

NIEKOĽKO POZNÁMOK O SPOLOČENSKOM A POLITICKOM SYSTÉME ČESKOSLOVENSKA Z ROKOV 1918 – 1938

MICHAL CIRNER

Inštitút politológie
Filozofická fakulta
Prešovská univerzita v Prešove
Email: michal.cirner@unipo.sk

Abstract:

Prodemocratic Constitution of Czechoslovakia has been ratified 95 years ago. The political system from 1918 to 1938, is an inspiration and a memento for the current political and social leaders. It is for reflection how many efficient elements of the former system, the present political system still did not adopt and vice versa, how many deficiencies of the former system continues similarly in the current political system.

Keywords:

Political system, Czechoslovakia, Constitution, Political parties, State ideology

Odvolávky na tradície politického a ústavného systému prvej Československej republiky nezostali po roku 1989 iba v deklaratívnej rovine. Keďže sa politický systém Československa mal transformovať do podoby liberálnodemokratického zriadenia a parlamentnej demokracie, podnety čerpal aj z obdobia rokov 1918 až 1938. 29. februára 1920 bola prijatá prodemokratická ústava, ktorá nastavila mantinely politickému zriadeniu novovzniknutého štátu. V roku 2015 si tak pripomíname 95 rokov od

tejto udalosti a to je tiež dôvod na reflexiu o politickej sústave niekdajšej tzv. prvej republiky.

Vo všeobecnosti možno povedať, že štátnu ideológiu neovplyvnili iba dominujúce myšlienky doby, ale aj filozofické zázemie Tomáša Garrigua Masaryka. Medzi základné princípy patrí *republikánske zriadenie*, ktoré nahradilo obsoletný monarchizmus, ďalej *sociálny radikalizmus* ako dôsledok povojnového ekonomického rozvratu a presvedčenie o nutnosti zmeniť sociálny mechanizmus. Potom je to *antikatalicizmus* a *odluka cirkvi od štátu* ako snaha vysporiadať sa s habsburskou minulosťou v zmysle koncepcie husitskej reformnej tradície. Tento koncept bol spochybnený práve vznikom Československej cirkvi husitskej. Ostatnými princípmi sú *čechoslovakizmus* a *československý nacionalizmus*. Vlnu nacionálneho šovinizmu priniesla prvá svetová vojna a zmeny hraníc v strednej Európe hrozili novými etnickými nepokojmi. Národnostne zložitú formovanie Československa prinieslo koncepciu čechoslovakizmu ako jednotného národa Slovákov a Čechov, ktorý v štáte dominoval. Nacionalizmus sa prejavil lokálne ako územná expanzia (Podkarpatská Rus, Sliezske), takisto aj vo vzťahu k menšinám (Balík, Hloušek, Holzer, Šedo, 2007).

Niektoré z týchto princípov sa stali súčasťou najvyššieho zákona krajiny. Napríklad známe prvé slová preambuly znejú: „My, národ Československý“. V druhom paragrafe Ústavnej listiny Československej republiky sa píše, že československý štát je demokratickou republikou. O náboženskom vyznaní hovoria ústavné paragrafy 121 až 125. Sloboda vyznania je zaručená a všetky náboženstvá sú pred zákonom rovné, ale nikto nesmie byť priamo alebo nepriamo nútený k účasti na akomkoľvek náboženskom úkone. Vykonávať niektoré náboženské úkony mohlo byť zakázané, ak odporovali verejnému poriadku alebo mravnosti. Taktiež každý má právo vykonávať verejne a súkromne akékoľvek vyznanie, náboženstvo či vieru, pokiaľ ich výkon nie je v rozpore s verejným poriadkom alebo s dobrými mravmi. Idea Masaryka o odluke cirkvi od štátu narazila na odpor najmä na Slovensku. Masaryk sa zmieňoval o zneužívaní náboženstva habsburskou monarchiou. V zmysle Pavlíčka (2010) sa v Čechách sformovalo silné protikatolícke hnutie a prejavom vtedajšej atmosféry bolo vystupovanie z katolíckej cirkvi práve v Čechách. Odlišná náboženská situácia na Slovensku a na Podkarpatskej Rusi vytvárala hlboké rozpory medzi slovenskými a českými politickými a cirkevnými predstaviteľmi. V konečnom dôsledku sa to premietlo do väčšej plurality náboženských združení v štáte.

Národnostné menšiny boli ústavou chránené a boli im priznané rôzne práva, ale podľa ústavy štátne občianstvo nemohlo byť dvojité a príslušník cudzieho štátu nemohol byť zároveň príslušníkom Československej republiky. „Tvorcovia ústavy si boli početnosťou nemeckej menšiny (i iných) vedomí, a preto boli menšiny označené za národné, nie národnostné. Zakladatelia štátu usilovali o vstup nemeckých politikov, ktorí zaujmú lojálny postoj k ČSR, do vlády“ (Broklová, 1998, s. 32). Napriek všetkému pretrvávali nielen voči národnostným menšinám rôzne neduhy, ktoré by sme mohli signovať za odporujúce ľudským právam a aj protidemokratické¹. Okrem toho Pavlíček

(2010) píše, že Československo sa medzinárodnými zmluvami zaviazalo zabezpečiť autonómiu pre Podkarpatskú Rus, aby boli zaistené práva Rusínov ako zvláštneho národa. Pri sčítaní ľudu v roku 1921 bola táto skupina označená ako Rusi a pretrvávali spory o ich orientácii. Zložitá národnostná, náboženská a kultúrna diferenciácia vytvárala spory aj vnútri štátu. Rusínska idea samostatného národa a vlastnej štátnosti bola zatlačená do pozadia. Aj keď sa ústava v niekoľkých paragrafoch venovala postaveniu Podkarpatskej Rusi a hlásala pre ňu čo najširšie autonómne postavenie, podľa našej mienky k úplnému naplneniu významu autonómie nedošlo.

Samozrejme, dalo by sa polemizovať a kriticky stavať ku každému článku ústavnej listiny, nakoľko bola dodržiavaná v praxi. To by sa dalo povedať i o súčasnej ústave Slovenska. Faktom ostáva, že na svoju dobu pôsobila až pokrokovu a mnohé demokratické atribúty sú podnes aktuálne, dokonca stále inšpirujú. Príkladom je paragraf 20, kde sa píše, že členovia Národného zhromaždenia sa môžu stať platebnými štátnymi zamestnancami až rok potom, keď prestali byť poslancami parlamentu. Okrem iného členmi Národného zhromaždenia nemôžu byť župani a okresní náčelníci ani členovia župných zastupiteľstiev. Táto ústava priamo zabráňovala kumulácií funkcií a zavádzala nezlučiteľnosť niektorých volených a iných štátnych či samosprávnych funkcií, čo je dnes v Slovenskej republike stále aktuálnym verejným problémom.

Pokiaľ ide o funkciu prezidenta, Horváth (2005) tvrdí, že vzhľadom na zásadné postavenie Tomáša Garrigua Masaryka na politickej

jednoducho narúšala napríklad ustanovovaním volebných okrskov s prevahou Čechov v prípade nemeckej menšiny alebo príležitosťou leda pre „Čechoslovákov“ byť členmi niektorých útvarov v armáde. Vzkriesená idea slovanskej vzájomnosti a v preambule vymedzenie štátneho národa ako národa československého boli pragmatickým riešením, keďže v krajine bolo viac Nemcov ako Slovákov. Približne tri milióny Nemcov a 700-tisíc Maďarov sa cítili často oprávnené ako menejcenná zložka štátu, čo viedlo k nezhodám... V prvej ČSR sa zavádzali aj opatrenia proti Rómom. Známy je zákon z roku 1927 „o potulných Cigánoch“, neskôr vznik Ústredia pre evidenciu potulných Cigánov a prijatie rôznych ďalších administratívno-právnych aktov, ktoré slúžili na perzekúcie Rómov a boli v rozpore so schváleným ústavným princípom rovnosti občanov.“

¹ Autor príspevku v článku *O Československu s láskou* pre denník SME 30. 10. 2014 píše o problémoch menšín v Československu: „Horšie to už vyzeralo s právmi menšín, ktoré mohli krehkú demokraciu ohroziť. Tam, kde mala menšina viac ako dvadsať percent populácie, bola jej zaistená rovnoprávnosť. No tá sa

scéne Československa bolo len otázkou času, kedy sa právomoci prezidenta posilnia. Masaryk sa snažil o zmenu ústavného postavenia prezidenta podľa vzoru Spojených štátov amerických, čo však zástancovia parlamentného zriadenia odmietli. Došlo ku kompromisu. V zahraničnej politike prezident dojednával a ratifikoval medzinárodné zmluvy. Tiež mohol podľa uváženia odporúčať parlamentu opatrenia, ktoré považoval za potrebné. Bolo posilnené aj relatívne veto prezidenta (na prehlasovanie bola potrebná nadpolovičná väčšina oboch snemovní alebo tri pätiny poslancov Poslaneckej snemovne), prezident mohol predsedáť vláde. Dokonca bol zavedený inštitút námestníka prezidenta, pravdepodobne inšpirovaný funkciou viceprezidenta v Spojených štátoch amerických. „Najsilnejšou právomocou prezidenta vo vzťahu k Národnému zhromaždeniu bolo právo zvolávať a odročovať schôdze parlamentu a právo rozpúšťať obe komory zákonodarného zboru. Toto oprávnenie možno považovať za skutočne výrazne posilňujúce prezidentské právomoci...“ (Horváth, 2005, s. 7). Čo sa týka súdnej moci, prezident udeľoval amnestiu, mal možnosť odpúšťať alebo zmierňovať tresty, mohol dokonca nariadiť, aby sa nezačalo trestné stíhanie alebo sa v ňom nepokračovalo. Tieto výrazné právomoci v oblasti súdnej moci mal aj prezident Slovenskej republiky do novelizácie ústavy v roku 1999.

V systéme brzd a protiváh malo hrať akúsi úlohu aj referendum ako prvok priamej demokracie. Vláda mala možnosť obrátiť sa k občanom, aby nebola úplne závislá od parlamentu. O tom, že inštitút referenda v prvej republike existoval sa všeobecne vie veľmi málo. 46. paragraf ústavy dáva vláde možnosť prijať uznesenie, aby hlasovali o návrhu v referende občania, pokiaľ vládny návrh zamietne Národné zhromaždenie. Vláda sa musela zhodnúť na konaní referenda jednohlasne. Referendum teda bolo veľmi obmedzené. Žiadna vláda tento ústavný paragraf nevyužila. Vykonávací zákon nebol nikdy prijatý. Ako sa vyjadruje Ferdinand Peroutka: „Z tisíc občanov vie však snáď sotva jediný o existencii tohto zaujímavého paragrafu. Ako by sa malo o ňom vedieť? Nikdy nebol použitý. Vety mu venované sú najmrŕvejšie vety v ústave“ (Peroutka, 1991, s. 958).

Je známe, že ústava Československej republiky nijakým spôsobom neupravovala organizáciu a činnosť politických strán², napriek tomu politický systém bol založený na pluralite politických strán a pomerný volebný systém umocňoval nutnosť vytvárania koalíčných vlád. Tento partokratický systém rozoberá Holzer (1997) a za charakteristický rys tohto systému považuje hypertrofovanú rolu politických strán „a to ako z hľadiska systémového, tak z hľadiska typu vnútrostraníckeho života a jeho dopadov na spoločenskú atmosféru danej éry“ (Holzer, 1997, s. 330 – 331). Tento autor v zmysle Sartoriho typológie stranícko-politických systémov zaraďuje Československo do množiny tzv. extrémneho multipartizmu alebo polarizovaného pluralizmu. Zemko (2008) popisuje základné konfliktné politické línie a to prúd (národno)liberálny, agrárno-stavovský, kresťansko-sociálny (katolícko-ludový), sociálnodemokratický a niektoré z týchto prúdov, najmä ľudový a liberálny tvorilo paralelne niekoľko samostatných strán. Národnostné štiepenia sa ukázali ako „hlavná a fakticky neprekonateľná prekážka na ceste k integrácii strán so v zásade zhodnou ideovou a politicko-záujmovou orientáciou“ (Zemko, 2008, s. 32). Zemko ďalej tvrdí, že za protiklad občianskeho princípu sa vtedy nepovažoval princíp nacionalistický alebo národný, ale socialistický.

Partokratický systém bol zvýraznený silou mimoparlamentného orgánu (tzv. Päťka), kde zasadali členovia niekoľkých politických strán a vytvárali vzájomné dohody o vládnych koalíciách a tým riadili politiku takmer bez ohľadu na výsledky volieb. Politické strany mohli zakročiť voči vlastným poslancom cez vopred podpísané rezignácie na volebný mandát. Podľa Zemka (2009) bola pre Slovensko charakteristická uhorská tradícia politických strán honorácií, kde vynikala politická hra politických zoskupení pánskych vrstiev, ktorá sa prejavuje

² Ferdinand Peroutka vo svojom diele *Budování státu* o tom píše: „Autori československej ústavy nepredvídali, jak velký význam nadobudnú v živote ich zeme politické strany a můžeme povedať, že v celej ústave ich ignorujú... Strany sa však nedali vo svojom rozmachu zarazit' nezáujmom, který voči nim prejavuje ústava. Vyrástli vedľa nej a kdekoľvek sa s ňou vo svojom vrazte zrazili, prešla sa skôr ústava, ako sa to vždy deje, keď sa živé sily stretnú s literou čo i posvätnou“ (Peroutka, 1991, s. 929 – 930).

vala stranickým preskupovaním, trieštením a zlučováním podľa osobných ambícií a záujmov vedúcich činiteľov týchto strán. Nižšie vrstvy do politiky prakticky nezasahovali a preto sa táto „hra“ javila ako „pánske huncútstvo“. „Táto tradícia sa na Slovensku mentálne, sociálnopsychologicky preniesla do istej miery aj do éry medzivojnovovej republiky, napriek značnému nárastu členstva niektorých strán v nových politických pomeroch“ (Zemko, 2009, s. 10). Za výrazný demokratický deficit v zhode s Milanom Zemkom považujeme fakt, že s voľbami do poslaneckej snemovne sa súčasne konali aj senátne voľby, pričom volebné obdobia sa v zmysle ústavy odlišovali a teda sa voľby nemali konať v rovnakom čase, i keď to boli voľby predčasné (1925, 1929, 1935).

V politickom systéme súčasnej Českej republiky ostáva zachovaná aj tradícia úradníckych vlád, ktoré boli riešením politických kríz aj počas obdobia prvej Československej republiky. V duchu Broklovej (1998) úradníckej vlády boli v rozpore s duchom parlamentnej ústavy, ale neboli protiústavné. Vládu menoval prezident zvolený parlamentom a za členmi takejto vlády stála niektorá z parlamentných strán. Neparlamentná povaha úradníckej vlády zvyšovala úlohu prezidenta. Možnosť kontrolovať úradnícku vládu bola menšia, ale takáto vláda takisto bola odkázaná na podporu väčšiny parlamentu. Ak by úradnícka vláda razila samostatnú politiku, stratila by nádej na dlhé trvanie.

Úradníckou otázkou sa však nazýval komplex problémov spojených s personálnym obsadzovaním orgánov verejnej správy na Slovensku počas prvej republiky. Tento problém „súvisel de facto a de iure s postavením Slovenska v politickom systéme nového štátu, v ktorom nemalo nielen legislatívnu, ale ani administratívnu subjektivitu“ (Krajčovičová, 2009, s. 113). Riešením mala byť podľa niektorých politických strán autonómia Slovenska alebo rôzne formy úradov, orgánov alebo výborov, ktoré by mohli byť inštitútmi administratívnej autonómie Slovenska. Tiež sa vtedajší slovenskí politici snažili presadiť silnejšie kompetencie orgánov územnej štátnej správy a samosprávy počas trvania tzv. župného a potom krajinského zriadenia, čo sa nepodarilo presadiť.

Iným problémom bola unifikácia verejnej správy v Československu, pretože do spoločného štátu vstúpili celkom rozdielne právne a správne systémy – rakúsky a uhorský. Takýto dualizmus malo vyriešiť Ministerstvo pre zjednotenie zákonov a organizácie verejnej správy, ktoré bolo podobnou ustanovizňou ako úrad ministra s plnou mocou pre Slovensko. Dualizmus však pretrvával až do roku 1928, keď začal platiť zákon o organizácii politickej správy (tzv. organizačný) a zaviedol krajinské zriadenie. Až krajinskou reformou nadobudlo Slovensku právnu subjektivitu. Týmto zákonom sa však opäť oslabilo postavenie orgánov samosprávy, keďže na ich úkor sa posilňovalo ministerstvo vnútra či vláda. Od začiatku existovali požiadavky na novelizáciu zákona a posilnenie kompetencií orgánov samosprávy. Až v roku 1938 sa začala pripravovať administratívna reforma, ktorá sa už nedočkala realizácie (Šuchová, 2011).

Nedemokratickým prvkom v právomociach oklieštenej samosprávy bolo menovanie nevolených členov župných zastupiteľstiev a neskôr krajinských a okresných zastupiteľstiev. Mali to byť odborníci, no predtým museli demonštrovať s akým politickým subjektom budú v zastupiteľstve hlasovať. Väčšina bola prirodzene lojálna voči vládnym stranám, čím sa menil výsledok volieb a vôľa voličov (Zemko, 2009). Ak by sme mali formulovať vo všeobecnosti nedostatky Československa, „republika fungovala ako centralisticky spravovaný štát so značne redukovanými kompetenciami samospráv na všetkých úrovniach. V novom štáte sa nesformoval, ba ani len nezačal formovať nový politický národ zahŕňajúci všetkých občanov republiky bez ohľadu na ich národnosť, a nevytvoril sa ani politický „československý“ národ v užšom zmysle slova, zjednocujúci aspoň Čechov a Slovákov“ (Zemko, 2008, s. 30 – 31). Na druhej strane v politickom systéme prvej republiky boli v podstate aplikované všetky štandardné znaky demokratického štátneho zriadenia: kompletný súbor ľudských práv a slobôd, idea právneho štátu ako rovnosti občanov pred zákonom, princíp plurality a parlamentarizmu, zastupiteľská sústava s republikánskymi inštitúciami, princíp delby moci, trhová ekonomika a garancia súkromného vlastníctva (Balík, Hloužek, Holzer, Šedo, 2007).

Akýkoľvek politický systém trpí nedostatkami a nedokonalosťou, pretože je vytváraný ľuďmi a snaží sa idey aplikovať v praxi plnej nepredvídaných okolností a nielen spoločensko-politických antagonizmov, ale aj mnohých ďalších atribútov. Častou otázkou i v súčasnosti býva, či skutočne je tá ktorá krajina právny štátom, či demokratické ústavy nepôsobia často ako „trhací kalendár“. Nepísané pravidlá, nízka politická kultúra a paralelné mimoústavné centrá moci nútia pochybovať o zmysle deklarovaných politických a ústavných princípov. Demokratický politický systém je zo svojej povahy nútený hľadať kompromisy, čo si vyžaduje čas a znižuje akcieschopnosť. Je to však systém, ktorý sa dokáže vyvíjať a rozvíjať. Dokáže naprávať a modifikovať vlastné pochybenia. Preukazuje schopnosť o svojich deficitoch otvorene hovoriť a pripúšťa kritiku. Aj z tohto dôvodu je odvolávanie sa na ústavné a iné tradície prvej republiky stále aktuálne aj po popise niektorých demokratických prechmatov. Politický systém medzivojnovkej republiky je stále nie iba inšpirujúci, ale popritom nastavuje zrkadlo súčasnému systému, ktorý chronicky opakuje chyby už dávno zmapované.

Literatúra:

- BALÍK, S. – HLOUŠEK, V. – HOLZER, J. – ŠEDO, J.: Politický systém českých zemí 1848 – 1989. Brno: Masarykova univerzita 2007.
- BROKLOVÁ, E.: Politický systém první ČSR ve světle historického výzkumu. In: HARNA, J. (ed.): Reflexe dějin první Československé republiky v české a slovenské historiografii. Sborník referátů přednesených na kolokviu pořádaném Historickým ústavem AV ČR v Praze 18. listopadu 1997. Praha: Historický ústav AV ČR 1998. s. 23 – 39.
- CIRNER, M.: O Československu s láskou, 2014. Dostupné na internete: <<http://komentare.sme.sk/c/7468049/o-ceskoslovensku-s-laskou.html>> [30/3/2015].
- HOLZER, J.: První a druhá Československá republika. Úvod do komparace stranických systémů. Politologický časopis, 1997, roč. 4, č. 4, s. 330 – 351.
- HORVÁTH, P.: Prezident v moderných dejinách Slovenska (1918 – 1989). Slovenská politologická revue, 2005, roč. 5, č. 2, s. 1 – 33.
- KRAJČOVIČOVÁ, N.: Slovensko na ceste k demokracii. Bratislava: Historický ústav SAV 2009.
- PAVLÍČEK, V.: Ústavní listina a československá státní idea. In: LOUŽEK, M. (ed.): Československá ústava 1920. Devadesát let poté. Sborník textů. Praha: CEP – Centrum pro ekonomiku a politiku 2010. s. 35 – 46.
- PEROUTKA, F.: Budování státu III. Praha: Lidové noviny 1991.
- ŠUCHOVÁ, X.: Idea československého státu na Slovensku 1918 – 1939. Bratislava: Historický ústav SAV 2011.
- ZÁKON č. 121/1920 Sb. ako Ústavní listina Československej republiky.
- ZEMKO, M.: Politické strany prvej ČSR v siločiach národných antagonizmov a dočasnej spolupráce. In: IVANIČKOVÁ, E. et al.: Z dejín demokratických a totalitných režimov na Slovensku a v Československu v 20. storočí. Historik Ivan Kamenec 70-ročný. Bratislava: Historický ústav SAV 2008. s. 30 – 43.
- ZEMKO, M.: Pravidlá parlamentnej demokracie a obmedzenia v ich uplatňovaní v slovenskej spoločnosti 20. rokov 20. Storočia. In: ROGUĽOVÁ, J. et al.: Od osmičky k osmičke. Premeny slovenskej spoločnosti v rokoch 1918 – 1938. Bratislava: Historický ústav SAV 2009. s. 7 – 16.