

DR. JAN ŘÍHA:

JSOU V JEDNACÍCH ŘÁDECH SNĚMOVEN USTANOVENÍ PROTIÚSTAVNÍ?

V Prager juristische Zeitschrift (čís. 16 a 17 ročníku XIII) pojednává prof. dr. Fritz Sander¹ o novelách k jednacím řádům (č. 88—91 Sb. z. a nař. z r. 1933) a vytýká při tom, že některá ustanovení jak původních jednacích řádů, tak zmíněných novel k nim nejsou v souladu s ústavní listinou Čsl. republiky.

Výtky jsou tak závažné, že není možno přejít je bez povšimnutí.

Sander dokazuje:

I. Zákony č. 325 a 326 Sb. z. a n. z r. 1920 odporují § 37 úst. listiny, upravující z á k o n e m více nežli pouhé „základní zásady sněmovního jednání a styky obou sněmoven mezi sebou, s vládou a na venek vůbec“, upravují také „vnitřní poměry“ sněmoven a tím omezují §em 37 úst. l. zaručenou autonomii sněmovní. Další neústavnost připojil prý čl. I. uvoz. předpisů k těmto zákonům svým „prazvláštním“ ustanovením, že ustanovení obou z á k o n ů mohou býti příště měněna a rušena pouhým usnesením té které sněmovny. Sanderovi jest samozřejmo — byť i ústavní listina toho výslovně nevyjádřila — že zákon může býti měněn toliko zákonem, jak o tom aspoň stran ústavních zákonů nacházíme zřejmý ústavní předpis v čl. I. uvoz. zákona k ústavní listině. Praesumptivní námitce, že jednacích řádů jsou jen „zákony ve formálním sm.“, které nemají charakteru všeobecnosti a obecné závaznosti, čelí obšírným rozbořem absurdních důsledků takového výkladu a poukazem na jiné zákony rázu zcela obdobného, které přes to zůstávají skutečnými, jen zákonem změnitelnými zákony. Pro rozeznávání zákonů ve formálním a materiálním smyslu není prý v ústavě opory. Konečně odmítá i další možný výklad, že cit. článek I jest jakýmsi druhem zmocňovacího zákona a obšírně dokazuje, že zákony zmocňovací a vůbec jakékoli delegace zákonodárné moci přičí se naprosto ústavě. Poukazuje zcela případně na možnost neřešitelných konfliktů tam, kde ustanovení jednacích řádů vydaná autonomně budou v odporu s platnými ustanoveními jednacích řádů, vydanými formou zákona. K řešení konfliktů takových není orgánu, zejména není jím ústavní soud, neboť nejde o neústavnost „zákona“.

K obšírné argumentaci, kterou jsem mohl jen ve stručném výtahu podati a na jejíž doslov v originálu odkazuji, poukázal bych především na odůvodnění osnovy jednacích řádů (č. tisku 2750 Nár. shrom. z r. 1920), v němž jest vylíčeno, jaká byla situace před zahájením činnosti obou zvolených sněmoven v r. 1920. Praví se tam: „Když postoupily práce ústavního výboru a ústava byla budována na soustavě dvoukomorové, výbor pro změnu jedn. řádu upustil od reformy jednacích řádů nynějšího Národního shromáždění a připravil osnovu jednacích řádů pro příští N. shrom., při čemž uvedl osnovu v soulad se zněním ústavy. Osnovu takto pozměněnou podrobně uvážil též výbor ústavní a výsledkem konformních usnesení obou výborů jest osnova... Zásadní otázku autonomie parlamentu rozřešila ústavní listina (§ 37). Poněvadž však jde o jednacích řád, který má platiti pro příští poslaneckou sněmovnu a poněvadž kromě toho dosavadní jednacích řád má povahu zákona, bylo nejúčelnějším pro tentokrát jednacích řád v celku upravit zákonem a ponechat příští sněmovně, aby části její autonomii vyhra-

¹ Die Änderungen der Gesetze betreffend die Geschäftsordnungen des Abgeordnetenhauses und des Senates.



zené autonomním usnesením svým mohla měniti a doplňovati“. Netvrdím, že tato motivace by byla naprosto samozřejmá a přesvědčivá, naznačuje však, jaké úvahy vedly k tomu, aby jednací řády byly vydány ve formě zákona.² Výslednicí týchž úvah byl především § 37. úst. listiny, který se dělí na dvě části. V odst. prvním vyslovuje pro všecku budoucnost zásadu omezené autonomie příštích sněmoven, v odst. 2. dává rámec ustanovením pro dobu přechodnou, jichž účinnost pomine, jakmile poslanecká sněmovna a senát usnesou se „na novém (sc. úplném) jednácím řádě“. Poněvadž se tak ještě nestalo, trvá přechodná doba, stanovená v tomto 2. odstavci, dosud a platí pro obě sněmovny dosud jednací řád „starý“, usnesený revolučním Národním shromážděním. Ústavním podkladem pro tento prozatímní jedn. řád jest tedy odst. 2. (nikoli odst. 1.) § 37, v němž pro tento jednací řád není předepsána žádná forma. Jest na snadě, že touto formou nemohlo býti autonomní usnesení revolučního Národního shromáždění, poněvadž tím by autonomie příštích sněmoven nebyla rovněž zachráněna, nýbrž stejně oktrojovaným usnesením cizího tělesa pochybné právní síly a závaznosti porušena; formou tou mohl býti pouze zákon, který platí dotud, dokud nebude splněna podmínka § 37 odst. 2 ústavní listiny, čímž bude zbaven své účinnosti. Vydáním zákonů o jednacích řádech pro sněmovny v době, kdy tyto ještě neexistovaly, neměly tudíž ještě autonomie a nemohly se autonomně usnášeti, nemohlo býti autonomní právo jejich porušeno. Pro budoucnost pak měly a mají úplnou volnost a možnost vydáním nových jednacích řádů zbaviti zákony z 15. dubna 1920 účinnosti a svoji autonomii v plném rozsahu uplatniti. Spornější jest ovšem otázka tato pro senát, poněvadž § 12. zákona o složení a pravomoci senátu č. 124 Sb. z. a n. z r. 1920 stanoví, že jednání senátu upravuje v mezích zákona o jednácím řádě (nikoli v mezích ústavy) jednací řád, na kterém se usnáší senát. Tu by bylo k uplatnění plné autonomie nutno ustanovení tohoto zákona, který není sice ústavním, avšak jehož ústavnost nelze více bráti v odpor, napřed zákonem odstraniti. Zákonem prostým lze arcí odstraniti také ustanovení čl. I. uvoz. předpisů k jedn. řádům, není toho však zapotřebí, poněvadž ustanovení ta pozbývají bez dalšího účinnosti vydáním „nových“ jednacích řádů. Tato podmínka není splněna vydáním pouhých dílčích novel k jedn. řádům, takže při poslední novelisaci musilo býti ustanovení čl. I. ještě respektováno.

Souhlasím úplně s vývody dr. Sandera, pokud poukazuje, že zákon může býti měněn toliko zákonem (snad by mu přispěl k argumentaci také § 54 úst. l.), souhlasím i s tím, že čl. I. nemá a nemůže býti uznán za jakýsi druh zákona zmocňovacího, domnívám se však, že na obranu ústavnosti čl. I. možno použití této konstrukce: Ačkoli článek ten praví, že ustanovení zákona o jedn. ř. mohou býti měněna usnesením sněmovny, soudím, že neobratná dikce nemění ničeho na skutečné povaze věci a nemůže sama o sobě ještě přivésti normu, kterou měla vyjádřiti, do kollise s ústavou. Výše jsem uvedl, že platné jednací řády jsou prozatímní, jich platnost jest omezena resolutivní podmínkou § 37 odst. 2, úst. listiny. Jejím splněním pomine jich platnost bez dalšího automaticky a nebude možno tvrditi, že novými jednacími řády nastane derogace starých. Domnívám se, že totéž měl vyjádřiti čl. I., který chtěl připustiti, aby účinnost některých částí jedn. řádů v úpravě zákonné mohla pomínouti dříve, než pomine platnost celých zákonů. Kdyby tu byly jednací řády použily dikce odst. 2 § 37 úst. listiny,

² O dalších důvodech (politických) zmiňuje se Hoetzel ve Slovníku národohospodářském, sociálním a politickém pod heslem „Československo“, str. 479.

byly by vyjádřily totéž, avšak způsobem, který by nenarazil na pochybnosti ústavně-právní.

Obavy z možnosti kollise autonomních a zákonných norem jednacích řádů, platných současně a vzájemně si nederogujících, a z jich důsledků jsou velmi opodstatněny, tím odůvodněnější, čím zběžněji a nedůsledněji bylo určováno, která ustanovení jednacích řádů jsou změnitelna zákonem a která jen autonomním usnesením. Jako příklad takových nedůsledností uvedl bych toto: řada kompetencí předsednictva v § 9 stanovena jest normou, která podle čl. I může býti měněna autonomně, korespondující však normy podrobnější stanoví tuto kompetenci zákonem (na př. lit. c) u porovnání s odst. 2 § 14, lit. e) s § 11, lit. d) s § 12, lit. i) s § 19 (2), lit. j) s § 49, lit. l) s § 10 (5). Autonomní změna § 9 octla by se v kolisi s příslušnými ustanoveními zákonnými, které lze dle čl. I. měniti toliko zákonem. Stejně obtíže působila by autonomní změna § 29, poněvadž jest v těsné souvislosti s § 3 a s § 63, změnitelnými jen zákonem. Rozprava podrobná může býti v § 43 upravena autonomně, v § 53 však jen zákonem.

K řešení těchto sporných otázek povolán jest podle § 10 (1) předseda sněmovny, který pečuje o to, aby byl zachováván jednacích řád, a předsednictvo, které podle § 9 lit. a) usnází se o závazném výkladu jednacích řádu.

Dodal bych, že ústavní námitky proti jednacím řádům z r. 1920 nemohou býti více uplatňovány a před ústavní soud vzneseny, poněvadž 3letá preklusivní lhůta vyměřená pro ně v § 12 zákona o ústavním soudu č. 162 Sb. z. a nař. z r. 1920 už v roce 1923 uplynula a pozastavené normy tím konvalidovaly.³

II. Vážnější, ježto prakticky dosud uplatnitelná, jest námitka neústavnosti vůči § 5 novel z r. 1933. V ustanovení, že ustavující schůze nově zvolených sněmoven musí býti konána do 6 týdnů po vyhlášení volebního výsledku, vidí Sander rozpor s § 64 (1) č. 4 a § 28 úst. listiny, která vyhrazuje prezidentovi republiky právo svolávaní sněmovny, tedy určití, kdy se mají sejíti. Sander uvažuje, zdali sluší ustavující schůzi počítati k zasedání sněmovnímu, a z ústavy a z jednacích řádů (zejm. § 5 odst. 6, recte 5) vyvozuje, že ano. Pak ale nové znění § 5 ukládá prý prezidentovi zákonem prostým novou povinnost, kterou nelze dobře uvésti v soulad s § 28 úst. l., pokud jde o zahajovací termíny zasedání sněmoven. Proto považuje Sander toto ustanovení § 5 j. ř. za neústavní a pro presidenta nezávazné, poněvadž prezident zavazuje se slibem zachovávaní ústavu.

Podle § 28. úst. l. svolává president sněmovny v březnu a v říjnu k řádným zasedáním. Vedle toho však svolává podle potřeby sněmovny též k zasedáním mimořádným. Sotva lze pochybovati o tom, že takovou potřebou jest, aby nově zvolené sněmovny zahájily co nejdříve činnost, což jest z různých ustanovení ústavy také zřejmo (srv. § 28, 54 úst. l.). Sotva také lze považovati za protiústavní, vyslovil-li zákon sám, kdy se taková potřeba mimořádného zasedání dostaví. Mylným je dále výklad, že by práva a povinnosti presidenta republiky byly upraveny výlučně ústavou a že by tudíž nemohly býti stanoveny také zákony prostými. Výpočet § 64 úst. listiny jest nesporně demonstrativní a máme řadu zákonů prostých, které kompetenční okruh ten doplňují, na př. č. Sb. z. a nař. 162/1920, 300/1920, 330/1919, 116/1920, 654/1919, 125/1927, 95/1933 a j. Stejně nesprávným je názor, že by president tímto ústavě prý odporujícím zákonem, který však byl jinak řádně vyhlášen, nebyl vázán proto, že slibuje zachová-

³. Viz též Hoetzel l. c.

vati ústavní zákony.⁴ Ze znění formule slibu (§ 65 úst. l.), kterým se prezident zavazuje šetřiti ústavních a jiných zákonů,⁵ sotva lze vyvoditi právo presidenta republiky a každého, kdo na ústavní zákony slibuje nebo přísahá, že by nemusil dbáti zákonů prostých, které snad on sám nebo právní věda či praxe pokládají za protiústavní. Vysloviti neústavnost zákonů vyhrazeno jest článkem II. uvoz. zákona k úst. l. ústavnímu soudu a, dokud tento neprohlásil nějaký zákon za neplatný, jest jím vázán každý, i prezident republiky jakožto orgán státní exekutivy, kterému § 9 zákona o ústavním soudě ani nepřiznal kompetenci k návrhu, aby některý zákon byl pro neústavnost zrušen. President republiky má právo zkoumati ústavnost osnovy zákona, prve nežli ji podepíše, jakmile však byl zákon vyhlášen, musí se i on jím řídit. Z těchto úvah vyplývá, že ani § 5 jedn. ř. v novém znění není v rozporu s ústavní listinou.

III. Sander vyslovuje konečně pochybnost, zdali ustanovení § 68 novel — převzaté ostatně již z původních řádů jednacích —, podle kterého dotázaný člen vlády může odpověď na interpelaci odepřít, odpovídá § 52 (2) úst. l., který stanoví povinnost členů vlády odpovídat (sc. meritorně?) na interpelace sněmovní. Autor sám přiznává, že doslovný výklad § 52 úst. l. vedl by k absurdnostem a že tudíž tato „odchylka“ (Abweichung) od ústavy jest žádoucí. Nemyslím, že by tu šlo vskutku o úchytku. Jednací řády nesproustují zmíněným ustanovením dotázaného povinnosti dané v § 52 úst. l. Ministr musí vždy k interpelaci zaujmouti stanovisko písemně, může prohlásiti, že odpírá meritorní odpověď na otázky interpelace, a musí pro to uvést důvody. O tomto jeho projevu může sněmovna provésti rozpravu a může se po př. usnésti, že prohlášení ministrova neschvaluje, čili že žádá odpověď meritorní. Sankce v tom případě jsou jednak politické, jednak po př. právní (§§ 40, 75—79 úst. l.). Sotva tedy lze tvrditi, že by jednací řády byly částečně suspendovaly svým výše zmíněným ustanovením závazek členů vlády, stanovený § 52 úst. listiny.

IV. Ostré kritice po stránce ústavnosti byl podroben konečně již v r. 1920 § 81 jedn. ř. posl. sněm. (§ 80 j. ř. senátu) o funkci stálého výboru jako společného výboru obou sněmoven. Tento problém, v němž stáli proti sobě prof. dr. Hoetzel (srv. Věstník ministerstva vnitra z r. 1920, str. 467 a revue „Parlament“ díl I. str. 365) a první prezident nejv. správního soudu dr. Pantůček, pozbyl na své aktuálnosti rovněž uplynutím 3leté lhůty stanovené v § 12 zákona o ústavním soudě. Podle zpráv proniknuvších do veřejnosti chystá vláda novou osnovu zákona o společném výboru sněmoven pro projednávání naléhavých a obsírnějších předloh. Tato osnova dá snad příležitost vrátiti se k této otázce ústavnosti společného výboru.

⁴ Tak aspoň rozumím vývodům autorovým, které doslova znějí: ... „würde durch die neue Bestimmung des § 5 der G.-O. dem Präsidenten der Republik die Pflicht erwachsen, innerhalb von 6 Wochen nach der Kundmachung der Wahlergebnisse eine Session einzuberufen, welche Pflicht aber in der Verfassungsurkunde nicht enthalten ist, als verfassungswidrig anzusehen und vom Präsidenten der Republik nicht zu beachten ist, da er auch die Beobachtung der Verfassungsgesetze gelobt.“

⁵ Jen předseda soudu ústavního zavazuje se slibem, že bude zachovávatí toliko všechny zákony ústavní (§ 2 zák. č. 162/1920 Sb. z. a n.).

TOVÁRNA NA NÁBYTEK ARCHITEKT FR. PLHOŇ A SPOL.
PRODEJNA PRAHA II., Purkyňova 2. Telefon 38706.