

Literatura.

Dr. Zdeněk Peška: **O dvoukomorové soustavě** a zároveň příspěvek ke studiu demokratisace moderních ústav. Vyšlo jako svazek 15. v Knihovně Právnické fakulty university Komenského v Bratislavě 1926, str. 223. (V komisi Fr. Rivnáče v Praze.)

Studium politické vědy bylo v zemích českých před převratem dosti pěstováno. Na fakultě právnické bylo mu sice věnováno v rámci výkladů o všeobecném právu státním a o ústavě rakouské jen několik málo hodin, ale literatura byla zejména v posledních letech již dosti značná. Počátkem jejím byly a hlavní kadr tvořily překlady významných děl spisovatelů politických všech období. Uvádím tu překlady Aristotela, Platona, Machiaveliho, Milla, Montesquieua, Roussejana, Laveley-e, Janeta, Jellínka, Gumpłowicze. Vedle těchto překladů původní česká literatura ovšem nebyla veliká (Goll, Rieger, Baxa, Maršan). To souviselo i s tím, že ústavní zřízení rakouského státu, do něhož jsme byli včleněni, mutilo nás spíše k obraně naší národnosti a tedy k studiu pozitivního práva, aby bylo lze všech jeho slabín ve prospěch náš využítí.

Věc rázem se změnila po převratu. Naše republika musila si dáti ústavu a vybudovati základy své organisace a tu při poradách o tom nutně hrály velikou úlohu základní zásady a theorie politické vědy, jak se podávaly hlavně z dějin ústavy anglické, francouzské i americké. Důvodová zpráva k ústavě, v níž se stále odvolává na poměry v Anglii a Francii, jest toho dokladem. Možno s uspokojením konstatovati, že předpřevratovou politickou literaturou sprostředkovaná znalost politických spisů způsobila v lidu i v revolučním Národním shromáždění jistou klidnější atmosféru, takže bylo lze mezi různými stranami docílit o základních problémech dohody, resp. kompromisu celkem pro stabilisaci státu příznivého.

Vydáním ústavy a praxí parlamentní zájem o politické studium ještě stoupl. Jedním ze základních principů naší ústavy jest princip dvoukomorový, to jest rozdělení parlamentu na dva sbory samostatné, od sebe odlišné a na sobě nezávislé. O otázce té jedná práce Dra Zdenka Pešky **O dvoukomorové soustavě**, zároveň příspěvek ke studiu demokratisace národních ústav, vydaná jako sv. 15. v Knihovně Právnické fakulty university Komenského.

Důvody systému dvoukomorového jsou dle autora několikerého rázu. Parlament jest produktem snahy, aby se ve vládě v širším slova smyslu, to jest v státní činnosti vůbec účastnily širší a širší vrstvy národa. V boji o toto účastenství zavádí se system dvoukomorový, to jest rozdělení parlamentu na dvě komory, a to:

a) prvotně z toho důvodu, aby si vrstvy společenské, které v určité době v parlamentě rozhodovaly, svoji převahu zachovaly i tehdy, když se musí parlament otevřítí širším vrstvám (rovnováha moci ve státě),

b) později i proto, aby tu byl orgán odborný a na veřejném mínění nezávislý (v onom principu jde o korektiv proti všeobecnému hlasovacímu právu, v tomto o korektiv proti neukázněnosti poslanecké sněmovny samé),

c) v nejnovější době i proto, aby řešení nové hospodářské organisace společnosti mohlo býti vhodněji provedeno (hospodářské rady a contr. sněmovny politické).

Kdežto třetí důvod dvoukomorového systému jest dosud celkem v plenkách, takže nemá dosud praktických výsledků, čímž jest oddůvodněno, že autor práci o tom si vyhradil samostatnému studium, objevují se prvé dva důvody dvoukomorového systému v přírůžných variacích zejména jasně v klasických zemích parlamentarismu, Anglii a Francii a vývoji dvoukomorového systému v těchto zemích jest věnována hlavní část práce Peškovy.

Jako **úvod** k vlastnímu výkladu o vývoji dvoukomorového systému v Anglii a Francii a v naší Republice, podává autor přehled dvoukomo-

rového systému v ostatních zemích a to dle nynějšího stavu. System dvoukomorový jest v rozhodné převaze (v Evropě mají system jednokomorový jen státy baltické [Litva, Lotyšsko, Estonsko a Finsko] a balkánské [Recko, Jugoslavia, Bulharsko]). Za dvoukomorový system pokládá autor, »každý system, kde lze naléztí dvě sněmovny, to jest dva sbory složené z členů, kteří nemohou býti od orgánu, který je vyslal libovolně odvoláni« str. 4. Parlamenty s dvoukomorovým systemem pak autor rozděluje podle složení sněmovny méně demokratické« (jiná dělítka pokládá za nevhodná) na čtyři skupiny.

Horní (druhá) sněmovna jest buď a) volena, nebo b) hlavou státu jmenovaná nebo c) dědičná (Japonsko); k tomu pak přistupuje jako d) typ sněmovna druhá v státech spolkových (federativních). Ovšem v plné čistotě se jednotlivé systemy vyskytují velmi zřídka, naopak v jednotlivých ústavách vyskytují se přerůzné kombinace, takže jest obraz velmi pestrý.

Autor snaží se zachytiti ústavy z celého světa. Byl to kus velké práce, opatřiti si a míti v evidenci ústavy cizí, zejména, když po válce byly často měněny. Na některé nové změny upozornil Dr. Joachim v článku v Naší Době 1926, sešit 8., str. 453., poznámka.

Kapitola prvá jest věnována Anglii.

Autor rozeznává v jejím vývoji konstitučním, vzhledem k principu komor, tyto periody:

1. dobu feudální, v níž prvotní zásada, že »to, co se všech dotýká, má býti schvalováno všemi«, vyvrcholila v princip, že usnesení parlamentu sankcionované králem jest závazné pro obě strany (Fortescue) a že parlament, zahrnující v sobě i krále i representanty lidu, jest orgán suverenní (T. Smith). Od té doby se již objevuje system dvou komor přesně od sebe oddělených. Autor pak probírá složení obou komor, jak se historicky vyvíjelo a jich působnost zákonodárnou (od r. 1343) a finanční, jež byla vykonávána oběma sněmovnami, a soudní, jež byla vyhrazena jen sněmovně vyšší.

2. druhá perioda, od počátku občanské války až do konce protektorátu, t. j. 1642—1660, vyznačuje se tím, že sněmovna lordů byla zprvu potlačena (1649), ale r. 1657 znovu zavedena. Tyto rychlé změny jsou výsledky bojů a polemik mezi absolutismem renesančním a demokratickými reformacími. Obavě, že by jednokomorový parlament mohl zneužiti své moci, bylo čeleno tím, že jisté věci z kompetence parlamentu vyloučeny (zárodek nezadatelných práv a zákonů ústavních a contr. jiných). Nové zavedení dvoukomorového systemu odůvodňováno bylo tím, že třeba zjednatí rovnováhu mezi protektorem s jedné strany a sněmovnou dolní se strany druhé.

3. Následující restaurace Stuartovská jest spíše epizodou.

4. Revoluce z r. 1689 nastává nový směr politický, usilující o to, zabezpečiti sociální stabilitu a střídou náboženskou svobodu (mimo katolíky). Plody tohoto směru projevují se jednak prakticky v tom, že moc královská byla postavena na basi smluvní s národem, jednak v politických názorech Lockeových, které byly juristicky formulovány v díle Blackstonově 1765, »jež jest synthesou výsledků politicko-filosofické spekulace s výkladem pozitivního práva« a v němž dvoukomorový system byl obhajován jako část systemu rovnováhy moci.

Souběžně s tímto vývojem proniká system parlamentní tím, že král vybírá si ministry z většiny poslanecké sněmovny a že ministři tí jsou sněmovně poslanecké zodpovědní. Převaha sněmovny poslanecké tu vystupuje, ale zároveň nastupuje její vnitřní úpadek (korupce a vliv aristokracie ve sněmovně).

5. Nová doba přináší snahy po reformě sněmovny poslanecké a později i sněmovny lordů.

Podnětem k reformě poslanecké sněmovny byla ztráta kolonií amerických, vady volebního řádu a franc. revoluce; šlo o demokratisaci sněmovny. Boj filosoficky připravený Benthamem potkával se s odporem lordů, ale měl úspěch (reformy z r. 1832, 1867, 1884, 1918).

Pokud jde o sněmovnu lordů, dvoukomorový systém byl uhájen, ale práva její omezena (suspensivní veto při zákonech); nyní se zdá, že odpor proti sněmovně lordů poněkud povoluje zejména proto, že ve válce se lordové velmi hrdině a obětavě chovali.

V kapitole druhé pojednává se o dvoukomorovém systému ve Francii.

Naproti Anglii jest tu vývoj opačný. Parlament byl úplně zatlačen absolutním králem. Absolutismus však byl neudržitelný. Nutnost reforem a příklad Anglie vzbudily velmi rozsáhlou literaturu politickou s tendencí silně reformní a demokratickou, při čemž na rozdíl od Anglie byly studie francouzské mnohem konkrétnější, to jest usilovaly abstraktní principy důsledně a konkrétně domyslíti. Tyto theorie měly neobyčejný vliv na praxi, byly totiž uskutečňovány ve francouzských ústavách od revoluce počínajíc. Autor při výkladu svém vyličuje:

1. Theoretické učení před Velkou revolucí; zejména nauka Montesquienova, která znala dvě komory (jako prostředek ochrany aristokracie), a nauku Rousseauovu o suverenitě lidu, která dvou komor neznala,

2. mostem mezi těmito teoriemi politickými a praxí Velké revoluce jest Condorcet a Sieyès. Oba uznávají, že i v republice zcela demokratické jest třeba zabezpečiti svobody občanské. Tuto garancii však nevidějí v dvoukomorovém systému, jako ještě ústava z roku 1789, nýbrž v prohlášení práv občanských a v jakémsi hierarchickém roztržení moci (ústava 24. VI. 1793.).

3. v ústavě direktoriální, konsulární a císařské jsou dvě komory, ne však souřadné, nýbrž každá s kompetencí různou a omezenou,

4. za restaurace po pádu Napoleonově zvítězil princip legitimistický. Král byl osobou k vládě z moci božské povolánou, a dělil se o tu vládu s jedinou třídou totiž aristokracií a bohatou buržoasií. A tato třída byla zastoupena ve dvou komorách sobě sice na roveň postavených, ale na králi velmi závislých. Červencová revoluce zakládá se na principu smlouvy mezi králem a národem, při čemž dvoukomorový systém byl jen málo změněn.

Revoluce z r. 1848 opět přinesla systém suverenity lidu a jednu komoru, ale 2. císařství vrátilo se k zásadám velkého císařství Napoleona I.

5. po pádu císařství za 3. republiky druhá komora byla myšlena zprvu jako uzda proti radikalistům pokrokově sociálním, ale ráz ten byl seřten silně reformou z r. 1884 a senát zůstal spíše jako orgán retardující a zpomalující.

V kapitole třetí autor srovnává Československo s Anglií a Francií. Napřed shrnuje úhrnný obraz dvoukomorového systému ve Francii a v Anglii, jednak po stránce vývojové, jednak po stránce statické (typové), při čemž bylo by bývalo snad vhodné, aby byly i důvody filosofické vzpomenuty, jež byly pro systém a proti systému dvou komor uváděny, jak se jeví na př. ve zprávě důvodové k osnově zákona o senátu a v člancích odborných, z té doby pocházejících (na př. Kalousek, Správní Obzor 1919. č. 4., Mach ve Věstníku ministerstva vnitra, roč. I., čís. 11., r. 1919). Tyto názory filosoficko-politické hrály při tvoření naší ústavy nesporně větší než-li konkrétní znalost cizích ústav. Na to autor zjišťuje, jaké směry rozhodovaly při naší ústavě. Podkladem mu byly kromě osnov a jednání ve sněmovně i zápisy o schůzích ústavního výboru dosud tiskem nevydané. (Pozn. Snad by mohl autor jednou příkročiti k vydání protokolů ústavního výboru. Debatky v ústavního výboru byly na niveau vysokém a odborném a názory tam projevené by mnoho přispěly, jak k pochopení naší ústavy, tak i k ocenění státnické práce těch, kdož ústavu tvořili. Vzorem by tu mohlo býti Tripelovo vydání pramenů k ústavě Wýmarské).

Snaha učiniti ze senátu protiváhu proti poslanecké sněmovně všeobecným hlasovacím právem zvolené a k zákonodárství ochranně sociálnímu nakloněné, nezvítězila. Senát jest kopii poslanecké sněmovny s některými menšími rozdíly (volební právo, volební okresy, období).

Co do kompetence jsou si obě komory na roveň postaveny; rozdíl je v tom,

1. že jenom sněmovna poslanecká může vyslovit nedůvěru a
2. že jenom senát jest trestním soudem proti prezidentu republiky a členům vlády.

Těžištěm knihy jest vylíčení systému dvoukomorového v Anglii a Francii. Autor tu postupuje methodou dynamickou, to jest podává historický vývoj systému dvoukomorového, hledaje souvislost jeho s celkovým vývojem obou států k demokratickému státnímu zřízení. Tohoto cíle chce dosáhnouti »jednak zřetelem k celkové politické a ústavní situaci dotyčného státu v okamžiku zrodu některé pro dvoukomorový system významné instituce, jednak stopováním vzniku jednotlivých formulí příslušných zákonů z formulí a systému politických filosofů«.

Jest nesporno, že Francie a Anglie jsou, jak již Baxa ukázal, klasické země pro studium vývoje dvoukomorového systému a že v nich se názory o vhodnosti dvou komor a organizace jich nejlépe projevují. Líčení autorovo jest živé a obraz podávaný o vývoji i o názorech politických jest názorný. Kniha nám podává pěknou ukázkou metody francouzské a anglické, v nichž úvahy filosoficko-politické při výkladu základních otázek práva ústavního (a i správního) vždy hrály roli význačnější, nežli v theorii německé více pozitivní (Sr. na př. pro právo správní zejména policejní práva a svobody občanské) a rovněž zajímavě postřehuje rozdíl method anglické a francouzské. Anglie a Francie jsou státy jednotné. Autor vykládá význam a vývoj dvoukomorového systému jen u těchto dvou států patrně proto, že i naše republika jest jednotným státem a že tedy pro našeho ústavního zákonodárce názory francouzské a anglické převážně padaly v úvahu. Není však pochyby, že boje o dvoukomorový system v ústavě severo-americké jsou k vysvětlení myšlenky dvoukomorového systému důležitým pramenem, poněvadž system americký se od systému evropského liší novou myšlenkou ochrany jednotlivých spolkových států proti státu ústřednímu a poněvadž se důvod ten opakuje i ve všech státech spolkových, jež po válce vznikly. (Německo a Rakousko: dokladem toho jsou četné práce o unitarismu a federalismu v německé ústavě. Sr. Triepel: Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche 1907. Lukas: Organisatorische Gedanken der neuen Reichsverfassung 1920, Der deutsche Föderalismus (Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer. Heft 1, 1924, dále Naviasky: Grundgedanken der Reichsverfassung 1920, Wittmayer: Die Weimarer Reichsverfassung 1922. Pro ústavu rakouskou Sr. Kelsen Österr. Staatsrecht. Jedním z mocenských prostředků federalismu jest právě dvoukomorový system.

Spis Peškův jest více prací historicko-právní (s odůvodněním metody na str. 3., poslední odstavec, možno plně souhlasiti). S druhé strany je nezbytným předpokladem pro pochopení dvoukomorové instituce v naší ústavě a jeví se tedy jako podrobné studium hlavních myšlenek, na nichž se dvoukomorový system v naší ústavě zakládá a potud jest spis ten i rázu přímo pozitivně právního. O systému dvoukomorovém bylo velmi mnoho psáno v literatuře západních států. Autor literatury té použil bohatě, máje k ní přístup v bohatých knihovnách francouzských. Třebas nutno schváliti, že autor cituje namnoze v originálu anglickém nebo francouzském, přece bylo slušno, aby byl autor v seznamu literatury uvedl, která díla jsou do češtiny přeložena. Sem patří na př. Janet, Dějiny vědy politické u Laichtra vydané, Montesquieu a Rousseau ve Světové knihovně, dále četné články z Bryce ve Věstníku ministerstva vnitra Drem Machem přeložené. Rovněž bylo lze uvést i spis Gollův, dále Handbuch der Politik 3. vydání, 1. svazek.

Shrnuji: Kniha jest cenným obohacením naší vědecké literatury z práva ústavního.

L.