

právo, *Common Law*, a jistý právní cit, vrozený každému člověku, *Equity*, působí tu v rovnováze.

I v ústavním právu britském existují dosud nezrušené prastaré zákonné právní normy. To jest *legal law* — termín nepřeložitelný do cizích řečí, jak už *Buchet* s lítostí konstatuje.<sup>31)</sup> Toto *legal law* jest stále měněno obyčejovými předpisy, které se neopírají o žádnou zákonem danou moc, tak zvanými *constitutional conventions*, jichž souhrn tvoří *constitutional law*. *Legal law* jest to, co platí *de iure* (in law), kdežto *constitutional law* platí *de facto* (in fact).<sup>32)</sup> Rozlišování mezi *de iure* a *de facto* jest v právu mezinárodním dávno známo, nutno si jenom uvědomiti, že i to, co platí *de facto*, jest právem — obyčejovým.

Jaký jest poměr těchto dvou práv? *Buchet*<sup>31)</sup> soudí, že za všech okolností má přednost *legal law*, ač — jak přiznává — ve skutečnosti se vše řídí podle *constitutional law*. Tento názor odpovídá sice přísnému formálnímu pojetí práva, avšak není správným. V britském právním vývoji obyčejové právo se tvořilo i proti zákonu a bylo vždy uznáváno za platné a působící. Proto také *constitutional conventions* mají derogující moc vůči *legal law*.

Příklady osvětlí poměr těchto dvou složek ústavního práva britského.<sup>33)</sup> Britský král má *legally* právo *desavouovat* generálního guvernéra, který podepsal *dominiální* zákon, nemilý britské vládě; *constitutionally* jest však toto jeho právo dávno zrušeno, »*caduc*«, jak praví *Buchet*. Právě tak královo právo *veta*, vykonávané v *dominiích* generálním guvernérem, zaniklo.

Lze tedy o britském ústavním právu říci, že »*ex facto oritur ius*«. (Pokračování.)

## K ústavnímu vývoji republiky polské.

Dr. Bořivoj V. Č e r n ý (Piešťany).

*Úvod.* Nová ústava v sousedním Polsku nepřišla neočekávána. Již po několik let jednalo se o změnu dosavadní ústavy a odhlasování návrhu v posledních dnech lednových bylo jen zakončením dlouhého boje o kodifikaci změněných politických poměrů. Nová úprava je již třetí řádnou ústavou od zřízení svobodného Polska. Trojí mēnění základního zákona státního během 15 let dokazuje nejen, že ústavní život polský je mnohem bohatší než náš, ale také, že politické proudění zasahuje mnohem hlouběji do života státu, když umí dosáhnouti *revise* zákona, jenž je základem celé organizace státu. Chei v následujícím pojednání podati proto alespoň stručný nástin ústav-

<sup>31)</sup> p. 4.

<sup>32)</sup> *Salmond*, *Jurisprudence*, p. 109.

<sup>33)</sup> Čerpány z knihy *Buchetovy* a *Salmondovy*.

ního vývoje Polska a zabývati se novou ústavní listinou, přihlížeje stále k politickým poměrům, z nichž vyplynula vždycky, když už ne ratio legis, tedy jistě occasio legis.

1. *Po ústavu březnovou.* K počátkům obnoveného Polska je nutno jíti dosti daleko zpět do let světové války. Ústřední mocnosti, když vojensky obsadily větší část t. zv. ruského záboru, aby získaly věrnost obyvatelstva, slibovaly tam Polákům znovuzřízení království polského. To skutečně hlásala »*Proklamace království polského*« z 5. listopadu 1916, zřizující Dočasnou Státní Radu, ale protože všechnu správu v území obstarávaly orgány vojenské okupace, ustanovení proklamace zůstala pouze na papíře.<sup>1)</sup> — Politický převrat byl v Polsku proveden s 10. na 11. listopadu 1918. Spolu s uzavřením příměří vrátil se z německé internace Josef Pilsudski, vůdce polských legií a hned se ujal vlády. 14. listopadu vydal svolání k lidu a 22. listopadu vyšlo t. zv. »*Ústavní prohlášení Josefa Pilsudského*,<sup>2)</sup> které lze pokládat za první ústavní normu svobodného Polska. Byla jím uzákoněna osobní diktatura Pilsudského, v jehož ruce soustředěny všechny moci, zákonodárná, vládní, výkonná a — bez výslovného určení — vojenská, tehdy v největší síle.

V týdnu po vydání »*Ústavního prohlášení*« byl vydán také zákon o volbách do ústavodárného shromáždění. Volby se konaly 26. ledna 1919, jednokomorový ústavodárný sněm se sešel ve Varšavě 9. února 1919. 20. února usnesla se sněmovna na resoluci, zvané v literatuře »*Malá ústava*«. Usnesení v první části oceňuje práci Pilsudského,<sup>3)</sup> v druhé mu odnímá moc, činí z něho pouhého representanta státu, za všechny akty

<sup>1)</sup> Cybichowski, *Polskie prawo państwowe*, I., str. 188.

<sup>2)</sup> Jako neobvyklý druh ústavního zákona uvádím v celku:

Čl. 1. Přejímám jako dočasný náčelník státu nejvyšší moc republiky polské a budu ji vykonávat až do svolání zákonodárného shromáždění.

Čl. 2. Vláda republiky polské sestává z ministerského předsedy a ministrů mnou jmenovaných a mně zodpovědných až do sejití se sejmu.

Čl. 3. Zákonné osnovy, usnesené radou ministrů, podléhají mému potvrzení a v případě, že zákon neustanovuje jinak, nabývají závaznosti dnem vyhlášení v »*Deníku zákonů*«; pozbývají závaznosti, nebyly-li předloženy v nejbližší schůzi sejmu k schválení.

Čl. 4. Vládní akty spolupodepisuje předseda vlády.

Čl. 5. Soudy vyhláší rozsudky jménem polské republiky.

Čl. 6. Všichni úředníci polského státu složí přísahu věrnosti polské republice.

Čl. 7. Jmenování vyšších úředníků, dosavadními předpisy vyhrazené hlavě státu, bude prováděno mnou k návrhu předsedy vlády a příslušného ministra.

Čl. 8. Rozpočet polské republiky pro první rozpočtové údobí bude usnesen vládou a předložen mně k schválení.

Překlad podle textu v knihách: *Jahrbuch für Polen 1929/30*, str. 65, Gordon, *Les nouvelles constitutions*, str. 29 a Cybichowski, *op. cit.*, str. 206.

<sup>3)</sup> »Sejm bere na vědomí prohlášení Josefa Pilsudského, že skládá úřad hlavy státu do rukou sejmu a vyslovuje mu poděkování za úsilí, které vynaložil ve službě vlasti při výkonu úřadu za podmínek neobyčejně těžkých.« — Gordon, *op. cit.*, str. 32, Peretiatkowiez, *Konstytucja*, str. V.

zodpovědného sejmu. »Malá ústava« je úplným protikladem »Ústavního prohlášení« — je to následek Pilsudskému nepřiznivého složení sněmu. Oba akty pak vyžadují silnou moc: první pro »náčelníka státu«, druhý pro sněm.

20. února 1919 též zvolil sněm komisi k vypracování ústavy. Předsedal jí prof. dr. Michal Bobrzyński, zpravodajem byl prof. dr. Zygmunt Cybichowski. Komise pracovala rychle a již 12. března předložila vládě Paderewského hotový návrh. Ta zprvu jednání o něm odsouvala, nechávajíc tak opozici volnost přednésti vlastní návrhy, konečně po 8 měsících přijala návrh komise a přikázala ho sejmu k jednání, kde po projednání ve výborech byl v červnu 1920 předložen plenu.

Zatím však vpád bolševiků až k Varšavě vynutil přerušení všeho veřejného života, tedy i jednání o ústavě a až 17. března došlo ke konečnému hlasování v sejmu. Osnova byla schválena velkou většinou a vyhlášena v Deníku Zákonů dne 1. června 1921; v platnost vešla týž dnem.

II. *Březnová ústava.* Ústava ze dne 17. března 1921 staví na francouzské zásadě parlamentní vlády a sama prohlašuje, že sleduje tradice ústavy Polska před jeho dělením z 3. května 1791. Stanoví, že Polsko je republikou, lid nejvyšším nositelem moci; zákonodárnou moc vykonává parlament, dělicí se ve dvě komory, sejm a senát. K volbě jsou oprávněni 21letí občané obou pohlaví, volitelní jsou 25letí; voliči do senátu musí být 30 let staří, volitelnost počíná ve 40 letech. Sněmovny se volí na 5 let. Poslanců jest 444, 372 voleni na okresní volební listiny, 72 na státní. Senátorů jest 111, 93 volených v okresích, 18 v celém státě.<sup>4)</sup> Senát má malou pravomoc: projednává návrhy zákonů došlé ze sněmovny, ale iniciativy zákonné nemá. Osnovu může změnit nebo zamítnout, ale k zamítnutí jeho usnesení v sejmu stačí 11/20 většina (čl. 35). — Výkonné moci stojí v čele prezident republiky, volený oběma komorami ve společné schůzi, na 7 let. Vláda jest jmenována prezidentem, odpovědná sejmu jako celek i každý ministr zvláště (čl. 58). Z občanských práv, ústavou zaručených, jest zajímavé, že ochrana svobody osobní a majetkové, analogicky našemu § 106 úst. I., činí závislou na vzájemnosti, ne na právu mezinárodním. — Změna ústavy může se státi trojím způsobem:

1. — dvoutřetinovou většinou obou sněmoven za přítomnosti poloviny členů,

2. — třípětinovou většinou z poloviny přítomných poslanců v sejmu,

3. — oběma sněmovnami ve společné schůzi nadpoloviční většinou přítomných každých 25 let.

Ústava březnová nenašla dobrého přijetí. Brzo se začalo jednati o její změnu. Návrhy vycházely se všech stran: socialisté podali návrh ve formulaci T. Holówka,<sup>5)</sup> žádajíc zesílení

<sup>4)</sup> Záděra, Evropská politická příručka, str. 164.

<sup>5)</sup> T. Holówka, O zmianie konstytucji, 1926.

moci presidentovy, jeho přímou volbu lidem; návrh, publikovaný Br. Bouffallem,<sup>6)</sup> napadá silné postavení sejmu a žádá senát jako hospodářskou komoru; jiné návrhy podaly strany křesťansko demokratická, Piast a další.

III. *Změna roku 1926.* Ovzduší změny připravily politické události. Ve dnech 12.—15. května provedl maršálek Pilsudski státní převrat. Ač se před několika lety stáhl do ústraní, nepřestál mít vliv na politický život a ve vhodné chvíli se zmocnil vlády. Opřen o vojsko, svrhl vládu Witošovu a stav se znova skoro diktátorem, změnil též ústavu podle návrhu prof. Markowského, jež parlament schválil dne 2. srpna 1926. Hlavní obsah reformy byl tento:

1. — president republiky může rozpustit sejm i senát na návrh vlády (dosud se sejm rozpouštěl sám usnesením  $\frac{2}{3}$  za přítomnosti  $\frac{1}{2}$  nebo jej rozpouštěl president se souhlasem  $\frac{3}{5}$  senátu),<sup>7)</sup> pouze však jednou z téhož důvodu (čl. 26),

2. — president republiky vydává:

- a) v době rozpuštění sněmoven a vyžaduje-li toho státní zákonem nařízení s mocí zákona,
- b) po zmocnění zákonem nařízení s mocí zákona po dobu trvání a v oboru stanoveném oním zákonem (čl. 44).

3. — vláda se zmocňuje, aby při neprojednání v čas rozpočtu ve sněmovnách předložila svůj návrh presidentu k vyhlášení jako zákon a uvedla ho v účinnost (čl. 25); rozpočtový rok se stanoví od 1. dubna do 31. března.

IV. *Změna roku 1934.* Změna ze srpna 1926 učinila z ústavy dílo nedůsledných ustanovení: původně čistě demokratická ústava přijala prvky silné moci vládní a nebyla pak ani demokratickou, ani diktátorskou. Proto bylo nutno ji měnit. Záleželo jen na rozdělení politické moci, kdy a jak se to stane. Moc maršálka Pilsudského a jeho tábora rostla a s tím se blížila také změna ústavy ve směru ještě radikálnějšího posílení moci presidentovy a oslabení vlivu parlamentu. Silné postavení legionářů ve vládním bloku působilo na jeho činnost. Tak se stalo, že na posledním sjezdu legionářů v srpnu m. r. ve Varšavě prohlásil vůdce vládního bloku Slawek plán změny ústavy jako požadavek legionářů a hned i dodal jeho hlavní body. Ve formě jak ho upravil podmaršálek sejmu Car, dostal se návrh do sněmovny, kde po projednání výborem byl odhlasován plenem.

Projednání ve sněmu se stalo nezvyklým způsobem. Oposice již za jednání ve výboru se vyslovila proti návrhu, část ho ani nepřijala za podklad jednání. Hlavně sociální demokracie zaujala nesmířlivé stanovisko. Vláda tohoto smýšlení využila. Závěry výboru byly dány na pořad plena, aby sněmovna rozhodla, zda se mají státi podkladem formálního návrhu na změnu ústavy. Oposice znovu zdůraznila odmítavé stanovisko a po přednesení prohlášení, že tento návrh odmítá, opustila

<sup>6)</sup> B. Boufall, O wzmocnieniu władzy prezydenta, 1926.

<sup>7)</sup> Gordon, op. cit., str. 147.

jednání. Vládní blok toho použil k odhlasování ústavy: usnesení výboru byla prohlášena za konečný návrh ústavy a v krátku bez jakékoliv obstrukce opozice dvoutřetinovou většinou přítomné nadpoloviční většiny poslanců odhlasována.

Nová ústava polská značí velké změny již po formální stránce. Zatím co dosavadní ústava se značně podobala naší, zachovávajíc v 7 oddílech a 126 člancích totéž dělení moci na zákonodárnou, vládní a výkonnou a soudní, nová ústava dělí látku zcela jinak. Obsahuje 14 kapitol, jichž pořadí se řídí důležitostí, kterou tvůrci ústavy projednávané látce přikládali. Po všeobecném úvodě se hned mluví o prezidentu, pak o vládě, sejmu, senátu, zákonodárství, úpravě rozpočtu, vojska, soudnictví, správy a kontroly veřejné činnosti. Zvláštní hlava je věnována úpravě »stavu nebezpečí« (výjimečný stav). Další konečně jednají o změně ústavy a vymezují látku, kterou nová ústava nemění.

Materielně je nová ústava zřetelným projevem dnes v Evropě vedoucí tendence koncentrace moci a symbolisace státní jednoty jako vedoucí myšlenky.

*Stát* stává se cílem života společnosti, je všemu nadřazen a nadán vrcholem moci. Prvních 10 paragrafů přináší toho formulaci: neuznává již montesquieuovskou zásadu, že moc pochází z lidu, ale stanoví, že *moc státu je si sama cílem*. »Stát je společným statkem všech jeho obyvatelů« a »jen v jeho rámci a s jeho podporou se rozvíjí život společnosti«. Stát zaručuje občanům volnost vývoje a svobodu smýšlení, ale ohraničuje ji hranicí obecného dobra. Pojem obecného dobra se formuluje jasněji ve spojitosti s pojmem dobra státu. »Žádná činnost nesmí být v rozporu s konečným cílem státu — v takovém případě může stát použití donucení proti každému, jehož činnost by nesouhlasila s cíli státu«. Tak ústava povyšuje silný stát za ústřední cíl snažení všech občanů. Názor francouzské revoluce a májové ústavy polské z r. 1791, že lid je zdrojem a nositelem moci, je zde již překonán.

*President republiky* dostává do ruky silnou moc, činí se z něho výrazný a vlastně jediný představitel soustředěné moci státní. »V jeho osobě soustřeďuje se jednotná a nedělitelná státní moc« — je tedy nadán právy téměř panovnickými. Jeho oprávnění jsou početná: nejsilnějším z nich je právo »podle vlastního uznání« jmenovati a odvolávati ministerského předsedu a na jeho návrh ministry, kteří jsou *presidentovi* (čl. 33), ne sněmovně, odpovědni z úřadu a mohou jím býti kdykoliv odvoláni, pak právo vydávat dekrety rovnocenné se zákony, odhlasovanými parlamentem. Má též *výhradná práva* (prerogativy), jež se velice podobají oprávněním monarchů. Jmenuje jednoho z kandidátů na svého nástupce, za války určuje svého zástupce a vybírá četné vrcholné funkcionáře státní správy a soudnictví. Druhý kandidát k presidentské volbě je stanoven (čl. 16) ve zvláštním shromáždění, fungujícím jen k tomu cíli, jež se skládá z pěti nejvyšších hodnotářů státu a 75 volitelů, z nichž 50 vy-

bere sejm a 25 senát. Jmenuje-li president kandidáta, *volí nového presidenta všechno občanstvo* hlasováním mezi kandidáty presidentovým a shromáždění volitelů. Nejmenuje-li president, *odpadne volba* a presidentem republiky se stane kandidát volitelů. Tak má národ prokázat, kdo naň má větší vliv: zda president nebo zástupci lidu v sejmu a senátu. — Za akty úřadu president neodpovídá (čl. 15). Vyžaduje-li ústava k platnosti aktu kontrasignace předsedy vlády a příslušného ministra, je tak proto, aby zodpovědnost vlády se zvětšila na prospěch nezodpovědnosti presidenta. Za akty, vykonané podle výhradních práv, tedy uvedené jmenování kandidáta, zástupce a funkcionářů, nezodpovídá president vůbec.

*Vláda* je výkonným orgánem presidentovým. Ten nejen rozhoduje o její existenci, ale určuje též její organizaci a činnost (čl. 20 in fine). Politicky odpovídá vláda presidentu republiky, ač sejm má právo její kontroly a k tomu se pojmí oprávnění žádat od presidenta odvolání vlády nebo ministra. Nevyhoví-li president během tří dnů, jedná o návrhu senát a schválí-li ho, president musí buď odvolat vládu nebo rozpustit obě sněmovny (čl. 24). Vedle toho má vláda t. zv. ústavní zodpovědnost, vlastně trestní zodpovědnost před Státním soudem za úmyslné porušení ústavy nebo zákona. Žalobcem je parlament, usnášející žalobu ve společné schůzi sněmoven, anebo president republiky.

*Sejm* má malou pravomoc. Je spíše sborem, kde se mají předčítati slavnostní prohlášení vlády a odhlasovávatí vládní osnovy, ale »funkce řízení státu sejmu nepřisluší« (čl. 26 in fine). Funkční období je pětileté, hranice volebního oprávnění byla posunuta na 24 let, pasivní právo volební na 30 let. Osobní oprávnění poslanců byla omezena: osobní nedotknutelnost se jim přiznává jen natolik, aby se mohli účastniti prací sejmu, nemohou pro sebe ani druhé nabývatí státního majetku ani míti účast na státních dodávkách. Za porušení tohoto pravidla má být poslanec zbaven mandátu Státním soudem. Podivno však: sejm může  $\frac{3}{5}$  většinou tyto zakázané úkony povolit určitému poslanci (čl. 33 in fine).

*Senát* je druhou komorou zcela zvláštního druhu. Jím mínil ústavodárce vytvořit sbor vybraných lidí, ne kopii sejmu. Již sám titul senátora je doživotní. Silně se zde uplatňuje požadavek legionářů, aby »honor ludzki« byl zvláště odměňován. Senát je myšlen jako sbor absolutně věrný: ze 120 členů 40 jmenuje president, druhé  $\frac{2}{3}$  jsou voleny. Volí jen občané, kteří přísluší do t. zv. »kádru občanstva«. Kdo bude jeho členem, naznačuje ustanovení ústavy, obsahující zásady pro prvou volbu do senátu. Tu mají voliti občané, vyznamenání řády »Virtuti militari« nebo »Křížem neodvislosti«. — Senát má kadenci 6letou, polovice senátorů se vyměňuje tříletně (čl. 35.). O osobních právech a povinnostech senátorů ústava nemluví.

Za *zákonodárné akty* považuje ústava vedle zákonů i dekrety presidenta republiky. Ty vydává president jednak na základě zvláštního časově omezeného zákonného zmocnění, jednak v době rozpuštění sejmu (čl. 41), jednak — a to bez

jakéhokoliv omezení — v záležitostech organizace vlády, velení branné moci a úpravy státní administrativy (čl. 42). Za války pak je prezident diktátorem: bez souhlasu kohokoliv vydává dekrety s mocí zákona o všech věcech vládních (čl. 61). Jen změna ústavy jest vždycky vyloučena. — Nařízení vlády jako zákonodárný akt ústava nezná. Proto též stanoví, že »soudy nemají práva zkoumati platnost zákonodárných aktů, jež byly řádně vyhlášeny« (čl. 49). — Vládě je vyhrazena iniciativa zákona rozpočtového, kontingentace branců a ratifikace mezinárodních smluv (čl. 38). Usnesení senátu, kterým se zamítá neb mění usnesení sejmu, může být přehlasováno pouze  $\frac{3}{5}$  většinou (dosud stačilo  $\frac{11}{20}$ ).

*Finanční hospodaření* státu je upraveno jak co do rozpočtu, tak co do kontroly. President může vyhlásiti rozpočet tak, jak mu ho podala vláda, když sejm ani senát ho v předepsané lhůtě neprojednaly. »Stát nemůže zůstat bez rozpočtu« (čl. 45), proto ústava zmocňuje vládu, aby hospodařila podle rozpočtu na uplynulý rok, nemá-li řádně projednaný nový rozpočet. — Kontrolu hospodaření provádí Nejvyšší kontrolní komora (čl. 59).

*Změna ústavy* se může státi na návrh presidenta, vlády nebo  $\frac{1}{4}$  počtu poslanců. Presidentův návrh potřebuje shodného odhlasování oběma sněmovnami obyčejnou nadpoloviční většinou; vládní návrh a návrh poslanců pak nadpoloviční většinou všech členů.

Ustanovení o *právech občanských*, jazykových a náboženských nová ústava neměnila. Čl. 63 vyjmenovává, které články březnové ústavy, o tom jednajících, se přejímají.

(*Závěr.*) Nová ústava poskytuje obraz dokonání politického převratu z roku 1926 a zabezpečení moci vládnoucích vrstev i pomocí ústavního aktu. Akt sám je velmi nehotovým a na mnoha místech nedokonalým. Jen nedostatek místa mi bránil, abych se šíře nezabýval všemi ustanoveními, jež vzbuzují pochybnosti. Je proto těžko říci, bude-li nová ústava mítí delší život než ústavy dosavadní. Těžkosti při jejím vzniku by tomu však přisvědčovaly.

#### L I T E R A T U R A.

- Bouffall Bronislaw*, O wzmocnieniu władzy prezydenta Rzeczypospolitej, 1926, Varšava, Perzyński, Niklewicz i S-ka.
- Cybuchowski dr. Zygmunt*, Polskie prawo państwowe, I. 1925, II. 1927, Varšava, Seminarjum prawa publicznego universitytu warszawskiego.
- Gordan Ezékiel*, Les nouvelles constitutions européennes et le rôle du chef de l'Etat. 1933, Paříž, Recueil Sirey.
- Holówko Tadeusz*, O zmianę konstytucji, 1926, Varšava, Księgarnia robotnicza.
- Jahrbuch für Polen 1929/30*. Varšava, Biblioteka Polska. (Hlavně oddíl Staatliche und komunale Verfassung s pojednáním prof. dr. Zygmunta Cybuchowského.)
- Peretiatkowicz dr. Antoni*, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. 1928, Poznaň, Instytut Wydawniczy.
- Záděra dr. Vladimír*, Evropská politická příručka. 1933, Orbis, Praha.