

nejvyšší finanční místa úřední zastávají názor, že není zákona ve třetí říši, který by nařizoval uveřejnění rozpočtu. Ministerstvo financí dokonce upozornilo Reichsfinanzhof (náš Nejvyšší správní soud v kompetenci finančních záležitostí), že některé jeho nálezy neshodují se se zásadami třetí říše, a žádá, by napříště, i když se to zdá právně nemožným, byly vynášeny v duchu a smyslu strany. Nálezy této instrukci neodpovídající, musily by jinak býti považovány za ilegální! Tento fakt nahrazuje sloupce, které by pojednávaly o hospodářské situaci Německa.

Současnou situaci ve světovém hospodářství nejvýrazněji charakterisoval před několika dny Sir Percy Bates u příležitosti valné hromady největší námořní společnosti světa, Cunard Company, těmito slovy: „Žijeme ve válce, ve všeobecné válce, ve které zbraněmi nejsou děla, tanky a letadla, ale cla, kvoty a kolísající měny. Není standardu pro mezinárodní výměnu peněz, a každá změna v celním tarifu, v kvotě, neb ve měně není ničím jiným, než nepřátelským útokem v této všeobecné válce. Nejhorším pak v této situaci jest ta okolnost, že není oficiálně za válku uznávána.“

Dr. V. Pisecký.

LITERATURA.

JUDr. JAROSLAV KREJČÍ: **PROBLÉM PRÁVNÍHO POSTAVENÍ HLAVY STATU V DEMOKRACII.** Nákladem vydavatelstva časopisu „Moderní stát“, v komisi Právnického knihkupectví a nakladatelství v Praze II, Lützowova 35, r. 1935, str. 147.

Tato práce Krejčího zaujme každého, kdo ji začne čísti, neboť přináší množství materiálu, který přímo nutí k přemýšlení. Autor rozebírá daný problém po všech stránkách, jasným slohem podává kritické objasnění příslušných pozitivně-právních ustanovení různých právních řádů a vede čtenáře k logickému řešení.

V úvodě autor konstatuje, že v republikách, kde je zavedena kontrasignace aktů hlavy státu ministry odpovědnými parlamentu „odchyluje se politická posice hlavy státu různým způsobem od normálu, stanoveného v ústavě“. Politický význam presidentů těchto republik není takový, jak by odpovídal ústavě a je možno říci, že faktické postavení hlavy státu vykazuje tu jistou labilnost. Rozpětí mezi právním stavem a faktickým stavem je v některých případech velmi značné, takže ústavní listina má platnost pouze formální. Ve státech, které po světové válce odstranily monarchický režim a daly si ústavu republikánskou, byla „reakcí na dřívější režim“ zajištěna převaha parlamentu nad hlavou státu a vládou. Jakmile se však reakce vybila, dochází všude ke „krisi parlamentarismu“; lid je „zneklidněn různými akty parlamentu, v nichž právem vidí uplatňování zájmů osob a skupin“ a je ochoten hledati jistotu, za kterou každý lidský tvor pídí, byť i „v diktatuře jednotlivce, v němž vidí, třeba i omylem, vzor občanských ctností“. „Hledá se prostě autorita, kterou parlament ztratil. Ústava sama o sobě nestačí k vytvoření autority. Je třeba, aby určitý orgán, určitá osoba nebo soubor osob tuto autoritu ztělesnil. Právnímu citu lidu dokonce ani nevádí, zmocní-li se tato osoba vlády proti dosavadnímu právu. Jemu je přijatelnější jediný drastický průlom do platného právního systému, než režim, který záleží v systematickém porušování právního řádu stranami podle politického klíče.“

„U nás formálně ústava platí“, avšak těžiště státní moci se z velké části posunulo „mimo ústavní orgány“. „Úřad presidenta republiky, díky vysoké autoritě prvního presidenta“, dosud vzdoruje vládě stran, avšak „při tom nemá tolik ústavní pravomoci“, aby

ji „účinně paralysoval“. „Politický vývoj jiných států nás poučuje, že je to stav, který často předchází diktatuře“.

Autor uvažuje o prostředku, kterým by byla zabezpečena státní autorita, jíž „anonymní vláda politických stran podvrací“. Za způsobilý prostředek k dosažení tohoto cíle považuje podstatné zesílení autority hlavy státu reformou právního postavení presidentova, kterého by bylo dosaženo změnou ústavy. Pro reformu klade tyto minimální požadavky: neodvislá moc vládní a výkonná, soustředěná v rukou presidenta; neodvislý parlament, jehož nedelegovatelnou povinností je tvorba zákonů; účinná kontrola soudů „zkoumati platnost zákonů“ a dohlížeti na dodržování právního řádu; vliv jednoho ústavního orgánu na činnost orgánu druhého účinným „systémem brzd a protivah“; „právní i politická odpovědnost“ hlavy státu; zdůraznění „základních práv“ občanských, zejména „rovnosti před zákonem“.

V hlavě I. Krejčí popisuje právní a politickou posici hlavy státu v různých vládních systémech. Se zřetelem na demokratické republiky přejímá třídění na tyto hlavní typy vlád: 1. **Vláda s hromáždění**, záležející v tom, že volený parlament, který je „držitelem politické moci, volí a odvolává sobě odpovědnou vládu podle volného uvážení“. Hlava státu tu buď vůbec není nebo má jen funkci reprezentační. 2. **Vláda parlamentní** je vládní režim, který zná hlavu státu jako samostatný, parlamentu politicky neodpovědný orgán, nadaný určitými kompetencemi, které však nemůže vykonávat jinak než za souhlasu ministra, odpovědného politicky parlamentu. „Těžiště politické moci je v parlamentu“. „Přesune-li se těžiště na vládu tím, že vláda má pevně v rukou parlament z něhož vyšla, mluvíme o vládě kabinetní“. Proti politické převaze jak parlamentu, tak vlády (čímž se vyznačuje ryzí režim parlamentní nebo ryzí režim kabinetní), hlava státu ustupuje do pozadí. 3. **Vláda presidentská** je charakterisována rovnocenným postavením hlavy státu a parlamentu. Jen v dobách války a mimořádných hospodářských krisí uplatňují se všechny kompetence hlavy státu, takže dochází k politické převaze presidenta nad parlamentem. Znakem vlády presidentské je a) „jednotnost moci vládní a výkonné, t. j. její soustředění v rukou hlavy státu“ a b) „nezávislost výkonu této moci na jiném činiteli“, zejména nezávislost na souhlasu kontrასignujícího a na parlamentu závislého ministra. Nejde tu však o závislost způsobenou systémem brzd a protivah, t. j. o kontrolní vliv jednoho ústavního orgánu na druhý, zaručující jejich rovnocenné mocenské postavení nebo o závislost správy na zákonodárství (princip legality správy). Závislost tohoto druhu nevyklučuje vládu presidentskou.

Ve státech s psanými ústavami je druhý typ ve své původní formě obyčejně míněn „jako organisovaná rovnováha mezi hlavou státu s ministry a mezi parlamentem“. Politickým vývojem byla tato rovnováha porušena buď ve prospěch parlamentu (vláda parlamentní v užším smyslu) nebo vlády (vláda kabinetní) a „při tom hlava státu z politického vedení prakticky vypadla“. Vláda parlamentní (v širším smyslu) patří tudíž spíše do „kategorie politické než-li právníkové“, poněvadž „v obou svých variantách zachycuje více výslednici faktických poměrů“, které se v zemi vytvořily sice na podkladě ústavy, nikoliv však „v duchu ústavy“.

Třetí typ, vládu presidentskou, jejímž čistým typem je vláda Spojených států amerických, „můžeme považovati za kategorii právníkou proto, že mocenská posice hlavy státu vyplývá z právního postavení hlavy státu“, jež je dáno ústavou. „Z ústavy Spojených států, z jejího rozdělení státních funkcí plyne nutně i určité mocenské postavení

presidentovo, které záleží v rovnocennosti šéfa exekutivy se sborem zákonodárným a v jeho nezávislosti na tomto sboru“. Oba typy posledně zmíněné, tedy jak režim parlamentní tak i americký režim presidentský, jsou charakterisovány snahou po docílení rovnováhy mezi exekutivou a legislativou. „Ústava zavádějící režim parlamentní chce vytvořiti tuto rovnováhu úzkou spoluprací exekutivy s legislativou“, naproti tomu ústava zavádějící režim presidentský používá k uskutečnění své snahy po rovnováze prostředku právě opačného, totiž rozdělení a vymezení nezávislých funkcí. Úspěšné řešení problému v praxi je možné pouze v režimu presidentském; v systému vzájemně nezávislých funkcí „se rovnováha v celku udržuje“, v režimu parlamentním „dochází skoro vždy k značnému porušení rovnováhy mocí“.

Pokud jde o právní a faktickou posici exekutivy liší se tudíž systém americký od vlády parlamentní a kabinetní v těchto směrech: 1. v presidentském režimu právní posice exekutivy se kryje s posicí faktickou; nominální nositel funkcí exekutivy je také jejich skutečným vykonavatelem; nositelem výkonné funkce de iure i de facto je jedinec; je tu stabilita moci výkonné. 2. V parlamentním režimu exekutiva buď převyšuje ústavní normál (režim kabinetní) nebo ho nedosahuje (režim parlamentní v užším smyslu); nominálním nositelem kompetencí exekutivy je hlava státu, faktickým nositelem někdo jiný; hlava státu je nositelem výkonné moci jen de iure, ve skutečnosti vládne však i kompetencemi hlavy státu někdo jiný; posice moci výkonné je labilní a dochází podle měnících se politických poměrů k převaze buď vlády, nebo parlamentu nebo výjimečně i hlavy státu.

Krejčí dochází tu k logickému úsudku, že „positivně-právní základ presidentského režimu amerického typu je vhodnější úpravou právní posice moci výkonné, pokud by si taková úprava činila nárok, aby ovládala i praxi“. Jsou ovšem námitky proti podrobnostem amerického systému a autor jim věnuje patřičnou pozornost. Pokud se zmiňuje o kritice Kelsenově (str. 43), je nutno souditi, že Kelsenovi nebyly patrně dostupny základní prameny o vzniku americké ústavy, jelikož jinak si nelze vysvětliti jeho postoj v této věci. Autor zde rovněž velmi správně poukazuje na neobyčejnou autoritu amerických soudů, jež by sebe silnějšího presidenta odradila od autokratických kroků.

Hlava II. je nadepsána: Snahy o posílení právní posice hlavy státu ve státě s režimem parlamentním. Předpoklady vlády parlamentní v užším slova smyslu i vlády kabinetní „jsou z velké části mimo právní řád“. Tak na př. „francouzský president má práva, jakých nemá president Spojených států“, avšak parlamentní režim ve Francii způsobil, že došlo k „přesunu presidentovy kompetence na sbor ministrů“, kterému vládne parlament. „V parlamentním režimu není hlava státu způsobilá výkonu své funkce, nemá-li vedle sebe vládu, která se opírá o parlament“. Dostane-li se do konfliktu s parlamentem, má hlava státu v některých státech právo rozpustiti parlament. Avšak i tam, kde právo rozpustiti parlament je celkem neomezené, nezajišťuje právo rozpuštění „samo o sobě takové mocenské postavení hlavy státu, aby se mohlo mluvíti o rovnocenném postavení hlavy státu s parlamentem“.

Některé ústavy, zavádějící parlamentní režim, se snaží posílití politicky presidenta tím, že jej dávají voliti lidem a že jej činí odpovědným trestně, státoprávně a případně i politicky. Volba lidem a stanovení odpovědnosti znamená politicky „posílení hlavy státu“. Volbou lidu nabývá hlava státu „vědomí nezávislosti na parlamentu, které psychologicky nelze podceňovati“. Jde tu o nezávislost morální, „která záleží ve vědomí hlavy státu, že za svůj úřad nevděčí sboru, jemuž má eventuelně čeliti“. Odpovědnost

hlavy státu přináší její „politické posílení“, jelikož jí dává mravní důvod, aby prosazovala svou vůli a nebyla pasivní vůči odpovědnému ministru, má-li za to, že vydání aktu, navrhovaného ministrem, je politicky nevhodné. Autor dále přihlíží k vývoji ústavních poměrů v Německu a přichází k názoru, že tvůrci výmarské ústavy podceňovali význam parlamentního režimu pro postavení hlavy státu, stejně jako jej podceňovali kdysi tvůrcové francouzské ústavy. Právě z vývoje německého parlamentarismu je patrné, že „ani presidentova volba lidem, ani jeho politická odpovědnost nezaručují v parlamentním režimu rovnováhu exekutivy a legislativy“.

Autor nesouhlasí s návrhem, podle kterého politické postavení hlavy státu má být posíleno výslovným stanovením odpovědnosti ministrů vůči hlavě států, při současné odpovědnosti jejich parlamentu. Mocenská posice ústavních orgánů státu je určena silou nebo slabostí legislativy. Ministři přikloní se vždy na stranu silnějšího činitele. Je-li parlament rozhodujícím činitelem, jak je tomu pravidelně v parlamentních republikách, „zůstane i odpovědnost ministrů presidentovi jen na papíře“ zrovna tak jako je tomu s ostatními pravomocemi hlavy státu.

V hlavě III. řeší autor otázku pozitivně-právního základu režimu parlamentního a režimu presidentského. Positivně-právním základem parlamentního režimu je kontratsignace, kterou ministr osvědčuje, že přejímá odpovědnost za akt hlavy státu. O presidentském režimu mluví se nejčastěji v souvislosti s americkým systémem tak zvané přísné dělby moci. Opřen o své mimořádné znalosti amerického ústavního práva, Krejčí tu vysvětluje, jak jest rozuměti tomuto pojmu, dosud vždy doslovně a násilně překládanému. Nejde tu o pouhý primitivní problém dělby moci, spočívající v zařazení tvorby prvotních norem do výhradních funkcí legislativy a činnosti výkonné do funkcí exekutivy — neboť takové dělby tu skutečně není a na př. právě na tvorbě prvotních norem se zúčastňují zákonodárné sbory i president — nýbrž běží o „separation of powers“, t. j. o nezávislost moci, případně o nezávislost výkonu moci, spočívající v tom, že exekutiva a legislativa nemohou uplatňovati navzájem politickou odpovědnost. Aby tato nezávislost byla možná, byla veškerá exekutiva svěřena jednomu člověku. Sbor ministrů není samostatným ústavním orgánem, ministři jsou presidentovi služebně podřízeni. Není tu kontratsignace a ministerské odpovědnosti.

Autor poznamenává, že jde do jisté míry o nepřesné vyjadřování, „mluví-li se o rovnováze legislativy a exekutivy, poněvadž výkon zákona sám o sobě nemůže být rovnocenný vydání zákona“. Jde pouze o rovnováhu mocenskou a tato je možná pouze tam, kde legislativa a exekutiva jsou na sobě nezávislé. Parlamentní režim nese v sobě zárodek labilnosti, poněvadž vzájemná závislost exekutivy a legislativy nikdy nezaručuje, že ve skutečnosti nedojde buď k úplné „převaze parlamentu nebo sboru ministrů, nebo konečně ve výjimečných případech i hlavy státu“. Jelikož ministři jsou politicky „daleko blíže parlamentu“, stává se, že „je to nejčastěji hlava státu, která jako politický a mocenský faktor odpadne“.

V hlavě IV. přihlíží autor k některým zvláštním typům presidentského režimu, ke kterým došlo změnou pozitivně-právních základů parlamentního režimu. Tvůrcové těchto ústavních reforem měli na zřeteli, že v parlamentním režimu „tíhne ministerstvo vždy více k parlamentu než k hlavě státu a snažili se proto zeslabiti právní posici ministrů“. Nevolili tu však cestu po vzoru americkém, nýbrž učinili ministry méně závislými na parlamentu a rozšířili kompetenci hlavy státu na újmu parlamentu. Nejde tu tedy o zajištění pouhé rovnováhy mezi exekutivou a legislativou jako je tomu v sy-

stému americkém, nýbrž o vytvoření převahy hlavy exekutivy nad legislativou. Jsou to ústava republiky Chile z 1925, státu Litevského z 1928, republiky Estonské z 1933 a návrh na změnu polské ústavy z 1934 (který se zatím stal platnou ústavou).

Chilská ústava dává presidentovi velmi široké pravomoci. Každý akt presidenta musí však býti kontrasignován ministrem, který je právně odpověden. „Parlamentní kontrola exekutivy se nemůže projevití vyslovením nedůvěry ministrům, nýbrž jen podněty, na něž exekutiva musí odpovědět“. Kabinetní režim je ústavou vyloučen. Ústava státu Litevského „zavádí zeslabený režim parlamentní, avšak nevylučuje, aby president republiky pomocí vlády, kterou dosadí, zavedl kdykoliv režim diktátorský“. Estonská ústava uzákoňuje režim parlamentní, avšak zajišťuje hlavě státu silnou převahu nad parlamentem. Mocenská rovnováha mezi legislativou a hlavou státu by byla možná jen při pevné souhře vlády s parlamentem. Podle návrhu změny polské ústavy je právní posice presidenta „silnější než právní posice presidentů podle ostatních ústav“ probíraných autorem v této kapitole a jde tu „o jakési sloučení principu vůdcovského s parlamentarismem“.

Po podrobném uvážení těchto novějších ústavních reforem dochází autor opět k závěru, že posice exekutivy je lépe zajištěna svou přísnou nezávislostí v ústavním systému americkém, který „směřuje k pouhé rovnováze mocí a nikoliv k převaze výkonné moci“. „Ve Spojených státech je president skutečným šéfem moci výkonné“ při „neztenčené funkci legislativy“, neboť není mezi ním a legislativou „onoho pojítka, pro každou hlavu státu nebezpečného, kterým je ministerstvo, odpovědné parlamentu“.

Hlava V. je nadepsána: Návrh na úpravu právního postavení hlavy státu. Reforma právní posice hlavy státu „nemůže býti provedena v rámci parlamentního režimu“, neboť „parlamentní režim je zásadně nepřátelský silné hlavě státu“. Bezpečné posílení posice hlavy státu v parlamentním režimu znamenalo by voliti „takovou právní úpravu, která by dávala hlavě státu zřejmou právní převahu nad parlamentem po způsobu litevském, estonském nebo polském“. „Taková úprava skrývá však v sobě nebezpečí diktatury presidenta“ a jeho vlády a proto ji autor zamítá. Je mu bližší cesta, jež bez zmenšení práv parlamentu a bez zajištění právní převahy presidenta nad parlamentem poskytuje záruku rovnováhy mocenského postavení exekutivy a legislativy, cesta, jejímž východiskem je systém americký, spočívající v nezávislosti a „isolaci moci zákonodárné od moci výkonné“. Autorovo pojetí právního postavení hlavy státu de lege ferenda záleží v modifikaci systému amerického. President by byl vybaven autoritou, která by mu umožnila „střežiti zájem státu proti výstřelkům stranického partikularismu“. Měl by „právo odvolati se k lidu“ v případě konfliktu s parlamentem. Došlo by k posílení parlamentu navrácením „k jeho vlastnímu úkolu, funkci zákonodárné“, a obnovením zákonodárného monopolu sněmoven, „prolomeného v parlamentním režimu zmocňovacími zákony“. Exekutiva by byla závislá na normách vydávaných parlamentem. President by měl býti volen přímo lidem, jelikož „posice presidenta kompetencemi silného je zeslabena, je-li volen parlamentem“. Je třeba uvážiti i „irracionální složky, jež by při seskupování státních občanů kolem jediného vůdce hrály významnou roli“. Je-li president v demokracii „skutečnou hlavou státu“, jest nutno hájiti též zásadu, aby byl odpověden. V oboru právní odpovědnosti mohlo by býti ponecháno právo sněmovny vznéstí žalobu, jako soud by měl zasedati zvláštní soud, případně ústavní soud. Otázku politické odpovědnosti presidenta nebylo by třeba řešiti při krátkém funkčním období. Při delším funkčním období musila by býti dána možnost odvolání presidenta hlasováním lidu. Při

konfliktu mezi exekutivou a legislativou měl by prezident právo rozpuštění parlamentu a naproti tomu parlament by mohl kvalifikovanou většinou navrhnouti odvolání presidenta hlasováním lidu. Sněmovny by se scházely k řádným zasedáním v určitých dnech v roce, a samy by odročovaly a ukončovaly svá jednání. President by neměl práva je odročovati, měl by však právo svolati je ke zvláštnímu zasedání. „V zákonodárství by příslušelo presidentovi právo zákonodárné iniciativy, suspensivního veta a právo naříditi hlasování lidu o zákonu“. Pro změnu ústavy bylo by zapotřebí kvalifikované většiny, ač v tomto případě „odpovídalo by obligatorní referendum více ideji demokracie“. Presidentu by příslušela „plnost moci vládní a výkonné“. Ministři byli by mu služebně podřízeni a byli by odpovědni pouze právně za výkon svého úřadu. Nebyli by politicky odpovědni sněmovnám a nesměli by býti členy parlamentu.

V závěru autor praví: „Soudobý stát potřebuje ústavní reformy, aby nabyl autority“. „O tuto autoritu je třeba se pokusiti vhodnou organizací státní moci. Jde o vybavení určitého státního orgánu pravomocí, která by tvořila účinnou protiváhu i proti všemocným politickým stranám. Parlament tímto orgánem býti nemůže. Neboť on právě se stal jejich kořistí. Může jím býti jen hlava státu“.

Tot krátký obsah zajímavé práce dra Krejčího. Autor není z těch, kdo posuzují příznivě zákonná opatření jen proto, že se osvědčila jinde. Jeho stanovisko je přísně kritické, při doporučování cizích vzorů počíná si velmi obezřetně a opatrně, a jeho závěry jsou opřeny o podrobný rozbor všech složek majících vztah k věci. Při líčení výhod amerického presidentského režimu pohybuje se na pevné půdě, s jejímž rozložením je dokonale obeznámen. Krejčí je totiž znalec amerického ústavního práva, s jakými se zřídka v kontinentálně-evropské státovědecké literatuře setkáváme. Jeho práce v tomto oboru jsou četné a jsou vždy doloženy příslušným materiálem do posledních podrobností. U něho nejde jen o obvyklé povšechné poznatky, ze kterých by vyvozoval nesprávné důsledky, tak jak je tomu často u některých spisovatelů, i velmi vynikajících, jichž jinak je si možno velmi vážiti. Krejčí vidí detaily, které se snadno přehlédnou a je výjimečně kvalifikován posouditi a správně oceniti přednosti i nedostatky americké soustavy ústavního práva, jež tvoří základ jeho návrhu ústavní reformy. *Dr. O. Drouletý.*

ZDENĚK NEUBAUER: „POLITICKÉ A ÚSTAVNÍ ZÁKLADY MODERNÍHO STÁTU“ A „PŘEHLED VEŘEJNÉ SPRÁVY V REPUBLICĚ ČSL.“, zvláštní otisk ze Sborníku XX. století, VIII, str. 273 až 319.

Docent Masarykovy university v Brně, dr. Zdeněk Neubaue r, jeden ze žáků brněnské školy normativní, podává pod heslem: „Právo a hospodářství“ stručný přehled o politických a ústavních základech moderního státu vůbec a pak o ústavě čsl. republiky.

Výkladu o ústavě věnováno je 10 stránek. Uvádí na př. „Kromě ústavního soudu nesmí nikdo, ani soukromý občan ani správní úřad ani soud zkoumati ústavnost řádně vyhlášeného zákona a prohlásiti ho za neplatný nebo z důvodu neústavnosti ho ignorovati.“ — Zmínka o soukromém občanu, má-li autor na mysli zkoumání ústavnosti s právní relevancí, je nepřijatelná, tím spíše ovšem, myslél-li to opačně, neboť proč by na př. profesor ústavního práva nemohl zkoumati ústavnost řádně vyhlášeného zákona a prohlásiti ho za neplatný? Vždyť je to přímo jeho povinností — třeba bez právní závaznosti — tak činiti. Státovědci se často proti této povinnosti prohřešují a uvádějí pak soudní praxi na scestí.