

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 směrodatného 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,

Jellinek). Ale americká theorie jest první časově, prošla mnohými zkušenostmi, prokázala všechny své nedostatky, ale také si získala mnohé zásluhy a svůj úkol již naplnila. Lze tedy o ní mluvit s větším právem a s větší bezpečností, nežli jinde, jako o perfektu.

Pojem suverenity ve veřejném právu má mnoho podobného s pojmem vlastnictví v právu soukromém. A pojem dělené suverenity není bez podobnosti s pojmem děleného vlastnictví. Obě v sobě chová protismysl. Jedním ze znaků jak suverenity tak vlastnictví jest jejich výlučnost. Jaké dělení tam, kde je výlučnost? Zajisté, tak jako vlastník může své vlastnictví zatěžovati a zavazovati, aniž by přestával býti pánem nad věcí, tak může i subjekt suverenity zavazovati se vůči jiným, aniž by tím přestal soustřeďovati všechnu suverenitu v sobě samotném. I když další vývoj mezinárodního práva změní snad něco na neomezenosti státní suverenity na venek, výhradná suverenita směrem dolů, uvnitř, jest na dohledno přívlaskem každé státní moci.

Suverenita jest nejvyšší a neomezená moc, která spočívá v každé neodvislé jednotce, aby vládla a vymáhala poslušnost. Na tomže území a v téže době nemohou tedy býti zároveň dvě suverenní moci. Buďto jest některá z nich právně silnější a druhé nadřazena, a pak ona jest vskutku suverenní. Anebo jsou obě stejnomocné, a pak z nich není suverenní žádná, neboť je pak zapotřebí třetího činitele, který by rozhodoval vzájemné konflikty mezi nimi. A tento třetí činitel pak jest opravdu suverenní.

Ale theorie dělené suverenity se pokusila o tuto pojmovou nemožnost, o tuto kvadraturu kruhu. »Konstituce (Spojených Států) nezatačuje jednotlivé státy do postavení provincií, nýbrž ponechává jisté a velmi důležité části suverenity výlučně jim.« — »Ve scentralisovaném státě místní orgánové jsou zcela podřízeny státu, centrální vládě. Ale v Unii místní orgány tvoří uvnitř své vlastní sféry oddělené a neodvislé svrchované celky.« praví »Federalist«*, v němž dlužno hledati počátek a první formulaci theorie o dělené svrchovanosti.

Jest třeba poněkud si zpřítomniti situaci, ve které theorie takto vznikla. Nutno vzpomenouti toho, že myšlenka svrchované jednoty národa Spojených Států žila tehdy jen ve hlavách několika prozíravých jednotlivců, naprosto to ale nebyla myšlenka lidová. »Myšlenka na budoucnost veliké Ameriky jako říše vyrůstající pod jedinou hlavou, ať republikánskou nebo monarchickou, jest z nevisionářtějších, jaké kdy byly vysloveny, třeba i v románech.« pravil r. 1784 učený Josiah Tucker z Gloucestru, vyslovuje mínění nejen evropské, nýbrž i mínění většiny průměrných Američanů.** Za platnosti článků konfедераčních, kdy Unie byla spíše prostým spolkem států, státy se celkem necítily příliš ohroženy ve své samostatnosti. Ale návrh federální konstituce, vypracovaný v době od června do září 1787 filadelfskou konvencí, vzbudil všechnu jejich žárlivost. Konservativní veřejné mínění i organisovaná administrativa států byly proti němu v opozici. Špatné zkušenosti s režimem jednotlivých států a naléhavé hospodářské nutnosti mluvily ovšem pro radikální změnu i ústavních poměrů. Ale, kterak to zaříditi, aby veřejnost, lid jednotlivých států, byl k těmto nutnostem tak vnímavý, jako vedoucí jednotlivci? Jak jej přivést k tomu, aby přes všechnu svoji partikularistickou sklonnost a dlouhověkovou separatistickou tradici viděl nyní cestu k nápravě právě v ústavní osnově? Bylo zapotřebí zvláštních prostředků k takovému uzpůsobení veřejného mínění, tím spíše, když to byly právě konvence volené podle států, a tedy úrodné na všechny ony předsudky a žárlivosti krátkozrakého lokálního patriotismu, které bylo třeba získávati pro ratifikaci ústavního instrumentu.

Nuže, jedním z těchto prostředků bylo postavití perspektivu tak, aby národ nebyl nucen zcela se rozloučiti s tradiční myšlenkou suverenity států, měl-li býti získán pro suverenitu federace: rozřešiti konflikt mezi oběma kompromisem. Nestačilo tu jen se dohodnouti o vhodném klíči pro rozdělení agend mezi státní a federální orgány. Sám základní pojem svrchovanosti musil býti podroben kompromisu. A tak tedy politické motivy to byly, které stály u kolébky této doktriny.

* The Federalist, a commentary on the constitution of the United States, by A. Hamilton, James Madison and John Jay, No. 9, 39.

** Taylor: The origin and growth of the American constitution. Boston 1911 str. 169.

II. DALŠÍ OSUDY THEORIE.

Na kompromisy, jichž smyslem není zapudit neodbytnou krizi, které se jimi běře palčivost, nýbrž dopřát jen sporným stranám času, aby sesílely pro definitivní, nekompromisní řešení problému, jsou americké dějiny plny příkladů. Vizme na př. historii instituce otroctví, která je páteří ústavních dějin prvých sedmdesáti pěti let Unie. Také kompromis vtělený do teorie dělené suverenity nezašel zásadnější theoretické řešení otázky. Jest zajímavo, ač snadno vysvětlitelno, že útok proti panující kompromisní doktríně byl zahájen se strany stoupců suverenity státu. Stoupcům národní jednoty kompromis zřejmě nestál v cestě. Vývoj poměrů pracoval pro ně za tohoto příměří, kdežto partikularisté ztráceli každým dnem naděje na budoucí úspěch.

Útočným beranem proti teorii dělené suverenity stala se teorie nullifikační, formulovaná důmyslně a důsledně *J. C. Calhounem*. Odhlédněme od politických postulátů, k nimž směřovala a podle nichž také vlastně byla pokřtěna. Zůstaňme toliko při analýsi, která předchází Calhounovo politické kredo a která je zásadní a správnou polemikou s polovičatostí doktriny dělené suverenity. Podle Calhouna* původně samostatné státy mohly přijetím ústavy suverenity buďto ztratiti anebo podržeti nadále pro sebe celou. Nemohly se však o ni podělit. Centrální vláda, pravda, má právo vykonávat určité úkony suverenity, není však sama subjektem této svrchovanosti, subjektem, z něhož by ony moci vyzářovaly. Je toliko orgánem suverenity lidu jednotlivých států, činitele ústavodárného pomoci státních konvencí, a tedy svrchovaného, jenž určuje způsob vlády jak centrální, tak vlády jednotlivých států.

*Daniel Webster**** učinil ještě jednou veliký pokus zajistit teorii trvalý život a obhájit ji proti Calhounově kritice. Tvrdil, že ústava federace byla vytvořena lidem federace, tak jako ústavy států jsou vytvořeny lidem jednotlivých států. Lid jest tedy činitelem ústavodárným dvojí cestou, a proto vykonává dvojí svrchovanost. Ale ovšem: Zdaliž pak není možno, aby v jedné formě lid projevil jinou »svrchovanou« vůli, a ve druhé formě vůli jinou? Stane-li se tak, která z obou vůlí jest pak opravdu suverenní? Který činitel zprostředkuje porušenou rovnováhu?

Na tyto otázky neodpověděl sice *Daniel Webster*, ale politická krize příštích desítiletí, která vyvrcholila a byla rozřešena občanskou válkou. Občanská válka přivodila i na poli právní teorie v tomto punktu novou situaci. Na troskách jak kompromisní teorie dělené suverenity, tak nullifikační teorie o suverenitě dílčích států, vznikla nová teorie jednotné suverenity celého národa Unie. Pod jejím zorným úhlem státy nejsou již více nežli prosté teritoriální autonomie, u nichž o svrchovanosti nemůže býti řeči.

Bezprostřední sugestivní vliv politických událostí na oblast právní teorie byl tak silný, že teorie přestávala rozeznávat mezi fakty a právem. Doktrína byla blízka tomu ztotožňovati rozhodující moc a politickou převahu se suverenitou. Vyslovovány pochybnosti, zda lze vůbec najíti v ústavě a v právních pramenech odpověď na otázku o svrchovanosti. Svrchovanost podle této teorie nevěrá z konstituce či práva, nýbrž sama tvoří ústavní a právní vztahy.*** Ústava jest cosi jako politická rovnováha ve státě.

Teprve koncem století podává nacionalistická škola† přísně právní teorie jednotné suverenity národa. Stejně, jako to říkal *Calhoun*, tvrdí se i nyní, že dělená suverenity je pojmovou nemožností. Tato škola připouští ovšem federální systém, za něhož jednotlivým státům připadla řada úkonů lokální

* *J. C. Calhoun*: A discourse on the constitution and government of the United States (Works I. 1833).

** *Daniel Webster*: Reply to Calhoun (Works II. 1851).

*** *John C. Hurt*: The theory of our national existence (1881).

† *John W. Burgess*: Political science and comparative law (1890).

W. W. Willoughby: The nature of the state (1896).

C. E. Merriam: History of American political theories (1910).

vlády. Ale to nemá co činit se suverenitou. Plná suverenita spočívá v rukou federální ústřední moci, a co zbývá státům za takového režimu, není ani suverenita ani její zlomek. Není ostatně ani případně zváti tyto celky ještě státy. Je to jen historická reminiscence, která v rámci platné ústavy jest pouhým zvukem (Burgess). Tendence vývoje jest i nadále, — jak ve světě faktických poměrů, tak v oblasti doktriny — směrem k dalšímu utvrzení národní jednoty Unie proti partikularismu států (Merriam).

III. NEJVYŠŠÍ SOUD A ÚSTAVA.

Daleko silněji nežli v oblasti právní a politické doktriny zasáhla theorie dělené suverenity do života pomocí judikatury. Abychom pochopili význam judikatury pro tuto otázku, nutno předeslati několik slov o významu judikatury pro veřejné právo Spojených Států, ať jde o jakoukoli otázku vůbec.

V anglosaském právu soudní moc — jak známo — není odkázána jenom na úlohu prosté vykladačky zákonů, nýbrž jest také rovnocenným zdrojem právního řádu. *Dicey** praví, že zdroje devíti desetin anglického občanského a téměř celého trestního práva dlužno hledati jinde nežli v zákonících: v soudcovských rozhodnutích. Ve Spojených Státech soudní moc k této úloze vydobila si další: Nejvyšší soud Spojených Států od doby proslulého procesu *Marbury v. Madison*** ujal se úlohy strážce ústavy i vůči moci zákonodárné. Tím získal si skutečnou převahu nad zákonodárcem, jakož i příležitost míti tvůrčí vliv na uvádění ústavy v život.

Federální ústava Spojených Států jest, pravda, založena na principu rovnosti a nezávislosti tří odvětví státní moci: Zákonodárné, výkonné a soudcovské. Ale článek II. odd. 2. ústavy vyměřuje příslušnost soudní moci slovy: »... vztahuje se na všechny kauzy, jež vzniknou podle této konstituce, zákonů Spoj. Států (t. j. federálních, usnesených v dosahu věcné příslušnosti federální zákonodárné moci) a smluv uzavřených jménem Spojených Států.« Neplatnost zákonů, odporujících ústavě, jest podle výkladu této theorie o supremaci soudcovské moci »logickou samozřejmostí«. »Je-li konstituce vskutku vyšším, nadřazeným zákonem, jenž není měnitelný obyčejnými prostředky, pak legislativní akt odporující konstituci není vůbec právem. Anebo konstituce jest na stejné úrovni s obyčejnými zákony; pak ale je jen absurdním pokusem lidu, aby upoutal moc, která podle své povahy není s to býti spoutána... Úsilí každého státu, jenž má psanou ústavu, musí směřovati k tomu, že zákon odporující ústavě jest neplatný. (Marshall: *Marbury v. Madison*.)« Dobrá. Ale, je-li tomu tak, kdo jiný by měl určovati, které akty zákonodárné moci (ovšem i moci výkonné) jsou ve shodě s ústavou a které jí odporují, nežli ono odvětví státní moci, jemuž ústava přisuzuje rozsuzovati kauzy, jež vzniknou podle ústavy, — tedy odvětví soudcovské?

Ale rozumí se, že soudcovská moc nemůže se vyslovovati o neústavnosti zákonodárných aktů s všeobecnou, abstraktní platností, takže by je prostě anulovala. To by odporovalo zase principu oddělenosti moci soudcovské od moci zákonodárné — nebo naopak. To by odporovalo také vlastnímu pojmu soudcovské moci, jak si jej judikatura nejv. soudu vypracovala. Soudcovská moc — podle tohoto pojetí — jest moc vydávati rozsudky v konkrétních věcech a vykonávati je.*** Nejvyšší soud velmi

* A. V. Dicey: Lectures on the relation between law and public opinion in England during the XIX.th century.

** Roku 1800 byli federalisté poraženi při presidentských volbách a bylo patrné, že demokraté se zmocní i kongresu. Starý kongres s většinou ještě federalistickou přijal zákon, na základě něhož feder. president Adams jmenoval doslova v předvečer odevzdání úřadu svému nástupci nové soudce, většinou federalisty, mezi nimi *Marburyho*. Ale *Jefferson*, nový demokratický president, nedovolil, aby *Marburymu* byla vydána komise pro toto místo. M. žádal nejvyšší soud s obejitím jiných instancí, jak mu uvedený kongr. zákon dovoľoval, aby *Madisonu*, jenž byl *Jeffersonovým* státním sekretářem, byl dán rozkaz k vydání komise. Nejvyšší soud žádost zamítl s odůvodněním, že zákon kongresu byl neústavní, poněvadž originální příslušnost jeho (nejvyššího soudu) je v ústavě určena taxativně a nemůže býti prostými zákony rozšiřována.

*** Na př. kauzy: *Gordon v. United States* 117 U. S. 697, *Muskrat v. United States*, 219 U. S. 346.

rozhodně a důsledně odmítal vydávati všeobecné enunciáty, nemající vztahu k určitému případu, a právě jen k němu. Když si president Washington v r. 1793 vyžádal od něho dobré zdání ohledně některých právních otázek týkajících se smlouvy s Francií, byl nejvyšším soudem odmítnut. Vždycky bylo zdůrazňováno, že ústava výslovně vztahuje soudcovskou moc na případy, (»cases arising«). A tak tedy, jestliže se Nejv. soud obírá otázkou konfliktu zákona s ústavou, činí to jedině na podkladě konkrétního sporného případu; a vysloví-li neplatnost zákona, tedy opět jen s platností pro tento případ. Jinými slovy: prohlásí vlastně toliko, že se v tomto případě nelze daným zákonem řídit. Vede-li pak autorita jeho rozhodnutí dále, k tomu, že zákona označeného za vadný přestane dbáti i administrativa, anebo že jej legislativa sama změní neb odvolá, to už jsou jen důsledky faktické, ale nikoli právní.

(Patří dnes nanejvýš do oboru právní historie položit si otázku, zda tvůrčové ústavy zamýšleli obdařiti soudní moc takovou převahou, či zda se věci tak vyvinuly proti jejich úmyslům. Zdá se, že se touto otázkou neobírali v jejím jádře. Rekonstruovat nevyslovené stanovisko zákonodárcovo, jak činí Ch. A. Beard* jest úkol nesmírný a málo praktický. Principu převahy soudcovské moci tím nebude ani pomozeno, ani ubráneno.)

IV. JUDIKATURA POD VLIVEM THEORIE O DĚLENÉ SUVERENITĚ.

Takové postavení a takový podíl na uvádění ústavy v život má tedy soudcovská moc Spojených Států. A v tomto dosahu se může uplatňovati též při řešení otázky poměru federace a států, otázky dělené suverenity. V mezích této své oblasti může — vykládajíc ústavu tak či onak, správně či nesprávně, věrně či jen přibližně, anebo docela proti líteře a snad i motivům ústavodárců — dodávat vztahům mezi Unii a státy takové či onaké tvářnosti. V tomto rozsahu, a ovšem jenom v něm, může, měnic se po případě sama průběhem mnoha desetiletí, měnit také tento vztah, a tedy právní situaci států v Unii, aniž by při tom text ústavy musil býti měněn. Jaké bylo tedy stanovisko Nejvyššího soudu k naší otázce postupem doby?

Theorie dělené suverenity byla z rukou otců ústavy a autorů »Federalisty« převzata Nejvyšším soudem hned od počátku. Nanejvýš by bylo možno konstatovati, že za dlouhé tvůrčí éry Marshallovy byla tato theorie s jeho strany tu a tam zlehčena, byt' nepřestala nikdy býti vodítkem Nejvyššího soudu. Marshall byl důsledným stoupencem jednoty Unie, a všude toto své stanovisko uplatňoval. Tak na př., pravil-li,** že »s širokou mocí, kterou ústava svěřila ústřední vládě, jsou spojena mnohá omezení suverenity států,« jest tento výrok volen zřejmě tak, že není právě snadno uhodnouti, zdali to, co po tomto omezení státům zbude, jest opravdu ještě suverenita. V jiném proslulém případě*** slyšíme Marshalla vysloviti o vzniku ústavy názor, který překvapuje svojí jednostranností proti podílu států jako takových na uskutečnění ústavodárného díla. Názor, který později razil také Webster v polemice proti Calhounovi, jak jsme viděli. Názor, že ústava byla od počátku až do konce vybudována lidem Unie, proti státům, a že nejen ústřední konvence, jež vypracovala osnovu ústavy, nýbrž i konvence jednotlivých států, které ji ratifikovaly, byly orgánem lidu celé země. Tento názor historii nepochybně zkreslující postavil nejvyšší soudce nepochybně jen proto, aby v duchu své doby, která příliš věřila v právní relevanci způsobu vzniku ústavního instrumentu na jeho dosah, mohl vyvoditi převahu ústřední »suverenity« nad »suverenitou« států.

Ale ani Marshallův nacionalism, ani pozdější vzrůst významu centrální moci, ani posléze tak dalekosáhlé události historické, jako občanská válka a její výsledek, neodvrátily judikaturu Nejvyššího soudu, aby až do nejnovější doby nesledovala tradiční theorii dělené suverenity. Judikatura ukázala se

* Ch. A. Beard: The Supreme Court and the Constitution. 1912. Viz též: Ch. G. Haines: The American doctrine of judicial supremacy. 1914.

** Cohens v. Virginia 1821 6 Wheat 264.

*** Mc Culloch v. Maryland, 1819 4 Wheaton 316.

konservativnější právní doktriny a politiky. Snad nejjadrněji N. S. formuloval theorii tu v r. 1859,* a ve svém rozhodnutí z r. 1875** se tohoto předchozího případu doslova dovolává tak, jakoby se v onom půl druhu desetiletí, jež obě kausy navzájem dělilo, nebyly odehrály události pro celou konstrukci Unie nejosudnější.

V roce 1907*** Nejvyšší soud velmi rozhodně odmítá theorii jednostranné suverenity kongresu, vůči státním legislativám a neváhá znovu zdůrazniti, že proň stará theorie o dělené suverenitě stále platí. Ba, ještě v. 1922**** pravil předseda Taft: Žijeme v oblasti dvou suverenit, z nichž každá má svůj vlastní soudní system, na společném území.

Jestliže judikatura takto vytrvala na tradiční theorii, nemohla se ubrániti, ba nebránila se ani tomu, aby našla pro vzrůstající význam a potřeby centrální moci místo. Dvojí rozdělená suverenita zůstala pro N. S. vodítkem. Ale při tom rozsah »suverenity« Unie rozšiřován na útraty »suverenity« států několika způsoby:

1. Institucí t. zv. *odvozených* mocí kongresu. Podle ústavy patří do federální příslušnosti agendy v článku I. sekci 8. výslovně uvedené (*expressed powers*). Vše ostatní patří státům. Ale judikatura záhy počíná budovati názor, že federální »suverenitu« dlužno rozšířiti na další kategorii agend, jež z »*expressed powers*« nutně vyplývají (*implied powers*, *odvozené moci*). Myšlenkový postup, kterým judikatura dospěla k tomuto pojmu, jest tento: Suverenita centrální moci nebyla by vskutku suverenní, kdyby při docilování účinků, k nimž se nesou agendy výslovně jí určené, byla odkázána na prostředky, jimiž svrchovaně disponují jednotlivé státy. Jestliže na př. centrální moci přísluší výslovná kompetence »ukládat a vybírat daně«, přísluší jí také odvozená kompetence zakládat privilegované federální banky, jež jednotlivé státy nemohou omezit žádnými povinnostmi.† Z výslovné kompetence regulovati obchod mezi státy odvozuje se kompetence činiti opatření v oboru sociální politiky. Z práva prohlašovati a vésti válku vyplývá právo činiti jakákoli opatření ohledně pohybu vojsk na území celé Unie, a akty orgánů státních — byť v oboru působnosti ústavou jim výslovně ponechané — omezují-li tuto volnost centrální moci, jsou vadné a protiústavní.†† Z práva ústřední vlády na vyhlášení války se dokonce vyvozuje závazek států nepodnikati ničeho, co by mohlo dáti cizím státům záminku k válce.††† Z kompetence zakládati poštovní úřady a silnice se vyvozuje právo vyvlastňovati soukromé nemovitosti k účelu jich zřizování atd.

Při tom N. S. otevírá perspektivu vzrůstu oblasti centrální kompetence pomocí »*implied powers*« tím šíře, protože podle jeho výkladu tato kategorie obsahuje netoliko agendy, jež z »*expressed powers*« vyplývají zcela nezbytně, nýbrž i ony, které jsou nutné k účelnému výkonu agend výslovně přidělených. Tedy, ačkoliv na př. vyvlastniti soukromý pozemek pro federál. pošty mohly by také vlády jednotliv. států, ačkoli tedy tato vyvlastňovací působnost není pro federální »suverenitu« absolutně nezbytná, má-li řádně vykonávat svoji působnost zřizování pošt, přece jen podle N. S. to patří do oboru »suverenity« centrální.

Fakt, že judikatura připouští »*implied powers*« ve prospěch pravomoci federální, ale nepřiznává státům, aby podobně odvozeně rozšiřovaly svoji pravomoc do oblasti federální, jest mimoděčným příznáním, že Nejv. soud jest přesvědčen o »převážné« a tedy jedině opravdové suverenitě centrální. Nebot vedle suverenity »převážné« ona druhá pravomoc, na jejíž úkor a proti jejíž vůli tato převaha se v mezích práva uplatňuje — aniž by byla reciprocita — nemůže přece být pokládána za »suverenní«.

2. Institucí t. zv. *konkurující* pravomoci federální moci se státy (*concurrent powers*). Jest pravda, že federální »suverenita« má své taxativně vypočtené pole působnosti a státní »suverenitě« že zůstalo

* Ableman v. Booth 21 How 523.

** Kohl v. United States, 91 U. S. 367.

*** Kansas v. Colorado 206 US 46.

**** Ponzí v. Fessenden 258 US 254.

† McCulloch v. Maryland.

†† Crandall v. Nevada 1867 6 Wallace 35.

††† Barron v., Baltimore 7 Peters 243.

v ústavě zachováno vše ostatní — vyjma ovšem ony sféry, které s ohledem na občanské svobody byly zákonodárné moci vůbec odňaty a zůstaly při moci ústavodárné, federální. (př. čl. IV, odd. 2. věta 1. zásada vzájemné rovnosti občanů jednotliv. států Unie před státní mocí, neb amendments I—VIII). Ale praktické uplatnění těchto zásad může přece jen vésti k aktuální konkurenci. Na př., když federální i státní legislativa zavedou, každá v oblasti své ústavou jí zaručené působnosti, tutěž daň na týž předmět. Nebo, kdyby státní i federální moc expropriovaly týž předmět, každá pro své účely. Nebo, když kongres i státní legislativa vydají volební řády pro volbu federálních orgánů. Poněvadž není žádného třetího nadřazeného subjektu, jenž by (na př. při sankci konkurujících zákonů) rozhodl v každém jednotlivém případě, která z obou »suverenit« má vrch, stanovila judikatura Nejv. soudu abstraktní zásadu, že převahu má vždy moc federální. Jde-li tedy o konkurenci aktů zákonodárných, platí tu zákony kongresu, a odporující zákony státní legislativy jsou neplatné.* — Judikatura uplatnila princip převahy zákonodárné moci kongresu také v některých oborech, ve kterých státní zákonodárství předstihlo zákonodárství kongresu v jeho vlastních mezích. Jakmile kongres o takových materiích pak vydá vlastní zákony, zákony státní tím samým pozbývají platnosti. Ovšem tyto poslední případy (na př. obor práva úpadkového** neb obor mezistátního obchodu*** neznamenaají vlastně rozšíření federální suverenity.

3. Pravomocí kongresu organisovati území, které není dosud organisováno ve státy. V době, kdy ústava Spoj. Států byla uvedena v život, Unie měla na území, vzhledem k dnešnímu sotva čtvrtinovém, čtrnáct organisovaných států. Dnes jest celé pevninné souvislé území organisováno ve státy. K tomuto stavu se dospělo postupným nabýváním a organisací teritorií a napotomním jich připouštěním do svazku států. To vše jest v kompetenci kongresu, ale jakmile stát jest do federace připuštěn, přecházejí naň ihned všechna práva původních států Unie. (Bolln v. Nebraska 176 US 83). Nežli však k tomu dojde, má federální pravomoc nad územím kompetenci neomezenou, rovnající se součtu »suverenity« státní a federální zároveň. Tato působnost pak, jak bylo rozhodnuto ve většině případů týkajících se této otázky, není založena na výslovném ustanovení ústavy. Článek IV odd. 3/2 konstituce není podkladem pro tuto působnost federální moci, neboť se týká t. zv. public lands, jichž se v prvých dobách Unie nacházelo velmi mnoho jak na území států tak mimo ně. Poměr federální moci k této oblasti podobá se spíše vztahu vlastnickému. Naproti tomu příslušnost organisovati teritoria, spravovati je, a činiti pro ně všechna zákonodárná i exekutivní opatření, vyvozuje judikatura z »exklusivní suverenity«, jaká je vlastní každé vládě a musí tedy spočívat i ve federální pravomoci Unie, není-li pro ni v mezích moci jednotlivých států místa.† Třebaže o správnosti této dedukce nemůže býti pochybnosti, nelze přece jen neviděti, že její východisko jest v přesvědčení o převážné »suverenitě« federace a že by k ní nebylo možno žádným způsobem dospěti z pouhé theorie o dvojí rovnocenně dělené suverenitě.

Ve všech uvedených případech jsme viděli, že judikatura, třebaže během dlouhých desetiletí velmi značně rozšířila svým výkladem ústavy kompetenci federální pravomoci, přece jen ve všech takových případech hledala a nacházela pro toto rozšíření nějaký specifický opěrný bod ve psané literě ústavy. Anebo alespoň, (viz případy ad 3. exklusivní pravomoc nad teritorii) byt i nebylo takového ustanovení, svědčícího výslovně či aspoň zastřeně ve prospěch kompetence ústřední, nemusila judikatura překročiti nijakého ustanovení svědčícího na prospěch států, poněvadž v případě tom žádného takového ustanovení nebylo. Jestliže však v řadě jiných případů†† bylo stranami Nejv. soudu presentováno stanovisko, že demarkační linii mezi příslušností pravomoci státní a federální lze volným výkladem posunouti z oněch

* Př. Ex parte Siebold, 100 US 371.

** Sturges v. Crowninshield 4 Wheaton 122.

*** License cases 1847 5 Howard 504.

† American Insurance Co. v. Canter 1828 1 Peters 511.

National Bank v. County of Yankton 1879, 101 US 129.

United States v. Kagama, 1886, 118 US 375.

†† př. Slaughterhouse cases 16 Wallace 36.

výslovně ústavou stanovených bodů dále na prospěch federální jednoty; jinými slovy, že všeobecné hledisko účelů a cílů konstituce může být směřodátným pro přiznání federální kompetence i tam, kde slovo ústavy mluví proti ní; že duchem ústavy lze jít proti její literě, soud sám tohoto stanoviska doposud neakceptoval. A přece není pochyby o tom, že při supremacii Nejv. soudu, kdyby se odhodlal dát se na tuto cestu, nebylo by orgánu dosti silného, který by mu v tom mohl zabránit. Již dosavadní praxe tohoto soudu, jak jsme ji poznali při otázce, o níž nám jde, z několika ukázek, odůvodňuje plně, aby tento tribunal byl označován za zdroj, ne-li dosud změny ústavy, tedy jistě za orgán jejího *růstu*, a aby vedle ústavy psané byla rozeznávána i ústava nepsaná, »suverenitě« ústřední federální pravomoci mnohem příznivější, nežli jest psaný instrument.* Ale, jestliže jsou správná slova Wilsonova,** že federální pravomoc svými soudy jest konečným soudcem a rozhodčím o mezích své vlastní kompetence, možno v nich sice spatřovati definitivní porážku doktriny dvojí suverenity na poli politické theorie, ale dlužno při tom míti na paměti, že judikatura přece jen dosud nesáhla k důslednému a krajnímu užití této své moci.

V. ZÁVĚRY.

Po všem tom, co zde bylo řečeno o osudech theorie dělené suverenity, jest jasno, že vlastně mnohé spory, komplikace a nedorozumění, jež tato theorie způsobila, vznikly z toho, že název mnohem dalekosáhlejší byl dán věci, která neznamenal nic jiného, nežli prostou »pravomoc«. Nikoliv »suverenita«, nýbrž pravomoc, toť, co jest a dosud zůstává dvojí a dělené, byť ovšem poměr, v němž se dělba děje, se zlepšuje ve prospěch pravomoci federální. Suverenita, nejvyšší a neomezená moc vládnouti a vymáhati poslušnost, jest jednotná, jest a od počátku Spojených Států byla ústřední. Činitelé, kteří mají moc ústavu měniti anebo ji svým výkladem uzpůsobovati, jsou činitelé federální. To platí zejména i o konst. konvencích a o účasti státních legislatur na další ústavodárné práci a tvoření amendmentů k platné ústavě, neboť ratifikují-li amendmenty, legislatury jednají v rámci kompetence, svěřené jim federální konstitucí, a tedy také co orgánově suverenity federální. — Federální ústava jest »nejvyšším zákonem země« (Čl. VI. odst. 2.). Státy mají, pravda, své vlastní konstituce, ale pro jejich obsah jsou směřodátny meze, jež určuje konstituce federální, a federální justice může státní ústavu zneuznati, shledá-li ji se svého stanoviska v odporu s konstitucí federální. Není-li tedy na bledni, že v rukou federální moci spočívá celá suverenita, i když si ze své suverenní moci vyhradila a ponechala jen část rozdělené pravomoci?

Tedy pouhý nesprávný výraz pro skutečný stav? Nepravé a neodůvodněné jméno to bylo, jež zavinilo prudkou, a ve svých dalších důsledcích osudnou diskusi Calhoun-Webster? Nepravý název, jež razili otcové ústavy a jež z jejich rukou převzal nejvyšší tribunal země a dodnes jej chová v účtě jako relikvii, ačkoliv jest mu tato relikvie často překážkou, v jeho snaze vyjítí vstříc moderním potřebám národní jednoty celé federace; překážkou, kterou musí často překlenovati způsobem velmi umělým. Tolik nesnáží a tolik obětí pro pouhé nesprávné pojmenování věci?

Zdá se tak opravdu, ačkoliv nelze upříti, že tyto mnohé oběti nesprávného označení nebyly přineseny nadarmo. Cenou, která za ně byla placena, bylo zároveň získáno spacium téměř tří čtvrtin století pro vzrůst a posílení politické jednoty národa Spojených Států. Nebylo to jen »nesprávné označení«, ale bylo to zároveň označení, kterým byl nasycen vlk partikularismu do té doby, nežli myšlenka jednotné federace byla dosti silna, aby se mu ubránila. Dnes ovšem, kdy partikularism až dávno není nebezpečím a kdy jednota jest stále více skutkem i ideálem Unie, doktrina dvojí dělené suverenity jeví se přežitkem. A objeví-li se v některých rozhodnutích Nejvyššího soudu i nejnovejší doby její reflex, jest to jen dokladem tuhé její tradice.

* Tiedemann: The unwritten constitution of the United States — Taylor: The origin and growth of the American Constitution (1911, str. 298) praví, že jest nesprávně staviti ústavu Spoj. Států naproti anglické jako psanou proti nepsané.

** W. Wilson: Constitutional government in the United States 1917. Kap. VII.