlediska i nejvýznamnější místo z hlediska tématického pokrytí jednotlivých problémů a nesporně i hloubkou analýzy, byť se problematice československého ústavního a státního práva věnovali i další špičkoví učitelé německé právnické fakulty — H. Rauchberg, B. Kafka, F. Sander, R. Schranil a další (v letech 1936–1939 zde působil i H. Kelsen).

Ve srovnání se svým učitelem byl F. Adler typově odlišnou osobností, což se odrazilo v odlišném přístupu k materiálu a zejména v přístupu k hodnocení. L. Spiegel (stejně jako B. Kafka aj.) byli přímo vášnivými zastánci principu, k němuž se inspirovali u Paula Labanda, totiž intenzivního posilování role práva vůči státu a zejména vůči moci výkonné, s cílem *urychleně bezprostředně* dosáhnout ideálního stavu, „aby moc šla vždy podle práva a nikdy před právem“.<sup>9</sup> Mocenského zlomu, který nastal v roce 1918, chtěl Spiegel a další využít právě k plnému prosazení uvedeného principu, k plným a detailním garancím občanských práv a plnému a všestrannému prosazení mechanismů kontroly občanů nad státem. Proto také například Spiegel s Kafkou intenzivně vstupovali do politiky, oba se stali poslanci Národního shromáždění za německou demokratickou stranu svobodomyšlnou, oba tvrdě kritizovali vše, co v novém státě považovali za zbytečné přežitky starého režimu. Oba také intenzivně publikovali v denním tisku, formou populárních brožur aj., účastnili se grémií, která pracovala na příslušných právních úpravách atd.<sup>10</sup>

F. Adler se rovněž hlásil k uvedenému Labandovu principu, celkově však byl zdrženlivější, výrazně akademičtější, jakožto finančník (a snad i svým rodinným původem z pražské advokátské špičky) i výrazně povznesen nad záležitosti běž-

6 Archiv Univerzity Karlovy, fond Právnická fakulta Německé univerzity, kart. 2, sv. 62, osobní spis Dr. Adler Franz.

7 Výnosem čj. 10.187/29-IV dne 3. dubna 1929.

8 Mimořádný profesor ve studijním roce 1927/1928, poté řádný profesor v Grazu a vzápětí ve Vídni, po roce 1945 předseda Ústavního soudu Rakouské republiky.

9 Spiegelova formulace.

10 L. Spiegel byl především duší ústavněprávního výboru senátu v období 1920–1925, B. Kafka byl hlavní postavou v pracích na novém československém občanském zákoníku atp.

né politiky. Spiegelův princip považoval tedy za cíl spíše dlouhodobý, až cíl zdoluhavě dosažitelný. Jeho hodnocení hlavních prvků ústavního a právního řádu Československa není tedy tak ostré, jako například u jeho učitele (a už vůbec nepřechází ve spiegelovskou sžíravou ironii). Adler hodnotí doslova chladnokrevně, případně spíše konstatuje rozdíly v pozitivním i negativním smyslu vůči sousedům Československa i dalším zemím. Svou roli samozřejmě sehrál i generační odstup; Spiegel prožíval ústavněprávní proměny let 1918–1920 v postu špičkového odborníka, který je však navíc bohužel tč. politicky diskvalifikován a může nanejvýš jen zpovzdálí komentovat improvizace a často amatérské kroky při formování základů nového státu; Adler se stal graduovaným právníkem teprve v době, kdy základy nového státu byly už zakotveny, přičemž příležitost skutečně radikální modernizace a demokratizace byla z velké části propasena.<sup>11</sup> Proto také Adlerova publicistika, určená širší veřejnosti, se projevuje jen v období, kdy stál pod bezprostředním vlivem L. Spiegelgela. Poté publikuje sice často, téměř výlučně však v odborném tisku.

\* \* \*

Komentáře a analýzy v denním tisku k problémům státoprávním začal Adler podávat — ve spiegelovském duchu — ještě jako student. Tak už v létě 1920 komentoval provizorní československo–rakouskou smlouvu k narovnání záležitostí státního občanství a mj. zde konstatoval vzájemnou rovnováhu mezi oběma státy, co se týče zajištění práv menšin.<sup>12</sup>

Soustavnější analýzu věnoval problému parlamentního projednávání mezinárodních smluv a zařazování jejich obsahu do systému vnitřního práva. Jde o problém tehdy právně neprecizovaný prakticky u všech zemí, přitom s ohledem na proměny a dosah mezinárodního práva po první světové válce problém velmi naléhavý. Československo věc provizorně vyřešilo cestou právně nekoncizní procedury, vzešlé z pouhého doporučení ústavního výboru Poslanecké sněmovny. Adler na jaře 1921 navrhoval vypracovat zákon, který by stavěl jednoznačně a závazně určující proceduru projednávání mezinárodních smluv v parlamentu; pro určité typy smluv by mělo být závazné přijímat prováděcí zákony (a tím překlenout nejasnou mluvu mezinárodních smluv přesným právním výrazivem) v zájmu garance především právní bezpečnosti občanů.<sup>13</sup>

K jazykové otázce v Československu dovozuje koncem jara 1921, že zatím došlo k pouhé právní regulaci (navíc nedůstojné), nikoli ke skutečnému právnímu řešení. Jako dosud nejúspěšnější řešení jazykové otázky hodnotí Moravský pakt z roku 1905. Za důležitou předběžnou podmínku pro uspokojivé řešení ja-

11 Další souvislostí je přece jen realizovaný dílčí posun v právní kultuře, dané zejména prosazováním role práva prostřednictvím soudcovské činnosti. V oblasti exekutivy však právní kultura činila pokroky jen hlemýžďím tempem.

12 A d l e r , F.: *Der Brünnner Vertrag und der Schutz der Minderheiten*, in: *Teplitzer Zeitung*, 1920, č. 148 (2. 7. 1920), s. 1 (úvodník).

13 A d l e r , F.: *Die parlamentarische Behandlung von Staatsverträgen*, in: *Bohemia*, 1921, č. 64 (17. 3. 1921), s. 1 (úvodník).

zykové otázky vyzvedal, aby byl uznán charakter Československa jakožto národnostního státu.<sup>14</sup> Tolik jako vzorek z tohoto okruhu Adlerovy činnosti.<sup>15</sup>

\* \* \*

Svou první studii ve vědeckém časopise stihl Adler publikovat rovněž ještě před svou promoci; věnoval ji otevřenému problému státního občanství v důsledku rozpadu Rakouska-Uherska. Poukázal na nezdařilost ústavního zákona o československém státním občanství v tom, že blokuje uplatnění bilaterálních smluv Československa s dalšími nástupnickými státy (resp. územních arbitrážních výroků vůči týmž) v bodech o státním občanství. Jako zvlášť paradoxní případ vyzvedá, že část obyvatel Československu přisouzených částí Těšínska, Oravy a Spiše nemusí obdržet československé státní občanství a zůstat tak občany Předlitavska či Zalitavska. Adler kritizuje i formální, neanalyzované převzetí arbitrážního rozhodnutí o jmenovaných územích do vnitřního právního řádu Československa, nakolik některé jeho body byly nesmyslně opsány z dokumentů k polsko-německému rozhraničování na Poznaňsku. Jako východisko navrhoval rozšíření práva optování státního občanství v duchu obecných principů poválečných základních mírových smluv.<sup>16</sup>

Na rozdíl od předchozího, věcně detailního (a z hlediska ústavněprávního spíše okrajového) tématu, hned další studii zaměřil ke klíčovému a z hlediska tehdejšího stavu právní teorie obzvlášť konfliktnímu tématu právních garancí ústavy. Garance ústavních norem před zásahy orgánů exekutivy i správního soudnictví byla v těsně předchozích letech teoreticky už vyřešena a postupně uváděna do praxe. Obtížným však zůstalo, jak ústavu chránit před zákonodárnou mocí, tj. aby nedocházelo k přijímání zákonů jsoucích v rozporu s ústavou. Adler byl nucen konstatovat slabý stav řešení otázky v Československu a konfrontoval ho se zdařilejším aktuálním řešením v Rakousku a Německu, jak z hlediska fungování ústavního soudu, tak eventuálních pravomocí obecných soudů nerespektovat protiústavní zákony. Vyjádřil přitom důvěru v projevující se trend stále vyšší neprolomitelnosti právního řádu.<sup>17</sup>

K témuž tématu z dílčího hlediska se dostal o rok později, kdy byl nucen kritizovat, že československý ústavní zákon (jazykový) byl narušen nikoli obyčejným zákonem, nýbrž dokonce pouhým ministerským prováděcím nařízením (k československo-německé smlouvě o vzájemné právní pomoci), které navíc nerespektovalo ani závaznou judikaturu Nejvyššího správního soudu.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> Adler, F.: *Zur Sprachenfrage*, in: *Bohemia*, 1921, č. 118 (22. 5. 1921), s. 2–3.

<sup>15</sup> Níže jsou zmíněny ještě dva příspěvky.

<sup>16</sup> Adler, F.: *Die Staatsbürgerschaft in Teschen, Arwa und Zips*, in: *Prager Juristische Zeitschrift* [dále PIZ], I, s. 1921, 54–56.

<sup>17</sup> Adler, F.: *Rechtliche Verfassungsgarantien*, in: PIZ, II, 1922, s. 42–46.

<sup>18</sup> Adler, F.: *Rechtshilfevertrag in bürgerlichen Angelegenheiten und Sprachengesetz*, in: PIZ, III, 1923, s. 99–100.

Další dílčí rozměr přineslo Adlerovo zapojení do sporu o meze nařizovací moci, kdy vládní legislativci směřovali k prosazení víceméně volné nařizovací pravomoci vlády, kdežto hned první přezkoumné řízení usnesení Stálého výboru parlamentu před Ústavním soudem přineslo jednoznačný výrok, že vláda nemůže řešit cestou nařízení záležitosti, které vyžadují akt zákona. Adler zaujal stanovisko, že Národní shromáždění nemůže delegovat svou zákonodárnou pravomoc na nikoho jiného, tím by porušilo ústavu; tím spíše Stálý výbor nemůže nikoho pověřit, ani provizorně, pravomocemi, které by nahrazovaly zákonodárnou činnost.<sup>19</sup>

Zcela jiného řádu je problematika Volebního soudu. Adler akcentuje, že Československo jako jeden z prvních států zachytilo trend ustavit soudní instituci k přezkoumávání volebních výsledků; ostře politická záležitost tak může být posouzena právně kvalifikovaně a nestranně. Novelu zákona o Volebním soudu z 30. května 1924 však vidí jako návrat škodlivé politizace, počínaje přímým prohloubením závislosti soudu na politických stranách. Rozšíření kompetencí soudu navíc přineslo záležitosti, které nemají nic společného s volebním právem, celý systém se stal velmi těžkopádným, zajištění bezpředsudečných a stranickými zájmy neovlivněných výroků soudu se stalo mimořádně obtížným. Jedinou pozitivní změnu, tedy ve směru nové malé garance nezávislosti Volebního soudu, viděl v zavedení institutu stálých referentů soudu s právem hlasovacím.<sup>20</sup>

K souvislostem ústavního jazykového zákona se Adler dostal s vydáním vládního jazykového nařízení pro okresní a župní úřady na Slovensku.<sup>21</sup> Toto nařízení se už svou existencí dostalo do rozporu se zmíněným ústavním zákonem, který mluví o *jediném* prováděcím nařízení; navíc vměšováním se do vnitřních práv zastupitelstev odporuje i obsahu tohoto zákona. Z hlediska praktického Adler zdůrazňuje další omezení práv menšinových jazyků, až do polohy trpěné výjimky, což bude ztěžovat, až znemožňovat činnost zvláště zastupitelstev. Adler prorocky varoval, že omezená věcná a územní platnost nařízení není důvodem k podcenění záporného významu této normy.<sup>22</sup> O dva roky později se však kritice nového, neméně nepodařeného celostátního jazykového nařízení věnoval především L. Spiegel.

Adler se vrátil po čtyřech letech i k aktuálnímu stavu právní regulace vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva. Celá věc zůstávala v československém systému nejasná. Pouze u obchodních smluv přijatých Národním shromážděním a zveřejněných ve sbírce zákonů se předpokládala jejich bezprostřední závaz-

19 Adler, F.: *Gesetz und Verordnung*, in: *Wissenschaftliche Vierteljahrschrift zur PIZ*, III, 1923, s. 115–123. Právní kulturu tehdejších vládních legislativců dokládá, že jeden z nich, J. Hoetzel, usiloval prosadit neomezenou nařizovací pravomoc vlády v libovolné věci na připojených územích Valticka a Vitorazska, jako by na ně nebyl rozšířen normální československý právní řád.

20 Adler, F.: *Die Novelle zum Gesetz über das Wahlgericht*, in: *Wissenschaftliche Vierteljahrschrift zur PIZ*, IV, 1924, s. 119–124.

21 Č. 27/24 Sb.

22 Adler, F.: *Die Regelung des Sprachgebrauches bei slowakischen Gau- und Bezirksvertretungen*, in: *PIZ*, IV, 1924, s. 138–142.

nost pro občany. Jinak množství mezinárodních smluv na jedné straně sice získalo souhlas Národního shromáždění, na druhé straně se však nestaly přímou součástí československého právního řádu (ač se v množství bodů bezprostředně týkají občanů a jejich práv). Proti tomu sama ústava i řada dalších domácích norem přejímají určitá ustanovení ze závazných mezinárodních smluv, aniž na ně vůbec odkazují, přičemž však jejich obsah a smysl dalekosáhle mění. Soudní praxe, počínaje Nejvyšším soudem a Nejvyšším správním soudem, pak mezinárodní smlouvy jako takové vůbec nebrala v úvahu. Přitom z hlediska stávajících norem zůstával celý tento změtenec právně nenapadnutelný. Adler (znovu) akcentuje nutnost důkladné regulace celého problému, a to na principu garantování právní bezpečnosti občanů. Nestačí tedy pouhá — nově ústavním výborem Poslanecké sněmovny navrhovaná — zpřísněná ratifikační procedura shodná s formou přijímání vnitrostátních zákonů, nýbrž u smluv, které mají nějak vstoupovat do vnitrostátního práva, Adler požadoval právně precizní prováděcí zákon. Zároveň žádal, aby při této transmisi nedocházelo ke změnám smyslu mezinárodních norem, které na sebe stát přijal jako závazek.<sup>23</sup>

\* \* \*

Výše zmíněný Adlerův habilitační spis<sup>24</sup> je mimořádně materiálově rozsáhlou srovnávací analýzou v rámci širokého souboru evropských a severoamerických ústavních systémů a v tomto rámci zejména nových ústav po roce 1918 (event. dílčích novelizací starších systémů). Znamená výsledek dlouhodobých studijních pobytů v Německu, nejen z materiálového, nýbrž i z metodologického hlediska. Adler mj. intenzívně konzultoval osobně s Hugo Preußem, nejvýznamnějším spoluvůrcem výmarské ústavy.

Způsob přijetí ústavy — proslulý diskutovaným problémem oktroje — vychází ve srovnávání ze všech parametrů nejhůře, když se jinak ve střední Evropě po roce 1918 naplňovala norma řádných ústavodárných shromáždění.<sup>25</sup>

Proti tomu samotný systém vzájemné provázanosti ústavy a ústavních zákonů je v československé ústavě zvláště podrobně — ve srovnání s jinými ústavami — (podle Adlera snad až nadměrně) propracován. V právní precizaci kontrapostu ústavních zákonů vůči obyčejným zákonům a v precizaci mechanismů možných proměn ústavy staví Adler československý model mezi špičkové přímo ve světovém měřítku, včetně přijetí institutu ústavního soudu. Mechanismus, který v zájmu ochrany ústavy ztěžuje její změny natolik, že je v praxi téměř znemožňuje, srovnáním také nevychází jako nějaký extrém; jsou i ústavní systémy ještě náročnější (byť naopak výmarská ústava klade nároky nižší).<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Adler, F.: *Das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht in der Tschechoslowakischen Republik*, in: PIZ, V, 1925, s. 131–136.

<sup>24</sup> Adler, F.: *Die Grundgedanken der tschechoslowakischen Verfassungsurkunde in der Entwicklungsgeschichte des Verfassungsrechtes*, Berlin–Breslau 1927.

<sup>25</sup> Adler, F.: *Die Grundgedanken...*, s. 10–14. Na nižším stupni stojí jen Maďarsko.

<sup>26</sup> Adler, F.: *Die Grundgedanken...*, s. 22–24.

Ve věci katalogu občanských práv dává československá ústava standartní model. Právně znejasňující je ovšem propletení s uváděním občanských povinností. Vymezení občanských práv a svobod totiž v zásadě znamená *minimum* toho, co má být občanu před státem zaručeno, kdežto ústavní stanovení občanských povinností nemůže být nic jiného než garance *maximální* meze povinností vůči státu. Ani v tomto propletení Československo neznamená výjimku, přinesla ho už například ústava francouzské republiky z roku 1795, nově pak výmarská ústava, polská i jugoslávská ústava. Adler sám to omlouvá státoobčanskou výchovnou motivací tvůrců těchto ústav.<sup>27</sup>

Ústavní ochrana menšin, po celé meziválečné období tak konfliktní a zpolitizované téma, také vychází ze srovnávacího hlediska velmi dobře. Mezinárodní závazky k ochraně menšin si totiž do své ústavy zabudovaly jediné Československo a Rakousko (byť Československo v problematizovatelné podobě, kdežto Rakousko v podobě právně modernější a dokonalejší). Mimo tyto dva státy je právně uspokojivá ochrana menšin dána v celé Evropě pouze pro obyvatele Horního Slezska, jeho německé i polské části po rozdělení (zato nikoli už pro ostatní území Německa, tím méně Polska, atd.).<sup>28</sup>

Zcela za hranice jiných ústavních modelů vykračuje preambule československé ústavy. Na rozdíl od preambulí jiných ústav stojí tato preambule mimo československé ústavní právo, netvoří žádnou jeho součást a visí vlastně ve vzduchu. Tzv. Herbenova formule je pro Adlera pouze krásným úvodem k ústavě, zároveň je čistou politickou deklarací (na druhé straně by však bylo nanejvýš vítané, kdyby v ní vyslovené politické principy plně prostoupily reálným ústavním právem i ústavním životem Československa).<sup>29</sup>

Mimořádně náročným úkolem je srovnání demokratického charakteru ústavních systémů. Adler správně vyzvedá za základní měřítko míru demokracie, resp. její rozdílnou intenzitu. To se projevuje zejména v případě aplikací prvků přímé demokracie, dále v podobě regulace hlasovacího práva, v uspořádání samosprávy a v právním postavení úředníků a soudců vůči občanům. Z hlediska uplatnění přímé demokracie československý model uvádí pouze velmi omezené použití referenda v jediné konkrétní formě (kdy by šlo vlastně o — v praxi málo pravděpodobný — apel vlády k lidu proti parlamentu, který odmítl vládní návrh zákona). V rámci nových ústav se tak až za Československo řadí už jen Polsko a Finsko, jejichž ústavy zcela vylučují prvky přímé demokracie. Přitom — na rozdíl od starších teorií, které připouštěly smysluplnost přímé demokracie jen pro velmi malé státy — Adler může poukázat na nejnovější teorii i praxi, zavádějící například referendum i ve velkých státech (třeba v Německu). Prvky přímé demokracie jsou obranou vůči neomezenému „parlamentnímu absolutismu“,

27 Adler, F.: *Die Grundgedanken...*, s. 28–31. Ústava má však být především systemizovaným právním dokumentem, nezátíženým quasiedukativním balastem.

28 Adler, F.: *Die Grundgedanken...*, s. 36–37.

29 Adler, F.: *Die Grundgedanken...*, s. 38–39.



dále zmírňují politické rozpory, přispívají k vnitřnímu míru, obzvláště v národnostně a konfesně smíšených státech.<sup>30</sup>

Co se týče volebního práva a jeho rozšíření po roce 1918, je Československo v zásadě srovnatelné s Rakouskem a Německem; proti nim Adler přítom vyzvedá v Československu vyšší ústavní garance volebního práva (zejména pro volební právo do nižších územních zastupitelstev) a dále institut stálých voličských seznamů. Pouze rovnost volebního práva vychází pro Československo u parlamentních voleb jako poněkud narušená systémem volebních krajů a třetího skrutinia (Německo i Rakousko došly k plné rovnosti hlasů). Československo se rovněž zařadilo ke státům, které (od sklonku 19. století) rovnost volebního práva podpořily systémem s poměrným hlasováním, a to do všech zastupitelských orgánů. Novela volebního řádu pro parlamentní volby z roku 1925 však tento výdobytek částečně rozměnila (záměrně v neprospěch malých stran). Československá ústava také přijala princip svobodného mandátu poslance (uplatněný poprvé francouzskou revolucí), bohužel praxe Volebního soudu i nový volební řád pro obecní zastupitelstva směřují k principu imperativního mandátu.<sup>31</sup>

Celkově ve srovnání s poměry před rokem 1918 akcentuje Adler pro Československo významný průlom ve vývoji volebního práva a tím prohloubení demokracie. Proti tomu v oblasti samosprávy a postavení státních úředníků soudců k výrazným změnám nedošlo (Adler snad s nadějí ve změnu říká „dosud nedošlo“). Adler zdůrazňuje zvláštní význam jmenovitě samosprávy a bezprostředního podílu občanů na veřejné správě jako školu demokracie a zároveň principiální garanci demokracie. Bohužel československá ústava obsahuje o samosprávě pouze tři kratičké zmínky, z toho jednu negativistickou, jednu neutrální a jedinou pozitivní (v par. 86 záměr reorganizovat dosavadní byrokratickou správu prostřednictvím elementů samosprávy). Což je mimořádně málo, zvláště ve srovnání s většinou ostatních nových ústav (dokonce včetně jugoslávské a polské). Tato „zdrženlivost“ ústavy jde ruku v ruce s omezením samosprávných institutů ze starého Předlitavska. Zda samosprávné prvky nového okresního a župního zřízení budou pokrokem ve směru demokracie, nelze k momentu vydání Adlerovy knihy hodnotit. V rovině zájmové a profesní samosprávy se nezměnilo prakticky nic, což je však všeobecný evropský jev, tč. živě diskutovaný. Podobně v celé střední Evropě ke sledovanému momentu nedošlo k průlomu organizace státní správy, zůstal zakonzervován starý princip „úřednického státu“. Adler přesto vyjadřuje naději ve vývoj ve směru k tzv. smíšené státní správě, za účasti občanského elementu. Zato dílčí kroky demokratizace se projeví v soudnictví.<sup>32</sup>

Systém rozdělení a propojení základních článků státní moci, tj. zákonodárné, výkonné a soudní, přináší v československém případě standartní republikánský model evropsko-severoamerického typu. Ve třech dílčích (zato podstatných)

30 Adler, F.: *Die Grundgedanken...*, s. 50–51, 54.

31 Adler, F.: *Die Grundgedanken...*, s. 57–61, 69–70, 73–74.

32 Adler, F.: *Die Grundgedanken...*, s. 75–84.

bodech však československý model nese zásadní progresivní prvky. Adler takto vyzvedá přesun volebního přezkumu na zvláštní soudní orgán, Volební soud, což přináší depolitizaci a upevnění soudních garancí ve srovnání s výmarskou ústavou, která věc ponechala v podstatě při parlamentu, tj. zpolitizovanou. Československo v tom zůstalo navíc ojedinělým, o něco později přijaté ústavy rakouská a polská věc předaly sice rovněž soudnictví, avšak nikoli specializovanému.<sup>33</sup> Další originalitou je přesné ústavní zakotvení principu zodpovědnosti vlády před parlamentem. Československo tak učinilo jako vůbec první stát už ve své prozatímní ústavě. Přestože poté tento princip přijaly i další nové ústavy, Adler zdůrazňuje pro československý model jeho vyšší právní preciznost a tím i vyšší politickou účinnost.<sup>34</sup>

Konečně další originalitou je ochrana ústavnosti prostřednictvím Ústavního soudu. Adler to hodnotí jako velký pokrok ve vývoji veřejného práva, avšak v československém případě jde o věc nedotaženou (sama ústava o tomto institutu nemluví, pouze je zmíněn v uvozovacím zákonu k ústavě), velmi nedokonalou a nakonec deformovanou. Adler dokonce cituje Krejčího, že výsledná podoba ústavního soudnictví ideji právního státu u nás neposloužila.<sup>35</sup> Teprve jako druhé přišlo s touto institucí Rakousko, to ovšem v mnohem propracovanější a funkční verzi, poté dokonce například Rumunsko.<sup>36</sup>

V čem naopak československý model zůstává pozadu za modernějšími ústavami, je téměř nekontrolovatelné postavení parlamentu (převzaté z francouzské třetí republiky), přecházející často v neúnosný „parlamentní absolutismus“. Útěchou budiž, že do této pasti spadlo i Rakousko. V Československu je tento mechanismus podporován ještě neúnosně dlouhým volebním obdobím obou komor parlamentu — šest a osm let (proti čtyřem rokům v Německu, Rakousku, Jugoslávii, třem rokům ve Švýcarsku, Finsku aj.).<sup>37</sup>

Jak vidno, celé Adlerovo zpracování samozřejmě nenese negativistický smysl, stává se vzápětí odrazovým můstkem (a nejen pro autora) pro hlubší analýzy mezer a nedostatků v československém ústavním systému za účelem hledání a navrhování mechanismů jeho nápravy a zdokonalování, systemizování a v neposlední řadě i pevnějšího garantování systému, jeho ochrany před zneužitím.

\* \* \*

Nejsystematičtějším Adlerovým zpracováním československého ústavněprávního a státoprávního systému je jeho práce *Grundriß des tschechoslowakischen Verfassungsrechtes*.<sup>38</sup> Jiné, často mnohem rozsáhlejší syntézy českých

33 Rakousko Ústavnímu soudu, Polsko Nejvyššímu soudu.

34 Adler, F.: *Die Grundgedanken...*, s. 93, 103.

35 Krejčí, J.: *Promulgace zákonů a její vztah k sankci, vetu, publikaci a k soudcovskému přezkumu zákonů*, Praha 1926, s. 270.

36 Adler, F.: *Die Grundgedanken...*, s. 112–113.

37 Adler, F.: *Die Grundgedanken...*, s. 105–106.

38 Reichenberg 1930. Vydalo tehdy nejvýznamnější německé nakladatelství právnické literatury v Československu — Gebrüder Stiepel.

i německých autorů k této problematice se vyznačují plochou popisností, pozitivistickým detailismem, přitom často za úplné absence hodnocení, srovnávání, rovněž za absence dynamického pohledu na systém ve vývoji. Adlerova práce je příručkou určenou pro studenty práva, s ohledem na tehdejší zvyklosti by tedy mohla inklinovat právě k uvedeným absencím. Adler si však metodicky předsevzal jednak nezahltit studenty přílišnými detaily v popisu, jednak je však ani nezahltit množstvím příliš dílčích hodnotících a srovnávacích poznámek. Tedy vyjadřovat se jen k zásadním problémům, zato nejen z hlediska právního rozboru ústavou stanovených institutů, nýbrž v rozšířeném rozměru o problémy, které ovlivňují fungování systému jako celku v reálném životě státu, zejména se vyjadřovat k těm problémům, které znamenají konfliktní prvky, brzdy či proluky systému právě v realizačním procesu.<sup>39</sup> Vznikl tak zdařilý protějšek proslulých Weyrových příruček ze třicátých let,<sup>40</sup> resp. i dílčích Weyrových německy vydaných příspěvků o československém ústavním právu.<sup>41</sup>

Pro tuto syntézu, stejně jako pro řadu dílčích Adlerových prací této doby i let následujících, tak přistupuje nový obsáhlý rozměr v metodologii i závěrech, totiž detailní analýza stavu, resp. míry, v níž se přijaté ústavní a další právní normy projevují v reálném životě společnosti, případně do jaké míry jsou obcházeny či otevřeně porušovány. Tím vystupuje ještě jeden komparační rozměr. Totiž vývoj středoevropské právní kultury byl (už po padesát let před první světovou válkou, stejně jako během meziválečného období) příznačný snahou po maximální právní precizaci a pokrytí všech možných stránek života státu a vztahu občan-stát detailními a předvídatými normami. Pro právní kulturu těch západoevropských zemí, které dospěly k demokratickým poměrům podstatně dříve než střední Evropa, byla naopak typická nižší míra právní precizace, přičemž řada záležitostí se v běžném životě řešila cestou zvykového práva a nepsané tradice, zato v obecném duchu dodržování základních demokratických a ústavních principů (které se prostě nesmí lehkovážně či bezostyšně obcházet s odkazem, že chybí příslušný předpis).

Takto se dostává nového rozměru i komparacím pouhých právních norem západní a střední Evropy. Zejména se však Adlerovi právě takto dostává ještě dalších nových zdrojů a materiálu pro hledání reálných a funkcionálních nedostatků československého ústavního a právního systému a otevírá hledání možností k jejich nápravě. Následující odstavce proto sledují a shrnují zejména onen rozměr Adlerova výkladu, jehož výsledkem je jakási katalogizace stávajících základních vad a proluk.

39 Právě tento přístup vysoce oceňuje ve své recenzi Fritz Sander jakožto nejlepší možný přístup ve srovnání s dosavadními výklady československého ústavního práva (a připojuje pouze dvě zcela okrajové výhrady). S a n d e r , F.: *Eine neue deutsche Darstellung des tschechoslowakischen Verfassungsrechtes*, in: PIZ, XI, 1931, s. 635an.

40 W e y r , F.: *Československé právo ústavní*, Praha 1934, 1937<sup>2</sup>, 1939<sup>3</sup>.

41 Proti tomu systematickou přehlídkou základní právní matérie provedl Adler těsně předtím ve studii: A d l e r , F.: *Das tschechoslowakische Verfassungsrecht in den Jahren 1922 bis 1928*, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, XVII, Tübingen 1929, s. 239–281 (+ přílohy). Studie mimochodem navazuje na Weyrovu charakteristiku zárodečného stavu československé ústavnosti, uveřejněnou v tomtéž časopise ve svazku IX (1921).

Samotný vznik československého státu z hlediska účelu práce i metodologie není směrodatný, je tedy suše popsán, včetně mezinárodněprávních souvislostí (i uznání) během měsíců předcházejících 28. říjnu 1918. Zato Adler — v návaznosti na mj. Spiegelovo zdůraznění principiálního konstitutivního významu tzv. malé Saintgermainské smlouvy pro československý stát vytýká její nedodržení zvláště ve dvou zásadních bodech: Československá ústava tuto smlouvu pouze parafrázuje, ač smlouva měla být aplikována doslovně, a to jakožto ústavní zákon. Dále ústava nebyla přijata řádně zvoleným ústavodárným shromážděním, čímž byla přinejmenším silně dotčena smlouvou garantovaná práva menšinového obyvatelstva Československa.<sup>42</sup> Na rozdíl od Spiegela, který mluví otevřeně o oktrojovém charakteru ústavy, Adler používá vyjádření, že z týchž důvodů menšinové obyvatelstvo Československa *považuje* ústavu za oktrojovanou.<sup>43</sup>

Vedle ústavy samotné Adler vyzvedá zvláště význam ústavního zákona o ochraně osobní svobody, domovního práva a listovního tajemství z 9. dubna 1920,<sup>44</sup> dále jazykového zákona ze 29. února 1920,<sup>45</sup> ústavního zákona o státním občanství z 9. dubna 1920<sup>46</sup> a ústavního zákona o podpisování zákonů a nařízení z téhož dne.<sup>47</sup> Charakter ústavního zákona přiznává i pro „lex Dérer“ o některých otázkách státního občanství na Slovensku z 1. července 1926<sup>48</sup> a upozorňuje, že principiálně ústavněprávní charakter mají i některé obyčejné zákony, zejména zákon o volbách do parlamentu, zákon o volbě prezidenta republiky, zákon o ústavním soudu aj. Současně zdůrazňuje, že některé záležitosti, které ústava světila k rozpracování v dílčích prováděcích zákonech, zvláště zákon o referendu, o zodpovědnosti ministrů, o obžalobě prezidenta, zůstávají stále nedořešeny.

Zároveň Adler podtrhuje, že pro poznání československého ústavního práva nestačí pouze psané právo, nýbrž současně i živoucí praxe života státu. Tato praxe buď změkčuje některé právní normy, anebo se dostává i do otevřeného rozporu s nimi. Tento moment — na rozdíl od Spiegela, který ho považuje za principiálně neslučitelný se skutečným právním státem — je však Adler ochoten hodnotit případ od případu, eventuelně i pozitivně, pokud se tak ukazují nové cesty ke zdokonalování a dalšímu rozvoji československého ústavního práva.

---

42 Adler, F.: *Grundriß...*, s. 9.

43 Obširně a systematicky, inspirován novým otevřením diskuse k tomuto problému Weyrovou recenzí na Adamovichovu příručku československého ústavního práva, se k věci vrátil ve studii: Adler, F.: *Zur Frage des Oktroicharakters der tschechoslowakischen Verfassung*, in: *Časopis Svobodné školy politických nauk v Praze*, III, 1930–1931, s. 46–49, 82–85, 157–159. Při této příležitosti se ve věci sám střetil s politicko-nacionálním výkladem V. Joachima jakožto redaktora časopisu.

44 Č. 293/20 Sb.

45 Č. 122/20 Sb.

46 Č. 236/20 Sb.

47 Č. 294/20 Sb.

48 Č. 152/26 Sb.

Adler rovněž reflektuje, že řada klíčových zákonů byla přejata ze starého předlitavského (resp. pro Slovensko a Podkarpatskou Rus z uherského) práva, velká část platí nadále i k přelomu dvacátých a třicátých let. Uznává nezbytnost unifikace, současně konstatuje, že v tomto směru bylo dosud učiněno velmi málo. Na druhé straně všechny ty zákony starého režimu, které odporovaly republikánskému charakteru státu, byly zrušeny generální formulí v uvozovacím zákonu k ústavě.

Ve věci státního občanství Adler konstatuje nezbytnost urychleného sjednocení a kodifikace celé materie, na čemž už přípravné práce ostatně započaly.<sup>49</sup>

K uspořádání Národního shromáždění přiznává, že je dvoukomorové pouze v omezeném smyslu, nakolik větší státoprávní diference i diference politického obrazu obou komor chybí. Zároveň však Senát přece jen hraje vůči Poslanecké sněmovně roli „druhého obsazení“, pročež se opakovaně projevuje volání po reformě Senátu.<sup>50</sup>

V otázce volebního práva Adler postřehl, že ve skutečnosti není dosaženo jeho rovnosti; vzhledem k uspořádání volebních krajů je váha jednotlivého hlasu v každém kraji jiná. Velkým pozitivem je na druhé straně plná garance zastoupení minorit díky absolutně poměrnému volebnímu právu. Za omezení práva voličů naopak považuje systém vázaných kandidátních listin. Vliv politických stran na volby je natolik neúměrně posílen, že poslanci za svůj mandát vděčí nikoli volbě lidem, nýbrž jmenování vlastní stranou.<sup>51</sup> To je ještě posíleno zaběhlou judikaturou Volebního soudu, která ostatně není v souladu se zákonem a fakticky znamená návrat k imperativnímu mandátu, byť je ústavou výslovně zakázán. Adler dále kritizuje, že poslanecká imunita daleko překračuje meze účelnosti a mění se v ničím neospravedlnitelné privilegium.<sup>52</sup>

Z hlediska fungování parlamentu Adler vypichuje, že československý systém nezná právo komor parlamentu samy svolat své zasedání.<sup>53</sup> Zřetelnou mezerou je pak absence lhůty, do níž musí být komory svolány k ustavující schůzi po provedení voleb. Pod úroveň Předlitavska jde pak cenzurní právo předsednictva každé komory parlamentu vyškrtnout ze stenografického protokolu všechny proslovy, o nichž usoudí, že urážejí morálku, mají velezrádný obsah nebo ohrožují bezpečnost státu.<sup>54</sup>

Pro proces zákonodárné činnosti Adler vyzvedá další proluku. Je třeba napravit ústavním zákonem stav, kdy přes schválení parlamentem se mezinárodní smlouva ještě nestává součástí vnitřního právního řádu. Dále k rozpočtovým záležitostem není nikde zakotveno, že rozpočet se přijímá jakožto roční, stejně

49 Adler, F.: *Grundriß...*, s. 23.

50 Adler, F.: *Grundriß...*, s. 28.

51 Adler, F.: *Grundriß...*, s. 31–39.

52 Adler, F.: *Grundriß...*, s. 41. (Adler zde mj. navazuje na svou studii uvedenou v pozn. č. 20.)

53 To náleží pouze prezidentovi.

54 Adler, F.: *Grundriß...*, s. 51.

tak chybí ustanovení, že rozpočet je zákonem. Chybí i termín, do kterého musí být návrh rozpočtu připraven, stejně tak chybí vymezení podmínek, za jakých je možné rozpočtové provizorium. Omezením práv parlamentu je zažitá praxe (nikoli však normovaná), že komory parlamentu schvalují (resp. odmítají) rozpočet jako celek, nemohou měnit jeho jednotlivé cifry.<sup>55</sup>

K proceduře vyhlásování zákonů je dále dle Adlera nutno normativně vyjasnit úlohu prezidentova podpisu — měla by to být promulgace, tj. prezidentovým podpisem by se tak jednoznačně stvrzovala legalita procesu přijetí zákona i autenticita textu. Sami tvůrci ústavy asi na takovou potřebu nepomýšleli, Adler to však považuje za žádoucí a snaží se to prosadit (ostatně v návaznosti už na některé Spiegelovy náměty).<sup>56</sup> K publikaci ve Sbírce zákonů dále Adlerovi chybí norma, jak napravovat případné tiskové chyby. V praxi se to nahrazuje vyhláškou příslušného ministra.<sup>57</sup>

Zvláštní pozornost věnuje Adler mimořádným formám zákonodárství. Co se týče přímého zákonodárství cestou lidového hlasování, odráží právo vlády (dle par. 46 ústavy) v případě, že parlament odmítne vládní návrh zákona jakožto celek, předložit svůj návrh referendu. Vláda se ovšem musí rozhodnout jednomyslně. Adler k tomu poukazuje na dvě ústavní mezery; jednak zmíněná jednomyslnost není jednoznačná, není nikde psáno, že prezence členů vlády při hlasování musí být stoprocentní, stačí tedy pouhá nadpoloviční přítomnost.<sup>58</sup> Další mezerou je, že ústava předepisuje ke každému zákonu vyhlásovací formulaci „Národní shromáždění se usneslo...“; žádá ji tedy i pro zákony platně přijaté eventuálně i proti vůli Národního shromáždění. Adler adekvátně podtrhuje, že navíc stále ještě není přijat prováděcí zákon pro tuto podobu zákonodárství a celkově hodnotí věc jako sevření možnosti referenda do tak úzkých hranic, že se v Československu případně jedná spíše o pouhé prázdné gesto vůči postulátu přímé demokracie než o praktický prostředek zákonodárné činnosti.<sup>59</sup>

V protipólu vyzvedá význam zákonodárné funkce Stálého výboru Národního shromáždění. Označuje ho za nouzové zákonodárství, částečně srovnatelné s tzv. císařskými nařízeními s provizorní platností zákona ve starém Předlitavsku, zároveň však vytyčuje rozdíl v podobě podílu členů parlamentu na tomto zákonodárství, navíc se závaznou kontrolou Ústavním soudem a následnou politickou kontrolou obou komor parlamentu. Nachází ovšem další ústavní omezení — jestliže dojde k dodatečnému schválení zákonného opatření Stálého výboru parlamentem, chybí předpis, jak má být tento akt vyhlášen. Adler vítá — z hlediska zabezpečení právního řádu — alespoň zavedenou praxi, že se tak děje vyhláškou předsedy vlády, zveřejněnou ve Sbírce zákonů. V podtextu však ční

55 Adler, F.: *Grundriß...*, s. 52–53. (Jako dílčí prolog srv. též studii v pozn. 23.)

56 Adler, F.: *Grundriß...*, s. 58.

57 Adler, F.: *Grundriß...*, s. 59.

58 K tomu lze ještě dodat, že jednomyslnost se chápe, že nejsou dány hlasy proti, tj. teoreticky lze oně jednomyslnosti dosáhnout i menšinou celkového počtu členů vlády.

59 Adler, F.: *Grundriß...*, s. 59–60.

ještě otázka, zda pouhé schválení oběma komorami je plnohodnotnou náhradou úplného zákonodárného procesu. Zároveň Adler vítá, že forma zákonných opatření Stálého výboru — přestože mezi zasedáními Národního shromáždění jsou poměrně dlouhé pauzy — je prakticky využívána víceméně jen v období mezi rozpuštěním komor Národního shromáždění a ustavením nově zvoleného parlamentu.<sup>60</sup> S desíletým odstupem tak vidí praktické aplikace této činnosti Stálého výboru jako relativně stabilizované, na rozdíl od počátečního období let 1920–1921. Tehdy docházela jeho činnost u Adlera tvrdého odsouzení, jako přílišné připomenutí právě poměrů v Předlitavsku s odročením, resp. uzavřením zasedání Říšské rady a prosazováním norem cestou proslulého paragrafu 14. Adler mj. poukazoval, že i B. Baxa, jinak přímo opěvovatel této instituce, uznal, že v roce 1920 Stálý výbor překračoval své kompetence a dokonce přímo porušil ústavu.<sup>61</sup>

K mimořádnému zákonodárství posléze Adler řadí formální ústavní zákony, pro jejichž přijetí je stanoveno mimořádně vysoké quorum, což v československém případě nabývá specifické váhy, když s ohledem na oktrojový charakter ústavy jsou zároveň změny ústavy prakticky velmi ztíženy.<sup>62</sup>

Poměrně značnou pozornost věnuje Adler ústavnímu soudnictví Československa. Obecně vyzvedá potřebu mechanismu, který by zabránil poměrům, že by zákonodárné orgány bez rizika přijímaly jednoduché zákony, jimiž by přitom prováděly věcné změny v ústavě. Československý právní systém sice takový mechanismus má v podobě Ústavního soudu; Adler je však oprávněně nucen hodnotit jeho roli jako „teoreticky zajisté pozoruhodnou garanci ústavy“, která však „svůj politický význam téměř zcela ztrácí“.<sup>63</sup> Hlavní problém tkví ve výrazném omezení možnosti předložit podání ve věci neústavnosti, resp. protiústavnosti určitého zákona.<sup>64</sup> Zejména samotný Ústavní soud nesmí vyvíjet vlastní iniciativu, tj. musí čekat na podání, dále je vázán obsahem podání (tj. je-li zaměřeno jen vůči části příslušného zákona, Ústavní soud se nesmí zabývat případnou protiústavností jiné části téhož zákona), dále menšina ani jedné z komor parlamentu není oprávněna k podání. Proto také do doby vydání Adlerova spisu žádné podání tohoto druhu Ústavnímu soudu nepřišlo. Další pro Adlera závažnou prolukou je, že podání vůči protiústavnímu zákonu lze předložit pouze ve lhůtě tří let od zveřejnění zákona. Poté už je zcela nenapadnutelný. Zejména v případech, kdy zákon je sice platně zveřejněn, avšak z různých dů-

<sup>60</sup> Adler, F.: *Grundriß...*, s. 61–62.

<sup>61</sup> [Adler, F.:] *Der Ständige Ausschuß*, in: Bohemia, 1921, č. 294 (16. 12. 1921), s. 1 (úvodník). Srv. dále studii uvedenou v pozn. č. 19.

<sup>62</sup> Adler, F.: *Grundriß...*, s. 63.

<sup>63</sup> Adler, F.: *Grundriß...*, s. 70.

<sup>64</sup> Pouze šest institucí mělo takové právo, každá přitom jako *celek*: Poslanecká sněmovna, Senát, Podkarpatský sněm (neustaven), Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, Volební soud.

vodů „nezprovozněn“ (například pro absenci prováděcího nařízení), nelze v praxi včas odhalit jeho případný protiústavní dopad.<sup>65</sup>

Tyto problémy rozvedl Adler paralelně ve zvláštní studii, v níž dovozuje protiústavnost zákona o Ústavním soudu. Za protiústavní považuje jak zúžení kompetencí soudu na zkoumání pouhé obsahové protiústavnosti zákonů, tak znemožnění vlastní iniciativy soudu, tak i zúžení spektra možných předkladatelů podání k soudu. Obecně vychází z principu, že prováděcí zákon má vymezovat pouze *podrobnější* podmínky pro fungování určité instituce, nikoli však omezovat samotný předmět její činnosti — už právě tím se stává protiústavním.<sup>66</sup>

Jako další rozpor (daný nejasností textu ústavy) vypichuje Adler skutečnost, že na zákon, který Ústavní soud označí za jsooucí v rozporu s ústavou, se sice ode dne zveřejnění nálezu hledí, jako by nikdy nebyl součástí československého právního řádu, zároveň však — pokud obecné soudy před tímto datem přijímaly rozhodnutí podle napadnutého zákona — zůstávají tato rozhodnutí nadále platná, protože byla přijata podle tč. platného právního řádu. Ústavní soud tedy nevysslovuje neplatnost zákona od samého počátku.<sup>67</sup>

Obširnou charakteristiku institutu prezidenta republiky podává Adler v této příručce v ryze pozitivně výkladovém duchu;<sup>68</sup> až při jiné příležitosti zvlášť podrobného zpracování přinesl i kritickou a komparativní analýzu.<sup>69</sup>

Ve vztahu k roli vlády Adler reflektuje, že ústava nedává výslovnou normu k případu, že vládě je vyslovena v Poslanecké sněmovně nedůvěra, resp. Poslanecká sněmovna odmítla vládě vyslovit důvěru; vláda je sice povinna podat demisi, není však určeno, jak se má zachovat prezident. Adler se kloní k názoru o povinnosti prezidenta vládu rozpustit. Dále reflektuje zaběhnutou praxi, že ministři jsou v zásadě<sup>70</sup> jmenováni ze zvolených členů Poslanecké sněmovny, čímž se této komoře (nad rámec ústavy) opět přikládá vyšší význam než Senátu.<sup>71</sup>

Další zvyklostí — a nikoli ústavním předpisem — je, že prezident pověřuje designovaného předsedu vlády, jehož si sám zvolil (z okruhu osob, jimž důvěřuje a u nichž může současně předpokládat parlamentní podporu) jednáním a sestavováním seznamu ministrů. Nejde o právo pověřeného ministerského předsedy (výlučné jmenovací právo má prezident, stejně tak je jeho právem rozdělit mezi ministry řízení jednotlivých rezortů).

Adler dále poukazuje na specifickou praxi v československé vládě, která je vždy složitě propočtenou a dohodnutou širokou koalici. V tomto případě nelze

65 Adler, F.: *Grundriß...*, s. 66–67. Srv. rovněž pozn. 17.

66 Adler, F.: *Promulgation der Gesetze und richterliches Prüfungsrecht*, in: PIZ, IX, 1929, s. 270–276.

67 Adler, F.: *Grundriß...*, s. 69.

68 Adler, F.: *Grundriß...*, s. 72–78.

69 Zvl. v díle: Adler, F.: *Der Präsident...* Viz níže.

70 Byť není vyloučeno jmenování i nečlenů parlamentu, bezpartijních odborníků, ba i celé „úřednické vlády“.

71 Adler, F.: *Grundriß...*, s. 79–80.



totiž mechanicky uplatnit pravidlo, že správní záležitosti vyřizují osobně jednotliví ministři a jejich úřady a proti tomu politické záležitosti vyřizuje vláda v kolegiu. Je tudíž nezbytný politický takt i prozíravost jednotlivých ministrů k odhadu, zda určitému aktu může být přisuzován nějaký politický rozměr, tj. zda má být projednán ve vládě v kolegiu.

Obdobně se tato záležitost konstruování široké koalice vztahuje i na formální předpisy o prezenčním quoru ve vládě a v jejím hlasování, předpis o počtu ministerských podpisů pod vládním nařízením atd. Nelze (alespoň ne opakovaně) část ministrů činit přehlasovanou menšinou; obzvláště v nejzásadnějších vládních opatřeních praxe vyžaduje plný konsensus ministrů.<sup>72</sup>

Problému trvalé zodpovědnosti vlády před parlamentem a celkově vztahům v trojúhelníku parlament–prezident–vláda věnoval Adler paralelně zvláštní studii se zásadním závěrem: Československá ústava dává v této věci předpisy použitelné pro množství variant politických možností, přitom předpisy do jisté míry elastické. Z hlediska funkcionálního však Adler zdůrazňuje, že vrcholné státní orgány (zejména prezident) budou těchto možností, resp. práv využívat jen velmi stříživě, v nutných případech, aby předešly nežádoucím konfliktům a politickým otřesům. Právě v míře a způsobu aplikace těchto předpisů a možností vyzvedá Adler jeden z nejdůležitějších indikátorů zralosti státu pro skutečný parlamentarismus a demokracii. Právě zde se mu názorně promítá míra prezence či naopak absence funkčního propojení práva s životní dynamikou státní praxe.<sup>73</sup>

Adler samozřejmě nemůže obejít problém nařizovací pravomoci vlády. V počátcích československé státnosti se zřejmě směřovalo k důslednému uplatnění principu, že vláda může vydávat nařízení pouze v rámci příslušného zákona a pouze na základě výslovného zmocnění tímž zákonem. Řada autorů poté dlouhodobě vyzvedala tento princip, jako by byl reálně uplatněn. Adler proti tomu konstatuje reálnou praxi, kdy zvláště zásadní průlom nastal už hospodářským zmocňovacím zákonem z 15. dubna 1920.<sup>74</sup> Tedy v praxi se trvale používá vládní nařizovací pravomoc jak ve smyslu *secundam legem*,<sup>75</sup> tak dokonce ve smyslu *contra legem*.<sup>76</sup>

Adler věc vysvětluje mj. odkazem „o stupeň výše“, totiž že takovéto právní milieu se znejasňováním potřebných mezí a garancí dává už sama ústava.<sup>77</sup> Ústava totiž v mnoha místech reálnou regulaci věci vůbec neprovádí, přenechává ji výslovně obyčejným zákonům, čímž je ústavní garance v praxi znehodnocena. Totéž o stupeň níže znamená, že zákon dává pouze zdánlivý právní standart, reálné vymezení je ponecháno na vůli vlády.

72 Adler, F.: *Grundriß...*, s. 80–83.

73 Adler, F.: *Das parlamentarische Regierungssystem in der tschechoslowakischen Verfassung*, in: PIZ, X, 1930, s. 297–306.

74 Č. 337/20 Sb.

75 Původní rámec zákona je konkrétním vládním nařízením rozšiřován a daleko překračován.

76 Tj. vládní nařízení svým obsahem ruší nebo mění jiné zákony.

77 Adler, F.: *Grundriß...*, s. 84–85.

Praxe jde dále i k právu jednotlivých ministrů vydávat nařízení. Souvisí to s další vadou ústavy, že totiž — v rozporu se standarty právní vědy — ústava vůbec nerozlišuje mezi nařízením, které přináší nový právní obsah a nařízením, které je pouhým správním nařízením, tj. rozhodnutím v rámci dosavadního právního řádu. Rozlišuje zase až pouhá praxe — nařízení prvního typu musí být zveřejněno ve sbírce zákonů, pro nařízení druhého typu stačí zveřejnění ve věstníku jednotlivého ministerstva. Se zadostiučiněním Adler konstatuje, že vůči uvedené vadě dává garanci alespoň soudní systém<sup>78</sup> a že tato garance je reálně využívána — každý soud má právo (a je zavázán) přezkoumávat právní platnost nařízení.<sup>79</sup>

Ve věci teritoriální samosprávy Adler za skutečnou samosprávu v Československu uznává pouze obecní samosprávu, kdežto pro úroveň okresů a zemí mluví o „potlačené samosprávě“, zvláště ve srovnání se stavem před rokem 1918. A celkově — i ve vztahu státu k profesním i dalším zájmovým samosprávám — konstatuje tendenci zatlačovat samosprávu do podoby smíšených úřadů pod státním vlivem. Důsledkem téže tendence je pro něho i omezení finanční svrchovanosti obcí.<sup>80</sup> Tím vším se mj. posiluje role a váha státního úřednictva.

Podobně zavedení zemského zřízení roku 1927 nelze chápat jako faktickou restituci původního zemského zřízení, nýbrž jako další centralizační krok dokonce i v porovnání s rokem 1920 uzákoněným, avšak (kromě Slovenska) nerealizovaným župním zřízením. K zákonu o zemském zřízení připojuje Adler ještě další postřeh — jde o obyčejný zákon, ač (vzhledem k par. 7 ústavy a zrušení ústavního župního zákona) měl mít formu ústavního zákona. Na druhé straně vítá, že správní reformou roku 1927 konečně dochází k rozsáhlé právní regulaci správního konání, do té doby většinou absentující.<sup>81</sup>

V záležitosti parlamentní kontroly nad výkonnou mocí Adler vyzvedá, že Československo bylo jedním z prvních států, který toto — v jiných zemích původně zvykové — právo včlenil v přísně realizovatelných paragrafech do ústavy, počínaje požadavkem důvěry Poslanecké sněmovny vůči vládě. Přesto československý systém obsahuje možnost obcházení ústavy; procedura vyslovení nedůvěry vládě vyžaduje konkrétní kroky a čas, mezitím může dojít k dohodě vlády s prezidentem o rozpuštění Poslanecké sněmovny (resp. obou komor) a zabránění vyslovení nedůvěry vládě.<sup>82</sup>

Ke správnímu soudnictví Adler konstatuje, že Československo víceméně převzalo model předlitavský, a to už jedním z prvních zákonů hned 2. listopadu 1918,<sup>83</sup> a ústava ho jen nepatrně upravila. Nejvyšší správní soud je tedy omezen pouze na kontrolu správy z hlediska zákonnosti konkrétních správních rozhodnutí. Rozhodnutí ve věci samotné se nečiní, to je věc obnoveného správního ří-

78 Adler, F.: *Grundriß...*, s. 85–86.

79 A nařízení jsou v rozporu se zákonem nerespektovat.

80 Adler, F.: *Grundriß...*, s. 88.

81 Adler, F.: *Grundriß...*, s. 91–92.

82 Adler, F.: *Grundriß...*, s. 97.

83 Č. 3/18 Sb.

zení. Z hlediska praxe Adler konstatuje přetíženost a omezenou účinnost systému, vedoucí leckdy k obrovským průtahům, přičemž výsledkem konkrétního konání bývá často případ, že konečný [= napravený] správní verdikt je shodný s původním, jen jeho zdůvodnění je jiné, nyní již právně opodstatněné.

Jádro problému Adler spatřuje v nezodpovědnosti až lehkomyšlnosti konkrétních správních úředníků, zejména v rezortu financí. Správní úředníci nerespektují (publikované) nálezy Nejvyššího správního soudu a činí příliš často opakované, resp. tytéž kroky v rozporu se zákonem. Náklady řízení se nikterak nedotýkají konkrétního úředníka, který vše zavinil. Reformu správního soudnictví proto Adler vyzvedá jakožto naléhavou, samozřejmě při zachování základního principu — práva občana na ochranu vůči protiprávnímu rozhodnutí správních orgánů.<sup>84</sup>

Co se týče organizace soudní moci, ta z hlediska struktury právních disciplín spadá formálně především pod občanské právo procesní a trestní právo procesní (přestože má principiálně ústavněprávní rozměr). Z hlediska metodického tedy do příručky nepatří. Adler se alespoň letmo dotýká některých ústavněprávních rozměrů problému, zvláště pozůstatku porotního soudnictví. V řádném trestním řízení představovaly porotní soudy ve starém režimu pojistku proti kabinetní justici. Po roce 1918 však silil odpor proti této už zastaralé instituci (která by měla být nahrazena skutečně nezávislými plně kvalifikovanými řádnými soudci). Adler v této souvislosti poukazuje, že už československá ústava značně tento prvek omezila,<sup>85</sup> poté následovaly další kroky, například v zákoně č. 268/20 Sb. pojistka proti případné zaujatosti a závislosti porotního soudu. Za další zvlášť naléhavou záležitost Adler vyzvedá nezbytnost přijetí zákonů, které by vytvořily občanu reálnou pojistku proti škodám, které by mu mohly vzniknout v důsledku chybných soudních rozhodnutí.<sup>86</sup> Jinak totiž par. 104 ústavy zůstává reálně nenaplněn.

Při této příležitosti se Adler již po několikáté dostává k obecnějšímu problému právní bezpečnosti občanů. Paralelně (mimo rámeček příručky, nakolik šlo o téma s příliš otevřeným koncem) se zabýval dílčí rovinou, která v jádru zahrnuje zejména rovinu vztahu občana k soudnictví (jak obecnému, tak správnímu) a je současně problémovým momentem ústavní garance rovnosti občanů před zákonem. Adler k této materii nakonec připravil pro V. sjezd německých právníků v Československu na jaře 1931 referát zvláštní formou analýzy vyúsťující ve výzvu. Rozebírá právní bezpečnost občana z hlediska četnosti případů, kdy věcně shodné kauzy jsou „jménem republiky“ rozhodovány různými orgány až zcela protičtivým způsobem. K tomu poukazuje i na vzájemně protichůdnou judikaturu Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu a kompetenční spory mezi státní správou a soudními orgány. Občan pak ztrácí důvěru v relevantní posouzení své kauzy. Adler poukázal na tři dílčí mechanismy v českosloven-

<sup>84</sup> Adler, F.: *Grundriß*..., s. 102.

<sup>85</sup> Par. 95 ústavy.

<sup>86</sup> Adler, F.: *Grundriß*..., s. 104–105.

ském právním řádu, které alespoň zlomek problému mohou eliminovat, a vyzval ke hledání dalších a k jejich dobudování v systém, v první řadě pro činnost Nejvyššího soudu.<sup>87</sup>

Ve věci občanských práv a svobod se jakoby Adlerova optika zaostřuje a kritičnost stupňuje. Skutečnosti však odpovídá, že daný oddíl československé ústavy je prostě nejslabší. Adler mj. postřehl, že jedině v tomto oddílu fungovala pro československou ústavu jako dílčí vzor německá výmarská ústava. Předpokladem jsou zřejmě rysy společné středoevropské kultury občanského práva. Na druhé straně je však vzor přejímán velmi povrchně a jeho principy jsou silně zastřeny a rozmělněny.

Adler oprávněně vytýká, že přímé ústavní garance občanských práv a svobod jsou mimořádně redukovány, že řada záležitostí je volně přenechána obyčejnému zákonodárství, včetně možnosti stanovit výjimky a omezení občanských svobod, přitom v řadě případů bez jakéhokoli věcného ohraničení takových omezení. Řada tezí v ústavě má dokonce ryze deklaratorní, právně prázdny obsah. Tím ústavní katalog občanských práv a svobod podstatně ztrácí na praktické hodnotě. Adler je bohužel nucen konstatovat že některé paragrafy tohoto oddílu československé ústavy jdou zpět *pod úroveň* starého předlitavského ústavního zákona o všeobecných občanských právech z 21. prosince 1867.<sup>88</sup>

Poté Adler přistupuje k vyhodnocení reálného právního stavu v konjunkci s příslušnými prováděcími zákony (resp. i doplňujícími ústavními zákony). Zajištění občanské rovnosti i osobní a domovní svobody pak může — v kontrastu se zmíněnými nedostatky ústavy samotné — charakterizovat jako standartní. Zato pro svobodu vystěhování a pro ochranu listovního tajemství principiální garance vlastně chybí. Ochrana manželství, rodiny a mateřství je jen deklaratorní. Problematická je i „záruka“ svobody spolčovací a shromažďovací, kdy fakticky záleží na pouhé dobré či zlé vůli státních úředníků. Tzv. duchovní svobody, tj. svoboda projevu, svoboda vědeckého bádání a výuky vědě, svoboda tisku, svoboda petiční, svoboda umělecká, svoboda vyučování jsou regulovány obyčejnými zákony. Adler mj. vypichuje, že svoboda vědy a svoboda umělecká jsou více regulovány než ve starém Předlitavsku. Také svoboda pohybu je značně znehodnocena. Svoboda povolání je omezována dokonce cestou pouhých nařízení. Naopak svoboda náboženství a svoboda svědomí jsou v Československu proti starému Předlitavsku podstatně rozšířeny a garantovány. Zcela novinkou je ústavní garance práva hospodářského sdružování k ochraně a podpoře pracovních, zaměstnaneckých a hospodářských vztahů.<sup>89</sup>

Dalším problematickým krokem je právní vymezení vyjímečného stavu; Adler vyzvedá, že je všeobecné a neurčité, zejména méně precizní a méně konkrétní než tomu bylo ve starém Předlitavsku.<sup>90</sup>

87 Adler, F.: *Rechtssicherheit und einheitliche Rechtsprechung*, in: PIZ, XI, 1931, s. 344–354.

88 Adler, F.: *Grundriß...*, s. 108–109.

89 Adler, F.: *Grundriß...*, s. 109–118.

90 Adler, F.: *Grundriß...*, s. 118.

Poslední kapitolu věnoval Adler právům národnostních menšin. Ústava sama převzala, byť místy ve změkčené formě, zásady malé Saintgermainské smlouvy; tedy ústavní ochranu lze konstatovat. Horší je reálný stav; nejproblematičtější je prováděcí nařízení k ústavnímu jazykovému zákonu z 3. února 1926,<sup>91</sup> jehož mnohá ustanovení řada odborníků označuje za protiprávní.

Adler se ovšem v této věci nevyjadřuje zdaleka tak ostře jako krátce předtím L. Spiegel a další. Jeho výrazivo, stejně tak závěry úvah jsou srovnatelné s tehdejšími vyjádřeními Zdeňka Pešky.<sup>92</sup> Adler poukazuje, že právě problémy právní ochrany menšin a zejména jazyková otázka zůstávají nadále nejdiskutovanější záležitostí z veškeré československé ústavněprávní problematiky a současně jsou předmětem politických konfliktů. Adler podtrhuje, že by bylo žádoucí nové uspořádání menšinového práva vůbec i reforma jazykového práva,<sup>93</sup> „čímž by se mnohé konflikty v politickém životě Československa podstatně zmírnily, zčásti i zmizely... Samotný stát by tím výrazně získal a cenné síly by se uvolnily pro řešení závažných celospolečenských úkolů v oblasti kulturní, hospodářské i sociální.“<sup>94</sup>

Celkově československý stát Adler typologizuje jakožto „demokratickou, na principech dělby moci organizovanou, parlamentně řízenou, zastupitelskou prezidentskou republiku.“<sup>95</sup> Postřehl také podstatnou drobnost, že název státu není zakotven formou zákona, úřední název je pouhý úzus z dedukce.

\* \* \*

Je pochopitelné, že Adlerově pozornosti se nevyhnul tak specifický útvar, jako byla autonomie Podkarpatské Rusi. V její analýze<sup>96</sup> opět kladl důraz na primární význam malé Saintgermainské smlouvy; v jejím výkladu stavěl míru kompetencí karpatoruských orgánů k maximální úrovni, slučitelné ještě s celistvostí Československa. Přirozeně tedy kritizoval, že československá ústava svými články o Podkarpatské Rusi oslabil dosah malé Saintgermainské smlouvy. Vůči textu samotné ústavy odsuzoval zejména právo absolutního veta prezidenta vůči zákonům Podkarpatského sněmu a postavení guvernéra jako primárně orgánu prezidenta a vlády a teprve druhotně jako orgánu odpovědného podkarpatskému sněmu. Především však musel kritizovat stav, že deset let po vzniku státu samy ústavní články o Podkarpatské Rusi zůstávají na papíře a namísto nich vládne provizorium. Uplatnění prvotní formy správy Podkarpatské Rusi i uplatnění zemského zřízení

91 Č. 17/26 Sb.

92 Oč r. 1929 profesora ústavního práva na Komenského univerzitě, posléze na Karlově univerzitě.

93 Stojí za zmínku, že právě na přelomu 20. a 30. let přicházela zejména československá a německá sociální demokracie ve vzájemném souzvuku se skutečně tvůrčími pozitivními návrhy v dané záležitosti.

94 A d l e r, F.: *Grundriß...*, s. 126.

95 A d l e r, F.: *Grundriß...*, s. 26.

96 Poprvé se jí věnoval už v komentáři: A d l e r, F.: *Die Parlamentwahlen in Karpatho-rußland*, PIZ, IV, 1924, s. 76–77.

vůči ní, uplatnění jazykového zákona a řady dalších opatření, naopak neustavení sněmu hodnotil jako ryzí protiústavní kroky. Ústavní principy autonomie Podkarpatské Rusi tak sice nebyly zrušeny, nakolik je to možné pouze ústavním zákonem,<sup>97</sup> zato byly via facti odstraněny jinými normami.<sup>98</sup>

\* \* \*

Svou další větší rozpravu, zaměřenou na orgán prezidenta Československé republiky, publikoval F. Adler časopisecky v pěti pokračováních.<sup>99</sup> Jde o rozšířenou a dopracovanou verzi příslušného hesla ze Slovníku veřejného práva československého. Sama skutečnost, že ho česká redakce Slovníku pověřila vypracováním právě takového hesla, je jak uznáním Adlerovy odborné vyzrálosti, tak vyjádřením tehdejší míry konsensu s německými aktivistickými kruhy.<sup>100</sup>

Autor vychází z historických srovnání — staví na jedné straně starý švýcarský republikánský model, v němž je reálnou hlavou státu spolková rada jako celek a spolkový prezident je pouze titulární, na druhé straně výrazný model USA s prezidentem jako pravomocnou hlavou celé exekutivy. Dalším typem je Adlerovi prezident III. francouzské republiky, jakožto orgán natolik závislý na parlamentu a současně na vládě, že v praxi zůstává pouhou reprezentativní postavou, téměř zcela vyloučenou z podílu na tvorbě státní vůle. Německého prezidenta typologizuje jakožto prostředníka, resp. neutralizátora mezi parlamentem a voliči, přičemž rozměr jeho práv je vyvážen rozměrem jeho zodpovědnosti. Všechny uvedené modely představuje Adler jakožto typy, jakožto výrazně profilované modely, z nichž každý má svou vnitřní logickou funkci.

V případě prezidenta Československé republiky je tomu jinak. Jde sice opět o nový specifický model, Adler však předhazuje, že Revoluční národní shromáždění vystupovalo při profilaci orgánu prezidenta republiky poměrně nesamostatně a nesystematicky. Hlavním vzorem byl sice francouzský model, reálné postavení prezidenta je však výrazně jiné. Adler mj. poukazuje na Hoetzelův názor,<sup>101</sup> že rozhodující byl americký vzor, avšak v takovéto formulaci Hoetzelův názor odmítá. Podtrhuje, že původní československý model přinesla ještě prozatímní ústava z 13. listopadu 1918. Ta poskytla prezidentovi řadu vládních funkcí, které byly ještě rozšířeny novelou ze 23. března 1919, zejména o právo veta v zákonodárství a právo jmenování a propouštění ministrů. Tyto principy už jen detailně rozvedla ústava z 29. února 1920 a navazující zákony, zvláště

97 A to ještě za cenu porušení mezinárodněprávních závazků Československa.

98 A d l e r , F.: *Das tschechoslowakische Verfassungsrecht...*, s. 244an.; A d l e r , F.: *Grundriß...*, s. 16–18.

99 A d l e r , F.: *Der Präsident der Tschechoslowakischen Republik*, in: *Juristen-Zeitung für das Gebiet der Tschechoslowakischen Republik*, 1933, č. 1–2, 3, 5, 18, 19. (Celkový rozsah cca tři archy.)

100 Ve srovnání se stavem soběstřednosti až zabeďněnosti určitých českých pražských právnických kruhů v letech bezprostředně po roce 1918.

101 In: Slovník národohospodářský, sociální a politický, heslo „Ústavní listina“.

zákon o volbě prezidenta z 9. března 1920,<sup>102</sup> resp. ještě zákon o prezidentské kanceláři z 5. prosince 1919.<sup>103</sup>

Ke způsobu volby prezidenta Adler vyzvedá francouzský vzor, včetně případů, resp. příkladů inkompatibility s určitými funkcemi. K vlastní volební proceduře nadhazuje, že probíhá v Národním shromáždění bez předchozí rozpravy, dále že volební quorum je stanoveno tak, že i za eventuality absence všech senátorů lze provést platnou volbu. Adler poukazuje i na určitý nesoulad mezi zněním ústavy, totiž že společné zasedání obou komor svolává předseda vlády a řídí předseda poslanecké sněmovny, jehož zástupcem je při této příležitosti předseda senátu,<sup>104</sup> a proti tomu zněním volebního zákona, který určuje předsedu poslanecké sněmovny nebo jeho zastupujícího místopředsedu jako „prvního předsedajícího“ při volebním aktu a předsedu senátu nebo jeho zastupujícího místopředsedu jakožto „druhého předsedajícího“.

Dále Adler poukazuje, že ústava sice stanoví předpisy o slavnostní přísaze prezidenta, zato neurčuje, jakou reálnou procedurou prezident přebírá úřad. Dalším rozparem je, že složení slavnostní slibu nemá žádný konstitutivní význam, zároveň je však právně relevantní, nakolik prezidentské funkční období se počítá právě ode dne slibu. Oba posledně jmenované rozpory byly ostatně akcentovány i některými českými právníky.<sup>105</sup> Navíc starý prezident zůstává v úřadu a při výkonu pravomocí i po uplynutí volebního období, dokud nenastoupí nově zvolený prezident. Dále absentuje ústavní mechanismus pro demisi prezidenta.<sup>106</sup>

Československý prezident je tedy nikoli pouhým reprezentantem, nýbrž reálným orgánem státní moci, přičemž sama ústava zdůrazňuje už zařazením příslušných odstavců do oddílu o vládní a výkonné moci prezidentovy pravomoci a povinnosti jakožto článku moci výkonné. Vedle toho však Adler upozorňuje, na roli prezidenta v oblasti zákonodárství a soudnictví a zejména ještě další roli jakožto rozhodčího či neutralizátora mezi dalšími nositeli klíčových státních funkcí.

Co se týče vztahu prezidenta a druhého základního článku výkonné moci, Adler poukazuje na jistou nedotaženost dělby kompetencí. Ta byla stanovena jednak ústavou, jednak předchozími revolučními zákony a přejímá se princip, že vláda má ty výkonné pravomoci, které nejsou výslovně přisouzeny prezidentovi. Rozpor pak spočívá v tom, že vymezení prezidentových pravomocí není ve skutečnosti taxativní.<sup>107</sup> Nelze tedy ani jednoznačně uplatnit generální formuli pro kompetenci vlády.

102 Č. 161/20 Sb.

103 Č. 654/19 Sb.

104 Par. 38 Ústavy.

105 V a v ř í n e k , F.: *Základy práva ústavního*, I, Praha 1920, s. 99, 100; W e y r , F.: *Soustava československého práva státního*, Brno 1924<sup>2</sup>, s. 232, 235 atd.

106 A d l e r , F.: *Der Präsident...*, s. 17–18.

107 Adler vyzvedá Řhův [Ř. i h a , J.: *Organizace státní moci v republice Československé*, in: T o b o l k a , Z. V.: *Politika*, III., s. 334.] výraz „zdanlivě taxativní“.

Původní princip, prosazený prozatímní ústavou, měl mít za následek, že všechna práva, náležející v monarchii hlavě státu, se převádějí na vládu. Ve výsledné podobě československého republikánského systému nesporně nelze prezidenta označit za hlavu exekutivy, jak to činil například F. Vavřínek,<sup>108</sup> a už vůbec nepřijatelné je pro Adlera tvrzení, že ministři jsou pouze pomocnými orgány prezidenta. Adler taktéž upozorňuje, že původní návrh ústavy skutečně obsahoval ustanovení, že „prezident je nositelem moci vládní a výkonné a uplatňuje ji prostřednictvím vlády a jí podřízených úřadů...“, do konečné verze se však nedostal.

Československý model tedy představuje vlastně dva vrcholné orgány exekutivy *vedle sebe*. Z vnějšího pohledu vláda vůči prezidentu jakoby ustupuje do pozadí, její reálné kompetence jsou však přesto významnější. Adler v této souvislosti zvláště akcentuje, že vláda má například právo zákonodárné iniciativy, právo vydávat výnosy a nařízení; naopak prezident potřebuje ke svým rozhodnutím vždy kontrasignaci člena vlády, k některým dokonce přímou součinnost vlády jako celku, kdežto vláda je v mnoha svých činech na prezidentu nezávislá.

Po této povšechné charakteristice specifík československého modelu se Adler věnuje detailní analýze postavení prezidenta jak z hlediska konkrétních právních norem, tak i z hlediska neméně významného, totiž funkcí prezidenta uplatňovaných *via facti*, *per analogiam* apod.

Ve vztahu k zákonodárství charakterizuje Adler funkci prezidenta přímo jako *podíl na zákonodárství*.<sup>109</sup> Projevuje se jednak v právu prezidenta<sup>110</sup> svolávat, odročovat a ukončovat zasedání obou komor Národního shromáždění, mimoto (až na výjimky) rovněž rozpouštět obě komory s následným vypsáním nových předčasných voleb. To znamená v dané věci výrazně širší rozsah pravomocí než mají obě komory samotné, které se vlastním rozhodnutím mohou pouze odročit.<sup>111</sup> Vedle této podoby ovlivňování procesu projednávání zákonů má prezident Československé republiky i přímý materiální vliv na zákonodárství. Jak už bylo naznačeno, nemá sice právo zákonodárné iniciativy (v rámci výkonné moci ho má pouze vláda), může však ovlivňovat samotnou vládu a na vlastní komory Národního shromáždění působit cestou svých poselství.<sup>112</sup>

Za nejprůraznější formu zasahování prezidenta do zákonodárství vyzvedá Adler jeho právo suspenzivního veta vůči zákonům již přijatým oběma komorami, tj. právo v měsíční lhůtě vrátit zákon s připomínkami, načež musí následovat nové projednávání zákona a vůli prezidenta lze překlenout pouze kvalifikovanou většinou.<sup>113</sup>

108 V a v ř í n e k , F.: *Základy...*, I, s. 103an.

109 Adler to opět suše konstatuje. Pro Spiegela a jeho pojetí hlavy republikánského státu je to neadekvátní pravomoc v duchu přežitku monarchismu.

110 Par. 64 ústavy.

111 A d l e r , F.: *Der Präsident...*, s. 19.

112 Obojí bylo opět terčem kritiky Spiegela jako relikt monarchismu.

113 Par. 47 a 48 ústavy.



Adler dále analyzuje velmi sporně a nesystémově stanovené podpisové právo prezidenta vůči zákonům. Proti Weyrovi, Hoetzelovi (z německých autorů proti Sanderovi) aj. zastává Adler názor, že nejde o pouhou formální povinnost prezidenta signovat přijaté zákony, nýbrž o reálný podíl prezidenta na „vyhotovení a vyhlášení“ zákonů. Adler dovozuje prezidentovo právo odmítnout podpis a tím zamezit vstupu zákona v platnost. Svým podpisem totiž prezident stvrzuje, resp. ověřuje, že zákon je v souladu s ústavou a právním řádem.

Tomuto problému věnoval Adler o něco dříve zvláštní studii. V ní staví mj. do kontrastu mnohem jasnější ustanovení v dané věci v rakouské a ve výmarské ústavě, kdežto pro československý případ je potřebná složitá funkcionální dedukce (zvláště na bázi par. 51 ústavy), jejíž výsledek může být předmětem dalších sporů.<sup>114</sup> Dále pouhá mechanická povinnost prezidenta podepisovat zákony, dokonce i formálně neplatné zákony, resp. když by prezident podepisoval zákony proti svému svědomí a přesvědčení, by bylo dle Adlera v rozporu s důstojenstvím prezidentského úřadu, jak je v Československu pojímáno.

Je to opět prvek, který je v naprostém rozporu s názory Adlerova učitele Spiegela. Zato Adler sám vyzvedá dokonce funkčnost takového oprávnění prezidenta, zejména v případech, kdy prezident již nemá právo vrátit zákon jsoucí v rozporu s ústavou (protože už byl přehlasován, resp. uplynula měsíční lhůta), resp. nemá komu vrátit zákon, který byl potvrzen referendem. V takových případech je prezidentovo odmítnutí podpisu poslední záchranou, aby nedošlo k uvedení v platnost protiústavního zákona, který by jinak napříště musel být trvale platný, nakolik kompetence Ústavního soudu k přezkoumávání zákonů jsou velmi omezené.<sup>115</sup> Adler obzvláště vyzvedá význam prezidentova odmítnutí podpisu pod zákonem pro ty případy závadnosti zákona, které stojí mimo pole zkoumání *obsahového* souladu zákona s ústavou.<sup>116</sup>

Ještě podstatně širší pravomoci má prezident vůči opatřením s platností zákona, přijatým Stálým výborem Národního shromáždění a proti zákonům přijatým Karpatoruským sněmem; v obou případech jde o absolutní veto prezidenta. Vůči opatřením Stálého výboru má navíc právo tzv. předběžné sankce — prezident může už předem potvrdit vládní návrh.

Adler sleduje ještě řadu dalších pravomocí prezidenta, které celkově hodnotí jako „velký objem dalekosáhlých zplnomocnění“. Jednak v otázkách zastoupení státu navenek nejde o žádné formality. Prezident uzavírá a ratifikuje mezinárodní smlouvy (pouze u některých typů je ratifikační akt vázán na souhlas Národního shromáždění). Pro dojednání smluv má prezident vlastní právo jmenovat zplnomocněnce. Má právo přijímat cizí vyslance a udělovat jim agrément, jmenuje vyslance Československé republiky pro cizí státy, má osobní pravomo-

<sup>114</sup> Adler, F.: *Promulgation der Gesetze und richterliches Prüfungsrecht*, in: PIZ, IX, 1929, s. 263–268.

<sup>115</sup> Počínaje tím, že Ústavní soud zásadně a v žádném případě nemůže přezkoumávat, zda způsob přijetí zákona odpovídá ústavě, atd.

<sup>116</sup> Adler, F.: *Der Präsident...*, s. 20.

ci i vůči dalším kategoriím diplomatických zástupců, až po konsuly. Válku vyhlásuje sice jen se svolením Národního shromáždění, zato válečný stav může vyhlásit sám. Je vrchním velitelem branné moci, nařizovací akty přitom vydává po dohodě s vládou, resp. na žádost vlády, u některých ovšem stačí jen kontraspignace ministra obrany.<sup>117</sup>

Mezi nejvýznamnější pravomoci prezidenta Adler řadí jmenování a odvolávání vlády a jednotlivých ministrů. Široké pravomoci prezidenta jsou zde limitovány pouze okolností, že by se měl vyhýbat otevřeným konfliktům s parlamentem. Jmenovací pravomoc prezidenta je však vlastní prezidentovou pravomocí, ministři dále nemusí (na rozdíl od Francie) být zvolenými členy parlamentu, ministři mohou být i bezpartijní odborníci i vysocí státní úředníci. Prezident sám přiděluje členům vlády příslušná ministerstva,<sup>118</sup> jednoho člena vlády může pověřit i řízením dvou ministerstev souběžně, jiného jmenovat bez portfeuille, není tedy omezen ani počtem ministrů.<sup>119</sup> Prezident má i pravomoc rozpouštět vládu z vlastní iniciativy i propouštět jednotlivé ministry (v praxi se však dává přednost proceduře, kdy samotný ministr, který „upadl v nemilost“, po doporučení podá demisi „z vlastní iniciativy“).<sup>120</sup>

Adler se věnuje i vzájemné provázanosti prezidenta a vlády, nakolik oba články *společně* představují nositele vládní a výkonné moci. Vyzvedá, že všechny vládní zákroky prezidenta vyžadují kontraspignaci příslušného rezortního ministra. Prezident má dále pravomoc docházet na zasedání vlády a řídit je (byť nemá právo hlasovat). Adler odmítá tvrzení některých právníků, že jde o pouhé čestné předsednictví, jde o reálnou pravomoc. K tomu má prezident právo žádat vládu a její jednotlivé členy o písemné zprávy ke kterékoli záležitosti jejich kompetence, stejně tak si je zvat k poradám.<sup>121</sup> Prezident disponuje rovněž výslovným jmenovacím právem pro soudce, pro vyšší kategorie státních úředníků, vyšších důstojníků apod., dokonce má i právo potvrzovat zvoleného primátora hlavního města. Právo propouštět tyto úředníky není nijak vymezeno, tudíž se opět připisuje prezidentovi, jakožto orgánu, který je jmenoval.

Adler dále klade zvláštní důraz na prezidentovu pravomoc (u níž zároveň upozorňuje, že nejde o závazek) předkládat Národnímu shromáždění svá poselství.<sup>122</sup> Opět jde o moment, který mimořádně iritoval Spiegela jak z hlediska, že byl původně (před přijetím konečné ústavy) uplatňován jen *via facti*, tak i z obsahového hlediska jakožto opět pozůstatek prerogativ monarchy. Adler proti tomu jen konstatuje možnost prezidenta podávat takto jak zprávu o stavu re-

117 Adler, F.: *Der Präsident...*, s. 59–60.

118 Poslanecká sněmovna vyslovuje důvěru pouze vůči personálnímu složení vlády.

119 Pouze počet ministerstev je stanoven zákonem.

120 Adler, F.: *Der Präsident...*, s. 61.

121 Par. 82 ústavy.

122 Par. 64 ústavy.

publiky, tak právo dávat parlamentu různá dílčí doporučení ve věcech, kde to považuje za nezbytné a účelné.<sup>123</sup>

Co se týče soudnictví, Adler jen stručně sumuje právo prezidenta při jmenování soudců, což však sám považuje spíše za akty ještě moci výkonné, spojené jen s nepřímým ovlivňováním soudnictví. Vedle nich pak vytyčuje základní právo přímých vstupů prezidenta do soudní činnosti v podobě práva omilostnění, jakožto práva individuální revize či zmírnění rozsudku, práva amnestie, jakožto analogického hromadného zákroku, a práva abolicie, tj. nařízení zastavit či nezahajovat trestní řízení.

Adler zastává názor, že toto právo má prezident výslovně uděleno pouze ve věcech úzce trestněprávních a ve věcech vojenského trestního řízení; naopak rozhodně ho nemá ve věcech disciplinárního práva a ve věcech trestního práva daňového a finančního. Odmítá Hoetzelovy názory o oprávněnosti používání principu *per analogiam* v daném případě, rovněž předkládá neopodstatněnost Weyrova tvrzení, že prezident má právo milosti a abolicie v disciplinárním řízení. Zároveň reflektuje, že *per analogiam* se prezidentovy zásahy praktikují i v těchto dalších jmenovaných záležitostech. Adler zároveň konstatuje přípustnost kroků, kdy prezident tato svá, výlučná práva aplikuje za konzultací s ministerstvem spravedlnosti.<sup>124</sup>

Adler se dále zabývá oním specifickým postavením prezidenta ČSR (převzatým ostatně z ústavy III. francouzské republiky), totiž tím, že za činnost ve svém úřadě nenese ani politickou ani státoprávní zodpovědnost a rovněž z hlediska trestněprávního má zcela zvláštní postavení, blíží se opět spíše pozici monarchistické hlavy státu než republikánskému prezidentu.

Otázce neodpovědnosti prezidenta republiky se Adler poprvé věnoval už roku 1921. Už tehdy označoval československé řešení věci za stojící v rozporu s demokratickorepublikánskými principy státního práva a silně připomínající předlitavský ústavní princip: „Der Kaiser ist geheiligt, unverletzlich und unverantwortlich.“ Za vzorové řešení dával případ USA a výmarského Německa. Vyvedal jako nesmyslné vázat právní regulaci problému s morální pevností a důvěryhodností stávajícího prezidenta republiky; právo musí mít předpisy pro každý případ. Krajní omezení odpovědnosti prezidenta považoval Adler za neúčelné a poškozující zájem a prestiž státu. Také samotný způsob a mez řízení proti prezidentovi za případnou velezradu viděl jako nevhodné; to, že se hlava státu případně dopustí velezrady, považoval za *přítěžující* okolnost ve srovnání s řadovým občanem, výsada prezidenta je v tomto případě nepřijatelná. Celkově Adler navrhoval srovnat zodpovědnost a výsady prezidenta v plné míře se zodpovědností a imunitou poslance.<sup>125</sup>

<sup>123</sup> Adler, F.: *Der Präsident...*, s. 62.

<sup>124</sup> Za první československé republiky prezident skutečně uvedená práva nevyužíval samostatně a o vlastní vůli, nýbrž po příslušných dobrozdáních odborníků a po konzultaci (fakticky dohodě) s ministrem spravedlnosti či celou vládou.

<sup>125</sup> Adler, F.: *Die Verantwortlichkeit des Präsidenten der Republik. Eine grundsätzliche Betrachtung*, in: *Bohemia*, 1921, č. 193 (19. 8. 1921), s. 1 (úvodník).

K počátku třicátých let, nakolik se zvláště poměry v Rakouské republice v bezprostředně předcházejících letech podstatně změnily, Adler vypichuje vzorový model těchto změn, totiž dalekosáhlou zodpovědnost německého prezidenta, která je nejen trestněprávního a státoprávního charakteru, nýbrž se týká i čistě politické roviny (říšský sněm může navrhnout sesazení prezidenta cestou lidového hlasování). K tomu podtrhuje, že i rakouská ústavní novela z roku 1929 profiluje odpovědnost rakouského prezidenta, přestože jeho pravomoci jsou podstatně užší nejen ve srovnání s německým, ale i s československým prezidentem.<sup>126</sup>

Adler vyzvedá i další mechanismy, které postavení československého prezidenta přibližují hlavně *konstituční* monarchie. Za prezidentské akty se v československém ústavním systému sice předpokládá zodpovědnost, je však přenesena na vládu, resp. jednotlivé ministry.<sup>127</sup> Adler podtrhuje zodpovědnost za veškerá ústní a písemná vyjádření prezidenta, která nemají čistě soukromý charakter (příčemž vzhledem k postavení prezidenta parametry na „soukromost“ jsou mnohem přísnější než u řadového občana).

Proto by dle Adlera bylo vhodné, aby prezident už předem se s vládou či jejím předsedou dohodl na obsahu všech svých mimopřívátních vystoupení. Jako minimum je však žádoucí alespoň dodatečná dohoda. Žádná právní procedura však není pro tyto případy stanovena, přičemž vláda (zejména vůči parlamentu) nese zodpovědnost i za taková vyjádření prezidenta, která vzešla bez její vůle a vědomí, resp. proti ní.

Zato ve všech případech, kdy se jedná o akty vzešlé z okruhu přímých prezidentských funkcí, je bezpodmínečně žádoucí předchozí ujednání prezidenta s vládou či jejím členem (nakolik k jejich platnosti je bezpodmínečně nutná zmíněná kontrasignace členem vlády). Adler zároveň upozorňuje na změkčující ustanovení ústavy. Prozatímní ústava vyžadovala přinejmenším podpis příslušného rezortního ministra (ve vybraných případech kladla i tvrdší limit), konečná ústava si vystačí s podpisem kteréhokoli ministra. Pro potřeby prezidenta je to sice praktičtější (zvláště v případech, kdy rezortní ministr je aktuálně nedosažitelný, resp. odmítá převzít zodpovědnost, resp. i hrozí demisí), pro příslušného — svolného k podpisu — ministra však zodpovědnost o to vzrůstá (opět zejména vůči parlamentu).<sup>128</sup>

Adler nadhazuje<sup>129</sup> otázku (v literatuře často obcházenou), že v řadě případů není vymezeno, zda prezident určité své pravomoci může využívat také samostatně a z vlastní iniciativy. Do jaké míry je tedy prezident vázán čekáním na návrh vlády či příslušného ministra. Nejfrapantnějšími případy jsou otázky aplikace prezidentova veta a rozhodnutí o rozpuštění parlamentu. Stávající pra-

126 Adler, F.: *Der Präsident...*, s. 137.

127 Par. 66 a 68 ústavy.

128 Adler, F.: *Der Präsident...*, s. 138.

129 A v podtextu vlastně vyzvedá jako velkou proluku československého ústavního systému.

xe v ČSR připouští vlastní iniciativu prezidenta.<sup>130</sup> Další velký rozpor Adler spatřuje v tom, že otázku využití prezidentova veta i otázku rozpuštění parlamentu (či jedné z jeho komor) musí vláda projednat a rozhodnout *v kolegiu*, přičemž plně platným aktem zároveň bude, jestliže se rozhodne prezident osobně a získá jediný podpis kteréhokoli ministra (i proti vůli vlády).<sup>131</sup> Takový výnos prezidenta už nelze nikterak pozastavit, jedinou „pomstou“ může být v případě prezidentova veta vůči zákonu vyslovení nedůvěry ministrovi, v případě rozpuštění parlamentu prezidentem není ani tento krok možný.

Adler se znovu a konkrétněji dostává k rovině prezidentské imunity, která — jak už zmíněno — sleduje opět francouzský vzor (s nímž je však opět v rozporu z hlediska míry prezidentových pravomocí, tudíž možné zodpovědnosti). Kromě velezrady je prezident trestněprávně nepostižitelný, zároveň však není jasně vymezeno a je sporné, zda jde o vyloučení trestního řízení či vůbec vyloučení trestnosti. Adler sdílí princip „privilegia sunt strictissime interpretanda“ a vyvozuje, že po uplynutí úřadu lze bývalého prezidenta obžalovat pro trestní jednání vykonané za dobu trvání úřadu. Co se týče velezrady, o níž mluví ústava, ta je zákonem na ochranu republiky reinterpretována do pozice „útok proti republice“. Takto je tedy konkrétněji (a fakticky mnohem širě, než je tradiční obsah pojmu velezrada) vymezena stíhatelnost prezidenta s tím, že obžalobu podává poslanecká sněmovna, ve věci rozhoduje senát Národního shromáždění a výsledkem může být pouze zbavení prezidenta úřadu.<sup>132</sup> Zato co se týče občanskoprávní zodpovědnosti, zůstává prezident na úrovni řadového občana; může podávat žalobu před řádným soudem a může být rovněž žalován před řádným soudem.<sup>133</sup>

Adler taktéž postřehl, že ani role prezidentské kanceláře není jednoznačně vymezena a že opět pouze z hlediska účelnosti nutno dávat pozor, aby v důsledku její činnosti nedocházelo k alterování ústavního vztahu mezi prezidentem a vládou.<sup>134</sup>

Závěrem své rozpravy o prezidentu Československé republiky Adler zdůrazňuje, že ustanovení ústavy o prezidentu republiky v mnoha jednotlivostech jsou úzce vázána na platnou francouzskou ústavu, přesto však prezident Československé republiky ve srovnání s francouzským má mnohem vyšší a vlivnější pozici. Zejména se ve Francii neuplatňuje rozpuštění parlamentu prezidentem a prezidentovo veto. V Československu prezident plně využívá svých pravomocí. Právo veta už použil mnohokrát, legislativní perioda Národního shromáždění byla dosud<sup>135</sup> vždy ukončena rozpuštěním prezidentem a nikoli uplynutím volebního období. Nelze podcenit ani vliv prezidenta na složení vlády. Jeho inge-

130 V Rakouské republice je to naprosto vyloučeno.

131 Adler, F.: *Der Präsident...*, s. 138–139.

132 Adler, F.: *Der Präsident...*, s. 145.

133 Adler, F.: *Der Präsident...*, s. 146.

134 Tamtéž.

135 Tj. v roce 1925 a roce 1929.

rence do vedení státu se přitom nezakládá pouze na pozitivních rozhodnutích. Některé významné závěry byly změněny i na základě prezidentova poradního hlasu a prezidentských varování. Adler používá přirovnání, že z podstaty věci některé prezidentské činy mají nenápadný až neviditelný charakter. A tak přestože prezident ČSR nemá tak průraznou pozici, jako prezident USA, přesto zdaleka neznamená pouhou reprezentativní funkci a přejímá příslušnou míru svého podílu na vedení státu a využívá svého značného vlivu.

Adler posléze zdůrazňuje, že k vážnosti, kterou nese úřad prezidenta ČSR, podstatně přispěla osobnost prvního nositele této funkce, tedy nikoli ustanovení ústavy.<sup>136</sup>

Rozprava byla doplněna o tři roky později rozkladem k ústavněprávním souvislostem realizované abdikace prezidenta. V řadě ústav, včetně československé, totiž absentovalo ustanovení pro způsob ukončení prezidentského úřadu (i jiných významných státních funkcí). Absentovalo tak i vymezení formy abdikace. Adler prezentoval názor, že postačuje zřetelné vyjádření vůle prezidenta, podané do rukou předsedy vlády, jakožto funkcionáře, na něhož tímto přecházejí důležité ústavní povinnosti, počínaje svoláním parlamentu k volbě nové hlavy státu. Kontrasignaci k ryzímu abdikacnímu aktu považuje Adler za nadbytečnou, nakolik však prezident přidal další vyjádření státněpolitického charakteru, šlo už o věc „pod politickou odpovědností vlády“, tj. vyžadující kontrasignaci. Způsob provedení abdikace a celou další proceduru až k převzetí úřadu E. Benešem pak Adler charakterizuje jako zvláštní rozměr (ve většině kroků) nikoli psaného ústavního práva, nýbrž ústavního života, čímž se vytváří „ústavní zvyklost“, ústavní tradice. Za další, mnohonásobně důležitější součást československé ústavní tradice přitom vyzvedá, jak T. G. Masaryk konkrétně realizoval funkci prezidenta ve vztahu k předpisům ústavy. Adler vyhláší nezbytnost zachování právě této tradice, kdy kvalita Masarykovy činnosti v úřadě přinesla živou profilaci (v podtextu je naznačeno „ideální profilaci“) suchých liter ústavních předpisů o úřadu prezidenta, dala jim reálný význam.<sup>137</sup>

\* \* \*

Další nové rozměry Adlerových analýz československého ústavního a státního práva byly vyvolány krizovými jevy třicátých let, hospodářskými a politickými, nakolik se tyto jevy promítaly i do pokusů hledat nástroje vůči krizovým jevům v opatřeních státoprávního charakteru. Hlavní pozornost přitahovaly kroky přijímané bona fide, stojící však za hranicí ústavnosti a představující možné nebezpečí — i v případě dílčí politické proměny by nástroj, přijatý k ochraně demokracie, mohl začít fungovat jako nástroj její rychlé destrukce. Adler jakoby předvídal trendy, které se nakonec rozvinuly za pomnichovské republiky.

Významným rysem každého demokratického systému je zákaz zpětné platnosti zákonů. Svízelná hospodářská situace vedla však už v roce 1930 k přijetí

<sup>136</sup> Adler, F.: *Der Präsident...*, s. 147–148.

<sup>137</sup> Adler, F.: *Verfassungsrechtliche Betrachtungen anlässlich des Präsidentenwechsels*, in: PIZ, XVI, 1936, s. 193–200.

dvou daňových zákonů se zpětnou platností.<sup>138</sup> Po ostrých vystoupeních B. Kafky byly tyto zákony staženy. Znovu se však objevily po následující dva roky daňové zákony retroaktivně působící.<sup>139</sup> Adler poukázal, že československá ústava žádný příslušný blokační paragraf vůči retroaktivitě zákonů neobsahuje (na rozdíl od výslovného zákazu v ústavě výmarské, v ústavě USA apod.), pouze občanský zákoník obsahuje takovéto ustanovení, což je neúčinné. Právě za těžkých hospodářských a sociálních otřesů dle Adlera nelze hazardovat s autoritou státu a ještě více tak prohlubovat chaos; za svízelné finanční situace státu je přijatelná případná jednorázová dávka, vypsána však pro futuro, zato zásadně nikdy zpětné zdanění.<sup>140</sup> Opět musí být v prvé řadě respektována právní bezpečnost občanů.

Pod Adlerův drobnohled se přirozeně dostaly i zmocňovací zákony. Byl přitom nucen konstatovat opět neúplnost ústavy, tj. československá ústava je bohužel částečně připouští, navíc per analogiam, z hlediska jiných svých určení k tomu dokonce přímo svádí. Tím se institut zmocňovacích zákonů stal ústavní zvyklostí. Co se týče samotného zmocňovacího zákona 95/33 Sb., Adler podtrhuje pozitivní posun ve srovnání se zmocňovacími zákony z roku 1920. Zejména je zde jasná časová omezenost, dále (přes celkově velmi široké zmocnění) je zde i jasná omezenost věcná, zejména vláda nesmí vydávat nařízení ve věcech, v nichž ústava předepisuje výslovně regulaci zákonem, nařízení vlády podléhají absolutnímu vetu prezidenta, dále následné kontrole parlamentu. Rovněž je právně specifikováno, jaký je osud a platnost dosavadních zákonů (a jejich jednotlivých paragrafů), které budou nařízeními vlády dotčeny. Přes uvedené pozitivní rysy Adler z hlediska svého osobního přesvědčení vyjadřuje naději v brzké stažení zmocňovacího zákona.<sup>141</sup>

Bohužel si však vláda vyžádala na parlamentu dvojí prolongaci, v oné druhé došlo k celkové novelizaci zmocňovacího zákona a podstatnému rozšíření plných mocí vlády, včetně například zmocnění zasahovat do rozpočtů nestátních korporací. Adler zvláště odsuzuje, že byla uvolněna, resp. zamlžena závaznost a omezenost příslušnými paragrafy ústavy, ev. zamlžena míra ústavního omezení; tím ovšem byla i zpochybněna míra ústavnosti nejen tohoto zmocňovacího zákona, ale jakýchkoli zmocňovacích zákonů do budoucna.<sup>142</sup>

Zvláště ostrou Adlerovu kritiku si vysloužil zákon o pozastavení činnosti a rozpouštění politických stran a jeho prováděcí nařízení.<sup>143</sup> Zde šlo o zvlášť extrémní případ, jak bona fide s cílem obrany demokracie proti politickému extremismu dochází k porušování ústavně garantovaných občanských svobod,

<sup>138</sup> Č. 167/30 a 168/30 Sb.

<sup>139</sup> Č. 177/31 a 120/32 Sb.

<sup>140</sup> Adler, F.: *Der Grundsatz der Nichtrückwirkung von Gesetzen*, in: PIZ, XII, 1932, s. 739–750.

<sup>141</sup> Adler, F.: *Das Ermächtigungsgesetz*, in: PIZ, XIII, 1933, s. 443–453.

<sup>142</sup> Adler, F.: *Die Ermächtigungsgesetznovelle Slg. 109/34*, in: PIZ, XIV, 1934, s. 733–740.

<sup>143</sup> Č. 201/33 Sb. a 202/33 Sb.

a sice svobody shromažďovací, svobody spolčovací, svobody tiskové, listovního tajemství. Tak je ústava devastována obyčejným zákonem a státní správě se dávají neúnosně široké pravomoci, bohužel i k šikanování i těch občanů, kteří ve skutečnosti se zrušenou politickou stranou neměli nic společného. Zákon porušuje ústavu i z hlediska poslanecké immunity, ústavních pravomocí Volebního soudu, porušuje ústavní předpis o počtu členů obou komor Národního shromáždění, ústavní principy o volbách. Vládě — která nařizuje pozastavení či rozpuštění politické strany — jsou tak poskytovány rozsáhlé protiústavní pravomoci. Obě normy navíc mohou vládu svádět k tomu, aby likvidací více stran (spojenou s uprázdněním velkého množství mandátů v parlamentě) svévolně posilovala vládní většinu v parlamentě. Adler byl v této věci naprosto nekompromisní a důrazně vyhlásoval, že obrana demokracie a ústavnosti se může dít jedině cestou posilování demokratických principů, cestou odstranování mezer, které umožňují porušování demokratických principů (včetně mezer v samotné ústavě), zároveň právě tyto kroky mají být provázeny přesným normováním předpisů pro přísný postih právě těch (a výlučně jen těch) osob, které demokracii a ústavnost ohrožují a porušují.<sup>144</sup>

Opakovaně přitahoval Adlera i problém volebního práva a volebního systému. Adlerovi vadilo neustálé posilování role politických stran, které se nejen vtlačily mezi voliče a nositele mandátů, nýbrž si přivlastnily jak někdejší politický vliv poslanců, tak i politický vliv samotných voličů. A tak Adler může položit dokonce otázku: „Máme dnes ještě volby?“<sup>145</sup> Politickým stranám však tuto změnu umožnil samotný systém. Právě volební právo do parlamentu podléhalo z celého československého ústavního práva nejčastějším a největším změnám. Přitom se už po několik let očekává ještě další volební reforma. Zároveň Adler vítá, že se nesměřuje k likvidaci poměrného volebního systému ani jeho radikálnější úpravě. Pro střední Evropu celkově Adler považuje za nevhodný jak většinový systém, tak jakýkoli volební systém, který by vedl k systému dvou politických stran. Kritizuje i ono dílčí znevýhodnění malých stran, které jsou limitovány ziskem alespoň jednoho přímého mandátu v jednom volebním kraji, aby mohly postoupit do druhého a třetího skrutinia. Naopak jako dezorientaci voličů označuje praxi volebních bloků a volebních dohod politických stran.<sup>146</sup>

V zájmu vyloučení negativ daných vázanými kandidátkami navrhuje Adler tzv. otevřené primárky, jichž by se účastnili i voliči a teprve na jejich základě by se postavila kandidátka. Dalším krokem by měla být možnost voliče zasahovat při volebním aktu do kandidátní listiny ať škrtním nebo (dnes známými) preferenčními hlasy. Proti všemocnosti stran by mohla být do jisté míry účinná a přijatelná dílčí doplnění poměrného systému prvky z většinového. Naopak zcela nepřijatelný je pro Adlera záměr sjednotit volební kraje do jediného celostátního. Právě volební kraj — pokud možno malý — zůstává ještě zbytečkem kontaktu voličů s poslanci.

144 Adler, F.: *Verfassungsrechtliche Bemerkungen zum Gesetz über die Einstellung und Auflösung politischen Parteien*, in: PIZ, XIV, 1934, s. 383–398.

145 Adler, F.: *Gibt es noch Wahlen?*, in: PIZ, XII, 1932, s. 300–303.

146 Adler, F.: *Wahlrechts-Probleme*, in: PIZ, XIII, 1933, s. 757–766.



Pro druhé a třetí skrutinium se musí stranám odebrat právo libovolného dosazování nositelů mandátů. Dále Adler striktně požaduje dosáhnout rovnosti hlasů v jednotlivých volebních krajích.<sup>147</sup> Adler také znovu zdůrazňuje, že imperativní mandát je v Československu protiústavní a je nejhorším zneužitím voleb. K nápravě tohoto vůbec nejakutnějšího problému československého volebního práva by stačila novela zákona o Volebním soudu.<sup>148</sup> A celkově místo omezování voliče je právě voliče nutno postavit do centra volebního systému.

\* \* \*

Základní Adlerův přístup — na rozdíl od normativní školy, již se blížila i jinak výrazná individualita Spiegelova — lze zhruba vymezit: Právo není systém předem daných, úplných a vše pokrývajících norem, právo je živý proces, resp. jak říkali někteří pozdní novokantovci, jde o proces prorůstání společnosti a státu právem, průběžné kultivace státu právem (cestou vytváření nových norem). Přitom právním normám často předchází jakýsi zvykový stav, mj. prosazovaný významnými morálně špičkovými osobnostmi, jako byl například právě T. G. Masaryk ve svém prezidentském úřadu.<sup>149</sup> Řada věcí zůstává tedy dlouhodobě nepokryta právem, aplikují se tudíž přístupy per analogiam, resp. mechanismy účelnosti. Takový stav však nemůže zůstat trvalý, musí se směřovat k jednoznačnému právnímu řešení konkrétního problému.

Na druhé straně Adler nadhazuje právě ony proluky v právních normách a čtenáři vnucuje — sice nejčastěji mezi řádky (otevřeně jen v nejneúnosnějších, nejakutnějších případech), zato důrazně — otázku, že tento stav není v pořádku, že mohou nastat obrovské problémy. A to konkrétně, pokud například v prezidentském úřadu nebude osobnost takových morálních kvalit a politické výkonnosti jako T. G. Masaryk. Odtud i poznámky o rozdílu mezi monarchistickou a skutečně republikánskou hlavou státu a závěr — byť nevyslovený otevřeně — že postavení republikánské hlavy státu nutno právně precizovat, mj. podle zásady — symbolické pravomoci připouštějí symbolickou zodpovědnost, rozsáhlé reálné pravomoci vyžadují adekvátní konkrétní přísnou osobní zodpovědnost.

Adler tak, zejména během třicátých let, stále profiloval i rovinu vztahu psaného ústavního práva vůči reálnému chodu státu. Opakovaně se přitom dostával jednak k principu, že psané právo je nutno neustále precizovat, jednak k principu, že v demokratickém systému je mírou jeho vyzrálosti schopnost i v případech, kdy chybí precizní právní norma, fungovat úspěšně nadále, právě v duchu

<sup>147</sup> V roce 1929 na jeden mandát do Poslanecké sněmovny v pražském volebním kraji stačilo 20 673 hlasů, v kraji moravskoostravském bylo nutných 27 165, na Podkarpatské Rusi 29 591 hlasů.

<sup>148</sup> Adler, F.: *Wahlrechts-Probleme*, [II.] in: PIZ, XIV, 1934, s. 257–266.

<sup>149</sup> Ve vyjádření pozdních novokantovců, zvl. Rickertových žáků, jde o proces nalézání, poznávání a akceptování všelidských hodnot a následného utváření konkrétních právních norem, které jsou však vždy neúplné, ne zcela dokonalé, oněm hodnotám se přitom v nekončném procesu přibližují.

tzv. ústavní tradice, nenechat se v takovém případě devalvovat, neselhávat. Opačnou stránkou téhož je vzájemné funkční propojení a vzájemné doplňování právních a politických garancí ústavnosti.<sup>150</sup>

\* \* \*

Pomnichovské změny tvrdě přerušily Adlerův vědecký vývoj. Jednak likvidovaly samotnou československou demokracii, tedy i předmět Adlerovy činnosti jakožto právního teoretika. Dále došlo k radikalizaci studentů k ultrapravému extrému v takové míře, že Adler byl nucen 2. prosince 1938 napsat děkanovi fakulty, že není „in der Lage“ vést dále výuku ani zkoušet ve státnicové komisi pro státovědu. Adlera zasáhly i první protizhido­vé předpisy druhé republiky, zejména jejich konkretizace Ministerstvem školství a národní osvěty. A tak 9. února 1939 Franz Adler rezignoval na činnost na univerzitě — nečekal pasivně, až bude potupně vyhozen, činí gesto, že odchází sám, byl s odkazem na poměry.<sup>151</sup> Tím jeho výrazná stopa ve vědeckém životě Československa končí.

Tragický závěr životní dráhy Franze Adlera započal transportem (spolu s manželkou Editou a tehdy třináctiletým synem Ernstem) do Terezína 3. července 1943.<sup>152</sup> S datem 16. října 1944 je spojena jeho poslední životní stopa, byl zařazen do transportu do Osvětimi.<sup>153</sup> Jeho životní dráha byla tak násilně ukončena ve věku, kdy pracovníci v oboru duchovních věd obvykle teprve začínají pracovat na svých špičkových dílech. A za daných okolností se mu nedostalo ani nekrologu, bohužel ani případného o­požděného po roce 1945.

## **DIE STAATSRECHTLICHEN PROBLEME DER TSCHECHOSLOWAKEI WÄHREND DER ZWISCHENKRIEGSZEIT UND DIE FAKULTÄT DER RECHTSWISSENSCHAFTEN DER DEUTSCHEN UNIVERSITÄT IN PRAG. FRANZ ADLER**

Franz Adler (promoviert 1921, seit 1929 Priv.-Doz. für Verfassungs- und Staatsrecht in Prag) war der wichtigste Schüler von Ludwig Spiegel (siehe SPFFBU, C 44). Zuerst folgte er völlig seinen Lehrer, dann unternahm er eine weitgehende multidimensionale Vergleichung des tschechoslowakischen Verfassungssystems mit den neuen (nach 1918), sowie auch mit den traditionellen Verfassungen der demokratischen Länder Europas und Nordamerikas. Dann bewertete er das Maß der realen Anwendung der Verfassungsvorschriften im laufenden politischen und Rechtsleben der Tschechoslowakei, analysierte die Lücken in diesem Prozeß. D.h. er analysierte nicht nur die Unvollkommenheit

150 Právě takto nese svůj výklad ve studii: A d l e r , F.: *Gerichtliche oder politische Garantie der Verfassung*, in: Pocta k šedesátým narozeninám Dr. Emila Háchy (red. J. Hoetzel), Bratislava 1932, s. 253–276.

151 Archiv Univerzity Karlovy, fond Právnická fakulta Německé univerzity, kart. 2, Dr. Adler Franz (osobní spis).

152 Transport Di, osobní číslo 108.

153 Transport Er, osobní číslo 1019. Za tyto údaje srdečně děkuji paní Dr. Frankové ze Židovského muzea v Praze.

selber Verfassung im Sinne der Abwesenheit von wichtigen Vorschriften derer und Unrealisierbarkeit von anderen, daneben (event. dagegen) die verfassungswidrigen Elemente in den gewöhnlichen Gesetzen und Durchführungsverordnungen, sowie die nichtgeschriebene sg. Verfassungstradition und ihre positive oder negative Wirkung in konkreten Fällen, die verfassungswidrigen und Demokratie bedrohenden individuellen Schritte der Staatsgewalt (in der Gesetzgebung, im Rechtssprechen und am öftesten in der Vollziehung). Durch diese Methodologie prüfte er bessere Garantien für Rechtsstaat, Demokratie und Rechtssicherheit der Bürger zu suchen und formulieren. Seiner jüdischen Herkunft wegen verließ im Februar 1939 die Universität.

Spiegel hat das tschechoslowakische Verfassungssystem und Rechtsleben vorzugsweise mit Ideal des demokratischen Rechtsstaates angepaßt. Adler, obzwar auch das Ideal (mehr aber als einigermßen bischen entferntes Endziel) haltend, konfrontierte das tschechoslowakische Verfassungssystem systematisch mit anderen Demokratien und suchte die Wege der Verbesserung durch die Masaryksche Politik der realistischen Alltagsarbeit in den einzelnen Schritten.