

OBSAH

Předmluva	7
Úvodem	9
1. Nezbytnost podstatných změn v československém vnitrostátním životě politickém, hospodářském a sociálním po druhé světové válce	9
2. Reforma osob a reforma právních předpisů a zařízení	10
3. Význam ústavy v životě státním a naléhavost nové její úpravy po druhé světové válce	11
4. Přehled dalšího postupu v této knize	12

Část první

Hlavní vady našeho dosavadního ústavního řádu

(13)

Úvod: O jaký druh závad v této studii jde?	15
Kapitola první: Vady v oboru moci výkonné	17
Úvod	17
Oddíl A: Dualism státní exekutivy	20
1. Proč jsme měli exekutivní dualism?	21
2. Vládní sbor vlastní hlavou veškeré správy	24
3. Prezidentova práva v oboru správním	24
4. Jmenování a propouštění ministrů jediným právně samostatným právem prezidentovým	25
5. Účast prezidenta na mimořádné moci nařizovací	26
6. Podíl dualismu na závadách naší exekutivy	27
7. Dualism v našem prozatímním státním zřízení v zahraničí	29
Oddíl B. Odpovědnost vlády parlamentu	30
1. Celkový úpadek parlamentních demokracií mezi oběma světovými válkami	31
2. Parlamentní demokracie, které měly úspěch	33

3. Jak tomu bylo u nás, a vlivy, které působily na náš stav	35
a) Vliv presidenta republiky	37
b) Nebezpečí vnější a vnitřní	37
c) Politická vyspělost národa	38
d) Vysoké hodnocení svobody a samostatnosti	39
e) Naše soustava politického stranictví	39
f) Nepříznivý vliv zásady odpovědnosti vlády parlamentu	41
Oddíl C: Neodpovědnost hlavy státu	42
1. Státopolitický důvod neodpovědnosti hlavy státu	42
2. Zdánlivost a škodlivost zásady politické neodpovědnosti hlavy státu	44
Oddíl D: Odpovědnost vlády za projevy presidentovy	45
1. Odpovědnost vlády náhražkou neodpovědnosti presidentovy	45
2. Důsledek: Další politické oslabení hlavy státu	46
Oddíl E: Ministerská kontrasignace	47
Oddíl F: Ustanovování hlavy státu	50
1. Hlavní vada v politické koncepci volby hlavy státu legislativou	53
2. Volba lidem posílením postavení hlavy státu proti legislativě a proti politickým stranám	54
Závěr	57
1. Prvenství vlády před presidentem v našem ústavním řádu	57
2. Obtíže při sjednávání harmonie mezi mocí zákonodárnou a mocí výkonnou	59
3. Důsledky: Nadvláda parlamentu, a z toho nadvláda politických stran v režimu parlamentním	60
4. Kolísavost skutečné síly exekutivy v režimu parlamentním	61
Kapitola druhá: Vady v oboru moci zákonodárné	64
Úvod	64
Oddíl A: Právo parlamentu svrhnout vládu a právo hlavy státu rozpouštět parlament	65

3. Přednosti a vady švýcarské soustavy . . .	407
a) Přednosti	407
b) Vady	407
4. Zvláštní podmínky švýcarské	408
Oddíl C: Srovnání soustavy anglické a švýcarské s naší soustavou předmnichovskou	410
1. Obtíže průměru	410
2. Srovnání v působnosti komunální	411
3. Srovnání působnosti vyšších svazů	412
Závěr: Poučení z obou soustav pro nás	415
Kapitola třetí: Vzor sovětský: Úprava věcí hospo- dářských a sociálních	418
Oddíl A: Základní zásady hospodářského zřízení	418
1. Právní vytýčení řádu hospodářského v so- větské ústavě	418
2. Co z toho a jak bychom mohli použít u nás	420
a) Co do formy	420
b) Co do obsahu	421
Oddíl B: Základní práva a povinnosti sociální	422
1. Právní vytýčení řádu sociálního v sovětské ústavě	422
2. Co z toho a jak bychom mohli použít u nás	424
a) Co do formy	424
b) Co do obsahu	425
Závěr	427
Kapitola čtvrtá: Vzor britský: Soustava politického stranictví	428
Úvod	428
Oddíl A: Soustava dvou stran	429
1. Soustava dvou stran tradičním rysem britské- ho politického života	429
2. Její blahodárný vliv na chod demokracie	430
3. Jak se Britům podařilo udržet tak dlouho soustavu dvou stran?	431
Oddíl B: Stranická kázeň	434
1. Vysoký stupeň stranické kázně ve Velké Bri- tánii	434
2. Prostředky pro její udržení	434
a) Vyloučení poslance ze strany	434

b) Rozpuštění sněmovny	435
c) Whips	436
d) Stranické fondy a pocty	437
e) Ničivý účinek britské volební sousta- vy proti stranickému odštěpenectví	439
3. Nebezpečí dekapitace vůdců	445
Oddíl C: Jednočlenné volební okresy a stranická hierarchie	443
1. Soustava jednočlenných volebních okresů a omlazování volených sborů	443
2. Korektiv přílišné stranickosti kandidatur	444
3. Nebezpečí dekapitace vůdců	445
Oddíl D: Doplnovací volby	445
Oddíl E: V čem nám může být britská soustava příkladem?	447
1. Rozdílnost našeho a britského politického ovzduší	448
2. Britský příklad a mnohost našich politických stran	449
3. Jaký by asi u nás byl stav politického stra- nictví, kdybychom byli měli většinovou vo- lební soustavu?	449
4. Soustava alternativního vota	455
5. Britský příklad a naše soustava stranické kázně	456
Kapitola pátá: Několik výhledů do různých směrů	459
Úvod	459
Oddíl A: Ministerská kontrasignace v režimu pre- sidentském (Ústava chilská)	460
Oddíl B: Omezení práv exekutivy při ustanovo- vání a povyšování soudců	464
1. Příklad španělský	465
2. Záruky soudcovské nezávislosti v režimu pre- sidentském	467
a) Řešení ústavy Spojených států	468
b) Vzor ústavy chilské	469
Oddíl C: Regionalism v ústavě španělské	471
Oddíl D: Problém druhé komory	477
Oddíl E: Konstitucionalisace mezinárodního práva	481

Část čtvrtá

Reforma našeho ústavního řádu po druhé světové válce (485)

Úvod: Jenom revisi ústavy dosavadní nebo ústavu zbrusu novou?	487
Kapitola první: Moc vládní a výkonná	491
1. Přehled vad dosavadních	491
2. Hlavní obrysy nápravy	491
3. Jednotlivé zásady de lege ferenda	492
a) Hlava státu nejvyšším nositelem veškeré státní exekutivy	492
b) Vládní kolegium poradním a pomocným sborem hlavy státu	492
c) Postavení předsedy vlády	493
d) Místopresident	494
e) Obsah zástupčí moci místopresidenta a předsedy vlády	495
f) Volba hlavy státu lidem	495
g) Délka presidentova funkčního období	495
h) Opětovná volba presidenta	497
ch) Presidentovo sesazení	498
i) Ministerská kontrasignace	499
j) Presidentova práva a povinnosti vůči parlamentu	499
k) Účast ministrů na parlamentních pracích	500
l) Parlamentní tajemníci	500
4. Včlenění těchto zásad do dosavadního textu	501
Kapitola druhá: Moc zákonodárná	505
1. Přehled vad dosavadních	505
2. Hlavní obrysy nápravy	505
3. Jednotlivé zásady de lege ferenda	505
a) Nesesaditelnost vlády parlamentem	506
b) Právo navrhnout lidu sesazení presidenta	506
c) Omezení presidentova práva rozpouštět parlament	506
	595

d) Parlamentní kontrola exekutivy	506
e) Parlamentní tajemníci	506
f) Největší autonomnost parlamentu	507
g) Zbavování poslanců mandátu jenom pro ztrátu zvolitelnosti a pro setrvání v neslučitelné funkci	507
h) Volební soustava alternativního vota	507
ch) Přísnější provedení zásady neslučitel- nosti	508
i) Právo měnit ústavu svěřit lidu	508
j) Navrhování kandidátů pro ústavní soud	509
k) Odstranění dosavadních dvou komor a zřízení Státní rady	509
l) Otázka slovenská	516
4. Včlenění těchto zásad do dosavadního textu	519
Kapitola třetí: Moc soudcovská	524
1. Přehled vad dosavadních	524
2. Hlavní obrysy nápravy	525
3. Jednotlivé zásady de lege ferenda	525
a) Ustanovování a povyšování soudců v soudnictví obyčejném	525
b) Zemské správní soudy	527
c) Stížnost k správnímu soudu proti ne- činnosti úřadu	527
d) Jmenování správních soudců	527
e) Vložení hlavních zásad správního soudnictví do ústavy	528
f) Soudnictví ústavní	528
g) Soudnictví volební	530
h) Státní soud	530
4. Včlenění těchto zásad do dosavadního textu	531
Kapitola čtvrtá: Decentralisace	532
1. Přehled vad dosavadních	532
2. Hlavní obrysy nápravy	532
3. Jednotlivé zásady de lege ferenda pro de- centralisaci vlastní správy	533
a) Presumce ve prospěch místní správy	533
b) Vyznačení nositelů místní správy v ústavě	533
c) Vyznačení jejích hlavních orgánů	533

d) Dělbá jejich působnosti	534
e) Způsob jejich ustanovování	534
f) Dělbá jejich agendy	537
g) Statutární města	537
h) Kontrola místní správy	538
ch) Funkční období místní správy	541
i) Rozpuštění místní správy	541
4. Jednotlivé zásady de lege ferenda pro de-	
centralisaci činnosti normotvorné	542
a) Legislativa zemská	542
b) Zemská působnost statutární	544
c) Statutární působnost nižších svazů	
místní správy	544
d) Vztah presidentův k zemským zá-	
konům	544
e) Revise zemských zákonů ústavním sou-	
dem	544
5. Včlenění těchto zásad do dosavadního textu	545
Kapitola pátá: Politické strany	546
1. Přehled vad dosavadních	546
2. Hlavní obrysy nápravy	548
a) Zmenšení počtu politických stran	548
b) Zhodnocení hlasu prostého straníka	
při výběru kandidátů	554
3. Jednotlivé zásady de lege ferenda	557
a) Korporativní povaha stran	557
b) Úmysl založit novou stranu musí být	
ohlášen parlamentu	557
c) K nové straně se musí přihlásit aspoň	
10 procent poslanců	558
d) Program nové strany musí být státní	
a demokratický	558
e) Řízení při založení strany	558
f) Organisační řád	559
g) Ochrana názvu	561
h) Strany a právo spolkové	561
ch) Členství ve straně	561
i) Kontrola ústavního soudu nad organi-	
sačním řádem	561
j) Rozpuštění stran	561

k) Stěžovací právo členů strany . . .	562
l) Důsledky rozhodnutí o stížnosti . . .	562
Kapitola šestá: Základní práva a povinnosti občanské a hospodářské základy státu . . .	564
1. Přehled vad dosavadních	564
2. Hlavní obrysy nápravy	564
3. Jednotlivé zásady de lege ferenda . . .	565
a) Právo na práci a povinnost k práci . . .	565
b) Právo na přiměřenou odměnu . . .	565
c) Hodnocení práce	565
d) Placená dovolená	565
e) Pracovní doba	565
f) Pracovní arbitráž	565
g) Sociální zajištění	566
h) Životní minimum	566
ch) Bezplatné vzdělání	566
i) Základní charakter státního řádu hospodářského	566
j) Předměty vlastnictví a podnikání veřejného	566
k) Předměty vlastnictví a podnikání soukromého	567
l) Plánované hospodaření	567
m) Zahraniční obchod	567
Kapitola sedmá: Menšiny náboženské, národní a rasové	569
Doslov	571
Bibliografie	573
Rejstřík osob	577

1. Otázka rovnováhy sil exekutivy a legislativy v režimu parlamentním	65
2. Právo parlamentu svrhnout vládu	69
3. Právo vlády rozpouštět parlament	72
4. Vzájemný vztah obou zásad v ústavní praxi	73
5. Uplatnění obou zásad u nás	74
Oddíl B: Volba podle soustavy poměrného zastoupení a podle soustavy většinové	76
1. Přednost soustavy poměrného zastoupení: Méně územního partikularismu při výkonu parlamentní funkce	76
2. Účinek většinové soustavy ve Velké Británii a ve Francii	77
3. Podíl soustavy poměrného zastoupení na roztržitosti stranickopolitického života	80
Oddíl C: Poslanecký revers a vynucování stranické kázně	83
1. Reversová praxe ve světle našich ústavních předpisů	83
2. A ve světle naší politické ethiky	85
3. Příklad Velké Britannie	87
Oddíl D: Neslučitelnost	89
1. Neslučitelnost podle naší ústavy	89
2. Neslučitelnost podle zákona 144/1924	90
3. Nedostatky naší soustavy	91
Oddíl E: Zákonodárná iniciativa	92
1. Monopolisační sklony zákonodárné iniciativy moci výkonné	92
2. Vada toho, že iniciativa nebyla přiznána hlavě státu	93
3. Referendum	96
Oddíl F: Soustava dvou komor	98
Závěr	100
Kapitola třetí: Vady v oboru moci soudcovské	103
Úvod	103
Oddíl A: Obyčejné soudnictví	104
Oddíl B: Správní soudnictví	107
1. Úroveň našeho správního soudnictví a výtky, které se mu činily	107
2. Pokusy o zdokonalení naší soustavy	108
3. Soudnictví správní či obyčejné?	109

4. Nižší správní soudnictví	113
a) Jeho vady	114
b) Jeho přednosti	117
Oddíl C: Ústavní soudnictví	118
1. Naše úprava ústavního soudnictví	119
2. Nečinnost našeho ústavního soudu	121
3. Závady naší soustavy	123
a) Skrovný předpis ústavy	123
b) Tříletá preklusivní lhůta	124
c) Působnost nálezu ex nunc	124
d) Přílišná omezenost návrhového práva	125
Oddíl D: Volební soudnictví	127
Oddíl E: Ustanovování soudců	132
Závěr	135
Kapitola čtvrtá: Decentralisace a regionalism	137
Úvod	137
Oddíl A: Boj o decentralisaci v první republice	137
1. Autonomistické požadavky luďáků	140
2. Požadavky Němců	142
3. Obtíže, na které snahy o decentralisaci narážely	142
a) U byrokracie	143
b) U politických stran	143
Oddíl B: Centralism a decentralisace v naší ústavě	145
1. Naše ústava ústavou centralistickou	145
2. Její decentralisační prvky	146
3. Její odmítavý postoj k decentralisaci činnosti normotvorné	148
4. Paradoxální zjev v naší ústavě: Území nej- zaostalejšímu přiznána de lege největší sa- mospráva	149
Oddíl C: Přednosti a vady decentralisace	150
1. Přednosti	150
2. Vady	152
3. Přednosti převyšují vady	156
4. Opatrnost při decentralisaci činnosti normo- tvorné	156
Oddíl D: Předpoklady pro decentralisaci u nás	158
Závěr: Jakou vinu má na neuspokojivé míře de- centralisace naše ústava?	162
Kapitola pátá: Politické stranictví	165

Úvod: Prolnutí našeho veřejného života politik- kým stranictvím	165
Oddíl A: Politické stranictví v legislativě a ve sborech zastupitelských	167
1. Zásada poměrného zastoupení	168
a) Vliv zásady poměrného zastoupení na roztříštěnost politického stranictví	168
b) Zkušenosti některých zemí se sousta- vou poměrného zastoupení	171
c) Některé pokusy o modifikovanou sou- stavu poměrného zastoupení	178
d) Zásada poměrného zastoupení pod- statně přispívá k tříštění politického stranictví	179
e) Poměrné zastoupení a poslanecká zá- vislost na straně	
2. Vázané kandidátní listiny a stranický způsob výběru kandidátů	183
a) Vázané kandidátní listiny	183
b) Stranický způsob výběru kandidátů	185
3. Stranická kázeň	187
Oddíl B: Politické stranictví v exekutivě	195
1. Zásada odpovědnosti vlády parlamentu hlav- ním ústavoprávním prostředkem vlivu poli- tického stranictví na exekutivu	196
2. Koaličnictví	198
3. Zákon kyvadla	202
4. Volba hlavy státu	206
5. Náš „spoils system“	209
Oddíl C: Politické stranictví v samosprávě	211
Oddíl D: Politické stranictví v soudnictví	213
Oddíl: E: Funkce politického stranictví v ústavním životě státu a jeho nezbytnost pro pravou demokracii	214
1. Hlavní funkce politických stran v správné demokracii: Organisaace veřejného politic- kého mínění	214
2. Překročení této funkce našimi politickými stranami	215
3. Naše Pětka	216

Závěr: Je možná náprava zjištěných nedostatků úpravou právní?	218
Kapitola šestá: Základní práva a povinnosti občanské a hospodářská soustava státu	220
1. Naše ústava věrným napodobením liberalistických ústav západních	220
2. Různé právní hodnocení ústavních záruk občanských práv	221
3. Povšechnost ústavních předpisů o občanských právech je závadou odstranitelnou	222
4. Jsou ústavní záruky občanských práv mrtvou literou	223
5. U nás nebylo podstatných závad v ústavním vytýčení práv a povinností lidských a politických	224
6. Nedostatečné ústavní zajištění práv a povinností hospodářských a sociálních	225
7. Hospodářskosociální předpisy hlavy páté naší ústavy	225
Závěr: V čem byla závada?	226
Kapitola sedmá: Práva a povinnosti národních a rasových menšin	230
1. Rozsah menšinových práv zaručených naší ústavou	230
2. Závada poversailleské soustavy mezinárodně zaručené ochrany menšin	231
3. Proč naše soustava ochrany menšin selhala?	233
4. Byla naše ústava vůči menšinám příliš štědrá?	234

Cást druhá

Sociologický a ideologický Podklad naší nové ústavy (237)

Úvod	239
Kapitola první: Sociologický a hospodářský podklad naší nové ústavy	240
1. Závislost právního pravidla na poměrech společenských a hospodářských	240

2. Válečné a poválečné změny v naší struktuře hospodářské a sociální	241
Kapitola druhá: Ideologický podklad naší nové ústavy	245
Úvod	245
Oddíl A: Posílení exekutivy	247
1. Slabost převážné většiny demokratických exekutiv jednou z hlavních příčin „krise“ demokracie	247
2. Stav u nás a vliv zkušenosti prožité pod cizí okupací	248
3. Nutnost posílit exekutivu v našem novém politickém a hospodářském řádu kategorickým postulátem	249
Oddíl B: Navrácení legislativy jejímu pravému poslání	252
1. Dvojitá funkce parlamentu v moderní demokracii: Činnost zákonodárná a kontrolní	252
a) Činnost zákonodárná	252
b) Činnost kontrolní	255
2. Problém druhé komory	256
Oddíl C: Zlepšení v soustavě politického stranictví	259
1. Zmenšení počtu politických stran	260
2. Dvě nebo několik stran?	263
a) Soustava dvou stran	263
b) Soustava několik stran	264
c) Porovnávání vad a předností obou soustav	264
d) Hlavní podmínka správného chodu soustavy dvou stran	266
e) Závěr pro naši stranickopolitickou soustavu po druhé světové válce	268
3. Nová úprava stranické kázně	272
a) Přepětí stranické kázně	272
b) V našem novém řádě nebude třeba se uchýlovat ke krajnosti	273
4. Úprava právního postavení politických stran	275
Oddíl D: Decentralisace a autonomie	276
1. Nedostatek decentralisace v první republice	276

2. Je třeba rozlišovat mezi decentralisací administrativní a decentralisací normotvornou	277
3. Nebezpečí a nevýhody větší decentralisace normotvorné	278
Oddíl E: Přeměna hospodářské struktury státu	280
1. Rozklad soukromokapitalistického řádu v dvacátých a třicátých letech XX. století	280
2. Různá hlediska na organizaci lidské společnosti vůbec	282
3. Nezbytnost kompromisu slučujícího dobré stránky kolektivismu s přednostmi podnikání individuálního	282
4. Poučení ze Sovětského svazu	284
5. Minimum socialisace, které musíme v našem novém řádě provést	287
Oddíl F: Změny v oblasti vztahů sociálních	293
1. Právo na práci a povinnost k práci	294
2. Právo na plné sociální zajištění	297
3. Právo na bezplatnou výchovu a na bezplatné vzdělání	299
Oddíl G: Nová úprava postavení menšin	300
1. Československo národním státem Čechů a Slováků	300
2. Problém mezinárodní úpravy věcí menšiny a její vztah k úpravě vnitrostátní	301
3. Hlavní linie úpravy vnitrostátní	303

Část třetí

Cizí vzory

(307)

Úvod	309
Kapitola první: Vzor Spojených států: Vztah exekutivy k legislativě	313
Úvod	313
Oddíl A: Režim presidentský, jeho přednosti a vady	314
1. Podstatné rysy presidentské demokracie	314
2. Obtíže správného hodnocení	316
3. Přednosti presidentské demokracie	316

a) Silnější postavení exekutivy	316
b) Lepší zajištění vládní pevnosti	317
c) Větší možnost přihlížet při výběru ministrů ke kvalitám osobním a k znalostem odborným	318
d) Větší odolnost proti přemíře vlivu politického stranictví	318
e) Více jasna v otázce odpovědnosti	321
f) Blahodárný účinek těchto okolností na výkonnost, na plánovitost a na pracovní jakost presidentské exekutivy	324
g) Rozdíl v názorech na toto hodnocení	325
4. Vady presidentské demokracie	328
a) Příliš strohé oddělení exekutivy a legislativy vede k jejich odcizování	328
b) Obtíže, které z tohoto odcizování vznikají v zákonodárství a ve státních financích pro exekutivu	328
c) Není radikálního ústavního prostředku, jak vyřešit nepřekonatelný rozpor mezi exekutivou a legislativou	329
d) Horší zajištění odpovědnosti?	329
e) Potřeba senátního souhlasu při ustanovování ministrů a vysokých federálních funkcionářů	329
f) Bryceovo tvrzení o větší úloze náhody v soustavě presidentské	331
g) Požadavek souhlasu dvou třetin senátu pro ratifikaci mezinárodních smluv	332
5. Srovnání předností a závad	333

Oddíl B: Recepce některých prvků presidentského režimu do novějších parlamentních soustav na evropské pevnině

1. Výmarská ústava z roku 1919	335
2. Španělská ústava z roku 1931	336
3. Polská ústava z roku 1935	338
4. Estonská ústava z roku 1938	340
5. Celkové zhodnocení těchto čtyř ústav	340

Oddíl C: Presidentský režim ve státech jihoamerických

Oddíl D: Některé kritiky presidentského režimu a odpověď na ně	344
Oddíl E: Jak a v čem lze americkou soustavu účelně uzpůsobit	348
1. Rekapitulace závad americké soustavy	349
2. Lze tyto závady odstranit nebo zmírnit, aniž bychom vyvolali závady jiné?	349
a) Účast kongresu na presidentově právu ustanovovat ministry a vyšší funk- cionáře federální exekutivy	349
b) Jak vyřešit nepřekonatelný konflikt mezi exekutivou a legislativou? ,	351
c) Zmenšená míra spolupráce exekutivy s legislativou	360
d) Příklad ústavy chilské	367
Závěr: Předpoklady pro včlenění některých prvků presidentského režimu do naší parlamentní demokracie	368
Kapitola druhá: Vzor britský a švýcarský: Decentra- lisace a místní správa	372
Úvod: Proč právě vzor britský a švýcarský?	372
Oddíl A: Soustava britská	373
1. Organizace a působnost	375
a) Organizace	375
b) Působnost	376
2. Vztah místní správy k vládě ústřední	377
a) Kontrola parlamentní	378
b) Kontrola soudní	378
c) Kontrola exekutivní	379
3. Působnost normotvorná	383
4. Přednosti a vady britské soustavy	386
a) Přednosti	386
b) Vady	387
c) Regionální komisaři	392
d) Poslední reformní návrhy	393
Závěr	395
Oddíl B: Soustava švýcarská	396
1. Organizace a působnost	397
a) Organizace	397
b) Působnost	401
2. Růst centralismu	405