*Bohumil Baxa:*

# STÁTOPRÁVNÍ A ÚSTAVNÍ ZMĚNY V REPUBLICE ČESKO-SLOVENSKÉ.

## I.

Vnitrostátní skladba československého státu prodělala od vzniku státu až do dnešní doby značné změny.

Revoluční Národní shromáždění provedlo úplnou centralisaci státu. První prozatímní ústava ze dne 13. listopadu 1918, č. 37 Sb. zák. a nař. ustavila pro celou oblast státu jednotnou moc zákonodárnou, kterou vykonává Národní shromáždění a jednotnou moc výkonnou a nařizovací, která přísluší vládě volené Národním shromážděním (podle novelisované prozatímní ústavy č. 271/19 vládu tuto jmenuje a propouští president republiky). Ještě před vydáním této ústavy zřízeny byly pro celou oblast státu nejvyšší správní soud (zák. č. 3/18) a nejvyšší soud (zák. č. 5/18); jinak však dosavadní organisace soudní zůstala nedotčena. Rovněž nedotčena zůstala veřejná správa místní. V t. zv. historických zemích zůstala zatím správa rakouská. Na Slovensku zůstala správa uherská; avšak ministr s plnou mocí pro Slovensko zřízený po rozumu zákona č. 64/18 byl pověřen pravomocí vydávati zde nařízení a konati vše na udržení pořádku, na konsolidování poměrů a na zabezpečení řádného státního života. Na Podkarpatské Rusi byla zatím správa vojenská s civilní správou; jinak však správa uherská zůstala i zde v podstatě zachována.

Ústavní listina č. 121/20 centralism již zavedený podržuje v plném rozsahu a obsahu. Republika československá jest stát jednotný; v čele státu stojí volený president. Moc zákonodárnou vykonává na celé oblasti státu Národní shromáždění; zákonodárná a správní činnost zemských sněmů jest prohlášena za zaniklou. Moc vládní a výkonná přísluší vládě republiky československé, kterou jmenuje a propouští president republiky a jež jest odpovědná Národnímu shromáždění; sněmovna poslanecká může vládě vysloviti nedůvěru nebo zamítnouti vládní návrh na projev důvěry, což má v zápětí demisi vlády. Jednotné jest i soudnictví; pro celý obvod státu jest jeden nejvyšší soud a rovněž jeden nejvyšší správní soud.

Zcentralisována byla i veřejná správa. Zákon č. 126/20 o zřízení župních a okresních úřadů zavádí na celé oblasti státu jednotnou veřejnou místní správu. Území státní (prozatím s vyloučením Podkarpatské Rusi) jest rozděleno na 21 žup; župy jsou dále rozděleny na okresy. Župy jsou spravovány župními úřady, od kterých odvolání jde k jednotlivým ministerstvům v Praze. Dosavadní země česká, moravská a slezská jako právnické osoby se všemi svými orgány pomíjejí.

V rámci jednotného státu československého má zvláštní postavení Podkarpatská Rus, která podle § 3 ústavní listiny tvoří samosprávné území vypravené nejširší autonomií slučitelnou s jednotností republiky československé. Podkarpatská Rus má zvláštní sněm, který jest příslušný usnášeti se o zákonech ve věcech jazykových, vyučovacích, náboženských, místní správy jakož i v jiných věcech, které by naň přenesly zákony Československé republiky. Zákony usnesené tímto sněmem, projeví-li president republiky s nimi souhlas svým podpisem, podepisuje také guvernér. Podkar-

patská Rus jest v Národním shromáždění zastoupena přiměřeným počtem poslanců (senátorů) podle příslušných volebních řádů československých. V čele Podkarpatské Rusi jest guvernér jmenovaný presidentem republiky k návrhu vlády a odpovědný také sněmu Podkarpatské Rusi.

Po rozumu těchto ustanovení Podkarpatská Rus není ani t. zv. státem dílčím, ani t. zv. státním zlomkem (fragmentem), nýbrž jest to jen území jednotné a nedílné republiky Československé decentralisované zákonodárstvím a správou asi podle vzoru bývalých korunních zemí státu předlitavského. Samostatný sněm podkarpatoruský ustaven vůbec nebyl a celková místní správa Podkarpatské Rusi byla přizpůsobena také veřejné správě místní v ostatním území republiky Československé s určitými odchylkami, které zachovávaly jaksi ráz uherské správy.

Od vydání ústavní listiny nebylo na státoprávní a ústavní skladbě republiky Československé změněno celkem nic. Změny byly provedeny jen ve veřejné správě místní, které však na státoprávní skladbu neměly nijaký vliv. Zákon č. 126/20 o zřízení župních a okresních úřadů byl sice na čas proveden na Slovensku a to počínajíc dnem 1. ledna 1923, takže od toho dne byla veřejná správa místní v oblasti republiky Česko-Slovenské celkem trojí; v t. zv. historických zemích správa rakouská, na Slovensku správa československá, na území Podkarpatské Rusi správa uherská modifikovaná již zákony československými. Avšak této rozmanitosti veřejné správy místní učiněn byl konec zákonem č. 125/27 o organisaci politické správy. Zákonem tímto bylo obnoveno t. zv. zřízení zemské na podkladě t. zv. vrchnostenské samosprávy s určitými přežitky samosprávy dosavadní. Celá oblast státní byla rozdělena na čtyři země: českou, moravskoslezskou, slovenskou a podkarpatoruskou. Každá země má svůj zemský úřad se zemským presidentem v čele; má dále své zemské zastupitelstvo, jehož působnost jest přesně stanovena (politické věci jsou z jeho působnosti vyloučeny) a svůj zemský výbor. Tímto zákonem byla zavedena uniformita veřejné správy místní; určité odchylky pro Podkarpatskou Rus však zůstaly.

## II.

Tento právní stav byl v nedávných pohnutých dobách fakticky změněn t. zv. Žilinskou dohodou uzavřenou mezi zástupci národa českého a národa slovenského, ku které přistoupila dohoda uzavřená také se zástupci národa podkarpatoruského. Faktický stav tento byl vtělen do dvou ústavních zákonů a stal se takto stavem právním. Ústavní zákony tyto jsou: č. 299/38 o autonomii země Slovenské a č. 328/38 o autonomii Podkarpatské Rusi.

Těmito dvěma ústavními zákony byla změněna státoprávní a ústavní skladba československého státu. Země Slovenská i Podkarpatská Rus dostávají rozsáhlou autonomii i vlastní moc vládní a výkonnou. Důsledkem toho vystupuje zde třetí autonomní území, země Českomoravská (ovšem v předpokladu, že Morava nebude žádati totéž státoprávní postavení jako Slovensko a Podkarpatská Rus; stalo-li by se tak, byla by tu čtyři autonomní území: Čechy, Morava, Slovensko a Podkarpatská Rus).

Dnešní státoprávní skladba podávající se z obou výše uvedených ústavních zákonů jest:

Stát československý jest složen ze tří autonomních území; jsou to: země Českomoravská, země Slovenská a Podkarpatská Rus, jejíž defini-

tivní název ustanoví sněm Podkarpatské Rusi zákonem. Jest to republika presidentská: hlavou státu jest volený president. Stát česko-slovenský má vlastní ústřední vládu jmenovanou presidentem republiky; součástku ústřední vlády tvoří také členové vlády slovenské a vlády podkarpatoruské. Vláda tato musí míti za sebou důvěru také většiny poslanců zvolených na území země Slovenské a třetina těchto poslanců může podati návrh na vyslovení nedůvěry (předpis tento neplatí, pokud jde o poslance zvolené na území Podkarpatské Rusi). Z ustanovení tohoto vyplývá, že stát československý zůstává republikou parlamentní.

Stát česko-slovenský má dále společné Národní shromáždění a společný Stálý výbor; v tomto Stálém výboru budou jako členové a náhradníci poměrně zastoupeni členové obou sněmoven Národního shromáždění zvolení jednak na území země Slovenské, jednak na území Podkarpatské Rusi. Pravomoc obou těchto orgánů se vztahuje na t. zv. věci společné, kteréž jsou jednak ústavně společné, jednak smluvně společné.

Věci ústavně společné jsou v těchto ústavních zákonech jmenovitě vypočteny v § 4, odst. 1. Jsou to:

1. ústavní listina, její součástky, jakož i otázky upravující činnost společných zákonodárných, vládních a výkonných orgánů;
2. vztahy Česko-Slovenské republiky k cizině, vypovídání války a uzavírání míru, obchodní a tarifní politika, vývoz a dovoz;
3. národní obrana;
4. státní občanství, vystěhovalectví, přistěhovalectví, cestovní pasy;
5. měna, míry a váhy, patenty, ochrana vzorků a ochranných známek, vyměřování a mapování;
6. cla;
7. doprava;
8. pošta, telekomunikace, poštovní spořitelna a šeková služba;
9. společný rozpočet, společný závěrečný účet, státní dluh a schvalování zápůjček pro společné potřeby státu a jejich použití;
10. daně, dávky a poplatky, pokud slouží ke krytí výdajů společných věcí, zásady nepřímých daní vůbec;
11. monopoly, společné státní podniky, ústavy a zařízení. Výjimku činí státní lesy a statky, báňské a hutní podniky, lázně, jejichž vlastnictví a správa přechází na tu zemi, na jejímž území jsou;
12. právní úprava otázek hospodářských a finančních, které jsou potřebné k zabezpečení stejných soutěžních podmínek podnikání.

Věci smluvně společné nejsou vypočteny. V § 4, odst. 2 obou těchto ústavních zákonů jest jen povšechně stanoveno, že na základě souhlasu sněmu země Slovenské a sněmu Podkarpatské Rusi může Národní shromáždění jednotně řešiti i jiné otázky společného zájmu. Formální náležitost jest souhlas sněmů obou těchto zemí, čímž rozuměti sluší prosté usnesení, nikoli snad (zvláštní) zákon. Na základě tohoto souhlasu stává se takováto věc společného zájmu obsahově věcí společnou, spadá v pravomc Národního shromáždění a bude řešena (jednotným) zákonem Národního shromáždění.

Stát česko-slovenský má dále společné tyto orgány: ústavní soud, volební soud a prozatím i nejvyšší soud a nejvyšší správní soud, t. j. do doby, pokud na Slovensku nebudou zřízeny zvláštní nejvyšší soud a nejvyšší správní soud. Podkarpatská Rus má však i nadále společný jak nejvyšší soud, tak i nejvyšší správní soud, avšak její věci budou řešeny u obou těchto soudů v senátu určeném pro Podkarpatskou Rus.

Ve věcech, které těmito ústavními zákony nejsou jmenovitě vypočteny, přísluší zákonodárná moc na Slovensku sněmu slovenskému, na Pod-

karpatské Rusi sněmu podkarpatoruskému. Sněmy tyto se usnesou také na ústavách svých zemí; ústavy tyto musí býti vybudovány v rámci ústavy republiky, t. j. nesmějí se příčiti ústavě republiky. Zákony jak sněmu slovenského, tak i sněmu podkarpatoruského podepisuje president republiky, který má právo je také sněmům vrátiti s připomínkami; v tomto případě platí zde totéž co o zákonech Národního shromáždění. (Ustanovením tímto jest, pokud jde o Podkarpatskou Rus, změněn předpis § 3, č. 4 ústavní listiny, podle kterého president republiky byl spoluzákonodárcem.)

Vládní a výkonná moc přísluší na Slovensku zemské vládě slovenské, na Podkarpatské Rusi zemské vládě podkarpatoruské. Vlády tyto jmenuje na návrh předsednictva příslušného sněmu president republiky. Vlády tyto jsou odpovědné sněmům zemským.

Pravomoc zemských vlád se vztahuje předem a vůbec na věci, které v § 4, odst. 1 těchto ústavních zákonů vypočteny nejsou. Dále se vztahuje na věci vypočtené v § 4, odst. 1 pod č. 4, 6, 7, 8, 10 a 12, avšak s touto modifikací: ve věcech uvedených v § 4, odst. 1 pod č. 6 a 10 jednají zemské vlády podle předpisů společných ministerstev; hospodaření státních dopravních podniků (§ 4, odst. 1, č. 7, 8) se uspořádá podle zásady, že každá z obou zemí hospodaří samostatně a na svůj účet; věci celostátního a společného zájmu budou řešeny dohodou příslušných orgánů a lze k tomu účelu zříditi i společné orgány. Na základě vzájemné dohody příslušných ministerstev lze jednotně upraviti otázky společného zájmu.

Rozhodování v ústřední vládě republiky a podepisování jejích aktů zúčastní se členové vlády slovenské a vlády podkarpatoruské jen tehdy, jde-li o věci týkající se také Slovenska, resp. Podkarpatské Rusi. Týká-li se vládní nařízení vydané po rozumu § 84 ústavní listiny také Slovenska, resp. Podkarpatské Rusi, podepíše je aspoň jeden člen vlády zastupující Slovensko, resp. Podkarpatskou Rus.

Zaměstnanci ústřední správy na území země Slovenské se budou přijímati především z řad příslušníků slovenských, na území Podkarpatské Rusi z řad příslušníků Podkarpatské Rusi. Do společných ústředních úřadů, ústavů a podniků bude přijat počet příslušníků slovenských a podkarpatoruských přiměřený počtu obyvatelstva každé z těchto zemí. Na území Slovenska a Podkarpatské Rusi bude umístěn kontingent vojenských útvarů veškerých zbraní a služeb přiměřený počtu obyvatelstva každé z obou těchto zemí. Příslušníci Slovenské země se přidělí především k útvarům, které jsou umístěny na jejím území a podřízeny slovenskému zemskému velitelství; totéž platí obdobně pro příslušníky Podkarpatské Rusi.

Zemi Slovenské, jakož i Podkarpatské Rusi, jejím zařízením a orgánům se zabezpečuje poměrné zastoupení ve všech společných ústředních zařízeních, radách, komisích, výborech a pod. Rovněž se zemi Slovenské a Podkarpatské Rusi, jejím zařízením a orgánům zabezpečuje poměrné zastoupení v mezinárodních organisacích, uniích, radách, výborech, komisích a pod., v nichž Česko-Slovenská republika dosáhla nebo dosáhne zastoupení.

Slovensko i Podkarpatská Rus mají svou zvláštní zemskou příslušnost, která se nabývá domovským právem v některé obci slovenské, resp. podkarpatoruské. Touto zemskou příslušností se automaticky nabývá státní příslušnost československá.

Na Slovensku jest úředním a vyučovacím jazykem řeč slovenská. Na Podkarpatské Rusi úřední a vyučovací jazyk určí sněm Podkarpatské Rusi zákonem. Příslušníci českého národa, jakož i úřady, soudy, korporace,

veřejné orgány a jiná sdružení ze země Českomoravské mohou však ve styku s úřady, soudy a jinými orgány veřejnými Slovenska a Podkarpatské Rusi užívati českého jazyka. Nedotčena zůstávají jazyková práva, zaručená národním menšinám mírovými smlouvami. Na Podkarpatské Rusi se zachovává dětem české a slovenské národnosti právo na školy s vyučovacím jazykem českým, resp. slovenským.

Na úhradu vydajů společných věcí, počítajíc v to i službu státního dluhu, určen jest výnos cel, monopolů a společných státních podniků a výnos nepřímých daní, které Národní shromáždění určí zákonem. Ke zcizení majetku, který podle § 4, odst. 1, č. 11 přechází do vlastnictví zemí, jest třeba souhlasu Národního shromáždění. Slovensko i Podkarpatská Rus, její příslušníci, jejich ústavy a podniky budou účastni na věcných výdajích rozpočtu společných věcí i na společných fondech, dotacích a jiných výhodách ze společných státních a státem spravovaných prostředků v poměru daňového výnosu.

Pro Podkarpatskou Rus ještě zvláště stanoví ústavní zákon č. 328/38 toto: úřad guvernéra a viceguvernérů Podkarpatské Rusi, kancelář guvernéra a guberniální rada pro Podkarpatskou Rus se ruší. Působnost guvernéra Podkarpatské Rusi, pokud na něj byla přenesena s ministerstev, s vlády nebo s jiných úřadů (orgánů), jakož i působnost zemského úřadu pro Podkarpatskou Rus může vláda Podkarpatské Rusi nařízením přenésti na jiné úřady (orgány). Předpisy zákona o organisaci politické správy týkající se funkce zemského presidenta nabývají na Podkarpatské Rusi znovu plné účinnosti. Ustanovení tato nemají však povahu ústavního zákona.

Státoprávní a ústavní skladba republiky daná těmito dvěma ústavními zákony, jest jen prozatímní a bude třeba další ústavní práce, aby byla vybudována definitivní skladba republiky. Na definitivní ústavě záleží, jak bude lze konstruovati státoprávní a ústavní ráz československého státu. Pokud bychom chtěli tuto konstrukci provésti zatímně podle výše uvedených dvou ústavních zákonů, jest nutno uvážiti toto:

Česko-Slovenská republika má nyní jednotnou hlavu státu, jednotnou ústavní listinu, ústřední zastupitelský sbor, ústřední vládu a ústřední soudy a konečně jednotné státní občanství. V rámci státu československého jsou územní oblasti, které tyto ústavní zákony nazývají »zeměmi«. Tyto země zůstávají v podstatě zeměmi po rozumu zákona č. 125/27 o organisaci politické správy, avšak jejich pravomoc jest nyní podstatně rozšířena: mají vlastní zákonodárství, vlastní moc vládní a výkonnou a mají i právo dáti si samy ústavu. Avšak veškera tato rozšířená pravomoc plyne zemím nikoli z práva vlastního, nýbrž z ústavního zákona státu československého a s hlediska ryze právnického jest zcela dobře možno, aby nový ústavní zákon státu československého pravomoc tuto kdykoli jinak upravil. Rovněž příští ústava těchto zemí má konečnou svou hranici v ústavní listině, resp. v ústavním zákonu československého státu, takže ústava každé z těchto zemí jest podřazena (subordinována) ústavě státu československého, nikoli snad s ní souřadná (koordinována). Pramen práva, odkud vyvírá tato pravomoc, jest takto výhradně ústavní zákon československého státu. Zemské vlády jmenuje a propouští a zemské zákony podepisuje president republiky ve státoprávní funkci hlavy československého státu a nikoli jako hlavy dotčené země. (Po této stránce byly korunní země bývalého státu předlitavského samostatnější, neboť zemské zákony sankcionoval císař rakouský

ve státoprávní funkci hlavy dotčené korunní země.) Země mají ovšem svou zvláštní zemskou příslušnost. Ale tato zemská příslušnost není ani zvláštní státní občanství — státní občanství jest jen jedno, československé —, ani bezvýhradná podmínka k nastoupení veřejného úřadu na území příslušné země: zaměstnanci ústřední správy na území určité země mají býti bráni z příslušníků zemských jen »především«; to znamená, že, pokud počet těchto zemských příslušníků nestačí, po případě i z jiného důvodu, mohou tito zaměstnanci býti bráni i z těch, kdož nejsou příslušníky dotčené země.

Na základě těchto úvah můžeme stát československý, pokud bychom chtěli přihlížeti k dosavadním schematům, charakterisovati takto: Česko-Slovenská republika jest státní útvar složený, decentralisovaný zákonodárstvím a správou. Skládá se ze zemí, které však nejsou státy, nýbrž nejvýše jen t. zv. státní zlomky (fragmenty).

---

*Gejza Riedler:*

## SLOVENSKÉ MINISTERSTVÁ.

Názvy slovenských ústredných úradov boly ustálené usnesením ministerskej rady zo dňa 10. októbra 1938 takto: 1. Predsedníctvo Slovenskej vlády, 2. ministerstvo vnútra Slovenskej krajiny (v ďalšom S. k.), 3. ministerstvo školstva a národnej osvety S. k., 4. ministerstvo sociálnej starostlivosti a verejného zdravotníctva S. k., 5. ministerstvo pravosúdia S. k., 6. ministerstvo hospodárstva S. k., ktoré sa rozčleňuje na rezort poľnohospodársky, rezort verejných prác, rezort financií a rezort obchodu a 7. ministerstvo dopravy S. k.[1])

V takto stanovenej príslušnosti ministerstiev nastala zmena dňom 1. decembra v tom smere, že rezort verejných prác bol od ministerstva hospodárstva oddelený, tým, že riadením vecí, spadajúcich v S. k. do oboru ministerstiev železníc, pošt a telegrafov a verejných prác bol poverený jeden minister. (Viď ďalej.)

Ďalšia zmena je v tom, že podľa nariadenia Slovenskej krajinskej vlády, vyhláseného dňa 13. decembra t. r. vo Sb. z. a n., pod. č. 316 prešla pôsobnosť ministerstva sociálnej starostlivosti a ministerstva verejného zdravotníctva na ministerstvo vnútra S. k.

Slovenská krajinská vláda ako sbor a jednotliví ministri vykonávajú vládnu a výkonnú moc na základe čl. III., odst. 3, ústavného zákona zo dňa 22. novembra 1938 č. 299/1938, podľa ktorého vládnu a výkonnú moc na území Slovenskej krajiny od 7. októbra 1938 vykonáva vo veciach spadajúcich do právomoci Slovenskej krajiny dotiaľ kým nebude utvorená Slovenská krajinská vláda, Slovenská krajinská vláda, pozostávajúca z piatich členov, ktorá tvorí súčiastku ústrednej vlády.

---

[1]) Podľa obežníka krajinského prezidenta v Bratislave zo dňa 15. októbra 1938, č. 65.802-1938 prez., uverejneného z Úradných novinách zo dňa 24. októbra 1938, č. 47, pod. č. 12. — Príslušnosť ministerstva hospodárstva je zrejmá aj z oznamu »ministerstvo hospodárstva krajiny Slovenskej«, úraduje v Bratislave, Krížkova ul. č. 7, uverejneného v Úradných novinách dňa 19. októbra 1938, č. 45, v ktorom je stanovené mimo iného kedy úraduje minister hospodárstva v príslušných rezortoch v Prahe: ministerstve zemedelstva, obchodu, priemyslu a živností, verejných prác a financií.