

Narbo

SBÍRKA
SPISŮ PRÁVNICKÝCH A NÁRODOHOSPODÁŘSKÝCH.
S PODPOROU MINISTERSTVA ŠKOLSTVÍ A NÁRODNÍ OSVĚTY
A RAŠÍNOVA FONDU
VYDÁVAJÍ
KAREL ENGLIŠ A FRANTIŠEK WEYR.
===== SVAZEK LIII. =====

ÚSTAVNÍ LISTINA ČESKOSLOVENSKÉ REPUBLIKY

JEJÍ ZNĚNÍ S POZNÁMKAMI

USPOŘÁDALI

III bba-11.

DR. FRANTIŠEK WEYR,
profesor Masarykovy university
v Brně

DR. ZDENĚK NEUBAUER,
docent Karlovy university
v Praze



1931

III. - 11.541.

PRAHA - BRNO

NAKLADATELSTVÍ „ORBIS“ PRAHA XII, FOCHOVA 62

1500/2.

Kč 30.—

PS - B2 - C - 253

SBÍRKA

SPISŮ PRÁVNICKÝCH A NÁRODOHOSPODÁŘSKÝCH.
S PODPOROU MINISTERSTVA ŠKOLSTVÍ A NÁRODNÍ OSVĚTY

A RAŠÍNOVA FONDU

VYDÁVAJÍ

KAREL ENGLIŠ A FRANTIŠEK WEYR.

SVAZEK LIII.

ÚSTAVNÍ LISTINA
ČESKOSLOVENSKÉ
REPUBLIKY

JEJÍ ZNĚNÍ S POZNÁMKAMI

USPOŘÁDALI:

III. bla-11.

DR. FRANTIŠEK WEYR,
profesor Masarykovy university
v Brně

DR. ZDENĚK NEUBAUER,
docent Karlovy university
v Praze



PRAHA — BRNO 1931

III. - 11541

NAKLADATELSTVÍ »ORBIS« PRAHA XII., FOCHOVA 62.

Prokop L.: Jazykový zákon s důvodovými zprávami, prováděcími nařízeními atd. — Praha 1926.

Říha J.: Po stopách státních ideí v jazykovém a menšinovém právu republiky československé. — Služba II.

Sobota E.: Národnostní právo československé. Brno 1927.

— Ochrana národnostní příslušnosti — otázkou práva a politiky. — Socialistická revue Akademie XXX.

Vavřínek F.: Cizinci. — Slovník veř. práva čs.

Vochoč V.: La nationalité tchécoslovaque. — Bulletin de droit tchécoslovaque I.

Weyr F.: Menšiny. — Slovník veř. práva čs.

(Uzavřeno koncem května 1931).

Dodatek B:

DŮVODOVÉ ZPRÁVY K ÚSTAVNÍ LISTINĚ
ČESKOSLOVENSKÉ REPUBLIKY

Důvodová zpráva

k vládnímu návrhu zákona, kterým se uvozuje
ústavní listina.

Vláda snažila se pojmouti podle možnosti všechny ústavní předpisy do jediného zákona: ústavní listiny. Výhody takovéto jednotné kodifikace jsou na bíledni. Z důvodů částečně zevních některé otázky byly řešeny ve speciálních předlohách, z nichž do ústavní listiny se dostaly normy zásadního významu.

Čl. I.—III. uvoz. zákona chtějí zaručiti účinné provádění zásady, že obyčejné zákony nesmějí odporovati ústavním.

Ústavní soud, jehož složení se v hlavních rysech určuje v čl. III., má býti tribunálem, jenž by držel ruku nad dodržováním zásady vyslovené v čl. I. Vláda při sdělávání prováděcího zákona se vynasnaží o takové řešení problému, aby ústavní soud mohl splnit poslání, které mu uvozovací zákon přiznává. Už na tomto místě se upozorňuje na to, že by se nedoporučovalo, aby strany v řízení soudním nebo správním mohly vytýkáním neústavnosti zákona dožadovati se přerušení řízení soudního resp. správního.

Hlava první.

§ 1. chce býti slavnostním prohlášením zásady v první řadě politické, že v republice demokratické veškerá moc ve státě »pochází z lidu«. Podobný úvod bývá obvyklý v republikánských ústavách; nezná ho na příklad ústava francouzská z r. 1875.

V § 3. se zdůrazňuje, že úprava autonomie Podkarpatské Rusi, uložená nám jako závazek mezinárodní, s hlediska vnitrostátního jeví se jako akt svrchovanosti našeho státu, že právně jest řečena autonomie odvozena ze státní moci naší republiky.

Hlava druhá.

Moc zákonodárná.

K §u 6. až 19. Důvodová zpráva k těmto ustanovením obsažena je v předlohách speciálních, na které se tuto jen poukazuje. Do ústavní listiny pojímá se z těchto zvláštních osnov jen ustanovení nejzávažnější.

K §u 20. Účelem jest snaha zameziti všecko, co by neprospívalo úrovni zákonodárných sborů. K informaci poukazuje se na vzory francouzský, belgický a maďarský.

Francie.

Z francouzského zákona ze dne 30. listopadu 1875 a zákonů jej doplňujících budiž uvedeno toto:

Č. 8. Neslučitelno jest vykonávati veřejný úřad placený ze státních prostředků a zastávati mandát poslanecký. Následkem toho bude úředník jiným nahrazen v úřadě, který zastává, neoznámí-li do osmi dnů po verifikaci mandátu, že nepřijímá poslaneckého mandátu. Vyňati jsou z předchozích ustanovení ministři, státní podtajemníci, vyslanci, vyslanečtí plnomocníci, prefekt Seinský, policejní prefekt, první předsedové dvoru zrušovacího, účetního a odvolacího Pařížského, generální prokuratoři těchto tří dvorů, arcibiskupové a biskupové, pastor předsedající konsistoři v konsistoriálních okresech, v jichž hlavním místě jsou dva pastoři nebo více, velký rabín konsistoře Pařížské. (Zákon z 9. prosince 1905.)

Č. 9. Rovněž jsou vyňati z ustanovení čl. 8.:

1. Skuteční profesori zastávající stolice, jež se zadávají konkursem, nebo presentací sboru, ve kterém nastala vakance, 2. osoby pověřené dočasnou misí. Každá misse, jež trvá déle šesti měsíců, přestává býti dočasnou a podléhá shora uvedenému článku 8.

Č. 10. Úředník podrží práva nabytá na výslužné a může býti opět povolán do činné služby, potom když jeho mandát vyprší. Civilní úředník, který má dvacet let služby v době přijetí poslaneckého mandátu, prokáže-li padesát let věku svého v době, kdy jeho mandát pomine, může přivést k platnosti své právo na mimořádné výslužné. (Zákon z 29. března 1897.)

Pokud běží o úřad, kde se liší stupeň (hodnost) od skutečného úřadu, úředník, přijav poslanecký mandát, vzdává se úřadu a podrží pouze stupeň.

Č. 11. Úředník, byv jmenován nebo povýšen ve veřejném úřadě placeném, přestává n a l e ž e t i ke sněmovně tím, že přijme jmenování nebo povýšení, může však býti nově zvolen, je-li úřad jím zastáváný slučitelný s poslaneckým mandátem. Poslanci, kteří byli jmenováni ministry nebo státními podtajemníky, nepodléhají opět volbě.

Č. 12. Tito úředníci nemohou býti zvoleni obvodem nebo kolonií, jež celá nebo z části spadá do jich oboru, pokud tam vykonávají úřad a šest měsíců po té, nechť přestali vykonávati úřad následkem demisse, propuštění ze služby, přeložení na jiné místo nebo z kteréhokoli jiného důvodu:

1. první předsedové, předsedové a členové parketu odvolacích soudů;

2. předsedové, místopředsedové, skuteční soudcové, vyšetřující soudcové a členové parketu soudů prvé stolice, a rovněž (zákon z 30. března 1902) skuteční soudcové smírčí;

3. policejní prefekt, prefekti a generální tajemníci prefektur, guvernéri, ředitelé vnitřních záležitostí a generální tajemníci v koloniích;

4. šefinženýři okresní (arrondissement), vrchní silniční dozorcí a okresní silniční dozorcí;

5. rektori a inspektoři akademií;

6. inspektoři (primárních) obecných škol;

7. arcibiskupové, biskupové a generální vikáři (zákon z 9. prosince 1905);

8. generální pokladníci vyplácející a obvodní (particuliers) berní finanční;

9. ředitelé při přímých a nepřímých dávkách, jakož i při registraci, ředitelé domén a pošt;

10. konservatoři a inspektoři lesní.

Podprefekti (zák. z 30. března 1902) a radové prefektur nemohou býti zvoleni v nijednom okrese departementu, v němž úřadují.

Belgie.

Zákon o volbách z 12. dubna 1894, 28. června 1894, 29. prosince 1899 a 30. dubna 1910:

Č. 238. Členové komor nemohou býti zároveň úředníky nebo zřizenci placenými státem, duchovními správci vyznání státem placenými, skutečnými advokáty veřejné správy nebo vládními komisary u akciových společností.

Kandidáty za těchto podmínek zvolené lze ku přísaze připustiti, až když se vzdali úřadu nebo funkcí.

Vyňati jsou ministři.

239. Členové komor mohou býti jmenováni úředníky státem placenými teprve rok po zániku jich mandátu.

Vyňati jsou ministři, diplomatictí agenti a guvernéri nebo (gvef-fiers) zapisovatelé zemští.

240. Nové volbě musí se podrobiti člen jedné z komor, jestliže přijme dekoraci řádu Leopoldova, a to pro zásluhy jiné než vojenské, nebo obdrží-li šlechtický patent.

Mandát provinciálního rady jest neslučitelný s parlamentárním mandátem. Není tomu však takto, pokud běží o obecní mandát. Purkmistr může býti poslancem i senátorem; jej jmenuje sice vláda, on však není placen státem (zajisté však guvernér).

Totéž platí o zřízeních, jež platí země, obec, nebo jiná správní tělesa se zvláštním jménem.

Může úředník, který se vzdal platu byv zvolen, zasedati v parlamentě? Zdá se, že podle zákona nikoli, neb tím, že se vzdal platu, nepřestává býti úřad placeným.

Pouhého odškodnění za dočasnou funkci (členové komise atd.), náhrady cestovného nebo výdajů reprezentačních nelze pokládati za inkompatibilní s mandátem politickým.

U h r y.

Nemohou býti poslanci: podle zákona z r. 1901:

I. z důvodů odvislosti:

úředníci státní placení (mimo ministry, profesory vysokých škol a j.), aktivní vojáci, úředníci obecní a municipální, učitelé a profesori, notáři, členové řádů (mimo 4);

II. z důvodů zájmů:

podnikatelé a dodavatelé vlády, zprostředkovatelé obchodů mezi vládou a jinými a to ani sami ani ve společnosti;

III. z důvodů trestnosti:

ti, kdož byli odsouzeni pro činy trestní;

IV. nesmějí intervenovati pro materiální prospěchy.

Ř í z e n í.

1. Je-li poslanec včas volby v inkompatibilitě, má to ohlásiti a odstřaniti inkompatibilitu do 30 dnů; neučiní-li tak, a

a) jest male fide, buď mandát zrušen,

b) je-li bone fide, jest vyzván složiti mandát nebo inkompatibilitu odstřaniti;

2. nastane-li inkompatibilita po volbě, buď do 48 hodin, resp. 6 měsíců mandát složen.

Jestliže však v této lhůtě inkompatibilita odpadne, musí se poslanec podrobiti nové volbě.

O inkompatibilitě rozhoduje:

ad I. a II. výbor inkompatibilitní,

ad III. a IV. jury inkompatibilitní.

Řízení upraveno jednacím řádem.

K §u 28. až 31. Osnova obsahuje důležité odchylky od prozatímni ústavy. President nemohl dosud Národního shromáždění ani svolávati, ani odročovati, ani rozpouštěti. V různých státech tato otázka je řešena různě. V Severoamerické Unii president ustanovuje dobu, již pokládá za vhodnou, aby obě sněmovny se scházely. Toto právo je myšleno pouze pro mimořádné poměry, takže zpravidla sněmovny se scházejí bez veškeré ingerence presidentovy a nastane-li mezi nimi spor o době jich odročení, může president stanoviti dobu, kterou pokládá za vhodnou. Ve Francii sněmovny scházejí se samočinně k určitým termínům v ústavě předem stanoveným. President může je svolávati jen mimořádně a odročovati je nejdéle na měsíc a to nejvýše dvakrát

v jedné sessi. Rozpouštěti může pouze sněmovnu deputovaných (nikoli senát) a to za souhlasu senátu. Ve Spojených Státech Brasiilských kongres schází se samočinně, t. j. bez veškeré ingerence presidenta republiky 3. května každého roku. President svolává kongres pouze mimořádně. Předloha nepřistoupila na instituci pevných termínů, ve kterých Národní shromáždění (obě sněmovny) by se scházelo, nýbrž přiznává presidentovi republiky právo a povinnost svolávati obě sněmovny k řádným zasedáním aspoň dvakrát do roka, kromě toho podle potřeby k zasedáním mimořádným. Vláda je přesvědčena, že automatické scházení se sněmoven k určitým termínům předem stanoveným nemuselo by býti za dané situace ani v zájmu sněmoven samých. Aby však bylo čeleno málo pravděpodobné možnosti, že by president republiky přes ustanovení 1. odstavce §u 28. své povinnosti svolávací nevyhověl, obsahuje druhý a třetí odstavec zvláštní ustanovení. Odstavec druhý je myšlen jako ochrana většiny sněmoven, kdežto odstavec třetí chrání zájmy značné menšiny.

Druhý odstavec §u 31. chce zameziti tomu, aby president republiky nemohl rozpuštěním senátu znemožniti trestní řízení zahájeného proti němu anebo proti členům vlády.

§ 32. a 34. stanoví t. zv. quorum. § 34. intenduje, aby podání žaloby na presidenta republiky a členy vlády odpovídalo vůli převážné většiny sněmovny poslanecké.

Pokládá se za samozřejmé právo sněmovny, aby, jak se praví, autonomně stanovila pravidla svého jednání, avšak základní zásady jednání sněmoven, vzájemné styky sněmoven mezi sebou, jakož i k vládě a vůbec na venek mají se upraviti v rámci norem ústavních zvláštním zákonem. Tím má se docíliti zvláště toho, aby autonomie jednacích řádů byla omezena, pokud toho vyžadují zájmy státní (§ 37.). Druhý odstavec tohoto §u pamatuje na dobu přechodnou zrovna tak, jak to činí předloha o složení a pravomoci senátu.

Protože obě sněmovny sestupují se k některým úkonům (volba presidenta republiky, skládání slibu presidentova) ke společné schůzi, bylo by třeba stanoviti, kdo takové Národní shromáždění v technickém smyslu svolává, kdo mu předsedá a podle jakých pravidel se v něm jedná. Kdykoliv ústavní listina má na mysli takovéto společné schůze obou sněmoven, výslovně se cituje § 38. ústavní listiny.

K §u 41. až 46. Zvláštní pozornosti zasluhuje otázka iniciativy zákonodárných sborů a vzájemný poměr obou sněmoven Národního shromáždění. Iniciativa zákonodárná přiznává se v § 41. úplně rovnocenně oběma sněmovnám, při čemž druhý odstavec § 41. chce čelití méně promyšleným návrhům zákona podávaným poslanci nebo senátory. Účelné provádění této zásady může býti zaručeno vhodnou úpravou jednacího řádu.

Úplná rovnocennost obou sněmoven vyžadovala by, aby vládní návrhy mohly býti podávány podle povahy své buď sněmovně poslanecké anebo senátu. Osnova však za daných poměrů odchyluje se od této jinde zachovávané zásady a dává v tom směru významnější postavení sněmovně poslanecké (§ 41. odstavec III.).

K orientaci poukazuje se na to, že podle Spolkové ústavy australské, nesouhlasí-li obě komory a objeví-li se tento nesouhlas po intervalu tříměsíčním, může generální guvernér současně rozpustiti obě komory, nemoha však prohlásiti rozpuštění v posledních šesti měsících zákonodárného období. Potrvá-li nesouhlas i po nových volbách, může generální guvernér svolati plenární schůzi (joint sitting) obou sněmoven. Obě sněmovny se společně radí a usnášejí o zákonech a o změnách zákonů absolutní většinou úhrnného počtu svých členů. Takto odhlasovaný zákon pokládá se za dílo obou komor a generální guvernér může jej předložiti králi k souhlasu.

Podle spolkové ústavy brasílské, byl-li návrh jedné komory změněn druhou, zašle se po té první komoře, t. j. té, která jako prvá o návrhu se radila. Přijme-li tato (první) komora ony změny, odevzdá se návrh i se změnami moci výkonné, v opačném případě vrátí se návrh té komoře, která jej změnila. Hlasují-li pak tam dvě třetiny přítomných členů pro změny, má se za to, že byly schváleny. Stane-li se tak, vrátí se návrh opět do komory, ve které vznikl a tato může zavrhnouti řečené změny pouze touž většinou. Byly-li změny odmrštěny touto většinou, bude návrh podroben bez nich sankci. Odmrštěných návrhů nelze obnoviti po dobu téže zákonodárné sesse.

K §u 47. a 48. V republikách pokládá se zpravidla sbor zákonodárný za jediného tvůrce právního řádu, t. j. jeho usnesení mají zpravidla moc zákonů, takže spolupůsobnost presidenta nemá povahy sankce ve smyslu monarchie, na př. rakouské. Spolupůsobnost presidenta republiky má tu zpravidla povahu pouhého úkonu vyhlásovacího (promulgačního). V podrobnostech otázka je řešena v jednotlivých republikách různým způsobem. Tak v Severoamerické Unii třeba bill předložiti, než se stane zákonem, presidentu republiky, tento jej buď schválí, nebo vrátí komoře, z níž vyšel. Komoře protokoluje výtky presidentovy a zkoumá bill znovu. Hlasují-li dvě třetiny členů komory pro to, aby se bill stal zákonem, zašle se bill komoře druhé i s připomínkami presidentovými. Schválí-li i tam dvě třetiny členů bill, stane se zákonem. Obě komory hlasují slovy »ano« nebo »ne« a jména členů, kteří hlasují pro nebo proti se protokolují. Nevrátí-li president billu aspoň deset dní po té, co mu byl předložen, stává se bill zákonem jako kdyby president jej byl podepsal, pokud ovšem nebyl kongres odročen a tím znemožněno bill vrátiti. Podobně tomu jest s nařízeními, rozhodnutími a usneseními, na kterých spolupůsobil senát a komora representantů.

Ve Francii může president republiky ve lhůtě stanovené ku promulgaci zákona žádati odůvodněným poselstvem sněmoven za nové rozhodnutí, jehož mu nemohou odepříti. Ve Spojených Státech Brasílských president republiky dává sankci, pokud se týče promulguje zákony a resoluce kongresu.

K §u 50. Stanoví, že v každém zákoně sluší uvést, kterému členu vlády se ukládá jeho provádění.

Zásady §u 50. sluší šetřiti také při nařízeních vládních tak, že i při nich musí býti udáno, kteří ministři nařízení mají prováděti.

K §u 52. V druhém odstavci je výslovně stanovena povinnost předsedy a členů vlády odpovídati na interpelace sněmoven. Nedodržení této povinnosti mělo by v zápětí politickou zodpovědnost vlády podle §u 75. a násl. ústavní listiny.

K §u 54. Aby naše republika nebyla bez surogátu Národního shromáždění po dobu rozpuštění obou sněmoven, jakož i v mezidobí do provedení voleb nových, pamatuje osnova na zřízení 18členného výboru, voleného oběma sněmovnami z jejich členů. Tento výbor má právo dohledu na moc vládní a výkonnou, který jinak vykonává zákonodárný sbor sám podle §u 52.; dále je tento výbor oprávněn činiti neodkladná opatření a to i taková, ke kterým by jinak bylo třeba zákonů. Takovýmto způsobem hleděla vláda nahraditi výjimečná opatření mocí výkonnou. Aby pak výbor 18členný byl postaven pod kontrolu, stanoví se, že výbor ten jest povinen při opětném sejití se zákonodárného sboru podávati zprávy o své činnosti. Opatření jeho, která by nedošla souhlasu obou sněmoven, pozbývají platnosti s účinkem pro futuro. Je přirozeno, že řečený 18členný výbor má býti zvolen hned na počátku nové sesse zákonodárného sboru. Podrobnosti upraví zvláštní zákon.

Hlava třetí.

Moc vládní a výkonná.

K §u 55.

Osnova přikloňuje se k zásadě primátu moci zákonodárné, takže nařízení možno vydávati jen na základě a v mezích zákona. Nepřistoupila tedy osnova na samostatné nařizovací právo moci výkonné, které se hájívá pro monarchie, nezdá se však slučitelným s demokratickou republikou.

K §§ 56. až 69.

Návrh stojí na stanovisku republiky presidentské, v jejímž čele jest president volený. Způsob volby presidenta republiky je v jednotlivých republikách velice rozmanitý. Přehled způsobu volby podává se

na základě spisu: Lucius Hudson Holt »An Introduction to the Study of Government«.*)

Volby přímé prováděné národem samým stojí tu proti volbám nepřímým, které provádí zákonodárny sbor. Uznává se, že výhoda přímých voleb záleží v posílení moci presidentovy, který takto opíraje se o důvěru celého národa, tvoří jako šéf moci výkonné žádoucí protiváhu proti moci zákonodárné. Kromě toho přímé volby lidem jsou bližší bezprostřední demokracii. Zvláště američtí spisovatelé zdůrazňují tento moment a vysvětlují jím zcela výiimečné postavení presidenta Severoamerické Unie. Lid této Unie vidí v presidentovi pravého ochránce svých zájmů a praxe ukázala, že v případě konfliktu mezi presidentem a Kongresem lid stával při presidentovi. Jinak však jest konstatovati, že přímá volba není nyní, jak praví H o l t, zavedena v žádném z velikých moderních států; vyskytuje se pouze v některých méně významných republikách jihoamerických (na př. v Brasílii a Peru). Volba presidenta Severoamerické Unie proto může býti nazvána přímou, že volitelé se zavazují stranám, že odevzdají hlasy osobě předem stanovené.

Návrh přiklonil se k systému voleb nepřímých a to jednak proto, aby bylo navázáno na dosavadní právní stav, jednak z důvodů účelnosti, aby volba presidentova byla co možná zjednodušena, aby jeho volení nebylo po případě zdrojem neklidu v národě.

Otázka, má-li president míti stálého zástupce (vicepresidenta), jest v různých státech různě řešena. V Severoamerické Unii volí se s presidentem současně vicepresident, který jest eo ipso předsedou senátu a na kterého přechází funkce presidentské, byl-li president sesazen, zemře-li, podal-li demisi nebo stal-li se neschopným k vedení svého úřadu. Byl-li president sesazen, zemřel-li, podal-li demisi, anebo stal se neschopným a nemůže ho zastupovati vicepresident, Kongres Severoamerické Unie vydává zvláštní zákon a na jeho základě pověřuje se některý úředník dočasným vedením úřadu presidentského. Podle akt Kongresu z 19. ledna 1886 přecházejí úkoly presidentovy v takových případech dočasně na jednoho z tajemníků departementů moci výkonné v tomto pořadí:

1. na státního tajemníka,
2. na tajemníka pokladu,
3. na tajemníka vojenských věcí,
4. na úředníka s funkcemi ministra spravedlnosti (Attorney General),
5. na generálního poštmistra,
6. na tajemníka námořského,
7. na tajemníka vnitra.

*) Přehled tento obsahující několikastránkovou tabulku byl z technických důvodů vypuštěn.

Ve Francii není instituce vicepresidentské. Stalo se tak z důvodů politických, aby se zamezila rivalita mezi presidentem a stálým jeho zástupcem. Uprázdnil-li se stolec presidentský ať smrtí, ať z jiných příčin, přikročí obě komory k volbě nového presidenta. V mezidobí přísluší moc výkonná ministerské radě.

Ve Š v ý c a r s k u president Federace je v čele sedmičlenné Rady Spolkové, které kromě vrchní správy přísluší též moc výkonná. Presidentu stojí po boku vicepresident.

V Brasílském Spolkovém státě je v čele »volený šéf národa«, kterého zastupuje současně s ním volený vicepresident. Presidenta zastupuje postupně vicepresident, dále vicepresident senátu, president poslanecké sněmovny a president nejvyššího Spolkového soudu.

Volební období činí v Severoamerické Unii 4 léta, ve Francii 7 let, ve Švýcařích 1 rok, v Brasílii 4 léta. V nauce, zvláště francouzské vedl se spor o to, jaké volební období by bylo nejvýhodnější. Ústava francouzská z r. 1875 nepřistoupila na desetileté období, požadované maršálem Mac Mahonem, vidouc v něm nebezpečí faktické monarchie.

Návrh přidržuje se období šestiletého, tedy období většího o rok než je období sněmovny poslanecké. Důvody toho jsou na snadě. Otázku zastupování presidenta republiky řeší osnova způsobem, k němuž netřeba zvláštních připomínek. § 61. má za účel, aby bylo znemožněno připravití presidenta k svým funkcím jinak způsobilého o možnost vykonávati svůj úřad. § 63. II. odst. má umožniti presidentovi pobyt a tedy také výkon presidentských funkcí i mimo pravidelné jeho sídlo.

K §u 64. Různým způsobem jest řešena otázka působnosti presidentovy. Běží tu o účelné rozvržení výkonu moci vládní a výkonné mezi hlavu státu a vládu v technickém slova smyslu. Ústava Severoamerické Unie prohlašuje presidenta přímo za šéfa moci exekutivní. Tuto myšlenku provedla pak do všech důsledků i v tom smyslu, že neuznává ministerského kabinetu ve smyslu kontinentálním, t. zv. ministři jsou v Severoamerické Unii pouhými vykonavateli vůle presidenta, který důsledně nese veškeru zodpovědnost za moc vládní a výkonnou. V tom projevuje se nejmarkantněji svéráznost ústavních poměrů Unie. Dalekosáhlá práva vyvozují Američané z práva a povinnosti svého presidenta zaručovati věrně provádění všech zákonů.

Francouzská ústava (zákony z 25. a 16. července 1875) neprohlašuje presidenta výslovně za šéfa moci výkonné, ale ukládá mu, aby kontroloval a zaručoval provádění všech zákonů. Z tohoto práva resp. povinnosti vyvozují Francouzové takové důsledky, že president je fakticky šéfem moci vládní a výkonné. Už na tomto místě staniž se zmínka o tom, že president se pokládá za oprávněna vydávati nařízení (reglementy). Svéráz ústavy francouzské tkví zvláště v tomto dalekojdoucím nařizovacím právu presidentově. Mezi francouzskými publicisty jest spor

o to, nemají-li určité kategorie reglementů presidentových dokonce charakteru zákonů. Zvláště se pokládá francouzský president za oprávněna zřizovati nová ministerstva k návrhu ministerského předsedy (srv. zřízení ministerstva veřejných prací).

Spolkový ráz Š v ý c a r s k é F e d e r a c e vysvětluje práva a povinnosti Spolkové Rady; jsou vytčena v čl. 102. ústavy z 29. května 1874.

B r a s i l s k á ústava spolková (konstituce »Spojených Států Bra-silských«) pokládá presidenta, jak řečeno, za voleného šefa národa; čl. 41. a čl. 42. vypočítává výhradná práva presidentova.

§ 64. návrhu provedl podstatně v soulase s ústavou provisorní rozdělení moci vládní a výkonné mezi presidenta a vládu. Jednotnost moci vládní a výkonné pokusil se návrh zachrániti formulací, že president jako hlava státu je sice představitelem (subjektem, nositelem) moci vládní a výkonné, že však přímý výkon této moci mu přísluší (arci za zodpovědnosti vlády) jen v případech uvedených taxative pod č. 1. až 12. Veškeru ostatní moc vládní a výkonnou provádí vláda, takže této vládě přísluší p l n o s t moci vládní a výkonné, kdežto přímý výkon této moci presidentem je výjimkou. K zamezení všech nedorozumění zdůrazňuje se, že slovo »vláda« má podle ústavní listiny specifický význam, znamenajíc sbor ministrů s předsedou vlády v čele. Nelze tedy u nás tvrditi podle cizích vzorů, že vláda znamená řečený sbor ministrů a presidenta. (V Severoamerické Unii a ve Francii na př. slovo »Government«, Gouvernement znamená souhrnné označení hlavy státu a ministerské rady).

K jednotlivým bodům taxativního výpočtu §u 64. není třeba zvláštních vysvětlivek. Pouze k č. 8.: se připomíná, že nařizovací právo presidentovo je vyměřeno úzce a sluší tento bod vykládati v souvislosti s §em 85. a 89. ústavní listiny.

Ustanovení bodu 7. §u 64. jest vykládati v souvislosti s §em 85. President S e v e r o a m e r i c k é U n i e (i vicepresident) má býti sesazen, jakmile je usvědčen k obžalobě (impeachment) ze zrady, úplatnosti neb ostatních zločinů a přečinů. F r a n c o u z s k ý president je zodpověden toliko pro velezradu. President S p o j e n ý c h S t á t ů B r a s i l s k ý c h může býti obžalován sněmovnou poslaneckou a soudem pak jest buď nejvyšší soud pro zločiny práva o b e c n í h o, nebo senát pro zločiny týkající se jeho s p e c i f i c k é zodpovědnosti. Tyto zločiny blíže určuje § 54. ústavy z 24. února 1891 (zločiny proti politické existenci Unie, proti ústavě a formě Spolkové vlády, proti svobodnému výkonu práv politických atd.).

§ 67. návrhu připouští trestní zodpovědnost presidentovu jen pro velezradu a odkazuje podrobnosti zvláštnímu zákonu. Celý p r o b l é m z o d p o v ě d n o s t i resp. nezodpovědnosti hlavy státu republikánského je vylíčen v partii o zodpovědnosti ministerstva.

Po zralé úvaze nepřiznává osnova presidentovi práva iniciativy zákonodárné, která ostatně není příliš praktickou ani tam, kde ústava takovéto právo presidentovi výslovně uděluje (Francie). Podle názoru vlády stačí úplně právo iniciativy přiznané vládě, na jejíž výkon může president vykonávat náležitý vliv právem, o kterém mluví č. 6. § 64. a právem naznačeným v §u 82. Vláda je přesvědčena, že by presidentovo právo iniciativy ho mohlo nežádoucí měrou exponovati.

Z nezodpovědnosti presidentovy jako nutný důsledek plyne ustanovení §u 68. (i k tomu srov. zmíněnou už stať o zodpovědnosti ministerské). Nedoporučuje se v samé ústavě definovati pojem úkonu moci vládní a výkonné. Nečiní tak, pokud vládě známo, z důvodů zajisté vážných ústava žádá. Všeobecně lze konstatovati, že theorie připínající se k monarchistickému zřízení státnímu bývá sklonna konstruovati akt moci vládní a výkonné podle možnosti úzce, kdežto v podstatě demokratické republiky v čele s presidentem nezodpovědným odpovídá spíše, jak praxe ukazuje, výklad co možná rigorosní.

Poznámka n á z v o s l o v n á. Osnova přidržuje se obvyklé terminologie: »moc vládní a výkonná« chtíc lišiti dvojí způsob státní činnosti exekutivní, t. j. činnost, kde jediné rozhoduje anebo aspoň převládá moment volnosti, a činnost, při které jde více méně o provádění vůle projevené v právní normě. I v jiných státech lze zjistiti toto rozlišování. Americké a francouzské akty gouvernementální (v Americe mluví se tu také o Gouvernementu politickém) stavějí se proti aktům obyčejné moci exekutivní a vyvozuji se (speciálně ve Francii) z toho dalekosáhlé důsledky právní co do ručení státu nebo co do přípustnosti některých procesních opravných prostředků (srv. franc. recours pour excès de pouvoir).

K §u 70.—84.

Tato partie se v celku těsně přimyká k prozatímní ústavě. Zdůrazněna jest §em 75. solidární zodpovědnost vlády vůči sněmovně poslanecké a j e n vůči této, takže přidrženo se tu té části zvláště francouzské theorie, která z důvodů jednotnosti přiznává jen poslanecké sněmovně právo svým votem nedůvěry způsobiti pád celé vlády, ač sluší konstatovati, že právě francouzská theorie i praxe připouští možnost odstoupení třeba jen jediného člena vlády. Osnova provádí solidární »ručení« vlády i v tom směru, že projednávání vládních záležitostí se děje fakticky skoro vesměs po kolegiu (§ 80. a 81.). Tento § byl proti prozatímní ústavě přesněji stylisován resp. doplněn a zvláště litera c) intenduje, aby jmenovací úkony ústředních úřadů podrobeny byly kolegiálnímu usnášení jen, pokud jde o jmenování od VII. třídy počínajíc.

§ 78. přináší řešení pro případ demise vlády v době, kdy není ani presidenta ani jeho náměstka, a svěřuje úkony v §u tom uvedené výboru zmíněnému v §u 54.

Co do zodpovědnosti vlády a jejích členů řeší § 79. jejich trestní zodpovědnost způsobem v §u tom v zásadě naznačeným. K posouzení problému připojuje se stať o zodpovědnosti ministerské vůbec.

Zodpovědnost ministerská.

Povšechné úvahy.

Instituce zodpovědnosti ministerské jest v různých státech upravena různě. Dnešní úprava této instituce jest namnoze produktem historického vývoje. Souvisí velmi úzce s vývojem parlamentarismu, jak toho nejtypičtějším příkladem jest Anglie.

V celku lze rozeznávat tři druhy zodpovědnosti ministerské:

- a) politickou,
- b) trestní,
- c) civilní.

Ad a. Politická zodpovědnost ministrů záleží v tom, že ministr zodpovídá parlamentu za své akty, pokud se týče za akty, na nichž měl účast, tedy zejména za akty, jež spolupodepsal. Podle tradice anglického parlamentarismu jest politická zodpovědnost podstatnou součástí soustavy parlamentní — ona zaručuje součinnost parlamentu a vlády a umožňuje parlamentu vykonávat trvalou a účinnou kontrolu nad veškerými vládními akty. Zodpovědnost politická nepředpokládá ani trestní čin, ani škodu, za které by ministr byl zodpovědným podle práva trestního neb civilního — předpokládá pouze neshodu mezi ministerstvem a sněmovnou. Zodpovědnost politická nemá za následek ani odsouzení trestní ani odsouzení civilní, nýbrž pouze demisi ministra.

Otázka politické zodpovědnosti ministerské jest ve velmi úzkém vztahu k otázce pravomoci a zodpovědnosti hlavy státu. Ve státech, kde hlava státu jest nezodpovědnou, zodpovídá ministr parlamentu též za ony akty hlavy státu, na nichž měl účast, jež spolupodepsal (na př. Anglie, Francie), ve státech pak, kde hlava státu jest zodpovědnou, odpadá politická zodpovědnost ministrova (na př. Spojené Státy Severoamerické).

Ad b). Trestní zodpovědnost ministrů nastává v případech, kdy ministr dopustí se u výkonu svých funkcí trestního skutku zakázaného předpisy trestního zákona.

Historický vývoj, zejména v Anglii, nasvědčuje tomu, že trestní zodpovědnost ministrů pozbývá v praxi na významu všude tam, kde politická zodpovědnost jich nabyla značného rozsahu.

Ad c). Civilní zodpovědnost ministerská záleží v povinnosti ministra k náhradě škody, již způsobil u výkonu svých úředních funkcí, ať již jednotlivci, ať již státu.

Ad b) a c). Nejkrajnějším zvláštním prostředkem právním, jímž se uplatňuje trestní neb civilní zodpovědnost ministerská, jest formální obžaloba ministra.

Jednak úřední charakter ministrů, jednak zvláštní namnoze ráz činů, jichž se dopustili ministři právě u výkonu svých úředních funkcí, jsou důvodem pro to, že o obžalobě ministerské nerozhodují řádné soudy, nýbrž zvláštní tribunály.

Otázka, kdo jest legitimován v z n á š e t i před těmito zvláštními tribunály o b ž a l o b u na ministra, bývá namnoze řešena v ten způsob, že náleží sněmovně — tedy orgánu na vládě nezávislém — usnáseti se na obžalobě ministerské.

Otázku, které f o r u m rozhoduje o obžalobě ministerské, řeší různé státy různým způsobem. V celku lze rozeznávat tři skupiny řešení této otázky:

1. jako soud funguje nejvyšší soud státní, na př. v Belgii, Nizozemí,
2. jako soud funguje zvláštní tribunál, k tomuto účeli zřízený, na př.: v některých dřívějších ústavách francouzských, v bývalém Rakousku,
3. jako soud funguje horní sněmovna zákonodárného sboru (senát), rozhodujíc o obžalobě, na níž se usnesla sněmovna dolní (poslanecká) na př.: v Anglii, Francii, Spojených Státech Severoamerických.

Pokud jde o civilní zodpovědnost ministrů, náleží rozhodování o obžalobách podaných jednotlivci na ministra o náhradu škody, zpravidla soudům řádným. Žaloba podaná na ministry jménem státu na náhradu škody, kterou ministr státu způsobil, náleží rovněž zpravidla před soudy řádné; žalobu vznáší onen orgán, který jest všeobecně povolán k zastupování státu před soudem — tedy orgán, jenž jest vládě podřízen. V některých státech jsou vydány zvláštní předpisy, jež sledují účel, aby vláda nemohla zmařiti uskutečnění zodpovědnosti ministerské, k němuž bylo by podle povšechných předpisů třeba zakročení orgánu vládě podřízeného.

Jak shora již uvedeno, uznává se všeobecně, že za rozsahu zodpovědnosti politické, jak se za soustavy parlamentární vyvinula, jest obžaloba ministerská málo praktická a má význam hlavně jako pouhá hrozba pro nejkrajnější případ, zejména je-li, jak to jest podle ústav některých států, k obžalobě ministerstva zapotřebí kvalifikované většiny parlamentu, jest velmi nesnadno, ba prakticky snad vůbec nemožno kvalifikované většiny vůbec dosáhnouti, poněvadž stačí, aby vláda získala pouhou menšinu členů parlamentu, která potom usnesení o obžalobě může zmařiti.

Úprava zodpovědnosti ministerské v jiných státech.

V následujícím budiž podán stručný přehled o tom, jak otázka zodpovědnosti ministerské jest upravena v Anglii, Francii a ve Spojených Státech Severoamerických, tedy ve státech, jichž ústavní zřízení v mnohém směru mohou býti vzorem pro vybudování nové ústavy republiky Československé.

Ježto otázka zodpovědnosti ministerské souvisí velmi úzce s otázkou pravomoci a zodpovědnosti hlavy státu, přihlíží se v následujícím přehledu také k posléze zmíněné otázce.

A) Anglie.

Vývoj zodpovědnosti ministerské v Anglii souvisí úzce s vývojem systému vlády parlamentní.

Vysoce zajímavý přehled historického vývoje systému vlády parlamentní v Anglii i vývoje institutu zodpovědnosti ministerské v této zemi podává: A. E s m e i n *Eléments de droit constitutionnel français et comparé* 1914, str. 140—149, 152—219; srv. též L a w r e n c e L o w e l l *The Government of England* 1919, str. 27 a 52, A. V. D i c e y *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* 1915, str. 321 až 323.

Nejstarší formou zodpovědnosti ministerské byl t. zv. i m p e a c h m e n t, jenž vznikl již ve XIV. století.

Impeachment jest žaloba na ministra, na níž usnáší se sněmovna poslanecká, a o níž rozhoduje sněmovna lordů. Tento právní institut jest podstatou svojí řízením trestním, a bylo ho původně — důsledkem této jeho podstaty — používáno jenom v případech, kdy ministr dopustil se skutku zapovězeného trestním právem. Později však počínaje XVII. stoletím připouštěla praxe impeachment také v případech, kdy nešlo sice o čin trestní, ale o vážné provinění, škodlivé zemi vůbec, na př. ujednání smlouvy státu škodlivé.

Sněmovna lordů, jež fungovala jako soud v případech impeachmentu, uvažovala volně, jak co do posouzení skutku, jenž se ministři kladl za vinu, tak i co do stanovení trestu.

Parlament anglický měl však kromě impeachmentu ještě další účinnější, zároveň však také libovolnější prostředek, t. zv. B i l l o f a t t a i n d e r; parlament mohl totiž usnesením obou sněmoven, jež bylo schváleno panovníkem, odsouditi zvláštním zákonem určitou osobu po případě i k smrti nebo ku konfiskaci všeho jmění pro skutek, který v čas spáchání nebyl žádným zákonem stíhán. Podle úsudku vynikajícího právníka francouzského E s m e i n a (na uv. místě str. 145) jest to sice výronem suverenní moci parlamentu, avšak současně úplným zmatením moci zákondárné a soudní a nejkřiklavějším porušením samých základů spravedlnosti.

Instituce impeachmentu používalo se však postupem času řídkěji a řídkěji, naposledy použilo se jí r. 1788 a 1805 (E s m e i n: na uv. místě str. 147). Dnes pokládá se v Anglii tento institut za přežitek. Význam impeachmentu upadal tím více, čím mocněji stoupal význam politické zodpovědnosti ministrů.

Politická zodpovědnost ministrů vůči parlamentu vyvinula se historicky krokem velmi pomalým, souběžně se snahami směřujícími k tomu, aby královská autorita postavena byla pod kontrolu veřejného mínění (srv. E s m e i n, na uv. místě str. 164 a L o w e l l, na uv. místě str. 28).

Počátky politické zodpovědnosti ministrů sluší spatřovati ve zvyklosti, jež stávala se stále častější, totiž ve zvyklosti, že listina, vyjadřující vůli královu byla opatřována pečeti, neb spolupodpisem jednoho neb více královských úředníků (ministrů), kteří přitisknutím pečeti, resp. připojením podpisu stávali se zodpovědnými za dotčný akt panovníkův.

Nyní platné zásady anglického práva o zodpovědnosti ministerské lze shrnouti v celku takto (srv. E s m e i n: na uv. místě str. 140 a násl., B r y c e: *The American Commonwealth* 1911, kap. IX):

I. Panovník jako hlava moci výkonné jest politicky nezodpovědným, nemůže býti také ani trestně stíhán.

II. Ministři jsou zodpovědnými politicky, trestně a civilně.

Ad I. Dopustí-li se panovník jako hlava moci výkonné přehmatu, spadá vina na ministry (kabinet); ministři nemohou hájiti svých aktů odvoláním se na rozkaz komory; dává-li jim komora rozkaz, s kterým nesohlasí, jest jejich povinností resignovati.

Ad II. 1. Politická zodpovědnost ministrů: Ministři jsou zodpovědní parlamentu za všechny akty, jež sami vykonali neb na nichž jsou zúčastněni. Z toho vyplývá:

- a) Ministr zodpovídá vůči parlamentu — neschválí-li parlament akt ministrův, pozbuje-li tedy ministr ve sněmovně většiny — musí podati demissi.
- b) Politickou zodpovědnost ministrů může uplatniti toliko sněmovna dolní — vývoj parlamentarismu v Anglii ustálil totiž zvyklost, že jedině tehdy vzniká pro kabinet, resp. pro jednotlivého ministra povinnost podati demissi, jestliže hlasování ve sněmovně dolní připravilo kabinet resp. jednotlivého ministra o většinu v této sněmovně (srv. E s m e i n: na uv. m. str. 815).
- c) Politická zodpovědnost ministrů jest zásadně solidární. Solidární zodpovědnost pokládá se za podstatnou podmínku soustavy parlamentární. Všichni ministři, tedy celý kabinet, jsou zodpovědní, jakmile běží o jednání týkající se povšechné politiky — pozbyl-li kabinet většiny ve sněmovně poslanecké, musí celý kabinet podati demissi.

Kromě toho uznává se také individuální zodpovědnost jednotlivého ministra za akty spadající do jeho oboru — také jednotlivý ministr, který byl poražen ve sněmovně dolní pro otázku omezující se na jeho obor, jest nucen demissionovati.

V theorii anglického práva byl namnoze zastáván názor, že individuální zodpovědnost ministerská jest zřejmým opuštěním tradičních zásad parlamentarismu (tak na př. Auson), opačný názor hájí na př. Todd-Walpole a Lawrence Lowell, srv. Duguit *Traité de droit constitutionnel* 1911, II. sv., str. 502 a 503.

d) Ministři zodpovídají politicky za všechny veřejné akty panovníkovy. Parlamentarismus anglický jde tak daleko, že ministři nezodpovídají pouze za písemné akty koruny, nýbrž dokonce i za všechny její ústní projevy a sdělení, jež mají ráz veřejný (srv. Esmein, na uv. m. str. 148).

O dosahu politické zodpovědnosti ministrů v Anglii podává obraz velmi charakteristický Lowell: na uv. m. str. 37, jenž praví: »Nyní jsou ministři plně zodpovědni za všechny politické činy koruny během doby svého úřadování, ba dokonce i za ty činy, které se jeví býti přímým skutkem panovníkovým. Všechna sdělení s representanty cizích vlád na příklad procházejí jejich rukama. Jmenování peerů, propůjčování hodností, jsou nepopíratelně podrobena jejich radě. Zkrátka ministři řídí jednání koruny ve všech záležitostech vztahujících se k moci vládní. Králova řeč při zahajování parlamentu jest sepsována ministry, a ministři připravují všechny odpovědi na adresy politické povahy. Všechny úřední dopisy a zprávy králi podávané a všechna sdělení od něho vycházející musejí projíti rukama jednoho z ministrů. Dopis adresovaný panovníkovi některým poddaným nebo jinou soukromou osobou prochází úřadem ministerstva vnitra (the office of the Home Secretary), ba dokonce i peerové, kteří mají ústavní právo přiblížit se ku králi, musejí ohlásiti své návštěvy prostřednictvím úřadu.«

Ministři jsou ovšem zodpovědni toliko za veřejné nikoliv za soukromé činy komory. Bude ovšem namnoze velmi obtížným určití rozdíl mezi těmito dvěma druhy aktů. Jak daleko jde v Anglii zodpovědnost ministrů, to nejlépe ilustrují příklady, jež uvádí Lowell na uv. m. str. 38., 39., veškerá korespondence královny Viktorie s cizími panovníky procházela rukama ministra, Gladston zastával v dolní sněmovně názor, že o sňatku princezny Louisy s markýzem Lorne nemůže býti rozhodováno bez porady ministerstva — nebezpečí silného promíchání britské krve v žilách budoucího držitele trůnu jest politickou záležitostí, jak se zdá, za kterou kabinet musí býti činěn zodpovědným.

Vystižně praví Todd-Walpole (*Parliamentary Government of England* 2., vyd. I. str. 266), že »není ani jediného okamžiku v životě králově od jeho nastoupení až k demissi ve kterém by nebyl někdo par-

lamentu zodpověden za jeho veřejnou činnost« (srv. Lowell: na uv. m. str. 30).

2. Trestní zodpovědnost ministrů.

Spáchal-li ministr u výkonů svého úřadu skutek trestný, může býti stíhán v řízení zv. impeachment — tedy obžalobou, vznesenou sněmovnou dolní k sněmovně lordů, jež o obžalobě rozhoduje jako soud; ovšem nyní vzhledem k významu politické zodpovědnosti stal se tento prostředek takřka zbytečným. Ministr však může býti i kromě případu impeachmentu pohnán k trestní zodpovědnosti jako každý jiný občan.

3. Civilní zodpovědnost ministrů.

Pro civilní zodpovědnost ministrů nejsou stanoveny v anglickém právu žádné speciální zásady. Ministr jest na roveň postaven všem jiným občanům.

Znamenitý znalec práva anglického A. V. Dicey praví (na uv. místě str. 189), »že v Anglii zásada rovnosti před zákonem nebo všeobecného podrobení všech občanů jedinému a témuž právu vykonávanému řádnými soudy provedena až do nejkrajnějších důsledků. Tam každý úředník veřejný, od předsedy ministerstva až ke strážníkovi a výběřčimu daní, jest podroben téže zodpovědnosti jako každý jiný občan za skutky svoje, neospravedlněné zákonem. Sbírký náleží oplývají spory, ve kterých úředníci byli pohnáni před soudy a odsouzeni ve vlastním jméně k pokutě nebo k náhradě škody za činy, které vykonali ve své vlastnosti úřední, které však překročily jejich zákonnou pravomoc. Guvernéř osady, státní tajemník, důstojník a všickni jejich podřízení i když prokázali, že jednali pouze na základě rozkazu svých úředních představených, jsou pro jakýkoli čin neospravedlněný zákonem zrovna tak zodpovědni, jako každý soukromník, postrádající jakéhokoli úředního rázu.«

B) Francie.

Ve Francii jest zodpovědnost ministerská upravena přesnými ustanoveními zákonnými.

Theorie i praxe řeší otázky související s právním institutem zodpovědnosti ministerské velmi podrobně. Z odborné literatury francouzské sluší zejména uvésti tato díla z doby nejnovější: L. Duguit: *Traité de droit constitutionnel* 1911, I. sv., str. 415, 416, 420 až 422; II. sv., str. 396 až 415, str. 496 až 514; L. Duguit: *Manuel de droit constitutionnel* 1918, str. 450 až 459, str. 470 až 476, str. 540 až 549; A. Esmein: *Éléments de droit constitutionnel français et comparé* 1914, str. 138 až 150, str. 811 až 854, str. 1054 až 1066.

Zodpovědnost ministerská jest podle práva francouzského upravena ve smyslu těchto zásad:

I. President republiky jest politicky nezodpovědným, trestně jest zodpověden pouze pro velezradu.

II. Ministři jsou zodpovědni politicky, trestně a civilně.

Ad I. President republiky sám jest politicky — vůči parlamentu — nezodpovědným. Každý vládní akt presidenta republiky musí však býti spolupodepsán příslušným ministrem — ministr jest pak za tento akt zodpověden (vide níže ad II.).

Trestně jest zodpovědným president republiky v případě velezrady a může býti stíhán v tomto případě obžalobou, na níž se usnáší sněmovna poslanecká, jako soud o obžalobě presidenta funguje senát (srv. čl. 6. zákona ze dne 25. února 1875, čl. 12. zákona ze dne 16. července 1875 a čl. 9. zákona ze dne 24. února 1875).

Ad II. O zodpovědnosti ministerské měly ustanovení všechny ústavy francouzské. Avšak teprve nynější ústava francouzská (zákon ze dne 25. února 1875) mluví výslovně o zodpovědnosti politické.

1. **Zodpovědnost politická.**

Článek 6. ústavního zákona ze dne 25. února 1875 ustanovuje:

Ministři jsou solidárně zodpovědni sněmovnám za všeobecnou politiku vládní a individuálně za své akty osobní.

Z tohoto ustanovení plyne:

- a) **Zodpovědnost ministrů jest politická** — ministři jsou zodpovědni sněmovnám, sankcí politické zodpovědnosti jest nutnost demise ministroy (srv. shora povšechné úvahy ad a).
- b) **Politická zodpovědnost ministerská jest solidární**, totiž nevztahuje se na jediného určitého ministra, nýbrž postihuje celou vládu, všecky ministry zároveň, to je zásada zachovávaná tradicionálně v Anglii a tuto zásadu zajisté měli na zřeteli původcové citovaného zákona ústavního z r. 1875, mluvící výslovně o solidární zodpovědnosti vlády.
- c) **Politická a solidární zodpovědnost ministrů vztahuje se ku všeobecné politice vlády.** Jest nesnadno definovati, co se tím rozumí. Lze říci pouze, že každá sněmovna jest povolána vysloviti se, zda-li schvaluje či neschvaluje všeobecnou směrnicí, kterou se řídí vláda ve své činnosti, jak uvnitř tak na venek. Směrnice tato může se projevit i při úkonu zcela zvláštním, na př. jmenování neb odvolání určitého úředníka správního neb vyslance nebo úmluvou učiněnou s cizím státem o některé otázce zcela zvláštní. I pouhé nevykonávání aktu může vésti k uplatnění vládní zodpovědnosti. Záleží na tom, zda-li usnesení sněmovny o určité otázce obsahuje schválení nebo neschválení všeobecné politiky vládní a to jest otázkou skutkovou v každém případě.

V posledních letech stalo se pravidlem, že povinnost vlády podati demissi nastává pouze v tom případě, když předseda ministerstva

před hlasováním položil otázku důvěry. To jest parlamentním zvykem, nevšak ústavním předpisem. I když otázka důvěry nebyla položena, může se státi, že z usnesení sněmovny lze odvozovati úmysl neschváliti všeobecnou politiku vládní. V tom případě bylo by věcí presidenta republiky, který jest politicky nezodpovědný a stojí nad stranami, aby podle volného uvážení posoudil celou situaci a vyzval vládu, aby podala demissi, má-li za to, že pozbyla důvěry sněmoven nebo jedné z nich.

Zmíněný zvyk klásti otázku důvěry i při podružnějších otázkách, má nevýhodu, že tímto způsobem vláda může působiti na volné rozhodování sněmoven, ježto může stále stavěti je před možnost, že vláda podá demissi. (Srv. Duguit: Manuel str. 455—456).

- d) Vedle solidární politické zodpovědnosti ministerské zná článek 6. zákona ústavního ze dne 25. února 1875 také **individuální politickou zodpovědnost jednotlivých ministrů.** Jednotliví ministři jsou totiž individuálně před sněmovnami politicky zodpovědni za své akty osobní (cf. Duguit: Traité: II. sv., str. 502, týž: Manuel: str. 456).

V důsledku uvedeného zákonného ustanovení jest každý ministr povinen zodpovídati se sněmovnám i z aktů čistě správních a sněmovny mohou kontrolovati i nejmenší podrobnosti správy státní.

V praxi francouzské možno z posledních let citovaných četné případy, kde jednotlivý ministr podal sám demissi, když některá sněmovna vyslovila mu nedůvěru. Zkušenost ukazuje, že tyto individuální demisse zpravidla oslabují vládu, místo aby ji upevnily, a bývají předehtou demisse celé vlády.

Duguit prohlašuje (Manuel: str. 545) po zkušenostech války, že kolem dokola vzato, tato politická zodpovědnost jednotlivých členů vlády poskytuje více výhod nežli nevýhod, a že za války trvalá účinná kontrola sněmoven nade všemi obory státní správy vykonala nesmírnou službu státu.

- e) **Spornou jest podle práva francouzského otázka, zdali právo volati vládu k politické zodpovědnosti mají obě sněmovny či jenom sněmovna poslanecká.** Esmein (na uv. místě str. 815 až 839) dokazuje velmi podrobně, že pouze sněmovna poslanecká má zmíněné právo; hlavním důvodem argumentace Esmeinovy, jenž se opírá o tradice anglické soustavy parlamentární, jest, že původci francouzské ústavy z r. 1875 chtěli přenést do Francie soustavu anglickou, podle které sněmovna lordů nemůže způsobiti demissi vlády.

Duguit namítá (Traité II. sv., str. 504 a násl.) proti argumentaci Esmeinově, že Anglie sice byla první zemí evropskou, která použila soustavy parlamentární a že parlamentární zvyklosti anglické v ně-

kterých bodech sloužily Francii za vzor, že však francouzská ústava zřejmě sama o sobě postačí k rozřešení této otázky; zákon totiž zřejmě mluví o tom, že vláda jest zodpovědná s n ě m o v n ě m a dosah tohoto předpisu nemůže býti pochybný, uváží-li se, že vůdčí myšlenkou většiny ústavodárného shromáždění bylo, že obě sněmovny byly úplně rovnoprávné, zejména aby senát neměl méně pravomoci, nežli sněmovna poslanecká. Za tím účelem — uvádí Duguít — byl zejména také utvořen senát, který se volí, v čemž právě jest podstatný rozdíl od anglické sněmovny lordů a nelze pojmově pokládati za nemožné, proč by sněmovně volené nemohlo se přiznati právo způsobiti odstoupení vlády, upírá-li se toto právo sněmovně, jmenované panovníkem.

V theorii francouzské uvádí se tato otázka v souvislost s otázkou, zda-li ta která sněmovna může býti rozpuštěna. Namnoze hájí se totiž názor: sněmovna poslanecká mohouc býti rozpuštěna vládou, může navzájem způsobiti odstoupení vlády — senát nemůže býti rozpuštěn, a proto prý nemůže způsobiti odstoupení vlády, theoreticky bylo by možno tento názor hájiti, avšak názor ten jest v úplném rozporu nejen se zněním, ale i s vůdčí ideou francouzské ústavy — právě v tom, že prohlášena sněmovna poslanecká za rozpustitelnou, kdežto senát nikoli, má se projevití zásadní myšlenka, že senát nemá míti méně práv, nežli sněmovna poslanecká. Ostatně, jak zmiňuje se Duguít (Manuel, str. 459) názor tento ani teorií a zejména ani praxí není sdílen, předsedové vlády často i v senátě položili otázku důvěry, na př. Briand ve schůzi senátu dne 18. března 1913, ve které zamítnuta zásada poměrného zastoupení vládou zastávaná, a vláda podala demissi.

f) Otázka politické zodpovědnosti ministerské jest v úzké spojitosti s otázkou pravomoci a zodpovědnosti presidenta republiky. (Srv. Duguít: Traité: II. sv., str. 481 a 496, Esmein: na uv. m. str. 149 a str. 812 až 815.)

President republiky sám jest politicky nezodpovědným; podle čl. 3. ústavního zákona ze dne 25. února 1875, musí však každý akt presidenta republiky býti spolupodepsán příslušným ministrem.

Ustanovení toto jest zřejmě zcela všeobecné a nepřipouští žádné výjimky. Vztahuje se ke všem aktům presidentovým, právně významným. Nelze tvrditi, že by některé akty byly ponechány zcela volnému osobnímu uvážení presidenta republiky, na př. dekret, kterým se uděluje milost odsouzenému.

Zejména i jmenování ministrů vyžaduje spolupodpisu ministerského. Podle francouzské ústavy z r. 1848 nežádalo se spolupodpisu ministerského při aktech, kterými byli jmenováni nebo propouštěni ministři. Za dnešní ústavy ve smyslu citovaného předpisu, který neroze-

znává, vyvinula se praxe, že předseda vlády, která podává demissi, spolupodepíše jmenovací dekrety ostatních ministrů.

Všeobecný předpis o spolupodpisu ministerském vztahuje se dále také na poselství presidenta republiky, ta jsou přece také vládními úkony presidentovými. To francouzská praxe nesporně vždy uznávala.

Jediný písemný akt vycházející od presidenta republiky nevyžaduje spolupodpisu ministerského; jest to list, kterým podává demissi; ten není aktem úředním, nýbrž aktem osobním, třeba se vydával ve formě poselství ke sněmovnám.

Avšak vláda není zodpovědná jen za písemné právní akty presidenta republiky, nýbrž i za všechny akty politicky významné, zejména za všechny jeho veřejné proslovy, za jeho dopisy, depeše, rozkazy vojenské atd.

Jest zodpovědná také za opomenutí, která možno vytýkati nejen jí samé, ale i presidentovi republiky. Jest totiž povinna jednati, když to zákon nařizuje a když zájem státu toho vyžaduje, a jest povinna vy-moci si od presidenta republiky akty, které uznává za potřebné.

Jedním slovem není ničeho ve vládě, co by unikalo politické zodpovědnosti ministerstva (srovn. Esmein: na uv. m. str. 814).

Za vlády monarchistické byly určité akty pokládány za zvláštní prerogativy panovníkovy, a nebylo při nich vyžadováno spolupodpisu vládního; neměly také za následek zodpovědnost vlády. Za takové akty pokládalo se na př. svolávání a rozpouštění sněmoven, akty vztahující se k nejvyššímu velitelství branné moci, udělování milosti. Ale tyto prerogativy dlužno pokládati za přežitky osobní vlády panovníkovy, které nemohou býti připuštěny v republice parlamentární.

2. Zodpovědnost trestní.

O trestní zodpovědnosti ministrů jednájí čl. 9. zákona ze dne 24. února 1875, a čl. 12. zákona ze dne 16. července 1875.

Trestní zodpovědnost nastává, dopustí-li se ministr u výkonu svých funkcí trestního skutku, jenž jest výslovně zakázán předpisem trestního zákona. V tomto případě může býti stíhán obžalobou, na níž se usnáší sněmovna poslanecká; jako soud o této žalobě funguje senát.

Ke stíhání deliktů, jichž dopustil se ministr mimo výkon svých funkcí, jsou ovšem příslušné řádné soudy.

3. Zodpovědnost civilní.

Civilní zodpovědnost ministrů není upravena výslovnými předpisy ústavními; ministři jsou povinni nahraditi jednotlivým občanům neb státu škodu, kterou jim způsobili u výkonu svých funkcí.

a) Civilní zodpovědnost ministrů vůči jednotlivcům řídí se podle všeobecných zásad, jež platí pro zodpovědnost správních úředníků vůbec. O žalobách, jež by na ministry podali jednotlivci, rozhodují řádné soudy.

b) Civilní zodpovědnost ministrů vůči státu, jež může nastati zejména v případech, kdy ministr poukázal k výplatě částky, jež nebyly povoleny rozpočtem, může býti přivedena k platnosti sněmovnou, která rozhoduje o schválení účtů, jež jí předložil ministr. V literatuře francouzské jest sporno, zda-li mohou ministři pro škodu státem způsobenou býti stíháni žalobou, podanou před řádnými soudy (srov. Duguit: Traité, II. sv., str. 511, Esmein: na uv. m. str. 851 až 854). Duguit uznává řádné soudy za příslušné k rozhodování o těchto žalobách.

C) Spojené Státy Severoamerické.

Zásady, jež obsahuje ústava Spojených Států Severoamerických o zodpovědnosti ministerské, jsou podstatně rozdílné od zásad práva anglického a francouzského upravujících tutěž otázku. To vysvětluje se celkovým rázem právního postavení prezidenta Spojených Států Severoamerických, jakož i tím, že v Anglii jest dlouholetými tradicemi ustálená ryzí soustava vlády parlamentární — ve Spojených Státech není však vlády parlamentární ve smyslu anglickém (srv. též Jellinek: Allgemeine Staatslehre 1914, str. 728 a J. Hatschek: Allgemeines Staatsrecht 1909, II. díl, str. 103).

Lapidárními slovy vylučuje podstatné rozdíly mezi parlamentním systémem v Anglii a ústavou Spojených Států Severoamerických J. Bryce: The American Commonwealth 1911, kap. IX.

Institut zodpovědnosti ministerské ve Spojených Státech Severoamerických lze charakterisovati takto:

I. Prezident jest zodpovědným — nikoliv však parlamentu.

II. Ministři nejsou parlamentu zodpovědni.

III. Zodpovědnost prezidenta i ministrů může býti uplatňována jedině v cestě impeachmentu.

Ad I. Prezident Spojených Států Severoamerických, jež není volen parlamentem, neodvozuje svoji moc od parlamentu, nýbrž od národa, jež jej volí. Prezident jest za své akty osobně zodpovědným, avšak nikoliv parlamentu, nýbrž — jak praví Bryce — národu, od něhož přijal volbu. Této zodpovědnosti nemůže se prezident zbaviti odvoláním se na radu svých ministrů — není radou jejich vázán, a ministři jsou povinni jej poslouchati aneb vzdáti se úřadu.

Ad II. Ministři jsou orgány prezidentovými — nejsou zodpovědni parlamentu. Ministři dokonce nemají vůbec práva

vstoupiti do kongresu (»jen výbor kongresu může si je pozvati, jako si může pozvati každého jiného svědka«) — nemají tudíž ani příležitosti, aby mohli vyložiti nebo obhájeti před celým kongresem svou politiku resp. politiku svého pána (»master«), t. j. prezidenta. Důsledkem tohoto stavu věci jest: ani zamítavé hlasování v kongresu nemá vlivu na postavení ministrů neb na postavení prezidentovo; akty ministrů jsou vlastními akty prezidentovými.

Ústavě Spojených Států Severoamerických není tudíž známa instituce politické zodpovědnosti ministrů vůči parlamentu ve smyslu zásad práva anglického a francouzského (srv. Duguit: Traité: II. sv., str. 398 a 498).

Ad III. Prezident i ministři jsou co do stíhání impeachmentem na roveň postaveni všem ostatním civilním úředníkům Spojených Států Severoamerických. Impeachment jest jediným právním prostředkem, jímž lze uplatňovati zodpovědnost prezidenta a ministrů. Impeachment jest podobně jako v Anglii obžalobou, na níž se usnáší dům representantů (sněmovna poslanců) a o níž rozhoduje senát jako soud. O impeachmentu jedná ústava Spojených Států zejména v kap. I., odd. 2., čl. 5., odd. 3., čl. 6 a 7 a v kap. II., odd. 4., čl. 1. Impeachmentem může býti stíhán prezident, viceprezident i ostatní civilní funkcionáři Spojených Států, tudíž i ministři, pro porušení úředních povinností. K výroku o odsouzení obžalovaného vyhledává se většina dvou třetin přítomných členů senátu. V případě odsouzení lze vysloviti jako trest toliko ztrátu úřadu a nezpůsobilost vykonávati ve Spojených Státech jakoukoli funkci čestnou, funkci důvěry neb funkci placenou. Odsouzení na základě impeachmentu nevylučuje však další stíhání odsouzeného, před řádnými soudy podle předpisu trestního práva.

D o d a t e k.

Zajímavá a namnoze velmi podrobná ustanovení o zodpovědnosti ministerské a o zodpovědnosti hlavy státu mají ústavy některých republik Středoa Jihoaamerických. (Srv. též F. R. Darest: Les constitutions modernes 1910, II. svazek a J. Hatschek: Allgemeines Staatsrecht 1909, II. díl, str. 21., 22. a 103. násl.).

V následujícím budtež uvedena některá pozoruhodná ustanovení zmíněných ústav:

1. S. D o m i n g o.

Podle čl. 60. ústavy z r. 1896 jsou ministři zodpovědni, i když jednali na rozkaz prezidenta republiky, jež sám může býti učiněn s nimi spoluzodpovědným.

2. M e x i k o.

Zodpovědnost ministrů a prezidenta republiky jest upravena podle ústavy z r. 1857 (změněné v tomto směru částečně v r. 1874) takto:

- a) Všechny akty presidenta republiky musí býti podepsány státním tajemníkem (ministrem), jinak nelze jich vykonati (čl. 88).
- b) Státní tajemníci (ministři) jsou zodpovědni za trestní činy »podle práva obecného«, jichž se dopustili během svého úřadování, jakož i za trestní činy, jež jsou porušením jich povinností úředních (čl. 103).
- c) President a vicepresident republiky mohou býti po dobu svého úřadování obžalováni jen pro určité činy: velezradu, zřejmé porušení ústavy, porušení svobody volební, těžké zločiny »práva obecného« (čl. 103).
- Ad b) a c).
- aa) Běží-li o trestní čin »podle práva obecného«, prohlásí sněmovna poslanecká (absolutní většinou), zda lze nastupovati proti obžalovanému, čili nic. V případě záporném, nezařídí se nic dalšího, v případě kladném, jest obžalovaný ipso facto suspendován z úřadu, a podroben obžalobě před řádnými soudy (čl. 104).
- bb) Běží-li o trestní čin, jenž jest porušením povinností úředních, funguje sněmovna poslanecká jako sbor žalující, a senát jako soud. Sněmovna poslanecká rozhodne absolutní většinou, je-li obžalovaný vinen čili nic; je-li obžalovaný osvobozen, vykonává nadále svůj úřad; je-li uznán vinným, jest suspendován z úřadu a vydán senátu. Senát vyměří trest a to absolutní většinou hlasů (čl. 105). Za trestní činy spáchané u výkonu svého úřadu zodpovídá obžalovaný toliko po dobu svého úřadování a po dobu jednoho roku po uplynutí své úřední funkce (čl. 107).
- d) Výslovně se stanoví, (v čl. 108), že pro zodpovědnost civilní nepoživá žádný státní funkcionář privilegovaného fora ani imunity.

3. V e n e z u e l a.

Podle čl. 34., odstavce 1. ústavy z r. 1904 jsou ministři (kteří podle předpisu čl. 45. téže ústavy nesmějí býti po dobu své úřední činnosti členy ani jedné z parlamentních komor) povinni odstoupiti, jestliže sněmovna poslanecká vyslovila jim nedůvěru.

4. A r g e n t i n a.

Podle ústavy z r. 1860, změněné částečně v r. 1880, upravena jest předmětná otázka tímto způsobem:

- a) Státní tajemníci (ministři) kontrasignují akty presidenta republiky — bez jich kontrasignace jsou akty presidentovy neplatné (čl. 87).
- b) Každý ministr jest zodpovědným za akt, jež spolupodepsal, kromě toho jsou všichni ministři zodpovědni solidárně (čl. 88).
- c) President republiky, vicepresident i ministři mohou býti stíháni obžalobou pro delikty, spáchané u výkonu svých funkcí i pro zločiny »podle práva obecného«. Žalobu vznáší sněmovna poslanecká; k usnesení vyžaduje se dvou třetin přítomných členů sněmovny poslanecké

(čl. 45). Jako soud o obžalobě funguje senát; k výroku o vině vyhledává se dvoutřetinová většina přítomných senátorů (čl. 52). Senát může jako trest vysloviti pouze ztrátu úřadu a nezpůsobilost nabýti jakékoliv funkce veřejné (čl. 52).

5. B r a s i l i e.

Ústava z roku 1891 upravuje otázku zodpovědnosti ministerské a zodpovědnosti presidenta republiky takto:

- a) Ministři spolupodepisují akty presidentovy (čl. 49). Ministři nejsou však zodpovědni ani před parlamentem ani před soudy za rady, jež udělili presidentu republiky (čl. 52).
- b) Ministři zodpovídají za své akty, jež zakládají podstatu zločinu kvalifikovaného přímo zákonem a dále za delikty »podle práva obecného« (čl. 52).
- c) President republiky zodpovídá pouze za zločiny, jež se dotýkají politické existence Unie států Brasilských, ústavy a formy federativní vlády, svobodného výkonu politické pravomoci, zákonného výkonu práv politických či individuálních, vnitřní bezpečnosti země, poctivosti ve správě, uschování a užívání veřejných peněz podle ústavy, rozpočtových zákonů, jež byly odhlasovány kongresem (čl. 54). (Definice těchto zločinů stanovena byla speciálním zákonem.)
- d) Kompetence soudní.
- aa) Ministři, pokud jde o delikty práva obecného nebo o případy zodpovědnosti, podléhají kompetenci nejvyššího soudu — pokud však činy za vinu kladené jsou ve spojitosti (konnexitě) s činy presidenta republiky, nastupuje pravomoc onoho soudu, jenž povolán jest souditi presidenta (čl. 52, 59) — tedy buď nejvyššího soudu nebo senátu.
- bb) President republiky podléhá pokud jde o delikty práva obecného, pravomoci nejvyššího soudu, — pokud jde o případy zločinů uvedených v čl. 54. ústavy, pravomoci senátu (čl. 53, 59). Senát funguje jak soud nad presidentem republiky resp. nad ministry (jsou-li činy jim za vinu kladené v souvislosti s činy presidenta republiky) k obžalobě, na níž se usnesla sněmovna poslanecká (čl. 29). K odsouzení jest třeba dvoutřetinové většiny přítomných senátorů (čl. 33). Senát může jako trest vysloviti pouze ztrátu úřadu a nezpůsobilost nabýti jakékoliv funkce veřejné (čl. 33).

Poznámka názvoslovná. K vůli kontinuitě užívá osnova označení »vláda« nikoliv »ministerská rada«, provádějíc důsledně lišení mezi členy vlády (ministry) a jejím předsedou.

K §u 85.—93.

Ze závažných důvodů stanoví § 85. zásadu, že působnost ministerstev jako nejvyšších orgánů moci vládní a výkonné upravuje se záko-

nem, ač vláda jest si vědoma obtíží praktického provádění této zásady. Chtěla touto zásadou znemožniti praxi bývalého Rakouska, které i kompetenci některých ministerstev určovalo pouhým nařízením a způsobovalo takto tu zvláštní nesrovnalost, že některé nižší správní úřady (na př. úřady horní, úřady samosprávné) byly co do své organizace a působnosti upravovány zákonem, kdežto některá ministerstva pouhým nařízením. Zásada v I. odst. §u 85. uvedená však nevyklučuje, aby zákon v tomto předpisu předpokládaný obmezil se na úpravu zásadní, přenechávaje podrobnější provedení nařízení.

Druhý odstavec §u 85. intenduje jednotnost odborného vedení jednotlivých ministerstev. Provedení stane se zvláštním zákonem.

Už v předloze o župách a okresích vyhověno bylo podle možnosti touze po demokracii správních úřadů nižších stolic. Předloha ústavní listiny tuto demokratisaci staví pod ochranu samé ústavy, neobmezujíc ji na správní úřady určité kategorie, nýbrž majíc na mysli nižší stolice správních úřadů vůbec.

Citelný nedostatek dosavadní správní organizace státní tkvěl v tom, že nebylo u nás dosud všeobecně postaráno o zvláštní úpravu správního soudnictví, t. j. o ochranu práv a zájmů občanstva při judikатурní činnosti správních úřadů. Theorie i praxe zvláště cizích státův od několika desetiletí snažila se tuto otázku řešiti přerozmanitým způsobem, stavějíc judikaturní činnost správních úřadů pod kontrolu soudů řádných (Belgie, Itálie), zvláštních soudů správních (organická správní justice), upravujíc správní soudnictví v rámci správních úřadů zvláštním složením jejich za příbrání živlu laického (Prusko), nebo speciální úpravou správního řízení (Francie) a pod. Také tento problém činí předloha předmětem záruk ústavních.

K §u 87.

Předloha intenduje ryze činnost správních úřadů, stanovíc inkompabilitu současného členství správního orgánu (sboru) nižšího a vyššího (dohledacího).

§ 80. zachovává instituci jediného nejvyššího soudního tribunálu v záležitostech veřejnoprávních, jsouc si vědoma životního zájmu státu na takovéto nejvyšší soudní kontrole judikaturní činnosti správních úřadů. Kdežto však rakouský zákon o moci soudcovské (čl. XV., II. odst.) obmezoval takovou ochranu soudní na práva subjektivní, vyhýbá se osnova úmyslně takovéto obmezivé formulaci, chtěc umožniti v budoucnosti nejvyššímu správnímu soudu kontrolní působnost pronikavější, jak toho potřeba asi vyplyne z reformy správního soudnictví v nižších člancích správního organismu prováděné resp. zamýšlené.

Druhý odstavec §u 88. umožňuje prozatím další trvání dosavadní organizace nejvyššího správního soudu.

K §u 89.—90.

Účelem jest usnadniti organizaci nižších úřadů správních buď nařízením na základě zákona anebo (§ 90.) jen nařízením. Intenduje se zároveň sublevace moci zákonodárné v případech, kde nevznikají nové zdroje vrchnostenské moci. Podle zásady in maiori minus continetur bylo by možno § 90. užití i při tvoření pouhých orgánů poradních.

Důležitost a zvláštní význam samosprávných svazů vysvětluje, že předloha v §u 91. organizování takových svazů vyhrazuje zákonu.

Povážlivým nedostatkem dosavadního právního řádu jest, že stát neručí zásadně za škodu způsobenou nezákonným výkonem veřejné moci. Rakousko za celých 50 let nedospělo k vydání zákona v té příčině slíbeného. Naše republika splní zajisté, jakmile její poměry se ustálí, tento dluh a vynasází se, přiblížiti se k právnímu stavu těch cizích států, které ručí (Francie) dokonce i za škodu způsobenou občanstvu korektním způsobem výkoné moci, když se při tom od občana požaduje obětí nadprůměrných.

Hlava čtvrtá.

Samostatný oddíl Ústavní listiny obsahuje základní předpisy o moci soudcovské. Již zařazení předpisů těchto za oddíl jednající o moci vládní a výkoné naznačuje úzké příbuzenství obou těchto oborů státní činnosti, mezi nimiž podle převládajícího mínění není vůbec zásadního rozdílu, neboť i moc soudcovská jest v podstatě své části moci výkoné. Avšak snahy zaručiti soudům při nalézání práva samostatnost a neodvislost před vlivy cizími způsobily průběhem doby, že pro soudnictví platí namnoze předpisy značně se odchylicí od předpisů platících pro moc výkonou. Z důvodů těchto jest zajisté záhodno i v Ústavní listině sloučiti pokud možno veškeré tyto předpisy ve zvláštní oddíl.

Oddíl tento, tvořící IV. hlavu Ústavní listiny, podává veškeré zásadní předpisy o soudnictví v pořádku pokud možno systematickém, při čemž dbáno jednak toho, aby v něm nebyla obsažena jen povšechná hesla, jež měla kdysi svůj význam jakožto programová hesla bojovná, nýbrž předpisy pokud možno konkrétního obsahu, jednak pak toho, aby Ústavní listina nebyla zatěžována podrobnostmi, jež patří do speciálních zákonů.

Aby bylo lze poznati, jakým způsobem upravují i jiné ústavy problém soudnictví, podává se v následujícím stručný přehled příslušných, podle některých typických ústav. Ovšem bylo třeba obmeziti se namnoze jen na zcela stručné naznačení obsahu, poněvadž by jinak bylo nutno takřka do slova opsati jednotlivé příslušné zákony.

Rakousko. Podle návrhu ústavy kroměřížské z roku 1848, na niž byly budovány i rakouské ústavy pozdější, pokud si chtěly osvojit

ráz svobodomyšlnosti, měla být upravena moc soudní předpisy IV. hlavy a to takto:

§ 132. Soudnictví vykonávají státní soudy samostatně. Kabinetní, ministerská a patrimoniální justice je nepřipustna.

§ 133. Organizace soudů, příjmy soudců atd., ustanovuje zákon.

§ 134. Zvláštními zákony jest upraveno soudnictví vojenské, obchodní, směnečné, námořní a horní.

§ 135. Soudci jsou jmenováni doživotně, v určitých případech mohou být přesazeni, sesazeni nebo suspendováni.

§ 136. Neslučitelnost úřadu soudcovského s jiným státním place-ným úřadem.

§ 137. Oddělení a neodvislost soudnictví a správy. Bezpečnostním úřadům nepřisluší moc soudní. Kompetenční konflikty mezi soudy a správou rozhoduje zvláštní soud.

§ 138. Pro porušení státoobčanských práv, konstitucí zaručených, může být žalováno před soudem na plnou náhradu; tím není vylou-čeno případné trestní stíhání.

§ 139. V sídle vlády zřizuje se nejvyšší říšský soud; polovinu členů jmenuje panovník, polovinu volí zemská zastupitelstva.

§ 140. Kompetence tohoto soudu.

Rakouský zákon o moci soudcovské ze dne 21. prosince 1867, č. 144 ř. z., který platí dosud i v republice Československé, má následující stručný obsah:

Čl. 1. Všechno soudnictví ve státě vykonává se ve jménu císaře.

Čl. 2. Organizaci a kompetenci soudů stanoví zákon; výjimečně soudy jsou přípustny jen v případech předem zákonem stanovených.

Čl. 3. Obor působnosti soudů vojenských stanoví zákon.

Čl. 4. Soudnictví ve věcech policejních a důchodkových bude upra-veno zákonem.

Čl. 5. Soudce jmenuje císař doživotně.

Čl. 6. Soudcové jsou při vykonávání svého úřadu samostatní a neodvislí. Jich sesazení, přesazení a suspense jakož i pensionování.

Čl. 7. Soudům nepřisluší zkoumati platnost řádně vyhlášených zákonů, přisluší jim však zkoumati pořadem instancí, zda nařízení jest platné.

Čl. 8. Přísaha soudců.

Čl. 9. Zodpovědnost státu a soudců za porušení práva.

Čl. 10. Zásady trestního práva procesního.

Čl. 11. Příslušnost porot.

Čl. 12. Zřízení jediného nejvyššího a kasačního soudu.

Čl. 13. Císaři přisluší právo amnestie a abbolice s určitými vý-minkami.

Čl. 14. Odloučení správy od soudnictví.

Čl. 15. Kdy lze si stěžovati z rozhodnutí úřadů správních k sou-dům. Zřízení správního soudu.

Belgie. Belgická ústava ze dne 7. února 1831, jež byla vzorem takřka všem konstitucím zprostřed minulého století, obsahuje o moci soudní tyto předpisy v kapitole III.

Čl. 92. Spory, které mají za předmět právo civilní, přísluší soudům.

Čl. 93. Spory, které mají za předmět právo politické, přísluší soudům, pokud zákon nestanoví výminky.

Čl. 94. Soudy mohou být zřízeny jen zákonem, mimořádné soudy jsou vyloučeny.

Čl. 95. Zřizuje se jediný dvůr kasační. Tento soudí v I. instanci pouze ministry.

Čl. 96. Veřejnost soudních líčení, kdy tato může být vyloučena.

Čl. 97. Každý rozsudek musí být odůvodněn a veřejně prohlášen.

Čl. 98. Zřízení porot a jich příslušnost.

Čl. 99. Jmenování soudců, výminky z toho.

Čl. 100. Soudcové jsou jmenováni doživotně. Jejich sesazení, sus-pendování a přeložení.

Čl. 101. Jmenování státních zástupců.

Čl. 102. Platy soudců stanoví zákon.

Čl. 103. Neslučitelnost úřadu soudního s placenými funkcemi.

Čl. 104. Zřizují se tři odvolací soudy.

Čl. 105. Soudnictví vojenské budiž upraveno zákonem, taktéž ob-chodní.

Čl. 106. Kasační soud rozhoduje o konfliktech kompetenčních.

Čl. 107. Soudy mají dbáti nařízení pouze, pokud jsou ve shodě se zákonem.

Francie. Jakožto typický příklad, kterak ve Francii pohlíželo se za doby Velké revoluce na otázku tuto, uvádí se v následujícím stručný obsah předpisů o justici občanské a trestní podle ústavy ze dne 24. července 1793. Příslušná ustanovení tvoří tři samostatné krátké kapitoly, následujícího znění:

O občanské justici.

Čl. 85. Zákoník občanský a trestní jest jednotný pro celou repu-bliku.

Čl. 86. Nelze porušiti právo, jež si občané dali stanoviti ve svých rozepřích rozhodčími.

Čl. 87. Rozhodnutí rozhodčích jest konečné, nebylo-li vymíněno odvolání.

Čl. 88. Smírčí soudy volí občané v okresích stanovených zákonem.

Čl. 89. Soudy tyto smírují a soudí zdarma.

Čl. 90. Jich počet a příslušnost stanoví sbor zákonodárný.

Čl. 91. Veřejní rozhodčí jsou voleni volebními shromážděními.

Čl. 92. Počet jich a obvody určuje sbor zákonodárný.

Čl. 93. Rozhodují spory, které nebyly ukončeny definitivně rozhodčími soukromými, nebo soudci smírčími.

Čl. 94. Jednají a hlasují veřejně. Rozhodují v poslední instanci po ústních obhajobách nebo o jednoduchých podáních, bez zvláštního řízení a bez nákladů. Odůvodňují své rozsudky.

Čl. 95. Smírčí soudcové a veřejní rozhodčí jsou voleni každoročně.

O justici trestní.

Čl. 96. Každý občan může býti souzen pro trestní činy pouze na základě obžaloby přijaté porotci aneb usnesené sborem zákonodárným. Obžalování mají právo na obhájce zvoleného nebo jmenovaného úřadem. Vyšetřování jest veřejné. Skutková povaha a úmysl jsou vytčeny v rozsudku. Trest se ukládá trestním tribunálem.

Čl. 97. Trestní soudy jsou voleny každoročně volebními shromážděními.

Soud kasační.

Čl. 98. Pro celou republiku jest jediný soud kasační.

Čl. 99. Tento soud nerozhoduje ve věci samé. Rozhoduje jen o porušení formy řízení a o zřejmém porušení zákona.

Čl. 100. Členové tohoto soudu jsou jmenováni každého roku shromážděními volebními.

Kdežto znění předchozích předpisů bylo uvedeno pro zajímavost takřka doslovně, podávají se dále již jen ve výtahu příslušná ustanovení francouzské ústavy ze dne 4. listopadu 1848, v níž posledně ve Francii otázka tato byla podrobně upravena. Příslušné články znějí:

Čl. 81. Spravedlnost vykonává se zdarma jménem lidu francouzského: veřejnost líčení a výjimky z toho.

Čl. 82. Všeobecná příslušnost porot ve věcech trestních.

Čl. 83. Příslušnost porot v záležitostech politických a tiskových.

Čl. 84. Poroty rozhodují o náhradních nárocích při deliktech tiskových.

Čl. 85.—86. Soudní úředníky jmenuje prezident republiky.

Čl. 87. Soudcové jsou jmenováni doživotně; výjimky z toho.

Čl. 88. Soudy zvláštní jsou až do nové úpravy zachovány.

Čl. 89. Kompetenční konflikty mezi úřady správními a soudními rozhoduje zvláštní tribunál.

Čl. 90. Týž rozhoduje o rekursech proti usnesení účetního dvoru.

Čl. 91.—98. Zřizuje se vysoký soudní dvůr jakožto státní soud.

Čl. 99. President může svěriti státní radě přezkoumání činů státních funkcionářů.

Čl. 100. Zodpovědnost presidenta republiky.

S r b s k o. Za příklad, jak předmět tento byl upraven ve státě slovanském s demokratickým zřízením, budíž uveden přehled příslušných předpisů srbské ústavy ze dne 5./18. června 1903, jež ve své VIII. části ustanovuje:

Čl. 146. Soudy jsou neodvislé a podléhají pouze zákonu, nemohou též samy zasahovati do oboru moci zákonodárné nebo výkonné.

Čl. 147. Organizace soudů jest stanovena zákonem; mimořádné soudy, sumární řízení atd. jsou vyloučeny.

Čl. 148. Instrukce porot se podržuje, příslušnost jich stanoví zákon.

Čl. 149. Zřizuje se jediný soud kasační.

Čl. 150. Nikdo nemůže býti odňat zákonnému soudci.

Čl. 151. Senáty soudní mají býti složeny nejméně ze tří soudců. Menší věci mohou vyřizovati také samosoudci.

Čl. 152. Obsahuje zásady processuální.

Čl. 153. Stanoví nutnost obhájce v řízení trestním.

Čl. 154. Soudce jmenuje král.

Čl. 155. a 156. Podmínky k dosažení úřadu soudcovského.

Čl. 157. Nesesaditelnost soudců a výminky z toho. Překládání soudců a jich pensionování.

Čl. 158. Neslučitelnost úřadu soudcovského s jiným úřadem veřejným (placeným nebo čestným) krom profesury na právnické fakultě.

Čl. 159. Vojenské soudnictví budíž upraveno zákonem.

N ě m e c k o. Zajímavost jest, že nová ústava říše Německé ze dne 11. srpna 1919 obsahuje o soudnictví pouze krátká a poměrně kusá ustanovení v VII. oddílu prvního dílu a to:

Čl. 102. Soudcové jsou neodvislí a pouze zákonu podřízeni.

Čl. 103. Řádné soudnictví vykonává říšský soud a soudy jednotlivých zemí.

Čl. 104. Soudcové jsou jmenováni doživotně. Jejich sesazení, přesazení a pensionování. Zákon může stanoviti hranici stáří pro ně. Na které soudce se předpisy tyto nevztahují.

Čl. 105. Výjimečné soudy jsou nepřípustny. Nikdo nesmí býti odňat svému zákonnému soudci. Předpisy o soudech válečných a státních nejsou tím dotčeny. Vojenské čestné soudy jsou zrušeny.

Čl. 106. Vojenské soudnictví budíž zrušeno krom doby války a mimo loď válečné.

Čl. 107. Nařizuje zřízení správních soudů.

Čl. 108. Zřizuje se státní soud.

S p o j e n é s t á t y a m e r i c k é. Přecházíme-li k zemím anglosaským, vidíme, že Anglie nemá vůbec psané ústavy v běžném slova

smyslu, a že nemá též povšechného zákona, jenž by obsahoval zásady o moci soudcovské. I Spojené státy americké, jejichž ústava byla v mnohém vzorem moderním ústavám republikánským, nemají v ní dostatečných předpisů o soudnictví. Spadají sem pouze předpisy čl. III. ústavy z r. 1787 a některé dodatky k ústavě z r. 1791. Předpisy tyto jsou, jak při většině anglosaských zákonů bývá, velice kasuistické, což jest patrné i z tohoto stručného obsahu:

Čl. III., oddíl 1. Soudní moc vykonává jediný nejvyšší soud a potřebný počet soudů nižších. Soudci zastávají svůj úřad tak dlouho, pokud jich chování jest nezávadné, plat po dobu úřadování nemůže býti snižen.

Oddíl 2. Věcné vymezení pravomoci soudní; příslušnost porot vztahuje se s výminkou určitých deliktů politických na všechny zločiny.

Oddíl 3. Pojem zemžrady, usvědčení z ní. Obmezení kongresu při stanovení trestů na zemžradu.

Dodatek k ústavě z r. 1791:

Čl. V. Zásady řízení trestního, ochrana jednotlivce před soudem, majetek může býti vyvlastněn jen za náhradu.

Čl. VI. Veřejnost procesu při zločinech a zásady processuální.

Čl. VII. Příslušnost porot.

Čl. VIII. Rukojemství a tresty buďtež přiměřené a ne neobvyklé.

Mexiko a Brasílie. Daleko blíže našemu pojmání systematicky zákonů stojí ústavy latinských států střední a jižní Ameriky. Též předpisy o moci soudní jsou v těchto ústavách podány dosti zcelené a přehledně. Jakožto příklad buďtež uvedeny příslušné předpisy ústavy mexické z 12. února 1857 a ústavy brasílské ze dne 24. února 1891.

Ústava mexická stanoví v oddílu III. toto:

§ 90. Soudní moc federace přísluší nejvyššímu soudnímu dvoru, jakož i soudům distriktním a okresním.

§ 91. Složení nejvyššího soudu.

§ 92. Obsazování nejvyššího soudu volbou a doba funkční.

§ 93. Náležitosti pro členství u nejvyššího soudu.

§ 94. Přísaha členů nejvyššího soudu.

§ 95. Členové nejvyššího soudu nemohou se vzdáti pravidelně úřadu.

§ 96. Zákon stanoví a organizuje soudy okresní, distriktní a státní zastupitelstva.

§ 97.—101. Kompetence jednotlivých soudů.

§ 102. Právo procesní budiž stanoveno zákonem.

Rozsudky platí pouze pro konkrétní případy.

Ústava brasílská obsahuje v oddílu III. následující předpisy:

§ 55. Soudní moc Unie vykonává jediný nejvyšší soud spolkový a tolik nižších soudů spolkových, kolik jich kongres zřídí.

§ 56. Složení nejvyššího soudu a jmenování členů.

§ 57. Soudcové jsou jmenováni doživotně, úřadu mohou býti zbaveni pouze rozsudkem. Platy stanoví zákon, nelze je zmenšiti. Členy nejvyššího soudu spolkového soudí senát pro porušení jich povinnosti.

§ 58. Spolkové soudy volí si presidenty ze svého středu a organizují sekretariát. President republiky stanoví generálního prokurátora.

§§ 59.—61. Kompetence jednotlivých soudů.

§ 62. Vzájemný poměr mezi soudy spolkovými a soudy jednotlivých států.

Srovnávají-li se nestranně ustanovení těchto ústavních předpisů o moci soudcovské, dochází se k závěru, že předpisy příslušného rakouského zákona z roku 1867 patří i co do obsahu i co do formy k nejlepším kodifikacím tohoto druhu. Poněvadž pak státní převrat dotekl se veškerého soudnictví daleko méně nežli veřejné správy státní, bylo lze pro předpisy o moci soudcovské, jež mají býti obsaženy v Ústavní listině, vzítí v mnohém za základ zmíněný zákon rakouský.

K jednotlivým paragrafům podotýká se pak toto:

K §u 94.

Zdůrazněno tu, že soudnictví vykonává se pouze soudy státními, dále že zákonem musí býti určena nejen věcná, nýbrž i místní příslušnost soudů, a konečně že i řízení před soudy (právo procesní) lze upravovati jen zákonem. Tím dostává se ústavní ochrany zásadě té, že soudy trestní mohou souditi jen činy zákonem jim výslovně ku potrestání přikázané, nebude tudíž již ani podle ústavy možno, aby soudům byla nová agenda snad přikazována cestou nařizovací nebo dokonce jim cestou touto byla odnímána.

Z předpisu odstavce 3. plyne, že výmínečné soudy mohou býti zavedeny pouze v soudnictví trestním a to pouze v případech zákonem již předem stanovených, jsou tudíž vyloučeny veškeré výmínečné soudy ad hoc zřízené.

K §u 95.

V §u tomto jest povšechně vymezena příslušnost soudů trestních a soudů civilních, při kteréžto příležitosti děje se v Ústavní listině též výslovná zmínka o soudnictví rozhodčím, poněvadž stále vzrůstající důležitost tohoto soudnictví vyžaduje toho, aby ono svoji existenci opíralo přímo o ústavu. Podle dosavadního stavu zákonodárství jakož i podle zkušeností v poslední době nabytých zdá se nezbytno, aby i nadále byly ústavou zachovány soudy vojenské, ovšem pouze jako soudy trestní. V dalším užívá zákon úmyslně obratu řízení policejní a trestní řízení finanční, nikoliv pak soudy policejní nebo fi-

nanční, a to proto, poněvadž řízení trestní v těchto záležitostech nepřísluší ještě řádným soudům. Konečně se podotýká, že jednotnost judikatury vyžaduje nezbytně toho, aby již podle ústavní listiny bylo lze zříditi jen jediný nejvyšší soud.

Bylo úmyslně upuštěno od toho, aby v ústavě bylo podrobněji určeno, které trestní činy sluší souditi porotě, neboť otázku tuto lze organicky řešiti pouze při reformě trestního řádu.

Jak již svrchu řečeno, nelze podle zkušeností v poslední době získaných vyhnouti se tomu, aby i obyvatelstvo civilní mohlo býti případně podrobeno judikatuře soudů vojenských. Ústavní listinou jest však možnost tato omezena na případy nezbytně nutné, neboť může se tak státi pouze v době války, dále pro činy v době války spáchané a konečně pouze podle předpisů prováděcího zákona.

K §u 96.

K prvé větě §u tohoto se podotýká, že byla pojata do Ústavní listiny podobně jako druhá věta §u 94. hlavně pro svůj historický význam, bylať ona heslem, pod nímž bylo bojováno proti zásahům moci výkonné do moci soudcovské, jimiž byl smutně charakterisován stát absolutistický. Jest ovšem zjevno, že věta tato vyjadřuje pouze všeobecný princip v praxi často neproveditelný, příkladem lze poukázati na řízení nesporné, které — ač podstatou svojí jest řízením správním — úplně přešlo v pravomoc soudů a tvoří podstatnou složku jich činnosti; jiným typickým příkladem jest nalézání práva v záležitostech veřejnoprávních, které přísluší vedle ostatní správní agendy úřadům správním, a které jim ani po reformě správního soudnictví nebude lze zcela odejmouti.

Zdá se záhodno ponechati definitivní nové řešení otázky, jakým způsobem mají býti rozhodovány konflikty mezi úřady správními a úřady soudními, teprve době pozdější, až bude upravena celá otázka správního soudnictví, z té příčiny odkazuje tu Ústavní listina na zvláštní zákon.

K §u 97.

Prvá věta tohoto §u zavádí do ústavy pojem soudců lidových (laiků), při čemž ovšem je zdůrazněno, že nalézání práva má býti v prvé řadě svěřeno soudcům z povolání. Výminku v tomto směru tvoří soudy rozhodčí, které jak ukazují zkušenosti posledních desetiletí, mohou býti zcela dobře obsazovány pouze soudci lidovými.

K §u 98.

Místo obvyklého obratu, že soudcové jsou při vykonávání svého úřadu samostatní a neodvislí, užívá se tu případného výrazu, že vyko-

návají svůj úřad neodvisle, jsouce vázáni pouze zákonem. Úmyslně nečiní se tu zmínky, zda a pokud jsou soudcové vázáni též nařízeními, neboť tato mohou býti podle ústavy vydávána pouze na základě a v mezích zákonů, a soudcové mají právo přezkoumati jich platnost v pořadu stolic.

K §u 99.

V §u tomto jest vyjádřen princip, že soudci z povolání jsou ustanovováni trvale (výraz tento volen jakožto případnější nežli obvyklý výraz doživotně) jakož i v kterých případech podle ústavy mohou býti stanoveny výminky z tohoto principu.

Poněvadž podstatnou zárukou nestrannosti judikatury jest stálost soudních senátů, byla i zásada tato pojata do ústavy.

K §u 100.

Za důležitou záruku naprosté neodvislosti soudcovské nutno pokládati inkompatibilitu úřadu soudcovského s jinými placenými funkcemi, ať stálými, ať občasnými, pročž bylo pojato ustanovení toto do zákona ústavního. Nebylo ovšem radno vyloučiti a priori možnost toho, aby zákonem byly stanoveny výminky z tohoto principu; tak na př. platí i v Srbsku, kde předpisy o inkompatibilitě soudcovské jsou velice přísné, výminka pro profesory právnické fakulty.

K §u 101.

Prvá věta §u tohoto má poněkud stručnější znění než obvykle bývá, neboť jest zajisté zbytečno uváděti zvláště, že nejen rozsudky jsou vynášeny, ale že i tresty jsou vykonávány jménem republiky. Naproti tomu ve větě druhé rozeznává se úmyslně mezi přelícením a mezi vyhlašovaním rozsudků.

K §u 102.

Pokud se týče otázky, v jakém rozsahu mají soudcové právo zkoumati platnost zákonů a nařízení, přidržuje se Ústavní listina zásad, které dříve v Rakousku platily. V uvozovacím zákoně jest zvláště upravena otázka, jakým způsobem bude lze zkoumati, zda nějaký zákon neodporuje ústavě.

K §u 103.

Většina ústav vyhražuje právo udílení milosti (amnestie, abolice atd.) hlavě státu, tak tomu bylo i v Rakousku a není podstatného důvodu, proč by se měla nová ústava od toho odchýliti; je-li podle některých ústav — na př. francouzské — vyhrazeno právo amnestie parlamentu, nelze toho též z praktických důvodů doporučiti, poněvadž jest

to postup značně těžkopádný. Se zvláštní povahou činů soukromozalobných souvisí, že při nich jest vyloučeno, aby president nařídil zastavení trestního řízení, kdežto při členech vlády odsouzených ve smyslu § 79. Ústavní listiny jest vyloučena nejen abolice, nýbrž též i amnestie, neboť jinak stal by se zajisté povážlivý průlom do instituce zodpovědnosti vlády.

K §u 104.

Ve znění §u tohoto přicházejí k platnosti principy nynější syndikátní žaloby.

K §u 105.

V posledním §u této hlavy nalézá se ustanovení obdobné předpisu prvé věty článku 15. rak. zák. o moci soudcovské. Předpis dotyčný byl však v rak. zák. stylisován velmi nejasně, takže nazval jej Unger plným právem sfingou, leč přece nebylo možno v nynější ústavní listině jej zcela vymýtiti, poněvadž by tu povstala mezera v otázce, zda a jakým způsobem lze se dovolávat soudů tehdy, rozhodují-li podle platného práva o nárocích soukromoprávných výminečně úřady správní.

Příslušný předpis je nyní přesněji upraven, neboť mluví se tu nyní výslovně o nárocích soukromoprávných, dále o tom, že teprve po vyčerpání opravných prostředků lze se dovolávat ve lhůtě přesně stanovené rozhodnutí soudního, a konečně že může býti podle okolnosti podána žaloba určovací nebo žaloba o plnění.

Hlava pátá.

Práva a svobody, jakož i povinnosti občanské.

I. Poměr jednotlivce ke státu prodělal průběhem historického vývoje řadu změn. Pod vlivem filosofických nauk XVIII. století vytvořil se pojem t. zv. práv lidských a občanských, jež byla považována za práva přirozená a nezadatelná. Ústavní vývoj v Americe a ve Francii vedl v XVIII. století k tomu, že do ústav byla pojmána slavnostní prohlášení o lidských a občanských právech; tím měly — podle tehdejšího nazírání — přímo v ústavních listinách dojíti pregnantního výrazu závazné garancie pro ochranu jednotlivce i vůči moci státní jak výkonné, tak i zákonodárné.

Neobyčejně výstižně a slavnostně byla prohlášena práva lidská a občanská ve známé deklaraci konstituanty francouzské z roku 1789. Podobně i další ústavy francouzské z roku 1795 a 1848 obsahují kapitoly o prohlášení a zárukách práv lidských a občanských jakož i ustanovení

o občanských povinnostech. Velká většina i jiných moderních ústav, zejména také ústav států ryze demokratických klade obzvláštní důraz na to, aby s jedné strany byla přímo ústavními předpisy zaručena dalekosáhlá práva a svobody občanské, a aby se strany druhé přímo v ústavě byly precisovány občanské povinnosti (srv. republikánských ústav, na př. ústavu Spojených států severoamerických, ústavu švýcarskou, ústavu brasílskou).

II. Moderní theorie státního práva zabývá se velmi podrobně tímto nadmíru důležitým problémem ústavním. Práva lidská a občanská označují se v theorii namnoze jako práva individuální. Systematické spracování nauky o těchto individuálních právech podal v nejnovější době německý právník J. Jellinek, jež označuje práva ta jako subjektivní veřejná práva (srv. poučná díla téhož: Allgemeine Staatslehre 1914 zejména str. 406 až 427, a System der subjektiven öffentlichen Rechte 1905). Známa jest statusová theorie Jellinkova, jež vychází z toho, že subjektivní veřejná práva upínají se vždy k jistému stavu (status). — Jellinek rozeznává pak čtyři druhy takovýchto stavů. Bohatá literatura odborná o právech individuálních uvedena jest zejména v Jellinkově Allgemeine Staatslehre na str. 417 pozn. 1.

Z moderní literatury francouzské zabývající se problémem práv individuálních sluší uvést zejména tato souborná díla: L. Duguit: Traité de droit constitutionnel 1911 sv. I. str. 9 až 11, sv. II. str. 5 až 174, týž: Manuel de droit constitutionnel 1918 str. 3 až 6 a str. 211 až 325. A. Esmein: Élément de droit constitutionnel français et comparé 1914 str. 538 až 564 a str. 1085 až 1211.

III. Význam t. zv. občanských práv jest v theorii posuzován různě. Jistá část německé literatury snaží se význam uvedených práv snížit, považujíc příslušná ustanovení ústavní o občanských právech a svobodách a jich zárukách namnoze toliko za pouhé akademické zásady, za »monology zákonodárcovy«, jež prý nemají v praxi významu norem závazných pro soudy a pro úřady správní.

Naproti tomu zastávají zvláště moderní právníci francouzští názor opáčný: pro ně jsou předpisy ústavní o právech a svobodách občanských přímo závaznými právními normami, jež jsou velmi cennou ochranou jednotlivce nejen proti moci výkonné, nýbrž i proti zákonodárci samému. Dle náhledu moderních právníků francouzských jsou zmíněná ustanovení ústavních listin sama o sobě závaznými právními normami; obyčejné zákony — t. j. zákony, jež nemají charakteru zákonů ústavních — nesmějí obsahovati normy, jež by byly v odporu s oněmi předpisy ústavní listiny, které jednají o právech a svobodách občanských. Jest zajímavo, že také v praxi francouzského práva uznává se zmíněný význam práv a svobod občanských; tak na př. v oboru práva policejního klade se neobyčejný důraz na volnost a rov-

nost občanů — nejsou tudíž tyto zásady vyslovené v ústavě, dle francouzského práva pouhým heslem. (Srv. známý článek Wolzendorffův o policejním právu francouzském v Archivu für öff. Recht).

Také ve Švýcařích mají práva a svobody občanské, prohlášené v ústavě, v theorii i praxi podobný význam, jaký příkládá se těmto právům a svobodám v theorii i praxi francouzské. (Srv. W. Burckhardt: Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung 1914 str. 21 a následující).

IV. Návrh ústavní listiny obsahuje v hlavě páté předpisy o právech a svobodách, jakož i povinnostech občanských. Pojetí těchto ustanovení přímo do ústavní listiny má význam v těchto směrech:

1. Předpisy těmito vytýčena jest obyčejnému zákonodárci pevná mez; obyčejný zákonodárce nesmí této meze překročiti. Zákony, jež by odporovaly předpisům ústavní listiny o právech a svobodách, jakož i povinnostech občanských, jsou neplatné; to vyjádřeno pregnantně v čl. I. uvoz. zák.

Instituce ústavního soudu (čl. II. a III. uvoz. zák.) poskytuje dostatečnou záruku pro to, aby obyčejný zákonodárce zachoval meze, jež mu vytyčuje ústavní listina; ústavní soud rozhodne o tom, zdali obyčejný zákon odporuje ústavě čili nic.

2. Předpisy ústavní o právech a svobodách, jakož i povinnostech občanských jsou zákonnými omezeními moci výkonné. Jsou to normy závazné přímo pro moc výkonnou, pokud nejde při nich o stanovení pouhých zásad, jichž provedení předpokládá zvláštní zákony, nikoliv pouhé akademické výroky. Přestoupení takových norem se strany moci výkonné způsobuje vůči jednotlivci porušení práv subjektivních; z toho plyne, že poškozený má, pokud by uvedené normy byly porušeny výrokem úřadů správních, nárok na ochranu před nejvyšším správním soudem (srv. § 88. návrhu).

3. Změna předpisů hlavy páté jest možná pouze za podmínek, za nichž lze změnit Ústavní listinu (§ 33. návrhu).

V. K jednotlivým paragrafům hlavy páté buďtež uvedeny tyto připomínky.

K §u 106.

V odstavci 1. vyjádřena jest zásada rovnosti. Provedení této zásady přenechávati sluší zvláštním zákonům. Toto opatření jest nutným, ježto by jinak v důsledku zásady rovnosti prohlášené ve větě první nastala rovnost i tam, kde by to odporovalo jiným ustanovením dosavadního právního řádu; uvéstí pak dosavadní právní řád v soulad se zmíněnou zásadou rovnosti — jest právě věcí zvláštních prováděcích zákonů.

Zásadu vyslovenou v odstavci 2. §u 106, podle níž všichni obyvatelé republiky československé jsou co do ochrany života a svobody na roveň postaveni státním občanům československým, bylo nutno pojeti do ústavní listiny vzhledem k ustanovením článků 1. a 2. smlouvy mezi čelnými mocnostmi spojenými a přidruženými a republikou Československou ze dne 10. září 1919.

Ustanovení posledního odstavce §u 106. vyjadřuje ohledně udílení titulů v podstatě touž zásadu, již vyslovil zákon ze dne 10. prosince 1918 č. 61 sb. z. a n.; důležitost věci vyžaduje ovšem, aby tato zásada byla pojata přímo do ústavní listiny.

K §u 107.

Podrobná úprava svobody osobní náleží zvláštnímu zákonu, jenž bude součástí ústavní listiny. Do zvláštního zákona bude lze v podstatě převzítí předpisy rakouského zákona ze dne 27. října 1862 č. 87 ř. z. o ochraně osobní svobody, jenž byl prohlášen za součást rakouského státního zákona ze dne 21. prosince 1867 č. 142 ř. z. o všeobecných právech rakouských státních občanů (čl. 8 tohoto zákona).

Jest nutno vydati zvláštní zákon, byť by i materiálně tento nový zákon přejímal předpisy dosavadního práva. Nesrovnávalo by se totiž s významem nové celkové úpravy ústavních poměrů v republice Československé, aby jako zákon, jenž bude tvořiti integrující součást ústavní listiny, byl citován zákon rakouský.

K §u 108.

Toto ustanovení mluví o státních občanech československých; práva, jež se tímto předpisem zaručují státním občanům československým, náleží vzhledem k odstavci 2 §u 106. ústavní listiny ovšem také veškerým obyvatelům republiky Československé, kteří nejsou státními občany československými.

K §u 109.

Podle předpisu odstavce 2. §u 109. ústavní listiny může obyčejný zákon vyřknouti, že vyvlastnění může se dít bez náhrady. Zásadou ovšem zůstává, že vyvlastnění děje se za náhradu — výjimky z této zásady může však stanovití již zákon obyčejný. Tímto předpisem má býti urychleno a usnadněno uzákoňování národohospodářsky významných problémů souvisejících s prováděním různých pozemkových reforem.

K §u 112.

O zvláštním zákonu, jenž má upravití podrobnosti ochrany svobody domovní, platí to, co uvedeno jest v připomínkách k §u 107.

Také do zvláštního zákona, jenž má býti provedením zásady o ochraně svobody domovní, bude lze v podstatě převzítí ustanovení práva dosavadního, totiž rakouského zákona ze dne 27. října 1862 č. 88 ř. z. o ochraně práva domovního, jenž prohlášen jest za součást rakouského státního základního zákona ze dne 21. prosince 1867 č. 142 ř. z. (čl. 9. tohoto zák.). Důvody pro vydání zvláštního zákona jsou tytéž, jež uvádí důvodová zpráva ohledně vydání zvláštního zákona o podrobnostech ochrany svobody osobní.

K §u 120.

Zájem státu na utěšeném vývoji veškerých vyučovacích a výchovných zařízení ve státě vyžaduje nezbytně, aby státní správě vyhrazeno bylo vrchní vedení a dohled na veškeré vyučování a vychovávání. Toto právo přísluší státní správě i podle dosavadního stavu právního (čl. 17. rakouského stát. zák. ze dne 21. prosince 1867 č. 142 ř. z.). Získané dosavadní zkušenosti mluví pro to, aby zmíněné právo státní správy zůstalo jí i v nové ústavě republiky Československé vyhrazeno, jakožto osvědčený a účinný prostředek státního vlivu na eminentně důležitou součástku duševního života uvnitř státu.

K §u 121.

Změněné poměry odůvodňují, aby vzájemný poměr státu a církvi byl postaven na moderní základ. Novou úpravu: stav o d l u k y — dlužno deklarovati přímo v ústavě. P r o v e d e n í bude vyžadovati vždy speciálních zákonů. Případné dočasné omezení působnosti těchto zákonů pouze na určité části Československé republiky má svůj důvod v ohledech na různý kulturní stav a různé náboženské cítění obyvatelstva jednotlivých částí říše.

O celém problému poměru státu a církve pojednal nejnověji velmi obsírně a poučně, prof. Dr. Kamil Henner jako člen poradního sboru pro řešení církevněpolitických otázek při ministerstvu školství a národní osvěty. Odkazuje se na tento referát Hennerův, vytištěný nákladem řečeného ministerstva.

K §u 122.

Předpis odstavce 2. §u 122. bylo nutno pojeti do ústavní listiny vzhledem k článkům 1. a 2. smlouvy zmíněné v připomínkách k §u 106.

K §u 123.

Úpravu, kterou má uskutečniti zákon, zmíněný v druhé větě §u 123., bude ovšem dlužno provésti ve shodě s principem, jenž prohlášen v §u 121., totiž ve smyslu stavu odluky státu a církvi.

K §u 124.

Jest samozřejmo, že nemohou býti ve státě uznána ona náboženská vyznání, jichž učení a bohoslužba přičily by se právnímu řádu ve státě aneb nebyly by v souhlasu s požadavky ethiky. Důležité zájmy státní vyžadují, aby podmínky uznání náboženských vyznání byly stanoveny přímo zákonem.

K §u 126.

Dalekosáhlý význam manželství a rodiny pro stát, jak po stránce mravní, tak i po stránce populační jest důvodem pro to, aby manželství a rodina — tyto nejpevnější základy zdravého vývoje státního — byly slavnostní formou postaveny pod zvláštní ústavní ochranu. Pro zákonodárce jest tím vztýčena jasná direktiva.

V bývalém Rakousku bylo nutno konstruovati pojem politických práv ústavou zaručených už proto, že jejich ochranu zaručoval zvláštní soudní tribunál: říšský soud. Hledíc k tomu, že v naší republice chrání tato práva nejvyšší správní soud, aniž byly recipovány zvláštní normy řízení platné pro rakouský říšský soud, pozbyl po této stránce pojem politických práv ústavou zaručených valně významu.

Hlava šestá.

Ustanovení šesté hlavy ústavní listiny je vnitrostátní provedení mezinárodních závazků naší republiky uložených.

Od vypočtení národních minorit v ústavní listině bylo upuštěno. Upozorňuje se pouze na to, že židé Československé republiky nejsou nuceni přiznávat se při sčítání lidu, volbách a jiných politických a úředních úkonech i pokud se týče kulturních a sociálních institucí v mezinárodní smlouvě menšinové uvedených (výchova úkony náboženské, sociální péče) k jiné ethnické národnostní menšině než židovské, nehledě k tomu, jaké obcovací řeči užívají.

Zpráva ústavního výboru
k ústavní listině Československé republiky,
usnesené ústavním výborem podle § 14.
a 17. jednacího řádu.

Ústavní výbor skončil své porady dne 14. února a pověřil zpravodaje, aby vypracoval zprávu pro Nár. shrom. Připravovati ji postupem prací výborových nebylo možno, ježto velmi důležité části, zasahující hluboko do konstrukce ústavního zákona, byly do poslední chvíle předmětem jednání mezi stranami a vládou. Protože zpráva rozdána býti měla už ve středu, zbyly na tuto práci necelé tři dny.

Tímto chvatem omlouvám, že moje zpráva nevyčerpává celé látky, jak by zejména proto bylo potřebí, že protokoly o poradách výboru nepodávají plného obrazu o vzniku jednotlivých ustanovení, neboť těžiště práce spočívalo v nesčetných přímo poradách, jednak subkomitétu, jednak zpravodaje s pp. ministrem vnitra a odb. přednostou prof. Dr. Hoetzlem.

K zprávě mé připojena je jako příl. A důvodová zpráva vlády, v níž sebrán je bohatý materiál srovnávací a která mou zprávu doplňuje.

Návrh ústavní listiny je návrhem ústavního výboru podle § 14. jedn. ř. změněného zák. ze dne 16. ledna 1920 č. 33.

* * *

K uvozovacímu zákonu.

Čl. I.—III.

Teorie angloamerická vytvořila pojem „tuhých“ a „pružných“ ústav. Bryce (The American Commonwealth I. str. 361) a po něm Dicey (The Law of the Constitution str. 122) zovou pružnými (flexible) ony ústavy, které, jako na př. anglická, mohou býti měněny obyčejným zákonem, kdežto tuhými (rigid) ty, které založeny jsou na zvláštním zákonu, k jehož změně je potřebí přesně předepsaných formalit. Sem patří na př. ústava belgická z r. 1831, kterou změnit lze jen, když obě sněmovny se vyslovily, že je toho potřebí, při čemž musí označiti ony části, jichž změna se má týkati (čl. 131). Na to obě sněmovny se rozpustí a teprve nově zvolený sbor zákonodárný dvoutřetinovou většinou v každé sněmovně může změny provéstí.

Ve Francii podle čl. 8. ústavy ze dne 25.—28. února 1875 obě komory buď z vlastního podnětu nebo k žádosti presidenta republiky mohou se usnésti prostou většinou hlasů, že je třeba revise ústavy; na to sestoupí se ke společnému jednání jakožto Národní shromáždění,

kteřé pak absolutní většinou všech svých členů rozhodne o návrzích na změnu. Čl. 2. zák. ze dne 14.—15. srpna 1884 stanoví, že republikánská forma vlády nemůže vůbec býti předmětem návrhu na změnu.

Ještě tužší jsou podmínky pro změnu ústavy Spojených států.

Čl. VI. odst. 2. ústavy ze dne 17. září 1787 zní: „Tato ústava a zákony Spojených států, které podle ní budou zdělány (made in pursuance thereof) ... buďtež svrchovaným zákonem země; a soudcové každého státu buďtež jimi vázáni i kdyby ústava nebo zákony některého státu obsahovaly něco, co mu odporuje.“*)

Postup, kterým ústava federální dá se změnit, čl. V. vymezuje takto:

návrh na změnu může býti učiněn

1. buď kongresem, vysloví-li se oň komory dvoutřetinovou většinou, že změny je potřebí, nebo

2. parlamenty tří čtvrtin všech států, podají-li totiž žádost kongresu, aby svolal ústavodárné shromáždění (general convention), jež by potřebné změny navrholo.

Ať podnět vyšel z kongresu nebo ze státních parlamentů, konečné schválení vyhrazeno je státům, neboť platnost změny závisí na tom, přijmou-li ji tři čtvrtiny států buď svými parlamenty nebo zvláštními konvencemi, k tomu konci přímo zvolenými, podle toho, který způsob kongres určí.**)

Do roku 1870 provedeno toliko 15 změn; od té doby jedna (r. 1912) a jak se zdá, za války nebo krátce před ní druhá.

Zkušenosti z bývalého mocnářství rak.-uh. učí, jak zhoubné jsou časté změny ústavy, jejíž instituce nemohou se vzít, která proto nemá a nemůže míti vážnosti a stává se hříčkou v rukou nesvědomitého panovníka a ovšem i politických stran.

Maje tyto zkušenosti na mysli, ústavní výbor rozhodl se pro ústavu tuhou.

*) Ústavy některých států obsahují výslovné uznání, že ústava Spojených států je zákonem svrchovaným, na př. ústava Oklahomská z r. 1907: „The Constitution of the United States is the supreme Law of the land“.

**) Jak má býti zvoleno ústavodárné shromáždění v případě, že podnět ke změně vyšel od státu, čl. V. neustanovuje. Náleží tedy patrně kongresu, aby to určil. Veškeré dosavadní změny ústavy a dodatky k ní vyšly z podnětu kongresu. — Wilson (The State str. 524) praví, že změna ústavy není možná bez souhlasu dvou třetin kongresu a tří čtvrtin států. To zdá se býti případným jenom pokud návrh na změnu pochází od kongresu, — pochází-li od států, je věcí kongresu svolati jenerální konvenci. Jeho souhlasu k usneseným změnám se nevyžaduje. — Jedna změna ústavy vyloučena je z moci pouhé kvalifikované většiny států: podle čl. V. nemůže totiž žádný stát zbaven býti bez svého souhlasu práva na stejné zastoupení v senátě. Kdyby takováto změna byla usnesena, nenabude platnosti, odpírali jí postižený stát. Tím arci není omezeno právo, změnit způsob volby senátorů, která r. 1912 byla uzákoněna.

Ústavní listina je svrchovaným zákonem, jemuž nesmí, a to pod neplatností, odporovati žádný zákon jiný. Ke změně nebo doplnění jejímu je třeba (§ 33) zvláště kvalifikované většiny, a aby nemohla jen jaksi mimochodem při sdělávání některého zákona býti měněna, byl do čl. I. vládní osnovy k návrhu zpravodajovu vsunut odst. 2., že změny mohou býti provedeny jen zákony za ústavní označeními. Členové Nár. shrom. budou míti plné vědomí, o jakého dosahu zákon jde.

Aby předpisů ústavní listiny ve všech směrech bylo šetřeno, k tomu dosazen je ústavní soud, jehož právem je, netoliko zkoumati shodu jiných zákonů s ústavní listinou, nýbrž i zjistiti, zda změna její stala se způsobem předepsaným: t. j. zákonem za ústavní označením.

Na ochranu ústavy byly i čl. I.—III. uvozovacího zákona prohlášeny za součást ústavní listiny.

Čl. IV., V. a VII.

obsahují ustanovení přechodná.

Čl. VIII.

Vládní osnova zamýšlela vypočísti zákony, které vyhlášením ústavní listiny pozbývají platnosti. Obava, že by sebe pečlivější výpočet zůstal neúplný, a zejména spleť zákonů uherských vedly k nynější formulaci čl. VIII. Platnosti pozbývají:

a) všechny zákony nebo jednotlivá ustanovení jejich odporující ústavní listině,

b) všechna ustanovení odporující republikánské formě státu na př. §§ 58 a), 63, 64, 65 a) tr. z.,

c) všechny dřívější ústavní zákony a to nejen bývalé říše rak.-uher., nýbrž i prozat. ústava ze dne 13. listopadu 1918, č. 37 sb. z. a nař., a zákon ze dne 11. března 1919, č. 138 a z 23. května 1919, č. 271 (čl. 1. zák. z 28. října 1918, č. 11 pozbyl platnosti už prozat. ústavou). Zákony tohoto druhu jsou neplatny in toto, tudíž i potud, pokud by jednotlivá ustanovení jejich, nejsouce s ústavní listinou v odporu, mohla vedle ní platiti, na př. státní zák. o všeob. pr. státních občanů ze dne 21. prosince 1867, č. 142, o moci soudcovské č. 144 atd.

Ústavní listina je základním zákonem naší republiky; všechen právní obor, který upravuje, upravuje výlučně a nesmí i pokud by se mezery vyskytly, doplňována býti ústavními zákony bývalého mocnářství rakouského.

O ústavní listině.

Ustanovení všeobecná.

§ 3.

Ústavní listina v § 3. prohlašuje jednotnost a nedílnost veškerého území naší republiky a upravuje ve shodě s čl. 10—13 smlouvy Saint-

Germainské ze dne 10. září 1919 ústavní poměry Podkarpatské Rusi, jejíž lid odtrhl se od bývalé říše rakousko-uherské a z vlastní vůle připojil se k naší republice.

Státoprávní poměr je tento: podle úvodu k smlouvě ze dne 10. září 1919 národové Čech, Moravy a části Slezska jakož i národ na Slovensku rozhodli se z vlastní vůle spojit se a skutečně se spojili trvalým sjednocením, aby vytvořili stát jednotný, svrchovaný a samostatný. Rusínský národ na jihu od Karpat k tomuto sjednocení se připojil*) a vědomě spolu s námi vytvořil stát jediný, tedy nikoli federativní nebo spolkový.

Národ. shromáždění plní závazek, jež stát náš oproti hlavním mocnostem spojeným a přidruženým v čl. 10. cit. smlouvy na sebe vzal, upravuje ze své svrchované moci — a to pro důležitost věci formou ústavního zákona — území Podkarpatské Rusi jako jednotku samosprávnou, již vybavuje samosprávným sněmem, a jemuž vymezuje zároveň jeho působnost.

V čele správy Podkarpatské Rusi bude guvernér, jmenovaný prezidentem republiky k návrhu vlády, která přirozeně odpovídá ze svého návrhu Nár. shrom. Guvernér, jež president správou pověřuje, podřízen je vládě republiky, ale odpověden je také sněmu Podkarpatské Rusi, který na činnost jeho dozírá.

Obyvatelé Podkarpatské Rusi zastoupeni budou v obou sněmovnách Nár. shrom. přiměřeným počtem svých poslanců a senátorů.

O moci zákonodárné.

Úvaha všeobecná.

Moc zákonodárnou vykonává jako svrchovaný sbor pro celou republiku Národní shromáždění, které část své pravomoci přeneslo pro území Podkarpatské Rusi na sněm pro ně zřízený, který tudíž svou pravomoc odvozuje státoprávně od Nár. shromáždění. Pokud Nár. shromáždění změnou ústavy neupraví pravomoc jeho jinak, nemůže zasahovati do oboru jeho působnosti. Zákony, které by tak učinily, byly by neplatné (čl. I. uv. zák. a § 3 úst. listiny, § 18. zák. o úst. soudě).

Nár. shromáždění skládá se ze sněmovny poslanecké a senátu.

Otázka, má-li náš zákonodárný sbor míti komoru jednu nebo komory dvě, byla předmětem dlouhých jednání a houževnatých zápasů. Proti senátu vyslovily se velmi rozhodně kluby poslanců sociálně-demokratických a katolické strany lidové; pro senát kluby agrární a národ. demokratický a poslanci slovenští. Klub československé strany socialistické nebyl v zásadě proti senátu, ale byl pro korporaci rázu hospo-

*) Český překlad smlouvy je potud vadný, že překládá obrat »par une union permanente« slovy: »spolkem trvalým«. Nejde o spolek, nýbrž o sjednocení.

dářského. Dlužno ovšem podotknouti, že ve všech klubech byli i stoupenčí názorů opačných.

Spory podobné, ale mnohem těžší, prodělávaly i jiné státy.

Na doplnění toho, co o systému jedno- a dvoukomorním pověděno bude k osnově zákona o senátu, uvedl bych zde z ústavních dějin jiných států jen toto:

Anglie měla podle M a i t l a n d a (Constitutional History of England str. 175) systém dvoukomorní od polovice 14. století. Když král potřeboval peněz, svolal zástupce kněžstva, baronů a měst jako reprezentanty těch, kteří se modlí, bojují a pracují, aby mu je povolili. Původně každý stav sám se zdaňoval. Asi od polovice 14. století jali se společně zasedati zástupci kněžstva a baronů, kdežto zvolení zástupcové měst konali sezení zvláštní. Tím vznikla sněmovna poslanecká a sněmovna lordů. Změna nastala za Cromwella.

Dne 4. ledna 1649 sněmovna poslanecká přijala tuto resoluci:

»Původem veškeré spravedlivé moci po bohu je lid. Lidoví poslanci shromáždění v parlamentě, byvše zvoleni lidem a reprezentující jej, mají svrchovanou moc v národě; cokoliv usneseno nebo vyhlášeno bylo jako zákon lidovými poslanci shromážděnými v parlamentě, má moc zákona, a všichni občané jsou tím vázání, třeba by král nebo sněmovna lordů nebyli spolupůsobili nebo nedali k tomu souhlasu.«

Dne 6. února 1649 sněmovna přijala tuto resoluci další:

»Sněmovna lordů je zbytečná a nebezpečná, budiž zrušena a k tomu konci předložena osnova příslušného zákona.«

Když v témže měsíci došlo na zrušení království, výkonná moc svěřena státní radě o 41 členech zvolených na rok a sněmovna poslanecká, jež měla 105 členů, stala se jediným sborem zákonodárným. Podle ústavního zákona (Agreement of the Nation) parlament měl býti koncem roku rozpuštěn, ale válečná doba toho nepřipouštěla. Když nastal mír, sněmovna nechtějíc se vzdáti své moci usnesla se dne 17. listopadu 1651, že zasedání má skončiti teprve za tři léta, t. j. 3. listopadu 1654, protože tolik času vyžadovati budou porady o nové formě vládní. Její chování čím dál tím více bralo na se povahu vlády oligarchické. Cromwell roku 1652 vyslovil se o poslancích velmi příkře: »Nelze jich udržeti v hranicích spravedlnosti nebo rozumu. Jsou svrchovanou mocí v národě, nikomu nezodpovědní a poněvadž není moci jim koordinované nebo vyšší, není nikoho, kdo by je kontroloval neb řídil. Nevyskytne-li se nějaká autorita nebo moc tak silná a vysoká, aby je zkrotila, uvedla věci do lepšího pořádku, a učinila konec dosavadním nehoráznostem, nebude lidský rozum s to uchrániti nás zkázy.« Nesnesitelné chování sněmovny vedlo konečně k návrhu, aby vybrán byl určitý počet vynikajících počestných mužů, kteří by úpravu příští ústavy vzali do svých rukou. Pod tímto tlakem teprve sněmovna jala se raditi o novém parla-

mentním zákoně, do něhož pojala ustanovení, že všichni dosavadní poslanci, aniž se podrobí volbám, mají být členy nového parlamentu a že jen oni mají rozhodovati všechny otázky příštích voleb se týkající. Takové poslancování nadsmrti bylo příliš okatým uchvacováním moci, pročež Cromwell svolal společnou poradou svých přívrženců se zástupci sněmovny na den 19. dubna 1653, ve které mělo být pokračováno ještě dne následujícího. Zástupci sněmovny zaručili se, že do ukončení porad nebude nic podniknuto pro uzákonění parlamentní osnovy, avšak poslanci nedbajíc daného slibu a majíce na mysli jen svůj prospěch snažili se odhlasovati zákon hned dne 20. dubna. Když Cromwell o tom zvěděl, vnikl do sněmovny, vyčiniil poslancům opilců a neřestníků a prostě je rozehnal. Dne 4. června svolal t. zv. malý parlament, který měl říši dáti ústavu, ale neosvědčiv se, rozešel se dne 2. prosince téhož roku. Cromwell vyhlásil pak t. zv. Instrument of Government: přijal titul protektora, k ruce přibral si 15člennou státní radu a ustanovil, že má být zvolen nový parlament o 400 poslancích. Pro voliče stanoven census 200 liber. Doba zasedání měla být tříletá a parlament neměl být rozpuštěn, nezasedal-li aspoň 5 měsíců. Sněmovna nově zvolená sešla se dne 3. září 1654, ale práce její rovnala se nule. Cromwell vyložil tudíž předpis zákona o lhůtě pětíměsíční v ten smysl, že míněny jsou měsíce lunární a sotva dopadl dvacátý týden, rozpustil ji dne 22. ledna 1655. Nový parlament svolal pak v září roku 1656. Pripadl mu úkol učiniti konec oligarchii a absolutismu, neboť pokud parlament nezasedal, Cromwell vydával nařízení s platností zákona. Pak, jeden z poslanců za Londýn, dal dne 23. ledna 1657 podnět, aby byla vzata v úvahu »zlepšená ústava«, spočívající na parlamentu dvoukomorním a zesílení moci protektorově. Tento podnět zhuštěn byl v osnovu zvanou Petition and Advice o 18 člancích, která uskutečňuje moderní zásadu brzd a protivah, arci s odchylkou podmíněnou tím, že v tehdejší době nebylo ještě instituce odpovědných ministrů. Ve spisu jemu podaném Cromwell byl žádán, »aby v budoucnosti ráčil svolávati parlamenty o dvou komorách nejdéle jednou za tři léta, a aby žádný zákon nebyl měněn, suspendován nebo odvolán, a žádné nové zákony vydávány leč parlamentem«. Horní sněmovna myšlena jako brzda na sněmovnu dolní, protektor s rozšířenou pravomocí jako protiváha parlamentu a parlament jako protiváha vůli protektorově. (Viz Hallam: Constitutional History of England kap. X. odd. 2; Bright: History of England sv. II. str. 688 násl.; Page: Imperialism and Democracy str. 54 násl.)

Od té doby Anglie až dosud má parlament dvoukomorní.

Podobně skončil spor i v Severní Americe.

Když anglické kolonie odtrhly se koncem 18. století od země mateřské, bylo se jim také rozhodnouti pro systém jedno- nebo dvoukomorní.

V době té lidstvo bylo pod vlivem přirozeno-právních nauk Rousseauových, jemuž vláda representativní byla zlem a známkou degenerace, následkem přílišné starosti o soukromé zájmy a neochoty, obětovati se celku. Rousseau arci uznával, že i velikost říši znemožňovala, aby všichni občané shromažďovali se na jediném místě, a se s vládou representativní jako s nutným zlem konec konců jakž takž smířoval. Jedním z nejhorlivějších hlasatelů zásad Rousseauových byl Thomas Paine, »zkázonosný meteor«, jak jej Adams nazval ve své autobiografii, který v zimě r. 1775 přišel do Ameriky a ihned horlivě jal se hlásat nauky Rousseauovy. V Americe byly tři proudy znatelné: v jižních koloniích proud konservativní se sklonem k monarchii a aristokratismu, který však brzo odsouzen byl k bezvýznamnosti; druhý proud, mírně republikánský, reprezentován byl Johnem Adamsem; třetí krajně demokratický veden byl Painem a Franklínem. Paine kráce po svém příchodu do Ameriky uveřejnil spis Common Sense. »Máme ve své moci«, pravil v něm Američanům, »založiti nový svět. Příležitost, jako dnešní, nenaskytla se ode dnů Noemových.« Snil, jako Rousseau, o »vhodném stromu, který by byl parlamentní budovou a pod jehož větvemi celá kolonie by se shromažďovala, aby se radila o veřejných věcech« a ve kterém »každý muž podle přirozeného práva by zasedal«. Kdežto Montesquieu shledával přednost anglické ústavy v rozdělení vládní moci v zákonodárnou, soudní a výkonnou, Paine prohlašoval toto rozdělení v důsledcích za kontradikci a systém brzd a protivah za »čirou absurdnost«. Byl pro zřízení co nejjednodušší, odvolává se na »zásadu přírody, která žádnou umělostí nebyla překonána; čím jednodušší věc, tím méně podléhá nebezpečí, že bude uvedena v nepořádek, a stane-li se tak přece, tím snáze dá se uvésti do pořádku«.

Uznáv, že jednotlivé kolonie, nabudouce velkých rozměrů, nebudou moci usnáseti se ve shromáždění všech mužů, shledal, že pak bude nutno, »aby zákonodárnou činnost vykonávali vybraní mužové, zvolení z celého tělesa, u nichž bude lze předpokládati tytéž snahy, jaké mají ti, kdož je zvolili, a kteří by jednali stejně, jako kdyby celé těleso bylo pohromadě«. Zásada jednoduchosti vedla jej k systému jednokomornímu. Aby poslanci nenabylí přílišné moci, volení by být měli jen na krátkou dobu.

Franklin podlehl úplně vlivu Paine-ovu, což je vysvětlitelné jednak osobním stykem s ním — Franklin poznal Paine-a už v Londýně, když tam pobýval v zájmu amerických kolonií — jednak tím, že vyrostl v naukách francouzských encyklopedistů, jimiž i Paine byl odchován. I on byl pro systém jednokomorní, třeba nestál proti odpůrcům jeho tak úporně jako Paine. V dopise řízeném na svého přítele Le Veillarda praví: »Pokud jde o dvě komory, jsem toho mínění, že jedna by byla lepší, avšak, přáteli, žádné lidské věci a zřízení nejsou dokonalé, a snad

je tomu tak i s našimi míněními.« Když zvolen byl presidentem ústavo-
dárného shromáždění v Pensylvanii a byl tázán po svém úsudku o dvou
komorách, vyjádřil jej takto: viděl kdysi povozníky, kteří měli zapřaženy
po dvou párech koní; když měli sjížděti s kopce, přepřáhli jeden pár
dozadu a hnali jej do kopce, kdežto druhý pár, podporován vlastní va-
hou vozu, překonával jejich odpor a táhl vůz pomalu dolů. Jindy pří-
rovnával dvoukomorní parlament k dvouhlavému hadu, který se plazil
k potoku, aby se napil. Prolézaje plotem, narazil na kůl, který se dostal
mezi obě hlavy, jedna chtěla napravo, druhá nalevo, a nežli se dohodly,
had pošel žizní. Jeho demokratickému smýšlení přičila se samo názvo-
sloví »horní« a »dolní« sněmovna. Zavrhoval pomyslení, že by jedna
sněmovna měla býti volena zámožnými, druhá lidovými vrstvami ná-
roda, vytýkáje zastancům takového návrhu, že pokládají za to, »že
moudrost a bohatství jdou ruku v ruce«. Poukazoval také na nedobré
zkušenosti, které kolonie pensylvanská učinila s horní sněmovnou,
v níž zastoupeny byly rodiny aristokratické a velkostatkářské, a která
často dovedla zmařiti přání lidu. Franklin obával se také, že nebude dosti
způsobilých poslanců pro dvě sněmovny, z nichž by pak každá byla
příliš slabá, »aby podporovala dobré a zmařila špatné opatření«. Franklin
z odporu proti systému monarchistickému byl také proti tomu, aby
v čele výkonné moci byl guvernér. Když mu bylo namítáno, že neod-
vislost a stabilita správy by vyžadovala, aby první úředník byl mimo
nárazy každoročních voleb, odbyl námitky slovy: »Není takovéto roz-
umování způsobilé dosaditi monarchii aspoň doživotní, jako bylo
v Polsku?«

Proti Paine-ovi a Franklinovi postavil se s velikou rozhodností
John Adams. V dopise Lee-ovi ze dne 15. listopadu 1775 vyslovil se pro
trojdílnost vládní moci. »Každá z těchto tří mocí je protivahou oběma
druhým, čímž jediné lze brzditi a obmeziti sklon lidské povahy k tyranii
a zachovati kterýkoli stupeň svobody v ústavě.« Pro parlament navrho-
val »sněmovnu poslaneckou«, která by reprezentovala lid a radu o 12 až
28 členech, jejíž členy by sněmovna poslanecká volila buď z vládních
řad nebo z občanstva vůbec. Rozumělo se mu samo sebou, že za poslance
měli by býti voleni toliko »mužové nejmoudřejší a nejlepší« (Thoughts
on Government). Nutnost dvou komor odůvodňoval líčením vad jediné
sněmovny: podléhá neřestem, nerozvážnostem a křehkostem jako jedno-
tlivce; jedná ukvapeně, dá se strhnouti vášní, nadšením a náladou; je
hrabivá, vymyká se břemenům, která uvaluje na jiné; je chtivá moci,
mohla by se prohlásiti za trvalou a zbaviti tak kontroly voličstva.

Každé z obou komor Adams přiznával negativní veto proti záko-
nům druhou komorou odhlasovaným.

Franklin zvítězil na celé čáře v Pensylvanii. Ústavodárny sbor
(konvent) ustaven byl takto: když šlo o obeslání kontinentálního kon-

gresu r. 1774, občané zvolili si v jednotlivých hrabstvích t. zv. hrabské
komitety, které vyslaly delegáty do něho. Na tyto komitety obrátilo se
nyní městské zastupitelstvo filadelfské, aby jmenovaly zástupce, kteří
by se poradili o způsobu, jakým provésti volby do konventu. Sešlo se
jich 108 řádně pověřených a usnesli se, že v konventu má býti po 8 zá-
stupcích z Filadelfie a každého hrabství úhrnem 96 členů. Volby prove-
deny dne 8. července 1776 a už dne 15. července konvent se ustavil.
Předsedou zvolen Franklin. Do 5. září vypracován byl návrh ústavy,
jenž vytištěn a rozšířen byl mezi lid. Dne 16. září konvent znovu se
sešel, předsevzal podle pronesených námitek některé změny, a dne 28.
září 1776 přijal a vyhlásil novou ústavu, jež měla tuto formu:

Zřízena jediná »sněmovna reprezentantů svobodných občanů státu
pensylvanského«, volitelná každého roku a nadaná mocí téměř neob-
mezenou. Výkonná moc svěřena 12členné »nejvyšší výkonné radě«, do
níž Filadelfia a 11 hrabství venkovských volilo po 1 členu na tři léta.
Obnovovala se každým rokem jednou třetinou, neboť 4 členové každým
rokem vystupovali. Rada volila společně se sněmovnou ze členů rady
předsedu na 1 rok, který měl titul »presidenta státu pensylvanského«.
Ani rada, ani prezident neměli právo veta proti usnesením sněmovny;
rada netvořila žádnou první komoru, a nejen že neměla žádné moci
zákonodárné, jí nepřislušelo ani právo vypracovati osnovy zákonné:
jen mohla, připravujíc program zasedání sněmovního, upozorniti, jaké
zákony by měly být usneseny.

Kdo byl členem rady po 3 léta, nebyl pro příští 4 léta volitelný;
členem sněmovny reprezentantů nikdo nemohl býti déle čtyř let v kaž-
dých sedmi.

Soudce pro nejvyšší soud jmenovala rada; smírčí soudce volil lid
příslušného obvodu soudního. Sněmovna byla oprávněna každého
soudce pro »špatné chování« (misconduct) sesaditi. Tím se i soudnictví
dostalo do područí sněmovny, neboť jen jí náleželo rozhodnouti, kdy
soudce se provinil »špatným chováním«.

Jediným kontrolním orgánem nad sněmovnou s pravomocí arci
obmezenou, byla rada censorů. Ústavní zákon obmezoval sněmovnu
potud, že jí výslovně zapovídal »přičiňovati, měniti, zrušovati nebo poru-
šovati kteroukoliv část ústavy« (čl. 49.). Aby tento zákaz byl zachován,
náleželo každému hrabství zvoliti — poprvé druhý úterek v říjnu 1783
a pak týž den každého sedmého roku — po 2 zástupcích, kteří měli se
sejítii druhé pondělí v listopadu, aby »zjistili, byla-li ústava v každé části
zachována; konalo-li zákonodárné a výkonné odvětví vlády svou po-
vinnost strážců národa nebo osobovalo-li si nebo vykonávalo jinou nebo
větší moc, nežli která mu podle ústavy náležela; byly-li daně správně
ukládány a vybírány v celém státu, jak bylo naloženo veřejnými penězi
a byly-li zákony řádně prováděny«. (Čl. 47. ústavy.) K tomu konci cen-

soři nadání byli »právem obeslati si osoby a vyžádati spisy a zprávy; vyslovovati veřejně pokárání, nařizovati stíhání a odporučiti zákonodárnému sboru, aby odvolal zákony, vydané podle jejich názoru proti zásadám ústavy«. Tato oprávnění příslušela jim »po jeden rok ode dne zvolení a nic déle«. Svá usnesení rada censorů činila většinou hlasů, avšak mohla se většinou dvoutřetinovou přítomných usnésti, aby svolán byl zákonodárný konvent, do dvou let od jejich zasedání, zdá-li se jí absolutní nutností, aby některý článek ústavy, jenž snad byl nedostačtečný, byl doplněn, nebo, není-li jasný, vysvětlen, nebo nový přidán, kdyby toho potřeby bylo na zachování práv a pro štěstí národa. Ale články mají býti doplněny a navrhované doplňky jakož i znění článků, které mají býti přidány nebo zrušeny, musejí býti uveřejněny aspoň 6 měsíců přede dnem voleb do konventu, aby lid mohl je předem uvážiti a dáti svým delegátům příslušné instrukce. (Čl. 47.)

Pozoruhodno je, že hned první rada censorů, která se sešla v listopadu 1783, dosadila tříčlennou komisi k prozkoumání ústavy, jež shledala ji vadnou, protože poskytovala nekontrolovanou moc sněmovně, umožňujíc jí, »osobiti si také pravomoc soudní a výkonnou, v kterémžto případě by národu nezbyla než revoluce«. Odpomoc rada censorů shledávala v systému dvoukomorním, přenesení exekutivy na jediného gubernéra a v soudcích jmenovaných na doživotí a nesaditelných leč pro nezpůsobilost a zneužití úřední moci. Zejména na nesaditelnost soudců kladena váha, protože »kdyby sněmovna usnesla se na neústavním zákoně a soudcové měli dosti odvahy neuposlechnouti ho, sněmovna mohla by je odstraniti«. Zápas o tyto návrhy, úporný a vášnivý, jenž neobešel se ani bez zrůdování, skončil teprve r. 1789, když na den 4. listopadu povolán konvent, který přijal zásady r. 1783 censory navrhované a odstranil zároveň instituci censorů.

Podobný osud stihl i ústavy vermontskou a georgijskou, které jediné mimo Pensylvanii přijaly systém jednokomorní, kdežto kolonie ostatní ve smyslu zásad Adamsových a podle vzoru Anglie zavedly hned od počátku sbor zákonodárný o dvou komorách.

Tedy i v Americe spor vyřešen byl na prospěch systému dvoukomorního.

Zkušenosti s jedinou sněmovnou nejsou celkem příznivé. Učinili jsme je ostatně i v dosavadním Nár. shrom., jemuž se dojísta často křivdí. Bylo té práce přespříliš, kterou musilo vykonati, a uváží-li se, jak v normálních poměrech zákony dlouho napřed se připravují, v různých komisích a anketách probírají, není divu, že mnohé a mnohé naše zákony nedopadly dobře. Ovšem mohly leckteré dopadnouti lépe. O to se starat je povinností a hlavním úkolem sněmovny druhé.

Odpor proti senátu dá se u nás vysvětliti vzpomínkou na panskou sněmovnu v Rakousku, která přes to, že v ní zasedali někteří vynikající

odborníci, politicky byla servilním nástrojem panovníkovým a jeho vlády, odpůrcem každého pokroku a obhájcem přežilých výsad.

Senát ústavní listinou navržený bude institucí skoro ideálně demokratickou a lidovou, vždyť vyjde z voleb provedených všeobecným a rovným právem hlasovacím. Nevelký rozdíl při aktivním právu volebním sotva změní podstatně složení jeho oproti sněmovně poslanecké, leda že při dvojnásobném čísle volebním menší strany budou z něho vyloučeny.

Objektivní pozorovatel mohl by tudíž spíše uznati odůvodněnými výtky činěné osnově zástupci stran přejících systému dvoukomornímu, kteří namítali, že vlastně budeme míti dvě sněmovny stejné politické barvy a že pak senát bude zbytečný. K této výtce bych připomenul, že ozývala se i v Anglii proti sněmovně lordů, jejíž kritická činnost byla velmi nepatrná, kdykoli sněmovna poslanecká měla většinu konservativní, kdežto vystupovala často nepříjemně v popředí, když vládla strana liberální.

Dávám přednost Nár. shrom. o dvou komorách i přes tuto ať už skutečnou nebo domnělou vadu konformity obou sněmoven. »Not a rival infallibility, but an additional security« — ne konkurující neomylnost, nýbrž zvýšenou bezpečnost *M a i n e* požaduje od druhé komory. Myslím, že se nezklamou, předpokládám-li, že senátoři třeba téže politické strany nebudou se chtítí spokojovati úkolem ssacího papíru pro koncepty poslaneckou sněmovnou jim předložené. Radíce se odděleně v senátě vynasazí se, aby své názory uplatnili a není vyloučeno, že přehlasovaná menšina v klubu jedné sněmovny nabude vrchu v klubu sněmovny druhé.

Ostatně poučili nás zkušenosti z dosavadního Nár. shromáždění o tomto:

při poradách výborových, když o základních zásadách dosaženo bylo shody, snažili se účastníci formulovati zásady co nejjasněji: tu přidáno slovo, tam vynecháno, volen ten či onen obrat jako vhodnější, až všichni, přibráné znalce v to počítajíc, nabyli přesvědčení, že myšlenka vyjádřena je naprosto zřetelně. Sotva však zákon byl vyhlášen, ukázalo se, jak ti, kdož nebyli pod vlivem společných porad, vyčetli ze zákona pravý opak.

Jsem toho názoru, že ti, kdož přinesli oběť svému přesvědčení a vzdali se svého buď zásadního odporu proti senátu nebo proti způsobu, jakým se volí, přinesli tuto oběť věci státu prospěšně.

Jednotlivá ustanovení.

§ 7.

Zrušení zákonodárné a správní činnosti zemských sněmů bylo předmětem těžkých sporů. Je potěšitelné, že nabyli vrchu ti, kdož zá-

Většina ústavního výboru rozhodla, aby nebyly sice stanoveny určité dny pro sejití sněmoven, ale aby také hlavě státu resp. vládě nebylo ponecháno úplně na vůli, kdy sněmovny mají být svolány. Proto ustanoveno, že jarní zasedání musí se začít v březnu a podzimní v říjnu.

President má právo zasedání sněmoven prohlásiti za ukončené nebo je odročit. Zneužívání tohoto práva čelí druhý odstavec § 28., který většině té či oné sněmovny dává prostředek, aby svolání vynutila. Třetí odstavec chrání menšinu podobným způsobem.

Vymezení účinky, když zasedání bylo odročeno nebo skončeno, bylo vyhrazeno zákonu o jednacím řádu.

§ 32.

Prozatímní ústava v § 6. stanovila, že Národní shromáždění je schopno jednati a usnášeti se jen za přítomnosti aspoň jedné třetiny poslanců. § 32. obmezuje toto quorum jen na případy, když jde o hlasování. Praxe ukázala neúčelnost ustanovení zrušeného.

§§ 41.—45.

Ústavní listina požaduje zásadně souhlas obou sněmoven, má-li se osnova státí zákonem.

S počátku rozcházely se názory o tom, má-li vláda býti oprávněna předkládati své osnovy napřed jen poslanecké sněmovně, či může-li je předkládati napřed i senátu. Zastánci prvního názoru poukazovali k tomu, že senát by v opačném případě pozbyl své funkce revisní, kdyby sám napřed o osnovách jednal.

Proti tomu zastánci názoru druhého — mezi něž patřil i zpravodaj — poukazovali k tomu, že by takové ustanovení bylo rázu spíše dekorativního, protože by vláda vždy měla možnost požádati některého senátora, aby osnovu podal jako osnovu vlastní, zejména však zdůrazňováno, že poslanecká sněmovna, na jejíž většině závisí vláda (§ 75), bude mnohem více zabírána rozpravami politickými, kdežto senát zbaven jsa této přítěže, bude míti více pokdy zabývat se věcným obsahem předloh, že tedy spíše bude tím, čím Wilson si jej přeje míti: »a body that makes Laws — a legislature; not a body that debats — not a parliament«.

Tento názor konečně nabyl vrchu a je vtělen v § 41., jehož odst. 2. sleduje účel ztížení podávání návrhů nepromyšlených, diktovaných jen snahou zalichotiti se voličům. Ovšem o účinnosti ústavní výbor neoddával se přepjatým nadějším. Proti lehkomyšlnosti a demagogii lék ještě nebyl objeven.

Poslanecké sněmovně zachována je přednost, pokud jde o rozpočet a branný zákon. Původ této výsady, s níž se setkáváme téměř ve všech

ústavách, dlužno hledati v Anglii. Koncem 14. století dohodli se totiž lordové a prostí, že nebude povolovat králi každý stav určitý peníz za sebe, nýbrž že mu povolí společně určitou částku. Protože tíha daní dopadla nejvíce na prosté, byla r. 1395 zvolena formule, která prosté postavila v popředí: daně povolovati budou prostí za souhlasu lordů. Roku 1407 Jindřich IV. dal souhlas k tomu, aby daňové předlohy napřed předkládány byly sněmovně poslanecké a aby po dosaženém souhlasu obou sněmoven, předkládány byly králi k podpisu předsedou sněmovny poslanecké. Roku 1671 poslanecká sněmovna přijala resoluci, »že při prostředcích povolovaných králi od prostých, poplatků nebo daň nemá býti měněna lordy«. Lordové podvolili se, vidouce nezbytí, ne sice výslovně, ale mlčky. V debatě přiznáno jim jen právo, zamítnouti celý finanční zákon, »tvrdá a nešlechtná volba, buď odeprítí koruně prostředky, když jich nejvíce potřebuje, nebo svoliti k opatřením a úhradám, jichž ani jejich úsudek nebo zájem, ani dobro vlády nebo národa nepřipouštějí«. Poslanci prostě poukázali na veto královo — je ryze negativní, práva měnit zákon nezahrnuje. Podobnou resoluci, jako r. 1671, sněmovna přijala znovu r. 1678. Pitt jako ministr formuloval o sto let později poměr takto: »Zdaňování není částí ani vládní ani zákonodárné moci. Daně jsou dobrovolný dar a věnování výhradně od sněmovny poslanecké. V zákonodárství tři stavy říše jsou stejně zúčastněny, avšak souhlasu lordů a koruny k nějaké dani je jen proto potřebí, aby oděna byla formou zákona. Dar a věnování pochází však jen od poslanecké sněmovny.«

Známy jsou spory, které ještě v tomto století sváděny byly v Anglii o výhradné budžetní právo dolní sněmovny.

Zmínky zasluhuje, že ve Francii pokládá se za nesporné právo senátu daně a poplatky snižovati, zato je pochybno, může-li je zvyšovati. (D u p r i e z: Les Ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amerique II. str. 430. násl.)

V naší ústavě nějakého zvláštního důvodu pro výjimečné postavení poslanecké sněmovny ve věcech finančních nebylo, protože, jak už řečeno, obě sněmovny založeny jsou na stejných zásadách demokratických. Leč i když zcela lze přisvědčiti tomu, co Jellinek praví na odůvodnění dvoukomorního systému, že totiž politický požadavek, aby jednotnost státu ohrázila se v jednotě nejvyššího orgánu, nevyžaduje toho, aby i právně veškerá státní moc byla soustředěna v orgánu jediném, přece je potřebí, aby některému ústavnímu činiteli příslušelo rozhodnutí konečné. A tímto činitelem má býti sněmovna poslanecká, volená ještě větším počtem voličů nežli senát.

Předpis odst. 3. § 41. má toto prvenství osvědčiti.

Mnohem určitěji však je vyjadřují § 44. a 48.

Případy, jež řeší § 44., jsou tyto:

a) Senát zamítne osnovu zákona přijatou v poslanecké sněmovně a to buď prostou nebo tříčtvrtinovou většinou. V obou případech předloha vrátí se do posl. sněmovny. Odhlasuje-li ji posl. sněmovna znovu a to v prvním případě nadpoloviční většinou všech svých členů, v druhém případě většinou třípětinovou, předloha — souhlasí-li s ní prezident — stane se zákonem bez souhlasu senátu.

b) Poslanecká sněmovna zamítne osnovu napřed projednávanou v senátě a setrvá-li senát na původním usnesení nadpoloviční většinou svých členů, osnova vrací se po druhé do poslanecké sněmovny a nestane se zákonem, odepře-li jí tam souhlas nadpoloviční většina členů.

Jde-li o zákon vrácený prezidentem republiky (§ 64. odst. 5), je třeba, má-li býti vyhlášen, aby v obou sněmovnách byl přijat nadpoloviční většinou všech členů obou sněmoven. Kdyby však v senátě této většiny nebylo dosaženo, stačí k tomu třípětinová většina ve sněmovně poslanecké. (§ 48.)

§ 43. upravuje lhůty, ve kterých jedné sněmovně usnášeti se jest o návrzích sněmovny druhé, nemá-li návrh státi se zákonem i bez jejího souhlasu. Lhůty senátu dané jsou kratší, protože jednak nebude míti tolik politické přítěže jako sněmovna posl., jednak jakožto sbor menší může se usnášeti rychleji.

K odst. 3. § 43. bylo by jen ještě podotknouti, že lhůty druhé sněmovně dané rozpuštěním, odročením neb ukončením zasedání se ne pouze přerušují, nýbrž že od nejbližší schůze počíná běžeti nová lhůta celá.

Na vysvětlení § 45. dlužno uvésti toto: Při výkladu § 44. mohli vzniknouti pochybnosti o tom, jak dlužno pohlížeti na osnovu zákona přijatého na př. posl. sněmovnou, když senát ji zamítl a sněmovna byla rozpuštěna dříve než znovu se mohla o ní usnésti. Bývalo by možno zastávati názor, že osnova nemůže se už státi předmětem jednání podle § 44. protože není sněmovny, která by mohla setrvati na »svém« usnesení.

Ústavní výbor nechtěl, aby práce vykonaná dřívější sněmovnou byla marná a proto v § 45. jasně vyslovil, že postup podle § 44. i při nově zvolené sněmovně dlužno zachovati, jinak že zákon i bez jejího souhlasu bude vyhlášen.

Dlužno zdůrazniti, že podle § 42. k ústavnímu zákonu je vždy potřebí výslovného souhlasného usnesení obou sněmoven a to i v případě § 48. Význam ústavních zákonů po této stránce je zdůrazněn i při § 46.

§ 46.

připouští možnost referenda. V mém návrhu ústavy bylo přímé zákonodárné činnosti lidu vyhrazeno širší pole. Zachrániti z toho aspoň část,

pokusil se za daných poměrů Dr. Meissner. § 46. je dílem kompromisu stran — dokonce ne zdařilým. Před vědeckou kritikou neobstojí. Jednomyslnosti usnesení je rozuměti tak, že všichni přítomní členové vlády musí souhlasiti, nikoli tak, že by všichni členové vlády musili souhlas projeviti.

§ 50.

Ústavní listina rozlišuje zásadně (§ 70.) mezi předsedou a členy vlády. Při § 50. k vůli stručnosti členem vlády míněn i předseda její.

§ 53.

Zákon, o kterém se zde mluví, byl už vydán (ze dne 20. března 1919, č. 175).

§ 54.

Vládní osnova se ani nepokoušela o nějaké zmocnění vlády podle obdoby pověstného § 14. zákl. zák. č. 141 z r. 1867, ale obsahovala v § 54. dobrý podnět, který je základem pro nynější znění.

Vedoucí myšlenkou je, že jednak vláda má v každé chvíli míti po ruce zákonný orgán, který by jí umožnil učiniti nezbytná opatření, i když by pro ně bylo potřebí zákona, jednak aby nikdy nebyla bez kontroly. K tomu určen je 24členný výbor, do něhož volí členy ze svého středu obě sněmovny. Aby v něm i politické strany došly zastoupení podle své početnosti, konají se volby do něho podle zásady poměrného zastoupení, ačli se všechny strany nedohodnou na kandidátech. Zabrániti přesunu sil onemocněním nebo zaneprázdněním některých členů, které v tak malém sboru je velmi snadné, tomu slouží ustanovení, že každý člen má svého vlastního náhradníka jakož i ustanovení o dodatečných volbách; členem výboru nemůže býti ministr, třeba byl členem některé sněmovny.

Volby dlužno vykonati ihned, jakmile se obě sněmovny ustaví. Členové i náhradníci volí se na rok, ale podrží, aby nenastala vakance. své členství, pokud nebyl zvolen výbor nový. Po nových volbách do některé sněmovny nebo po částečném obnovení senátu, nově ustavená resp. doplněná sněmovna provede ihned novou volbu svých zástupců do výboru, aby její složení došlo v něm svého výrazu.

Z příslušnosti výboru vyňaty jsou věci v odst. a—d) vyjmenované. Zato připadají výboru důležité funkce vládní, dojde-li na demisi vlády, když není ani presidenta ani jeho náměstka (§ 78.).

Výbor usnáší se za přítomnosti nadpoloviční většiny svých členů prostou většinou přítomných.

Ústavní výbor uvažoval bedlivě o tom, jakou povahu mají míti neodkladná opatření, jež jinak jen zákonem mohou býti provedena.

Původně bylo zamýšleno, prohlásiti je za pouhá nařízení, jejichž platnost by pak zkoumati mohl každý soudce (§ 102.) Zřetelem však k tomu, že by bylo nebezpečno vydati platnost tak důležitých úkonů volnému uvážení kde kterého soudce, úst. výbor se usnesl, přiznati jim prozatímní platnost zákona.

Aby činnosti výboru nemohlo býti zneužíváno na úkor práv Národního shromáždění, § 54. stanoví pro neodkladná opatření s platností zákona tyto kautely:

1. Mohou býti usnesena jen k návrhu vlády schválenému prezidentem republiky, který má tudíž v těchto případech právo předběžné sankce. Jen když tento předběžný souhlas byl výboru prokázán, smí se o vládním návrhu usnésti.

2. K platnosti je potřebí podpisu presidentova. Odepře-li souhlas, nelze takového opatření vyhlásiti. Řízení podle § 48. místa nemá.

3. Každé takové neodkladné opatření musí zároveň s vyhlášením ve Sbírce zákonů a nařízení předloženo býti ústavnímu soudu, který — odchylkou od § 9. zák. o úst. soudě — rozhodne z moci úřední.

Ústavní výbor nepřijal návrhu zpravodajova, aby ústavní soud zkoumal i neodkladnost opatření, nýbrž využil jeho pravomoc na zkoumání podle odst. 7 lit. c) úst. listiny.

Prozatímná opatření pozbývají platnosti:

1. Když byla za neplatná prohlášena soudem ústavním nebo

2. když nebyla do dvou měsíců po sejiti schválena oběma sněmovnami. K neplatnosti není tudíž třeba, aby některá sněmovna jim schválení odepřela výslovně.

V ústavním výboru vyskytly se pochybnosti o tom, mají-li neodkladná opatření s platností zákonnou předkládána býti ústavnímu soudu a bylo poukazováno k tomu, že by na př. ústavní soud mohl je prohlásiti za platná, kdežto některá sněmovna mohla by jim souhlas odepřiti.

Takováto diskrepance nemusí býti na úkor ani ústavnímu soudu ani Národnímu shromáždění, neboť úst. soud zkoumati bude opatření jen po stránce právní, kdežto sněmovny i s hlediska politického. (Tezner: Der Kaiser str. 104).

Neplatnost opatření projeví své účinky ex nunc, t. j. teprve ode dne, kdy neplatnost nastala, tudíž buď dnem vyhlášení nálezu úst. soudu ve Sbírce zákonů a nař., nebo dnem, kdy některá sněmovna schválení výslovně odepřela nebo konečně dnem, kdy uplynuly dva měsíce ode dne sejiti sněmoven.

O presidentu republiky.

Náš národ měl štěstí, že v době od 17. století nejkritičtější, žil a pracoval pro něj Masaryk, o němž plným právem platí, co o svém

Washingtonu říkají Američané: father of the country who never told a lie — otec vlasti, který nikdy nezáhal.

Národní shromáždění dalo výraz lásce a vděčnosti celého národa k němu volbou jeho za prvního presidenta. Ústavní listina podává další důkaz úctyplného poměru k němu v § 58.: ustanovení, že nikdo nemůže býti zvolen presidentem více nežli dvakráte po sobě, pro Masaryka neplatí — on zůstane naším presidentem až do smrti.

Maje povinnost vypracovati návrh ústavy, která má býti trvalým podkladem pro vývoj našeho státního života, ústavní výbor nesměl pustiti se zřetele, že přijde doba, kdy Masaryka mezi námi nebude a musil tudíž upravit postavení a pravomoc hlavy státu, nehledě k osobě presidenta nynějšího. Obavy, že by zúžením práv presidentových i nynější president zbaven byl možnosti účinně zasahovati do zákonodárné i vládní činnosti, ústavní výbor neměl — není přece myslitelné, aby jak vláda tak i Nár. shromáždění nedbaly rad a přání toho, jehož práci v přední řadě děkujeme za svou svobodu.

Ústavní výbor, vymezuje pravomoc presidentovu, veden byl snahou, dáti mu sice »což jeho jest«, ale zabrániti tomu, aby v rukou jedincových nebylo soustředěno příliš moci, které by mohlo býti zneužito. Bylo u nás voláno po »silném« presidentovi po vzoru americkém — úzká součinnost Masarykova s Wilsonem k tomu sváděla — ale ústavní výbor těmto svodům odolal, maje na mysli budoucnost a jsa varován nezákonnostmi, jimiž oplývala vláda císaře Františka Josefa. S druhé strany měl na mysli kousavou, leč ne nepřipadnou kritiku, kterou Maine (Popular Government strana 250) napsal o presidentu republiky francouzské: »Není mezi živoucími hodnostáři žádného, jehož postavení by bylo tak politováníhodné, jako postavení presidenta francouzské republiky. Staří francouzští králové královali a vládli. Ústavní panovník, podle Thiersa, kraluje, ale nevládne. President Spojených států vládne, ale nekraluje. Presidentu francouzské republiky zůstalo vyhrazeno, aby ani nekraloval ani nevládl«.

Ústavní listina v odst. 4.—7. § 64. nadává presidenta ohromnou mocí, která jej činí velmi silným činitelem v komplexu brzd a protivah, bez nichž spořádaný stát se neobejde.

Podle odst. 6. § 64. president podává zprávu Nár. shrom. o stavu republiky a doporučuje mu k úvaze opatření, jež pokládá za nutná a účelná. Slavná poselství Masarykova jsou důkazem toho, jaké váhy projevy takové mohou nabýti. President může zákonodárnému sboru připamatovati, jakých prací od něho potřeby státu vyžadují — nevykonali jich, má pouze po ruce právo rozpustiti jej (odst. 4.). Nevhodným, nepromyšleným nebo dokonce špatným zákonům čelí vetem (odst. 5. a § 47.).

Ke všem těmto úkonům své vládní moci prezident má arci potřeby spolupodpisu odpovědného ministra (§ 68.), leč právě on sám ministry jmenuje a propouští a má tudíž moc, dosaditi vládu, která mu tyto, podle jeho názoru nutné úkony, umožní.

Shledal-li by tudíž prezident, že Národní shromáždění poškozujee zájmy státu a bránila-li by mu vláda rozpustiti je, ústavní listina dáva mu dostatečných prostředků, aby je obě odstranil.

V této veliké moci tkví arci i veliké nebezpečí. Nerozvážený nebo panovačný prezident mohl by odstraniti i dobrý zákonodárny sbor a dobrou vládu jen proto, že by nehověly jeho choutkám. Takovému zneužití čelí ústavní listina několika opatřeními.

Podle § 31. musejí volby do Národního shromáždění provedeny býti do 60 dnů. Voličové rozhodnou svým hlasováním, komu dávají za pravdu. Vyšlou-li stejně složenou většinu, prezident je se svou libovůlí v koncích, neboť proti většině sněmovny, opírající se o většinu národa, vláda třeba sebe více k prezidentu povolná, je bezmocná. Nejen že musí odstoupiti byla-li jí poslaneckou sněmovnou vyslovena nedůvěra (§ 78.), ale Národní shromáždění má proti ní ničivou zbraň v právu odepřiti jí daně, čímž může zastaviti celý vládní stroj (Macaulyova »power of the purse«).

Aby ani v mezidobí od rozpuštění Nár. shrom. do sejítí sněmoven prezident a vláda jím jmenovaná nemohli zneužiti své moci, k tomu je zvláštní výbor 24členný podle § 54.

Ústavní výbor je toho přesvědčení, že vhodně vymezil zákonnou pravomoc presidentovu. Jaký bude osobní vliv toho kterého presidenta na osudy státu, záviseti bude jednak na jeho duševních a povahových vlastnostech, jednak na ostrážitosti a schopnosti vlády a Nár. shrom. Podle úst. list. prezident nemá býti pouhou dekorací. Vyjádřil bych to slovy Diceyovými: »Osobní vliv koruny existuje ne proto, že vládní úkony konají se formálně jménem koruny, nýbrž proto, že ani zákonná svrchovaná moc, totiž národ, sobě nepřejí, aby panovník byl bez osobního významu ve vládě« (Law of the Constitution 1908, str. 458).

Jednotlivá práva a povinnosti presidentovy.

(Čl. III. a V. uvozovacího zákona; §§ 1., 28., 30., 31., 47.—49., 51., 56.—70., 72., 73., 78., 82., 103.)

Čl. V. uv. zák. § 2.

Stylisace čl. V. uchyluje se podstatně od § 7., odst. 2. prozat. ústavy ze dne 13. listopadu 1918, č. 37, jehož znění nevyklučovalo možnosti, aby nejvyšší moc ve státě přenesena byla buď na panovníka, nebo na vládu podle vzoru švýcarského (»úřad presidenta trvá« atd.). Když

tvořili jsme prozatímní ústavu, nevěděli jsme, nebude-li čtyřdohodou požadováno, abychom přijali formu dědičné monarchie (viz čl. 1., zák. z 28. října 1918, č. 11), nebo nedopadne-li konečné rozhodnutí pro můj návrh, abychom přijali formu švýcarskou. Při poradě, konané v říjnu krátce před převratem, odporoval mému návrhu zásadně jen Dr. Franke, kdežto na příkl. prof. Dr. Heidler, Dr. Soukup, Tomášek a i nynější předseda ministerstva Tusar byli pro návrh můj. (Klonil se k němu i Dr. Šmeral, ale prohlásil, že podrobí se většině.)

§ 2. úst. listiny určuje definitivně, že náš stát je republikou s presidentem v čele, a proto čl. V. uv. zák. nemluví už o trvání »úřadu« presidentského, nýbrž praví, že dosavadní prezident zůstává ve svém úřadě, pokud nebude provedena volba nová (viz též § 58.).

Ode dne, kdy nabude účinnosti ústavní listina, přísluší presidentovi všechna práva v ní a v našich zákonech, pokud s ústavní listinou nejsou v odporu, stanovená, ale také jen tato práva.

§§ 56.—58.

Čeho k těmto ustanovením třeba říci, bude zajisté pověděno ve zprávě o zákonu o volbě presidentově. K odst. 3. § 58. podotkl bych, že § 2. zák. o volbě presidentově není s ním v rozporu, protože v rámci měsíční lhůty určuje blíže dobu, kdy volbu dlužno provésti. K prvnímu odst. § 57. podotýkám, že výrazem »nadpoloviční většiny ú h r n n é h o počtu členů sněmovny poslanecké i senátu« dlužno rozuměti ne přítomnost nadpoloviční většiny z každé sněmovny, nýbrž nadpoloviční většinu úhrnného počtu všech členů Národního shromáždění.

Svolání Národního shromáždění k volbě presidentově § 1. zák. o volbě presidentově svěřuje vládě, na kterou přecházejí jeho funkce v případech §§ 51. a 60. (Stejně čl. 7. franc. ústavy.)

V původní osnově ustanoveno bylo volební období presidentovo na 6 let. Když ve schůzi dne 21. února prodlouženo bylo období poslanecké sněmovny na 6 let, prodlouženo volební období presidentovo na sedm.

§§ 61.—63.

V ústavním výboru bylo uvažováno o tom, nemá-li prezident podle vzoru amerického míti stálého náměstka, leč převládlo mínění, že toho není potřebí. V Americe nemá příležitosti se uplatniti a je příznačno, že v době, když uvažováno o tom, nemá-li americký prezident míti nějaký titul na př. Excellence, demokratičtí členové kongresu navrhovali kousavě pro vicepresidenta titul »Jeho přebytečná Excellence«. B r y c e (American Commonwealth I. str. 74) charakterisuje jej slovy »a more ornamental than useful officer«.

Někteří členové úst. výboru přáli sobě určitějšího vymezení pojmů zaneprázdnění a churavosti v §§ 60. a 61., ale upustili konečně od svého návrhu pro obtíže s tím spojené. Ústavní výbor měl na mysli, že vláda jen tenkrát může převzít funkce presidentovy, když by prezident po delší dobu dlel mimo hranice našeho státu nebo onemocněl takovým způsobem, že by vládě bylo nemožno pro stavy delirantní nebo pro nebezpečí jemu hrozící s ním vejíti ve styk.

Jen za takovýchto předpokladů bylo by lze také provést volbu náměstka.

§ 64.

Čl. 2. zák. z 28. října 1918, č. 11. zachoval veškeré zákony bývalé říše rak.-uh. v platnosti. Neměly-li nastati vážné poruchy ve správě státní bylo takového prozatímního opatření nezbytně potřebí. Leč vznikly z toho pochybnosti, které i v praxi jevíly své důsledky, na koho přešla nebo pokud mohou býti uplatňována některá práva, přísluševší bývalému císaři rakouskému (v oboru vojenském, samosprávném, církevním atd.). Ústavní listina z důvodů nasnadě jsoucích neřeší otázky druhé (pokud tato práva dále trvají), avšak otázku prvou, na koho přešla (předpokládajíc, že i dále trvají), řeší v posl. odst. § 64. v tom smyslu, že přísluší vládě, pokud není výslovné výhrady na prospěch presidentův v ústavní listině nebo v zákonech po 15. listopadu 1918 vydaných.

Podle čl. I. a VIII. uv. zák. jsou všechny právní normy odporující ústavní listině a republikánské formě státu neplatné. Lid je jediným zdrojem veškeré státní moci. (§ 1. úst. 1.) Národní shrom., utvořené politickými stranami jako representanty všech vrstev našeho národa, strhlo na sebe zákonodárnou a vládní moc v územích, jež se odtrhla od bývalé říše rak.-uh., dává Československé republice ústavu, která jediné určuje meze pravomoci presidentovy (§ 1. odst. 2.), který nemá více práv, nežli mu ústavní listina nebo zvláštní zákony přiznávají.

Práva Národního shromáždění jsou původní, práva presidentova deriváty.

Z tohoto hlediska vycházejí, úst. výbor škrtil první větu původní osnovy vládou předložené, která zněla: »President republiky je představitelem moci vládní a výkonné, kterou s výjimkami níže stanovenými provádí odpovědnou vládou a úřady jí podřízenými.« Připomínajíc čl. 2. rak. zákl. zák. č. 145 mohla býti původem pro nesprávný výklad ústavy.*) Ústavní výbor následoval tudíž ústavu francouzskou a vy-

*) Ústava Spojených států z r. 1787 praví sice také »The executive power shall be vested in a President«, avšak tu předcházely »Články o konfederaci« z r. 1778, kterými souvislost s ústavou anglickou nadobro byla přerývána. Podle čl. 3. franc. ústavy z r. 1875 president republiky pouze dozírá a zabezpečuje provádění zákonů (il en surveille et en assure l'exécution).

počítává taxativně v § 64. práva presidentova daná pod záruky ústavní listiny. Zúžení pravomoci presidentovy mohlo by se tedy státi jen ústavním zákonem, rozšíření je však možné, pokud jiná ustanovení ústavní listiny tomu neodporují, zákonem obyčejným, neboť poslední věta § 64. možnost takového rozšíření přímo předvídá.

Odst. 1. § 64. převzat je téměř doslovně ze zákona ze dne 23. května 1919, č. 271. Změna provedena jen potud, že místo bezbarvého a nevhodného výrazu »(smlouvy) týkající se státního území«, zvolen výraz »smlouvy, jimiž se mění státní území«. Jinak opírá se o čl. 8. franc. zák. z 16.—18. července 1875, ale zostruje spolu působnost Nár. shromáždění vzhledem na zkušenosti z Rakouska.

Odst. 2. = odst. c) zák. č. 271.

V prozatímní ústavě č. 73 (odst. c) byla podle vzoru čl. 3. ústavy franc. řeč jen o přijímání vyslanců.

Rozumí se samo sebou, že k platnému pověření vyslance stejně jako k jeho jmenování je potřebí spolupodpisu ministra zahraničních věcí (§ 68). V ústavě americké je jmenování (nomination) a pověření (appointment) dokonce vázáno na souhlas senátu (čl. II., odst. 2.).

Odst. 4. Právo presidentovo svolávat, odročovát a rozpouštět Nár. shrom. je ostře vymezeno a omezeno v §§ 28., 30. a 31. úst. list., aby práva zákonodárného sboru nemohla býti zkracována.

Odst. 5. Zákon z 23. května 1919, č. 271, v § 10 e) přiznával presidentovi přímo právo veta, jehož pouhou suspensivností arci vyznačoval § 11. (nyní čl. 48). Ústavní listina právem nemluví o vetu, které připomíná monarchii, kde vlastním zákonodárcem je panovník a sbor zákonodárný spíše sborem poradním. Odtud na př. úvodní formule zákonů anglických: »by and with the advice and consent«. Tezner (Der Kaiser str. 5.) praví: »Sein Wille (totiž císaře) macht dasjenige, was zunächst nur die Form einer staatlichen Anordnung hat, zur staatlichen Anordnung selbst... Reichsrat und Landtage sind weder Allein noch auch Mitgesetzgeber.« Zato úst. listina žádá stejně jako § 11., zák. č. 271, aby president, vrací-li zákon Nár. shrom., přičinil své připomínky, což prozat. úst. opominula. Tento požadavek shoduje se jak s úst. franc. (čl. 7. »message motivé«) tak i s úst. Spojených států (čl. I., odst. 7. »with his objections«).

Akt s připomínkami, kterým president vrací zákon, je aktem vládním (§ 81 lit. a) a musí tedy býti kontrasignován.

Odst. 7. Presidentovi přísluší pouze stanovit počet ministrů a prikazovat jim obor jejich působnosti (§ 72.), nemá však práva zřizovat nová ministerstva, jejichž počet stanoven je zákonem ze dne 2. listopadu 1918, č. 2. Také působnosti jednotlivých ministrů nemůže měniti (§ 85. úst. list.). Ústavní výbor měl v přední řadě na mysli možnost pověření některého ministra správou více ministerstev, ale neuza-

víral se ani názoru, že by někdy bylo třeba jmenovati ministra pověřeného zvláštními úkoly, jemuž by arci moc rozhodovací nebo nařizovací nepřislušela.

Rozumí se, že prezident svého práva, rozmnožití počet ministrů, může užiti jen tenkrát, převezme-li za to vláda odpovědnost před Nár. shromážděním.

Odst. 8. Prezident jmenuje veškeré vysokoškolské profesory. To je důsledkem zákona ze dne 13. února 1919, č. 78, kterým zařadování jejich do hodnostních tříd státních úředníků bylo zrušeno, a zákona z téhož dne č. 79, kterým právo jmenovati jen prezidentu bylo přiznáno.

Soudce a státní úředníky jmenuje počínajíc VI. hodnostní třídou. Tak ustanovovala už prozatímní ústava (§ 10 e i novela k ní (odst. f).

Rozlišování mezi soudci a státními úředníky narazilo při poradách o ústavní listině na odpor a bylo původně zamítnuto. Teprve ve schůzi dne 14. února 1920 bylo původní znění obnoveno.

Členové úst. výboru, kteří od začátku toto rozlišování hájili — zpravodaj patří k nim — dokonce nezamýšleli soudce tím nadřadovati státním úředníkům ostatním, ale vycházeli z názoru, že soudcové zaujmají ve státě postavení zvláštní, protože se odchylují od ostatních úředníků neodvislostí, jim v ústavní listině zaručenou, kterou dlužno ještě dále vybudovati (§ 97.).

Prezidentu přísluší právo jmenovati všechny důstojníky. Podle prozat. ústavy i novely jmenoval i důstojníky teprve od VI. hodnostní třídy, a tak bylo i v úst. výboru původně usneseno. Teprve ve schůzi dne 14. února 1920 byla přijata přes odpor zpravodajův nynější formule většinou hlasů. Na námitku zpravodajovu, že by tím zase zaváděno bylo vyvyšování důstojnického stavu, které tak odporně působilo v Rakousku, odpověděno bylo, že toho úmyslu není, nýbrž že se jeví nutnost odkliditi nešvár, aby důstojníci nebyli překotně povyšováni hned o několik stupňů, jak se opětně stalo.

Jen s tímto odůvodněním jeví se tato odchylka od původního znění snesitelnou. Odst. 10. Úst. list. rozšiřuje proti prozat. ústavě vrchní velitelství na veškerou brannou moc (viz § 10. odst. b) proz. úst.; § 10 b) zák. č. 271).

Pojem vrchního velitelství dlužno vykládati v duchu ústavy, t. j. jen jako právo dávatí armádě závazné pro ni příkazy.

Podle § 5. zák. ze dne 31. prosince 1867, č. 146, náleželo »výhradně císaři« právo vydávati nařízení o správě, vedení a vnitřní organizaci veškerého vojska. Z této výhradnosti vyvozováno bylo (podle Teznera »nikoli neprávem«), že úkony císařovy v tomto oboru nepotřebovaly spolupodpisu ministerského.

Kdo by takto vykládati chtěl odst. 10. úst. list. nerozuměl by jí, neboť ona buduje nové právo a pro její výklad analogie čerpané z úst. zák. bývalé monarchie neposkytují pražádného podkladu.

Vládní úkony prezidentovy i v oboru správy vojenské nezbytně vyžadují spolupodpisu ministrova. Ostatně skutečnost, že § 64. v odst. 8. výslovně přiznává prezidentovi právo jmenovati důstojníky, byla by pádným vyvrácením odchylného výkladu.

Odst. 11. Právo milosti není omezeno jen na případy individuální, nýbrž obsahuje i právo amnestovati hromadně. (Jinak čl. 3. franc. úst. z r. 1875.)

Výjimky z práva milosti a z práva aboličního ustanovuje § 103.

Práva prezidentovi přiznaná jsou právy osobními a nepřenesitelnými.

§§ 66.—68.

Předpisy §§ 66. a 68. úst. list. jsou v úzké souvislosti.

Prezident není odpověden z výkonů svého úřadu ani z projevů souvisících s jeho úřadem a to ani politicky ani trestně. Odpovědnost nese výhradně vláda.

Dlužno však rozeznávatí dvojí:

Jde-li o presidentův úkon moci vládní nebo výkonné, je spolupodpis odpovědného člena vlády podmínkou platnosti. Kdyby tedy prezident na př. při návštěvě trestnice předvedeným trestancům prominul zbytek trestu nebo při manévrech povýšil důstojníka, byly by tyto úkony neplatné potud, pokud by nebyla sepsána listina ministrem spolupodepsaná.

Protože veškeré úkony vyplývající z práv prezidentu v § 64. přiznaných jsou úkony vládními, je zřejmo, že prezident nemůže žádného z těchto práv vykonati bez spolupodpisu ministrova.

Ve dvou případech § 64. arci ústnost je možna pokud se týče nezbytna: při přijímání vyslanců (odst. 2.) a poselství (odst. 6.).

Přijímání vyslanců spočívá v tom, že prezident přijme pověřovací listiny a odpoví na oslovení vyslancovo. Text odpovědi nezbytně musí býti předem předložen ministru zahraničních věcí, který, rozumí se, že přijímacímu aktu bude přítomen neb aspoň při něm zastoupen.

Stejně pokud jde o poselství. V Anglii, kde smysl pro ústavnost tak neobyčejně vysoce je vyvinut, je starobylým zvykem, že prezident ministerstva podává králi text trůnní řeči na znamení, že nese za ni odpovědnost. Kdyby prezident naší republiky zaslal Nár. shrom. poselství písemné, nemohlo by býti přečteno, kdyby nebylo spolupodepsáno předsedou ministerstva.

Ustanovení 2. odst. § 66. má přirozeně jinou povahu nežli předpis § 68. Nejde o vládní úkony a nemůže tudíž býti řeči o platnosti. Leč bez významu není. Projevy hlavy státu zavazují vládu aspoň mravně a podkopával by autoritu svou i vážnost státu prezident, který by projevoval záměry, které by nedošly souhlasu sboru zákonodárního.

Jak osudné následky mohou míti neprozřetelné řeči panovníkovy, dokazují zkušenosti s posledním císařem říše německé.

Pokud jde o trestní odpovědnost presidentovu, ústavní listina obmezuje jí podle vzoru francouzského (čl. 6.) na případ velezrady. Poněvadž trest zníti může nejen na ztrátu úřadu presidentského, nýbrž i na ztrátu způsobilosti úřadu toho později nabýti, vyplývá z toho, že řízení trestní není vyloučeno, když president jím býti přestal. Arci může se i pak týkati jen zločinu velezrady. (Viz k tomu § 79. úst. list. a výklad Lowův, v díle *The Governance of England 1904*, str. 260.)

§ 73.

Podle § 15. prozatímní ústavy předseda a členové vlády skládali slib před Národním shromážděním do rukou předsedových. Byl to důsledek, že nebyli jmenováni presidentem, nýbrž voleni Národním shromážděním.

Zákon č. 271 svěřil jmenování ministrů presidentovi, ale § 15. nechal beze změny. To byla jistá nedůslednost, kterou prakse odčiňovala tím, že ministři skládali (mimoústavně) slib presidentovi a podle ústavy v Národním shromáždění.

§ 73. sjednává nápravu.

§ 78.

Právo presidentovo podle § 64. odst. 7. propouští ministry podle vlastního uvážení, obmezeno je § 78. Vyslovila-li poslanecká sněmovna vládě nedůvěru, president je povinen propustiti ji a nemůže tomu zabrániti ani dodatečným rozpuštěním sněmovny, neboť úst. list. mu pouze přiznává právo určit, kdo povede vládní věci, pokud nebude ustavena nová vláda. Tím je vyloučeno i znovujmenování vlády dřívější, třeba nikoli jednotlivých jejích členů.

§§ 82. a 83.

Ustanovení §§ 82. a 83. jsou významu dalekosáhlého. Úst. list. v § 81. nerozlišuje mezi t. zv. *conseils du cabinet* a *conseils des ministres*, jak ve Francii jest zvykem a kde president předsedá jen těmto, kdežto oněch, v nichž se rozhoduje o vlastní politice, se nezúčastňuje. President náš má právo býti přítomen a předsedati všem schůzím vlády a může také o každé věci, která náleží do působnosti některého ministra, vyžádati si od něho zprávu. Třeba tedy úst. list. nemluvila o předběžné sankci vládních osnov — případ § 54 je povahy výjimečné — je nepochybné, že president může si ať zvláštním nebo všeobecným příkazem vynutiti, aby mu důležitější osnovy byly předkládány, nežli se dostanou do Národního shromáždění.

Že pak nemusí se obmeziti jen na úlohu pouhého čtenáře, plyne z jeho práva, pozvati si vládu nebo její členy k poradě, při které — stejně jako ve schůzích vlády — může uplatňovati své námítky a udíleti rady. (Trefně Spiegel: *Republik. Staatsrecht* str. 17.) Ovšem, opírali se ministerstvo o nepochybnou většinu v Národním shromáždění, neliší se postavení presidentovo od postavení anglického krále, který, jde-li o rozpor s ministrem má pouze právo, aby varoval. Bagehot (*The English Constitution* kap. III.) vkládá králi do úst tuto formuli: »Odpovědnost za zamýšlená opatření nesete Vy. Cokoliv uznáte za dobré, staniz se. Cokoliv uznáte za dobré, budu ze všech sil podporovat, ale mějte na mysli, že z těch a oněch důvodů to, co zamýšlíte, je špatné; čeho nezamýšlíte učinit, je lepší. Neodporuji Vám, neboť není mou věcí, abych odporoval, ale vězte, že Vás varuji.«

O vládě.

§ 72.

§ 18. prozat. ústavy znovu formulovaný novelou č. 271 z r. 1919 zněl, že president republiky stanoví po návrhu předsedy ministerstva, který z členů vlády řídí jednotlivé úřady. Ústavní výbor škrtl toto ustanovení, pokládaje je za zbytečné. Je věcí presidentovou, aby po úradě se zástupci stran v Nár. shrom. zastoupených a maje zření k většině, o kterou vláda se má opírat, vybral vhodné osobnosti, které řízením jednotlivých odborů pověří. Že se tak stane po dohodě s předsedou vlády, rozumí se přece samo sebou.

§§ 75.—79.

upravují politickou odpovědnost vlády. Tato odpovědnost je kolektivní. Ústavní výbor přidržel se zásad, jež platí v Anglii.

M o r l e y (*Walpole* str. 155) vyslovuje se o věci takto: »Kabinet je jednotkou — i v poměru k panovníkovi i v poměru k zákonodárnému sboru. Své návrhy předkládá králi i parlamentu, jako by pocházely od jediného člověka. Radí jako jednotný celek i v komoře králově i v obou komorách parlamentu. Nepřijme-li se jeho rada a jde-li o věc přiměřené důležitosti, rozejde se a zmizí, a to buď ihned nebo když napřed odvolal se k voličům.«

H e a r n (*The Government of England*, str. 204) formuluje postavení jednotlivého ministra tímto způsobem:

»Každý ministr jedná ve svém odboru jako uznaný jednatel svých kolegů pro tento odbor, jsa arci pod dozorem celého ministerstva. Ale ve všech věcech, ze kterých pravděpodobně vzniknou obtíže, každý ministr vyžádá si mínění kabinetů a to nejen z opatrnosti, nýbrž i ze slušnosti. Zachoval-li se takto, jeho opatření stává se opatřením celého

ministerstva, jehož členové s ním výslovně nebo mlčky projeví souhlas.«

Podle prozatímní ústavy vláda byla odpovědna Nár. shrom.

§ 75. stanoví odpovědnost poslanecké sněmovně, která jediná v něm nedůvěry, resp. odepřením vota důvěry může donutit vládu k demisi. Senátu toto právo nebylo přiznáno a to proto, aby při různém složení obou sněmoven vláda řídit se mohla podle většiny jediné z nich.

Odpovědnost vlády k prezidentovi nebyla v úst. listině zvláště výtčena. President sice ministry jmenuje a propouští, ale pro existenci vlády rozhodná je důvěra sněmovny. Přes to nelze z úst. listiny vyvozovat, že by snadno mohl zůstat ministrem, kdo důvěry prezidentovy pozbyl. Řešení konfliktu záviseti bude na autoritě a důvodech prezidentových po případě na opoře, kterou ministr najde v Nár. shromáždění.

K § 78. dlužno toto uvést:

Kdyby došlo na případ v odst. 2. předvídaný, bude věcí výboru podle § 54. zvoleného, aby určil, kdo povede vládní věci, pokud nová vláda nebude ustavena. Protože postavení ministrovo je zřejmě neslučitelné s členstvím v 24členném výboru, nebude tento výbor moci jmenovat vládu ze svého středu. Vznikl by tím oligarchický sbor, který by ohrozit mohl celou republiku.

§ 79.

stanoví trestní odpovědnost ministrů. Porušil-li ministr zákon trestní mimo obor své úřední působnosti, podléhá řádným soudům trestním; porušil-li zákon ústavní nebo jiný zákon mimo zákon trestní v oboru své úřední působnosti podléhá výhradně trestní pravomoci senátu; porušil-li v oboru své úřední působnosti zákon trestní, nastává konkurence senátu s řádnými trestními soudy. Ústavní výbor úmyslně neřešil otázky, má-li v tomto případě (ať při ideální nebo reálné konkurenci) řízení býti soustředěno před senátem nebo vedeno odděleně i před soudy řádnými.

§ 80.

neustanovuje nic o většině potřebné k platnému usnesení a o hlasovacím právu předsedajícího. Platí tudíž všeobecné zásady: předseda hlasuje a rozhoduje nadpoloviční většina, ačli zákon pro některé případy neustanovuje jinak (na př. § 46.).

§§ 84. a 55.

Původně zněl § 55. takto: »Nařízení vydávati lze jen na základě a v mezích zákona.« Ústavnímu výboru zdálo se, že by vládě dána tím

byla příliš široká moc nařizovací a proto užil formulace nyníjší, která nepřipouští pochybnosti o tom, že vládní moc nařizovací omezena je jen na provádění zákonů a jen v mezích jejich. Je tedy vyloučeno nařizovací právo *praeter legem*.

Sbírka zákonů a nařízení vykazuje, že nebylo pevných pravidel, podle kterých podpisy na nařízení byly přičiňovány. Příště bude nutno zachovati se takto: Úkony vyplývající z moci prezidentovy, podepisuje prezident a odpovědný člen vlády.

Vládní nařízení podepisuje předseda vlády nebo jeho náměstek, ministři pověření jeho provedením, nejméně však polovina ministrů.

Protože ústavní listina nezná žádného zastupování jednotlivého ministra, kromě předsedy vlády, musí příště upuštěno býti od podpisů »a v zastoupení ministra...«

§ 86.

Výraz »živel občanský« byl některými členy úst. výb. výtčán jako nepřesný a navrhováno slovo »laický«. Ale tím by se věc nezlepšila; advokáta, lékaře nebo inženýra do jista nelze všeobecně nazvat laikem — ve svém odboru jsou odborníky.

Míněn je živel občanský a *contrario* byrokracie.

O moci soudcovské.

§ 95.

Vládní osnova obsahovala o porotcích tento odstavec:

»Porotě přísluší jednak rozhodovati o otázce viny při trestných činech politických a trestných činech spáchaných obsahem tiskopisů, jakož i při trestných činech výtčených ve zvláštních zákonech, jednak vynášeti ve zvláštních zákonech předpokládaný výrok o tom, byl-li čin trestný spáchán z pohnutek nízkých a nečestných.«

Ústavní výbor pokládal sice za nezbytné, dáti instituci porot pod ochranu ústavní listiny, avšak neshledal účelným vymezení v ní její působnost. V teorii, zejména francouzské, ale také v Německu i u nás ozývají se hlasy, které porotcům přiznati chtějí právo aspoň spolurozhodování při výměře trestu. Aby to bylo umožněno, byla by nutna změna ústavní listiny.

Pojem deliktů politických také není dosud dosti vyjasněn.

Pokud pak jde o judikaturu porot ve věcech tiskových, není dnes téměř pochyby, že přečiny proti bezpečnosti cti v nedlouhé době porotám budou značnou měrou odebrány. Ve Francii urážky na cti spáchané na soukromých osobách výslovně jsou z příslušnosti porot vyňaty (čl. 45. zák. o tisku ze dne 29. července 1881). Přílišná shovívavost porot do jista zavinila, že naše noviny ve volbě výrazů nebývají dosti opatrné.

§ 102.

Právo soudcovské, zkoumati při řešení určité právní věci platnost nařízení, vztahuje se na všechna nařízení. Jde-li o zákon, soudce smí zkoumati jen, byl-li řádně vyhlášen, leč i tu citace § 51. naznačuje, že zkoumání soudcovo vztahuje se toliko na náležitosti v § 51. vytyčené.

Práva a svobody, jakož i povinnosti občanské.

Ustanovení hlavy páté a částečně i hlavy šesté mají různou právní povahu resp. dosah. Některá jsou normami bezprostředně účinnými, tak že derogují dosavadním zákonům. (Srv. na př. § 113. odst. 2.) Jiná ustanovení značí příkaz zákonodárci, aby obyčejným zákonem provedl zásady v nich vyjádřené. Z toho plyne povinnost zákonod. sboru resp. vlády, aby předpokládané prováděcí zákony byly bez zbytečných průtahů vydány. Po stránce obsahové je zákonodárce vázán potud, že se nesmí odchýliti od zásad v ústavní listině prohlášených. Splnění této povinnosti je dáno pod ochranu ústavnímu soudu. Nelze proto u nás, právě zřetelem na instituci ústavního soudu, mluvit o jakémsi nezávazném obsahu ústavní listiny.

§ 106.

Odst. 2. recipuje čl. 2. odst. 1. smlouvy Saint-Germainské mezi spojenci a námi uzavřené.

§ 109.

K 2. odst. dlužno podati toto vysvětlení:

Původní návrh zněl: »Vyvlastnění je možné pouze na základě zákona a za náhradu, pokud nebylo zákonem stanoveno jinak.«

Toto znění by bývalo umožňovalo výklad, že příště už nebude lze vyvlastňovati bez náhrady. Nynější znění takovýto mylný výklad odstraňuje. Lze pevně doufat, že náš stát, jakmile nastanou normální poměry, provede regulaci řek, spojovací kanály mezi velikými řekami, t. zv. elektrisaci a j. Z těchto podniků i soukromníci budou mít netušený prospěch, cena jejich nemovitostí stoupne značnou měrou. Není tudíž příčina, proč by potřebné k tomu pozemky měly být v každém případě za drahé peníze vykupovány. Arci bude i v budoucnosti třeba zákona, který ustanoví, kdy vyvlastnění a to i bez náhrady bude přípustno.

§ 113.

Pro odpor vlády nebylo lze zabezpečiti právo shromažďovací a spolkové po vzoru anglickém. Leč některé zásady do § 113. pojaté mají přece jen značný dosah.

Předem dosaženo souhlasu vlády, že svobodou tisku dlužno rozuměti nejen právo tisknouti, nýbrž i tištěné věci rozšiřovati.

§ 24. zák. spolčovacího ze dne 15. listopadu 1867, č. 134, je potud zrušen, pokud odporuje § 113, odst. 2. úst. listiny.

Také příští shromažďovací zákon bude musit býti vybudován na zásadě vyslovené v odst. 3.

§ 114.

zabezpečuje právo koaliční.

§§ 118.—125.

V návrhu vládním byla v § 121. obsažena tato věta: »Mezi státem a církvemi budiž zaveden stav odluky.« Z tohoto hlediska formulovány byly zejména i §§ 119. a 123.

Citovaná věta narazila u stran katolické lidové a národně demokratické na odpor. Církev katolická stojí totiž na stanovisku svrchovanosti církve nad státem.

Zástupci Slovenského klubu Dr. Dérer navrhoval tuto stilisaci: »Rozluku státu od církví upraví zvláštní zákony.«

Vláda chtějíc dosáhnouti jednomyslného přijetí ústavních zákonů, snažila se při jednání s oběma stranami rozluce odpirajícimi najiti formuli, která by sice rozluku nevyjadřovala, ale slovu »rozluka« se vyhnila. Ústavnímu výboru předloženy byly konečně vládou podle jakéhosi ujednání politických stran tyto dva návrhy:

1. »Poměr mezi církvemi a státem upraví se na základě osamostatnění církví od státu se zřetelem k zájmům státním zvláštními zákony.«

2. »Poměr mezi církvemi a státem upraví se na základě církevní samosprávy se zřetelem k zájmům státním zvláštními zákony.«

Zpravodaj trval na původním návrhu, a když byl většinou výboru zamítnut, přijal za svůj vládní návrh č. 1. Ale i ten byl zamítnut a přijat návrh č. 2.

Protože § 121. v této formulaci sice rozluku nevyjadřoval, ale pre-judikoval z p ů s o b y příští úpravy, obhájci rozluky domáhali se škrtnutí celého § 121.

Ve schůzi dne 21. února Dr. Bartošek navrhl, aby se o § 121 znovu jednalo. K reasumaci bylo potřebí 10 hlasů, hlasovalo však pro ni pouze 9 členů. Nato zástupce katolické strany lidové Dr. Dolanský navrhl ji znovu, načež schválena jednohlasně a § 121. škrtnut.

§ 119. vylučuje ze světského vyučování všeliký vliv církevní, neboť vyučovati ve škole tak, aby vyučování nebylo v rozporu s výsledkem vědeckého badání, lze jen, když škola vlivu církevního naprosto byla zbavena.

Vyučování náboženství církvemi konati se ovšem bude podle nauk té které církve.

Důležitý je obsah § 120.

První odstavec původního návrhu zněl: »Každý občan Československé republiky má v mezích všeobecných zákonných předpisů právo zřizovati ústavy vyučovací a vychovávací a poskytovat na nich vyučování.« Tím by arci zřizování soukromých škol zejména konfesijních bývalo ústavně zaručeno. Podle nynějšího znění tomu tak není. Stát má naprostou volnost zaříditi školství, jak za účelné uzná.

Stejně důležitý je § 122.

Druhá věta původně zněla takto: »Kdo dokonal 14. rok věku, rozhoduje volně o svém vyznání náboženském a nesmí býti nucen k účasti na náboženských úkonech.«

Nynější formulace sleduje účel zabrániti, aby rodiče nesměli býti nuceni, podrobiti své dítě obřadům církevním, předepsaným pro přijetí do určité církve (křtu, obřizce a pod.). To vyjadřují slova »ani přímo ani nepřímě«, neboť děcko, jehož rodiče jsou donucováni, aby je podrobili církevnímu úkonu, je nepřímě k účasti na něm nuceno.

§ 123. vyslovuje suverenitu státu nad náboženskými společnostmi (církvemi). Jak ony budou povinny upravovati své vnitřní věci, t. j. jaká bude jejich organizace a jak spravováno bude jejich jmění, určí státní zákon maje zření na svou svrchovanost a zájmy všech svých obyvatelů.

Ústavní listina v §§ 121., 122. a 124. zaručuje naprostou svobodu svědomí a vyznání a tudíž i úplnou rovnost všech vyznání náboženských, arci musí státu býti vyhrazeno právo zakázati nábož. úkony, přičící se veřejnému pořádku nebo veřejné mravnosti (§ 125).

V původní osnově § 124. byla druhá věta tohoto znění: »Zákon stanoví podmínky uznání náboženských vyznání.« Tato věta byla škrtnuta, protože odporuje zásadě rozluky státu od církvi v § 122. vyslovené.

O ochraně menšin.

§§ 128.—132. upraveny jsou podle smlouvy Saint-Germainské, uzavřené mezi mocnostmi spojenými s naší republikou. § 128. připíná se k odst. 1.—3. a § 129. k odst. 4., článku 7.; § 130. k čl. 8.; §§ 131. a 132. k čl. 9. citov. smlouvy.

Nadpis šesté hlavy úst. listiny užívá vědomě slov »menšin národních« a nikoli národnostních. Naši bratři na Slovensku a v Podkarpatské Rusi, stejně jako ostatní národové dřívějšího Uherska, pocítovali velmi trpce, že upírána jim byla kvalita národů a že stlačování byli na pouhé národnosti. Této křivdy ústavní výbor se uvaroval.

§ 128. vyslovuje úplnou rovnost před zákonem všech státních občanů i pokud nenáleží k československému národu a zabezpečuje

jim požívání stejných práv občanských a politických. Je to důsledek zásad vyslovených v §§ 106. a 124.

Ústavní listina nevypočítává národních menšin, neboť bývalo by jí pak řešiti otázky i vědecky sporné. Vždyť sám pojem národa není dosud přesně definován. (Velmi výstižně na obtíže takovéto definice poukázal Slonimský ve Věstníku Evropy, ročník 1889.) Sporná je na př. otázka, jsou-li Židé národem. Ústavní listina přijímajíc obrat »bez ohledu na rasu, jazyk nebo náboženství« (race, language ou religion) ponechává každému, aby se rozhodl, v čem znak národnosti spatřuje a podle toho svobodně se rozhodl. Pokládá-li tudíž někdo Židy za zvláštní národ, je oprávněn prohlásiti se národnostně za Žida, třeba by na př. nábožensky byl bez vyznání a mateřského jazyka českého, německého atd. Židé nejsou tedy nuceni přiznávat se při sčítání lidu, volbách atd. k jiné ethické národnostní menšině nežli židovské.

Odst. 2. § 128. spočívá na zásadě 2. odst. čl. 7. cit. Saint-Germainské smlouvy, ale vsunutím slov »v mezích všeobecných zákonů« chrání suverenitu státu, který určuje, — arci pro všechny státní občany stejně — podmínky pro vstup do veřejné služby, provozování živnosti a pod.

Podobně dochází — pro všechny státní občany stejného — omezení odst. 3., připojeným odst. 4.

V soukromém a obchodním životě a při náboženských úkonech užívání jazyků ovšem je úplně volné, jde-li však o tisk a veřejná shromáždění, státní správa odpovědná jsouc za pořádek ve státě a jeho bezpečnost, může vydati účelná nařízení, aby nutný dozor byl jí umožněn. Rozumí se, že kdyby v určitém případě zakázáno bylo užívání nějakého jazyka, nebude ho nikdo smět užívat.

O § 130. platí totéž co o § 120. — stát nesmí pustiti školství ze svých rukou.

Ustanovení §§ 128.—132. dána jsou na ochranu menšin, § 134. je ochranou národů všech. Základní zásadou našeho národa bylo neodnárodňovati jiných, náš národ má dosti síly, aby zamezil odnárodňování svých příslušníků vlastních.

Zásady §§ 131. a 132. byly pojaty do ústavní listiny, ač cit. smlouva Saint-Germainská nám toho neukládá. Ústavní výbor činně tak chtěl ochranu v celku postaviti pod ochranu ústavní listiny.

§§ 128.—132. obsažena je nejmenší výměra toho, co podle cit. smlouvy Saint-Germainské národům, které jsou v našem státu v menšině, dáno býti musí. Palacký ve své řeči dne 2. února 1871, pravil: »Varujme se křivdy, abychom zůstali na vrchu morálním, ne tak jako jiní, kteří právo udělujíce, jsou přece jen sobíkové.«

Národ náš rozhoduje právě nyní o osudu svého státu. Pevný bude náš stát, jen když mu položíme pevné základy, a nejpevnějším základem je spravedlnost. Veliká idea spravedlnosti musí pronikat zákonem, jimiž

prováděny budou zásady § 128. a násl. Jda za touto ideou Masaryk dobyl nám naši samostatnosti, jen když za ní půjdeme stále, udržíme si ji.

Havlíčkovu hluboké »já pán, ty pán«, ať zvítězí, ať není v našem státě národa panujícího a národů ovládaných!

Zpravodaj nemá vroucnějšího přání, nežli aby k výroku, který Masaryk učinil ve svém slavném prvním poselství »V našich zemích nesmí býti žádného znásilňování« — každý Čechoslovák s plnou oprávněností mohl dodati: »a není ho!«.

* *
*

Zřetelem na význam, který ústavní listina bude míti pro naši republiku, pokládám za svou povinnost, zmíniti se o dvou mužích, kterým o ní v první řadě náleží zásluha: jejím vědeckým tvůrcem je p. prof. Dr. Hoetzel, který s obětavostí neznající mezí i při parlamentárním projednávání jejím spolupůsobil. Jeho jméno zůstane s ní spjato na vždycky.

Co pro věc vykonal p. ministr vnitra Švehla, nebude snad nikdy doceněno. Jak on — neodborník — ovládal látku, s jakou houževnatostí a prozíravostí hájil zdravé zásady osnovy, jak neznal odpočinku, aby zabezpečil její uzákonění, to vše oceniti mohou jenom ti, kdo jej při práci sledovali. Oba mají nárok na naši vděčnost.

Ústavní výbor navrhuje, aby ústavní listině dáno bylo ústavní schválení.

V P r a z e dne 24. února 1920.

Předseda:

Dr. Meissner, v. r.

Zpravodaj:

Dr. Bouček, v. r.

SEZNAM ZKRATEK

- Bohuslav = Sbíрка nálezů nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních, red. Bohuslav
 c. ř. s. = civilní řád soudní, zák. z 1. srpna 1895 č. 113 ř. z. (uv. zák. z téhož dne č. 112)
 jedn. ř. = jednací řády poslanecké sněmovny a senátu N. S. (zákony č. 325/1920 a 326/1920)
 nař. = nařízení
 nov. = novela, novelisován a p.
 N. S. = Národní shromáždění
 obč. z. = občanský zákon z 1. června 1811 č. 946 Sb. z. s.
 prov. = prováděcí
 P. Rus = Podkarpatská Rus
 ř. z. = říšský zákoník
 Sb. z. a n. = Sbíрка zákonů a nařízení státu čs.
 sb. z. pol. = Sbíрка zákonů politických (Politische Gesetzsammlung)
 sb. z. s. = Sbíрка zákonů soudních (Justizgesetzsammlung)
 tr. ř. = trestní řád, zák. z 23. května 1873 č. 119 ř. z.
 tr. z. = trestní zákon z 27. května 1852 č. 117 ř. z.
 ú. l. = ústavní listina
 úst. = ústavní
 uv. zák. = uvozovací zákon
 Vážný = Rozhodnutí nejvyššího soudu Čs. rep. ve věcech občanských, red. Vážný
 Vážný tr. = Rozhodnutí nejvyššího soudu Čs. rep. ve věcech trestních, red. Vážný
 vl. = vládní
 zák. = zákon
 z. z. = zemský zákoník.

O B S A H

Předmluva	5
Praeambul (Úvod) k ústavní listině	8
Uvozovací zákon k ústavní listině	9
Ústavní listina Československé republiky:	
Hlava první: Všeobecná ustanovení	15
Hlava druhá: Moc zákonodárná. Složení a působnost Národního shromáždění a jeho obou sněmoven	19
Hlava třetí: Moc vládní a výkonná	41
Hlava čtvrtá: Moc soudcovská	57
Hlava pátá: Práva a svobody, jakož i povinnosti občanské	65
Hlava šestá: Ochrana menšin národních, náboženských a rasových	77
<i>Dodatek A:</i>	
Literatura o československém právu ústavním	85
<i>Dodatek B:</i>	
Důvodové zprávy k ústavní listině Československé republiky	103
I.: Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se uvozuje ústavní listina	105
II.: Zpráva ústavního výboru k ústavní listině	147
Seznam zkratek	181

Sbírka spisů právnických a národohospodářských

Vydávají univ. prof. Dr. K. Engliš a Dr. F. Weyr

Sv.	I.	Dr. Jaromír Sedláček: Vlastnictví a právo vlastnické (rozebráno)	Kč 8.—
Sv.	II.	Dr. M. Kašpárek: O uzavření smlouvy pojišťovací podle práva československého	Kč 8.—
Sv.	III.	Dr. V. Mildschuh: Kupní síla peněz, důchody a úroková míra	Kč 20.—
Sv.	IV.	Dr. Jaroslav Kalláb: Úvod ve studium metod právnických Kniha první: Základní pojmy	Kč 20.— Kč 30.—
Sv.	V.	Dr. J. Hrdina: Vodní koncese	Kč 15.—
Sv.	VI.	Jan Čaha: Finanční věda a finanční právo	Kč 15.—
Sv.	VII.	Dr. Fr. Weyr: Soustava čs. práva státního (rozebráno)	Kč 55.—
Sv.	VIII.	Dr. Mayr: Soustava občanského práva I. Část všeobecná	Kč 40.—
Sv.	IX.	Dr. J. Hrdina: Právo elektrárenské	Kč 10.—
Sv.	X.	Dr. Jar. Stránský: Vůle poškozeného ve skutkových podstatách trest- ního práva	Kč 25.—
Sv.	XI.	Dr. Karel Engliš: Základy hospodářského myšlení	Kč 15.—
Sv.	XII.	Dr. Jaromír Sedláček: Pozemková reforma	Kč 50.—
Sv.	XIII.	Dr. Cyril Horáček: Malithuseova nauka a některé novodobé jevy popul.	Kč 15.—
Sv.	XIV.	Dr. Al. Chytil: Závodní výbory podle práva čs.	Kč 10.—
Sv.	XV.	JUDr. Rudolf Janeček: Odpovědnost presidenta republiky a vlády	Kč 22.—
Sv.	XVI.	Vědecká ročenka právnické fakulty Masarykovy university 1922, I.	Kč 20.—
Sv.	XVII.	Dr. Frant. Zeman: Kvantitní teorie peněz	Kč 22.—
Sv.	XVIII.	Vědecká ročenka právnické fakulty Masarykovy university 1923, II.	Kč 25.—
Sv.	XIX.	Dr. Karel Kizlink: Akciová společnost v konkursu	Kč 15.—
Sv.	XX.	Dr. Josef Novák: Živnostenské provozovny	Kč 15.—
Sv.	XXI.	Dr. Mayr: Soustava občanského práva II. Práva věcná	Kč 40.—
Sv.	XXII.	Dr. František Vážný: O nejdůležitějších listinách užívaných při ná- kladní smlouvě	Kč 18.—
Sv.	XXIII.	Dr. Fr. Weyr: Soustava čs. práva státního, II. vydání	Kč 80.—
Sv.	XXIV.	Vědecká ročenka právnické fakulty Masarykovy university, 1924, III.	Kč 20.—
Sv.	XXV.	Dr. Mayr: Soustava obč. práva IV. Právo rodinné. 1926	Kč 24.—
Sv.	XXVI.	Vědecká ročenka právnické fakulty Masarykovy university, 1925, IV.	Kč 20.—
Sv.	XXVII.	Dr. Klapka: Veřejná služba a veřejný ústav, 1926	Kč 15.—
Sv.	XXVIII.	Dr. Mayr: Soustava občanského práva, V. Právo dědické	Kč 24.—

Sv. XXIX.	Dr. Hans Kelsen: Základy obecné teorie státní. 1926	Kč 15.—
Sv. XXX.	Vědecká ročenka právnické fakulty Masarykovy university, 1926, V.	Kč 25.—
Sv. XXXI.	Dr. Emil Sobota: Národnostní právo Československé	Kč 30.—
Sv. XXXII.	Vědecká ročenka právnické fakulty Masarykovy university, 1927, VI.	Kč 25.—
Sv. XXXIII.	Dr. Fr. Weyr: O metodě sociologické. 1927	Kč 15.—
Sv. XXXIV.	Dr. Mayr: Soustava občanského práva, III. Právo obligační	Kč 72.—
Sv. XXXV.	Dr. Zdeněk Neubauer: Sociální pojištění po stránce procesní	Kč 50.—
Sv. XXXVI.	Dr. Adolf Procházka: Základy práva intertemporálního. 1928	Kč 30.—
Sv. XXXVII.	Vědecká ročenka právnické fakulty Masarykovy university, 1928, VII.	Kč 25.—
Sv. XXXVIII.	Dr. Karel Kizlink: Bilanční právo akciových společností	Kč 50.—
Sv. XXXIX.	Dr. Boh. Kučera: Mezinárodní základy cizineckého práva	Kč 40.—
Sv. XL.	Dr. Jan Loevenstein: O jednotnou konstrukci finanční vědy	Kč 20.—
Sv. XLI.	Dr. Vladimír Mandl: Automobilový zákon	Kč 10.—
Sv. XLII.	Vědecká ročenka právnické fakulty Masarykovy university, 1929, VIII.	Kč 25.—
Sv. XLIII.	Dr. Fr. Weyr: Správní řád (vládní nař. ze dne 13. ledna 1928, č. 8)	Kč 40.—
Sv. XLIV.	Dr. Jiří Kurfirst: Daně z obrátu, jejich úpravy, povaha a účinky. 1930	Kč 30.—
Sv. XLV.	Dr. Engliš: Hospodářská teleologie. 1930	Kč 30.—
Sv. XLVI.	Dr. Grňa: Prejudicialita v civilním řízení. 1930	Kč 30.—
Sv. XLVII.	Dr. Jaroslav Stránský: Smysl a předmět tiskové opravy	Kč 20.—
Sv. XLVIII.	Vědecká ročenka právnické fakulty Masarykovy university, 1930, IX.	Kč 25.—
Sv. XLIX.	Dr. Jaromír Sedláček: Zákaz čepovati cizí pivo v právovarečn. domech	Kč 20.—
Sv. L.	Sborník prací k počtě 50. narozenin dra Karla Engliše. Rozebráno	Kč 100.—
Sv. LI.	Dr. Adolf Merkl: Obecné právo správní, I. díl	Kč 45.—
Sv. LII.	Dr. Adolf Merkl: Obecné právo správní, II. díl. V tisku	

Sbírka zákonů čs. Komentované texty nejdůl. zákonů vydává univ. prof. Dr. FR. WEYR

Sv.	I. Dr. Fr. Weyr: Volební řád do obcí	Kč 6.—
Sv.	II. Dr. Fr. Weyr: Volební řád do Národního shromáždění	Kč 6.—
Sv.	III. Dr. Fr. Weyr: Ústavní zákony	Kč 8.—
Sv.	IV. Dr. Haasz: Jednací řády Národního shromáždění	Kč 14.—
Sv.	V. Dr. D. Krejčí: Zákony o pozemkové reformě I.	Kč 25.—
Sv.	VI. Dr. Al. Chytil: Zákony o závodních výborech a prováděcí nařízení	Kč 10.—
Sv.	VII. Dr. Fr. Weyr: Zákony o právu domovském a státním občanství	Kč 6.—
Sv.	VIII. Dr. Chytil: Nové soudní a směnečné poplatky	Kč 8.—
Sv.	IX. Dr. Chytil-Dr. Zátorecký: Advokátní zákony	Kč 25.—
Sv.	X. Dr. Zdeněk Lepař: Zákon o dani z obohacení	Kč 25.—
Sv.	XI. Dr. Janota: Zákony školské I.	Kč 25.—
Sv.	XII. Dr. Chytil: Zákony bursovni	Kč 10.—
Sv.	XIII. Dr. Janota: Zákony školské II.	Kč 30.—