

ÚSTAVODÁRNĚ NÁRODNÍ SHROMÁŽDĚNÍ
REPUBLIKY ČESKOSLOVENSKÉ
DRUHÉ EDVARDU BENEŠOVÍ

ÚSTAVODÁRNĚ NÁRODNÍ SHROMÁŽDĚNÍ
REPUBLIKY ČESKOSLOVENSKÉ

VYKONÁVAJÍC PRÁVO DÁNĚ MU ÚSTAVOU REPUBLIKY
A PLNÍC POVINNOST KTEROU MU ÚSTAVA UKLÁDÁ
ZVOLIL O VÁS DNE 19. ČERVNA 1946
PŘEDSÍDELEM REPUBLIKY ČESKOSLOVENSKÉ
V TĚ DOBRÉ VÍŘE, ŽE BUDETE ZACHOVÁVATI ZÁKONY A ÚŘAD SVÉJ
SVĚDOMITĚ VYKONÁVATI, ŽE BUDETE DRŽATI BLAHA LIDU I STÁTU
A ODVRACETI OD NĚHO ŠKODY A NEBEZPEČENSTVÍ

TOHO VŠEHO NA SVĚDECtvÍ A PRO VĚŠTÍ JISTOTU
VYDÁVÁ ÚSTAVODÁRNĚ NÁRODNÍ SHROMÁŽDĚNÍ
REPUBLIKY ČESKOSLOVENSKÉ TENTO LÍST
POTVRZENÝ PŘÍVĚŠENÍM STÁTNÍ PEČETĚ REPUBLIKY

DÁNO A PSÁNO V PRAZE DNE 19. ČERVNA
1946 TISÍCNOU DEVTISÍCEHO ČTYŘICETÉHO ŠESTÉHO

ZA ÚSTAVODÁRNĚ NÁRODNÍ SHROMÁŽDĚNÍ

Předseda Tajemník *Jan Kuklík* Předseda Zapisovatel



Jan Kuklík

Příběh
československé ústavy
1920

Příběh československé ústavy 1920

III

Od pomnichovských změn do února 1948

Jan Kuklík

Recenzovali:

doc. JUDr. PhDr. Pavel Maršálek, Ph.D.

doc. Mgr. Jaroslav Šebek, Ph.D.

Vydala Univerzita Karlova

Nakladatelství Karolinum

Praha 2025

Redakce Veronika Ptáčková

Grafická úprava Zdeněk Ziegler

Obálka DTP Nakladatelství Karolinum

Sazba Stará škola

Vydání první

© Univerzita Karlova, 2025

© Jan Kuklík, 2025

Na obálce: Listina potvrzující volbu E. Beneše prezidentem republiky
v roce 1946. Archiv Národního muzea, Edvard Beneš, inv. č. 13, 19. 6. 1946.

ISBN 978-80-246-6026-4

ISBN 978-80-246-6091-2 (pdf)



Univerzita Karlova
Nakladatelství Karolinum

www.karolinum.cz
ebooks@karolinum.cz

OBSAH

Úvodem	7
Příběh československé ústavy za druhé republiky	9
Změny ve státním území, obyvatelstvu a státním občanství	14
Autonomie Slovenska	24
Autonomie Podkarpatské Rusi	42
Mimořádná nařizovací moc vlády, činnost Stálého výboru podle § 54 ústavní listiny a ústavní zmocňovací zákon č. 330/1938 Sb. z. a n.	51
Změna politického systému, volba prezidenta republiky Emila Háchy a vláda Rudolfa Berana	72
Změny v hlavách V a VI ústavní listiny za druhé republiky	90
Ústava z roku 1920 a její příběh od březnových událostí 1939 do ustavení první poválečné vlády 4. dubna 1945	104
Dožívání prvorepublikové ústavní úpravy v Protektorátu Čechy a Morava	104
Teorie kontinuity československého státu v domácím a zahraničním odboji	119
Zahraněční „akce“ za obnovu Československa a prozatímní státní zřízení ČSR v exilu	140
Slovensko v obnoveném Československu	189
Zajištění předmnichovského státního území, odsun německého obyvatelstva a osud VI. hlavy ústavní listiny 1920	225
Ústavní dekret o obnovení právního pořádku	270
Ústavní souvislosti zajištění legislativní činnosti na osvobozeném území.	284

Od osvobození Československa do vytvoření Ústavodárného Národního shromáždění	310
Konec prozatímního státního zřízení a ustavení vlády Národní fronty	310
Košický vládní program a navrhované změny v ústavě	340
Postavení Slovenska do ustavení Prozatímního Národního shromáždění	352
Podkarpatská Rus	366
Ústavněprávní aspekty odsunu jako radikálního řešení menšinové problematiky	382
Konfiskace a znárodnění jako zásahy do ústavou garantovaných majetkových práv	420
Národní výbory, Prozatímní Národní shromáždění (PNS), druhá vláda Národní fronty a ratihabice dekretů prezidenta republiky . .	449
Od voleb do Ústavodárného Národního shromáždění do února 1948	476
Vytvoření Ústavodárného Národního shromáždění	476
Ústavodárné Národní shromáždění, volba E. Beneše prezidentem a Gottwaldova vláda Národní fronty	502
Ústavní výbor ÚNS	520
Program sociální demokracie	534
Program a politika KSČ ve vztahu k ústavě	547
Návrhy národních socialistů a strany lidové ve vztahu k nové ústavě	569
Demokratická strana, Strana slobody a nová ústava	586
Diskuse o stanoviscích stran Národní fronty v subkomisi ústavního výboru ÚNS	592
Epilog: Cesta k únoru 1948 a role ústavní listiny 1920 v únorové krizi	604
Závěrem	634
Prameny a literatura	650
Summary	670
Jmenný rejstřík	688
Errata	711

ÚVODEM

Milé čtenářky, milí čtenáři, otevíráte třetí a zároveň poslední díl pojednání o příběhu ústavy z roku 1920. Začíná přijetím mnichovské dohody a končí únorem 1948, což jsou osudové milníky nejen v ústavních dějinách Československa, ale ve vývoji celého státu a společnosti. Mělo by se vlastně jednat již jen o epilog meziválečného období, nicméně ústava z roku 1920 se nám tu bude objevovat v řadě dalších, někdy dosud nedostatečně analyzovaných či nezdůrazňovaných souvislostí. Její příběh tak dostává právě v tomto období nové rozměry, avšak, jak si ukážeme, nemá šťastný konec.

Překvapil a zároveň potěšil mě zájem, který dosavadní dva díly pojednání o československé ústavě 1920 vyvolaly, a proto jsem rád, že se univerzitní nakladatelství Karolinum rozhodlo na základě mých monografií o ústavě 1920 vytvořit ediční řadu, kde by i do budoucna měly vycházet publikace věnující se československému ústavnímu vývoji, a to v celém jeho rozsahu vymezeném lety 1918–1992. Jedno z dalších témat se přímo nabízí, na ústavu z roku 1920 totiž navázala Ústava 9. května 1948, která je však zároveň ústavou již nového, lidově demokratického režimu, a je tak výrazem diskontinuity s dosavadním ústavním vývojem. V tomto díle je proto problematika přípravy nové ústavy, která ale byla přijata až po únoru 1948, pojednána jen s ohledem na otázku, nakolik byla ústavní listina z roku 1920 pozměněna radikální, „revoluční“ změnou v ústavním, politickém, ekonomickém a sociálním systému Československa, který začal vznikat již po Mnichovu, pokračoval po skončení války a vyvrcholil únorem 1948. Podíváme se též na to, co z ústavy z roku 1920 a z jakých důvodů bylo inspirací pro ústavu novou. Pokud bude mezi čtenáři o další knihu zájem a pokud zbydou intelektuální a fyzické síly, pak mohu právě na tomto místě monografii o Ústavě 9. května 1948 slíbit.

PŘÍBĚH ČESKOSLOVENSKÉ ÚSTAVY ZA DRUHÉ REPUBLIKY

Již na konci druhého dílu Příběhu československé ústavy 1920 jsme konstatovali, že právě ústavně problematické a vynucené přijetí mnichovské dohody dne 30. září 1938¹ znamenalo ve svém důsledku konec československého státu tak, jak vznikl 28. října 1918 a byl ústavně zakotven ústavní listinou a s ní souvisejícími zákony z roku 1920. To bylo některým čs. politikům a diplomatům, jako byl např. H. Masařík, který byl členem čs. delegace v Mnichově, jasné již při prvotním seznámení s výsledkem mnichovské konference.² Období, které následovalo po Mnichovu až do březnových událostí roku 1939, se nazývá druhá republika. Toto označení vyjadřuje především významnou diskontinuitu, kterou československý stát v tomto sice krátkém, ale přelomovém období prošel. Nicméně, jak ještě uvidíme, ani druhá republika nakonec nepřinesla definitivní ukončení platnosti ústavní listiny z roku 1920, i když k tomu měla výrazně nakročeno. Mnichovská dohoda přinesla zásadní změny snad ve všech základních znacích státu, v hranicích, obyvatelstvu a v jeho mezinárodním zakotvení. Znamenala však zlom i v jeho vnitřním vývoji, včetně vývoje státoprávního a ústavního. F. Weyr v této souvislosti hovoří o období po Mnichovu jako o „politickém převratu“ a „revoluční“ změně československého právního řádu, které způsobila kombinace mezinárodněpolitických a vnitropolitických důvodů, stejně jako „povšechný odpor proti dosa-

¹ K rozsáhlé literatuře o Mnichovu a rozdílným pohledům na něj viz B. Čelovský: *Mnichovská dohoda 1938*, Šenov u Ostravy 1999; K. Eubank: *Munich*, Norman 1963; O. Kimmich: *Das Münchener Abkommen in der tschechoslowakischen wissenschaftlichen Literatur seit dem zweiten Weltkrieg*, München 1968; J. Kuklík – J. Němeček – J. Šebek: *Dlouhé stíny Mnichova. Mnichovská dohoda očima signatářů a její dopady na Československo*, Praha 2011.

² H. Masařík: *V proměnách Evropy. Paměti československého diplomata*, Praha 2002, s. 243–244.

vadní parlamentárně demokratické vládní soustavě“. ³ Problematické zacházení s ústavou předznamenalo již samotné přijetí mnichovského rozhodnutí čs. vládou a prezidentem Benešem, který vládě předsedal. Vláda sice deklarovala, že protestuje proti faktu, že dohoda byla přijata bez československé účasti, avšak neměla příliš jiných možností, neboť je jisté, že neakceptování dohody by vedlo k německé agresi, za kterou by bylo Československo před mezinárodním společenstvím odpovědné. Vláda přitom vyšla z instrukcí prezidenta Beneše. ⁴ Její rozhodnutí sdělil ministr zahraničí K. Krofta 30. září ve 12.30 francouzskému, britskému a italskému vyslanci s tím, že Mnichov byl přijat bez čs. účasti a proti československým zájmům. ⁵

O změnách hranic československého státu však mohlo formou ústavního zákona rozhodnout jen Národní shromáždění, což se, jak ještě uvidíme níže, nestalo. Nerespektování ústavy se však nevyčerpal jen přijetím mnichovské dohody a následných změn v čs. hranicích učiněných v rozporu s ústavní listinou. Byla tu celá řada dalších ustanovení ústavy, která sice nebyla změněna, avšak byla v praxi druhé republiky porušována, nerespektována či obcházena. Byl k tomu využit i Stálý výbor Národního shromáždění a také zmocňovací zákonodárství určené původně k ochraně státu a jeho demokratického uspořádání v mimořádných situacích. Zejména se však změnil celkový charakter státu, který definitivně přestal být liberální parlamentní demokracií, jejíž základní rysy definovala právě ústavní listina 1920, a to i s ohledem na ustanovení jejího článku 1 odst. 2 a článku 2. Specifickou otázkou je vztah mnichovské dohody k ústavě při posouzení platnosti této dohody v době druhé světové války. V období druhé republiky se odehrály změny v ústavní, politické a ekonomické rovině a v neposlední řadě i v české společnosti a jejím smýšlení. Tomu již byla věnována řada publikací, ⁶ nicméně zdá se, že ústavní aspekty by

³ F. Weyr: *Československé právo ústavní. Ústavní vývoj československý v roce 1938*, reprint vydání z roku 1946, Praha 2017, s. 346–347.

⁴ Národní archiv (NA), Praha, fond Předsednictvo ministerské rady (PMR), kart. 4396, protokol mimořádného zasedání vlády 30. 9. 1938.

⁵ J. Dejmek a kol. (ed.): *Československá zahraniční politika v roce 1938*, Praha 2001 (Dokumenty československé zahraniční politiky, dále DČSZP, A/20/2), dok. č. 780, s. 458–459.

⁶ Viz např. T. Procházka: *The Second Republic. The Disintegration of Post-Munich Czechoslovakia (October 1938 – March 1939)*, New York 1981; P. Mates: *Mezi Mnichovem*

si komplexní a kritické zhodnocení ještě zasloužily, a rád bych se o to v následujících kapitolách pokusil.

Mnichov přinesl zásadní změny do státoprávního uspořádání státu. Slovensko se realizací autonomie od českých zemí významně vzdálilo, a Mnichov tak vytvořil předpoklady pro uskutečnění slovenské samostatnosti. Stejný krok ve vztahu k Podkarpatské Rusi ve svém důsledku urychlil snahu Maďarska získat toto území do své správy. Oba tyto zásadní politické prvky měly své podstatné implikace i ve vztahu k ústavě a její základní konstrukci unitárního československého státu s autonomií jen pro Podkarpatskou Rus.

Mnichov se ve vnitřní politice projevil jednak ve snaze najít a potrestat viníky „národní katastrofy“ a jednak v rychlém odbourávání liberálnědemokratického uspořádání a dosavadního stranickopolitického systému, když obojí opět souviselo s narušením dosavadních ústavních základů meziválečného období. Zejména v osobě E. Beneše a o něco méně otevřeně i T. G. Masaryka byl odsuzován nejen dosavadní základ a vývoj čs. státu od první světové války, ale i systém liberální demokracie, což byl ale trend, který sílil z různých ideových zdrojů již od hospodářské krize 30. let. Demokracie byla označována za nefunkční, neschopnou řešit ekonomické a sociální problémy. Měly ji nahradit „vláda silné ruky“ a teorie o „autoritativní“ demokracii, které byly navíc spojené s nárůstem českého nacionalismu. K tomu se přidaly útoky na politické strany, které údajně svojí politikou stavějící partikulární stranické zájmy nad zájmy národa a státu krizi československého státu způsobily.

Vnitropolitickou i mezinárodní situaci měl uklidnit dosavadní prezident E. Beneš tím, že dne 4. října 1938⁷ jmenoval novou vládu generála J. Syrového a o den později na úřad prezidenta rezignoval a následně odjel jako soukromá osoba do londýnského exilu. V abdi-kačním dopise premiérovi zdůvodnil své rozhodnutí přáním „usnadnit

a Berlínem. Státoprávní problémy druhé republiky, Brno 1992; J. Gebhart – J. Kuklík: *Druhá republika 1938–1939. Svár demokracie a totality v politickém, společenském a kulturním životě*, Praha 2004; J. Gebhart – J. Kuklík: *Velké dějiny zemí Koruny české, XVa*, Praha – Litomyšl 2006; J. Rataj: *O autoritativní národní stát. Ideologické proměny české politiky v druhé republice 1938–1939*, Praha 1997.

⁷ Poslanecká sněmovna o tom byla informována na schůzi dne 17. 11. 1938. Stenoprotokoly ze 151. schůze Poslanecké sněmovny, čtvrtek 17. listopadu 1938, část první.

vnitropoliticky i vněpoliticky další vývoj státu a národa“. K občanům poté promluvil v rozhlase a zdůraznil, že se rozhodl svobodně, po konzultaci s dalšími politiky a že toto rozhodnutí učinil „ihned“ po přijetí mnichovské dohody, avšak že nejprve hodlal dokončit jednání o nové, „pevnější“ vládě.⁸ Jeho rozhodnutí však nebylo úplně svobodné, čelil velkému tlaku jak od českých politiků, tak zejména od nacistických představitelů. Podle poválečné zprávy československého zástupce v jednáních o konečné úpravě čs. hranic v Berlíně A. Heidricha to byl Hitler osobně, kdo přišel hned po přijetí mnichovské dohody s požadavkem, aby prezident Beneš odstoupil. Tento požadavek tlumočil H. Göring vyslanci V. Mastnému, když zdůrazňoval nedůvěru nejen k prezidentu Benešovi, ale i k dosavadní Syrového vládě. Mastný o tom hned referoval do Prahy.⁹ Státní podsekretář v německém ministerstvu zahraničí von Weizsäcker A. Heidrichovi dokonce sdělil, že „má-li Československo vůbec míti nějakou naději na slušnou dohodu s Německem, musí odstoupit prezident dr. Beneš, poněvadž Hitler k němu chová osobní nechuť“.¹⁰ Heidrich s tímto německým požadavkem odjel 5. října do Prahy a Beneše o něm informoval. Jak ještě uvidíme, okolnosti Benešovy abdikace dostaly v průběhu druhé světové války nový ústavněprávní rozměr.¹¹

Nicméně abdikace kritiku vůči druhému čs. prezidentovi ještě posílila a Benešovi se vyčítal i jeho odjezd do zahraničí s tím, že právě to byl „plán“ opakovaně Benešem zmiňovaný v mnichovské krizi. V osobě Beneše nicméně byla odsuzována i zahraničněpolitická orientace státu, včetně spojení s Francií, či orientace na Společnost národů a reálně i prvorepublikové pojetí výkonu prezidentské funkce. Ve snaze prošetřit Benešovu zahraniční politiku vedoucí k Mnichovu se

⁸ Text abdikáčního dopisu reprodukován in J. Rataj: *O autoritativní národní stát*, s. 16–17. Text projevu v rozhlase in M. Hauner a kol.: *Formování československého zahraničního odboje v letech 1938–1939 ve světle svědectví Jana Opočenského*, Praha 2000, dok. č. 1, s. 125–126.

⁹ Archiv Ministerstva vnitra, sign. 305-371-1, Mastného výpověď na ministerstvu vnitra 23. 5. 1946.

¹⁰ J. Kuklík – J. Němeček – J. Šebek: *Dlouhé stíny Mnichova*, s. 87–88.

¹¹ J. Kuklík: Problémy kontinuity Benešovy prezidentské funkce. Prosazení Benešova pojetí nepřerušené kontinuity prezidentské funkce v letech 1938–1943, *Český časopis historický* 95, č. 2 (1997), s. 414–415.

nejprve aktivně angažovali čs. diplomaté – F. Chvalkovský, V. Mastný a Š. Osuský. Osuský již 23. října požadoval v dopise Chvalkovskému, aby vláda vytvořila zvláštní výbor, který by prošetřil odpovědnost „za národní a státní katastrofu“.¹²

S návrhem na prošetření Benešovy role v mnichovské tragédii přišel koncem října 1938 i Benešův protikandidát v prezidentské volbě B. Němec. Podpořili jej i senátoři zejména Národního sjednocení. Mělo tak učinit Národní shromáždění (respektive subkomise jeho Stálého výboru v době, kdy nezasedalo) podle příslušných ustanovení článků 34 a 67 ústavní listiny a zákona č. 36/1934 Sb. z. a n. o odpovědnosti prezidenta republiky za velezradu podle §§ 1–3 zákona na ochranu republiky. Návrh oficiálně vypracoval senátor J. Matoušek a podpořili jej někteří další politici a diplomaté včetně nového ministra zahraničí F. Chvalkovského.¹³ Byl však dopracován teprve 17. prosince 1938, podepsán celkem 11 senátory,¹⁴ avšak nebyl oficiálně předložen senátu, neboť ten právě tento den konal ve skutečnosti svoji úplně poslední schůzi v rámci Národního shromáždění.

Matouškova a Němcova iniciativa, stejně jako výše zmíněná Benešova kritika ze strany části elitních diplomatů byly nicméně využity k poměrně rychlé redefinici čs. zahraniční politiky a nejednalo se jen o poměrně logickou snahu „vyjít“ s mocným německým sousedem, ale spolupracovat i s Mussoliniho fašistickou Itálií.¹⁵ Je historickým paradoxem, že Benešovo přísné potrestání za „velezradu“ původně požadovaly i osoby, jako byl novinář H. Ripka, které následně s Benešem úzce spolupracovaly v londýnském exilu.¹⁶

¹² AMZV, Praha, pozůstalost F. Chvalkovského, čj. 3539/38.

¹³ J. Dejmek: *Edvard Beneš. Politická biografie českého demokrata*, II, Praha 2006, s. 189.

¹⁴ J. Kuklík – J. Němeček: České a československé archivní dokumenty v archivu Hooverova institutu, *Soudobé dějiny* 5, č. 1 (1995), s. 105, pozn. 31 k příloze č. 1.

¹⁵ Viz blíže J. Kuklík – J. Němeček: *In the Shadow of the Fasces*, I. *Italy and the Destruction of Czechoslovakia 1938/1939*, Praha 2019, s. 180 an.

¹⁶ Viz V. Smetana: Boj za obnovu a poválečné zajištění Československa na velmocenské šachovnici velmocí 1939–1943, in: J. Hrbek a kol.: *Draze zaplacená svoboda. Osvobození Československa 1944–1945*, I, Litomyšl 2009, s. 15.

Změny ve státním území, obyvatelstvu a státním občanství

Mnichov se dotkl československého ústavního uspořádání v otázce hranic a obyvatelstva (státního občanství) hned několikerým způsobem. Odstoupením území ve prospěch Německa, Polska a po vídeňské arbitráži i Maďarska přišlo Československo téměř o jednu třetinu svého státního území a o 4,9 milionu obyvatel.¹⁷ To přineslo výraznou proměnu jeho podoby, národnostního i sociálního složení. Znovu je pak třeba připomenout již konstatovaný fakt, že k odstoupení území došlo v rozporu s článkem 3 ústavní listiny.

V případě odstoupení území ve prospěch Německa se jednalo o pět pásem stanovených jednak v samotné mnichovské dohodě, jednak o území definované rozhodnutím zvláštního mezinárodního výboru složeného na Mussoliniho návrh ze signatářů mnichovské dohody a čs. zástupce.¹⁸ Německá armáda přitom vstoupila na čs. území již 1. října 1938. V období mezi 1. až 7. říjnem 1938 obsadili Němci I.–IV. okupační pásmo, dané dohodou z Mnichova. V. pásmo, zahrnující území „převážně německého charakteru“, mělo být k Německu připojeno do 10. října 1938. Jeho vymezením byl pověřen výše zmíněný mezinárodní výbor zasedající v Berlíně. Československá vláda přepokládala, že tento výbor vezme v úvahu výsledky sčítání lidu z roku 1930 a zahrne území se 75 % německého obyvatelstva, nicméně německá strana přišla s požadavkem na území s více než 50 % německého obyvatelstva podle sčítání lidu z roku 1910. Německé požadavky se řídily i vojenskými, hospodářskými a dopravními zájmy. S kompromisem přišel francouzský velvyslanec A. François-Poncet, když navrhl zahrnout území s 66 % německého obyvatelstva, což byla ochotna čs. strana přijmout. Nicméně Hitler osobně trval kategoricky na 51 % a to podle italského velvyslance v Berlíně B. Attolica vytvořilo krizi v jednání.¹⁹ Berlínský výbor měl navíc původně podle mnichovské dohody nejpozději do

¹⁷ J. Kuklík – J. Němeček – J. Šebek: *Dlouhé stíny Mnichova*, s. 81 an.

¹⁸ K tomu viz interaktivní mapu J. Nenutil – M. Váňa – L. Funk: *Územní ztráty Československa po Mnichovské dohodě na území dnešní ČR (Německý zábor)* (online), <https://www.fpr.zcu.cz/>.

¹⁹ DDI, Ottava serie, 1935–1939, sv. X, dok. č. 224, s. 218, Attolicova zpráva z 5. 10. 1938.

konce listopadu 1938 vymezit oblasti, v nichž by obyvatelstvo lidovým hlasováním rozhodlo, zda chce zůstat v Československu, nebo se „včlenit“ do říše. Již při zahájení jednání zaznělo z úst italského a německého zástupce, že se jedná o aplikaci mnichovského rozhodnutí, jehož účelem je napravit křivdy z Versailles, a „odškodnit tak Němce za neuznané právo na sebeurčení“.²⁰

Německá strana informovala francouzského a britského velvyslance, že pokud se dohody nedosáhne, obsadí Německo sporná území silou.²¹ Do sporu se jako zprostředkovatel vložila italská diplomacie. Dne 5. října 1938 se na separátním jednání zástupců signatářů mnichovské dohody, tj. bez účasti čs. zástupce, rozhodlo, že německé požadavky, které osobně Hitler vyznačil na mapě v noci 4. října, budou akceptovány.²² Rozhodnutí výboru bylo ihned sděleno československé vládě. Vláda generála J. Syrového měla tento verdikt přijmout stejně jako předtím mnichovské rozhodnutí a skutečně tak 6. října učinila. Opět se tak stalo s porušením ústavní listiny 1920, což však již nikoho nepřekvapilo. Československé ministerstvo zahraničí přitom jen francouzskému, britskému a italskému vyslanci sdělilo, že doufá, že konečné rozhodnutí přece jen vezme v úvahu i ekonomické a dopravní škody, které tím budou Československu způsobeny.²³ Německo získalo nejen oblasti s převahou německého obyvatelstva, ale i značný počet obcí s českou většinou. Čs. ministerstvo zahraničí k tomu uvedlo: „5. října určila komise čtyř velmocí okupační oblast, jež neodpovídá věcnému výkladu Mnichovské dohody a přimyká se mapě německého Godesberského memoranda. Rozhodnuto o okupaci Svitavska, Zábřežska, Opavska, severní Moravy a Břeclavi. Některé železniční trati mnohokrát za sebou přetáty okupační linií. Vláda nevidouc jiného východiska zmocnila Mastného prohlásit, že usnesení komise bere na vědomí a že je provede.“²⁴

²⁰ Zpráva V. Mastného o jednáních mezinárodního výboru z 1. 11. 1938. Citováno podle K. Straka: *Vojáci, politici a diplomaté. Československá vojenská delegace na jednáních mezinárodního výboru v Berlíně a odstoupení českého pohraničí v říjnu 1938*, Praha 2008, s. 87.

²¹ A. François-Poncet: *Vyslancem na Hitlerově dvoře*, Praha 2004, s. 373, viz též N. Henderson: *Failure of a Mission. Berlin 1937-1939*, London 1945, s. 169.

²² R. Kvaček – A. Chalupa – M. Heyduk: *Československý rok 1938*, Praha 1988, s. 233.

²³ DDI, Ottava serie, 1935-1939, sv. X, dok. č. 231, s. 226, Franson G. Cianovi 6. 10. 1938.

²⁴ AMZV, Praha, depeše odeslané, Cirkulární depeše z 6. 10. 1938.

Jednání o dalších německých územních nárocích však trvala ještě několik týdnů a jejich výsledek nezvrátila ani vstřícná proněmecká politika československé vlády a zejména jejího ministra zahraničí F. Chvalkovského, který 20. října navštívil Berlín. Československá vláda projednala definitivní verzi německých požadavků z 10. listopadu 1938 o den později a rozhodla se je akceptovat, avšak s tím, že bude žádat splnění závazku o garanci konečných československých hranic.²⁵ Alespoň se nenaplnila hrozba konání místních plebiscitů na sporných územích, které by mohly situaci dále vyhrotit. Konečná verze československo-německého hraničního protokolu byla podepsána v Berlíně v neděli 20. listopadu 1938 společně s dohodou o státním občanství a opci a také s prohlášením o ochraně menšin v obou státech. Dohoda byla poté o den později akceptována společně s příslušnou mapou i mezinárodním výborem jako konečná delimitace česko-slovensko-německých hranic ve smyslu článku 6 mnichovské dohody. Její naplnění bylo stanoveno na 24. listopad.²⁶ Za poslední ústupky Německu zejména v okresech Domažlice, Jilemnice, Klatovy, Český Krumlov, Sušice, Podbořany, Trutnov, Nový Jičín a Olomouc získala ČSR naopak 31 původně Německem zabraných obcí.²⁷ Celkový zábor čs. území tak dosahoval 41 596 km²²⁸ a žilo na něm odhadem, podle sčítání lidu z roku 1930, 720 000 obyvatel české národnosti.²⁹

Vyslanec V. Mastný výsledek jednání komentoval v souhrnné zprávě o činnosti vyslanectví ke konci roku 1938 slovy, že německý tlak byl tak velký, že československá delegace a poté i vláda musely ustoupit a odstoupena byla i území, která byla převážně česká.³⁰ Ostatně když pražský rozhlas 21. listopadu ohlašoval výsledek berlínských rozhovorů o hranicích, použil obrat „poslední těžká národní oběť“, a to

²⁵ NA, Praha, f. PMR, kart. 4396, záznam o jednání vlády z 11. listopadu 1938.

²⁶ Viz *Protocols Determining the Frontier between Germany and Czechoslovakia, Berlin, November 20/21, 1938 (with a sketch map)*, London 1938 a zprávu velvyslance Attolica z 22. 11. 1938 s mapou. ASD, Roma, Affari Politici 1931–1945, Cecoslovacchia, busta 20.

²⁷ Zpráva ČTK z 21. 11. 1938; Konečná hranice s Německem, *Lidové noviny* (22. 11. 1938).

²⁸ Tamtéž.

²⁹ V. Zimmermann: *Sudetští Němci v nacistickém státě. Politika a nálada obyvatelstva v říšské župě Sudety (1938–1945)*, Praha 2001, s. 58.

³⁰ AMZV, Praha, PZ-Berlin 1938, 4. zpráva vyslance Mastného za období od 1. 10. do 31. 12. 1938.

zejména v těch případech, kdy musela být odstoupena území spojená s národními dějinami. Vyjádřil však přesvědčení, že zůstanou s českým národem spojena v duchovní rovině.³¹ I když Československo splnilo podmínky mnichovské dohody na odstoupení území, nedošlo k poskytnutí v dohodě předvídaných mezinárodních garancí ze strany západních demokracií. Bylo tak zřejmé, že Československo se zcela ocitlo v německé sféře vlivu.³² Odstoupení území ve prospěch Německa přineslo také velké hospodářské ztráty a s tím spojené ekonomické, sociální či dopravní problémy.³³ Na odstoupeném území se nacházela významná část průmyslové výroby, surovin, silnic či železnic. Odhaduje se, že odstoupené území vytvářelo 35 % národního důchodu, ztraceno bylo cca 40 % průmyslových závodů a 43 % práce činného obyvatelstva. Československo ztratilo i cca jednu třetinu orné půdy a více než 20 % lesů.³⁴

Souběžně s německým zábořem probíhalo obsazování československého území Polskem, a to na základě ustoupení polskému ultimátu z ranních hodin dne 30. září 1938. Nic na tom nemohla změnit ani československá nóta předaná polskému vyslanci v Praze K. Papée, ve které čs. strana připustila 30. září úpravu vzájemné hranice. Polsko hodlalo své požadavky prosadit eventuálně i vojensky a uskupení vojsk „Śląsk“ bylo již 1. října připraveno obsadit čs. pohraničí.³⁵ K. Papée předal 1. října čs. vládě detailní polské ultimativní požadavky včetně přiložené mapy, a odmítl tak čs. návrh na jednání. Polská vláda požadovala okamžité stažení čs. ozbrojených sil z Těšínska, kompletní vyklizení Polskem požadovaného území okresů Český Těšín a Fryštát do 24 hodin a jejich předání do rukou polské armády. Další část území pak měla následovat do 10 dní. Území mělo být předáno beze škod, vojenská opevnění měla být vyklizena. Polsko stále připouštělo

³¹ Naše poslední těžká oběť, *Lidové noviny* (22. 11. 1938).

³² V. Smetana: Zatracené závazky. Britové, Francouzi a problém garance pomnichovského Československa, *Soudobé dějiny* 11, č. 1–2 (2004), s. 90 an.

³³ V. Průcha a kol.: *Hospodářské a sociální dějiny Československa 1918–1992*, I, Brno 2004, s. 428–429.

³⁴ Tamtéž.

³⁵ P. Majewski – M. P. Desczyński: Polska wobec ČSR. Marzec-wrzesień 1938 roku, in: *Mnichovská dohoda. Cesta k destrukci demokracie v Evropě*, ed. J. Němeček, Praha 2004, s. 116.

uskutečnění plebiscitu ve sporných územích s možným dohledem třetí strany. Osoby polské národnosti měly být ihned zproštěny vojenské služby v čs. armádě, propuštění měli být i polští političtí vězni. Pokud by čs. vláda tyto požadavky odmítla, byla by odpovědná za důsledky. V situaci vytvořené mnichovskou dohodou čs. vláda ultimativní požadavky musela přijmout.³⁶ Po prvním jednání s Poláky, které proběhlo 1. října, bylo dohodnuto, že obsazování Českého Těšína a okolí začne již druhý den. Odstupování dalšího území probíhalo podle časového plánu rozloženého do 11. října, kdy polské jednotky obsadily Těšínsko a Fryštátsko s důležitými ložisky uhlí, hutními komplexy a také s příslušným úsekem košicko-bohumínské železnice. Politické okresy Fryštát zahrnovaly 31 měst a obcí a Český Těšín 54 obcí, k nim byla přidána i 3 města v okrese Frýdek. Celkově bylo odstoupeno 830 km². Podle sčítání lidu z roku 1930 na tomto odstoupeném území žilo 227 000 obyvatel, z nichž 120 000 bylo české národnosti, 76 000 polské, 17 000 německé a 13 000 se hlásilo k národnosti jiné.³⁷

Tím však ztráty na československém území a obyvatelstvu nekončily. Byly tu totiž i dalekosáhlé maďarské požadavky podpořené opět hrozbou užití vojenské síly. Poté, co nebyla úspěšná jednání mezi delegací slovenské autonomní vlády a Maďarska v Komárně, obrátila se maďarská vláda 22. října 1938 na italského ministra zahraničí hraběte Ciana, aby se dohodl s Německem na možnosti rozhodnout otázku společnou italsko-německou arbitráží.³⁸ Maďarsko přitom italské straně sdělilo, že na Československu požadovalo okamžité odstoupení území s jasnou maďarskou většinou včetně několika důležitých měst, zejména Košic. Uskutečněn měl být i plebiscit pod mezinárodní kontrolou na územích, která byla sporná, s výjimkou Bratislavy, o níž mělo být rozhodnuto v dalších jednáních či arbitrážích. Plebiscit či arbitráž měly být podle Maďarska provedeny i ve vztahu k Podkarpatské Rusi. Pražská vláda obdržela tyto požadavky 24. října 1938 spolu s mapou, a to prostřed-

³⁶ J. Dejmek a kol. (ed.): *Československá zahraniční politika v roce 1938*, dok. č. 805, s. 481.

³⁷ M. Borák – R. Žáček: „Ukradené“ vesnice. Musí Češi platit za 8 slovenských obcí?, *Český Těšín* 1993, s. 17.

³⁸ L. Deák: *Viedenská arbitráž 2. november 1938. Dokumenty I. (20. september – 2. november 1938)*, pozn. č. 8 k dok. č. 108, s. 170 a J. Kuklik – J. Němeček: *In the Shadow of Fascism*, I, s. 153–158.

nictvím maďarského vyslance J. Wettsteina.³⁹ Týž den ministr Chvalkovský o celé záležitosti hovořil s italským vyslancem v Praze. Pokud by si měla československá vláda vybrat mezi plebiscitem a arbitráží, dávala přednost německo-italské arbitráži ve sporu s Maďarskem.⁴⁰ Přípravenost k arbitráži potvrdil italskému vyslanci Chvalkovský znovu 27. října.⁴¹ Také německá diplomacie se klonila k arbitráži, a to provedené společně s Itálií, a podle informací italského velvyslance v Berlíně by jen ve zcela krajním případě akceptovala společné rozhodnutí všech signatářů mnichovské dohody.⁴² Britská diplomacie, a spolu s ní i francouzská, účast na řešení československo-maďarského hraničního sporu nevyklučovala, britské velvyslanectví v Berlíně ale dalo najevo, že by akceptovalo i jen německo-italskou arbitráž s tím, že čtyři velmoci by poté v řešení hraničních otázek řekly konečné slovo.⁴³ Důležitým mezníkem na cestě k tzv. vídeňské arbitráži bylo jednání německého ministra zahraničí J. von Ribbentropa s Mussolinim a Cianem v Římě 28. října 1938.⁴⁴ Kromě sporu o hranice Slovenska s Maďarskem se řešily i otázky Podkarpatské Rusi. Německo poněkud zmírnilo svůj kritický pohled na rozsah maďarských požadavků a podpořilo italský návrh, aby Maďarsko získalo Košice, Mukačevo a Užhorod, které při Chvalkovského návštěvě v Berlíně přislíbilo ponechat Česko-Slovensku. Uvažovaná arbitráž měla být svým významem podle Ciana srovnatelná s Mnichovem. Itálie se však vzdala myšlenky dosažení společné maďarsko-polské hranice pod Mussoliniho patronátem.⁴⁵

Československá vláda informovala maďarského vyslance v Praze, že přijímá návrh na arbitráž, 28. října a o den později v aide-mémoire požádala vládu Německé říše, aby se ujala role arbitra.⁴⁶ 30. října německý a italský vyslanec v Praze předali v Černínském paláci verbální notu, podle níž německá a italská vláda byly připraveny přijmout roli arbitru za podmínky, že se obě vlády zaváží výsledek arbitráže přijmout a bez

³⁹ Tamtéž.

⁴⁰ ASD, Roma, Affari Politici 1931–1945, Cecoslovacchia, busta 16.

⁴¹ DDI, Ottava serie, 1935–1939, sv. X, dok. č. 336, s. 344–345.

⁴² Tamtéž.

⁴³ DGFP, series D, sv. IV, dok. č. 91, s. 111–112, memorandum von Weizsäckera z 26. 10. 1938.

⁴⁴ DGFP, series D, sv. IV, dok. č. 400, s. 515–520.

⁴⁵ E. Irmanová: *Maďarsko a versailleský mírový systém*, Ústí nad Labem 2002, s. 299.

⁴⁶ DGFP, series D, sv. IV, dok. č. 95, s. 115.

prodlení jej provedou. Pokud se tak stane, ministři zahraničí budou očekávat delegace obou stran 2. listopadu ve Vídni.⁴⁷ Maďarská i československá vláda požadovaný závazek ještě 30. října učinily.⁴⁸ Základní otázky však byly zároveň před vlastním jednáním dohodnuty oběma arbitry! Německý velvyslanec v Římě von Mackensen předložil německý návrh včetně map, s nímž italská strana, až na dílčí otázky, vyjádřila souhlas.⁴⁹ Tento postoj si ministři zahraničí Itálie a Německa potvrdili ještě ráno 2. listopadu 1938 ve Vídni. Odpoledne se v paláci Belveder sešly delegace účastníků. Německou vedli J. Ribbentrop a H. Göring, italskou Ciano a velvyslanec Attolico. Maďarsko zastupoval ministr zahraničí Kánya a hrabě Teleki a Československo F. Chvalkovský, I. Krno a H. Masařík a zároveň byli přítomni i předsedové obou autonomních vlád J. Tiso a A. Vološin a ministři slovenské autonomní vlády P. Teplanský, F. Ďurčanský, generál R. Viest a několik dalších expertů.

Německo a Itálie své arbitrážní rozhodnutí prohlásily za závazné a konečné. Výsledek vyšel vstříc maďarským požadavkům více, než čs. strana očekávala.⁵⁰ Území, která byla určena k odstoupení, byla vyznačena na k nálezu přiložené mapě. Stanovení demarkační linie bylo vyhrazeno československo-maďarské komisi. Vyklízení území mělo začít 5. listopadu 1938 a mělo být dokončeno do 10. listopadu 1938. Čs. strana ručila za to, že území budou předána ve spořádaném stavu. Výše zmíněné československo-maďarské komisi měly být ponechány i další otázky, včetně dohody o státním občanství či o postavení maďarské menšiny na zbylém čs. území. Zvláštní pozornost měla být věnována statusu Bratislavy. Jako určitý ústupek čs. straně byl v protokolu o rozhodnutí uveden i bod, podle nějž měla dohoda vlád obou států směřovat i k hledání řešení ekonomických a dopravních problémů způsobených odstoupením území. Vlády obou států měly primárně hledat řešení sporů ohledně arbitrážního nálezů dohodou, pokud by jí nedosáhly, měla být otázka ke konečnému rozhodnutí předložena oběma arbitrům.⁵¹

⁴⁷ L. Deák: *Viedenská arbitráž 2. november 1938. Dokumenty I.*, dok. č. 128 a 129, s. 186 až 188.

⁴⁸ Tamtéž, dok. č. 130 a 131, s. 188–189.

⁴⁹ DGFP, series D, sv. IV, dok. č. 97, s. 116–117.

⁵⁰ DGFP, series D, sv. IV, dok. č. 99, s. 118–119, protokol z jednání 2. 11. 1938.

⁵¹ Tamtéž, část III, s. 126.

Německo a Itálie vídeňskou arbitráží přiznaly Maďarsku území jižního Slovenska o rozloze 10 390 km² s 850 000 obyvateli. S výjimkou Bratislavy a Nitry ztratilo Slovensko všechna větší města na jihu a také Košice. Tisova slovenská autonomní vláda ve svém lednovém vládním prohlášení rekapitulovala důsledky vídeňského rozhodnutí takto: „Na základe viedenskej dohody odňali mnohé strediská železničných spojov, prerezali mnohé hlavné železničné tepny a zničili južné železničné spojenie východných krajov Slovenska so západom.“ Následkem toho bylo nutno pozměnit dopravu ze směru Žilina–Bohumín na směr Žilina–Púchov a u trati Zvolen – Nové Zámky – Bratislava na směr Zvolen – Kozárovce – Zlaté Moravce – Leopoldov – Bratislava.⁵² Podobně byly zasaženy i silnice. Slovensko proto budovalo tzv. provizorní náhradní cesty, kterých do ledna 1939 postavilo celkem 25 km. Předpokládala se však nutná výstavba dalších 90 km s nákladem 100 mil. K. V případě Podkarpatské Rusi činila ztráta území sice jen 160 000 obyvatel a 108 katastrálních obcí, avšak tyto ztráty zahrnovaly tři největší města, Užhorod, Mukačevo a Berehovo.⁵³ Územní ztráty byly navíc spojeny s ekonomickými a dopravními problémy. Zejména došlo k přerušení hlavního železničního spojení Košice–Čop–Berehovo, stejně jako hlavní automobilové silnice Užhorod–Mukačevo–Berehovo–Sevuš. V zemědělství byla nejcitelnější ztráta vinic, tabákových polí a dalších zemědělských pozemků.

Odstoupením území a ztrátou velké části svého obyvatelstva se československý stát ve svých dvou definičních znacích proměnil. Odstoupení státního území se navíc odehrálo v přímém rozporu s ústavní listinou, neboť ani v jednom případě nebyly schváleny příslušné ústavní zákony a věc neprojednalo Národní shromáždění. Odstoupení státního území mělo důsledky nejen v početní ztrátě obyvatelstva, ale také v otázce státního občanství. Realizace mnichovské dohody vedla k nutnosti uzavřít zvláštní československo-německou smlouvu o otázkách státního občanství a opce. Ta, jak jsme již viděli, byla projednána a uzavřena spolu s československo-německým hraničním protokolem a s prohlášením o postavení menšin dne 20. listopadu 1938 v Berlíně,

⁵² Prohlášení Tisovy autonomní vlády 22. 1. 1939.

⁵³ J. Rychlík – M. Rychlíková: *Podkarpatská Rus v dějinách Československa 1918–1946*, Praha 2016, s. 75.

a proto se o ní hovoří též jako o „Berlínské smlouvě“. Publikována byla ve Sbírce zákonů a nařízení pod číslem 300/1938 Sb. Na jejím základě ti českoslovenští státní občané, kteří měli 10. října 1938 bydliště v některé obci připojené k Německé říši, nabývali německé státní příslušnosti a zároveň pozbyvali příslušnosti československé za podmínky, že se buď narodili před 1. lednem 1910 na území připojeném k Německé říši, nebo pozbyli německou státní příslušnost dnem 10. ledna 1920 (tj. na základě definitivního stanovení čs. hranice podle Versailleské mírové smlouvy z roku 1919), nebo se jednalo o děti a vnuky osob v prvních dvou kategoriích anebo o jejich manželky. Manželka však nenabývala německou státní příslušnost, pokud ji nenabyl její manžel, i když by sama podmínky pro získání německého občanství splnila. Smlouva zároveň hovořila i o možnosti nabytí německé státní příslušnosti u těch osob, které měly v některé obci připojené k Německé říši pouze domovské právo, a to za podmínky, že se jednalo o osobu německé národnosti. Za osobu německé národnosti se pro účely smlouvy považoval každý, kdo se „sám hlásil k příslušnosti k německému národu“, pokud takovéto přihlášení bylo potvrzeno dalšími skutečnostmi, jako byla zejména „jeho řeč, výchova, kultura apod.“.⁵⁴ Článek 2 smlouvy hovořil o možné výměně obyvatelstva mezi Československem a Německou říší. Jednalo se o ty československé státní příslušníky německé národnosti, kteří měli bydliště na území, které po Mnichovu zůstalo součástí Česko-Slovenska. Pro výměnu byl stanoven termín do 10. července 1939. Německo se totiž zavázalo, že na svém území přijme ty čs. státní příslušníky německé národnosti, kteří se na území Československa přistěhovali po 10. lednu 1920, včetně jejich potomků, v případě, že by o to československá vláda požádala. Tímto aktem by tyto osoby získaly německé a ztratily československé státní občanství. K naplnění této části smlouvy však v důsledku vývoje po 15. březnu 1939 nedošlo. Kromě výměny obyvatelstva se v Berlínské smlouvě uplatnila i možnost opce. Osoby jiné než německé (doslova „neněmecké“) národnosti, které v důsledku uplatnění zásady stanovené v článku 1 získaly německou státní příslušnost, totiž mohly ve lhůtě do 29. března 1939 optovat pro československé státní občanství. Lhůta

⁵⁴ V. Verner: *Státní občanství a domovské právo republiky Československé*, Praha 1947, s. 228.

byla sice následně prodloužena až do 1. června 1939, avšak za řádně podané opce se považovaly jen ty, které byly uskutečněny do 15. března 1939. Opce se prohlašovaly u československého ministerstva vnitra nebo u příslušného čs. zastupitelského úřadu. Možnost uplatnění opce měli i českoslovenští občané německé národnosti, kteří zůstali po Mnichově na území Česko-Slovenska, a to do 29. března 1939. Takovéto opce však v praxi vůbec nebyly podávány.

Smlouva nabyla účinnosti dnem 26. listopadu 1938 a již 25. listopadu bylo vydáno k jejímu provedení vládní nařízení č. 301/1938 Sb. z. a n. To se však týkalo zejména určení domovské příslušnosti osob, které žily na odstoupených územích a zůstaly nebo se uplatněním opce staly československými státními příslušníky. Berlínská smlouva z 20. listopadu 1938 byla klíčovým dokumentem i pro další právní vývoj, neboť již v ní byly obsaženy některé principy, které hodlalo nacistické Německo aplikovat ve vztahu ke státnímu občanství i po definitivním „vyřešení české otázky“, a na její uplatnění se odvolávaly i předpisy vydané po 15. březnu 1939. A právě na tuto skutečnost muselo reagovat i československé zákonodárství poválečného období. Německo řešilo otázku státního občanství ve vztahu k Berlínské smlouvě zákonem o opětném připojení sudetoněmeckého území k říši z 21. listopadu 1938 (RGBL 1938, I, s. 1641).

Na právní normy měla vliv i faktická situace, kdy po Mnichovu došlo k vyhánění osob české národnosti a Židů z odstoupeného území. Tím vznikl významný uprchlický problém. Na území, které bylo postoupeno Německu a Polsku, žilo podle sčítání lidu z roku 1930 více než 720 000 Čechů a z pohraničí jich po Mnichovu bylo vysídleno nebo dobrovolně odešlo cca 180 000.⁵⁵ Byli mezi nimi zejména státní zaměstnanci a jejich rodinní příslušníci. Do čs. vnitrozemí prchali i němečtí antifašisté a také židovské obyvatelstvo, zejména po tzv. Křišťálové noci. K řešení jejich ekonomických, sociálních a pracovněprávních problémů zřídila vláda Ústav pro péči o uprchlíky při Ministerstvu sociální péče, a to vládním nařízením č. 292/1938 Sb. z. a n. z 11. listopadu 1938, a to na základě zmocnění daného zákonem č. 131/1936 Sb. z. a n., o obraně státu.

⁵⁵ K problémům přesného vyčíslení viz J. Benda: *Útěky a vyhánění z pohraničí českých zemí 1938–1939. Migrace z okupovaného pohraničí ve druhé republice*, Praha 2013, s. 58–62.

S Mnichovem a řešením problematiky uprchlíků z odstoupených území souviselo sjednání československo-britské finanční smlouvy o poskytnutí daru a půjčky dne 27. ledna 1939 v Londýně, na jejíž aplikaci se podílela i francouzská strana.⁵⁶ Právě dar ve výši 4 milionů liber měl být použit na péči o uprchlíky a přípravu jejich vystěhování, zatímco půjčka měla být původně primárně použita na pokrytí pomnichovských ekonomických ztrát.⁵⁷ Většina prostředků však byla využita k vystěhování německých antifašistů a Židů z Československa. Do 14. března 1939 se odhadem vystěhovalo na 12 500 osob, nejvíce do Británie, Palestiny, USA, Kanady a Latinské Ameriky.⁵⁸ Další změny ve státním občanství souvisely s provedením autonomie Slovenska a Podkarpatské Rusi a bude o nich podrobněji pojednáno v následující kapitole.

Autonomie Slovenska

Nejvýraznější zásah do ústavní listiny 1920 představovala otázka autonomie Slovenska. Autonomie totiž měnila samotný základ, na němž společný a zároveň unitární československý stát v meziválečném období stál, a zároveň představovala první krok k federalizaci (spolkovému státu), či dokonce k osamostatnění Slovenska. To bylo zjevné již v době mnichovské krize, kdy J. Tiso na jednáních slovenských politiků ve dnech 29.–30. září v Praze (v návaznosti na memorandum předložené již Runcimanově misi) požadoval urychlené řešení slovenské otázky na základě uznání „svébytnosti“ slovenského národa, uznání slovenského jazyka za státní jazyk, vytvoření slovenských vládních orgánů a rozšíření pravomocí zemských sněmů.⁵⁹ Ministr Syrového vlády M. Černák poté 3. října spolu s I. Karvašem urgoval odevzdání vládní a výkonné moci na Slovensku představitelům dohodnutým s Hlinkovou slovenskou ľudovou stranou (dále též HSLS) a naplnění výše zmíněných

⁵⁶ J. Kuklík: *Do poslední pence. Československo-britská jednání o majetkoprávních a finančních otázkách 1938–1982*, Praha 2007, s. 13 an.

⁵⁷ Tamtéž.

⁵⁸ V. Průcha a kol.: *Hospodářské a sociální dějiny Československa 1918–1992*, I, s. 434.

⁵⁹ V. Bystrický – L. Deák: Od Mnichova k rozbití Česko-Slovenska, in: *Slovensko v Československu 1918–1939*, ed. V. Bystrický – M. Zemko, Bratislava 2004, s. 214–215.

požadavků, které HSLS předložila E. Benešovi v době mnichovské krize. O této věci ještě týž den jednal Syrového kabinet s tím, že věc měla být slovenskými ministry podrobně představena jak premiérovi, tak prezidentu republiky.⁶⁰ S Benešem se slovenští členové Syrového vlády setkali ještě týž den a znovu projednali slovenské požadavky včetně uznání „osobitosti“ slovenské národnosti, slovenského zemského sněmu a ministra pro správu Slovenska. M. Černák se s Benešem sešel znovu 4. října a slovenské požadavky prosazoval ultimativním způsobem. Stejně tak týž den informoval ministerský předseda J. Syrový vládu o tom, že také on obdržel návrh na jmenování ministra „s plnou mocí“ pro správu Slovenska, pro krátkost času o něm zatím nerozhodl, a jednání tak podle něj měla dále pokračovat. Syrového vláda nicméně i kvůli této otázce podala 4. října demisi.⁶¹ J. Schieszl poté v dopise J. Tisovi potvrdil připravenost prezidenta republiky při jmenování nové Syrového vlády ministra pro správu Slovenska jmenovat, a protože mu zatím nebyla známa dohoda na jeho jménu, tento post v nové vládě zástupci slovenské politiky „rezervovat“. Ve vládě také měli být ještě minimálně dva další Slováci. Řešena měla být i jazyková otázka, stejně jako vytvoření zemského sněmu. To vše nicméně vyžadovalo dohodu o „přesné právní formulaci“ mezi vládou a slovenskými politiky.⁶² Poslanci, senátoři a další představitelé HSLS diskutovali o situaci 5. října v Žilině, přičemž jednali i s politiky dalších slovenských stran s výjimkou komunistů a sociálních demokratů.⁶³ Výsledkem jednání byla 6. října zveřejněná tzv. Žilinská dohoda, obsahující požadavek autonomie Slovenska tak, jak byl předložen A. Hlinkou a dalšími poslanci HSLS 5. června 1938 Národnímu shromáždění. Dohodnuta byla i podoba pětičlenné slovenské autonomní vlády vedené J. Tisem.⁶⁴ Kromě HSLS měla být ve vládě zastoupena i strana agrární.

Již 5. října souhlasil Syrového kabinet s některými slovenskými požadavky, které na mimořádné schůzi ministerské rady, i s odvoláním na probíhající jednání v Žilině, formuloval I. Karvaš, a slovenská

⁶⁰ V. Bystrický: *Od autonómie k vzniku Slovenského štátu*, Bratislava 2008, dok. č. 1, s. 274.

⁶¹ Tamtéž, dok. č. 2, s. 274–275.

⁶² Tamtéž, dok. č. 5, s. 279.

⁶³ Tamtéž, dok. č. 10, s. 287–288.

⁶⁴ Tamtéž, dok. č. 19, s. 297–298.

otázka byla projednána později v noci i s předsedy obou komor Národního shromáždění a předsedy stran.⁶⁵ O den později, dne 6. října 1938, Syrového vláda, po telefonátu ministerského předsedy s J. Tisem a P. Teplanským o obsahu Žilinské dohody, jmenovala svým rozhodnutím „na místě“ prezidenta republiky (podle § 60 ústavní listiny) poslance J. Tisa, úřadujícího místopředsedu HSLS, „ministrem pro správu Slovenska“.⁶⁶ O den později, 7. října 1938, vláda jmenovala na základě Tisova návrhu M. Černáka (HSLS), P. Teplanského, J. Lichnera (strana agrární) a F. Ďurčanského (HSLS) ministry slovenské autonomní vlády. Syrového vláda navíc 7. října 1938 večer přijala na další mimořádné schůzi i dohodu se slovenskými ministry ohledně rozdělení kompetencí. Až do nového ústavního řešení na ně přecházely v osobních a věcných otázkách „kompetence ve věcech slovenských“, a to s tím, že je budou vykonávat podle dosavadních právních předpisů a „finančního zákona“. Sloveňští ministři mohli rozhodovat „kolegiálně“ anebo individuálně. Příslušný resortní ministr ústřední čs. vlády se měl se slovenským protějškem na záležitostech předání kompetencí dohodnout. Pokud by dohoda nenastala, rozhodovala československá vláda.⁶⁷ Vláda vzala 8. října 1938 na vědomí, že došlo mezi jmenovanými slovenskými členy vlády k této dohodě o rozdělení agendy: Tiso jako předseda této vlády měl na starosti i vnitro, Černák školství, Ďurčanský spravedlnost, sociální péči a zdravotnictví, Teplanský zemědělství, veřejné práce a finance a Lichner dopravu. Tento krok byl ústavněprávním vyjádřením výše zmíněné politické dohody slovenských politických stran a zároveň ukazoval, jaké otázky hodlá slovenská reprezentace věcně do autonomie zahrnout. F. Weyr tato „interní rozhodnutí“ vlády J. Syrového o vzniku slovenské autonomní vlády považuje za počátek „přestavby“ ČSR ve stát „spolkový“, i když pro tento, byť „prozatímní“ krok neposkytovala oporu ústavní listina, a jedná se tak podle něj o významný diskontinuitní prvek pomnichovského ústavního vývoje. Připomíná též, že se jednalo od počátku o asymetrické řešení, kdy nebyla vytvořena obdobná vláda pro země české.⁶⁸

⁶⁵ Tamtéž, dok. č. 11 a 12, s. 288–289.

⁶⁶ Viz zápis o jednání ministerské rady 6. 10. 1938, tamtéž, dok. č. 16, s. 292–293.

⁶⁷ Protokol o mimořádné schůzi ministerské rady 7. 10. 1938, tamtéž, dok. č. 22, s. 300–301.

⁶⁸ F. Weyr: *Československé právo ústavní*, s. 349.

Žilinskou dohodou došlo kromě formulování požadavku autonomie a vytvoření autonomní vlády v zásadě podle posledních předmnichovských návrhů HSLS k postupnému splynutí ostatních slovenských politických stran do jedné „státotvorné“ strany. Nové slovenské autonomní ministerstvo vnitra 9. října 1938 rozhodlo o zákazu činnosti KSČ na Slovensku. Dne 8. listopadu došlo ke sloučení agrárníků, živnostenské strany, Národního sjednocení, fašistů, slovenské části strany lidové a národních socialistů s HSLS. HSLS nově vystupovala pod názvem Hlinkova slovenská ľudová strana – Strana slovenské národní jednoty. HSLS byla aktivně podporována i činností svých polovojenských oddílů, tzv. Hlinkových gard. Od poloviny listopadu následoval zákaz činnosti české i německé sociální demokracie na Slovensku, Slovenské národní strany či Židovské strany. Na Slovensku naopak působila strana německé menšiny Deutsche Partei (F. Karmasin získal postavení státního tajemníka pro německou národní skupinu) a také maďarská strana J. Esterházyho, nicméně počet příslušníků maďarské menšiny byl po vídeňské arbitráži redukován na cca 60 000.⁶⁹ Kromě „zjednodušení“ stranického systému je ve vztahu k proměnám ústavně-politického systému třeba upozornit i na postupnou likvidaci plurality tisku, a tím i omezení svobody slova a tiskové svobody také na Slovensku.⁷⁰

Samotná příprava ústavněprávního zakotvení autonomie přinesla další degradaci politické a právní kultury a proběhla ve znamení ústupků slovenské straně. Ta totiž zakotvením autonomie podmiňovala další ústavní kroky na celostátní úrovni, včetně volby prezidenta a ustavení nové vlády.⁷¹ Jednání mezi předáky HSLS a vládou probíhala v říjnu a listopadu 1938. Východiskem pro ústavní zákon o autonomii Slovenska byl již zmíněný legislativní návrh připravený HSLS před Mnichovem, který původně připravili F. Ďurčanský, A. Kočiš a M. Sokol a jenž byl, po schválení vedením a sjezdem HSLS, publikován 5. června ve Slovákovi.⁷² To bylo dohodnuto již 8. října 1938 na jednání

⁶⁹ V. Bystrický – L. Deák: Od Mnichova k rozbití Česko-Slovenska, s. 220–222.

⁷⁰ V. Bystrický: *Od autonomie k vzniku Slovenského štátu*, s. 243–244.

⁷¹ J. Gebhart – J. Kuklík: Česká politika a zákon o autonomii Slovenska, in: *České země a Československo v Evropě XIX. a XX. století. Sborník prací k 65. narozeninám prof. dr. Roberta Kvačka*, ed. J. Dejmek – J. Hanzal, Praha 1997, s. 370 an.

⁷² Zasedání Poslanecké sněmovny Národního shromáždění československého r. 1938, tisk 1429; V. Bystrický: *Od autonomie k vzniku Slovenského štátu*, s. 90 a 130.

českých vládních stran s HSLS a členy autonomní vlády v poslanecké sněmovně a následně to potvrdilo i předsednictvo ministerské rady.⁷³ HSLS zejména neustále opakovala, že problémy v česko-slovenských vztazích způsobilo nenaplnění Pittsburské dohody. Trvala na co nejširších pravomocích pro slovenské autonomní orgány a na reparacích za údajné škody, jež byly Slovensku způsobeny. Česká strana se snažila z návrhu zákona o autonomii vyjmout ty prvky, které pokládala za příliš nebezpečné pro alespoň základní jednotu státu. Nejvíce se to týkalo požadavku uznání částečné mezinárodní subjektivity Slovenska. Toho se slovenské reprezentaci podařilo dosáhnout faktickou cestou v jednáních s Maďarskem o hraničních otázkách, nicméně neúspěch jednání a převzetí iniciativy ministrem zahraničí F. Chvalkovským byly pro slovenskou vládu v této oblasti citelnou ranou. Po nepříznivém výsledku vídeňské arbitráže však posílili ti slovenští politici, kteří chtěli dosáhnout výraznějšího mezinárodněpolitického angažmá slovenské politické reprezentace.

Zajímavým ústavněprávním prvkem debat o přiznání autonomie Slovensku byly snahy slovenských politiků dát najevo, že zvolené řešení bude mít za následek nejen změnu v dosavadní ústavní listině, ale že bude následovat i přijetí nové ústavy společného státu, ve které bude autonomie Slovenska a Podkarpatské Rusi promítnuta, a to na zásadě rovnoprávnosti všech tří národů a po potvrzení existence jednokomorových zemských sněmů. To J. Tiso vyjádřil v rozhovoru s Prager Presse již 25. října 1938.⁷⁴ Venkov nicméně o dva dny později představu o rychlé přípravě nové ústavy mírnil, a bylo tak zřejmé, že přednost dostane vyřešení otázky autonomie zvláštním ústavním zákonem.⁷⁵

Česká strana nakonec ustoupila výrazně i v otázce rozdělení kompetencí a slovenští vyjednaváči dosáhli i zařazení odkazu na Pittsburskou dohodu do ústavního zákona. Na půdě Národního shromáždění byl zákon o autonomii projednán zrychleně. Za hlavní změnu v ústavním uspořádání jej označil při prvním jednání poslanecké sněmovny po Mnichovu předseda vlády J. Syrový 17. listopadu 1938. Připomněl, že dosud se řešilo zavádění autonomních prvků „rozšířením ministerské

⁷³ V. Bystrický – L. Deák: Od Mnichova k rozbití Česko-Slovenska, s. 216–217.

⁷⁴ Min. předseda dr. Tiso o budoucí ústavě, *Venkov* (25. 10. 1938).

⁷⁵ Veliký pátek Čechů a Slováků, *Venkov* (27. 10. 1938).

rady o členy, kteří pak utvořili vlády krajinské...“, avšak předloženým zákonem o autonomii Slovenskej krajiny byl podle něj „vytvořen přechod k řádné ústavní změně“, přičemž oba ústavní zákony o autonomii Slovenska a Podkarpatské Rusi měly být „až do uzákonění nové celkové ústavy směřované, pro autonomní vládní moc krajinské vlády slovenské a podkarpatoruské“.⁷⁶ Iniciativnímu výboru sněmovna přikázala návrh ústavního zákona o autonomii Slovenska 17. listopadu 1938,⁷⁷ a to jako návrh poslanců A. Hlinky, K. Sidora, M. Sokola a J. Tisa „na vydanie ústavného zákona o autonomii Slovenskej krajiny“ (tisk č. 1429), který byl formálně znovu potvrzen předkladateli 15. listopadu,⁷⁸ i když Hlinka již v srpnu 1938 zemřel. Ústavnímu výboru byla stanovena k projednání a podání zprávy lhůta do pátku dne 18. listopadu. Předpokládalo se, že právě 18. listopadu bude návrh projednán spolu se zmocňovacím ústavním zákonem. Tato schůze poslanecké sněmovny však byla pro neshody na textu návrhu odložena o den. Ústavní zákon o autonomii Slovenska tak byl projednán ve sněmovně teprve 19. listopadu a 22. listopadu 1938 v senátu a o den později byl vyhlášen ve sbírce zákonů a nařízení.

Dne 19. listopadu byla předložena zpráva výboru ústavně-právního o výše zmíněném tisku č. 1429 návrhu „na vydanie ústavného zákona o autonomii Slovenskej krajiny“. Zpráva výboru byla publikována jako sněmovní tisk č. 1432 a potvrdila, že původní koncepce poslanců HSLS byla změněna spíše jen legislativně technicky a v obsahových otázkách se nakonec dosáhlo kompromisu mezi českou a slovenskou politickou reprezentací.⁷⁹ Nedohodl se tak lehce, jak by se mohlo zdát, a i do denního tisku pronikly zprávy o odporu slovenských poslanců, který vyvolala původní zpráva ústavně-právního výboru k návrhu ústavního zákona o autonomii Slovenska, snažící se o zachování jednotících prvků. Jednání o kompromisu a nové verzi osnovy a zprávy ústavního výboru trvala celý večer 18. listopadu a skončila až v jednu

⁷⁶ Stenoprotokoly ze 151. schůze Poslanecké sněmovny, čtvrtek 17. listopadu 1938, část třetí.

⁷⁷ Tamtéž.

⁷⁸ Zasedání Poslanecké sněmovny Národního shromáždění československého r. 1938, tisk 1429.

⁷⁹ Zasedání Poslanecké sněmovny Národního shromáždění československého r. 1938, tisk 1432.

hodinu po půlnoci. Přizváni byli i vojenští a hospodářští experti, což výmluvně dokumentuje, kde byly neuralgické body dohody. Konečné znění bylo dohodnuto až 19. listopadu 1938 dopoledne.⁸⁰ 19. listopadu 1938 tak začalo vlastní projednání upraveného návrhu ústavního zákona o autonomii Slovenskej krajiny až po poledni, i když původně byla schůze svolána na půl jedenáctou. Usnesením předsednictva poslanecké sněmovny bylo jednání o této osnově sloučeno s jednáním o otázce autonomie Podkarpatské Rusi (viz níže), a to „pro podobnost projednávané látky“.

Zprávu ústavního výboru představil jako zpravodaj poslanec HSLS M. Sokol.⁸¹ Potvrdil, že prvním z důvodů pro přijetí zákona bylo legalizovat faktický stav na Slovensku daný Žilinskou dohodou, a to se zpětnou platností od 7. října 1938. Druhým důvodem pak byla nová úprava státoprávního postavení Slovenska v rámci ČSR. Slovensko se stávalo autonomní součástí československého státu, což představovalo základ i pro uvažované ústavní změny do budoucna. Většina slovenských autorů považuje ústavní zákon o autonomii za základ pro přestavbu Česko-Slovenska na federativních, spíše než na autonomních základech a toto téma vyvolalo již dobové polemiky, zejména mezi K. Laštovkou a E. Stodolou.⁸² K přestavbě Československa ve spolkový stát se přikláněl i F. Weyr.⁸³ M. Sokol přivítal zejména konec platnosti dosavadní „centralistické ústavy“ a dosažení „úplné rovnoprávnosti českého a slovenského národa“. Zvolená úprava podle zpravodaje vyjadřovala naplnění ducha „Pittsburghské dohody a iných predprevratových dohôd a prejavov“ a naplňovala „odveké túžby slovenského národa“.⁸⁴ Zasedání sněmovny označil za historické a uzákonění „autonomie Slovenskej krajiny“ mělo podle něj dějinný význam „nielen pre ďalší život slovenského národa, ale i pre budúce spolužitie národa českého a národa slovenského“.⁸⁵ Sokol vyzdvihl, že pro Slovensko byla dů-

⁸⁰ Ústavní zákony ve sněmovně, *Lidové noviny* (20. 11. 1938).

⁸¹ Stenoprotokoly ze 155. schůze Poslanecké sněmovny, sobota 19. listopadu 1938, část první.

⁸² Viz zejména V. Bystrický: *Od autonómie k vzniku Slovenského štátu*, s. 130.

⁸³ F. Weyr: *Československé právo ústavní*, s. 351–352.

⁸⁴ Stenoprotokoly ze 155. schůze Poslanecké sněmovny, sobota 19. listopadu 1938, část první.

⁸⁵ Tamtéž.

ležitá „Viera v Boha a viera v seba“, což „zachránilo slovenský národ v minulosti“ a mělo být základem i pro jeho úspěch do budoucnosti. Ústavní zákon podle něj přinesl další změny v ústavní listině a znamenal rozchod s unitárním pojetím československého státu. Nejednalo se však o konečnou úpravu státoprávního uspořádání Československa, a to vzhledem k asymetrickému uspořádání, a tudíž neexistenci orgánů, které by, podobně jako orgány slovenské „krajinské“, působily jen pro české země.

Ústavní zákon o autonomii Slovenskej krajiny č. 299/1938 Sb. z. a n. byl uveden prohlášením, že „Česko-Slovenská republika vznikla shodou suverennej vôle dvoch rovnoprávných národov, a že slovenskému národu v Pittsburghskej dohode, ako aj v iných smluvách a prejavoch, domácich i zahraničných, zabezpečená bola úplná autonómia“. Autonomie měla vést k usmíření slovenského a českého národa v duchu Žilinské dohody, což dávala najevo většina českých a slovenských poslanců, a takto zákon komentoval i dobový tisk.⁸⁶ Ústavní zákon tvořily dvě části a jeho úvodní ustanovení a celá část druhá byly prohlášeny výslovně za součást ústavní listiny.⁸⁷ Zároveň zákon stanovil, že dnem vyhlášení tohoto ústavního zákona ve Sbírce zákonů a nařízení ztrácí platnost „všetky zákony a ustanovenia, ktoré odporujú jeho ustanoveniam i zmenenej ústavnej listine“. Ustanovení článku 1 také počítalo s tím, že zákony slovenského sněmu budou moci být přezkoumávány ústavním soudem, a to s odkazem na článek 1 uvozovacího zákona k ústavní listině č. 121/1920 Sb. Počítalo se proto s doplněním ústavního soudu o dva členy (náhradníky) jmenované slovenskou autonomní vládou. Článek 3 upravoval otázku zákonů vyhlášených do dne ustavení Sněmu Slovenskej krajiny a postavení již zmíněné Tisovy slovenské autonomní vlády, a to až do doby, než volbou vznikne slovenský sněm a bude prezidentem republiky na návrh předsednictva sněmu jmenována autonomní vláda podle tohoto ústavního zákona. Volby do prvního sněmu předpokládal čl. 5 uskutečnit do dvou měsíců ode

⁸⁶ Viz např. Přání Slovenska splněno, *Lidové noviny* (20. 11. 1938).

⁸⁷ K dobovému rozboru ústavního zákona viz např. E. Stodola: Niekoľko poznámok k návrhu zákona o autonomii Slovenska, *Právny obzor* 21 (1938), s. 439–440. Text zákona byl podrobně rozebrán i v *Lidových novinách* 20. 11. 1938 v článku Konečné znění zákona o Slovensku.

dne účinnosti ústavního zákona podle volebního řádu do poslanecké sněmovny s tím, že aktivní volební právo měli ti, kteří v den volby překročili 21. rok věku, a že na 20 000 odevzdaných platných hlasů, stejně jako na zbytek přesahující tři čtvrtiny tohoto počtu dostávala každá strana jeden mandát.

V druhé části se poté ústavní zákon č. 299/1938 Sb. z. a n. týkal provedení autonomie v rámci všeobecných ustanovení listiny a hlav týkajících se všech tří „mocí“ podle ústavní listiny. „Slovenská krajina“ byla prohlášena za autonomní součást Česko-Slovenské republiky, jak zněl nový oficiální název státu. Území Slovenské krajiny bylo vymezeno v zásadě zákonem č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy, avšak se změnami provedenými výše zmíněnou vídeňskou arbitráží. Na území Slovenska byla jako úřední řeč prohlášena slovenština, i když příslušníci českého národa a příslušné úřady, soudy, veřejné orgány a korporace z českých zemí mohli při styku s úřady a soudy na Slovensku užívat i český jazyk. Na Slovensku tak měli mít občané české národnosti „rovnaké práva, aké sú vyhradené slovenskej reči v Čechách a v zemi Moravskosliezskej“. Jazyková práva menšin zůstala v platnosti podle ustanovení malé saintgermainské smlouvy a šesté hlavy ústavní listiny. Na území Slovenska se uzákonila tzv. zemská příslušnost. Podmínkou pro její nabytí bylo domovské právo v některé ze slovenských obcí a byla spojena se státní, československou příslušností.

Klíčové bylo promítnutí autonomie do moci zákonodárné. Národnímu shromáždění bylo taxativně vymezeno vykonávání moci zákonodárné pro celé území Česko-Slovenska ve věcech ústavní listiny a jejích součástí, mezinárodních vztahů včetně vypovídání války a uzavírání míru, zahraničního obchodu, národní obrany, státního občanství včetně vystěhovalectví, přistěhovalectví a cestovních pasů, měny, měr a vah, ochranných známek, cel, dopravy, pošt a telekomunikací, rozpočtů, daní, dávek a poplatků ke krytí společných věcí, monopolů, společných státních podniků, ústavů a zařízení. Výjimku tvořily státní lesy, důlní a hutnické podniky a lázně, jejichž vlastnictví a správa přešly na tu zemi, na jejímž území se nacházely. Dále sem patřila právní úprava otázek hospodářských a finančních, které byly potřebné k zabezpečení rovných soutěžních podmínek podnikání. Na základě souhlasu Sněmu Slovenskej krajiny mohlo Národní shromáždění řešit i jiné otázky společného

zájmu. Takové zákony musely obsahovat výslovnou zmínku o tom, že se týkají Slovenska, a musely být publikovány také ve slovenštině. Již zmíněnou asymetrii vyjadřovala zásada, že o zákonech, které se netýkaly společných věcí, poslanci a senátoři zvolení na Slovensku nehlasovali. Ve všech ostatních věcech, které se týkaly Slovenska, měl zákonodárnou pravomoc Sněm Slovenskej krajiny. Toto vymezení bylo ze slovenské strany vnímáno podle zpravodaje k ústavnímu zákonu Sokola takto: Pravomoc slovenského sněmu byla „obmedzená len v takej miere, akej nezbytnne vyžaduje spoločný záujem slovenského a českého národa“. Předpokládalo se též, že právě slovenský sněm přijme i slovenskou ústavu, která dokončí autonomní status i z ústavního hlediska a upraví postavení dalších orgánů včetně soudů, i když stále v rámci Česko-Slovenska. Podle ústavního výboru měl i pro slovenský sněm platit § 48 ústavní listiny, podle kterého mohla sněmovna setrvat na zákonu, který jí vrátil prezident republiky. Poslanci sněmu také měli požívat stejnou imunitu jako poslanci Národního shromáždění.⁸⁸ Autonomie Slovenska přinesla změny i v dalších ústavních otázkách. Pro změnu ústavní listiny a ústavních zákonů byla nutná většina požadovaná ústavní listinou s tím, že musela zároveň zahrnovat přiměřenou kvalifikovanou většinu členů zvolených na území Slovenska. Podobně byl modifikován i souhlas se změnou státního území Slovenské krajiny, když se k tomuto kroku vyžadovala dvoutřetinová většina členů sněmu. Sněm též převzal pravomoc Národního shromáždění a uděloval souhlas k těm mezinárodním smlouvám, které se týkaly výlučně autonomních záležitostí Slovenska. Z těchto ustanovení ústavní výbor dovozoval, že ústavním zákonem č. 299/1938 Sb. z. a n. „základné prebudovanie československého štátu, v ktorom budú Slováci a Česi postavení na roveň, je zaisťované pre všetky budúce časy, tak že bez súhlasu kvalifikovanej väčšiny slovenského národa nebude ho možné zmeniť“.

Pro zdůraznění zásady, že ústřední čs. vláda má „požívat důvěry většiny slovenského národa“, mohla jedna třetina poslanců zvolených na Slovensku podat návrh na vyslovení nedůvěry vlády podle článku 76 ústavní listiny. Vládní a výkonnou moc nová úprava podle předklada-

⁸⁸ Viz zprávu ústavního výboru ze zasedání Poslanecké sněmovny Národního shromáždění československého r. 1938, tisk 1432.

telů a ústavního výboru „decentralizovala“.⁸⁹ Na území Slovenské krajiny ji vykonávala autonomní „krajinská“ vláda, která byla odpovědná Sněmu Slovenskej krajiny. Jmenoval ji prezident republiky na návrh předsednictva slovenského sněmu. Kromě zahraničních věcí, národní obrany a „některých věcí finančních a hospodářských“ měla slovenská vláda a „orgány jí podřízené“ vykonávat na území Slovenska „veškerou vládní a výkonnou moc“. Slovenští ministři zasedali i v ústřední vládě (jednali však jen o věcech týkajících se Slovenska) a jejím místopředsedou byl za Slovensko od 1. prosince 1938 určen K. Sidor. Moci vládní a výkonné se týkalo i ustanovení o tom, že většina potřebná ve smyslu § 57 ústavní listiny k volbě prezidenta republiky musela zahrnovat přiměřenou většinu členů Národního shromáždění zvolených na území Slovenska. Teprve v opakované volbě, konané po 14 dnech, by stačila původně stanovená většina podle § 57 ústavní listiny. Pokud se vládní nařízení (§ 84 ústavní listiny) týkalo též Slovenské krajiny, podepisoval jej aspoň jeden slovenský člen vlády, nejčastěji místopředseda vlády K. Sidor. Významným ustanovením hlavy III ústavního zákona byl § 13, který se týkal veřejné správy a vojenských otázek. Vytvářel základ pro obsazování slovenských správních úřadů, ústavů, podniků a soudů především Slováky (měl se v nich prosadit „slovenský živel“), zatímco v ústředních orgánech, stejně jako v mezinárodním zastoupení měli mít Slovinci odpovídající zastoupení. Na území Slovenska měl být dislokován vojenský kontingent složený ze všech „zbraní“ a slovenští branci měli být umísťováni především do útvarů na území Slovenska podřízených slovenskému zemskému velitelství. Ústavní zákon o autonomii Slovenska hovořil i o vzniku Nejvyššího správního soudu (§ 16) a Nejvyššího soudu (§ 17) ve Slovenské krajině.

Na návrh poslanců R. Berana, A. Hampla a K. Sidora se podle § 47 jednacího řádu o osnově ústavního zákona o autonomii Slovenskej krajiny nekonala rozprava, což zabránilo komunistickému poslanci V. Clementisovi vystoupit s připravenou kritikou zákona. Podle předkladatelů „chvíle uzákonění obou těchto zákonů zůstane provždy památnou. Nechtějce tuto historickou chvíli zatěžovati jakýmkoliv projevem, navrhuje, aby se o těchto osnovách rozprava nekonala.“

⁸⁹ Tamtéž.

Byly předloženy jen dílčí legislativně-technické změny a v takto upraveném znění byl ústavní zákon ve dvou čteních schválen s tím, že se kromě kvalifikované většiny stanovené pro ústavní zákon počítaly zvlášť i hlasy slovenských poslanců a požadovaná kvóra byla přizpůsobena důsledkům ztráty mandátů. Pro přijetí osnovy zákona bylo v prvním čtení 142 hlasů, proti 21 hlasů.⁹⁰ Ve druhém čtení se pro osnovu vyslovilo 144 poslanců, proti bylo 25 poslanců.⁹¹

Vyhlášení ústavního zákona se setkalo s bouřlivým přijetím na Slovensku. To předznamenal již zpravodaj k zákonu M. Sokol, který přijetí zákona označil za splnění „odvěkých tužeb slovenského národa“ a za událost, která měla dějinný význam pro budoucnost vztahu Čechů a Slováků. Tento aspekt byl zdůrazněn i zvláštním slovenským dopisovatelem Lidových novin, který komentoval velké shromáždění v Bratislavě svolané na oslavu přijetí ústavního zákona o autonomii slovy o duchu „sbratření a porozumění“. Manifestace ale byla podle něj i výrazem slovenské politické jednoty, kterou rámoval pochod Hlinkových gard centrem města do Reduty, kde o významu ústavní úpravy autonomie promluvil K. Sidor. Ten při této příležitosti vyzvedl jak slovenskou jednotu (ve spojení „jedna strana, jeden národ“), tak i možnost právě přijatou úpravu přetavit do závazku přijmout vlastní slovenskou ústavní listinu! Program slovenské autonomie shrnul do čtyř bodů: „práce, chleba, zaměstnání a uspokojení všech Slováků“. Počítal s provedením revize pozemkové reformy, „revize finanční“ a „revize úřednictva“, což mělo směřovat vůči českým úředníkům na Slovensku.⁹²

Kromě analýzy textu ústavního zákona o autonomii Slovenska je nutno připomenout i jeho naplnění. Nejprve 1. prosince 1938 přijal nově zvolený prezident E. Hácha demisi Tisovy první autonomní vlády a následně byla týž den jmenována Tisova druhá vláda, avšak s tím, že se jedná o prozatímní řešení, než bude zvolen slovenský sněm, a příští vláda „Slovenskej krajiny“ se již bude odvíjet od jeho důvěry. Tiso kromě postu předsedy vlády zastával znovu funkci ministra vnit-

⁹⁰ Stenoprotokoly ze 155. schůze Poslanecké sněmovny, sobota 19. listopadu 1938, část druhá.

⁹¹ Tamtéž.

⁹² Autonomní země manifestují, *Lidové noviny* (21. 11. 1938).

ra a zároveň převzal i resorty sociální péče a veřejného zdravotnictví. M. Černák se stal ministrem školství a národní osvěty, F. Ďurčanský ministrem železnic, pošt a telegrafů a veřejných prací a zároveň byl pověřen řízením resortu dopravy. P. Teplanský se stal ministrem financí, průmyslu, obchodu a živností a zemědělství a M. Vančo ministrem spravedlnosti.⁹³ Již na výše zmíněné manifestaci v bratislavské Redutě vyzval K. Sidor k urychlenému ustavení slovenského sněmu, který měl převzít zákonodárnou pravomoc ve věcech slovenské autonomie. Volby do Sněmu Slovenskej krajiny se uskutečnily 18. prosince 1938. Při jejich přípravě se projevilo již výše zmíněné zjednodušení politického systému na Slovensku, nedemokratické a autoritativní prvky spolu s dominujícím postavením HSLS. Pro volby do slovenského sněmu byla připuštěna pouze jediná kandidátka, a to kandidátka HSLS. Svě zástupce na ní měli nicméně zajištěny i karpatští Němci a maďarská menšina, kteří získali 2, respektive 1 zástupce. Kandidátka získala celkem 96,57 % hlasů a ve sněmu zasedlo celkem 63 poslanců.⁹⁴ Do konce druhé republiky se uskutečnily celkem tři schůze slovenského sněmu. Tu první, ustavující, svolal prezident E. Hácha svým rozhodnutím ze 4. ledna 1939 a předseda vlády J. Tiso 9. ledna pozval jednotlivé zvolené poslance.⁹⁵ Ustavující schůze proběhla 18. ledna 1939 za účasti místopředsedy Poslanecké sněmovny Národního shromáždění V. Koška, předsedy senátu F. Soukupa a místopředsedy M. Hrubana, premiéra R. Berana, místopředsedů vlády K. Sidora a J. Syrového a členů slovenské autonomní vlády v čele s J. Tisem v aule bratislavské univerzity. Přítomen byl i zástupce podkarpatoruské autonomní vlády Braščajko.⁹⁶ Schůze se řídila jednacím řádem Poslanecké sněmovny Národního shromáždění. Zahájil ji jako nejstarší člen poslanec J. Buday, který byl za slovenské lidovce od Revolučního národního shromáždění členem všech československých zákonodárných sborů. Buday ve svém úvodním projevu vyzdvihl historickou chvíli spojenou

⁹³ Rejstřík Poslanecké sněmovny Národního shromáždění republiky Československé 1935 až 1938, vláda.

⁹⁴ K volbám viz E. Nižňanský: Volby do snemu Slovenskej krajiny v roku 1938, in: *Studia historica nitriensis VII*, Nitra 1998, s. 163–204, k výsledkům viz dok. č. 1 a 2 a Stenoprotokoly z 1. schůze Snemu Slovenskej krajiny, středa 18. ledna 1939.

⁹⁵ Pozvánka 9. 1. 1939, *Národná rada Slovenskej republiky* (online), <https://www.nrsr.sk/>.

⁹⁶ Online, <https://www.nrsr.sk/Document178715/>.

s vytvořením slovenského sněmu a provedl i krátkou historickou rekapitulaci. Předsedou sněmu byl poté zvolen M. Sokol,⁹⁷ místopředsedy se stali K. Mederly a J. Stano. Zvolení poslanci složili slib, jehož znění dostali předem s pozvánkou. S odkazem na článek 22 ústavní listiny zněl takto: „Slubujem, že budem verný Slovenskej krajine a republiky Česko-Slovenskej a že budem zachovávať zákony a mandát svoj plniť podľa svojho najlepšieho vedomia a svedomia.“⁹⁸ Došlo i k volbě výborů, imunitního, iniciativního, rozpočtového a ústavně-právního. Mezi orgány sněmu se řadil ještě tajemník, kterým se na druhé schůzi stal F. Foltín, dosavadní místopředseda slovenského zemského (krajinského) úřadu.

Druhá schůze sněmu, konaná v dnech 21.–23. února 1939, se týkala nejprve zprávy o ověření mandátů poslanců sněmu volebním soudem a poté programového prohlášení Tisovy slovenské autonomní vlády.⁹⁹ Jednání sněmu bylo zahájeno vzpomínkou na zesnulého papeže Pia XI. Předseda M. Sokol při této příležitosti připomněl, že slovenský sněm je „odhodlaný riadiť sa zásadami kresťanskými a národnými... a zaiste nezabudne dôkladne si všímať zásady, vyslovené v encyklikách veľkého pápeža Pia XI., ktorého blahej pamiatke vzdávam vrelú úctu a hlboko sa klaniam jeho veľkému životnému dielu“.¹⁰⁰ Sněm byl seznámen s přípisem předsedy čs. vlády R. Berana o tom, že prezident republiky po přijetí demise předchozí autonomní vlády na návrh předsednictva sněmu jmenoval dne 20. ledna 1939 poslance J. Tisa předsedou vlády a pověřil jej vedením ministerstva vnitra. Dále rozhodl o jmenování členů vlády: poslance J. Siváka s pověřením, aby řídil ministerstvo školství a národní osvěty, poslance P. Teplanského s pověřením, aby vedl ministerstvo financí, poslance F. Ďurčanského s pověřením, aby řídil ministerstvo dopravy a veřejných prací, poslance M. Pružinského s pověřením, aby vedl ministerstvo průmyslu, obchodu, živností a zemědělství, a poslance M. Vanča s pověřením, aby vedl ministerstvo spravedlnosti (právosudia). Tiso poté přednesl programové prohlášení své vlády, ve kterém „jménem slovenského národa“ odkazoval na spo-

⁹⁷ Stenoprotokoly z 1. schůze Snemu Slovenskej krajiny, středa 18. ledna 1939.

⁹⁸ Online, <https://www.nrsr.sk/>.

⁹⁹ Stenoprotokoly z 2. schůze Snemu Slovenskej krajiny, úterý 21. února 1939.

¹⁰⁰ Tamtéž.

jení politických a katolíckých východísk pro činnosť vlády v kontextu získaní autonómie. Doslova prohlásil: „V plnosti času shliadol na národ náš milosrdný Boh a zo zmätku politického, z hrozacej katastrofy sociálnych prevratov vyviedol národ náš slobodný a dal mu správu vecí do vlastných rúk!“ Slovenský národ podľa nej „po tisícročnej prestávke, po dlhoročných bojoch za svoje národné práva“ získal svoji vládu a snem a „buduje svoj štát“. Prohlásil, že tato mimořádná situace „zaväzuje nás k jedinečnej zodpovednosti za svedomité narábanie s tou hrivnou, aby sme nielen udržali štát, ktorý nám bol daný, ale aby sme ho od prvých základov tak budovali, aby trval a prekvalifikoval pre všetky pokolenia v budúcnosti“.¹⁰¹ Tiso rozhodne dával najevo, že práve na pôde snemu bude jeho vláda budovať „svůj štát, svůj nový štát, svůj slovenský štát“, což podľa protokolu schůze doprovodil „bouřlivý potlesk“. Z ústavního hľadiska bylo podľa Tisa nejdůležitějším úkolem snemu projednat a přijmout „ústavní listinu Slovenskej krajiny“. K tomu vedly i zmínky o „suverénním slovenském národě“. Podľa Tisa byl národ slovenský „suverénny, tvorí si svoj štát, musí mať možnosť, aby svoje suverénne právo uplatňovať mohol vždy, neviazaný ani dlhým časom charakterom ústavnej listiny“.¹⁰² Nicméně slovenská autonomní vláda se přihlásila i k podílu na fungování společného státu, a to podľa ústavního zákona o autonomii Slovenska. Hned na několika místech však v této souvislosti použila pojem „federativní zřízení“ a bylo zřejmé, že slovenská reprezentace si dosažený výsledek jednání s českou stranou vykládala extenzivně. To však zároveň na české straně vedlo z vystrážlivění z možných pozitivních efektů přiznání autonomie Slovensku.

Z dalších částí programového prohlášení Tisovy vlády jsou zajímavé pasáže týkající se politického systému a obhajoba autoritativních forem vládnutí, i když, oproti českým zemím, se specifickým odůvodněním a určitými garancemi práv jednotlivce, zejména pokud by byla v souladu s národními zájmy a křesťanskými hodnotami. Tiso totiž uvedl, že i když na Slovensku zlikvidovali „najhoršie ovocie demokracie, stranníckosť, nič nie je nám vzdialenejšie, ako vykonávať totalitu štátnej moci, čo nasleduje už z tohto nášho zásadného stanoviska, že i štátnu moc podriaďujeme zákonu mravnosti a práva; podľa ktorej zásady

¹⁰¹ Online, <https://www.nrsr.sk/>.

¹⁰² Tamtéž.

štát musí rešpektovať práva individua, rodiny, spoločnosti a miestnych samospráv; za sväte považuje právo rodičov na výchovu svojich dietok; právo slobodného vierovyznania“.¹⁰³ Role katolíckej tradície bola v programe slovenskej vlády kombinovaná s prvky korporatívneho pojetí štátu, napríklad pri zmínkách o hľadaní nového vzťahu medzi zamestnávateľmi a zamestnancami pri rešpektovaní zájmov národa ako celku. Tisovo vyhlásenie hovorilo o rozvrstvení národa na stavy ako o „přirozeném“ stave. Stavovské usporiadanie spoločnosti mělo začít od obecního zřízení až po „najvyššie vrcholy celonárodní, vyrovnané a sjednotené bude v reprezentácii jednej strany, ktorá stavovské záujmy sjednotené pod jedným fórumom přenáša na pole politické do parlamentu a ostatné zastupitelské orgány v okresoch a v obciach“. Národní, křesťanské a stavovské základy slovenského štátu se pak měly projevit nejen v politice, ale i ve vzdělávání a kulturním životě. Vláda se zároveň měla soustředit na řešení palčivých hospodářských a sociálních otázek. Zákonodárná činnost vlády měla spočívat jednak v přípravě vládních návrhů pro slovenský sněm, jednak ve využívání mimořádné nařizovací moci vlády. Cílem legislativní činnosti měla být nejprve revize všech dosud vydaných právních předpisů, zejména zákonů a vládních nařízení, „či a nakoľko vyhovujú potrebám Slovenskej krajiny“. Nové zákony a vládní nařízení měly naplňovat program autonomní vlády, „nakoľko to budú vyžadovať zmenené pomery“. Tiso přiznal, že původně neměl v plánu využívat ústavní zákon č. 330/1938 Sb. z. a n., avšak nakonec jeho vláda využila mimořádné nařizovací moci ještě před ustavením slovenského sněmu. Na základě zmocňovacího zákona vydala zejména nařízení o volebním právu uprchlíků do Sněmu Slovenskej krajiny. Kromě toho vydala nařízení „o prechodnej úprave otázok kinematografie a filmovníctva v Slovenskej krajine“. Tímto nařízením hodlala vláda podle Tisových slov „čím skôr aspoň v základných veciach usmerniť činnosť, ktorá má pre kultúrnu a mravnú výchovu slovenského národa taký veľký význam“. Dále Tisova vláda s využitím zmocňovacího zákona upravila předpisy o státním příplatku k podpoře nezaměstnaným a pojišťovací a daňové předpisy. Kromě toho přijala celkem 18 vládních nařízení ihned po 6. říjnu, avšak před schválením ústavního zákona o autonomii

¹⁰³ Tamtéž.

Slovenska. Tiso je nazval „revolučnými“ a vyplývajúcimi z mimořádné situace po Mnichovu a po vídeňské arbitráži s tím, že „po navrácení sa do ústavných pomerov musia byť konvalidované schválením so strany Snemu Slovenskej krajiny“. To se mělo stát zvláštním zákonem „o vyhlásení právnych pravidiel orgánov Slovenskej krajiny a o priznaní platnosti zákona niektorým nariadeniam vlády Slovenskej krajiny“, ktorý byl slovenskému sněmu předložen spolu s vládním prohlášením. Nařízení zasahovala i do ústavy, zejména nařízení o rozpuštění „všetkých polovojských organizací“, nařízení o dočasné úpravě služebního poměru státních a jiných veřejných zaměstnanců a penzistů, kteří měli působíště na území odstoupeném Maďarsku, Polsku anebo Německu, nařízení o schválení stanov Hlinkových gard, rozpuštění tělovýchovných spolků a o majetku těchto spolků (tj. například o přechodu sokoloven do vlastnictví Hlinkových gard!) a zejména nařízení o organizaci některých ministerstev Slovenské krajiny.

Za nejdůležitější úkol vlády a sněmu prohlásil Tiso přípravu Ústavy Slovenskej krajiny, kterou předvídal ústavní zákon o autonomii Slovenskej krajiny. V ústavě mělo být podrobněji upraveno složení a působnost sněmu, organizace vlády, ministerstev a nižších správních úřadů, moc soudní, tj. oba nejvyšší soudy pro Slovensko, a konečně i práva, svobody a povinnosti občanské. Podle Tisových představ měla ústava obsahovat záruky osobní a majetkové svobody, svobodu tisku, svobodu shromažďovací a spolkovou, právo petiční, listovní tajemství, svobodu vyučování a svědomí, svobodu projevu, ochranu manželství a rodiny, ochranu a práva národních, náboženských a rasových skupin, a to obdobně, „ako tak činí ústavná listina“. Nicméně Tiso zároveň naznačil, že úprava občanských práv a svobod bude muset být „riešená v duchu a pod zorným uhlom tých zásad, z ktorých sa nové Slovensko zrodilo...“.¹⁰⁴

Tisova vláda hodlala též provést reformu správní organizace Slovenska, tak, aby byla „spravodlivá, rýchla, bezprostredná a lacná, nie len pre štát, ale aj pre občianstvo“. Měly vzniknout nové orgány předvídané ústavním zákonem o autonomii, zejména Nejvyšší kontrolní úřad. Stejně tak hodlala Tisova vláda zřídit samostatný statistický úřad a státní zdravotní ústav pro Slovensko. Ústavní zákon o autonomii

¹⁰⁴ Tamtéž.

Slovenskej krajiny měl též provést zvláštní zákon o slovenské zemske příslušnosti, ke kterému však hodlala vláda přistoupit teprve poté, co by bylo upraveno právo opce mezi Maďarskem a Slovenskem. To souviselo také s problematikou uprchlíků z odstoupeného území, což byla zároveň otázka sociální a ekonomická. Problém však představovalo i vystěhovalectví. Tisova vláda hodlala zamezit zejména vystěhovalectví „slovenského živlu“ do ciziny, jako tomu bylo v minulosti, avšak hodlala pěstovat styky se slovenskými krajanskými organizacemi zejména v USA. Plánovala však podpořit vystěhování velké části židovského obyvatelstva ze Slovenska. Tiso doslova prohlásil: „vláda nehodlá robiť prekážky týmto snahám, ale naopak bude ich podporovať a k tomuto účelu použije aj pomoci tunajšieho a zahraničného židovstva k snadnejšiemu riešeniu tohto problému...“¹⁰⁵

Obecně se pak Tisova vláda přihlásila k práci na kodifikaci právních předpisů, „aby sa občianstvu Slovenskej krajiny dostalo prehľadných zákonov a aby bolo odstránené obťažné vyhľadávanie právnych predpisov v doterajšom labyrinte zákonov a nariadení“.¹⁰⁶ Slovenský sněm tak měl zejména obdržet od příslušných resortů osnovy ucelené a sjednocující všechny předešlé předpisy. K tomu je nutno připomenout, že vládním nařízením č. 269/1938 Sb. z. a n. byla zrušena působnost ministerstva unifikací, a to dnem 11. prosince 1938. Slovenské orgány nicméně hodlaly novelizovat trestní zákon, zákon na ochranu republiky, zákon o ochraně cti, exekuční předpisy, občanský soudní řád, knihovní právo a advokátní a notářské předpisy. Slovenská vláda hodlala urychleně zahájit jednání o kodifikaci soukromého práva, a to s využitím vládního návrhu občanského zákoníku, avšak s tím, že v něm budou „v plném rozsahu“ zapracovány uplatněné slovenské připomínky. O programovém prohlášení se konala poměrně rozsáhlá rozprava, nakonec však bylo schváleno jednomyslně.¹⁰⁷ Prvním zákonem slovenského sněmu měl být zákon o zásluhách Andreje Hlinky o slovenský národ, který podal poslanec J. Stano (tisk č. 1).¹⁰⁸ Zákon byl přijat až po 15. březnu 1939 – 25. dubna 1939 – a byl publikován

¹⁰⁵ Tamtéž.

¹⁰⁶ Tamtéž.

¹⁰⁷ Tamtéž.

¹⁰⁸ Stenoprotokoly z 2. schůze Snemu Slovenskej krajiny, úterý 21. února 1939.

pod č. 83/1939 Sl. zákoníku. Stejně tak se protáhla i příprava druhého poslaneckého (iniciativního) návrhu, a to předsedy sněmu M. Sokola na přijetí jednacího řádu sněmu.¹⁰⁹ Je tak historickým paradoxem, že první a zároveň poslední zákon, který slovenský sněm za druhé republiky přijal, byl zákon o samostatném Slovenském státu.

Stejně tak se většinu programu Tisovy autonomní vlády nepodařilo zrealizovat a její trvání bylo ovlivněno krizí společného státu vyvolanou v březnu zejména mezinárodněpolitickými událostmi a tlakem nacistického Německa i sousedního Maďarska. Předseda čs. vlády R. Beran došel začátkem března 1939 k závěru, že další vyjednávání se slovenskou reprezentací ztratilo smysl, a rozhodl se upevnit státní svazek přímým mocenským zásahem. Navrhl prezidentu Háchovi, aby v noci z 9. na 10. března odvolal autonomní Tisovu vládu a zavedl prozatímní vládu na Slovensku do doby, než bude ustaven nový kabinet. Vládu tak přechodně tvořili jen ministr školství J. Sivák, který byl pověřen též úřadem předsedy vlády a ministra vnitra, dopravy, veř. prací, průmyslu, obchodu a živností, zemědělství a spravedlnosti, a P. Teplanský, jako ministr financí.¹¹⁰ Armáda obdržela rozkaz, aby zabránila případným nepokojům. V brzkých ranních hodinách 10. března vyhlásil velitel 7. sboru v Banské Bystrici generál B. Homola podle rozkazu MNO stanné právo. O této události se proto také někdy hovoří jako o „Homolově puči“. 11. března byla jmenována nová autonomní vláda v čele s premiérem K. Sidorem,¹¹¹ vývoj však již neovlivnila, neboť události směřovaly k rozpadu Česko-Slovenska ve dnech 14.–16. března 1939.

Autonomie Podkarpatské Rusi

Druhá republika se pokusila vyřešit i dlouho odkládanou otázku autonomie Podkarpatské Rusi, i když v tomto případě se jednalo o otázku, kterou ústavní listina z roku 1920 předpokládala. Prvním krokem k její

¹⁰⁹ Tamtéž.

¹¹⁰ Rejstřík Poslanecké sněmovny Národního shromáždění republiky Československé 1935 až 1938, vláda.

¹¹¹ Tamtéž.

realizaci byla snaha ministra vnitra J. Černého jmenovat A. Beskida viceguvernérem tohoto území.¹¹² To však již místní politické reprezentaci nestačilo a návštěva trojice karpatoruských politiků A. Bródyho, E. Bačinského a J. Révaye v Praze dne 3. října 1938 požadovala autonomii.¹¹³ Podobně jako v případě Slovenska i zde Syrového vláda nejprve jmenovala rozhodnutím ze dne 4. října úředníka Kanceláře prezidenta republiky I. Parkányiho ministrem pro záležitosti Podkarpatské Rusi. Delegation karpatoruských politiků se poté zúčastnila i výše zmíněných jednání v Žilině, kde byl požadavek autonomie Slovenska s požadavkem na autonomii Podkarpatské Rusi politicky propojen.¹¹⁴ Politici rusínského a ukrajinského směru uzavřeli kompromisní dohodu o podpoře společné autonomní vlády politicky zaštitěnou tzv. Národní radou Karpatské Rusi a deklarovali, že podoba autonomie Podkarpatské Rusi má být obsahově totožná s návrhy HSLŠ. Syrového vláda poté svým rozhodnutím ze dne 11. října 1938 (na místě prezidenta republiky podle článku 60 ústavní listiny) jmenovala poslance A. Bródyho ministrem pro správu Podkarpatské Rusi (vedl i školství) a zároveň senátora E. Bačinského (pro vnitro) a poslance J. Révaye (pro dopravu) ministry autonomní vlády.¹¹⁵ Jako ministři autonomní vlády byli zároveň členy československé vlády. Jmenování byli i dva „vládní tajemníci“, Msgre A. Vološin a I. Pješčak, a to pro resort sociální péče a zdravotnictví, respektive spravedlnost. Š. Fencik působil jako „zplnomocněný ministr“, který byl pověřen vedením resortů hospodářských.¹¹⁶ I. Parkányi byl Syrového vládou jmenován guvernérem Podkarpatské Rusi.¹¹⁷ Dne 26. října 1938 však vláda svým usnesením zprostila A. Bródyho úřadu ministra pro správu Podkarpatské Rusi a zároveň „na místě“ prezidenta republiky jmenovala vládního tajemníka „pro zemi Podkarpatorus-

¹¹² L. Suško: Podkarpatská Rus jako autonómna krajina pomníchovskej – druhej ČSR, *Česko-slovenská historická ročenka* (1997), s. 150.

¹¹³ J. Rychlík – M. Rychlíková: *Podkarpatská Rus v dějinách Československa*, s. 72.

¹¹⁴ Tamtéž, s. 73.

¹¹⁵ K této problematice viz D. Hubený: Podkarpatská Rus na jednáních vlád Jana Syrového (23. září – 1. prosince 1938), *Paginae historiae* 21 (2013), s. 191–232.

¹¹⁶ Rejstřík Poslanecké sněmovny Národního shromáždění republiky Československé 1935–1938, vláda.

¹¹⁷ L. Suško: Podkarpatská Rus jako autonómna krajina, s. 153.

kou“ A. Vološina ministrem pro správu Podkarpatské Rusi.¹¹⁸ Vološin složil požadovaný slib člena vlády Syrovému telefonicky, za účasti dvou svědků!¹¹⁹ Vedl i resorty financí, průmyslu, obchodu a živností, školství a zemědělství. Důvodem k tomuto radikálnímu kroku bylo zatčení Bródyho a obvinění z přípravy úkladů o republiku podle zákona na ochranu republiky, s čímž na základě zprávy poslance J. Patejdla souhlasil na důvěrném zasedání Stálý výbor Národního shromáždění.¹²⁰ Bródy byl totiž podezříván z jednání s Maďarskem proti zájmům československého státu, jako placený maďarský agent, což se projevilo již v době mnichovské krize a prokázalo v jednáních o územních nárocích Maďarska vůči Slovensku a Podkarpatské Rusi.¹²¹ Autonomní vláda poté působila ve složení Vološin, Révay, Bačinský, Pješčak a Fencik a její složení znamenalo posílení proukrajinského směru. Zároveň se Vološin snažil pro autonomii a její udržení získat podporu Berlína, což dokumentovala např. vstřícná politika vůči vlivné německé menšině.

Vlastní jednání o ústavním zakotvení autonomie Podkarpatské Rusi začalo podáním návrhu poslance J. Révaye „na vydání ústavního zákona o autonomii Karpatské Ukrajiny“ (č. tisku 1433).¹²² Návrh, podpořený poslanci dosavadní sociální demokracie, vycházel z koncepce, podle níž byli „jihokarpatští Rusíni etnickou součástí ukrajinského národa“ a ze své „suverénní vůle rovnoprávného národa“ se dobrovolně připojili v roce 1918 k Republice československé. V ní měla být přiznána jak ústavou 1920, tak mezinárodními smlouvami autonomie. Révay navrhl co možná nejvíce propojit autonomii Podkarpatské Rusi s autonomií Slovenska, což bylo legislativně upraveno tak, že se ústavní zákon o autonomii Slovenska rozšířil i na Podkarpatskou Rus s některými výjimkami. Pro Podkarpatskou Rus navrhoval Révay nicméně nový název – Karpatská Ukrajina. Návrh obsahoval i některé další dílčí

¹¹⁸ Tamtéž, s. 158.

¹¹⁹ V čele karpatoruské vlády Msgr. Vološin, *Venkov* (27. 10. 1938).

¹²⁰ Poslanecká sněmovna byla s usnesením vlády seznámena až 17. 11. 1938, viz stenoprotokoly ze 151. schůze Poslanecké sněmovny, čtvrtek 17. listopadu 1938, část třetí, a s jednáním Stálého výboru o vydání Bródyho o dva dny později, viz stenoprotokoly ze 155. schůze Poslanecké sněmovny, sobota 19. listopadu 1938, část třetí.

¹²¹ Blíže viz L. Suško: Podkarpatská Rus jako autonómna krajina, s. 151–153 a 157–158.

¹²² Zasedání Poslanecké sněmovny Národního shromáždění československého r. 1938, tisk 1433.

odlišnosti. Autonomní vláda měla být tříčlenná. Namísto slovenské řeči měla být na Karpatské Ukrajině používána ukrajinština; první volby do Sněmu Karpatské Ukrajiny se měly uskutečnit až ve lhůtě do 18 měsíců. Autonomie Podkarpatské Rusi byla skutečně projednávána společně s ústavním zákonem o autonomii Slovenska. Jednání započalo v poslanecké sněmovně dne 18. listopadu a ústavně-právní výbor sněmovny měl jen omezený čas na změny v původním návrhu.¹²³ Osnova se tak projednávala 19. listopadu na základě zprávy ústavně-právního výboru o návrhu poslance Révaye na vydání ústavního zákona o autonomii Karpatské Ukrajiny (tisk č. 1434).¹²⁴

Zpravodajem k návrhu byl poslanec P. Kossey, který sněmovnu oslovil v rusínském jazyce. Potvrdil, že autonomie Podkarpatské Rusi byla „utvořena podle autonomie slovenské země ve smyslu rozhodnutí zákonodárných činitelů a zástupců ruských národních rad v Žilině dne 6. října 1938“. Konstatoval, že v návrhu se „karpatoruský národ“ dočkal jednak naplnění svých práv, která mu již přislíbila ústava 1920 a saint-germainská menšinová smlouva, jednak podle něj československá vláda „splnila svou povinnost dáti karpatoruskému národu plnou autonomii, širší autonomii, než byla podle ústavy povinna, autonomii na základě solidarity, bratrství a rovnosti Čechů, Slováků a Karpatorusů“. Nicméně kromě oslavných tónů byly právě při projednávání tohoto návrhu sumarizovány ztráty Podkarpatské Rusi po vídeňské arbitráži, a to jak na území a na obyvatelstvu, tak zejména na hospodářském a dopravním potenciálu. To, že Podkarpatská Rus ztratila i tři největší města, Užhorod, Mukačevo a Berehovo, se promítlo do projednávaného návrhu, když sídlo autonomního sněmu mělo být teprve určeno. Vláda nakonec sídlila v Chustu a do Chustu měl být svolán i autonomní sněm. Volby do sněmu měly být provedeny co nejdříve, „ale ne později než do 5 měsíců ve smyslu rozhodného požadavku karpatoruského národa“. Pro počet mandátů sněmu byl, podobně jako v případě slovenského sněmu, rozhodující počet obyvatel území, když na jeden mandát mělo připadnout 20 000 obyvatel.

¹²³ Stenoprotokoly ze 152. schůze Poslanecké sněmovny, pátek 18. listopadu 1938.

¹²⁴ Zasedání Poslanecké sněmovny Národního shromáždění československého r. 1938, tisk 1434.

Na rozdíl od ústavního zákona o autonomii Slovenska a na rozdíl i od výše zmíněného Révayova návrhu se „definitivní a ústavní určení úředního a vyučovacího jazyka“ přeneslo na karpatoruský sněm. Ústavní zákon o autonomii Podkarpatské Rusi také připomněl, že bude potřeba dosáhnout definitivního určení hranice mezi Slovenskem a Podkarpatskou Rusí s tím, že toto „ústavní vakuum bude co nejdříve vyplněno a že otázka hranic se rozhodne s konečnou platností a spravedlivě co nejdříve, a to se zřetelem na vážnou národní situaci“. V čele Podkarpatské Rusi měla být autonomní vláda, jejíž ministři byli členy ústřední vlády. Zpravodaj k zákonu zároveň vyjádřil přání, „aby složení vlády odpovídalo národnostnímu rozvrstvení, národnostnímu citu karpatoruského lidu“. Toto vyjádření reflektovalo fakt, že i po vídeňské arbitráži byly národnostní poměry složité. Z 660 000 obyvatel se cca 525 000 hlásilo k národnosti ruské (rusínské), 60 000 k národnosti židovské, 17 000 k národnosti maďarské, 15 000 k národnosti rumunské, 12 000 k národnosti německé a asi 31 000 k národnosti české. Návrh ústavního zákona výslovně zachovával právo dětí české a slovenské národnosti na české, resp. slovenské školy. V oblasti moci výkonné byla nejvýznamnější distinkcí mezi oběma ústavními zákony o autonomii skutečnost, že podkarpatoruští zástupci v Národním shromáždění, resp. třetina z nich, nemohli podat návrh na vyslovení nedůvěry vládě a kvalifikovaná většina podkarpatoruských zástupců v Národním shromáždění byla vyžadována toliko v případech, kdy se jednalo o státoprávní postavení Podkarpatské Rusi. Ústavní zákon o autonomii Podkarpatské Rusi se týkal i moci zákonodárné a soudní. Na rozdíl od Slovenska se nepředpokládal vznik zvláštních nejvyšších soudů pro Podkarpatskou Rus, ale měly být využívány zvláštní senáty Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu. Již opatřením Stálého výboru č. 225/1938 Sb. z. a n. vydaným podle článku 54 ústavní listiny byly zřízeny pro území Podkarpatské Rusi vrchní soud a vrchní státní zastupitelství se sídlem v Užhorodě (po vídeňské arbitráži v Chustu). Opatřením se z dosavadního obvodu Vrchního soudu v Košicích vyloučily obvody krajských soudů v Berehovu, Chustu a Užhorodě a zároveň se zrušilo podkarpatoruské oddělení u Vrchního soudu v Košicích.¹²⁵ Co

¹²⁵ D. Hubený: Podkarpatská Rus v československé ústavě a na Ústavním soudu, *Právněhistorické studie* 51, č. 2 (2021), s. 85.

se týká ústavního soudu, jeho člena (náhradníka), kterého dosud jmenoval prezident republiky k návrhu Sněmu Podkarpatské Rusi (podle ustanovení § 1 odst. 2 zák. č. 162/1920 Sb. z. a n., o ústavním soudě), měla jmenovat vláda Podkarpatské Rusi. Ústavní zákon o autonomii Podkarpatské Rusi také stanovil, že se zrušily úřad guvernéra a viceguvernerů Podkarpatské Rusi a guberniální rada pro Podkarpatskou Rus. Působnost guvernéra Podkarpatské Rusi, pokud na něj byla přenesena z ministerstev, z vlády nebo z jiných orgánů, jakož i působnost zemského úřadu pro zemi Podkarpatoruskou mohla vláda Podkarpatské Rusi nařízením přenést na jiné jí určené orgány. I v případě tohoto ústavního zákona uspěl návrh poslanců R. Berana, A. Hampla a K. Sidora podle § 47 jednacího řádu, aby se o osnově nekonala rozprava. Ke slovu přihlášený poslanec Borkaňuk se tak ke kritice předlohy a vládní politiky nedostal. Pro osnovu se vyslovilo 147 poslanců, proti 23, ve druhém čtení 146 poslanců, proti 23. Návrh poté projednal a ve znění usneseném poslaneckou sněmovnou schválil i senát.

Přijetí ústavního zákona vyvolalo podle zpravodaje ČTK v Chustu oslavy, kterých se zúčastnila zejména „ukrajinská mládež“, jež provolávala slávu ministerskému předsedovi Vološinovi, tvůrci autonomie Révayovi a „republice Čechů, Slováků a Ukrajinců“. Bylo tak zřejmé, že autonomie byla využita k posílení proukrajinského proudu. Velké shromáždění v Chustu, kterého se účastnily „davy obyvatelstva“, vyslecho projev ministra Révaye vysílaný rozhlasem z Prahy. Ten promluvil o dějinném významu autonomie, výslovně vyzvedl i úlohu předsedy autonomní vlády a „otce ukrajinského národa“ A. Vološina při prosazení ústavního zákona o autonomii.¹²⁶ Ústavní zákon o autonomii Podkarpatské Rusi byl publikován pod číslem 328/1938 Sb. z. a n. Vstoupil v účinnost dokonce až 16. prosince 1938, kdy byl vyhlášen ve sbírce zákonů. Důvodem byl i fakt, že teprve dne 12. prosince byla vydána ústavním zákonem č. 328/1938 Sb. z. a n. předvídaná vládní vyhláška č. 329/1938 Sb. z. a n., „o úplném znění předpisů o autonomii Podkarpatské Rusi“. Ta jako přílohu obsahovala nově vypracované znění ústavního zákona č. 328/1938 Sb. z. a n., ve kterém byla totiž

¹²⁶ Podkarpatská Rus do lepší budoucnosti, *Lidové noviny* (21. 11. 1938).

vazba obou ústavních zákonů o autonomii Slovenska a Podkarpatské Rusi provedena v úplném znění i ohledně karpatoruských orgánů.

Alespoň částečným naplněním deklarované a nyní již i ústavně zakotvené autonomie bylo jmenování druhé Vološinovy autonomní vlády prezidentem republiky dne 1. prosince 1938. Kromě Vološina byl jejím členem původně jen J. Révay s tím, že dojde k jejímu dalšímu doplnění. Autonomní vláda Podkarpatské Rusi následně mohla využít i zmocnění daná ústavním zákonem č. 330/1938 Sb. z. a n. Nicméně nařizovací pravomoc uskutečňovala již v průběhu listopadu s odvoláním na jiné zmocňovací předpisy. Jedním z takových kroků bylo zrušení Centrální (Ústřední) ruské národní rady 15. listopadu 1938 a zákaz zakládání jakýchkoli nových politických organizací. Ostatně již 24. října byla i na Podkarpatské Rusi zastavena činnost KSČ a o čtyři dny později následovaly „s okamžitou platností“ další politické strany, jejichž majetek byl zajištěn a jejich místnosti zapečetěny bezpečnostními orgány.¹²⁷ Dne 20. listopadu byl dalším vládním nařízením zřízen zvláštní tábor pro politicky či jinak „nespolehlivé“ osoby v Rachově.¹²⁸ Nařízením z 25. listopadu byla ukrajinština prohlášena úředním jazykem na Podkarpatské Rusi. S účinností od 31. prosince 1938 nesla Podkarpatská Rus oficiální název Karpatská Ukrajina. Tato změna byla dána nařízením vlády Podkarpatské Rusi č. 36/1938 Úředního věstníku vlády Podkarpatské Rusi (posléze Karpatské Ukrajiny) vydaného 30. prosince 1938 na základě zmocňovacího ústavního zákona č. 330/1938 Sb. I nadále byl používán název Podkarpatská Rus, uváděný nejčastěji v závorce za novým označením. V článku 5 vyhláška č. 329/1938 Sb. z. a n. potvrdila, že do pěti měsíců od vyhlášení autonomie měly být provedeny volby do Sněmu Podkarpatské Rusi. Základem byl upravený řád volení do poslanecké sněmovny a o platnosti voleb rozhodoval volební soud. Příprava voleb byla provázena řadou nejasností, zmatků a účelových manipulací. To se týkalo i stanovení počtu poslanců autonomního sněmu. Ten byl vládou určen na 32, což nemělo oporu v předpisech, když na 20 000 voličů měl připadat jeden poslanec. Jak uvádí D. Hubený, problémem byl i fakt,

¹²⁷ Činnost politických stran na Podkarpatské Rusi zastavena, *Venkov* (29. 10. 1938).

¹²⁸ J. Rychlík – M. Rychlíková: *Podkarpatská Rus v dějinách Československa*, s. 78.

že „aktuální počet obyvatel nebyl znám“.¹²⁹ Závažnější ale byly změny politického systému, které volby přímo ovlivnily. Dne 16. ledna 1939 přistoupila karpátoukrajinská vláda k rozpuštění všech politických stran na Podkarpatské Rusi. 20. ledna naopak povolila vznik Ukrajinskému národnímu sjednocení vedenému A. Vološinem.¹³⁰ Ukrajinské národní sjednocení mělo mít i jednotný poslanecký a senátorský klub v ústředním parlamentu, který však již po polovině prosince 1938 nezasedal. Mezi rozpuštěnými stranami byla i Národní strana práce, za kterou byl v Národním shromáždění poslancem předkladatel návrhu ústavního zákona o autonomii J. Révay. To vyvolalo kritiku, kterou podpořil i fakt, že mandátový senát Nejvyššího správního soudu hrozil vyslovit ztrátu mandátů těm senátorům a poslancům, kteří byli členy rozpuštěných stran. Proto autonomní vláda následně 1. února 1939 rozhodla, že zákaz činnosti se nevztahuje na strany sdružené ve Straně národní jednoty a Národní straně práce.

Vnitropolitický vývoj na Podkarpatské Rusi ve spojení s rostoucím nátlakem ze strany Maďarska podporovaného Mussoliniho Itálií vedl Beranovu vládu k tomu, že 16. ledna 1939 navrhla prezidentu republiky E. Háchovi jmenovat členem autonomní vlády zemského velitele, generála Lva Prchalu a pověřit jej vedením resortu vnitra, financí a dopravy. To vyvolalo protesty předsedy vlády Vološina a nakonec byl Prchala pověřen jen vedením resortu dopravy. Prchala posílil svůj vliv i v poslední reorganizaci vlády 6. března 1939, když byl zproštěn úřadu ministra J. Révay. Vološin jako předseda vlády řídil resorty školství a spravedlnosti a nově jmenovaný ministr Š. Kločurak byl pověřen řízením ministerstev průmyslu, obchodu a živností, sociální a zdravotní správy, veřejných prací a zemědělství.¹³¹ Neuspěl ani pokus stabilizovat situaci volbami do karpátoukrajinského sněmu, které se konaly 12. února 1939. O regulérnosti voleb panovaly pochybnosti a byly na ně předloženy i tři stížnosti volebnímu soudu. Podle D. Hubeného se nicméně „vládci Karpatské Ukrajiny... na rozdíl od

¹²⁹ D. Hubený: Podkarpatoruské volby do sněmu a přezkum u Volebního soudu v roce 1939, *Historie – otázky – problémy* 6, č. 1 (2014), s. 181–190.

¹³⁰ Tamtéž.

¹³¹ Rejstřík Poslanecké sněmovny Národního shromáždění republiky Československé 1935 až 1938, vláda.

hlídkovské reprezentace přeci jen pokusili více zamaskovat celou volební frašku“. K tomuto postupu vedl i fakt, že jednu z mála stížností na průběh voleb do Sněmu Slovenskej krajiny podal rusínský poslanec I. Pješčak, „protože na Slovensku nebylo umožněno, aby kandidovali rusínští představitelé“.¹³² Ve volbách získalo Ukrajinské národní sjednocení 93 % hlasů a z 32 poslanců bylo 29 Ukrajinců, 1 Čech, 1 Němec a 1 Rumun.¹³³ Původně plánovala autonomní vláda spolu s prezidentem E. Háchou svolat „zahajovací schůzi prvního sněmu Podkarpatské Rusi“ na 2. března 1939. Nakonec se v Chustu, v budově místního gymnázia, sněm skutečně sešel 15. března 1939, tedy v den, kdy Česko-Slovensko fakticky zaniklo a území Podkarpatské Rusi začaly obsazovat maďarské jednotky. Ještě předtím sněm přijal zákon, kterým Karpatskou Ukrajinu prohlásil za nezávislý stát v čele s prezidentem a voleným sněmem. Prezidentem se měl stát A. Vološin, J. Révay premiérem a A. O. Štefan předsedou sněmu.

Oba ústavní zákony o autonomii položily základ státoprávní asymetrii. Spočívala v tom, že neexistovaly české národní orgány a byly nahrazovány orgány československými, které v záležitostech výlučně českých jednaly bez zástupců slovenských a karpátoukrajinských. Při této příležitosti došlo také k oficiální změně názvu státu, který se začal nazývat Česko-Slovenskou republikou. Vznikl tak státní útvar, v němž Národní shromáždění mělo celostátní působnost jen pro ústavní zákony (avšak se zákazem majorizace Slovenska), zahraniční vztahy, národní obranu, státní občanství, státní rozpočet, státní dluh a měnu, a zákonodárnou moc ve všech ostatních záležitostech vykonávaly zemské sněmy. To zásadním způsobem měnilo dosavadní ústavní listinu vlastně ve všech jejích částech. Jak uvádí ve své podnětné diplomové práci o ústavních otázkách za druhé republiky D. Kolumber, takto pozměněná ústavní listina nebyla nikdy oficiálně publikována, avšak na konci roku 1938 se o to pokusil „vlastním nákladem“ vrchní rada ministerstva vnitra Josef Hoffmann, který, jak ještě uvidíme, působil i v úřednické odborné komisi připravující novou pomnichovskou

¹³² D. Hubený: Podkarpatoruské volby do sněmu a přezkum u Volebního soudu v roce 1939, s. 183.

¹³³ Tamtéž.

ústavu.¹³⁴ Kromě toho také vyšla ve Státním nakladatelství na počátku roku 1939 ústavní listina znovu a ústavní zákony byly k ústavě přiloženy jako její „doplňky“.

Mimořádná nařizovací moc vlády,
činnost Stálého výboru podle § 54 ústavní listiny
a ústavní zmocňovací zákon č. 330/1938 Sb. z. a n.

Zvláštním charakteristickým rysem počátečního období druhé republiky byl fakt, že Národní shromáždění v době mnichovské krize i po jejím skončení ještě nějaký čas nezasedalo a některé jeho pravomoci vykonával Stálý výbor podle § 54 ústavní listiny. Ten byl zvolen v poslanecké sněmovně dne 17. a v senátě dne 13. prosince 1937.¹³⁵ Jeho předsedou byl předseda poslanecké sněmovny a představitel agrární strany J. Malypetr. Tento Stálý výbor konal v období od skončení sedmého zasedání čtvrtého volebního období Národního shromáždění, které nastalo prohlášením prezidenta republiky ze dne 15. září 1938, až do zahájení osmého zasedání čtvrtého volebního období Národního shromáždění, které bylo svoláno zvláštním rozhodnutím (dobově „dekretem“) vlády ze dne 15. listopadu 1938 na 17. listopad, celkem 15 schůzí. Již na druhé schůzi Stálého výboru, která se konala dne 19. září 1938, bylo předloženo vládní nařízení ze dne 17. září 1938, č. 177/1938 Sb. z. a n., kterým se činí mimořádná opatření pro obvod celého státu (zpravodajem Stálého výboru k němu byl určen R. Beran), předložená vládou podle § 15 zákona č. 300/1920 Sb. z. a n. Stálý výbor vládní nařízení po Hodžově odůvodnění schválil. Na jeho základě pak vláda přijímala celou řadu nařízení i po přijetí mnichovské dohody. Zasahovala tak i do ústavních otázek. Stalo se tak zejména nařízením vlády č. 286/1938 Sb. z. a n., kterým se mění zákon o stálých seznamech voličských, či tím, kterým prosadila změnu v organizaci ministerstev

¹³⁴ J. Hoffmann: *Ústava republiky Česko-Slovenské a jejích autonomních součástí*, Praha 1938; D. Kolumber: *Druhá Československá republika*, diplomová práce, PF MU, Brno 2012, s. 22.

¹³⁵ Rejstřík Poslanecké sněmovny Národního shromáždění republiky Československé 1935–1938, výbory.

dne 4. listopadu 1938. Připomeňme, že na základě zákona č. 300/1920 Sb. z. a n. mohla vláda na dobu nejdéle tří měsíců přijmout mimořádná opatření dočasně omezující či rušící svobody zaručené ústavní listinou, a to v § 107 (svoboda osobní), § 112 (svoboda domovní), § 113 (svoboda tisku, právo shromažďovací a spolčovací) a § 116 (ochrana listovního tajemství). K takovým opatřením byl využit též § 13 ústavního zákona č. 293/1920 Sb. z. a n., o ochraně svobody osobní, domovní a tajemství listovního.

Podle zprávy J. Malypetra pro poslaneckou sněmovnu se přitom ustálila praxe, že vláda Stálému výboru návrhy vládních nařízení (nejčastěji přijímaných podle § 138 zákona č. 131/1936 Sb. z. a n., o obraně státu) předkládala „k prostudování“ a v řadě případů vyhověla Stálým výborem navrhovaným úpravám. Předseda vlády J. Syrový využití nařizovací moci vlády v projevu v poslanecké sněmovně 17. listopadu 1938 obsáhle odůvodnil tím, že vláda se musela věnovat „tíživým úkolům, jež nesnesly odkladu... a bylo jich nad lidské síly“. Syrového vláda musela nejen jednat o nových pomnichovských hranicích a o řešení problémů s uprchlíky, ale také řešit ekonomické, dopravní, měnové a zásobovací otázky, „aby nebyla otřesena důvěra v právní řád a aby se širokých vrstev nezmocnila bezradnost a beznaděje“. Vláda podle Syrového „pracovala bez hluku a bez zevní okázalosti“. To, že se podařilo po Mnichovu „provést tyto trpké a těžké úkoly bez rozvratu a bez narušení klidu a pořádku“, bylo podle něj možné díky „mužnosti, pevnosti a rozumné rovnováze našeho lidu, který při krutých ranách osudu, jež na nás dolehly, projevil příkladnou ukázněnost, která je nejcennějším příslibem pro budoucnost naší země“.¹³⁶

Ústavněprávně zajímavá byla zejména sedmá schůze Stálého výboru, která se konala dne 10. října 1938. Na schůzi se dostavil předseda vlády J. Syrový a ministr zahraničí F. Chvalkovský. Stálému výboru byla oficiálně sdělena demise první Syrového vlády a oznámeno jmenování vlády nové, jejíž staronový předseda, J. Syrový, představil Stálému výboru vládní program. Poté měl projev o zahraniční situaci F. Chvalkovský a podle zprávy předsedy Stálého výboru Malypetra „projev tento byl prohlášen za důvěrný“. Následně však již Stálý výbor nepři-

¹³⁶ Stenoprotokoly ze 151. schůze Poslanecké sněmovny, čtvrtek 17. listopadu 1938, část druhá.

pustil návrh komunistických členů K. Gottwalda a B. Šmerala, aby se předseda vlády nebo jeho zástupce „dostavil do (další) schůze výboru a podal zprávu o vnitřní a mezinárodní situaci Československa“. Stálý výbor projednal několik vládních návrhů na vydání opatření Stálého výboru, z nichž některé zasahovaly nejen do právního řádu, ale i do ústavy. Příkladem významnějšího pomnichovského opatření Stálého výboru s ústavním přesahem je to, které upravilo „některé poměry organisace soudů a některé lhůty č. 226/1938 Sb. z. a n“.

Nejdůležitější opatření Stálého výboru, které je možno považovat za zásah do ústavní listiny, se týkalo složení parlamentu. Mnichovská dohoda a odtržení velké části státního území se totiž promítly i do úvah Surového vlády o podobě Národního shromáždění, respektive o vyslovení ztráty mandátů některých poslanců. Její reakce spočívala ve vyvození závěrů nejen z faktu ztráty území, ale i z národnosti zákonodárců, když právě pro odtržení území zvolily velmoci v Mnichově národnostní kritéria. A jako formu zvolila vláda opatření Stálého výboru. Již F. Weyr právě v tomto kroku spatřuje významný diskontinuitní prvek s dosavadní ústavou a upozorňuje, že pouhým opatřením Stálého výboru nebylo možné tuto otázku vůbec řešit. Přiznává mu však prvek „politické nezbytnosti“.¹³⁷ Návrh opatření předložila vláda Stálému výboru dne 25. října 1938, když dospěla k závěru, že „po faktických, po příp. právních změnách, k nimž došlo nebo dojde v souvislosti s částečným obsazením území československého státu cizí mocí, není přesvědčivých důvodů pro to, aby členové Národního shromáždění národností jiné nežli české, slovenské a ruské (maloruské) usazení v okupovaném území, setrvali nadále v těchto svých funkcích, zvláště když mnozí z nich cítí se již dávno občany sousedních států a zastávají v nich dokonce veřejné funkce. Je proto třeba naléhavé úpravy, podle níž pozbyli by mandátu dotčení členové Národního shromáždění ex lege.“¹³⁸ Zpravodajem pro schůzi Stálého výboru byl senátor A. Klouda¹³⁹ a k posouzení vládního návrhu byl zřízen podvýbor, do něhož byli vysláni zástupci všech stran. Opatření Stálého výboru č. 253/1938 Sb. z. a n. upravovalo ztrátu mandátů poslanců a senátorů Národního shromáždění.

¹³⁷ F. Weyr: *Československé právo ústavní*, s. 348.

¹³⁸ Z důvodové zprávy citováno dle D. Kolumber: *Druhá Československá republika*, s. 40.

¹³⁹ Stenoprotokoly ze 121. schůze Senátu, pátek 18. listopadu 1938.

dění, a to pokud deklarovali příslušnost k jiné než české, slovenské či ruské (maloruské) národnosti a měli bydliště na území republiky, jež bylo obsazeno cizí mocí, anebo se z pomnichovského Československa rozhodli odejít. To Klouda (a poté i vládní tisk) odůvodnil tak, že mnozí z nich se již „cítí občany cizích států“ a vykonávají v nich například i veřejné funkce, a proto neviděl „přesvědčivých důvodů“, aby zůstali členy čs. parlamentu.¹⁴⁰ Mandát mohli ztratit i ostatní členové Národního shromáždění, kteří deklarovali příslušnost k jiné než české, slovenské či ruské (maloruské) národnosti, pokud ve lhůtě osmi dnů od vyhlášení, tj. do pondělí 7. listopadu 1938, znovu nepodepsali bez výhrad slib podle ústavní listiny. Svůj mandát podle opatření Stálého výboru ztratilo 66 poslanců a 31 senátorů a k 10. listopadu 1938, po odtržení území ve prospěch Maďarska, následovali 3 poslanci a 2 senátoři maďarské národnosti.¹⁴¹ Současně bylo určeno, že na uprázdněná místa nenastoupí náhradníci. V důsledku opatření došlo ke snížení počtu členů jednotlivých komor, což mělo vliv i na ústavou stanovená kvóra. Ministerstvo vnitra zaslalo vyhlášku o zániku mandátů ze dne 11. listopadu 1938 oběma komorám, které toto opatření vzaly na svých prvních listopadových schůzích na vědomí. Poslanec SdP E. Kundt oznámil přípisem ze dne 7. listopadu 1938, že klub poslanců a senátorů Sudetendeutsche und Karpathendeutsche Partei se rozešel a že zbývající členové, kteří složili slib podle opatření č. 253/1938 Sb. z. a n., utvořili společný parlamentární klub německých národně socialistických poslanců a senátorů, jehož předsedou se stal Kundt. Klub tvořili poslanci Karmasin, Králíček, Lokscha a Mayr-Harting.

Opatření Stálého výboru se dotklo i samotného jeho složení. Na schůzi poslanecké sněmovny dne 19. listopadu 1938 byl podán návrh poslanců všech stran, R. Berana, K. Sidora, A. Hampla, J. Dolanského, J. Pekárka, F. Karmasina, J. Esterházyho, A. Zápotockého a F. Ježka, v němž podepsaní vzhledem k tomu, že v důsledku opatření Stálého výboru č. 253/1938 Sb. z. a n. zanikla řada mandátů členů a náhradníků Stálého výboru, a vzhledem k tomu, že se změnila stranická příslušnost

¹⁴⁰ Schůze Stálého výboru, *Venkov* (28. 10. 1938), a Zánik mandátů některých členů parlamentu, *Venkov* (30. 10. 1938).

¹⁴¹ Úřední list Republiky Československé, č. 26 (12. 11. 1938), *Digitální studovna Ministerstva obrany ČR* (online), <https://digitalnistudovna.army.cz/>.

řady poslanců a senátorů, navrhli provedení doplňovací volby do Stálého výboru, a to s tím, že ustanovení § 54 odst. 3 ústavní listiny se mělo použít obdobně.¹⁴² Na uvolněná místa poslanci zvolili 19. listopadu 1938 poslance F. Ježka, E. Kundta a K. Sidora a zároveň zvolili i jejich tři náhradníky – Špačka, Esterházyho a Vanča. Kromě toho bylo potřeba nahradit poslance J. Tisa, který se stal ministrem, a tak byl na jeho místo zvolen poslanec M. Sokol. Nové členy a náhradníky zvolil 22. listopadu v doplňovacích volbách i senát.¹⁴³ Doplňovací volby však neměly být provedeny jen v důsledku opatření Stálého výboru č. 253/1938 Sb., ale i v důsledku úmrtí některých členů a náhradníků Stálého výboru. Na uvolněný členský mandát senátora L. Franka byl navržen K. Mederly (a jako jeho náhradník G. Fritz), za zemřelého senátora R. Pánka K. Marušák a na mandát zemřelého senátora J. Reyzla J. Sláma.

Z hlediska ústavy je důležité, že nejen toto opatření Stálého výboru, ale i všechna ostatní opatření „s prozatímní platností zákona“ byla podle článku 54 odst. 14 a 15 předložena předsedou Stálého výboru J. Malypetrem oběma komorám Národního shromáždění. Po jejich schválení – v poslanecké sněmovně 19. listopadu a v senátu o den dříve, 18. listopadu, byla opatření vyhlášena vyhláškou předsedy vlády R. Berana dne 6. prosince 1938 pod číslem 320/1938 Sb. z. a n. Vláda, jak jsme již konstatovali výše, pokračovala v přijímání nařízení na základě prvorepublikových zmocňovacích zákonů. Také ta byla předkládána Stálému výboru ke schválení. V této souvislosti zaujme, že opatřením Stálého výboru č. 276/1938 Sb. z. a n. ze dne 15. listopadu 1938 se změnila a doplnila některá ustanovení zákona o obraně státu. Na toto opatření měl totiž již navázat zmocňovací ústavní zákon, tj. ústavní zákon o změně ústavy republiky Československé a o mimořádné moci nařizovací (tisk č. 1431), který J. Syrový a ministr vnitra J. Černý předložili poslanecké sněmovně 16. listopadu 1938.¹⁴⁴ Podle důvodové zprávy k návrhu ústavního zákona si pomnichovský vývoj vyžadoval „přebudování československého právního řádu v míře netušené, počí-

¹⁴² Stenoprotokoly ze 155. schůze Poslanecké sněmovny, sobota 19. listopadu 1938, část čtvrtá.

¹⁴³ Stenoprotokoly ze 124. schůze Senátu, úterý 22. listopadu 1938.

¹⁴⁴ Zasedání Poslanecké sněmovny Národního shromáždění československého r. 1938, tisk 1431.

najíc samou ústavou“ a konče právními normami, upravujícími „otázky nejspeciálnější“. ¹⁴⁵ Předseda vlády Syrový při zahájení prvního jednání poslanecké sněmovny po Mnichovu 17. listopadu 1938 prohlásil, že jeho vláda si od počátku uvědomovala, „že byla povolána k moci v poměrech, jichž ústava nepředvíдалa“. Odstoupením prezidenta republiky „přešla ústavní práva presidenta a jeho povinnosti na vládu dříve, než se dalo určití nové složení Národního shromáždění, takže nebylo možno dodržeti ani lhůtu pro zahájení podzimního zasedání obou sněmoven, ani lhůtu pro volbu nového presidenta“. Věcně se však vláda, podle prohlášení svého ministerského předsedy, „v ničem od pravidel ústavy a právního řádu neuchýlila“. ¹⁴⁶

Kromě autonomie Slovenska a Podkarpatské Rusi, kterou byla podle vlády „narýsována již zhruba ústavní struktura našeho státu“, se však očekávalo, že bude zapotřebí „přizpůsobiti samu ústavní listinu... změněným poměrům“. Ostatně zahájení prací na takovéto změněné ústavě vláda ohlásila v tisku již 21. října 1938 s tím, že při předsednictvu ministerské rady (PMR) vznikla zvláštní komise odborníků. Nad ní pak měla bdít i zvláštní komise politická. ¹⁴⁷ Téměř okamžitě začaly na PMR docházet návrhy od jednotlivých resortů, institucí, spolků i občanů. Zajímavostí je, že již 22. října 1938 předložil za odbornou komisi Národního sjednocení náměty k novelizaci ústavy ministr F. Ježek. ¹⁴⁸ Tento elaborát je zajímavý nejen předvídanou změnou státoprávního uspořádání se samostatným slovenským a karpatoruským zemským sněmem a zemskou vládou, ale i složením ústředního parlamentu jen ze zástupců Čechů, Slováků a Karpatorusů, zavedením většinového volebního systému, zrušením vázaných kandidátních listin, změnou senátu na prezidentem jmenovanou druhou komoru respektující stavovské uspořádání společnosti a vytvořením ústřední finanční a úsporné komise zmocněné ke kontrole finančního zákonodárství.

¹⁴⁵ Tamtéž.

¹⁴⁶ Stenoprotokoly ze 151. schůze Poslanecké sněmovny, čtvrtek 17. listopadu 1938, část třetí.

¹⁴⁷ Nová ústava, *Venkov* (21. 10. 1938).

¹⁴⁸ K tomu viz též K. Schelle a kol.: *Ústava a ústavní systém meziválečného Československa*, Praha 2020, dok. č. 62, s. 775–777.

Odbornou úřednickou komisi vytvořili zástupci PMR (vedení F. Brixiem), Kanceláře prezidenta republiky (reprezentoval ji J. Schieszl) a ministerstev vnitra, spravedlnosti a financí. Jejím hlavním ústavním odborníkem se stal zástupce ministerstva vnitra J. Hoffmann, neboť to bylo ministerstvo vnitra, které po konzultacích ministra vnitra s „politickými ministry“ v této věci připravilo výchozí elaborát shrnující právě projednávané změny s ústavní relevancí,¹⁴⁹ tj. promítnutí diskusí o novém státoprávním postavení Slovenska zejména do části ústavní listiny o moci zákonodárné (se slovenským a karpatoruským sněmem a užším Národním shromážděním pro „země české koruny!“) a v části pojednávající o moci vládní a výkonné s přidáním nové části ústavy o moci nařizovací. U prezidenta republiky se navrhovala volba jen poslaneckou sněmovnou, zvýšení věku pro volitelnost do funkce prezidenta na 40 let, úprava procedury volby a ustanovení jeho „náměstka“ a zejména přidání pravomoci vydávat k návrhu vlády dekrety v uvažované nové úpravě zmocňovacích předpisů. Prezident republiky měl mít také kromě sídla v Praze určena i oficiální sídla hlavy státu na Slovensku a Podkarpatské Rusi. Navrhované změny se dotýkaly i volebního práva, přetvoření senátu na jmenovaný orgán odrážející stavovské uspořádání společnosti, s tím, že senát by jmenoval na návrh vlády prezident republiky.¹⁵⁰ Již z vylíčení osudu původního vládního návrhu o zmocňovacím zákonodárství však bylo zřejmé, že prvotní optimismus o možném rychlém přijetí výrazných změn v ústavě 1920 narazil na odpor ze strany slovenských politiků, jejichž představy o řešení klíčových státoprávních a dalších ústavních otázek se s českými plně neshodovaly.

Ucelený návrh nové ústavy nicméně podal „ze své soukromé píle“ komisi a zároveň i předsedovi vlády a několika ministrům A. Nermuth z ministerstva unifikací. Ta jej však nehodlala až na výjimky využít, stejně jako nebyl vzat v úvahu návrh prof. Z. Pešky z 12. prosince 1938, který vycházel z teze, že ze stávající „vžité“ ústavy by mělo být zachováno maximum ustanovení, která nebyla pozměněna pomnichovskými politickými státoprávními změnami, tj. „vše, co je života schopno“. Zajímavostí tohoto návrhu bylo vyřešení nového státoprávního uspořádání vytvořením zemských sněmů pro každou zemi, tj. nejen pro Slo-

¹⁴⁹ NA, Praha, f. PMR, kart. 1755.

¹⁵⁰ K. Schelle a kol.: *Ústava a ústavní systém meziválečného Československa*, s. 416–417.

vensko a Podkarpatskou Rus. Peška naopak nepodpořil v té době již připravený zmocňovací ústavní zákon.¹⁵¹ Kromě návrhů nové ústavní úpravy se zároveň objevily nejružnější související návrhy na změnu názvu státu, popřípadě i státních symbolů. Některé z nich byly poměrně nekonvenční, moravský biskup R. Stejskal se tak například v dopise PMR z 24. října 1938 přikláněl k názvu Spojené státy slovanské.¹⁵²

Úvodních schůzí odborné komise se účastnil i předseda Ústavního soudu J. Krejčí, neboť elaborát ministerstva vnitra navrhoval změny i v jeho složení a kompetencích. Svoji práci na přípravě nové ústavy začala komise diskusí o elaborátu ministerstva vnitra již 25. října a od počátku listopadu poté následovaly porady o podobě ústavních zmocňovacích předpisů.¹⁵³ Komise výše zmíněný návrh zákona o změně ústavní listiny republiky Československé a o mimořádné moci nařizovací projednala 10., 11. a 14. listopadu 1938 a konstatovala, že právě tato otázka se stane východiskem i pro novou ústavu. Článek 1 zmíněného ústavního zákona ostatně v původně navrhovaném znění zmocňoval prezidenta republiky, aby k návrhu vlády mohl vydat nové znění těch částí ústavní listiny a jiných „zákonů ústavních“, „jichž změnu vyžadují nové poměry“. Návrh sám byl komisí „zařazen“ ke spisu nazvanému „příprava nové ústavy“. Mezi další otázky, které pro přípravu nové ústavy hodlala projednávat, bylo kromě nového státoprávního uspořádání zařazeno i nové pojetí jazykového práva, menšinových práv a finančních a ekonomických otázek. Její práce vedla ke zpracování vlastního elaborátu, který se v řadě ohledů od původních představ ministerstva vnitra odchýlil a vyšel také z již uskutečněných ústavních změn druhé republiky. Zajímavé na tomto elaborátu je, že se v jedné z alternativ snažil odstranit asymetrický model daný autonomním statutem Slovenska a Podkarpatské Rusi a za autonomní jednotku považoval i „oblast českomoravskou“ reprezentovanou v zákonodárné oblasti „českomoravským sněmem“.¹⁵⁴

Navic „změněné poměry ústavní, politické, národnostní i hospodářské“ bylo také podle Syrového vlády a nově se konstituující politické

¹⁵¹ Tamtéž, dok. č. 65, s. 780 an.

¹⁵² NA, Praha, f. PMR, kart. 1755.

¹⁵³ Tamtéž.

¹⁵⁴ Tamtéž.

reprezentace druhé republiky potřeba promítnout nejen do výše zmíněných ústavních úvah, ale do celého právního řádu a „přihlédnouti všude ke změnám, jež přináší zmenšený rozsah státu“. Tuto „obrovskou práci legislativní“ nebylo pak podle vládního návrhu zmocňovacího ústavního zákona možno „zvládnouti normálními prostředky zvláště v dnešní době, vyznačující se tak překotnými změnami v politické a hospodářské organisaci Evropy“.¹⁵⁵ Vláda proto pokládala za svou „povinnost navrhnouti Národnímu shromáždění prostředky k řešení těchto úkolů, jež spatřuje jedině v dočasném zmocnění nositelů moci vládní a výkonné k nutným opatřením legislativním“. Zmocnění bylo podle Syrového nezbytné z řady „vážných důvodů“. Rychlý spád událostí vyžadoval, „aby ústřední vláda, a tím i obě vlády krajinské, slovenská a podkarpatská, byly vybaveny dostatečnou pravomocí k rychlému rozhodování o všech potřebách státu“. Zmocnění byla nezbytná jak z důvodů stability, „tak i proto, aby budoucí vláda mohla rychle a závazně jednati s cizími státy a aby ujednání ta mohla uváděti bezodkladně v život, a konečně proto, aby mohla učiniti i všechna opatření k přebudování státu, jichž by poměry nezbytně vyžadovaly“.¹⁵⁶ Na rozdíl od předchozího vývoje vláda nevyklučovala, že by se takováto mimořádná legislativa mohla dotknout i „ústavních poměrů“. Zde však navrhovala garanci „rozvážného postupu v ingerenci presidenta republiky jako nejvyššího činitele ústavního a v požadavku jednomyslnosti celé vlády“.¹⁵⁷ Prezident totiž musel vyslovit s vládními nařízeními, která měla být vydávána podle navrhovaného ústavního zákona, souhlas.

Reakcí na prvorepublikové diskuse o zmocňovacím zákonodárství byl navrhovaný článek 3 odst. 1, který zmocňovacím klauzulím zákona o obraně státu dodával „moc ústavních předpisů“ a stavěl „tak na pevnou právní bási vládní nařízení podle nich vydaná“. Ustanovení článku 3 odst. 2 dosavadním vládním nařízením, vydaným podle zmocňovacích zákonů, dodalo ratihabící „nesporného právního podkladu“.

¹⁵⁵ Zasedání Poslanecké sněmovny Národního shromáždění československého r. 1938, tisk 1431.

¹⁵⁶ Stenoprotokoly ze 151. schůze Poslanecké sněmovny, čtvrtek 17. listopadu 1938, část třetí.

¹⁵⁷ Zasedání Poslanecké sněmovny Národního shromáždění československého r. 1938, tisk 1431.

Návrh předložila vláda na druhé ze tří schůzí konaných 18. listopadu 1938. Ústavně-právnímu výboru byla k podání zprávy o tomto vládním návrhu stanovena lhůta jediného dne.¹⁵⁸ Sněmovna přitom odmítla návrh komunistického poslance A. Zápotockého, aby důvody pro podání návrhu nejprve osvětlil sněmovně předseda vlády J. Syrový. K přijetí tohoto znění ústavního zákona však nakonec nedošlo, i když vláda původně plánovala, že jej stihne „projednat“ (bez možnosti rozpravy) v poslanecké sněmovně a v senátu během jediného dne, 18. listopadu 1938.¹⁵⁹ Návrh totiž vyvolal jak kritiku u českých politiků (od komunistů po Národní sjednocení) a ústavních odborníků, tak i odpor ze strany slovenských politiků, podle nichž jeho znění nerespektovalo, respektive dostatečně nevyjadřovalo, dohodnutou podobu autonomie. Nebyla také ještě dokončena jednání o podobě nové vlády ani nebylo dosaženo shody na osobě budoucího prezidenta republiky a právě posledně uvedený bod nakonec rozhodl pro odložení návrhu i u většiny poslaneckých klubů českých politických stran. To ostatně potvrdilo i na 18. listopad svolané jednání stranických špiček koaličně-opoziční „Čtrnáctky“, kde k vládě „loajální“ opozici zastupoval za vznikající Národní stranu práce A. Hampl.¹⁶⁰ Zajímavý kritický názor, který trefně vystihl pravou podstatu problému, publikoval dne 20. listopadu v Lidových novinách Jaroslav Stránský pod názvem Výmluvné mlčení. Podle Stránského totiž nešlo ani o to, kdy a jaké vládě a prezidentovi parlament rozsáhlé pravomoci v zákonodárné oblasti „odevzdá“, ale o to, že se jak parlament sám, tak i veřejné mínění již dávno smířilo s tím, že vláda využívá právě tento nástroj k významným změnám právního řádu a že „tím není uraženo, ani lidové zastupitelstvo samo“. „Mlčení“ se tak podle Stránského neukládalo parlamentu „shůry“ nebo „zvnějšku“, neboť si jej „uložil dávno sám“. Stránský tak vládní návrh zmocňovacího zákona pokládal za výsledek již od počátku 30. let trvající krize parlamentarismu a upozornil i na fakt, že tato „krize“ postihla zákonodárnou moc dříve, než zasáhla ostatní moci ve státě. Ostatně i činnost Stálého výboru podle něj byla spíše „rychlou expedicí vlád-

¹⁵⁸ Stenoprotokoly ze 153. schůze Poslanecké sněmovny, pátek 18. listopadu 1938.

¹⁵⁹ Viz též Zmocnění vládě odloženo, úvodník, *Lidové noviny* (19. 11. 1938).

¹⁶⁰ Ústavní a zmocňovací zákon, *Lidové noviny* (19. 11. 1938).

ních opatření než podnětným projevem parlamentarismu“.¹⁶¹ Stránský ze svého postoje vyvodil i osobní odpovědnost, když se dne 6. prosince 1938 vzdal poslaneckého mandátu.

Bylo tak zřejmé, že tato otázka bude řešena až po volbě prezidenta a ustavení nové vlády. Formálně vláda reagovala na tuto skutečnost až 12. prosince 1938, kdy původní návrh zmocňovacího zákona vzala zpět a předložila návrh přepracovaný.¹⁶² Mezitím došlo k požadované ratihabici mimořádné legislativy prvních týdnů existence druhé republiky. Ta byla bez větších diskusí schválena poslaneckou sněmovnou a senátem na jejich listopadových schůzích.¹⁶³ Stalo se tak v souladu s § 54 ústavní listiny, odst. 14 a 15, podle nichž předseda Stálého výboru J. Malypetr podal poslanecké sněmovně ústní zprávu o činnosti Stálého výboru a všechna opatření sněmovna a senát v požadované lhůtě 2 měsíců od jejich vydání schválily, a to senát 18. a poslanecká sněmovna 19. listopadu 1938.

Výše zmíněné peripetie s prosazením další významné ústavní změny – zmocňovacího ústavního zákona – byly vyřešeny až po ustavení nové vlády R. Berana. Ta hned po svém jmenování prezidentem E. Háchou přišla s vládním návrhem upraveného textu zmocňovacího ústavního zákona (tisk č. 1437).¹⁶⁴ Předseda sněmovny jej přikázal ústavně-právnímu výboru a k jeho návrhu byla jmenovanému výboru uložena k podání zprávy lhůta do 14. prosince 1938 do 12 hodin.¹⁶⁵ Upravený vládní návrh ústavního zákona o „změně ústavy a mimořádné moci nařizovací“ byl představen sněmovně 14. prosince.¹⁶⁶ Zpravodajem se za ústavně-právní výbor stal poslanec M. Sokol, což bylo dáno i nově rozpracovanou vazbou ústavního zmocňovacího zákona na ústavní zákony o autonomii Slovenska a Podkarpatské Rusi. Právě otázky autonomie byly ústavním výborem akcentované a vedly i ke

¹⁶¹ Výmluvné mlčení, *Lidové noviny* (20. 11. 1938).

¹⁶² Zasedání Poslanecké sněmovny Národního shromáždění československého r. 1938, tisk 1437.

¹⁶³ Tamtéž a stenoprotokoly ze 155. schůze Poslanecké sněmovny, sobota 19. listopadu 1938, část čtvrtá.

¹⁶⁴ Zasedání Poslanecké sněmovny Národního shromáždění československého r. 1938, tisk 1437.

¹⁶⁵ Stenoprotokoly ze 156. schůze Poslanecké sněmovny, úterý 13. prosince 1938, část třetí.

¹⁶⁶ Stenoprotokoly ze 157. schůze Poslanecké sněmovny, středa 14. prosince 1938, část první.

změně a doplnění formulací předchozího vládního návrhu, který původně neobsahoval vazbu na autonomní orgány. V tomto směru se změnila i důvodová zpráva a celý zákon byl symbolicky předložen a poté přijat a publikován ve slovenštině. Na návrh ústavního výboru byl pro zmocňovací ústavní zákon zvolen název zákon o zmocnění ke změnám ústavní listiny a ústavních zákonů republiky Česko-Slovenské a o mimořádné moci nařizovací.

Podle ústavně-právního výboru sněmovny vláda nepřicházela před sněmovnu se žádostí o zmocnění poprvé, ale mezi dosavadními zmocňovacími zákony a předkládaným návrhem byly podstatné rozdíly. První spočíval v navrhované formě, neboť zmocnění mělo být tentokrát uděleno formou ústavního zákona. Důvodem byly i pochyby o možné neústavnosti dosavadních zmocnění, o čemž svědčí i opětovné zařazení článku 3 do návrhu. Druhý důvod byl změněný historický kontext, když vláda po Mnichovu požádala o zmocnění s ohledem na „mimořádné poměry domácí i zahraniční a zájmy státu“. K tomu bylo podle M. Sokola „potřebné, aby vláda bola vyzbrojená takými prostriedkami, ktoré by jej v dobe prekotného vývoja umožnily reagovať rýchle a účinne na všetky podnety denného života“. ¹⁶⁷ Rozsáhlé zmocnění pro prezidenta republiky bylo odůvodněno ústavním výborem i volbou E. Háchy, která byla uskutečněna „manifestační většinou“ a podpořena vládou s plnou důvěrou parlamentu. Vládní návrh tvořily 4 články. Podle čl. 1 se prezident republiky zmocňoval, aby na základě jednomyslného návrhu vlády vydal dekretem s mocí ústavního zákona nový text těch ustanovení ústavní listiny a dalších ústavních zákonů, „jejichž změny by vyžadovaly nové poměry“. Tento článek tak nahradil původně uvažovaný samostatný ústavní zákon, kterým by se prezident republiky k návrhu vlády zmocnil, aby vyhlásil změny ústavní listiny (včetně uvozovacího zákona k ní) a dalších ústavních zákonů, ke kterým došlo v důsledku změny státního území a změny ve státoprávním uspořádání státu. ¹⁶⁸

Toto zmocnění prezidenta republiky se totiž v nové verzi zmocňovacího zákona vztahovalo na ústavní zákon o autonomii Slovenskej krajiny jen v tom případě, že k tomu dal souhlas slovenský sněm. Zmocnění

¹⁶⁷ Tamtéž.

¹⁶⁸ NA, Praha, f. PMR, kart. 1758.

podle čl. 1 nabývalo účinnosti dnem ustavení Sněmu Slovenskej krajiny a trvalo 2 roky. Časové omezení na dva roky zároveň znamenalo nejzazší termín pro vypracování nové ústavy. Tu by ale podle názoru slovenských politiků, které Sokol reprezentoval, neměl vydat prezident ústavním dekretem, ale měla být předmětem dohody reprezentací všech částí česko-slovenského státu, neboť ústavní zákony o autonomii předpokládaly i existenci slovenské a podkarpatoruské ústavy. I zde tedy vláda nakonec nepřistoupila k předložení připraveného ústavního zákona, který měl postup pro přípravu nové ústavy upravit ve zvláštním předpise.¹⁶⁹

Podle čl. 2 se vláda zmocňovala, aby opět po dobu dvou let od počátku účinnosti zákona „robila nariadením všetky potrebné opatrenia, a to aj v tom prípade, keby k nim bol potrebný zákon“ s výjimkou právě změny ústavní listiny. K vládním nařízením, jež byla vydávána ve věcech, které podle § 4 ústavního zákona o autonomii Slovenskej krajiny patřily do kompetence Národního shromáždění, byl zapotřebí souhlas většiny členů slovenské autonomní vlády. Ke všem nařízením vlády se vyžadoval také souhlas prezidenta republiky, jenž nařízení kontrasignoval. Zákon také zmocňoval ve věcech, které patřily do zákonodárné kompetence slovenského sněmu, slovenskou autonomní vládu, což platilo obdobně i pro Podkarpatskou Rus. Účelem článku 3 bylo vyloučit „jednou provždy“ pochybnosti o ústavnosti zmocňovacího zákonodárství a také zabránit eventuálnímu přezkumu vládních nařízení před soudy. Vláda nicméně upustila od obecného povýšení zmocňovacích zákonů na ústavní předpisy, jak navrhovala ještě v listopadu. Nové znění článku 3 „legalizovalo“, a to se „zpětnou platností“, všechna nařízení, která byla vydaná na základě „doterajších zmocňovacích zákonov alebo podľa § 138 zákona o obrane štátu“. Senátor J. Karas to označil za jakýsi „generální pardon“ a vzhledem k dosavadní diskusi o této otázce je historickým paradoxem, že na návrhu zákona se jako nový ministr spravedlnosti podílel i předseda Ústavního soudu J. Krejčí.

O tomto ústavním zákoně nakonec byla připuštěna i parlamentní rozprava, neboť jeho návrh byl spojen s debatou o premiérem R. Beranem

¹⁶⁹ Tamtéž.

představeném programu nové vlády. Řečnické příspěvky byly omezeny na 40 minut. Otázka zmocňovacího zákona tak byla úzce spojena se vztahem poslanců k nové vládě a k novému stranickopolitickému uspořádání. Na straně „proti“ se proto vystřídali poslanci J. Esterházy, A. Zápotocký, F. Schwarz a L. Rašín. Poslanec J. Dolanský za KSČ navrhoval zákon vrátit zpět ústavně-právnímu výboru k novému projednání. Naopak návrh (a program Beranovy vlády) podpořili poslanci J. Černý a M. Pružinský za vládu a slovenskou reprezentaci, J. Nečas za „loajální“ opozici Národní strany práce a za sjednocený německý klub i E. Kundt.¹⁷⁰ Poslanec J. Esterházy poslaneckou sněmovnu oslovil maďarsky a nejprve vyjádřil zklamání, že někteří obyvatelé maďarské národnosti museli zůstat v Česko-Slovensku i po rozhodnutí vídeňské arbitráže, a když už se tak stalo, pak požadoval, aby i nový stát respektoval jejich národní práva a zabezpečil možnosti „jejich života“.¹⁷¹ Zmocňovací zákon odmítl z důvodu obavy z konce parlamentarismu a upozornil i na možnost zneužití pravomoci právě proti národním menšinám. To však mínil zejména ve vztahu k slovenské autonomní vládě. Česko-Slovensko se tak podle něj mohlo přiblížit diktaturám.

Proti zmocňovacímu zákonu prostřednictvím poslance A. Zápotockého rozhodně protestovali komunisté. Zákonem se podle nich ve skutečnosti suspendovala „práva parlamentu a volených zástupců lidu“, protože takřka veškerá zákonodárná moc se přenesla na vládu.¹⁷² Nelíbila se jim ani možnost měnit ústavu prezidentskými dekrety. Poněkud paradoxně to tak byli komunisté, kteří hájili původní ústavní listinu 1920, kterou považovali za „velikou vymoženost našeho národa“, za výsledek „mnohaletých bojů (lidu) proti rakouskému útlačku“ a za nejvyšší výraz „jeho osvobozovacího boje, ve kterém zápasili a krváceli nejlepší synové národa“. A tento „výsledek práce a bojů celých generací“ měl být návrhem zmocňovacího zákona „rázem likvidován“.¹⁷³ Ve svém odporu proti zákonu akcentovala KSČ i vliv „cizáckých a našemu lidu nepřátelských sil“ a rostoucí význam domácích „reakčních kruhů“. Ko-

¹⁷⁰ Stenoprotokoly ze 157. schůze Poslanecké sněmovny, středa 14. prosince 1938, část druhá.

¹⁷¹ Tamtéž.

¹⁷² Tamtéž.

¹⁷³ Tamtéž.

munisté kritizovali v této souvislosti i přijetí Mnichova a vládu a vládní program ve všech jeho částech odmítli podporovat. Poslanec za Stříbrného Národní ligu F. Schwarz, který kritizoval zmocňovací předpisy již ve třicátých letech, tento krok nepodpořil ani po Mnichovu. Pokud návrh zákona dával „zmocnění vládě a presidentovi, aby mohli dokonce měnit ústavu“, potom jsme se podle Schwarze ocitli „v stavu horším, než byla kterákoli monarchie, i monarchie, jež nebyla parlamentní monarchií a kde přece pravomoc panovníka byla určena ústavními zákony“.¹⁷⁴ Česko-Slovensko podle něj „našlo zalíbení“ v německém vzoru, a obával se proto, že vládní moc by na základě tak širokého zmocnění mohla posílat lidi do koncentračních táborů. Kromě zmocnění kritizoval i další části vládního programu a vláda podle něj nebyla důvěryhodná i vzhledem k tomu, že se agrární strana a její předseda Beran na předmnichovské politice podíleli. K vládní politice, včetně zahraniční (a také k té předchozí Benešově), i k provádění zákona o autonomii Slovenska měl poté řadu dalších připomínek, když kritizoval hlavně postoj slovenských orgánů vůči Čechům! Svůj projev ani nedokončil, protože mu předsedající kvůli překročení lhůty pro vystoupení odňal slovo.¹⁷⁵ Proti zákonu se vyslovil i poslanec Národního sjednocení, syn Aloise Rašína Ladislav. Obával se dalšího omezování občanských práv a připomněl svůj odpor k přijetí mnichovského řešení. Ve vládním prohlášení postrádal zmínku o tom, jak budou upraveny ústavní poměry „trialistického státu“. Dobře vystihl podstatu problému, když ústavní zákon o slovenské autonomii sice zavedl „ústřední vládu a zemskou vládu slovenskou, při tom nebylo však učiněno obdobné opatření o zemské vládě české“. „Zemská vláda česká“ podle Rašína neměla „ústavního podkladu“, což znamenalo, „že bylo zavedeno jakési slovenské nadprávní ve správě státu“. Bylo proto zájmem státu, „aby se co nejrychleji dostal z dnešních výjimečných poměrů, které leckde mají převahu revolučního kvasu, a aby se dostal do normálních, uspořádaných a právním řádem ovládaných poměrů“.¹⁷⁶

Návrhu zmocňovacího zákona a celému vládnímu programu vyjádřil naopak plnou podporu za Stranu národní jednoty J. Černý. Právě

¹⁷⁴ Tamtéž.

¹⁷⁵ Tamtéž.

¹⁷⁶ Tamtéž.

k naplnění předkládaného vládního programu navrhoval odsouhlasit vládě tak „dalekosáhlé zmocnění“. Podle Černého „dáváme je v důvěře a proto, že je dáváme vládě svojí. Dáváme je proto, aby mohla řešit všechny problémy nového státu rychle a neodkladně. Dáváme je v přesvědčení, že záchrana vlasti, přebudování a zajištění státu nestrpí odkladu.“¹⁷⁷ Program přednesený předsedou vlády R. Beranem se tak stával programem národní jednoty, „tedy programem strany, která dala vládě jejího předsedu a všechny české členy vlády a která má stejně i ke všem členům vlády slovenské a podkarpatoruské poměr nanejvýše kladný“.¹⁷⁸ Zajímavé bylo odůvodnění podpory zmocňovacího zákona ze strany HSLS. Zárukou podle poslance této strany M. Pružinského byla osobnost R. Berana, „ktorý prvý z českých politikov preukázal ďalekosiahle porozumenie voči našim slovenským autonomistickým požiadavkám na základe hesla slávneho českého politika Antonína Švehlu: ‚Rovný s rovnými‘ a na základe latinského porekadla: ‚Clara pacta, boni amici‘“.¹⁷⁹ Kromě toho HSLS ocenila své zastoupení ve vládě místopředsedou K. Sidorem a také složení a postavení slovenské autonomní vlády. Nicméně HSLS rovněž podpořila zmocnění ústřední vlády i vzhledem k věcnému obsahu vládního programu, který hodlala aktivně podporovat.

J. Nečas sice za Národní stranu práce návrh zákona a vládní program, zejména v části věnované sociálním opatřením, podpořil, měl však i některé kritické připomínky, např. k přípravě voleb do slovenského sněmu a k protičeským náladám na Slovensku, včetně nuceného odchodu českých státních zaměstnanců. Zpochybnil též zachovávaní soudcovské nezávislosti ovlivňováním ze strany slovenské vlády a HSLS. Pro osnovu zmocňovacího zákona hodlala Národní strana práce nicméně zvednout ruku i proto, že při jeho druhém předložení byly vzaty v úvahu některé připomínky členů této strany.¹⁸⁰ E. Kundt se za klub německých poslanců a senátorů „prozatím“ zdržel toho, aby jak k vládě, tak i k jejímu programu zaujal souhlasné stanovisko. Hodlal jak vnitřní, tak zahraniční politiku posuzovat „realisticky“

¹⁷⁷ Tamtéž.

¹⁷⁸ Tamtéž.

¹⁷⁹ Tamtéž.

¹⁸⁰ Tamtéž.

z hlediska zájmů německé menšiny, přivítal nicméně změněný zahraničněpolitický kurz Beranovy vlády. Na závěr rozpravy M. Sokol jako zpravodaj zopakoval důvody pro přijetí zákona a odmítl kritiku, zejména od KSČ a F. Schwarze. Zmocňovací zákon byl podle něj potřebný vzhledem k mimořádným domácím a zahraničním poměrům. Sokol též zdůraznil, že zákon „dáváme svému prezidentovi, kterého nedávno zvolilo Národné shromáždenie manifestačnou väčšinou. Zmocňovací zákon dávame svojej vláde, ktorej úplne dôverujeme. Robíme to v záujme svojho štátu.“¹⁸¹

Vzhledem k tomu, že se jednalo o ústavní zákon, vyžadoval ke svému schválení podle § 33 ústavní listiny a § 56 odst. 3 jednacího řádu třípětinovou většinu všech poslanců a zároveň nově podle § 5 ústavního zákona č. 299/1938 Sb. z. a n., o autonomii Slovenskej krajiny, aby tato většina zahrnovala v sobě i přiměřenou kvalifikovanou většinu členů sněmovny zvolených na Slovensku. Kvalifikovaná většina se navíc počítala ze zmenšeného počtu členů poslanecké sněmovny. Z tohoto důvodu se o zákonu hlasovalo podle jmen a tištěným hlasovacím lístkem. Tento postup byl zvolen poprvé a zároveň naposledy, a i proto se na schvalování tohoto klíčového ústavního zákona podíváme podrobněji. Každému poslanci byla odevzdána obálka s jeho jménem, obsahující dva žluté a dva modré lístky (hlasovalo se ve dvou čteních), z nichž na každém bylo vytištěno jméno poslance a vedle toho na žlutých slovo „ano“, na modrých slovo „ne“. Záruka správného provedení ustanovení § 5 zákona o autonomii Slovenskej krajiny spočívala v tom, že lístky těchto poslanců se od lístků ostatních odlišovaly zvláštním razítkem. Hlasovalo se tedy o osnově ústavního zmocňovacího zákona, tj. o jeho čtyřech částech, nadpisu a úvodní formulí, a to ve znění „zprávy výborové“. Při prvním čtení bylo odevzdáno celkem 162 hlasů, z toho „pro“ 146 hlasů. To převyšovalo požadovanou třípětinovou většinu všech poslanců, která činila 139. Z těchto hlasů bylo 31 hlasů členů sněmovny zvolených na území Slovenska, což byla přiměřená kvalifikovaná většina požadovaná § 5 ústavního zákona o autonomii Slovenskej krajiny. Podle usnesení předsednictva bylo následně ihned vyhlášeno druhé čtení, v němž nezazněly žádné návrhy na změnu. Při druhém čtení

¹⁸¹ Tamtéž.

bylo odevzdáno celkem 164 hlasů, z toho pro osnovu 148 hlasů. Opět byly splněny podmínky zmíněných ústavních zákonů o kvalifikované většině pro ústavní zákon a návrh byl přijat.

V případě tohoto ústavního zákona byla zajímavá i debata v senátu, která se konala 15. prosince 1938 a která při derniéře fungování druhé komory alespoň částečně smysl její existence rehabilitovala. Návrh představil za Stranu národní jednoty senátor J. Karas, a to na základě zprávy senátního ústavně-právního výboru.¹⁸² Senátor Karas vyzvedl změny v dosavadní ústavní listině, dokonce použil pojem, že se tímto zákonem „stará“ ústava v podstatné části ruší. Karas celý senát seznámil s tím, že na schůzi ústavně-právního výboru senátor A. Klouda vyjádřil názor, který zastávala velká část senátorů: „Srdce naše nesrostlo s touto osnovou, ale rozum nám káže, abychom pro ni byli. Tento vnitřní rozpor je nám alespoň ulehčen tím, že víme, komu dáváme tuto neomezenou plnou moc“, tj. prezidentovi Háchovi a Beranově vládě. Karas vyzvedl, že za prezidenta „zvolili osobu, k níž máme plnou důvěru, že moci té nezneužije, a že jí při plném cítění pro spravedlnost, kterou osoba ta se vyznačuje, použije ku prospěchu státu, k právní ochraně slabých a k obhájení spravedlnosti všech“. Zákon podle něj dával „našemu presidentovi více práv, než má president Spojených států severoamerických“. Proti zákonu ostře vystupoval zejména poslanec F. Modráček. Senátora Karase opakovaně přerušoval, zmocnění bylo podle něj výhodné zejména pro HSLS, a když byly zmíněny pravomoci Háchy, Modráček podle záznamu doslova prohlásil: „Vždyť žádnou moc nebude mít, pane kolego!“ Ve svém vlastním vystoupení Modráček hájil myšlenky parlamentní demokracie, pranýřoval kroky slovenské autonomní vlády a byl jedním z mála, kdo dobově kritizoval protizidovská opatření. Zásadní nesouhlas pronesl jménem klubu komunistických senátorů F. Nedvěd. Vláda podle něj podala návrh zmocňovacího zákona, „kterým se ve skutečnosti suspendují práva parlamentu a volených zástupců lidu a veškerá zákonodárná moc přenáší se na vládu. Presidentu je dokonce při souhlasu vlády dáována moc měnit ústavu a ústavní zákony republiky“. KSČ proto považovala tento zákon „za nejdalekosáhlejší zásah do elementárních, demokratických

¹⁸² Stenoprotokoly ze 127. schůze Senátu, čtvrtek 15. prosince 1938, část první.

práv našeho lidu“. I v senátu KSČ hájila ústavní listinu jako „velikou vymoženost našeho národa“ a „nejvyšší výraz jeho osvobozovacího boje, ve kterém zápasili a krváceli nejlepší synové národa“. Za zákonem viděla KSČ vliv nacistického Německa a kritizovala i novou vládní koalici SNJ včetně účasti J. Stříbrného a R. Gajdy. I v senátu byla debata o zmocňovacím zákonu spojena s debatou o vládním prohlášení. To opět nejvíce kritizoval senátor Nedvěd, a naopak hájil předseda senátního klubu SNJ V. Donát a za HSLS K. Mederly. Podmíněně vládu podpořil senátor Národní strany práce V. Dundr, i když i on kritizoval situaci na Slovensku, nedemokratickou a protičeskou politiku HSLS včetně přípravy voleb do slovenského sněmu, které podle něj porušovaly ústavní zásady volebního práva, zejména jeho tajnost. S kritikou zákona se do debaty přihlásila i senátorka F. Plamínková a do mozaiky názorů přinesla některé dosud nediskutované aspekty. Její vystoupení proti zmocňovacímu zákonu nebylo vedeno nedůvěrou k prezidentu republiky, „s kterým jsem měla možnost se poznat jako členka rozpočtového výboru“ a do něhož vkládala „velké naděje, že bude skutečně strážcem ústavních práv“! Otázkou ale podle ní bylo, jak bude do budoucna ústava vlastně vypadat. Jako konkrétní příklad si vybrala připravovaná opatření Beranovy vlády omezující práva žen, zejména těch zaměstnaných a také celou oblast občanských práv. Obávala se též, že po přijetí zmocňovacího zákona bude vláda pod větším tlakem zejména ze strany Německa a bude mít i právní nástroj, jak nátlaku urychleně vyhovět! Přes kritické hlasy a po zamítnutí Nedvědova návrhu zákon vrátit zpět ústavnímu výboru i senát návrh ústavního zákona hladce schválil poměrem hlasů 71 ku 12.

Zmocňovací ústavní zákon předznamenal, s použitím výše zmíněné Stránského metaforu, dobrovolné „umlčení“ nejen parlamentu zvoleného v roce 1935, ale na dlouhou dobu i československého zastupitelského sboru jako takového. Symbolicky na poslední schůzi poslanecké sněmovny dne 16. prosince 1938 bylo oznámeno sdělení předsedy druhé komory ze dne 15. prosince 1938, k tisku 750-IV sen. 1938, že senát projednal a přijal ve výše zmíněné 127. schůzi dne 15. prosince 1938 osnovu „ústavného zákona o změně ústavy republiky Česko-Slovenské a o mimoriadnej moci nariadení, a to ve znění usneseném

poslaneckou sněmovnou“.¹⁸³ Beranova vláda předložila návrh zákona na zřízení parlamentního úsporného a kontrolního výboru, jako výboru permanentního, který mohl jednat i po skončení zasedání Národního shromáždění, a měl tak být jediným parlamentním orgánem, který by i nadále působil. Sněmovna schválila ještě vládní návrh zákona o zatímním vedení státního hospodářství Česko-Slovenské republiky (tisk č. 1449). Zákon byl poté schválen urychleně i v senátu, jehož zpravodaj v krátké debatě jen výslovně potvrdil, že návrh znamenal, že poprvé od roku 1920 nebyl řádně ústavně projednán státní rozpočet a předpokládalo se, že Československo bude mít reálné rozpočty čtyři – kromě celostátního i pro české země, Slovensko a Podkarpatskou Rus. Parlament se tak vzdal další významné pravomoci vůči výkonné moci (tentokrát byl ve sněmovně proti již jen poslanec F. Schwarz), což nicméně v kontextu dalších změn ústavy 1920 bylo již jen dokreslením celkové situace.

Poslední jednání poslanecké sněmovny symbolicky zakončil její předseda J. Malypetr.¹⁸⁴ Význam parlamentní práce a obtížnost řešených otázek dovozoval také ze statistických čísel za poslední rok, a tak trochu zpochybnil jeden z důvodů pro tak hladké odhlasování ústavního zmocňovacího zákona. Kromě společné schůze se senátem, která zvolila prezidenta republiky, konala v roce 1938 sněmovna 31 schůzí plenárních, 61 výborových, 59 subkomitétů, 31 schůzí předsednictva sněmovny, 3 schůze předsednictev obou sněmoven, 30 schůzí úsporného a kontrolního výboru, 1 schůzi parlamentní úsporné a kontrolní komise, 15 schůzí Stálého výboru a 12 schůzí subkomitétu Stálého výboru. Rozdáno bylo 41 vládních návrhů, 6 usnesení senátu, 72 iniciativních návrhů, 9 naléhavých interpelací, 441 interpelací ve 32 tiscích, 6 odpovědí na naléhavé interpelace, 385 odpovědí na interpelace ve 24 tiscích a 57 zpráv výborových ve 37 tiscích. V plénu bylo oznámeno 178 dotazů a 117 odpovědí na dotazy. Sněmovna projednala v plénu 2 iniciativní návrhy, 17 vládních návrhů, 6 usnesení senátu, 1 účetní závěrku, ratifikováno bylo 5 mezinárodních smluv, schváleno 28 opatření Stálého výboru a vyřízeno 8 imunitních případů. V plénu byla pronesena 3 vládní prohlášení, referovalo 63 zpravodajů a promluvil

¹⁸³ Stenoprotokoly ze 159. schůze Poslanecké sněmovny, pátek 16. prosince 1938, část první.

¹⁸⁴ Tamtéž, část druhá.

134 řečníků.¹⁸⁵ S přáním lepších a šťastnějších nového i dalších nových roků bylo jednání sněmovny v 16.40 ukončeno a málokdo tušil, že další československý parlament se sejde až za šest dlouhých let, která rozhodně lepšími a šťastnějšími nebyla.

Přijetím ústavního zákona č. 330/1938 Sb. byl vyřešen další ústavněprávní problém výše zmíněných přípravných prací pro novou československou ústavu. Byl též vytvořen eventuálně až dvouletý prostor na ústavněprávní diskuse, kdy mohl i nadále prezident a vláda dílčí ústavní otázky řešit formou dekretů prezidenta republiky, přičemž novou ústavu by zřejmě muselo přijmout až nově zvolené Národní shromáždění, a to v návaznosti na dokončení prací na ústavě pro Slovensko. Kromě již citovaných návrhů komise PMR zaujme v únoru roku 1939 v katolické revue *Tak* publikovaný návrh Nástinu stavovské ústavy demokratické, což byl text vypracovaný J. Scheinostem a L. Švejcarem již koncem 20. let původně pro Národní obec fašistickou.¹⁸⁶ I když je nástin neupraveným, původním návrhem meziválečného období a nereflektoval například ani změny ve státoprávním uspořádání Česko-Slovenska po Mnichovu, je příkladem návrhů na novou ústavní úpravu, která měla, jak nejnověji analyzují D. Kolumber a J. Drábik, nahradit liberálnědemokratické základy ústavní listiny 1920 korporativistickými prvky (respektive čtyřmi základními stavy zejména pro podobu parlamentu a vlády) inspirovanými zejména fašistickou Itálií.¹⁸⁷

¹⁸⁵ Tamtéž.

¹⁸⁶ K. Schelle a kol.: *Ústava a ústavní systém meziválečného Československa*, dok. č. 78, s. 856–858. Viz též J. Drábik: Corporatist Models in the Ideology of the Czechoslovak National Fascist Community, in: *An Authoritarian Third Way in the Era of Fascism. Diffusion, Models and Interactions in Europe and Latin America*, ed. A. Costa Pinto, Routledge 2022, pozn. č. 41–43.

¹⁸⁷ J. Drábik: Corporatist Models, pozn. č. 41–43; K. Schelle a kol.: *Ústava a ústavní systém meziválečného Československa*, s. 420.

Změna politického systému, volba prezidenta republiky Emila Háchy a vláda Rudolfa Berana

Z již výše zmíněné kritiky role a činnosti politických stran po Mnichovu vyplynula snaha zjednodušit politický systém, snížit počet politických stran, nebo dokonce koncentrovat politický život do jejich omezeného počtu. Již jsme též sledovali, že tento proces probíhal odděleně v českých zemích, na Slovensku a Podkarpatské Rusi. Politické strany přitom měly ve vztahu k ústavě 1920 klíčovou roli, zejména ve vztahu k volebnímu systému a celé konstrukci moci vládní a výkonné. V českých zemích byla idea autoritativní demokracie spojována s kritikou přílišného vlivu politických stran, které údajně zavinily nepružnost exekutivy a stavěly stranické zájmy nad zájmy národa a státu. Často navazovala již na kritiku v předmnichovském období, po Mnichovu však zesílila a získala nové zastánce a ideologická odůvodnění. Nepřekvapí, že mezi ostré kritiky patřil i po Mnichově J. Stříbrný a jeho tisk, nicméně přebujelé stranicství bylo kritizováno napříč politickým systémem a zejména širokou veřejností, a jak ještě uvidíme, tuto myšlenku podporoval od počátku i domácí odboj.

Za druhé republiky však bylo nejdůležitější, že se kritika stran přetavila v návrhy na zjednodušení politického systému a zavedení „autoritativní“ demokracie. Ideově se tímto pojmem zabýval právník a sociolog, profesor vysoké školy obchodní J. Mertl, a to v přímé návaznosti na vznik SNJ.¹⁸⁸ I Mertl navazoval na meziválečné úvahy o roli politických stran a na české prostředí aplikoval myšlenky M. Webera a C. Schmitta, například o tom, že ideologie parlamentní demokracie (na níž stála i ústavní listina) se vlivem politických zájmů a stran dostává do stále většího rozporu s politickou realitou. K tomu přidal i kritiku volebního systému a vztahu politických stran a státní správy.¹⁸⁹ Po Mnichovu přišel s prací *Co s politickými stranami?* a došel k závěru, že dosavadní politický systém byl nefunkční a nedemokratický. Navrhoval radikálně redukovat počet politických stran, zavést většinový

¹⁸⁸ J. Gebhart – J. Kuklík: *Druhá republika 1938–1939*, s. 46–47.

¹⁸⁹ Z. R. Nešpor: Jan Mertl. Sociolog-kolaborant, nebo oběť okolností?, *Sociologický časopis* 48, č. 2 (2012), s. 349–351.

volební systém a zejména provést generační obměnu a vytvořit vládu odborníků a národní jednoty.¹⁹⁰ Mertlem formulované úvahy rychle získaly i své právněteoretické odůvodnění. O jedno z prvních se postaral soudce Nejvyššího správního soudu a docent pražské právnické fakulty J. Kliment. V článku nazvaném Občanské svobody v autoritativním režimu zdůraznil, že již před Mnichovem bojoval proti těm politikům, „kteří proměnili náš ústavní režim v neblahý stát politických stran“. Na jiném místě pak hovořil o „sobecké libovůli stranických zřetelů“ pěstovaných pod „rouškou demokracie“ a zejména o rozporu mezi formální ústavní úpravou a reálnou politickou praxí. Přivítal proto, že tento „neupřímný“ režim mnichovskou dohodou „definitivně a jednou pro vždy padl“. ¹⁹¹ Názory o „neúměrném vlivu“ politických stran jako příčině mnichovské tragédie podpořili i reprezentanti české advokátní a notářské komory, podpořené komorou lékařskou a inženýrskou v memorandu z 4. listopadu 1938 adresovaném vládě. V něm konstatovali nejen paralyzování moci zákonodárné politickými stranami, ale i zasahování do státní správy a nezávislosti soudnictví. Z toho vyvodili návrhy na změny v připravovaných ústavních změnách, včetně nové právní úpravy postavení politických stran, změny volebního systému a zavedení prezidentem jmenovaného senátu.¹⁹²

Liberálnědemokratický, parlamentní systém měl ustoupit tzv. autoritativní demokracii a vládě „silné ruky“, která by jednak zajistila novou zahraničněpolitickou orientaci na německého souseda a zároveň by se stala „zachráncem národa“ a „rychle“ provedla reformní kroky v řadě částí veřejného života. Jednalo se do jisté míry o pochopitelnou reakci na mimořádně efektivní autoritativní fašistické či nacistické režimy Itálie a zejména sousedního Německa v situaci, kdy se naopak demokratické velmoci Západu od střední Evropy v Mnichově distancovaly. Výše zmíněný J. Kliment dokonce v poněkud zaslepené kritice první republiky tvrdil, že více svobod mají občané v autoritativních režimech včetně národněsocialistického Německa!, neboť jen v „pevném řádu“

¹⁹⁰ Tamtéž, s. 352.

¹⁹¹ J. Kliment: Občanské svobody v autoritativním režimu, *Moderní stát. Revue pro politiku, parlamentarismus a vědy státní* 11, č. 12 (1938), s. 275–276.

¹⁹² NA, Praha, f. PMR, kart. 1755.

byla podle něj „myslitelná svoboda“.¹⁹³ Vyslovil se proto pro autoritativní režim „vynikajících lidí“ a „pevnou odbornickou vládu“, což mělo nahradit příliš formální parlamentarismus, včetně neupřímného deklarování občanských práv v psané ústavě. Nejen podle Klimentových doporučení se vlády měla ujmout nově vytvořená vládní strana, která by „přebudovala“ a „zjednodušila“ dosavadní politický život a soustředila jej kolem konzervativní a národně orientované pravice. Zároveň se předpokládalo, že bude umožněna existence alespoň jedné strany opoziční. Takovéto změny v politickém systému znamenaly i impulzy pro ústavní rovinu. Bylo zřejmé, že se promítnou jak do volebního systému, tak zejména do posílení exekutivy oproti moci zákonodárné. Všechny změny měly být navíc do dvou let promítnuty do nové ústavy. Nejdůležitější roli v tomto procesu sehrála agrární strana. Agráři se rozhodli převzít hlavní díl odpovědnosti za budování nového státu a zejména vyzvali k překonání stranického politikaření a zjednodušení politického života podstatným omezením počtu stran. Není proto náhoda, že to byl agrární Venkov, který již 22. října vydal úvodník nazvaný Jdeme k zjednodušení politických poměrů – obrysy veliké národní strany.¹⁹⁴ To Venkov spojoval s myšlenkou „nové, autoritativní demokracie“, která by zároveň byla demokracií, „tvrdou a přísně ukázněnou“ a očištěnou od nedostatků demokracie meziválečného období. V následujících dnech pak pravidelně informoval o jednáních, která vedli zástupci agrární, národně socialistické, živnostenské strany a Národního sjednocení, respektive Stříbrného Národní ligy, kteří se 15. listopadu dohodli na ustavení nové strany – Strany národní jednoty (dále též SNJ). Do ní se rozhodli vstoupit i lidovci, nejprve jejich zemská organizace v Čechách vedená B. Staškem.¹⁹⁵ 17. listopadu 1938 se o tomto kroku dozvěděla z rozhlasového vysílání širší veřejnost a o den později, 18. listopadu, bylo pod názvem Národe český! publikováno oznámení o založení Strany národní jednoty i v tisku.¹⁹⁶ SNJ měla představovat „hnutí činorodého nacionalismu..., jehož úkolem a posláním

¹⁹³ J. Kliment: Občanské svobody v autoritativním režimu, s. 276.

¹⁹⁴ Jdeme k zjednodušení politických poměrů – obrysy veliké národní strany, *Venkov* (22. 10. 1938).

¹⁹⁵ J. Gebhart – J. Kuklík: *Druhá republika 1938–1939*, s. 55–57.

¹⁹⁶ Publikováno např. v J. Rataj: *O autoritativní národní stát*, s. 37.

je vybudovat nový stát, provést obrodu národního života a vést národ k vzestupu“. SNJ považovala za svůj základ autoritativní demokracii, která by byla výkonnější a efektivnější než předmnichovský režim. Program strany měl odpovídat aktuálním národním, hospodářským, kulturním a sociálním potřebám. Základem práv a povinností obyvatelstva mělo být podle provolání jediné to, „co národu a státu prospívá, co škodí, nebude trpěno“. V oblasti zahraniční politiky se ČSR měla soustředit zejména na nejbližší sousedy, tj. na Německo, popřípadě i na Itálii. Výchova, věda a umění měly udržovat „zdravý národní život“, škola měla být národní a důsledně založena na křesťanských základech. Společným jmenovatelem politiky SNJ se stalo budování národního státu, v němž mělo být „cizímu živlu“ znemožněno, aby působil „škodlivě na tvoření nového života“. To se mělo týkat jak otázky migrace, tak i židovského obyvatelstva. Není náhodou, že jedním z hesel pomnichovského období se stalo „Republika malá, ale naše“. Sestupování k národním kořenům mělo i podobu oživení některých za první republiky potlačovaných tradic, jako byla zejména tradice svatováclavská. Svatováclavský odkaz přímo zmiňoval pastýřský list arcibiskupa K. Kašpara nazvaný Jednota v pravdě a lásce Kristově, který byl čten v kostelích v neděli 16. října 1938 a publikoval jej poté vlivný katolický týdeník Národní obnova.¹⁹⁷ Kašpar v něm připomněl mírumilovnost sv. Václava, kritizoval ateismus masarykovské republiky i její vnitřní a zahraniční politiku a vyzýval k zachování pokoje ve státě a k zamezení politickým a ideovým rozběrům v okleštěné republice. Současně prohlásil „svatováclavskou víru“ za základ národního života. Varoval též před pokračováním politiky v duchu „metod minulosti, které uvalily na náš národ tolik béd“.

Ze svatováclavské tradice nicméně vycházely i poukazy na tradiční historickou sounáležitost českých zemí se Svatou říší římskou národa německého, z níž se za druhé republiky obecně zdůrazňoval především dobrý poměr k říši. Byl to opět J. Kliment, který se stal politickým tajemníkem nově zvoleného prezidenta E. Háchy, kdo se ujal formulace právněteoretických východisek. V souladu se svými právněhistorickými výzkumy interpretoval vzájemný poměr druhé republiky a třetí říše

¹⁹⁷ Jednota v pravdě a lásce Kristově, *Národní obnova* 2, č. 42 (1938).

jako obnovu starého právního svazku, který vznikl již ve středověku. Tento názor nicméně otevřeně a v ještě pozměněném kontextu publikoval v článku *Obnovuje se svatá říše římská v Národní politice* až po vytvoření Protektorátu Čechy a Morava 19. března 1939. Právě tento krok, spojovaný i s prezidentem Háchou, byl po druhé světové válce využit k obžalobě J. Klimenta v procesu před Národním soudem jako příklad nejen politické, ale i „intelektuální“ kolaborace s Němci.¹⁹⁸ Klimentovy názory byly nicméně odmítnuty jako nebezpečné pro myšlenku československé (české) státní samostatnosti (a využívané Němci) i dobově, a to například v polemice E. Soboty, publikované po skončení války v jeho *Glossách* i v právním rozboru vydaném pod názvem *Co to byl protektorát*. Podle Soboty se nejednalo jen o omyl univerzitního profesora, ale o vážnou politickou chybu, zejména pokud tento soud vyřkla osoba z blízkosti prezidenta Háchy.¹⁹⁹

Ústavní roviny se měl týkat i uvažovaný nový volební systém. Ten měl v nové ústavě zabránit drobení politického života a tvoření nových stran, nová ústava měla zaručit ochranu práv pro Čechy, Slováky a Rusíny (Karpatorusy), veřejná správa měla být rychlá, úsporná a spravedlivá, měla se odstranit korupce. Program SNJ v prvních měsících po jejím ustavení do značné míry ovlivnil zejména vládní program, s kterým vystoupil před poslaneckou sněmovnou R. Beran a který rozebereme níže. Loajální opoziční stranu (s odkazem na britský systém dvou hlavních stran) měla reprezentovat Národní strana práce (dále též NSP). Její ustavující sjezd se uskutečnil 11. prosince 1938, avšak již přípisem ze dne 2. prosince 1938 informoval o utvoření klubu poslanců NSP poslaneckou sněmovnu J. Nečas. Nečas zároveň poslanecký klub ve sněmovně vedl a účastnil se tak vedle předsedy strany A. Hampla klíčových politických jednání.²⁰⁰ Do určité míry se tak podařilo zachovat vazby na předmnichovský politický systém a způsoby vyjednávání politických otázek. NSP vznikla zejména z československé sociální demokracie. 5 slovenských sociálních demokratů, mimo jiné J. Bečko,

¹⁹⁸ M. Musil: Příběh Háchova politického sekretáře. Josef Kliment před Národním soudem roku 1947, *Soudobé dějiny* 2, č. 4 (1995), s. 529–544.

¹⁹⁹ E. Soboty: Obnovuje se vskutku svatá říše římská?, in: E. Soboty: *Glossy 1939–1945*, Praha 1946, s. 7–11; E. Soboty: *Co to byl protektorát*, Praha 1946, s. 41–42.

²⁰⁰ Stenoprotokoly ze 156. schůze Poslanecké sněmovny, úterý 13. prosince 1938, část první.

I. Markovič a I. Dérer, působilo v klubu NSP jako „hospitanti“ a do NSP vstoupila i část národních socialistů, jako byli zejména J. Patejdl a F. Richter a někteří levicoví intelektuálové. Zároveň se v NSP prosazovala i nová politická generace, kterou reprezentoval ústřední tajemník NSP B. Laušman.²⁰¹ Když se v poslanecké sněmovně debatovalo o vládním programu Beranovy vlády, uvedl J. Nečas, že NSP vítá zjednodušení politických poměrů, avšak pro zachování demokratického charakteru česko-slovenského státu bylo nutné, aby existovala více než jedna politická strana v českých zemích. Tím měla být umožněna „kontrola a kritika, což neznamená ovšem jen dodatečné kritisování již hotových činů, nýbrž vyslechnutí názorů druhé strany dříve ještě, než se ta určitá opatření stanou skutky“. NSP přisoudil funkci státo-tvorné opozice. NSP považovala za svůj hlavní úkol pracovat „aktivně na velkém budovatelském díle naší republiky“, neboť by bylo „přímo hříšným luxusem, kdyby se v dnešních osudových dobách nepřitáhly všechny konstruktivní složky národa ke kladné spolupráci“. Rolí NSP bylo hájit sociální práva pracujících. Stejně tak se Nečas postavil proti útokům na Masaryka a na základní hodnoty první republiky.²⁰²

Komunistické straně Československa (KSČ) byla v českých zemích nejprve ministerstvem vnitra pozastavena činnost, a to rozhodnutím z 20. října 1938.²⁰³ Stalo se tak na základě zákona č. 201/1933 Sb. a § 20 a § 28 odst. 2 zákona č. 134/1867 ř. z., o právu spolčovacím, a tento krok byl chápán jako příprava k rozpuštění politické strany. Přesto působili komunističtí poslanci a senátoři až do prosince 1938 v Národním shromáždění a stranu reprezentovali zejména poslanci A. Zápotocký a J. Dolanský. Na to reagovalo vládní nařízení o zastavování činnosti a zákazu politických stran z 23. prosince 1938 č. 355/1938 Sb.²⁰⁴ Toto nařízení bylo jedním z prvních předpisů vydaných již s odkazem na ústavní zmocňovací zákon č. 330/1938 Sb. z. a n. a jeho vydání předpokládala již Surového vláda.²⁰⁵ Sestávalo ze 16 paragrafů a upravovalo

²⁰¹ Bliže viz J. Gebhart – J. Kuklík: *Velké dějiny zemí Koruny české*, XVa, s. 66–69.

²⁰² Stenoprotokoly ze 157. schůze Poslanecké sněmovny, středa 14. prosince 1938, část pátá.

²⁰³ K právnímu rozboru viz D. Kolumber: *Druhá československá republika*, s. 25–26.

²⁰⁴ Tamtéž.

²⁰⁵ Stenoprotokoly ze 151. schůze Poslanecké sněmovny, čtvrtek 17. listopadu 1938, část druhá.

otázku vzniku politických stran, jejich práv a povinností, zániku politických stran a jeho následků. Politické strany nepodléhaly předpisům spolkového práva a jejich vznik byl vázán na povolení vlády. Záleželo přitom na jejím uvážení. To vylučovalo možnost soudního přezkumu rozhodnutí vlády. Vládní nařízení č. 355/1938 Sb. bylo vydáno původně jen pro české země, ke změně územní působnosti došlo až s účinností od 14. ledna 1939 vládním nařízením č. 4/1939 Sb. V otázce následků rozpuštění odkazovalo vládní nařízení č. 355/1938 Sb. na některá ustanovení zákona č. 201/1933 Sb., tj. zákona o rozpouštění politických stran z 25. října 1933. Ostatní části zákona byly účinností vládního nařízení zrušeny. Na základě vládního nařízení č. 355/1938 Sb. se uskutečnilo i definitivní rozpuštění KSČ, a to výnosem ministra vnitra z 27. prosince 1938. Ministerstvo vnitra v něm konstatovalo, že KSČ je stranou ohrožující veřejný zájem, a poslanci a senátoři KSČ tímto krokem formálně ztratili mandáty a policie u řady z nich provedla domovní prohlídky.²⁰⁶ Kromě toho již platil zákaz vydávání komunistického tisku včetně Rudého práva a Haló novin a zákaz postihl i všechny spolky, které byly pod vlivem strany, jako byl Svaz mladých, Svaz přátel SSSR a Federace proletářské tělovýchovy. KSČ se již připravovala na přechod své činnosti do illegality a řídila se přitom pokyny exekutivy Kominterny.²⁰⁷

Výrazem změn politického systému druhé republiky byla i volba nového prezidenta republiky. Po Benešově abdikaci 5. října 1938 se prezidentská volba uskutečnila až 30. listopadu 1938, tj. poté, co si slovenští politici prosadili své představy o rozsahu autonomie Slovenska a byla dokončena mezinárodněpolitická jednání o hranicích, což byl důvod, který vláda poskytla 27. října 1938 tisku, když se množily spekulace o kandidátech na uvolněný post. Venkov právě 27. října sliboval brzkou volbu, a navíc „jednomyslnou“, neboť prezidentem měla být zvolena osoba, která se bude věnovat „jen a jen službě státu“. Zajímavé v této souvislosti je, že podle informací, které pronikly do tisku, vláda uvažovala, že by Stálému výboru předložila i návrh opatření, které by upravilo zákon o volbě prezidenta tak, že z volby by byli vyloučeni

²⁰⁶ J. Gebhart – J. Kuklík: *Velké dějiny země Koruny české*, XVa, s. 95–96.

²⁰⁷ Tamtéž, s. 97.

Vážení čtenáři, právě jste dočetli ukázkou z knihy Příběh československé ústavy 1920 III.
Pokud se Vám ukázka líbila, na našem webu si můžete zakoupit celou knihu.