

VŠEHRD

LIST SPOLKU ČESKÝCH PRÁVNÍKŮ VŠEHRD V PRAZE

Několik poznámek k úpravě moci zákonodárné v Č. S. R.

Dr. J. Edelstein.

(Pokračování.)

Volební období sněmoven rozpadá se na jednotlivá zasedání. Ústavní listina (§ 28.) předpisuje dvě řádná zasedání v roce: jarní a podzimní. Svolává je prezident republiky, jemuž vůbec pokud se týče vlivu na funkcionování sněmoven, dána byla rozsáhlá pravomoc, blížíci se téměř moci panovnické. President totiž svolává sněmovny k zasedáním řádným, podle potřeby i k mimořádným, prohlašuje zasedání sněmoven za ukončené, může je odročiti a konečně i každou ze sněmoven rozpustiti, podle jednacího řádu pak může rozhodovati o kontinuitě či diskontinuitě zasedání. Kdežto však panovníku i konstitučnímu přísluší práva ta neobmezeně; jeho součinnost jakožto rovnocenného činitele zákonodárného jest k funkcionování sborů zákonodárných nezbytná, vyskytují se u presidenta republiky práva ta vesměs do jisté míry zeslabena a činnost jeho, či vlastně nečinnost může býti nahražena činností orgánů jiných.

Pokud se týče svolávání sněmoven, tu ústava naše zaujala asi střed mezi principem platným v monarchiích, kde ponechává se panovníku na vůli, kdy sněmovny svolá, a mezi zásadou platnou v některých republikách, že sbory zákonodárné scházejí se automaticky v době zákonem nebo již ústavou stanovené, bez veškeré ingerence moci výkonné. U nás svolává sněmovny president, avšak jest povinen svolati je k jarnímu zasedání v březnu, ku podzimnímu v říjnu.

Ústava ponechala též presidentu republiky, aby určil, jak dlouho zasedání má trvati. Ovšem, jak ukazují příklady z jiných států, i dosavadní zkušenosti z naší republiky, zasedá parlament vlastně stále, s výjimkou občasných delších neb kratších prázdnin, kdy nastane pouhá přestávka ve schůzích a presidiu se ponechá, by určilo schůzi příští. Jelikož však ústava předpisuje obligatorně dvě zasedání v roce, tu je možno a zpravidla se asi též stane, že zejména podzimní zasedání protáhne se až do jara a bude prohlášeno za ukončené a ihned zahájeno zasedání jarní, a podobně i na podzim, budou-li se konati schůze po prázdninách ještě před říjno-

vým zasedáním. Řádná zasedání vyplní tak téměř celý rok, pro zasedání mimořádná nezbude pak již místa a nebude jich ani třeba, protože v normálních případech ukončí se zasedání bezprostředně před započítím zasedání nového, takže i když se schůze po delší dobu nekonají, může býti sněmovna kdykoli svolána. Tím uskutečňuje se do jisté míry požadavek permanence sborů zákonodárných, požadovaný již za revoluce anglické a provedený v ústavách francouzské revoluce. Naše republika pak přiblížila se uskutečnění tohoto principu tím více, že upustila téměř úplně od principu diskontinuity zasedání, čímž rozdělení období volebního na jednotlivá zasedání pozbylo valně na svém významu a jelikož i v době, kdy sněmovny nezasedají, vykonávají prostřednictvím výboru podle § 54. kontrolu správy a do jisté míry i zákonodárství.

Abyste pak v některých případech nemohla výkonná moc vyměřiti činnost sněmoven dobou přece jen příliš krátkou, činí opatření § 28. Neboť jednak může většina členů některé sněmovny kdykoli žádati, aby president, sněmovny svolal a přání tomu musí president vyhověti do 14 dnů, jinak by se obě sněmovny sešly do dalších 14 dnů k vyzvání svých předsedů. Jednak může menšina dvoupětinová žádati svolání sněmoven, když tyto po 4 měsíce nezasedaly. Takže ukončí-li president příliš brzo řádné zasedání, to jest dá-li zasedati sněmovnám při jarním zasedání méně než 3 měsíce, při podzimním méně než 1 měsíc, vydává se nebezpečí, že dvoupětinová menšina vynutí si zasedání v době, kdy jemu neb vládě nebylo by to právě vítáno. Tím kompaktní dvoupětinová menšina garantuje minimálně čtyřměsíční zasedání sněmoven v roce.

Těž při odročování sněmoven jest president obmezen tím, že může tak učiniti jen jednou do roka a nejdéle na měsíc.

Rozsáhlé právo uděluje presidentu § 31. ústavní listiny: právo rozpouštěti obě sněmovny. Přípustnost tohoto práva v republikách je dosti sporná a odůvodňována bývá zvláště tím, že v republikách parlamentárních jest jakýmsi korektivem proti všemohoucnosti parlamentu, majícího zde snahu, strhnouti na sebe veškerou moc ve státu, takže zjednáva tu do jisté míry opět rovnováhu, jednak poskytuje možnost, aby v případě konfliktu mezi mocí zákonodárnou a výkonnou tato mohla se odvolati k lidu a ten pak rozhodl. — V takovém rozsahu však jako presidentu republiky československé, nepřisluší však právo to snad presidentu žádné jiné republiky. Neboť ve většině republik nepřisluší mu právo to vůbec, jinde, jako ve Francii, jen vůči sněmovně dolní. — Omezen jest podle § 31. president jedině tím, že nemůže rozpustiti žádné sněmovny v posledních šesti měsících svého úřadu, aby si totiž nemohl připraviti většinu pro novou svou volbu, a dále tím, že vyjde-li z nových voleb sněmovna v podstatně téměř složení jako rozpuštěná, nemůže ji rozpustiti opět.

Pokud se týče podílu na moci zákonodárné, tu mají obě sněmovny právo iniciativy, vláda může pak své předlohy předkládati kterékoli sněmovně, pouze návrh zákona rozpočtového a branného — tím patrně jest míněn nejen materiální zákon, jenž upravuje

podmínky a způsob konání branné povinnosti, nýbrž i formální zákon, jímž uděluje se vládě právo odváděti nováčky — musí býti podány nejprve ve sněmovně poslanecké. Rozhodovaly tu, jak správně podotkly motivy (str. 9), důvody historické, jinak není zvlášť u nás při stejném téměř složení obou sněmoven, pro toto prvenství sněmovny poslanecké žádného zvlášť nutkavého důvodu. Zásadně požaduje se ke každému zákonu souhlas obou sněmoven. Při ústavních zákonech platí to bezvýjimečně: s nimi musí vysloviti souhlas vždy obě sněmovny. Při jiných zákonech může se státi zákonem i usnesení pouze jediné sněmovny, bez souhlasu ba i proti vůli sněmovny druhé, za podmínek níže vytčených. Dostí často bývá pronášen názor, že převahu sněmovny poslanecké nad senátem dlužno spatřovati v tom, že usnesení její může se státi zákonem i bez souhlasu senátu, nikoli však naopak usnesení senátu bez souhlasu poslanecké sněmovny. Názor ten, jak z příslušných předpisů je patrné, jest mylný.

Případy, kdy návrh zákona stane se zákonem na základě usnesení pouze jediné sněmovny, možno rozdělit na dvě skupiny: 1. případy předpokládaného souhlasu sněmovny druhé; 2. případy přehlasování zamítavého usnesení.

Ad 1. Ústavní listina dává sněmovnám lhůty, ve kterých se musí usnésti o návrzích zákonů přijatých sněmovnou druhou, a sice poslanecké sněmovně tříměsíční, senátu jednoměsíční. Za dohody obou sněmoven mohou tyto lhůty býti prodlouženy neb zkráceny, s výjimkou lhůty dané senátu pro vyřízení zákona rozpočtového a branného, jež nemůže býti prodloužena. Jestliže v těchto lhůtách neučiní sněmovna druhá o návrhu žádného usnesení, předpokládá se, že vyslovila takto mlčky svůj souhlas s návrhem a tento stane se zákonem. Ustanovení toto umožňuje zejména, že návrhy některých zcela nesporných zákonů, k nimž často ani jedna sněmovna nemá mnoho co říci, sněmovna druhá nebude se musiti vůbec zabývatí a bude tak moci věnovati více času projednání zákonů významnějších.

Ad 2. V § 44. činí se opatření, aby sněmovny při svých konfliktech nemohly činnost svou navzájem brzdití, a aby bylo umožněno prosaditi názory převážné většiny sněmovny jedné, přes nesouhlas druhé sněmovny. Jsou to ovšem opatření krajní „pro všechny případy“. Neboť při nynějším volebním řádu a plynoucím z toho podstatně stejném složení obou sněmoven, není pravděpodobno, že by mohly vypuknouti mezi nimi příliš ostré konflikty a stane-li se tak přece, pak použije se v prvé řadě prostředků mimoprávních, politických a budou se činiti pokusy o smírnou dohodu. Bude hledán kompromis, snad dojde časem v takových případech k společným poradám presidií neb zástupců klubů obou sněmoven a teprve nepovede-li takové řešení k cíli, použije se asi prostředků poskytnutých §em 44. Rozhodně však použití tohoto práva nemůže se státi pravidelným způsobem řešení konfliktů mezi sněmovnami. Velmi často zajisté se stane, že návrh jednou sněmovnou přijatý a druhou zamítnutý padne vůbec, nebo že prvá sněmovna vysloví souhlas s námitkami neb přistoupí na změny sněmovny druhé,

zvláště objeví-li se teprve po přijetí návrhu nevhodnost některého předpisu, neb vloudí-li se do něho chyby, čímž uspoří se dodatečné opravování chyb, jež se za prvního Národního shromáždění dosti často dalo, a nebude též třeba, aby president republiky používal svého veta k napravování celkem méně významných poklesků zákonodárných sborů, kdežto by se ho mělo používatí jen v případech zvláště významných a zásadní důležitosti. Mělo-li by se však přehlasování zamítavého usnesení státi pravidlem, pak by instituce dvou sněmoven byla zcela zbytečná a odpadly by všechny výhody systému dvojkomorového.

Podmínky přehlasování upraveny jsou v ústavní listině takto: Jestliže senát zamítl usnesení poslanecké sněmovny, tu může se toto státi přece zákonem a to když zamítnutí v senátu stalo se většinou prostou, setrvá-li poslanecká sněmovna na svém usnesení nadpoloviční většinou všech svých členů, stalo-li se zamítnutí většinou tříčtvrtinovou všech členů senátu, je ku přehlasování třeba většiny třípětinové. — Zamítla-li poslanecká sněmovna návrh senátu, a ten při něm setrvá nadpoloviční většinou všech členů, tu hlasuje se o něm v poslanecké sněmovně opětně a byl-li opět zamítnut nadpoloviční většinou všech členů poslanecké sněmovny, návrh senátu zákonem se nestane. Nebylo-li v poslanecké sněmovně této nadpoloviční většinou dosaženo, návrh senátu patrně zákonem se stane. Ve všech uvedených případech rovná se zamítavému usnesení, usnesení změnovací. Návrhy sněmovny jedné druhou definitivně zamítnuté mohou býti znovu podány teprve po uplynutí jednoho roku. Obdobná ustanovení platí pro případ, že president republiky vrátil s připomínkami zákon Národním shromážděním usnesený. Obě sněmovny o takovém zákonu znovu jednají a setrvají-li na zákonu nadpoloviční většinou členů každé sněmovny při hlasování podle jmen, zákon musí býti vyhlášen. Jestliže se takové většiny v některé sněmovně nedosáhlo, tu postačí, když sněmovna poslanecká při novém hlasování setrvá při něm třípětinovou většinou všech členů. Vyžaduje-li se pro některý zákon kvalifikované presence nebo většiny, tu jest jich třeba i ku setrvání na vráceném zákonu. Jestliže by tedy na př. byl vrácen zákon ústavní, tu bylo by patrně ve smyslu §u 42., 1. věta, třípětinové většiny v obou sněmovnách, a nebylo-li by jí v některé sněmovně, nestačilo by opětovné přijetí třípětinovou většinou pouze ve sněmovně poslanecké.

Aby právě vylíčená práva sněmoven nemohla býti rušena jich odročením, uzavřením neb rozpuštěním, stanoví § 43., odst. 3., že v takovém případě plyne jim celá lhůta znovu od nejbližší jich schůze; takže na př. i nově zvolená sněmovna může jednati o návrzích, jež ve staré sněmovně zcela projednány nebyly, neuplynula-li v této lhůta ku projednání jich stanovená. Sněmovna nová může tedy pokračovati v pracech nedokončených sněmovnou starou. — Podobně když byla některá sněmovna rozpuštěna neb její volební období uplynulo v době, kdy má znovu jednati o návrhu, který již jednou přijala a druhá sněmovna zamítla, nebo který sama za-

mitla a druhá sněmovna (senát) opětovně přijala, tu může se o něm usnésti sněmovna nově zvolená a usnesení její posuzuje se stejně jako druhé usnesení téže sněmovny. Táž zásada platí, když poslanecká sněmovna setrvala na zákonu presidentem vráceném, senát pak nikoli, zatím pak byla poslanecká sněmovna rozpuštěna neb uplynulo její období, tu nová sněmovna může setrvati na zákonou definitivně třípětinovou většinou. Těmito předpisy setřen byl valnou měrou rozdíl nejen mezi jednotlivými zasedáními, nýbrž i mezi volebními obdobími. Nedokončená práce staré sněmovny není tím zcela zmařena, nová může v ní pokračovati, aniž by musila začínati zcela od počátku. Rozpuštěním sněmovny zmaří se nedokončené práce sněmovny jen tehdy, vyjde-li z voleb sněmovna podstatně jiného složení, jež by k nim zaujala jiné stanovisko. Tím, že obě sněmovny, nebo v případech §§ 43. a 44. jedna sněmovna vysloví souhlas s návrhem zákona, jest zákonodárný proces ukončen. Zákon předkládá se presidentu republiky, který je buď podepíše, což však není sankcí, neboť president nemá účasti na činnosti zákonodárné, a podpis jeho má význam spíše jen publikační, nebo jej může vrátiti Národnímu shromáždění s připomínkami, v nichž odůvodňuje svůj nesouhlas. Není to ovšem veto, neboť president nemůže zákon zmařiti ani platnost jeho oddáliti, může pouze ztížiti opětné přijetí takového zákona, ježto jak výše uvedeno vyžaduje se k tomu většina kvalifikovaná. Práva toho může však užiti do měsíce ode dne, kdy zákon byl dodán vládě. Neužije-li ho, musí býti zákon vyhlášen do osmi všedních dnů po uplynutí této lhůty, setrvá-li Národní shromáždění na vráceném zákonu, do osmi dnů, kdy usnesení to bylo vládě oznámeno. I takto přijatý zákon musí býti presidentem republiky podepsán a vyhlášen spolu s jeho podpisem a podpisy předsedy vlády resp. jeho náměstka a příslušných ministrů (§ 51.), a soudy mohou zkoumati, zda tyto formální náležitosti zákonů byly splněny. Při podpisování zákonů je president republiky, je-li churav neb zaneprázdněn, zastupován předsedou vlády, předseda vlády pak náměstkem vládou zvoleným, po případě nejstarším členem vlády. O zastupování členů vlády při podpisování zákonů (i nařízení) neobsahovala ani ústavní listina, ani prozatímní ústava žádného předpisu. Přes to se členové vlády navzájem zastupovali, při čemž však nerozhodovala příbuznost jich resortů, nýbrž v prvé řadě příslušnost jich k téže politické straně. Jednání takové ovšem odporovalo ústavě a důkazem toho jest, že v poslední schůzi prvního N. S. přijat byl ústavní zákon, připouštějící vzájemné zastupování členů vlády při podpisování zákonů a rozšířil platnost tohoto předpisu i na případy, kdy se tak po 15. list. 1918 stalo, osvědčuje tím jen, že jednání takové, tehdejšímu právnímu řádu neodpovídalo, takže bylo třeba aspoň dodatečně je schváliti.

Poznámky k výsledku voleb.

Pozorujeme-li volební výsledky do poslanecké sněmovny a do senátu, musíme přiznati, že zde byl dvojjí element ve volebním