

JSOU NEDOSTATKY V NOVELÁCH K JEDNACÍM ŘÁDŮM SNĚMOVEN?

V „Poctě k 60. narozeninám dr. Jiřího Hoetzela“ uveřejnil řádný profesor ústavního práva dr. Zdeněk Peška pod nadpisem: „Reforma jednacích řádů Národního shromáždění“ rozbor a posudek novel k jednacím řádům obou sněmoven z r. 1933. Dospěl k závěru, který by pro autory novel byl vskutku zdrcující, kdyby byl správný.

Poněvadž jde o normy pro ústavní život tak významné a o kritika už úřadem profesorským nad jiné povolaného a závažného, budiž mně dovoleno, podrobněji probrati jeho výtky zmíněným novelám, kterými odůvodňuje svůj přísný soud nad nimi, v pořadí, jak je autor sám ve svém článku uvedl.

1. Přesun věty: „Návrhu na zamítnutí nelze činiti, nýbrž jen návrh, aby se přešlo k dennímu pořádku s odůvodněním nebo bez něho“ z § 47 do § 48 jedn. řádů pokládá P. za pouhou (snad zbytečnou?) stylistickou úpravu právně jinak irrelevantní. Sotva právem. Návrh na přechod k pořadu rovná se návrhu na zamítnutí, tedy nejdalekosáhlejšímu návrhu věcnému (§ 48); dosud byl zařazen mezi návrhy formální (§ 47), které mohl podati kdykoli kterýkoli jednotlivý člen N. S., kdežto pro sebe bezvýznamnější návrh pozměňovací nebo doplňovací i resoluční požadoval jednacím řád podpisů 21 poslanců (11 senátorů). Odstranění této zřejmě anomálie sotva lze prohlašovati za právně irrelevantní, při nejmenším se stanoviska práva formálního.

2. Není jasno, v čem shledává P. posílení postavení předsedy, v tomto případě předsedy vlády, v novém ustanovení § 5 (2). Nová věta, že předsedovi vlády, řídicímu schůzi, náleží práva předsedy řádného, neznamená přec žádné posílení, nýbrž pouze vyslovení toho, co i dosud interpretací bylo nutno vyvoditi, že totiž každému, kdo předsedá kterékoli schůzi sněmovny, řídicí se tímto jednacím řádem, přísluší práva vyhrazená tímto řádem předsedovi, t. j. předsedajícímu; nová dikce měla jen rozptýlit pochybnosti o tom, co právníku sotva mohlo býti sporno, zdali mu přísluší zejména také práva disciplinární.

3. U § 2 novel. lituje P., že věta o dovolených, které udílí sněmovna sama, nebyla šťastně formulována, neboť prý se zdá, že sněmovna by mohla uděliti dovolenou i bez předpokladu zaneprázdnění nezbytnou nebo důležitou záležitostí, což by prý byl důsledek absurdní. Nechápu, proč by sněmovna, která jest ve svých vnitřních záležitostech suverenní, vskutku nemohla svým členům dáti dovolenou i z jiných důvodů, nežli pro zaneprázdnění nezbytnou nebo důležitou záležitostí, na př. pro studijní cestu do ciziny, pro pobyt na zotavenou, nebo různé důvody rodinné, které pro sněmovnu nemusejí býti věci ani nezbytnou ani důležitou, ale kterou sněmovna může uznati za dostatečný důvod dovolené, což se také děje. Myslím, že pro takovýto důvod mohla by sněmovna kladně vyřídit i žádost za dovolenou kratší nežli sedmidenní, kterou by předseda byl podle jedn. ř. nucen odmítnouti.

4. V § 2 se P. nelíbí slovíčko „vlastnoručně“, o něž bylo rozšířeno ustanovení o podepisování se do presenčních listin. Zdá se mu, že toto ustanovení překračuje meze vhodnosti a zabíhá do malicherností. — Kdyby P. znal praxi sněmovní a úvahy, pro

kteřé toto slovo bylo do textu vsunuto, jistě by se nad touto „samozřejmostí a maličerností“ nepozastavoval.

5. V § 3 (2) Peška postrádá ustanovení, jak se provede veřejná důtka předsednictva. Tuto výtku nelze si jinak vysvětliti nežli tím, že kritik nedočel ani celý tento odstavec v zákoně, jinak by v něm byl postrádané musil najíti.

6. V novele k § 20 zaráží P., že se tu dáva možností předběžné rozpravy velká přednost návrhům vlády před návrhy iniciativními, kterážto diskriminace prý nemá naprosto žádného smyslu. Členové N. S. jsou pak prý odsunuti ještě dále do pozadí tím, že nemohou takovou rozpravu navrhnouti, ačkoli za našich poměrů nelze prý vůbec předpokládati, že by se snad tohoto ustanovení zneužívalo ku protahování jednání. Nejprve k té diskriminaci: Rozdíly mezi formálním projednáváním návrhů vládních a iniciativních nacházíme snad ve všech jednacích řádech světa a bylo by jistě zbytečno uváděti toho důvody (viz motivy k jedn. řádům a příslušnou statistiku). Náš jednací řád z roku 1920 zavedl tuto diskriminaci v neprospěch návrhů vládních (se stanoviska Peškova) tím, že u návrhů iniciativních zachoval do jisté míry někdejší trojí projednávání (čtení), z něhož t. zv. čtení prvé přesunul do výboru iniciativního (viz důvody k osnově jedn. řádů). Vládní návrhy omezeny byly pouze na čtení dvojí. Ustanovení novel, které za určitých předpokladů a v určité formě obnovuje trojí projednávání také návrhů vládních, zeslabuje onu „nesmyslnou“ diskriminaci, i měl by je P. spíše vítati než odsuzovati. P. „za dnešních poměrů“ nebojí se obstrukce, nechápe různá omezení, která tu novela připojila. Ať uváží laskavě, že zákony netvoří se jen pro „dnešní poměry“, nýbrž pro celou budoucnost, že i dnes čítá oposice 107 poslanců, a že v debatě každý z nich může mluvit dvakráte (§ 45), že doba řeči v takové debatě, která je jistě „povšechná“, sotva může být stanovena pod 30 minut (§ 45, odst. 6), z čehož vyplývá, že by i „za dnešních poměrů“ oposice mohla inscenovati rozpravu 107-hodinovou. Jest pravda, že organisovaná většina dovedla by tuto obstrukci zlomiti, nebývá to však vždy politicky žádoucí a únosno. Ostatně pro omezení předběžné rozpravy byly rozhodny též důvody plynoucí z povahy a účelu rozpravy samé. Účelem rozpravy té není, aby se vůbec debatovalo, aby každý člen N. S. měl příležitost k předložení se vysloviti, nýbrž aby strany zaujaly k osnově předem zásadní stanoviska, která by pak také usměrnila jednání výborové, po př. přiměla vládu, aby osnovu odvolala. A k tomu zajisté stačí prohlášení jediného řečníka z každého klubu.

7. V § 68 postrádá P. sankce vůči předsedovi sněmovny, kdyby opomenul vyzvati liknavého člena vlády k odpovědi na interpelaci. Nahlédne-li autor do ukazatele k jednacímú řádu, nalezne pod heslem „předseda sněmovny“ podobných „povinností“ předsedových celou řadu a sankce nalezne jen v několika docela málo případech. Jednací řád jistě právem předpokládal, že toto není zapotřebí, aby vypadal jako čelední řád pro funkcionáře sněmovní, že každému předsedovi postačí morální sankce, aby vykonával úřad, který dobrovolně převzal a k jehož zastávání podle zákona, jakož i podle nejlepšího vědomí a svědomí se slavnostním slibem zavázal. Zde tedy nejde o mezeru v zákoně a také v praxi nikdy tu mezera nebyla pocitována. Jednací řády nepotřebovaly ani zavésti to, co Peška žádá nebo snad už v jedn. řádech nalézá, totiž možnost vysloviti předsedovi nedůvěru sněmoven. Podobného ustanovení není a ani by ho poměr mezi sněmovnou a jejím předsedou nesnesl. Srv. k tomu na př. § 70 a §§ 68 a 69 jedn. ř. posl. sněmovny. Není-li sněmovna se svým předsednictvem spokojena, má prostředek remedury toliko v § 5 odst. 5 jedn. ř.

Není jasno, co míní P. tvrzením, že tazatel v projevu svém podle poslední věty 1. odstavce v § 68 ve znění novely nemůže formulovati dotazy nové. Volnost slova není přec po této stránce jednacím řádem nijak jinak omezena, nežli požadavkem, aby mluvil k věci. Může zejména jistě připojiti dotaz, proč interpelace nebyla včas zodpověděna. Projev dotázaného pak nemusí býti jedině odpovědí nebo odepřením odpovědi, může býti též pouhou omluvou, proč k odpovědi nedošlo. Tazatel, který ve svém projevu podle odst. 1 šu 68 formuloval snad nové meritorní dotazy, nemá arci zvláštního nároku na jich formální zodpovědění a jest ponecháno dotázanému, chce-li v rozpravě na ně odpověděti. Neuspokojí-li dotázaný v tom směru tazatele a sněmovnu, poskytuje jedn. řád dosti prostředků, jak jej k tomu donutiti (§§ 67, 68, 46 po př. 66).

P. shledává nedostatek odst. 3 § 68 v tom, že mluví výslovně jen o rozpravě o odpovědích písemných, nikoli též ústních. Tento „nedostatek“ převzat už z původního znění § 68 j. ř. Jest zcela zbytečná snaha P. širokým výkladem slova „rozdání“ mezeru tu vyplňovati. Zákon dosti zřetelně naznačil, že odpověď, zvláště ústní, pokládá za prohlášení vlády podle § 65 j. ř., i neuznal za potřebné při odpovědi ústní se o možnosti rozpravy zmiňovati. Rozšířil však výslovně ustanovení § 65 také na odpověď písemnou, která není prohlášením vlády ve schůzi (§ 64), nýbrž pouhým presidiálním sdělením (§ 41), o němž by podle odst. 4 § 41 byla rozprava vyloučena, kdyby jednacím řádem výslovně jinak nestanovil. Není tedy ani tu mezery ani nedůslednosti, ani stylistické neobratnosti.

8. U § 69 (novelovaného) lituje P., že zákon nestanovil, kdo je soudcem toho, zdali závažnost a naléhavost jest věcně odůvodněna. I kdyby tu byla mezera, nebylo by ji obtížno vyplniti, vždyť jednacím řádem určil, kdo vede sněmovnu, bdí nad zachováním jednacím řádu a vykládá závazně jeho ustanovení (§§ 8—10). Domnívám se však, že mezery takové tu není, že tu nějakého zvláštního soudce není zapotřebí.

Má-li interpelace, označená za naléhavou, zákonné formální náležitosti, t. j. potřebný počet podpisů a věcné odůvodnění závažnosti i naléhavosti případu, „pokládá se“ za naléhavou, a dodá se dotázanému, který buď naléhavost uzná a do 14 dnů odpoví, nebo odpověď odepře s odůvodněním, že závažnost a naléhavost není věcně odůvodněna, nebo neodpoví vůbec.

Proto, že mu byla sněmovní kancelář intepelaci zaslala s poukazem na § 69, není dotázaný povinen také sám interpelaci za naléhavou „pokládati“, nýbrž řeší si otázku naléhavosti samostatně. Navrhne-li pak tazatel rokování o předmětu interpelace, rozhodne sněmovna, zdali interpelaci sluší projednávat jako naléhavou, čili ona jest pak jedině soudcem o závažnosti a naléhavosti její.

P. uvádí, že zákon neřeší otázku, zdali je dotázaný povinen v rozpravě o naléhavé interpelaci mluvit i tehdy, když byl ústně odpověděl v jiné schůzi dříve podle § 64. Zákon otázku tu řeší docela přesně a jasně, když praví, že dotázaný musí se v rozpravě ujmouti slova, jestliže do zahájení rozpravy nebyla odpověď rozdána tiskem. Odpověděl-li tedy snad jen ústně, musí se slova ujmouti a říci aspoň tolik, že poukazuje na své prohlášení, které jindy učinil.

To jsou tedy ony nedostatky jedn. řádů, které P. uvedl a pro které jednacím řádu a novely k nim tak příkře odsoudil. Osnovy jednacím řádů prodělaly jako většina dnešních zákonů řadu změn. Původní osnovy vypracované podle pokynů daných předsednictvy kancelářím sněmovní prošly řadou porad expertů, předsednictev, ústavně-právních výborů a nejedno jejich ustanovení nese obvyklé stopy kompromisů, což příslušným

normám na přesnosti, úplnosti a důslednosti zpravidla nepřidá. Nicméně laskavý čtenář, který věnoval věci plnou pozornost, se snad přesvědčil, že Peška takových nedostatků svou prací neobjevil a že naopak ona příkrá slova, kterých použil, dopadají přiléhavěji a zaslouženěji v mnohém ohledu na jeho kritiku, než na normy jí kritované.

DR. PAVEL HARTMANN:

K VÝKLADU § 16, Odst. 2. ZÁKONA O ZASTAVOVÁNÍ ČINNOSTI A O ROZPOUŠTĚNÍ POLITICKÝCH STRAN.

Zákon ze dne 25. X. 1933, sbírka č. 201, o zastavování činnosti a o rozpuštění politických stran byl předmětem několika odborných článků.¹ Při tom se ukázalo, že jedno důležité ustanovení zákona se různě vykládá. Jedná se o otázku, co se stane s mandáty v zákonodárných sborech uprázdněnými následkem rozpuštění politické strany. O tom jedná § 16, odst. 2), jehož výkladu jest věnován tento článek.

§ 16, odst. 1) stanoví, že rozpuštěním strany pozbývají mandátu členové zákonodárného sboru, kteří přísluší k rozpuštěné straně. Odstavec tento zní:

„Rozpuštěním strany pozbývají mandátu členové zákonodárného sboru, kteří byli zvoleni jako kandidáti volební strany, jejíž kandidátní listina zněla na jméno strany rozpuštěné, pokud členy rozpuštěné strany býti nepřestali alespoň šest měsíců přede dnem jejího rozpuštění. Byla-li před rozpuštěním strany její činnost zastavena, počítá se lhůta 6 měsíců ode dne zastavení činnosti strany. Nezněla-li kandidátní listina volební strany na jméno strany rozpuštěné, nebo zněla-li na jméno i jiných stran, pozbývají mandátů ti, kdož byli příslušníky strany rozpuštěné v den jejího rozpuštění nebo přestali jimi býti teprve v 6 měsících před tímto dnem. Ustanovení věty druhé platí obdobně.“

Pak následuje druhý odstavec:

„Na mandáty uprázdněné po členech strany rozpuštěné náhradníci nenastupují. Jinak se povolá jen náhradník, který nebyl příslušníkem strany rozpuštěné (§ 20, odst. 2).“

Byla to druhá věta tohoto odstavce, která zavdala podnět k různému výkladu.

Za účelem docílení správného výkladu této věty musíme vycházeti z první věty druhého odstavce, na niž druhá věta navazuje začátečním slůvkem „jinak“.

První věta stanoví úplně jasným způsobem, že mandáty uprázdněné po členech rozpuštěné strany zůstávají neobsazené. Toto ustanovení nečiní rozdíl mezi oběma případy rozlišovanými v prvním odstavci §u 16, t. j. případem jednotné volební strany a případem volebního souručenství. Platí tedy ustanovení první věty druhého odstavce pro oba tyto případy: mandáty uprázdněné po členech rozpuštěných stran zůstávají neobsazenými jak v případě, když za volební stranou, která do parlamentu vyslala sesazeného mandátáře, stojí pouze rozpuštěná strana, tak i v případě, když volební strana představuje souručenství více politických stran, k nimž mimo nezávadné strany náleží i rozpuštěná strana.

¹ Hoetzel, Právník 73, str. 1 násl. Weyr, Časopis pro právní a státní vědu, XVII, str. 1 násl., Peška, Právní obzor, XVII, str. 177 násl. a 209 násl., Adler, Prager Juristische Zeitschrift, XIV, 383 násl., Hartmann, Prager Archiv XV, str. 1245 násl.