

či »absolutní« stát v poněkud jiném než obvyklém smyslu. Nejde mi při něm o protiklad proti »konstituci«, nýbrž o zjev, ve kterém kolektivistická tendence projevuje se jinou než *právní* formou. Stát *absolutní* v tomto smyslu jest protivou státu *právního* v pravém slova smyslu, bez ohledu na obsah a rozsah jeho úkolů. Stát *právní* (Rechtsstaat) v tomto smyslu jest stát, jehož veškerá činnost — přesněji: činnost jeho orgánů — jest upravena právním řádem a děje se podle tohoto právního řádu. Opakem (protikladem) jeho jest stát, jehož veškeré nebo jen některé činnosti dějí se mimo tento právní rámec, a jenž jest tedy právu transcendentní.

S právě naznačeného hlediska podává se, že jak t. zv. policejní stát (»Nachtwächterstaat«) tak stát kulturní nebo sociálně-politický může, ale nemusí býti »státem právním«. *Je pak nesporno, že k vlastnostem moderního státu nepatří jen poměrně velký rozsah jeho úkolů (kolektivistická tendence), nýbrž i vlastnosti jeho jako státu právního v právě naznačeném smyslu.*

Touto svou »právníostí« nebo »zprávněním« veškeré své činnosti liší se moderní stát kulturní nebo sociálně-politický od staršího typu státu, který taktéž pění o všestranné blaho obyvatelstva čítal k svým hlavním úkolům (něm.: „*Wohlfahrtsstaat*“), ale činil tak formou a způsobem autokratickým, t. j. s hlediska obyvatelstva a právního řádu *libovolným*, jinými slovy: eudaimonická činnost jeho *transcendovala* právo a jeho řád, byla mimo něj. Věc možno naznačit i tak, že eudaimonistický stát staršího typu (policejní *Wohlfahrtsstaat*) pohlížel na státní občany jako na pouhé *předměty* (objekty) své péče, kdežto moderní stát sociálně-politický se svým demokratickým právním řádem (na rozdíl od autokratického) pohlíží na ně jako na *subjekty*, které formou sespolečenštění státního obstarávají si své úkoly samy, t. j. *autonomně* nebo *samosprávně*.

Nikoliv všechny složky (funkce) státní činnosti byly současně a zároveň podrobeny shora zmíněnému procesu »zprávnění«. Časově první byla funkce soudního nalézání práva. Stát »justiční« (Justizstaat) byl historicky první formou státu »právního« ve smyslu shora naznačeném. Odtud se vysvětluje, že často pohlíží se na »justiční stát«, t. j. ten, který považuje poskytování soudní ochrany obyvatelstvu za svůj hlavní, ne-li jediný úkol, jako na jediný pravý typ státu právního. Provádění úkolů kulturních, které během doby původní justiční stát přibíral, dělo se zprvu mimo sféru právní, t. j. nebylo upraveno právním řádem. Poznenáhlým »zprávněním« i této původně právu transcendentní sféry státní činnosti přibližuje se novodobý stát sociálně-politický (kulturní) vždy více ideálu *státu moderního*, který, jak úvodem naznačeno, vyznamenává se dvojí vlastností: *plností úkolů* a *demokratickou formou jich provádění*.

PROF. DR. BOHUMIL BAXA:

## K VÝKLADU ÚSTAVNÍCH A ZÁKONNÝCH PŘEDPISŮ O VZÁJEMNÉM STYKU POSLANECKÉ SNĚMOVNY A SENÁTU.

V pátém zasedání II. volebního období Národního shromáždění došlo k tomuto případu. Senát přijal vládní osnovu (o zahlazení odsouzení) a usnesení své zaslal poslanecké sněmovně. Tato v některých bodech změnila usnesení senátu a toto svoje usnesení zaslala opět senátu. Senát nesetřval však na svém původním usnesení, ani nepřijal usnesení poslanecké sněmovny beze změny, nýbrž z části setřval na svém původním usnesení, z části přijal změny usnesené sněmovnou poslaneckou; tím učinil tedy usnesení nové, od prvotního usnesení odlišné. Zpravodajem o věci v senátu byl autor tohoto článku a pokládá za záhodno o věci zde blíže pojednat, jak ostatně učinil také již v příslušné zprávě důvodové.

Vzájemný styk obou sněmoven, pokud zákonodárného postupu se týče, jest upraven jednak ústavní listinou, jednak jednacím řády obou sněmoven, do určité míry také jednacím řádem Stálého výboru. Hlavní zásadu vyslovuje zde § 42 ústavní listiny, který praví: »K ústavnímu zákonu je vždy potřebí souhlasného usnesení obou sněmoven. Totéž platí o jiných zákonech, pokud §§ 43, 44 a 48 neustanovují jinak.« Dlužno tudíž tvrditi, že i k jiným zákonům t. zv. obyčejným neboli prostým vyžaduje se pravidlem souhlasného usnesení obou sněmoven, a že případy uvedené v §§ 43, 44 a 48 ústavní listiny jest pokládati za výjimky ze všeobecného pravidla a podle toho také k nim jako k výjimkám přihlížeti.

Výjimky ty jsou: podle § 43 ústavní listiny stává se usnesení jedné sněmovny zákonem proto, že lhůta, [do které se měla druhá sněmovna usnésti o usnesení sněmovny první, prošla, aniž by sněmovna druhá učinila usnesení; tím se má za to, že druhá sněmovna s usnesením sněmovny první souhlasí. Podle § 44 ústavní listiny stává se zákonodárcem za podmínek zde stanovených jen jedna sněmovna přes odlišné usnesení sněmovny druhé. Podle § 48 ústavní listiny bude zákon, který vrátil prezident republiky s připomínkami, vyhlášen přes to, že nebylo docíleno v obou sněmovnách při hlasování podle jmen nadpoloviční většiny všech jejich členů, když se na něm při opětném hlasování podle jmen usnesla sněmovna poslanecká většinou tří pětín všech svých členů.

V rámcem tohoto výkladu zapadá především § 44 ústavní listiny už také z toho důvodu, že v rozpravě vedené jak v ústavně-právním výboru, tak i v plné schůzi senátu bylo se jeho nejvíce dovoláváno. Podle tohoto paragrafu mohou býti výhradním zákonodárcem jak poslanecká sněmovna, tak i senát. Podle odstavce 1. stane se usnesení poslanecké sněmovny zákonem přes odchýlné usnesení senátu, když se sněmovna poslanecká usnese nadpoloviční většinou všech svých členů na tom, že setrvává na svém původním usnesení; zamítli-li však senát tříčtvrtinovou většinou všech svých členů osnovu v poslanecké sněmovně přijatou, stane se osnova zákonem, setrvá-li poslanecká sněmovna na svém usnesení třípětinovou většinou všech svých členů. Podle odstavce 2. téhož paragrafu stane se usnesení senátu zákonem přes to, že je sněmovna poslanecká zamítla, když senát setrvá na svém usnesení nadpoloviční většinou všech svých členů a poslanecká sněmovna je podruhé nezamítne nadpoloviční většinou všech svých členů; zamítne-li je však poslanecká sněmovna nadpoloviční většinou všech svých členů, usnesení nestane se zákonem. Osnovy takto zamítnuté nemohou býti podle odstavce 3. téhož paragrafu v žádné sněmovně znovu podány před uplynutím jednoho roku. Změní-li některá sněmovna usnesení sněmovny druhé, rovná se to podle odstavce 4. téhož paragrafu zamítnutí.

Stav věci byl tento: Senát učinil usnesení, a poslanecká sněmovna je změnila, tedy zamítla. Z toho vyvozovala menšina ústavně-právního výboru i senátu, že senát má nyní jen dvojí cestu: buď přijati usnesení sněmovny poslanecké, anebo setrvati na svém původním usnesení. V prvním případě stala by se osnova zákonem ve znění přijatém sněmovnou poslaneckou. V druhém případě byly zase dvě možnosti: buď setrvá senát nadpoloviční většinou všech svých členů na svém původním usnesení; pak by podle § 44 odstavec 2. ústavní listiny usnesení to šlo znovu do poslanecké sněmovny. Anebo v senátu se potřebná nadpoloviční většina nesežene; pak jest osnova odsunuta na celý jeden rok. Jiného východiska tato menšina neviděla; vycházejíc jen z § 44 ústavní listiny nechtěla připustiti, že by senát, aniž by setrval na svém původním usnesení, mohl učiniti usnesení nové, od původního usnesení odchýlné, a že by se toto nové usnesení senátu stalo předmětem nového jednání. Toto nové usnesení senátu pokládala menšina za zamítnutí usnesení sněmovny poslanecké a hájila názor, že zde pak nastává případ odstavce 3. Šu 44 ústavní listiny, t. j. že se osnova odsunuje na jeden rok. Úmysl ústavního zákonodárce v Šu 44 ústavní listiny byl prý (podle senátora Dra Witta) znemožniti t. zv. míčovou hru s osnovami zákona ve sněmovnách, t. j. aby si sněmovny nemohly podávati tutéž osnovu několikrát a tak její konečné vyřízení na neurčitou dobu protahovati.

Náhledy ty nelze pokládati za správné. Vzájemný styk obou sněmoven, pokud se týče zákonodárného postupu, není upraven jen Šem 44 ústavní listiny. Naopak tento § 44 obsahuje jen, jak již

z počátku bylo řečeno, výjimku ze všeobecného ustanovení §u 42 ústavní listiny. Ustanovení §u 44 ústavní listiny tvoří všechna jeden souvislý celek a nelze je se zřetelem na výjimečný ráz tohoto paragrafu vztahovati také na případy jiné. To platí zvláště o ustanovení odstavce 3. téhož paragrafu: »Osnovy takto zamítnuté nemohou býti v žádné sněmovně před uplynutím jednoho roku znovu podány«. Důraz jest zde na slově »takto«, kteréž nutno vykládati restriktivně t. j. jen na případy obsažené v odstavci 1. a 2. §u 44 ústavní listiny, nikoli však také na případ, kdy sněmovna, ze které osnova vzešla, sice nepřistoupí na odlišné usnesení sněmovny druhé, ale sama na svém původním usnesení nesetrvává, nýbrž je změně a činí takto usnesení nové.

Hlavní váha celé otázky leží ve dvou bodech:

A. Jest podle právního řádu republiky československé možné, aby táž sněmovna jednala o téže osnově v odlišném znění?

B. Jest způsob naznačený v §u 44 ústavní listiny jediný, kterým lze odkliditi nesouhlas obou sněmoven o téže osnově?

Ad A. Podle §u 81 jednacího řádu poslanecké sněmovny souhlasně s §em 80 jednacího řádu senátu může býti souhlasným usnesením poslanecké sněmovny a senátu Stálému výboru N. S. uloženo, aby o naléhavé osnově vládní anebo v těch případech, kdy usnesení obou sněmoven spolu nesouhlasí, podal oběma sněmovnám o věci zprávu. Tato zpráva má povahu zprávy výborové podle §u 33 jednacího řádu obou sněmoven. Zpráva se podle §u 4 jednacího řádu Stálého výboru odevzdává kancelářím obou sněmoven a dá do tisku. V obor předmětu v tomto článku projednávaný spadá druhý případ, t. j. kdy usnesení obou sněmoven spolu nesouhlasí.

Jaký obsah může míti zpráva Stálého výboru, když usnesení obou sněmoven spolu nesouhlasí? Rozřeší Stálý výbor tento nesouhlas tím, že prostě přijme za svou zprávu usnesení jedné z obou sněmoven, či zaujme jakési kompromisní stanovisko potud, že vypracuje zprávu, do které pojme něco z usnesení jedné a něco z usnesení druhé sněmovny?

Lze vším právem míti za to, že pravděpodobnější bude možnost druhá, t. j. že zpráva Stálého výboru zaujme jakési stanovisko kompromisní. Neboť Stálý výbor jest výborem obou sněmoven a kdyby chtěla jedna z obou sněmoven odkliditi nesouhlas tím, že přijme prostě usnesení sněmovny druhé, mohla tak učiniti ihned a neusnáseti se na tom, že věc má býti odevzdána Stálému výboru k podání zprávy. Dlužno tudíž důvodně počítati s tím, že zpráva Stálého výboru bude, resp. může míti obsah, který není přímočárně usnesením ani jedné, ani druhé sněmovny, nýbrž směsí z usnesení obou sněmoven. Zpráva Stálého výboru předloží takto osnovu zákona nikoli ve znění, které by bylo usnesením jedné nebo druhé sněmovny, nýbrž ve znění od usnesení obou sněmoven odlišném, resp. zcela novém. Tato zpráva bude tvořiti podklad jednání v obou sněmovnách, a takto každá sněmovna, tudíž i ta, která první učinila usnesení, bude jednati o téže osnově ve znění odlišném.

Podle právního řádu československé republiky jest tudíž možné, aby táž sněmovna jednala a usnášela se o téže osnově ve znění odlišném.

Ad B. Odpověď na tento bod se podává v podstatě už z toho, co bylo uvedeno výše ad A. Nesouhlas obou sněmoven se podle §u 44 ústavní listiny odklidí, jak již výše bylo o tom mluveno, jen v tom případě, že obě sněmovny setrvají na svém původním usnesení, a to jen dvěma způsoby: buď že usnesení jedné sněmovny se stane přes nesouhlas druhé sněmovny zákonem, anebo že osnova vůbec padne; v tomto druhém případě nelze dotčenou osnovu před uplynutím jednoho roku znovu podati. Ale jest to jediný způsob, kterým se odklidí nesouhlas obou sněmoven?

Jednací řád Stálého výboru v §u 4 stanoví: »Souhlasným usnesením sněmovny poslanecké a senátu může Stálému výboru Národního shromáždění býti uloženo, aby o naléhavé osnově vládní nebo v oněch případech, kdy usnesení obou sněmoven spolu nesouhlasí, pokud nesouhlas tento není odklizen způsobem vytčeným v §u 44 úst. listiny, podal oběma sněmovnám o věci společnou zprávu podle §u 33 jednacího řádu obou sněmoven«.

Mluva tohoto zákonného předpisu jest jasná a vyplývá z ní trojí důsledek:

a) pokud nesouhlas obou sněmoven není odklizen způsobem vytčeným v §u 44 úst. list., může být věc přikázána Stálému výboru k podání zprávy. To znamená, že způsob vytčený v §u 44 úst. list. není jediným způsobem, kterým se odklízí nesouhlas obou sněmoven o určité osnově zákona;

b) přikázání věci Stálému výboru k podání zprávy znamená, že se o věci jedná dále, a to, poněvadž citovaný § 4 nijakého ustanovení o tom nemá, zajisté, aniž by bylo třeba vyčkati uplynutí nějaké předem stanovené lhůty; z toho plyne, že nesouhlas obou sněmoven o určité věci neznamená již také odsunutí její na dobu nejméně jednoho roku. Jest to další potvrzení názoru výše vysloveného, že předpis odst. 3. §u 44 úst. list. jest výjimečného rázu a platí jen pro způsob projednávání osnov vytčených v § 44 úst. listiny, nikoli však také pro jiné případy nesouhlasu obou sněmoven;

c) jak v jednacím řádu obou sněmoven, tak i v jednacím řádu Stálého výboru v případě, že usnesení obou sněmoven spolu nesouhlasí, není odevzdání věci Stálému výboru obligatorní, nýbrž jen fakultativní: věc může být odevzdána Stálému výboru k podání zprávy, ale nemusí; jinými slovy řečeno: je-li tu nesouhlas obou sněmoven o určité osnově, a pokud nesouhlas ten není odstraněn způsobem vytčeným v §u 44 úst. list., není odevzdání věci Stálému výboru k podání zprávy jediným východiskem resp. jediným způsobem, který vede k odklizení tohoto nesouhlasu. To znamená, že se sněmovny, aniž by se usnášely o tom, že věc bude odevzdána Stálému výboru k podání zprávy, nebo dříve, než takovéto usnesení učiní, samy mohou pokusiti o to, aby nesouhlas v usnesení byl odklizen bez intervence Stálého výboru, a jak z věty »pokud nesouhlas tento není odklizen způsobem vytčeným v §u 44 úst. listiny« plyne, aniž by každá z obou sněmoven trvala na svém původním usnesení. Způsoby, jakými se pokus takový učiní nebo provede, mohou být různé; zákon je všechny nemůže ani vypočítávati, ani zapovídati. Mohou se na př. zpravodajové příslušných výborů obou sněmoven spolu dohodnouti a takto se o odklizení nesouhlasu pokusiti a podobně. Zákon v tomto směru nechává zajisté dosti volné pole. Pravidlem bude pokus ten učiněn tak, že se sněmovna, která první učinila usnesení, usnese na novém znění osnovy, o kterém, ať již z toho nebo z onoho důvodu, bude moci předpokládati, že bude sněmovnou druhou přijato.

Ze všeho, co tuto bylo uvedeno, plyne, že podle právního řádu československé republiky jest přípustné, aby táž sněmovna jednala a se usnášela o téže osnově ve znění odlišném, než v jakém se usnesla po prvé.

Potud výklad příslušných ústavních a zákonných předpisů. Ale tomuto výkladu svědčí i duch citovaných právních předpisů a vůbec celé naší soustavy dvoukomorové. Právě z podstaty naší soustavy dvoukomorové plyne, že ve výkonu funkce zákonodárné jsou si obě sněmovny, pokud ovšem ústava sama nestanoví výjimek (a v tomto směru má sněmovna poslanecká více méně jen skrovnou převahu nad senátem), postaveny naroveň. Ale tato rovnost byla by porušena tím, kdyby v případě nesouhlasu o určité osnově mělo, ačli by se osnova mohla resp. měla státi zákonem, rozhodovati vždy jen mínění jedné sněmovny t. j. přehlasováním jedné druhou a nikoli oboustranná dohoda, t. j. vzájemným dorozuměním se. Neboť tu pak by šlo vlastně již o zakrytou soustavu jednokomorovou, nikoli však o skutečnou soustavu dvoukomorovou.

Námítka, že by se pak s osnovami zákona prováděla t. zv. míčová hra, není oprávněna, neboť smysl pro povinnost a odpovědnost, který jest bezpodmínečným a zároveň i nejmohutnějším základem veškerého demokratického zřízení, bude zajisté nutiti obě sněmovny, aby nesouhlas způsobem takým či onakým odstranily a v čase pokud možno nejkratším k dohodě dospěly. Ba dlužno doložiti, kdyby v tomto směru názor menšiny měl být správný, znamenalo by to, že by vždy v nevýhodě byla ta sněmovna, která určitou osnovu zákona projednává prvá. Neboť, když by druhá sněmovna usnesení její změnila, nezbylo by jí, pokud ovšem by nemohla předepsanou kvalifikovanou většinou na svém usnesení setrvati — a kvalifikovanou většinou sehnati nebylo by se zřetelem na politické rozvrstvení vždy tak snadné — než buď přistoupiti prostě na usnesení sněmovny druhé nebo odmítnutím způsobiti odklad na celý rok; a tato druhá možnost mohla by být, šlo-li by o nějakou naléhavou nebo populární osnovu, této sněmovně dosti nepřijemná.

Rovněž nesluší přehlížeti, že by názor menšiny, kdyby měl býti správný, silně poškozoval zákonodárnou techniku. Každý zákon zavazuje, pokud něco jiného zvláště není stanoveno, všechny občany státní stejnou měrou a platí důsledkem t. zv. formální moci zákona na tak dlouho, pokud novým zákonem není změněn nebo zrušen, tedy zajisté na dobu poměrně dlouhou. Odtud jest nutno, aby postup zákonodárný nebyl ukvapený, nýbrž spíše volnější, a aby o zákonu nebylo uvažováno s hlediska jen jednoho, nýbrž s hledisek více. Jiné hledisko může míti sněmovna poslanecká a jiné opět senát; to věci nebude na škodu, nýbrž spíše na prospěch. Sněmovna jedna se usnese na určité osnově, sněmovna druhá posuzuje věc s odchýlného hlediska a důsledkem toho osnovu změni a takto změněnou vrátí sněmovně první. Tato sněmovna přijde k názoru, že v určitých směrech, nikoli však ve všech, jest hledisko sněmovny druhé správné — není stinnou, nýbrž dobrou stránkou lidské povahy uznací, že náhled druhého může býti správný — a chce se jemu přizpůsobiti tím, že v určitém směru svoje původní usnesení ve smyslu usnesení sněmovny druhé změni a v ostatním na prvotním svém usnesení setrvá. Kdyby však tato možnost dána nebyla, nezbyvalo by této sněmovně, než buď setrvatí beze změny na svém původním usnesení, nebo osnovu vůbec zmařiti; prvé učiní přes to, že sama uznává, že by osnova změny potřebovala a že by ta změna byla věci na prospěch, druhé učiní přes to, že uznává, že by osnova v celku byla dobrá a potřebovala by jen nějakých změn. Byl by takovýto postup zákonodárné techniky správný?

Konečně dlužno uvážiti i to, že v podstatě naší soustavy dvoukomorové jsou obsaženy i důvody politické ekvity. Mezi oběma sněmovnami Národního shromáždění může zajisté dosti často dojíti k nesouhlasu v nazírání na určitou osnovu zákona. A tu jistě jest si mnohem více přáteli, odklidí-li se nesouhlas ten cestou vzájemného dohodnutí resp. dorozumění, než když jedna sněmovna chce sněmovně druhé svou vůli prostě vnutiti; to stalo by se, kdyby nesouhlas bylo lze odkliditi výlučně jen tím, že by jedna sněmovna druhou prostě přehlasovala. Že by takovýto způsob nevedl k dobrému poměru mezi oběma sněmovnami, který jest přece základem pořádanosti politických poměrů a shody nejdůležitějších ústavních činitelů, jest samozřejmé.

Všechny tyto důvody, jak výše byly uvedeny, vedly autora tohoto článku k tomu, že hájil v ústavněprávním výboru i v plné schůzi senátu náhled, že táž sněmovna může o téže osnově jednati v odlišném znění, a náhled tento byl jak ústavněprávním výborem, tak i plnou schůzí senátu přijat.

DR. EMIL SOBOTA:

## THEORIE O DĚLENÉ SUVERENITĚ VE VEŘEJNÉM PRÁVU SPOJ. STÁTŮ SEVEROAMERICKÝCH.

### I. PODSTAT A VZNIK THEORIE.

Jest to jeden z nejnázornějších příkladů, jak mocně může theorie, podložená určitému výkladu konstituce, je-li solidně fundována a dosti suggestivně podávána, zasáhnouti i do politických dějin národa. Ale dějiny americké theorie o dělené suverenitě jsou také velmi poučny o tom, kterak může theoretické hledisko, vhodné pro svou dobu volené, zachrániti ústavní instrument od mnohých krisí, a kterak, posléze, změna theoretické základny směrdatného výkladu ústavy ve změněných faktických poměrech postaví celý instrument do nového světla a dodá jeho jednotlivým ustanovením nové použitelnosti.

Nauka o »dělené svrchovanosti« není ovšem americké specifikum. Vyskytovala se snad ve všech zemích s federativním zřízením. V Evropě zejména Německo svým ústavním vývojem, který po této stránce není bez analogií s americkou Unií, bylo uzpůsobeno k tomu, aby k ní přispělo (Bluntschli,