

podstat. Ale neobejde se bez pružných pojmů, protože by jinak nezvládl rozmanitost životních poměrů. Tentýž zákon operuje skutkovými podstatami různé přesnosti. Tak na př. § 36 venk. stav. ř. českého č. 5/1889 z. z. ustanovuje, že se má hleděti na to, co stanoví tento řád stavební, jakož i na zdravotní a jiné poměry veřejné, dále na to, čeho vyhledává krasochuť, i může stavební úřad odepřít také povolení ke stavbě, kterou by náměstí, třída neb ulice patrně se zohyzdila. Kromě toho má se přihlížeti k svérázu nebo k zamýšlenému utváření vzhledu místa, ulic a krajiny, k památkám a k pozoruhodným přírodním útvarům (§ 74 vl. n. č. 305/1940 Sb.). St. ř. jsou také příkladem normy, kde tytéž veřejné zájmy se různě posuzují v jednotlivých fázích stavebního řízení od plánu polohy přes řízení parcelační až k stavebnímu konsensu.

Poučným polem je zvláště právo policejní se svými pružnými pojmy — viz heslo Policie, při čemž zvláště upozorňuji na Boh. adm. 1160, kde lze při báňské policii názorně studovati rozdíl mezi zájmy soukromými a veřejnými.

Někdy k určitému objektu (činnosti) se vížou veřejné zájmy, jichž ochrana je dána do rukou různých úřadů, po př. s hlediska různých zákonů — stavba, která je zároveň živnostenskou provozovnou.

Našemu právu jsou známy případy atrakční moci úřední kompetence, kde úřad chránící vyšší veřejné zájmy absorbuje příslušnost úřadů chránících veřejné zájmy nižšího řádu. Vyskytují se tu četné sporné otázky.

Někdy právní řád zná prosté veřejné zájmy, abych se tak vyjádřil, a zájmy kvalifikované, mluvě o důležitém, naléhavém, nezbytném veřejném zájmu a p. Povinnosti úřadu je odůvodniti v zájmu strany, že je dán takový kvalifikovaný veřejný zájem. V této souvislosti znovu zdůrazňuji, že při zjišťování existence veřejného zájmu nejde o volné uvážení, nýbrž o řešení otázky právní. Někdy bude třeba hledati odpověď v bedlivém rozboru celého obsahu a úmyslu zákona.

K jakým důsledkům straně nepříznivým by mohlo docházeti při nerigorosním postupu úřadů, je také patrné na př. z § 77 správního řádu č. 8/1928 Sb., podle něhož může odkladný účinek odvolání býti vyloučen, je-li to odůvodněno naléhavým zájmem veřejným. Považme, že do takového výroku není odvolání přípustné a že

vyloučením odkladného účinku ztrácí odvolání po př. vůbec smysl. Opatrná strana v odvolání ve věci samé bude namítati nesprávnost vyloučení odkladného účinku, aby v řízení před Nssem jí nemohlo býti namítáno, že jde o nepřípustnou novotu.

Jiří Hoetzel.

## Zákon a zákonodárství.

1. Obecný pojem. 2. Z. v právu. 3. Z. ve smyslu materiálním a formálním. 4. Zákonodárství a Montesquieuova trojdílnost moci. 5. Z. a ústava. 6. Z. a nařízení. 7. Delegation moci zákonodárné. 8. Orgány zákonodárné. 9. Zákonodárství jednotné a dělené. 10. Zkoumání platnosti zákonů. 11. Zákonodárství podle ústavní listiny čsl. 12. Čsl. zákonodárství v období mezi Mnichovem a vydáním nové ústavy.

1. Obecný pojem. Zákon znamená původně ve všech řečech (*vóμος*, *lex*) totéž, co „norma“, t. j. výraz něčeho, co má býti. Tedy buď něčí příkaz, zpravidla obecný, nebo výraz nějakého obecného a objektivního (t. j. nikým nepřikazovaného) normativního řádu. Zákonem v tomto původním významu bylo tedy jak přikázání boží (na př. Desatero), tak mravní zásada nebo principy spravedlnosti (řecký *ἀγαθος νόμος*).

Až v přeneseném a druhotném významu jest tohoto pojmu používáno i tam, kde jde o zákonitost příčinnou, mechanickou, nechtěnou a nenormativní, t. j. tam, kde se mluví o obecných a nutných zákonech přírodních. Jen ta historická skutečnost, že přírodní zákonitost byla původně odvozována od příkazů tvůrce — Boha, vysvětluje synonymitu představ dnes tak diametrálně různých. Přesto, že pojem z. v přírodních vědách tak zdomácněl, je přece jeho původní, t. j. normativní význam jasně pocítován jako vlastní jeho pojmový obsah. Oběma těmito pojmy jest společná jedna vlastnost, totiž obecnost, nutnost a bezvýhradná platnost, byť v obou případech platnost zcela jiné povahy.

2. Zákon v právu. Omezíme-li se na normy právní, a to na právní normy v nejširším smyslu, je jasno, že ne každá právní norma jest zákonem. Tak především je v pojmu z. znak obecnosti (viz však níže o t. zv. zákonech formálních), i když jsme si vědomi relativnosti pojmů: obecná a konkrétní norma. Za druhé všude tam, kde právní řád vykazuje vyšší a nižší normy jest z. název norem hierarchicky vyšších,

po případě nejvyšších. Tam pak, kde vedle psaného práva zná právní řád také ještě právo zvykové, jest zákon charakteristickým výrazem pro normu práva psaného. Rozeznáváme-li mezi obecnými normami určenými všem povinnostním subjektům a normami určenými jen státním orgánům (správní nařízení, instrukce), jest zákon právní normou i po této stránce obecnou, zavazující stejně prostého občana jako státní orgány, a to i nejvyšší, ba i sám stát. Důsledkem toho je přirozeným požadavkem platnosti každého zákona jeho řádné vyhlášení (v nové době „publikace“).

3. Zákon ve smyslu materiálním a formálním. Ve smyslu obsahovém (materiálním) je zákonem každá obecná právní norma. Při tomto hledisku nepřihlížíme k tomu, který orgán a ve kterém stupni hierarchie právního řádu normu vydává. V každém případě už i v tomto pojmu z. je ten znak, že jde o normu státní, t. j. že oním subjektem, jehož „vůle“ se zákonem projevuje, jest stát, nikoliv jiná korporace (církve, územní a zájmové svazky). V tomto směru se z. staví proti „autonomním statutům“. Pojem z. ve smyslu materiálním hraje významnou roli všude tam, kde jde o vystižení obsahu a rozsahu moci zákonodárné a o její dělení. V tomto smyslu znamená totiž moc zákonodárná monopolní kompetenci vydávání obecných norem v nejširším smyslu.

Z. ve smyslu formálním jest norma vydávaná orgánem zákonodárným. Jestliže s hlediska materiálního jest z. logicky prius a zákonodárce posterius, s hlediska formálního je tomu naopak: z. jest ona právní norma, kterou vydává orgán zákonodárný. V prvním případě norma determinuje resp. definuje normotvůrce, v druhém normotvůrce normu. Z. v tomto formálním smyslu nemusí zase míti ani znak obecnosti; odtud běžný pojem „formálního zákona“: jsou to akty po případě zcela individuální, patřící svou povahou jinak do působnosti moci vládní a výkonné, které vydává (nebo schvaluje) orgán zákonodárný formou z.; sem patří usnášení rozpočtu („finanční z.“), udělování koncesí formou z., usnášení o změně státního území a pod.

Kdybychom však chtěli definovati z. ve formálním smyslu právě jen tím, že je to norma vydávaná zákonodárným orgánem, ať jde o jakoukoliv normu právního

řádu, stal by se pojem z. naprosto relativním, t. j. byl by dán pouze názvem vydávajícího orgánu a vydávané normy. Tomu však tak není. Dalším znakem z. v tomto smyslu jest totiž, že je prvotní normou právního řádu chápaného hierarchicky; přesněji řečeno relativně prvotní, t. j. nejvyšší normou ze všech těch, které odvozují svoji platnost z ústavy státu. Pokud ovšem vydává normy různých druhů týž orgán, má význam pouze rozlišení podle obecnosti a konkrétnosti norem jim vydávaných, ne však rozlišování různých stupňů obecných norem. Toto rozlišení je právně i politicky relevantní až tehdy, jestliže obecné normy vyššího stupně vydává orgán jiný než obecné normy stupně nižšího (nebo alespoň, jestliže týž orgán vydává normy různých stupňů různým normotvorným řízením). Z. ve smyslu formálním jest tedy norma prvotní (v uvedeném relativním smyslu), pokud k vydávání norem tohoto stupně jest příslušný zvláštní orgán, odlišný od orgánů vydávajících normy nižších stupňů. Typickým znakem z. v tomto smyslu jest obecnost, pouze atypické z-y mohou býti normami konkrétními (v. výše zmíněné z-y formální v běžném a užším smyslu).

4. Zákonodárství a Montesquieuova trojdílnost moci. Rozdíl mezi zákonodárstvím a jinakou normotvornou působností stává se politicky relevantní tehdy, když různá normotvorba přísluší orgánům nejen různým, ale i politicky rozdílné povahy. Rozdíl mezi zákonodárstvím a jinou normotvornou působností byl znám už ve státech dřívějších epoch, zejména jako rozdíl mezi vydáváním obecných a konkrétních norem: ve státech řeckých (viz Aristotelovu Politiku III, 15; IV, 14), v Římě (senát, konsulové, praetori atd.), ve stavovském státě středověkém (stavovské sněmy a panovník); avšak teprve vývoj novověkého státu dodal tomuto rozdílu onoho politicky i právně významného smyslu, který je praktický i ve státě dnešním.

Moderní stát evropského kontinentu — který má rozhodující vliv na útvar moderního státu vůbec — vznikl z reakce proti státnímu zřízení absolutní monarchie. Tento — absolutistický — stát nahradil průběhem XVI. až XVIII. století postupně typ feudálního státu stavovského, v němž se dělil o moc panovník se stavy (šlechta, církev, města). Absolutní monarchie sjed-

notila veškerou moc ve státě v rukou panovníka, jeho rádců a úředníků na něm zcela závislých. Odpor proti tomuto úplnému sjednocení všech státních normotvorných i donucovacích pravomocí vyvolal napřed ideovou a literární, později politickou revoluci (Velká revoluce francouzská r. 1789 a všechny revoluce, které po ní následovaly až do první světové války). Metoda, jak omeziti a rozdělit tuto soustředěnou a úhrnnou státní moc, nalézala se ve známé Montesquieuově nauce o dělení státní moci na moc zákonodárnou (legislativu), výkonnou (exekutivu) a soudní (justici). Dosavadnímu držiteli úhrnu státní moci, t. j. panovníkovi a jeho vládě měla býti ponechána pouze exekutiva (ovšem spolu s faktickými mocenskými prostředky státního donucení), kdežto zákonodárství mělo býti svěřeno volenému zastupitelstvu lidu a soudnictví nezávislým soudcům. Takto byl organizován přechodný typ státu na rozhraní období absolutní monarchie a období demokratické republiky, t. j. typ konstituční monarchie. Je to stát vysloveně přechodného typu po stránce ideologické, politické i ústavní. Nepřehlížíme-li k moci soudcovské, vycházely obě zbývající moci z různých ideologických základů (monarchická a demokratická ideologie), vytvářely orgány různého typu (orgán monokratický a kolegiální) a složené podle různých dosazovacích způsobů (na jedné straně princip rodový a jmenování, na druhé volba) atd. Mezi oběma sférami normotvorby bylo takto přirozeně určité napětí a vzájemné vyvažování, což ostatně bylo v ústavách tohoto období intendováno. Podle toho, zda ve státě převládá prvek monarchický nebo demokratický, měla v tomto napětí převahu buď exekutiva nebo legislativa, buď vláda nebo parlament. Po této stránce byla konstituční monarchie státem ideologicky i ústavně dualistickým a ústavy státu tohoto typu dávaly oběma mocenským sférám určité prostředky vzájemného boje: Monarchovi a jeho vládě právo rozpouštět i odročovat parlament, právo (absolutního nebo suspensivního) veta proti zákonodárným usnesením parlamentu, podporu horní sněmovny, jejíž složení zajišťovalo, že bude vždy bližší koruně atd. Parlamentu pak zase právo kontroly moci výkonné, která se vyvinula až v právo sesazovati vládu (votem nedůvěry), právo dávat souhlas s počiny moci výkonné (viz výše), povolovati jí rozpočet

atd. Celkem šel vývoj od státu s převahou moci výkonné ke státu s rozhodnou převahou parlamentu a dále až k typu státu, kde rozdíl monarchie a republiky přestal býti ústavně právně relevantní (a monarchie se omezila na některá residua státní ideologie, na rodový způsob dosazování „slabé“ hlavy státu a na určité tradiční formy státních ceremonií, titulů a pod.) a kde se všechna moc opět soustřeďuje do jedné rukou, tentokrát do rukou parlamentu. Mluvíme o státním zřízení (režimu) parlamentárním, v němž vláda je výborem z parlamentu, který ji nejen sesazuje, ale prakticky i dosazuje. Ať už pak je těžiště moci ve vládě (jestliže směrodatní vůdcové parlamentní většiny jsou jejími členy) nebo v parlamentě, v každém případě mizí ve státě tohoto typu dualismus legislativy a exekutivy, zavedený konstituční monarchií a ona ustanovení moderních republik, která byla převzata z ústav konstitučních monarchií a která tento dualismus předpokládají, se stávají poznenáhlu obsoletními. Moderní parlamentární stát směřuje zjevně opět k typu státu monistického.

Jedině v republikách „amerického“ typu nedochází — aspoň ne v té míře jako v republikách typu evropského — k těmto důsledkům. Zde jde o státní zřízení, které uchovává Montesquieuovu tripartici v původní, čisté formě. Moc zákonodárná je důsledně oddělena od moci výkonné: t. zv. silná hlava státu, která jest současně aktivní hlavou moci výkonné (předsedou vlády), je nezávislá při dosazování a propouštění členů vlády na vůli parlamentu, ale nemá zase vlivu na zasedání, jednání a usnášení parlamentu („systém oddělených mocí“ neboli „presidentská republika“, jejímž vzorem je ústava USA).

Naznačený vývoj moderního státního zřízení však v každém případě dodal pojmu z. a zákonodárství určitý znak politický: Z. je v tomto smyslu obecná norma vydaná voleným zastupitelstvem lidu, typu parlamentárního. Poněvadž nejen v konstituční monarchii, ale i v republikách obojího typu jiné právní normy než z. jsou vydávány orgány jiného typu, složení a dosazování, jest pro zákonodárství novodobého státu charakteristickým znakem demokratičnost orgánu i normotvorného řízení. Tato demokratičnost zákonodárství staví se proti autokratickým resp. monokratickým prvkům v jiných normotvorných procesech. Proto

se také právě v z-í používá nejdemokratičtější formy normotvorby, t. j. lidového hlasování (přímé zákonodárství, plebiscit, referendum, lidová iniciativa).

5. Zákon a ústava. Ve státech, které nemají psané ústavy a ve státech, v nichž se nerozlišuje mezi ústavními a obyčejnými zákony (t. zv. pružné ústavy), jest z. absolutně prvotní normou čili nejvyšším stupněm normové hierarchie právního řádu. Naproti tomu v těch státech, kde ke vzniku ústavního z. se vyžaduje jiného normotvorného řízení než ke vzniku z. obyčejného, dlužno konstatovati, že ústava (ústavní zákon) a z. obyčejný (prostý) tvoří dva nejvyšší stupně této hierarchie, takže ústavní z. jest normou vyšší, obyčejný zákon normou nižší. Jako norma nižší obyčejný z. „provádí“ (aplikuje) ústavu a jest jí vázán (determinován), a to jak po stránce formální: z. může vzniknouti jen procesem ústavou předepsaným; tak po stránce obsahové: nesmí odporovati ústavě (negativní materiální determinace) a má hověti jejím zásadám (positivní materiální determinace). Rozdíl ústavních a obyčejných zákonů se projevuje, jak uvedeno, v rozdílném procesu zákonodárném. I tam, kde normotvůrcem je týž parlament (a rozdíl spočívá pouze na př. ve zvýšeném quorú a většině potřebné k usnášení), je nutno theoreticky konstruovati dva normotvůrce (normotvorné orgány): ústavodárce a zákonodárce. Někdy však se k z. ústavnímu vyžadují další podmínky (bezpodmínečný souhlas hlavy státu, druhé komory, jiných státních orgánů — ve státě složeném souhlas parlamentů určitého počtu dílčích států — nebo lidu formou plebiscitu a pod.).

Ústava stanoví tedy, který orgán vydává zákony, jak je tento zákonodárný orgán složen, jakým způsobem (řízením) se zákony usnášejí a zda resp. který jiný orgán (na př. hlava státu) spolupůsobí v řízení zákonodárném. Dále stanoví ústava, zda a kdo jiný než zákonodárce může vydávati obecné normy a v jakém poměru jsou tyto normy k zákonům; má tedy ústava kompetenční výsost mezi tvůrci obecných norem. Ústava dává konečně zákonodárci (a ovšem i nižším normotvůrcům) směrnice obsahové a to jednak, jak uvedeno, negativní (na př. „Svoboda vyznání se zaručuje“, což znamená zákaz i pro zákonodárce neomezovati náboženskou svobodu) nebo i pozitivní (na př. „Manželství, rodina a mateřství jsou

pod zvláštní ochranou zákonů“); tyto poslední bývají však zpravidla, jak ani jinak býti nemůže, značně všeobecné a pružné. Tato všeobecnost může jíti tak daleko, že ústavy vyslovují pouze programová prohlášení, nemající obvyklou kvalitu právních norem, zejména pokud jde o jejich aplikovatelnost, a kontrolovatelnost norem a aktů podle nich vydaných co do ústavnosti.

Ústava obvykle nestanoví všechna tato pravidla pro zákonodárce podrobně, nýbrž jen v hlavních směrnících. Tak stanoví na př. počet členů parlamentu a zásady volebního práva do něho, ponechávajíc podrobnou úpravu voleb zvláštním zákonům (obyčejným): volebním řádům; uvádí základní podmínky platného usnesení parlamentu (potřebné quorum a většinu a pod.), nikoliv však podrobná pravidla jednání v něm, která stanoví jednací řády, atd. Avšak právě tím jsou přibližně rozlišeny předpisy o tvorbě zákonů, jichž zachování jest nutnou podmínkou vzniku platného zákona, od těch, které ukládají zúčastněným orgánům a funkcionářům pouze procesní povinnosti, a jichž nezachování není (nebo nemusí býti) stiháno sankcí neplatnosti usneseného zákona.

Jestliže zákon ať svým vznikem nebo obsahem odporuje ústavě, jest neplatný, tak jako každá norma nižší, která je v rozporu s normou vyšší, od níž odvozuje svoji právní relevanci (platnost). Ústavy také prohlašují zákony jim odporující za neplatné. Tím však vzniká problematika zkoumání ústavnosti či platnosti zákonů, o níž se zmíníme níže (sub 10).

6. Zákon a nařízení. Právní řád, který by znal jen jediný orgán příslušný k tvorbě obecných norem (normotvorný monopol) a všechny ostatní povolával jen k vydávání norem konkrétních (individuálních), měl by naprosto jasný pojem zákona jakožto normy obecné a jasné rozlišení mezi tvorbou a aplikací práva (legis latio a legis executio). Je však nepochybné, že obecnou normu možno aplikovati (vykonávati) nejen individuální normou (soudním rozsudkem či správním rozhodnutím nebo opatřením), ale také nižší normou obecnou; a že takovéto diferencování abstraktnějších a konkrétnějších norem obecných je — zejména v komplikovaném státě moderním — nezbytné. Již zmíněný rozdíl nejvyšších dvou stupňů obecných norem, zákona ústavního a obyčejného jest základem této stupňovitosti generelních norem.

Obecné normy, nižší než zákon, se nazývají úhrnným termínem „nařízení“. Poněvadž pak již od časů vzniku konstitučních monarchií bylo obecně uznáváno, že moc výkonná neobsahuje jen vydávání konkrétních správních aktů (aplikace zákona na konkrétní případy), nýbrž i vydávání více nebo méně obecných norem, vzniká tradiční problematika poměru zákona a nařízení. V tom právě spočívá jeden z hlavních rozdílů mezi mocí výkonnou a soudní, že tato spočívá jen ve vydávání norem individuálních, ona ve vydávání norem jak individuálních tak generelních. Řekli jsme, že v konstituční monarchii stály proti sobě dvě mocenské sféry, legislativa a exekutiva, v jejichž vzájemném poměru pak převládala buď vláda nebo parlament. Podle tohoto mocenského poměru vykládal se také rozsah pravomoci nařizovací. Ve státech a obdobích převahy prvku monarchického a tedy exekutivy nad legislativou se hájilo pro panovníka a jeho vládu samostatné právo nařizovací, které se neodvozovalo ze zákonů, ale pro něž zákony tvořily pouze mez, kterou nařízení nesmělo překročiti. Zákon tedy nebyl důvodem platnosti nařízení, nýbrž pouze jeho negativním omezením. Toto pojetí zjevně odporuje hierarchickému poměru obou těchto druhů obecných norem. Proto všude tam, kde bylo prosazeno právo parlamentu na výhradné vydávání prvotních norem, byla nařízení omezena na normy v pravém smyslu druhotné, které jen provádějí zákony („prováděcí nařízení“) stanovíce bližší podrobnosti k obecným zásadám a směrnícím obsaženým v zákoně.

Moc nařizovací opírá se o dvojí delegaci: ústavní a zákonnou. Ústava může totiž buď zmocniti zákonodárce, aby (výslovně) delegoval normotvornou působnost orgánům moci výkonné, nebo zmocniti přímo některý orgán (na př. vládu) nebo orgány moci výkonné k vydávání nařízení a stanoviti, v jakém poměru jsou tato nařízení k zákonům. Prvá ústavní delegace nemusí býti výslovná, zvláště jestliže je všeobecně uznáváno, že v pojmu moci výkonné je zahrnuta moc nařizovací. Pak ústava už tím, že určité orgány státu povolává k moci výkonné, připouští, že zákony stanovící kompetence těchto orgánů je zmocní k vydávání odvozených obecných norem. To jsou nařízení, jichž vydání z. přímo příkazuje (na př. klausulí: „vláda stanoví nařízením . . .“) nebo, k jejichž vydání z. alespoň zmocňuje (na př.: „vláda může

stanoviti nařízením . . .“). V obou případech se nařízení opírá o výslovné zákonné zmocnění určitého orgánu moci výkonné k jeho vydání. Tam, kde zákon nemá výslovného zmocnění k vydání nařízení, může moc výkonná vydávati nařízení jen, je-li tu ono druhé zmocnění ústavy, t. j. výslovné ustanovení, zda a kdo může vydávati nařízení. Jestliže ústava obsahuje ustanovení jako na př. „Nařízení lze vydávati jen ku provedení určitého z-a a v jeho mezích“, pak je nepochybné, že i bez výslovného zmocnění zákonného může moc výkonná vydávati nařízení, pokud slouží ke konkretisaci obecných ustanovení zákona a zůstávají v jeho mezích, t. j. pokud stanoví podrobnosti povinností povšechně ustanovených v z., dotýkají se výlučně materie upravené zákonem a ovšem zákonu v žádném směru neodporují.

O tom, které orgány moci výkonné mohou při dnešní rozvité organizaci veřejné administrativy vydávati nařízení (vláda, ministerstva, jiné státní úřady, orgány samosprávných svazků), viz heslo „Nařízení“ ve II. svazku tohoto Slovníku. Tam viz též podrobnosti k problematice: z. a nařízení.

7. Delegace moci zákonodárné. V souvislosti s problematikou poměru z-a a nařízení mluví se o přenesení nebo delegaci zákonodárné moci orgánem zákonodárným na orgán moci výkonné. O takovéto delegaci se mluví tehdy, jestliže z, buď v celém rozsahu materie, již se týká, nebo v určité její části neobsahuje žádné normativní úpravy, nejvýše ve formě zcela všeobecných, in concreto neaplikovatelných zásad, a zmocňuje k vydání normativní úpravy moc výkonnou nařízením (t. zv. zmocňovací z.). Proti takové delegaci se namítá, že je protiústavní, neboť orgán ústavou pověřený působností zákonodárnou přenáší tuto působnost na orgán jiný. Uvádí se, že zásadně žádný orgán nesmí svoji působnost delegovati orgánu jinému, pokud k takovéto delegaci není zmocněn vyšší normou upravující jeho vlastní kompetenci; to platí o každém orgánu na kterémkoliv stupni právního řádu a tedy tím spíše o orgánech nejvyšších, jichž působnost stanoví sama ústava. Stejně jako nemůže působnost presidenta republiky, vlády, ministra atd. vykonávati někdo jiný na základě pouhého zmocnění uděleného tímto příslušným orgánem samým, nemůže takovéto přenesení vlastní působnosti provést ani parlament, pokud jde o jeho působnost zákonodárnou.

Tato argumentace vychází zřejmě z předpokladu, že působnost zákonodárná je definována svým obsahem (asi tak jako na př. kompetence presidenta republiky ke jmenování členů vlády, udělování milosti atd.). To by bylo správné tehdy, kdybychom mohli z. a zákonodárství chápati ve smyslu obsahovém (materiálním) jako vydávání obecných norem a kdyby orgán zákonodárný měl bezvýhradný monopol k vydávání těchto norem. Tomu však tak není, jak bylo výše uvedeno, a pojem zákona a zákonodárství v ústavách jest nutno chápati ve smyslu formálním (viz sub 3). Za tohoto stavu stačí, aby byla zachována formální podmínka vztahu mezi zákonem a nařízením, t. j. aby zákon byl normou prvotní, nařízení normou druhotnou, odvozující svoji platnost ze zákona, aby tedy každé nařízení „provádělo“ z. Ani zmíněné klausule ústav omezující nařízení na „provádění určitého zákona“ a pod., nejsou na překážku zmocňovacím zákonům, neboť vydávání nižších norem na základě vyšší normy blanketní jest nepochybně „prováděním“ této vyšší normy. Nutnou podmínkou zmocňovacího z. je však v každém případě, aby alespoň vytkl přesně okruh materie, kterou má normativně upravit nařízení. Z., který by zcela všeobecně zmocnil moc výkonnou k vydávání obecných norem formou nařizovací nebo který by okruh normované materie vymezil jen neurčitými, pružnými a mlhavými pojmy, byl by zcela nepochybně protiústavním. Neboť zde by šlo vskutku o delegaci celé kompetence zákonodárné, o vzdání se působnosti stanovené ústavou a odepření plnění povinnosti uložené ústavou parlamentu.

Takto může tedy docházeti ústavně přípustným způsobem k vydávání nařízení nikoliv jen secundum legem, nýbrž také praeter legem. Otázka je, zda a jakým způsobem je možno, aby byla vydávána nařízení „contra legem“. Theoreticky je to možno pouze tak, že zákon omezí časově platnost některých zákonných ustanovení dnem vydání nařízení, které tomuto ustanovení odporují. Na této konstrukci spočívá textace § 2 zák. č. 95/1933 Sb. o mimořádné moci nařizovací. Některé zmocňovací z. obsahují určitou kontrolní klausuli ve prospěch zákonodárného sboru: Nařízení podle nich vydaná musí být předložena parlamentu do určité lhůty a jím schválena (srov. § 5 cit. zák. č. 95/1938 Sb.). Je jasné, že se tu

zákonodárná moc parlamentu přeměňuje v moc kontrolní.

Všechny tyto delegace normotvorné kompetence z legislativy na exekutivu jsou přípustné arciť jen tehdy, nestanoví-li ústava výslovně, že určitá otázka má být upravena zákonem (t. zv. výhrada zákona), na př. slovy: „Působnost ministerstev upravuje se zákonem“.

Spory o delegaci moci zákonodárné měly arciť zcela jiný, t. j. politický význam v době, kdy parlament a vláda byly představiteli rozličných politicko-mocenských sfér, než v období parlamentarismu, kdy oba orgány představují v podstatě jedinou politicko-mocenskou sféru (viz ad 4). Čím více se moderní demokratický stát blíží typu státu monistického, t. j. čím více je vláda pouhým výborem z parlamentu, tím zřetelněji pozbývá kompetenční spor o normotvornou moc mezi parlamentem a vládou svého původního, politického ostří. Zůstává ovšem i nadále závažnou otázkou ústavněprávní.

8. Orgány zákonodárné. V moderním státě vydává zákony zpravidla zastupitelský sbor typu parlamentního. Jest tradiční zásadou státních ústav již od dob antických, že čím obecnější je norma, tím početnější je orgán ji vydávající. V nové době pak výše zmíněná demokratická povaha zákonodárství znamená všeobecný postulát, že zákonodárství ve všech státech, uznávajících i jen zčásti demokratickou ideologii, jest vykonáváno demokraticky. Normotvorbou demokratickou rozumí se normotvorba pokud možno autonomní, uskutečňující požadavek totožnosti normotvorných a povinnostních subjektů, čili vládnoucích a ovládaných. Ideálem krajně demokratického zákonodárství je proto t. zv. zákonodárství přímé, spočívající v tom, že lid sám hlasuje o zákonech (plebiscit, referendum nebo t. zv. lidová iniciativa). V moderním státě s miliony občanů a se složitým a specializovaným právním řádem jest lidové hlasování vhodnější spíše pro rozhodování jednoduchých otázek politických (schválení nebo odmítnutí určitého politického režimu či směru vnitřní či zahraniční politiky a pod.) než pro hlasování o jednotlivých zákonech. Vůbec příliš rozsáhlý mechanismus hlasování všeho lidu se stává stále řidčeji praktickým v moderním státě, zvláště ve státech větších (viz heslo „Referendum“). Demokratická autonomie se místo toho téměř všeobecně uskutečňuje principem

representativním, spočívajícím v tom, že vůle zvolených zástupců lidu se přičítá lidu, t. j. že se pokládá za totožnou s vůlí lidu, dokonce do té míry, že lid svoji vůli ani jinak projevit nemůže než právě volbou. V běžné demokratické ideologii ne každý lidem zvolený orgán tímto způsobem reprodukuje vůli lidu, na př. ne lidem zvolený jedinec nebo malý, nepočetný sbor, nýbrž jen sbor poměrně početný, t. j. sbor typu parlamentního. Odtud je parlament tak typickým orgánem zákonodárným v moderním státě; a pouze státy, které se vědomě odchýlily od demokratické ideologie (fašismus, nacismus), opustily též parlamentní typ zákonodárce. Tyto režimy, i když z důvodů tradiční politické psychologie vytvořily jakýsi „optický parlament“ (Hitlerův Reichstag, Mussoliniho Velká rada fašistická), neschovály mu běžnou kompetenci zákonodárnou.

Parlament je tím demokratičtější, čím širší je volební právo do něho; a čím věrněji se v jeho složení odráží vůle všeho lidu. Proto je běžným postulátem demokratického parlamentarismu, aby volby byly všeobecné, rovné a tajné. Z doby boje principu monarchického a demokratického v konstituční monarchii pochází systém dvojkomorový, v němž jedna komora odpovídá tomuto postulátu, druhá znamená oporu principu monarchického; neboť v jejím složení se uplatňují jiné dosazovací způsoby než všeobecná lidová volba: volební právo omezené nebo privilegované, jmenování, rod, členství z titulu vysokého úřadu atd. Jiného druhu jsou druhé sněmovny, jichž členové jsou dosazováni sice lidovou volbou, ale podle jiných volebních zásad (vyšší stáří jako podmínka volebního práva, jiné kandidující organizace), nebo sněmovny ve státech složených, jichž členové zastupují členské státy (a jejich občanstvo, nikoliv občanstvo státu celkového) a proto jsou zpravidla dosazováni nepřímou volbou.

Přímočaré ideologii demokratické odpovídá arciž systém jednokomorový, jímž je vyjádřena zásada, že je pouze jediná vůle lidu a nikoliv snad více takových vůlí, které si po případě odporují.

K podrobnému a odbornému projednávání zákonných osnov si volí parlament odborné výbory, jichž působnost zpravidla odpovídá přibližně jednotlivým vládním resortům.

Kromě parlamentu jsou procesu zákonodárného účastny ještě jiné orgány státní.

Je to obvykle hlava státu, které náleží podpisovati zákonná usnesení parlamentu. Odepření podpisu má za následek buď, že usnesení parlamentu se nemůže státi zákonem (absolutní veto) nebo že se může státi zákonem jen tehdy, když je parlamentem znovu usneseno za přísnějších usnášecích podmínek (vyšší quorum a kvalifikovaná většina); to je t. zv. veto suspensivní. Také právo promulgace zákonů (viz toto heslo) náleží k působnosti hlavy státu v oboru legislativy. Zákonodárnou iniciativu může hlava státu uplatnit jen nepřímou formou doporučení v t. zv. poselstvích. Viz heslo „President republiky“, oddíl V.

V konstitučních monarchiích a parlamentárních republikách má vláda právo podávati parlamentu návrhy zákonů (t. zv. vládní návrhy na rozdíl od návrhů pocházejících od členů parlamentu, t. j. t. zv. návrhů iniciativních). V mnohých státech jsou vládní návrhy pravidlem, iniciativní výjimkou. To je přirozené jak proto, že vláda je v některých státech, jak výše uvedeno, vlastně jen parlamentním výborem, tak proto, že je to vláda, resp. jednotliví její členové, kteří disponují odborným aparátem úřednickým, jakého je pro přípravu osnov z. ve složitém právním řáde moderního státu zpravidla zapotřebí. Pravidelně mají jednotlivá resortní ministerstva svoje legislativní oddělení a z nich vycházejí první elaboráty vládních návrhů z. Koordinace s ostatními resorty se zjednává t. zv. přípomínkovým řízením.

V některých státech jsou v procesu zákonodárném účastny různě složené sbory odborníků (státní rady, hospodářské rady a pod.), jichž funkce je však zpravidla pouze poradní, nejvýše iniciativní. Parlament resp. jednotlivé jeho výbory si ostatně mohou volati poradce z řad odborníků jako experty.

Vyhlašování zákonů, které je ve všech státech podmínkou jejich platnosti, patří rovněž zpravidla k funkcím moci výkonné.

9. Zákonodárství jednotné a dělené. Parlament jako orgán zákonodárný je pojmově orgánem ústředním, t. j. jediným ve státě a s působností pro celý stát (stejně jako hlava státu, vláda atd.). Proto všude tam, kde je více zákonodárných sborů typu parlamentního, jde vždy o státní útvar nejednotný. V řeči politické ideologie demokratické, podle níž suverénem ve státě jest lid, můžeme z toho, že

ve státě jsou dva nebo více lidem volených parlamentů, souditi, že jsou tu dva nebo více takových suverénů těmito parlamenty reprezentovaných. Zda ústavněprávně mluvíme ve všech takových případech již o státě složeném (spolkovém státě, spolku států, unii, federaci a pod.), to záleží také na jiných znacích — podle toho, jak která theorie definuje složený stát a ten který jeho typ —, v každém případě však tu zjišťujeme několik dílčích normových souborů v rámci celkového právního řádu.

Můžeme činiti tento zásadní rozdíl mezi dvěma typy děleného zákonodárství:

a) Normy vydávané zákonodárskými orgány pro dílčí územní oblasti státu jsou normami prvotními.

b) Normy vydávané těmito dílčími zákonodárskými orgány jsou normami druhotnými.

Ad a) Stát je rozdělen na dvě nebo více územních oblastí, z nichž každá má svoji legislativu vykonávanou oblastním zákonodárným sborem (oblastním parlamentem). Zákony vydávané těmito oblastními parlamenty odvozují svoji platnost přímo z ústavy celkového státu, ať už oblasti mají svoji vlastní ústavu či nikoliv, t. j. ať už oblastní zákony jsou jednak ústavní, jednak obyčejné, či ať to jsou jen obyčejné zákony. I takovéto státy však musí mít jediný ústřední zákonodárný resp. ústavodárný orgán společný, byť byl složen na př. jen z delegací oblastních parlamentů. Častěji však i tento společný parlament bývá dosazován přímými volbami všeho občanstva státu. Kompetenční hranice mezi ústředním a oblastními legislativami může být stanovena nejruzněji. V krajním případě veškerá zákonodárská kompetence náleží parlamentům oblastním a jen ty záležitosti, které nezbytně musí být upravovány jednotně, náleží do působnosti ústředního zákonodárského orgánu (ústava celkového státu, jeho rozpočet, jeho mezinárodní vztahy, vojenství, společná měna, cla a pod.). V každém případě stanoví ústava zákonodárské obory spadající do působnosti legislativy ústřední a obory spadající do působnosti legislativ oblastních. Přitom se zpravidla vypočítávají obory působnosti jen jedné z obou legislativ a druhé se ponechávají všechny obory ostatní. Z takto stanovené kompetence se někdy odvozuje, že ona legislativa, jejíž působnost nebyla výslovně taxativně stanovena, má „původní“ a všeobecnou moc zákonodárskou, kdežto druhá má působ-

nost jen odvozenou, formou výjimek ze zásady. Tento úsudek není správný, ježto způsob vyjádření kompetenčních hranic je dán především zřeteli legislativně-technickými (t. j. snahou vyjádřiti rozsah obou kompetencí co nejjednodušeji a nejzřetelněji) a nemají se z něho činiti úsudky dosahu politického a ideologického. V žádném případě však ani ústřední, ani oblastní zákonodárský orgán nemá zde kompetenční kompetenci; tu má jedině ústřední ústavodárce, při čemž ovšem ke změně ústavy jest někdy zapotřebí souhlasu (všech nebo aspoň většiny) parlamentů oblastních. Řešení kompetenčních sporů mezi oběma legislativami může být svěřeno určitému orgánu: hlavě státu, některému z nejvyšších soudů státu nebo zvláště k tomuto cíli zřízenému orgánu, zpravidla sborovému, a to paritnímu, ať povahy správní nebo soudní. Není-li tu podle ústavy takového orgánu a nelze-li kompetenční spor řešiti dohodou, nezbyvá než změna nebo doplnění ústavy.

Ad b) Pouze ústřední parlament vydává normy prvotní, t. j. odvozující svoji platnost bezprostředně z ústavy celkového státu. To značí, že pouze na základě zákona celostátního, k jeho provedení a jen v rozsahu jeho materie mohou vydávati oblastní parlamenty zákony oblastní. Zde je poměr mezi zákonem ústředním a oblastním poměrem normy vyšší a nižší, tedy obdobný tomu, jaký je mezi zákonem a nařízením (srov. sub č. 6). Jestliže pak máme na mysli zákon ve smyslu formálním, který definujeme jako normu prvního stupně (srov. sub č. 3), pak normy oblastních parlamentů vlastně ani zákony nejsou a dlužno je právně označiti jako „nařízení“. Pouze máme-li na zřeteli výše naznačený politický znak zákona jako normy vydávané lidovým zastupitelstvem parlamentního typu (srov. sub č. 4), nazveme i je zákony.

I v tomto druhém systému děleného zákonodárství může být ústavou i ústředními zákony stanovena kompetence oblastních legislativ velmi různě, nejúže i nejšířeji. V každém případě však zde kompetenční kompetenci má ústřední parlament. Ústava nemusí zde ani vymezovati obory působnosti obou legislativ, neboť ústřední zákonodárství má zde pojmově kompetenci věcně neomezenou a může samo formou zmocňovacích klausulí vymezovati působnost oblastních legislativ. Jestliže zmocňování moci výkonné značí přesun-

normotvorné působnosti z legislativy na exekutivu, značí toto zmocňování oblastních parlamentů decentralisací moci zákonodárné. O pouhé decentralisaci zákonodárství mluvíme arciť jen u tohoto druhého z obou naznačených typů děleného zákonodárství (ad b), kdežto u typu prvního (ad a) mluvíme spíše už o celkovém a dílčích právních rádech. Je tedy na místě mluvit u tohoto typu vždy už též o státě složeném.

10. Zkoumání platnosti zákonů. Jak výše (ad 5) uvedeno, jest zákon odporující ústavě neplatný. Každý tedy zásadně může zkoumati platnost zákona, činí však tak na vlastní nebezpečí, t. j. jestliže dojde k závěru, že určitý zákon je pro svou protiústavnost neplatný, a nejedná podle něho, vystavuje se riziku, že učinil nesprávný právní úsudek a ignoroval platně mu uložené zákonné povinnosti se všemi důsledky neplnění zákona (trestní a donucovací sankce, neplatnost předsevzatých právních jednání atd.). Právní řády obsahují zpravidla výslovné ustanovení o tom, že neznalost zákona neomlouvá. Neobsahují však obdobné výslovné ustanovení, že stejně neomlouvá nesprávný výklad zákona a tedy i nesprávný výklad a aplikace ústavy při posuzování platnosti zákona; přece však i tato zásada plyne nepochybně z platných právních norem. Právní řád nemůže připustiti, aby každý — občan i orgán státní normotvorby — mohl si učiniti sám úsudek o platnosti kteréhokoliv zákona. Důvodem toho jest zásada právní jistoty, tedy v podstatě táž zásada, která je legislativním důvodem zmíněné normy o neomluvitelnosti neznalosti zákona. Je to též nezbytný důsledek heteronomnosti právních norem, neboť v pojmu heteronomie jest, že norma platí pro povinnostní subjekt bez ohledu na to, zda ji tento subjekt zná či za normu (sc. platnou) uznává.

Právní řád stanoví u všech heteronomních právních norem (na rozdíl od smluv a jiných soukromoprávních práv. jednání), jakým způsobem lze uplatniti a autoritativně deklarovati jejich neplatnost; a to ať jde o normy konkrétní nebo obecné: řízení o zmatečnosti správních aktů a soudních rozhodnutí, soudcovské zkoumání platnosti nařízení a pod. Všechna tato ustanovení znamenají však současně, že jinak než takto stanoveným způsobem nelze beztrestně (t. j. bez rizika protiprávnosti) ignorovati normu jako neplatnou.

Tím se zavádí jakási praesumpce platnosti norem majících zevní znaky platných norem právního řádu. Čím vyšší jest norma v normové hierarchii právního řádu, tím ztíženější jest uplatnění její neplatnosti, jinými slovy: tím silnější je zmíněná právní domněnka platnosti. Je přirozené, že nejsilnější je tato právní domněnka u nejvyšších právních norem, t. j. u zákonů. Právní řády pak buď mají ustanovení o zkoumání platnosti zákonů, nebo takového ustanovení nemají. V prvním případě nelze než souditi, že jinak než podle tohoto ustanovení nelze dosíci deklarace neplatnosti zákona, t. j. takového úředního výroku, který nejen další ignorování zákona činí beztrestným, ale který současně každému orgánu i občanu přímo zakazuje zákona napříště používati. V druhém případě jest míti za to, že není vůbec právní možnosti dosíci prohlášení zákona neplatným s uvedenými účinky a je věcí samotných ústavních orgánů zúčastněných na tvorbě zákonů (parlament, hlava státu, orgán moci výkonné zákony vyhlášující), aby odstranily případný zákonný paakt. Pokud jde o obsahový rozpor s ústavou, může zjednati nápravu jen nový zákon. V prvním případě mohou to býti zejména soudy, které mají právo zkoumati platnost zákonů se zřetelem k ústavě. A to buď všechny soudy, nebo jen některé, po případě jen jediný soud v celém státě (na př. soud nejvyšší) nebo zvláštní soud pouze k tomuto účelu zřízený (t. zv. soud ústavní) a pod. Je také důležité, kdo má právo námitku neplatnosti zákona před těmito soudy vznésti, zda každý občan (na př. v řízení soudním ve vlastní při) nebo jen určité státní orgány: na př. vláda, nejvyšší soudy a pod.

Někdy ústava svěřuje soudům zkoumání platnosti zákonů jen po určité zevní stránce. Soudy mají právo zkoumati, zda byl zákon řádně vyhlášen. Může býti sporno, zda se tím dává soudům právo zjistiti jen, byl-li zákon publikován v příslušné publikační sbírce a zde jako „zákon“ označen; či zda bylo při publikaci použito příslušných předpisů, t. j. zda je opatřen správnou uvozovací klausulí a ústavně vyžadovanými podpisy (hlavy státu a členů vlády); či dokonce zda publikovaný text souhlasí s originálem, jak byl parlamentem usnesen a hlavou státu (a členy vlády) podepsán. Ono prvé „zkoumání“, spočívající v pouhém zjištění publikace zákona ve Sbírce, nelze ovšem odepřít nikomu,

neboť teprve tato publikace je pro každého důvodem poznání, že jde o zákon; nelze je proto dobře označiti za „zkoumání“ v pravém smyslu a vyhrazovati je soudům jako zvláštní jejich právo.

11. Zákonodárství podle ústavní listiny československé. Podle ústavní listiny ČSR z roku 1920 (z 29. února 1920, č. 121 Sb. z. a n.) vykonávalo — nehledíc ke sněmu Podkarpatské Rusi (§ 3, odst. 3 a 4) — moc zákonodárnou pro celé území ČSR Národní shromáždění skládající se ze dvou sněmoven: sněmovny poslanecké a senátu (§ 6, odst. 1). Obě sněmovny byly voleny podle všeobecného, rovného, přímého a tajného práva hlasovacího a podle zásady poměrného zastoupení (§§ 8 a 13). Rozdíl mezi nimi byl pouze v počtu členů (300 a 150), v délce volebního období (6 a 8 let, §§ 11 a 16) a v různém stáří jako podmínce aktivního (21 a 26 let) a pasivního (30 a 45 let) volebního práva. Zasedání obou sněmoven — které začínalo i končilo vždy zároveň (§ 29) — byla řádná (jarní a podzimní) a mimořádná (§ 28). Svolával je a prolašoval za ukončená president republiky, který také měl právo sněmovny odročovat, (nejdéle na 1 měsíc a nejvýše jednou v roce, (§ 30) a rozpouštěti (§ 31). Obě sněmovny se usnášely za přítomnosti aspoň třetiny všech členů a nadpoloviční většinou přítomných (§ 32). K změně ústavní listiny (k vydání ústavního zákona) bylo třeba třípětinové většiny všech členů (§ 33).

Návrhy zákonů vycházely buď od vlády nebo od členů Národního shromáždění a byly projednávány vždy jednou a poté druhou sněmovnou (pouze vládní návrhy zákona rozpočtového a branného musily býti napřed předloženy sněmovně poslanecké, § 41). K ústavnímu zákonu bylo zapotřebí vždy souhlasného usnesení obou sněmoven. Totéž platilo zásadně i o jiných zákonech; zde však mohlo dojít k platnému usnesení zákona bez souhlasu druhé sněmovny buď tak, že tato sněmovna neučinila usnesení ve stanovené lhůtě (pak se mělo za to, že souhlasí s usnesením sněmovny první, § 43, odst. 4), nebo tak, že poslanecká sněmovna usnesla zákon přes opačné usnesení senátu kvalifikovanou většinou (§ 44). O podrobnostech viz heslo „Národní shromáždění“.

Účast presidenta republiky na procesu zákonodárném spočívá podle ústavy z r. 1920 v podpisování zákonů a v právu

suspensivního veta: president republiky má právo vrátiti usnesení Národního shromáždění s připomínkami do měsíce. Přes tyto presidentovy námitky stává se usnesení zákonem, setrvají-li na něm obě sněmovny nadpoloviční většinou všech svých členů nebo setrvají-li na něm alespoň poslanecká sněmovna většinou třípětinovou (§ 48).

Kromě presidenta republiky podpisuje zákon předseda vlády a ministr výkonem zákona pověřený (§ 51). Který to jest, je patrné ze zákona samého, neboť v každém zákoně sluší uvést, kterému členu vlády se ukládá jeho provedení (§ 50).

Druhým zákonodárným normotvůrcem jest podle ústavy z roku 1920 lid sám: referendem. Zamítlo-li Národní shromáždění vládní návrh zákona, může se vláda usnésti, aby hlasováním lidu bylo rozhodnuto, má-li se zamítnutý vládní návrh státi zákonem. Usnesení vlády musí býti jednohlasné. Hlasovací právo v takovémto referendu má každý, kdo má aktivní volební právo do poslanecké sněmovny. O zákonech ústavních hlasování lidu přípustné není (§ 46). O podrobnostech viz heslo „Referendum“.

Třetím zákonodárným orgánem jest podle ústavy z r. 1920 Stálý výbor Národního shromáždění (§ 54). Tento výbor se podle ústavní listiny skládal z 24 členů (16 z poslanecké sněmovny, 8 ze senátu) vysílaných volbou ze sněmoven. Stálý výbor zasedal v obdobích, kdy nezasedaly sněmovny Národního shromáždění (v době od rozpouštění nebo od skončení volebního období Národního shromáždění nebo v době od odročení nebo ukončení do opětného sejití). Tento výbor se mohl v uvedených obdobích m. j. usnáseti na neodkladných opatřeních, i když by k nim jinak bylo třeba zákona. Řadu kompetencí Národního shromáždění však ústava Stálému výboru odpírá, tak zejména měniti zákony ústavní, voliti presidenta republiky a vypovídati válku. K opatření Stálého výboru je bezpodmínečně zapotřebí souhlasu presidenta republiky a vlády. V nejbližší schůzi plna sněmoven předkládají se tato opatření Stálého výboru a opatření, která neschválí obě sněmovny do dvou měsíců po sejití, pozbývají další platnosti.

O tom, zda vyhovují zákony ústavě a zda Stálý výbor nepřekročil některým prozatímním opatřením meze své působnosti [stanovené v § 54, odst. 8, písm. b) ústavní listiny], jest příslušný rozhodovati

ústavní soud podle článku III. uvozovacího zákona k ústavní listině a podle zákona z 9. března 1920 č. 162 Sb. o ústavním soudě. Ústavní soud se skládá ze sedmi členů, z nichž tři jmenuje prezident republiky a po dvou vysílají nejvyšší soud a nejvyšší správní soud. O zákonech rozhoduje ústavní soud pouze na základě návrhu podaného nejvyšším soudem, nejvyšším správním soudem, volebním soudem, poslaneckou sněmovnou, senátem nebo sněmem Podkarpátské Rusi (§ 9 zák. 162/1920).

12. Československé zákonodárství v období mezi Mnichovem a vydáním nové ústavy. Krise státu způsobená důsledky mnichovské dohody (29. září 1938) a okupací z 15. března 1939 dotkla se především zákonodárství republiky. Neboť to byla státní funkce, kterou nemohla vláda presidenta Dr. Ed. Beneše v Londýně podle ústavy vykonávat. To dalo vznik zákonodárství dekretálnímu, které bylo zahájeno ústavním dekretem presidenta republiky z 15. října 1940 č. 2 Úředního věstníku čsl. (londýnská publikační sbírka); tento dekret byl republikován pod č. 20/1945 Sb. z. a n. Podle něho po dobu, dokud nebude možno prováděti ustanovení hlavy druhé ústavní listiny (t. j. hlavy o „moci zákonodárné“), budou předpisy, jimiž se mění, ruší nebo nově vydávají zákony, vydávány v nezbytných případech presidentem republiky k návrhu vlády ve formě dekretů, které spolupodepisuje předseda vlády resp. členové vlády pověřeni jejich výkony.

Podle ústavního dekretu presidenta republiky z 25. srpna 1945 č. 47 Sb. přešla tato provisorní zákonodárná působnost na Prozatímní Národní shromáždění. Toto PNS bylo tvořeno jednou sněmovnou a jeho členové byli dosazeni volbou, provedenou národními výbory. Ježto však ani ty nebyly voleny lidem, nešlo tu ani o nepřímé volby, nýbrž o nominaci politickými stranami zastoupenými ve vládě (obdoba s „revolučním“ Národním shromážděním z r. 1918). Prozatímnímu NS podle cit. ústavního dekretu příslušela v oboru zákonodárství působnost: „vykonávati přiměřeně pravomoc Národního shromáždění podle ústavní listiny a jiných zákonů“ (čl. 2, bod 2). Ústavu však smělo měniti jen, pokud toho bylo nezbytně zapotřebí. Ve věcech, týkajících se ústavněprávního postavení Slovenska, bylo v PNS zapotřebí hlasů většiny přítomných členů ze Slovenska. Jinak pro PNS, pro jeho členy a pro

jeho jednání platila „přiměřeně“ ustanovení ústavní listiny, jiných zákonů a jednacího řádu poslanecké sněmovny NS (čl. 3).

PNS vydalo ústavní zákon z 11. dubna 1946 č. 65 Sb. o ústavodárném Národním shromáždění. Toto ÚNS vykonává dodnes (listopad 1947) zákonodárnou moc. Je zvoleno podle všeobecného, rovného, přímého a tajného hlasovacího práva a podle zásady poměrného zastoupení (srov. volební řád vydaný zákonem z 11. dubna 1946 č. 67 Sb.). Jeho působností jest v první řadě, „aby Československé republice dalo novou ústavu“ (čl. 1, odst. 1). Vedle toho vykonává moc zákonodárnou pro celé území ČSR (čl. 1, odst. 2). Tvoří je jedna sněmovna o 300 členech (poslancích) (čl. 2). Právo voliti do ÚNS měli všichni státní občané české, slovenské nebo jiné slovanské národnosti, kteří překročili 18. rok věku; nejnižší stáří pasivního volebního práva je 21 rok. Funkční období trvá až do doby, kdy se sejde zákonodárný sbor podle nové ústavy, nejdéle však dva roky.

Práva presidenta republiky vůči ÚNS se řídí příslušnými předpisy dosavadní ústavní listiny (čl. 7, odst. 1.) o svolávání, ukončování, rozpouštění, podpisování a vracení zákonů (viz výše). V případě rozpuštění jest nové volby na nové dvouleté období provésti do šesti neděl.

Pravidla o jednání ÚNS byla vydána zákonem o jednacím řádu z 2. července 1947 č. 140 Sb. V podstatě zde byla zachována všechna ustanovení dosavadní ústavní listiny. Důležitou odchylku však obsahuje čl. 9 úst. zák. č. 65/1946 obsahově shodný s čl. 2, č. 2, věta 3. úst. dekretu č. 47/1945, podle něhož k usnesení ústavního zákona, týkajícího se ústavněprávního postavení Slovenska, je třeba také souhlasu většiny přítomných členů zvolených na Slovensku.

Úst. zák. č. 65/1946 v čl. 7, odst. 2 zachovává také Stálý výbor, jehož 24 členové jsou voleni plnem ÚNS a na nějž jest jinak použití ustanovení ústavní listiny.

Vedle těchto československých pomnichovských zákonodárných orgánů vznikl také zvláštní zákonodárný orgán slovenský: Slovenská národná rada. Podle nariadenie SNR z 1. září 1944 č. 1 Sb. n. SNR vykonává SNR celou zákonodárnou, vládní a výkonnou moc na Slovensku. Podle nar. SNR z 21. dubna 1945 č. 30 Sb. n. SNR, kterým bylo novelováno cit. nar. č. 1/1944, vykonává zákonodárnou moc na Slovensku ve věcech nemajících celostátní povahu SNR „v duchu úprimnej shody s presidentom

a vládou ČSR“ (§ 1, odst. 1). Ve věcech celostátní povahy vykonává zákonodárnou moc president republiky po dohodě se SNR. K tomu, aby některé věci byla přiznána celostátní povaha, je třeba dohody vlády ČSR a předsednictva SNR. Ať hodnotíme ústavně či politicky normotvornou kompetenci, kterou si SNR přisvojila, jakkoliv, je vzhledem k tomu, co bylo výše řečeno, závažné, že SNR svoje normy označovala od počátku za „nařízení“ a nikoliv za „zákony“, z čehož lze patrně souditi, že už i v prvním svém nařízení (cit. nár. č. 1/1944) aspoň mlčky naznačila, že vyhrazuje termín „zákon“ normotvorbě celostátní (srov. k tomu na př. § 3, odst. 4 ústavní listiny o zákonech sněmu Podkarpatské Rusi).

Úst. zák. č. 65/1946 ustanovuje v čl. 1, odst. 3, že SNR přísluší na Slovensku vydávati nařízení v dosavadním rozsahu, pokud ÚNS tuto otázku jinak neupraví, a v odst. 4, že pro výklad rozsahu působnosti normotvorné kompetence SNR jest směrodatná dosavadní dohoda vlády a SNR. Tato, původně jen politická, dohoda z 2. června 1945 byla ve výtahu publikována vyhláškou ministra vnitra č. 66/1946 Sb., čímž se stala součástí dnes platného prozatímního státního zřízení. V tomto výtahu se praví, že za společné — a tedy ústřednímu zákonodárnému orgánu příslušející — se považují zásadní celostátní hospodářské, sociálněkulturní a administrativněpolitické věci; poté následuje demonstrativní výpočet materií, které se prohlašují za společné věci.

Všechny tyto pomnichovské normy o moci zákonodárné jsou pouze prozatímní úpravou. Definitivní ústavní uspořádání a tedy i úpravu zákonodárství v republice Československé přinese až nová ústava.

### Literatura.

Baxa: Parlament a parlamentarism, 1924; Budník: Prozatímní státní zřízení ČSR, 1947; Duguit: Traité de droit constitutionnel, 3. vyd. (1927—30); Hoetzel: Příspěvky k výkladu ústavní listiny (Sborník věd právních a státních, XXV); Jellinek Jiří: Gesetz und Verordnung, 1887; Kelsen: Allgemeine Staatslehre, 1925; Kelsen: General Theory of Law and State, 1945; Krejčí: Delegation zákonodárné moci v moderní demokracii 1924; Lindsay: The Modern Democratic State, 1943; Morávek: Ústavní poměr česko-slovenský, 1947; Neubauer: Státověda a theorie politiky, 1947; Peška: O dvoukomorové soustavě, 1926; Peška: Přímá zákonodárství, 1929; Peška: Naše nové státní zřízení, 1945; Pražák: Rakouské právo ústavní. Ústava říšská, 2. vyd., 1902; Ross: Par-

liamentary Representation, 1943; Weyr: Soustava čl. práva státního, II. vyd., 1924; Weyr: Theorie práva, 1936; Weyr: Československé ústavní právo, 1937. Zdeněk Neubauer.

## Záložny.

Posláním založen jest úvěrová podpora drobného a středního podnikání všech druhů (živností, obchodu, řemesel, zemědělství) a všech jeho forem (podniky soukromé i družstevní) jakož i peněžní služba nejširším vrstvám lidu. Toto své poslání plní české záložny již od svého počátku. Pro správné pochopení významu založen pro český hospodářský život jest však zapotřebí si uvědomiti, že v době zakládání založen bylo jejich právě zmíněné poslání velmi těsně spjato s politickými i kulturními snahami českého národa. Po revoluci v roce 1848 nepřišla toužená svoboda, nýbrž absolutismus Bachovy doby. Bylo zřejmé, že k dosažení svobody nestačí sebevětší vzplanutí nadšených národovců, není-li podepřeno jednak kulturním uvědoměním nejširších vrstev lidu, jednak, a to hlavně, jeho hospodářskou silou a finanční neodvislostí. Od německých hospodářských a finančních center nebylo možno očekávat podporu českého národního úsilí v době, kdy situaci středních a drobných vrstev národa zhoršovala soukromá lichva úvěrová. Proto sáhl národ k svépomoci a počal hromadně zakládati záložny. Tyto nazývány byly nejprve „záložní kasy“. Slovo „záložna“ bylo utvořeno uměle prof. Durdíkem a po prvé se s ním setkáváme teprve v roce 1861 v časopise „Čas“. Zakládání založen doporučoval a jejich prospěšnost populární formou dovozoval zvláště František Šimáček (pseudonym Vojtěch Bělák) v časopise „Posel z Prahy“; prvou zmínku o záložnách nalézáme v něm v květnu roku 1857. Jednotlivé záložny zakládali prostí příslušníci národa, hlavně drobní živnostníci a řemeslníci. První záložnu, zvanou „Záložní a výpomocná kasa“, založil obuvnický mistr Jan Pláteník v březnu roku 1858 ve Vlašimi. Rychlý rozvoj založen v druhé polovici 19. stol. lze si vysvětliti jenom úzkou souvislostí poslání založen s národními snahami politickými a kulturními. Po pěti letech od založení prvé záložny ve Vlašimi byly koncem roku 1863 v činnosti již 104 české záložny a koncem 19. století bylo jich již téměř 600. Rozvoj založen v českých zemích nemá obdoby v žádné evropské zemi, ačkoliv instituce