

Parlament a parlamentarismus.

I. Název a pojem. — II. Právní povaha. — III. Složení. — IV. Působnost. — V. Právní postavení členů p-u. — VI. P. československý. — VII. Parlamentarismus. — VIII. Parlamentarismus československý.

1. **Název a pojem.** Původně, v ranním středověku, názvu p. se užívá pro shromáždění jakéhokoli rázu. Shromáždění Franků za prvních Meroveovců (campus Martius resp. Madius) se nazývalo někdy p-em. V lidové mluvě se výrazu p. užívá pro shromáždění lidu svolaná k úradě o věcech veřejných, někdy na znamení dané polnicí. Ve vojenské mluvě označovaly se tím porady vůdců při válečných taženích. V církevní mluvě se tohoto výrazu užívalo pro všední rozhovory mnichů po jídle. V diplomatické mluvě to byly slavnostní konference a vůbec všeliká shromáždění významnějšího rázu. Postupem doby se však výraz p. ustálil pro dvě instituce, které mají sice společný základ, avšak v dalším vývoji se úplně od sebe odlišily. Jsou to: p. anglický a p. francouzský.

P. anglický jest ve svém základu obecná rada království (commune concilium regni neboli také curia regis). Jest to shromáždění bezprostředních vasalů královských. Členství v této radě závisí v podstatě na libovůli králově a hlas její jest jen poradný. Avšak postupem doby se ustaluje okruh členů této rady, a rovněž pravomoc její se stává určitější. Na sklonku XIII. stol. (r. 1295) schází se t. zv. The Model Parliament složený ze tří stavů: první stav tvoří velmoži duchovní, druhý stav jsou velmoži světské, třetí stav tvoří t. zv. obecní (commons), t. j. volení zástupcové hrabství a měst. V polovici XIV. stol. rozděluje se p. na dvě komory neboli sněmovny: sněmovnu horní neboli lordů a sněmovnu obecných. Prvou sněmovnu tvoří velmoži (lordové) duchovní a světské, druhou volení zástupcové hrabství, měst a městysů. Ve sněmovně lordů zasedají členové jure proprio, ve sněmovně obecných jure representationis; živel zastupitelský se tudíž uplatňuje jen ve sněmovně obecných. Toto rozdělení anglického p-u zůstalo dodnes.

Pravomoc anglického p-u se vyvíjela postupně. S počátku sotva přísluší jemu více než právo povolovati berně. Avšak z tohoto práva si p. dovedl vymoci práva jiná. Vyvíjí se instituce krále v p-u (The King in Parliament): král spolu s p-em neboli král v p-u jest svrchovaným činitelem ve státu.

Tato instituce jest dodnes osou veškerého ústavního a politického života v Anglii. V této instituci má s počátku vrch král, ale po t. zv. Velké revoluci (r. 1688) převaha přechází na p. Na sklonku XVII. stol. začínají již prvopočátky vlády parlamentní.

Složení p-u zůstává dlouho totéž. Teprve v XIX. stol. se mění složení sněmovny obecných třemi volebními reformami (r. 1832, 1867, 1884). Ve XX. stol. (r. 1911) dostává sněmovna obecných naprostý vrch nad sněmovnou lordů a zavádí se takřka všeobecné právo hlasovací stejné pro muže jako pro ženy (r. 1918, 1928).

I p. francouzský jest s počátku curia regis, shromáždění velmožů duchovních a světských, které král svolává k úradě o věcech říšských. Hlas tohoto shromáždění jest rovněž jen poradný. Kdežto však anglický p. se vyvinul na zastupitelský sbor celého království, zůstal francouzský p. jen curia regis. Pravomoc jeho jest především (a vlastně) soudní. Dále přísluší jemu právo protokolovati zákony a ordonance královské (droit d'enregistrement) a důsledkem toho také právo podávati proti nim rozklad (droit de remontrances), domnívá-li se p., že zákony nebo ordonance ty odporují základním zákonům království. P-u přísluší také určité právo zákonodárné, vydávati t. zv. arrêts de règlement a konečně také určitá práva politická.

Prvotně byl jen jeden p., v Paříži, postupem doby však vznikaly p-y i v jiných městech, takže bylo konečně 13 p-ů (Paříž, Toulouse, Grenoble, Bordeaux, Dijon, Rouen, Aix, Rennes, Pau, Metz, Besançon, Douai, Nancy).

P-y francouzské byly a zůstaly institucí starého režimu (ancien régime); revoluce jim učinila konec. Všeobecnou důležitost mají však tím, že zavdaly podnět k vytvoření francouzského soudnictví správního.

Dnešní p-y se vytvořily jen na podkladě a podle vzoru p-u anglického. P. jest zastupitelský sbor národa. Úředně název p. jest jen v Anglii. V amerických státech jest úřední výraz pro zastupitelský sbor národa kongres, v evropských státech jest úřední výraz sněm (státy německé a severské), národní zastupitelstvo (Rumunsko), národní shromáždění (Československo, Maďarsko), generální stavové (Nizozemsko) atd.; v některých státech není vůbec úředního názvu jednotného, nýbrž užívá se prostě výrazu obě komory (Belgie, Itálie, Polsko, do jisté míry i Francie). V neúřední mluvě se však šmahem užívá výrazu p.; ale i v úředním

slohu mluví se takřka všude o práci „parlamentní“, a o stranách „parlamentních“, ba dokonce i o „parlamentu“.

2. Právní povaha. P. jakožto sbor zastupitelský jest státní orgán: projevy jeho vůle, pokud se dějí způsobem předepsaným v ústavě, platí za projevy vůle státu. V orgánové své povaze jest p. podle Jellinka orgánem bezprostředním, t. j. orgánové jeho postavení vyplývá přímo z ústavy, a druhotným, t. j. ústavou není dána již také jeho existence, nýbrž k jeho vzniku jest třeba jednak t. zv. pochodu tvořivého neboli kreačního, kterým jest volba, jednak orgánu tvořícího, kterým jest národ neboli voličstvo.

Ve své povaze jakožto sbor zastupitelský jest p. representace národa. Tato representace jest:

a) úplná, b) neúplná.

Ad a). Representace úplná jest tu tehdy, když národ (voličstvo) a p. tvoří do té míry právní jednotu, že vůle p-u jest nutně také vůlí národa, a národ (voličstvo) svou vůlí nemůže projevovati jinak než prostředkem p-u. Z úplné representace plyne jednak, že p. zastupuje národ a to nejen p. jako celek, nýbrž i jednotliví jeho členové; jednak, že ani p. jako sbor, ani jednotliví jeho členové nejsou v nijakém právním závazku vůči národu, takže národ svým reprezentantům nijakých příkazů udělovati nemůže. T. zv. imperativní mandát jest právně neplatný. Úplná representace jest zejména v Anglii, ve Francii, v Belgii, v Maďarsku, v Nizozemsku, v Polsku, v Rumunsku.

Ad b). Representace neúplná jest tehdy, když národ (voličstvo) může v určitých případech projevovati svou vůlí přímo bez prostřednictví p-u. Tu pak jest dvojí projev vůle: národa (voličstva) a p-u, a vůle národa má vrch nad vůlí p-u. Národ projevuje svou vůlí ve formě referenda, lidové iniciativy nebo lidového veta. Representace neúplná má svůj základ v učení o svrchovanosti národa. Viz o tom všem heslo Referendum.

3. Složení a ustavení. P. se může skládati jen z jedné sněmovny (komory) nebo ze sněmoven dvou. Podle toho rozlišujeme soustavu jednokomorovou (systém unikamerální) a soustavu dvoukomorovou (systém bikamerální). Na právní pojetí p-u jakožto sboru zastupitelského rozlišování toto nemá vlivu, poněvadž i při soustavě dvoukomorové za projev p-u platí jen to, na čem se obě sněmovny souhlasně snesly, pokud ovšem podle právního řádu určitého

státu usnesení i jen jedné sněmovny neplatí v některých případech za projev p-u (Anglie, Československo).

V dnešní skladbě států má soustava dvoukomorová značnou převahu nad soustavou jednokomorovou. Soustava jednokomorová jest ve státech německých (vyjímajíc Prusko, která má soustavu dvoukomorovou), v Bulharsku, v kantonech švýcarských, v Kanadě (mimo provincie Quebec a Nové Skotsko, kde jest soustava dvoukomorová) a v některých republikách střeoaamerických. V Norsku jest soustava jednokomorová kombinována se soustavou dvoukomorovou potud, že se volí jen jedna sněmovna (storting): ale storting v první své řádné schůzi volí čtvrtinu svých členů do sněmovny první (lagthing) a zbývající tři čtvrtiny tvoří sněmovnu druhou (odelsting). Ostatní státy světové mají soustavu dvoukomorovou.

Při soustavě dvoukomorové horní sněmovna se nazývá sněmovnou lordů a dolní sněmovnou obecných (Anglie); pravidelně se však zove sněmovna horní senátem a sněmovna dolní sněmovnou poslaneckou nebo reprezentantů; v Nizozemsku se prostě užívá výrazu první a druhá sněmovna.

Složení obou sněmoven při soustavě dvoukomorové jest odlišné, nikoli však ve všech státech stejné. Rozeznáváme v tomto směru celkem čtverý způsob. Prvým způsobem záleží v tom, že se obě sněmovny ustavují výhradně volbou (státy republikánské) a z monarchických států Nizozemsko, Rumunsko, Dánsko, a Švédsko. Druhým způsobem jest, že se jen sněmovna dolní ustavuje výlučně volbou, kdežto sněmovna horní se ustavuje volbou jen z části a druhá část se skládá z členů, u kterých důvod povolací jest příslušenství k určitému rodu, držení určitého úřadu nebo jmenování od hlavy státu (Anglie, Irsko). Podle třetího způsobu se jen sněmovna dolní ustavuje volbou, horní však ani z části (Italie, Japonsko). Čtvrtý způsob záleží v tom, že se sněmovna dolní ustavuje volbou, horní z větší části volbou, z menší části kooptací (Belgie).

P. se dnes ustavuje takřka výhradně volbou. Výjimky z této zásady, pokud jde o soustavu dvoukomorovou, byly uvedeny v předchozím odstavci. Volba jest akt, kterým prvotní orgán, národ (voličstvo), vytváří sbor zastupitelský. Tento kreační akt jest ve všech státech stanoven právním řádem; jest to volební řád. Podle volebních řádů všech států rozeznáváme při volbě čtvero stadií: řízení přípravné, volební

úkon, zjištění volebních výsledků a ověření volebních výsledků.

Přípravné řízení zahrnuje v sobě vypsání voleb, zdělení volebních seznamů (pokud tu nejsou stále voličské seznamy, jak jest tomu dnes v převážné většině států), ustavení komisí volebních a sestavení a podání kandidátních listin.

Volební úkon jest provedení volby. K provedení volebního úkonu jest území státní (zemské) rozděleno na volební okresy. Po této stránce rozeznáváme soustavu volebních okresů neboli systém uninominální a soustavu listinnou neboli princip skrutinia listin. Při prvé jest území rozděleno na tolik okresů, kolik jest voliti zástupců, takže každý okres volí pravidlem jednoho zástupce; podle druhé soustavy jest území rozděleno na veliké okresy (po případě celé území státní tvoří jediný okres volební), z nichž každý volí větší počet zástupců. Soustava volebních okresů náležející dnes již k řídkým výjimkám (jsou to zejména Anglie a Francie). Provedení volby znamená odevzdání volebních hlasů. Rozeznáváme zde aktivní právo volební neboli právo hlasovací a pasivní právo volební neboli volitelnost. Pokud rozsahu práva hlasovacího se týče, jest dnes takřka šmahem zavedeno t. zv. všeobecné právo hlasovací. Rovněž jest právo hlasovací rozšířeno na ženy; omezení práva hlasovacího jen na muže patří k mizivým výjimkám.

Při zjišťování volebních výsledků rozeznáváme soustavu většinovou a soustavu poměrného volení (zastoupení). Při soustavě většinové jest pokládán za zvolena ten, kdo dostal nadpoloviční většinu všech platně odevzdaných hlasů (soustava naprosté většiny) nebo nejvíce hlasů ze všech kandidátů (soustava poměrné většiny). Soustava naprosté většiny může býti kombinována tím, že se k platnému zvolení vyžaduje vedle naprosté většiny všech platně odevzdaných hlasů nad to ještě určité kvorum všech zapsaných voličů; tak jest tomu dnes ve Francii. Soustava poměrné většiny jest v Anglii. Soustava poměrného volení záleží v tom, že nerozhoduje většina hlasů, nýbrž vůbec počet hlasů a mandáty se přidělují kandidátním listinám podle počtu hlasů na ně připadlých. Způsobů provedení poměrného volení jest velmi mnoho, od nejjednoduššího až do nejsložitějšího. Soustava poměrného volení si získává šmahem půdy, takže soustava většinová jí vůči hledě ustupuje.

Ověření volebních výsledků jest poslední stádium volby. Ve vývoji p-u právo p-u resp. sněmovny samé ověřovati volby bylo spatřováno jako velmi cenná vymoženost parlamentní. Právo to však vedlo k četným nepřístojnostem, takže v Anglii již v r. 1868 bylo právo to sněmovně odňato a dáno soudu (High Court of Justice). Dnes v některých státech právo to dosud přísluší sněmovnám, v převážné většině však soudům.

P. se volí na určitou předem stanovenou dobu; dobu tu nazýváme obdobím parlamentním. Ve státech se soustavou dvoukomorovou období toto jest pro každou z obou sněmoven jiné; jen v Polsku jest pro obě sněmovny stejné. Parlamentní období jest v různých státech různé. Pro dolní sněmovnu se pohybuje od jednoho roku (republika Salvador) do šesti let (Československo); pro horní sněmovnu jest období delší (nejdelší ve Francii, kde činí devět let).

Po vypršení parlamentního období se p. resp. sněmovna obnovuje. Rozeznáváme obnovu celkovou (integrální), obnovuje-li se sněmovna ve svém celku, a částečnou (partiální), obnovuje-li se jen z části. Sněmovna dolní se pravidlem obnovuje celkově; výjimku z toho máme v některých republikách střední a jižní Ameriky, kde se i sněmovna dolní obnovuje z části. Sněmovna horní se pravidlem obnovuje částečně; jen v Belgii, v Polsku a v Československu se i senát obnovuje celkově.

Před vypršením období parlamentního lze p. resp. sněmovnu také rozpustiti. Právo rozpustiti p. přísluší hlavě státu. V monarchických státech lze pravidlem rozpustiti jen sněmovnu dolní, nikoli také horní. Výjimku z toho pravidla máme jednak v Norsku, kde králí vůbec nepřisluší právo rozpustiti storting, jednak v Belgii, v Nizozemsku a v Rumunsku, kde král má právo rozpustiti obě sněmovny a to buď obě zároveň, nebo každou z obou zvláště. Ve státech republikánských jest tomu různě. V některých státech prezident republiky vůbec nemá práva rozpouštění sněmovny (republiky americké), jinde může prezident republiky rozpustiti p. (říše Německá), jinde jen dolní sněmovnu a to ještě jen za souhlasu senátu (Francie, Řecko), někde může rozpustiti sněmovny obě (Československo, Polsko). V některých státech i sněmovna sama může vysloviti své rozpouštění (většina států německých), aneb k rozpouštění dojde na základě referenda (některé státy německé).

Ve všech státech republikánských, ve kterých lze rozpustiti p. a v převážné většině států monarchických jest při rozpouštění p-u samou ústavou stanovena lhůta, do kdy jest sněmovnu resp. sněmovny znovu svolati.

4. **Působnost.** V působnosti p-u rozeznáváme celkem čtverou funkci: zákonodárnou, správní, autonomní a soudcovskou.

A. Funkce zákonodárná. Obecně záleží funkce tato v tom, že p. spolupůsobí při zdělávání zákonů. Obsahově dlužno však zde rozlišovati, jde-li o státy monarchické či o státy s formou republikánskou.

Ve státech monarchických jest p. spoluzákonodárcem potud, že má zákonodárnou iniciativu (ovšem spolu s monarchou) a spolurozhoduje o obsahu zákona; avšak juridicky rozkaz zákonný nepřisluší (podle Labauda) jemu, nýbrž výlučně monarchovi: monarcha sám udílí sankci, rovněž zákon promulguje (což pravidlem spadá v jedno se sankcí), jakož i vyhlašuje. Výjimku z toho pravidla máme jen v Norsku, kde zákonem se může státi usnesení stortingu i bez sankce královské, tedy proti vůli monarchově; ovšem z toho důvodu jest Norsko juridicky spíše republika než monarchie. Politicky však ve všech monarchiích jest p. výhradním zákonodárcem, poněvadž dnešní monarchie jsou smahem monarchiemi parlamentními a parlamentní povaha jejich přináší s sebou, že monarcha nemůže odepríti sankci tomu, na čem se p. usnese.

Ve státech republikánských jest pravidlem p. výhradním zákonodárcem. Presidentu republiky nepřisluší zde právo sankce, nýbrž jen právo usnesení p-em přijaté (tomuto usnesení se nikoli správně říká někdy zákon) vrátiti tomuto k opětovnému projednávání (mluví se tu nikoli správně o t. zv. vetu odkládacím neboli suspensivním); setrvá-li však p. při novém hlasování většinou předeepsanou na svém původním usnesení, stává se toto zákonem. Přisluší však presidentu republiky promulgace zákona, avšak to je akt moci nikoli zákonodárné, nýbrž výkonné. Zdánlivou výjimku z tohoto pravidla máme v Argentíně a v Brazílii, kde podle znění ústavy přisluší presidentu republiky právo sankcionovati zákony, avšak zde jest mluva ústavní listiny nepřesná, poněvadž ve skutečnosti, jak z dalších předpisů ústavní listiny plyne, nejde tu o skutečnou sankci, nýbrž jen o promulgaci; skutečnou výjimku máme však v Československu ohledně usnesení sněmu

Podkarpatské Rusi, kde presidentu republiky přisluší právo skutečné sankce (předpis ten nemá však dosud praktické ceny). Další skutečnou výjimku máme v těch státech, kde národ (voličstvo) může usnesení p-u přezkoumati nebo suplovati. Viz o tom heslo Referendum.

Pokud rozsahu funkce zákonodárné se týče, dělíme p-y na svrchované a nesvrchované. P. svrchovaný jest ten, který se může usnáseti stejnou většinou na zákonech všelikého druhu. Nesvrchovaný jest ten p., který v obyčejném svém složení se může usnáseti jen na zákonech obyčejných neboli prostých, nikoli však také na zákonech ústavních. Typem p-u svrchovaného jest p. anglický; nesvrchované jsou p-y ve Francii, ve Švýcarsku, v Řecku, v podstatě i v Severoamerické unii, v Mexiku a v Brazílii.

Jakýsi střed mezi oběma těmito druhy p-u tvoří ty p-y, které se v obyčejném svém složení mohou sice usnáseti také na zákonech ústavních, ale pro zákony ústavní jest předeepsán obtížnější a složitější pochod zákonodárný než pro zákony prosté. Ovšem zde dlužno zase rozlišovati. V některých státech dojde po usnesení p-u, že jest provedti změnu ústavy, ipso jure k rozpouštění p-u, a změnu ústavy v bodech rozpouštěním p-em stanovených (nikoli také v bodech jiných) provede p. vyšlý z nových voleb; tak jest tomu v Belgii, v Nizozemsku, v Lucemburku, v Dánsku, ve Švédsku, v Norsku, v Islandě a v Rumunsku. V jiných státech provádí změnu ústavy, ovšem většinou v ústavě předeepsanou, týž p., který se na změně usnesl.

Rozlišování mezi zákony ústavními a prostými má plnou svou cenu jen tam, kde jest dána také instituce, která by bděla nad tím, aby zákon prostý neodporoval zákonu ústavnímu a mohla tomuto odporu také zabrániti. Takovou institucí jsou v Severoamerické unii, v Mexiku a v Brazílii řádné soudy, v Československu a v Rakousku ústavní soud.

Na rozhraní mezi funkcí zákonodárnou a funkcí správní jest činnost p-u, jejíž obsah tvoří t. zv. zákony formální. Zákonem formálním nazýváme obecně ten akt státní vůle, jehož obsah jest úkon povahy správní, avšak formu má zákona. Sem po výtce spadají zákon finanční, zákon, kterým se povolují branci a pod.

B. Funkce správní. Funkcí touto rozumíme obecně činnost, kterou p. zasahuje ve správu státní. Funkce tato jest

dána povahou p-u jakožto zastupitelského sboru národa a k jejímu vybudování bylo třeba dlouhé doby.

Funkce správní má různý obsah. Celkem lze říci, že jest to všeobecná kontrola správy. Tím rozumíme jednak kontrolu finančního hospodářství státního, zkoumání uzávěrek státních účtů, udílení absolutoria vládě a pod.; kontrola ta jest přirozeným důsledkem práva p-u povolovati státní rozpočet, berně a pod. Jednak jest to kontrola správy v užším smyslu.

Způsob, jakým se provádí tato kontrola správy v užším smyslu, jest různý.

Předem jest to interpelace (v širším smyslu). Zde rozlišujeme dotaz a interpelaci v užším neb vlastním smyslu. Dotaz jest otázka kladená členem sněmovny na kteréhokoli člena vlády, v některých státech i na kteréhokoli člena vládní strany. Dotaz jest právo individuální: přísluší každému jednotlivému členu sněmovny. Zvláštní formy se proň nevyhledává; někde se podává písemně, někde také jen ústně. Dotčený člen vlády nebo vládní strany může odpověděti ústně nebo písemně, ale může také dotaz pomínouti mlčením. Pravidlem bývá rozprava o podaném dotazu vyloučena a nepřipouští se hlasování. Interpelace ve vlastním smyslu jest již ostřejší způsob. Podává se vždy jen na člena vlády (jednotlivého, nebo na několik členů vlády zároveň, po případě na celou vládu) a vyžaduje se pro ni formy písemné. Jest právem buď individuálním (Francie, Belgie, Itálie, Španělsko), buď celé sněmovny (Nizozemsko, Dánsko, Švédsko, Norsko), anebo kolektivním: vyžaduje se vždy určitý počet podpisů, aby bylo lze interpelaci podati (ostatní státy). Rubem interpelačního práva pravidlem jest povinnost dotázaného člena vlády o podané interpelaci se prohlásiti, t. j. ji zodpověděti nebo odepřítí odpověď s udáním důvodů; nesmí ji však pomínouti mlčením. O interpelaci se obecně připouští rozprava, a pravidlem končí interpelace hlasováním, které někdy může také již rozhodovati o osudu vlády.

Kontrolu správy (v užším smyslu) uplatňuje p. dále zvláštními komisemi a výbory; výbory ty mohou býti stálé, anebo se zřizují jen od případu k případu. K témuž účelu slouží konečně i různé ankety parlamentní a pod.

Ve správní funkci p. spolupůsobí dále při různých aktech státní správy tím, že je schvaluje. Akty ty jsou a zůstávají úkony čistě správními a schválení p-u se vyžaduje

pravidlem pro jejich důležitost. Obsah těchto aktů jest velmi rozmanitý; jsou to státní a obchodní smlouvy, zejména smlouvy, kterými se odstupuje určitá část území státního, nebo mění státní obvod anebo stát se k něčemu zavazuje a pod. Při soustavě dvoukomorové se schválení pravidlem vyžaduje od obou sněmoven; výjimkou v některých republikách amerických se k takovýmto úkonům vyžaduje souhlas jen jedné sněmovny (senátu); ve Francii dává senát prezidentu republiky souhlas k rozpuštění sněmovny.

Ve správní funkci spadá konečně také výlučná pravomoc p-u v určitých odvětvích státní správy: p. vykonává zde určité akty státní správy sám. V Evropě náleží sem jen v Norsku právo p-u udíleti cizincům státní občanství, avšak v republikách amerických jest tato pravomoc dosti hojná.

Správní funkcí si p. zjednává značný vliv na správu a vůbec na řízení věcí státních. Míra tohoto vlivu není arci ve všech státech stejná. Lze zde rozlišovati celkem dvě soustavy: americkou a evropskou.

V Americe důsledkem zásady dělby moci ve státu p. zůstává sborem po výtce zákonodárným, a vliv na správu a na řízení věcí státních přísluší mu jen potud, pokud ústavou nebo jinými zákony jest jemu pravomoc ve věcech správních vyhrazena.

V Evropě naproti tomu ve všech státech, s výjimkami jen ojedinělými, jde důsledkem soustavy parlamentní vliv p-u tak daleko, že se p. stává skutečně střediskem a osou veškerého života státního. Viz o tom níže bod 7. Parlamentarismus.

C. Funkce autonomní. Funkcí touto nazýváme obecně činnost p-u, kterou tento si upravuje věci týkající se vnitřního jeho ústrojí a dává si pravidla pro jednání uvnitř sboru, po případě i pro styk sboru na venek. Funkce tato má sice svůj původ v prvotní autonomii stavovských sněmů, avšak vlastní její základ i vývoj sluší hledati v Anglii, v souhrnu výsad příslušejících anglickému p-u, který se zove obecně *lex et consuetudo Parlamenti*.

Obsah a rozsah autonomní funkce není ve všech státech stejný. Celkem však můžeme sem čítati tato práva:

a) Rozhodovati o připuštění zvolených členů do sněmovny; rozuměti tím sluší právo nejen rozhodovati o platnosti voleb, nýbrž také vyřizovati protesty podané proti volbám, po případě i zkoumati platnost a správnost důvodu povolacího do sněmovny.

Právo toto bylo však v některých státech, jak již výše bylo řečeno, dáno (zvláštním) soudům.

b) Voliti si předsednictvo a ostatní činnovníky. Pokud předsednictva se týče, jest právo to dáno dolním sněmovnám, až na mizivé výjimky, šmahem. Pro horní sněmovny však v některých státech jmenuje předsednictvo panovník (Nizozemsko, Itálie, Švédsko), v jiných státech jest funkce předsedy spojena po zákonu s funkcí jinou (v Anglii jest předsedou sněmovny lordů lord kancléř, v Severoamerické unii a v jiných velkých republikách amerických jest to vicepresident republiky), v ostatních státech si volí předsednictvo horní sněmovny samy.

c) Upravovati si postup jednání pravidly, jež sněmovny samy vydávají; to se děje jednacími řády. Právo vydávati jednací řády není ve všech státech stejné. Můžeme zde celkem rozeznávati dva typy p-ů: p-y autonomní a p-y neautonomní.

P. jest tehdy autonomní, když p-u resp. sněmovnám přísluší výhradné právo upravovati si svůj jednací řád. Neautonomní jest p., jestliže jednací řád jest dán zákonem a p-u resp. sněmovnám dáno jest jen právo v mezích a pokud to tento jednací řád připouští, bližší podrobnosti upraviti; tu pak máme dvojí jednací řád: zákonný a autonomní.

d) Rozhodovati svobodně o svém jednání. Činnost p-u prostě vynutiti nelze; po této stránce jest p. naprosto samostatný. Není však p. samostatný také potud, že by mohl libovolně zahájití svou činnost nebo libovolně ji ukončiti. Jen v Lucemburku určuje si sněmovna sama jednacím řádem počátek řádného zasedání, a v Norsku zasedá storthing tak dlouho, pokud to uznává za potřebné. V ostatních státech není rozhodování těchto otázek dáno do rukou p-u.

Pokud počátku řádného zasedání se týče, rozeznáváme celkem trojí soustavu:

aa) zasedání řádné začíná ipso jure, počátek zasedání jest stanoven ústavou (Francie, Nizozemsko, Dánsko, Švédsko, Norsko, Řecko, Německo a některé státy německé, Rumunsko a republiky americké);

bb) hlava státu svolává p. podle svého uvážení; tak jest tomu pokud mi známo, jen v Itálii, v Anglii, ve spolkových uniích Kanadské a Africké a v konfederaci Australské (p. zde svolává generální guvernér);

cc) hlava státu svolává sice p., avšak jest v tomto směru ústavou vázána učiniti tak určitého dne nebo v určité lhůtě (Bulharsko, Československo, Polsko, Rakousko).

K zasedání mimořádnému svolává ovšem hlava státu p. podle svého uvážení resp. podle potřeby.

Trvání řádného zasedání p-u jest závislé do určité míry na hlavě státu; tato může p. odročiti a tím jeho činnost přerušiti. Avšak toto právo hlavy státu není dnes už neomezené. Někde hlavě státu vůbec nepřísluší právo p. odročovati (Anglie, Norsko), v jiných státech jest právo to omezeno potud, že odročení nesmí přesahovati určitou dobu nebo že nemůže býti vysloveno kdykoli a kolikrátekoli během téhož zasedání.

Prohlašovati řádné zasedání za skončené přísluší pravidlem hlavě státu. O rozpuštění p-u bylo jednáno již výše.

e) Rozhodovati o tom, má-li býti některý člen vydán k trestnímu nebo disciplinárnímu stíhání. Při soustavě dvoukomorové přísluší právo to každé sněmovně samostatně.

f) Udržovati pořádek ve schůzích sněmovních a výborových, pečovati o řádný chod kanceláře parlamentní a jiných úřadů k p-u náležejících, udíletí dovolené svým členům a pod.

D. Funkce soudcovská. Funkce tato jest dána prvotním pojetím anglického p-u jakožto královského soudu (curia regis). Důsledkem toho obě sněmovny anglického p-u vykonávaly s počátku určitou jurisdikci. Avšak postupem doby zůstala funkce ta vyhrazena jen sněmovně lordů, kdežto sněmovna obecných si ponechala resp. vyhradila jen právo vznášeti obžalobu (impeachment).

Z Anglie přešla tato funkce do ostatních států, nikoli však v původním rozsahu. Nepřešlo zejména určité soudcovské imperium příslušející oběma sněmovnám p-u anglického. Takřka beze změny převzaly ostatní státy výhradné právo dolní sněmovny vznášeti obžalobu ministerskou. Výjimku z toho pravidla máme, pokud mi známo, v Rumunsku, kde právo obžaloby ministerské přísluší nejen sněmovně poslanecké, nýbrž i senátu a králi, v Nizozemsku a v Dánsku, kde právo toto přísluší dolní sněmovně a králi, a v Unii Venezuelské, kde p-u vůbec nepřísluší právo vznášeti obžalobu ministerskou. Bylo převzato dále právo sněmovny lordů býti soudem, nikoli však v plném rozsahu a nikoli všemi státy.

Právo sněmovny lordů býti soudem jakožto (středověké) *judicium parium* pro lordy a jejich potomky při určitých zvláště stanovených činech trestných a býti mimořádným nejvyšším soudem dovolacím ve věcech jak civilních, tak i trestních pro všechny občany státní, do ostatních států nepřešlo. Ale rovněž nebylo převzato všemi státy právo sněmovny lordů nalézati o obžalobách ministerských. Instituci sněmovny horní jakožto soudu při obžalobách ministerských nepřevzala ústava belgická, nýbrž pravomoc tuto přidělila kasačnímu soudu. Odtud rozeznáváme v tomto směru dva vzory: anglický a belgický.

Podle vzoru belgického o obžalobě ministerské nalézá nejvyšší, po případě jiný zvláštní soud. Vzor tento převzaly Itálie, Nizozemsko, Lucemburk, Dánsko, Norsko, Švédsko, Německo a státy německé, Rakousko a Rumunsko.

Vzor anglický převzala především Francie (odtud mluvíme také o vzoru anglo-francouzském) a po ní ostatní státy.

Okruh osob, na které sněmovna dolní může vznášeti obžalobu, se v nejnovější době značně rozšířil. V Anglii sice již od prvopočátku impeachment nebyl jen obžalobou specificky ministerskou, nýbrž impeachmentem bylo lze stíhati i jiné osoby než královské rádce (ministry) pro útoky proti státu; nicméně pravidelným případem byla obžaloba ministerská, a v tomto obsahu a rozsahu byla obžaloba ministerská ostatními státy převzata. V republikách však okruh osob, které může dolní sněmovna obžalobou stíhati, jest značně rozšířen. Nejsou to jen ministři, nýbrž i presidenti republik a v amerických republikách i guvernéri jednotlivých států, dále členové kongresu, jak senátu, tak i sněmovny representantů, vysocí úředníci soudcovští a správní, ba v Severoamerické Unii vůbec státní činovníci, ovšem pro činy trestné ústavou zvláště stanovené.

Rovněž sněmovna horní nenalézá vždy jen o obžalobách ministerských, nýbrž i o obžalobách jiných. Ve Francii soudí senát zločinné útoky proti státu a v Itálii velezradu a útoky proti bezpečnosti státu; obžalobu vznáší zde státní zástupce.

Pokud zvláště činů trestných se týče, o kterých na základě obžaloby vznesené sněmovnou dolní nalézají buď sněmovny horní nebo (zvláštní) soud, rozlišujeme soustavy: evropskou a americkou.

Podle soustavy evropské nalézají horní sněmovna nebo (zvláštní) soud o všech

činech trestných, pro které byla obžaloba vznesena, a to jak o vině, tak i o trestu. Podle soustavy americké dělí se trestní pravomoc mezi senát a řádné soudy. V Severoamerické Unii senát, uzná-li obžalovaného vinným, nalezne jako trest jen na ztrátu úřadu a na nezpůsobilost zastávati na příště jakýkoli úřad čestný nebo placený; avšak odsouzený může býti pro spáchaný čin trestný dále souzen řádnými soudy. V jiných republikách amerických se rozeznává mezi t. zv. funkčními činy trestnými a ostatními činy trestnými spáchanými ve výkonu úřadu; avšak postup v trestním řízení jest celkem týž jako v Severoamerické Unii.

5. Právní postavení členů p-u. Ve státech stavovských bylo právní postavení členů stavovských sněmů zcela prosté: členové sněmů zasedali zde právem vlastním a jednali a mluvili jen jménem svým nezastupující v podstatě nikoho. Jen souhrn všech členů tvořil zemský sněm jakožto zastupitelstvo země a zastupoval zemi proti králi (*regnum* a *contr. rex*). Ovšem již v těchto státech mají členové sněmu určitá práva, jak ještě níže bude uvedeno.

O vlastním právním postavení členů p-u lze mluvit teprve při úplném uplatnění myšlenky zastupitelské. Myšlenka tato má svůj základ v Anglii v prvotních soudech hrabských. Soudy ty byly shromáždění svobodných mužů z celého hrabství a pojednávaly se na nich věci hrabství. Zde se záhy ustálilo pojetí, že na tomto soudu jest shromážděno veškeré svobodné obyvatelstvo z celého hrabství a že každý přítomný člen mluví a jedná jménem nikoli obce, ze které pochází, nýbrž celého hrabství, tudíž že každý přítomný zastupuje celé hrabství. Když pak na sklonku XIII. stol. byly zavedeny volby do p-u po hrabstvích, pojetí soudů hrabských bylo přeneseno i na p.: jednotlivý člen p-u zastupuje nikoli hrabství, za které byl zvolen, nýbrž celou zemi, a v p-u jest takto přítomen celý národ.

Další vývoj myšlenky zastupitelské v Anglii jest dán, když odpadly instrukce dávané od hrabství a měst poslancům pro jednání a hlasování v p-u. Členové p-u se totiž často vymlouvali na nedostatek instrukce a zdráhali se hlasovati. Odtud král naléhal na to a skutečně také toho dosáhl, že členové p-u byli vybavováni povšechnou plnou mocí jednati a hlasovati o všem, cokoliv v p-u přijde na přetřes. Později vystavování takových plných mocí jako zbytečné odpadlo a ustálila se zásada, že každý

člen p-u zastupuje celý národ, že jedná a hlasuje v p-u podle svého nejlepšího vědomí a svědomí, a dokonce že jakákoli instrukce jemu v tomto směru daná jest neplatná.

Ve Francii dlouho bylo pohlíženo na poměr člena generálních stavů k voličstvu jako na čistý poměr mandátní. Poslanec dostával nejprve ve městech, později také ve druhých dvou stavech (šlechta, kněžstvo) seznam stížností (cahier de doléances) a byl povinen obsahem tohoto seznamu se přesně řídit. Nečinil-li tak, mohl býti odvolán a nahrazen jiným (mandát imperativní). Teprve revoluce odstranila tento postup a přijala v plném obsahu a rozsahu zastupitelskou myšlenku anglickou.

Vzor anglický byl pak během XIX. stol. převzat všemi státy ústavními.

Vedle tohoto práva vyvinula se postupem doby další oprávnění členů p-u. Základní myšlenka a důvod všech těchto oprávnění jest snaha zaručiti dělnost p-u. Tato oprávnění jsou: ochrana proti zatčení a uvěznění (vyjímajíc v novější době přistižení při činu), svoboda hlasování v plné schůzi sněmovny a ve sněmovních výborech, nestíhatelnost pro výroky učiněné v plné schůzi a ve výborech sněmovních při výkonu mandátu, ochrana proti trestnímu nebo disciplinárnímu stíhání pro t. zv. neúřední činy. Souhrn všech těchto oprávnění, z nichž některá se vyskytují již ve směnech stavovských, nazýváme obecně imunitou poslancek; viz o tom heslo Imunita.

Dále přísluší členům p-u náhrada za výkon jejich úřadu; náhrada ta se dnes v převážné většině států poskytuje ve formě pevného platu. Rovněž přísluší jim určité výhody na drahách.

Na druhé straně jsou členové p-u povinni zúčastňovati se pilně schůzí plných i výborových, přijímati členství ve výborech sněmovních a vůbec plniti v p-u úkoly s úřadem jejich spojené.

6. P. československý. Úřední název p-u československého jest Národní shromáždění republiky Československé, kteréž jest vybudováno na soustavě dvoukomorové. Soustava tato jest však poněkud modifikována tím, že v případech ústavní listinou stanovených usnesení i jen jedné sněmovny platí za usnesení Národního shromáždění.

Podle třídění uvedeného ad 4. sluší Národní shromáždění zařaditi předem mezi p-y svrchované: usnesení Národního shromáždění nemůže ani přezkoumávati, ani suplovati orgán jiný (ustanovení § 46 úst.

list. o hlasování národa resp., jak se v § 46 praví, lidu jest mrtvá litera) a Národní shromáždění se může usnáseti na zákonech jak prostých tak i ústavních; jest arci povinně šetřiti při tom předpisů v ústavní listině pro to daných, nad čímž bdí ústavní soud. K úplné representaci chybí však zde skutečnost, že přes jasné ustanovení § 22, odst. 1. úst. list. („Členové Národního shromáždění vykonávají svůj mandát osobně; nesmějí od nikoho přijímati příkazů“), nejsou členové Národního shromáždění ve výkonu svého mandátu úplně svobodní. Na výkon jejich mandátu mají totiž vliv volební resp. politické strany, a praxe volebního soudu zavedla v podstatě již mandát imperativní. (Na skutečnost, že v naší republice jest mandát imperativní, poukazuje zvláště Redslob, *Le régime parlementaire*, Paris 1924, str. 269, 270.)

Dále sluší Národní shromáždění zařaditi mezi p-y neautonomní: jednací řády obou sněmoven jsou dány zákonem (pro každou sněmovnu zvláštní zákon) a v čl. I každého z obou těchto zákonů jest seznam předpisů, které každá sněmovna může autonomním svým usnesením změnit. Sněmovny však práva toho užily dosud v míře nepatrné.

V dalším viz o Národním shromáždění i o sněmu Podkarpatské Rusi heslo Národní shromáždění.

7. Parlamentarism. a) Pojem a ráz. Parlamentarismem ve vlastním smyslu neboli také soustavou parlamentní rozumíme souhrn pravidel, kterými jest upraveno ono zvláštní postavení p-u ve státu, na základě kterého p. vykonává rozhodný vliv na věci státní, takže v něm spočívá v podstatě těžiště veškerého života státního. V tomto smyslu mluvíme také o vládě parlamentní a odlišujeme podle toho státy se soustavou parlamentní a státy bez této soustavy nebo prostě státy parlamentní a státy neparlamentní. (V jiném smyslu rozumíme parlamentarismem souhrn pravidel, kterými se řídí vnitřní život a vůbec celé jednání v p-u; tu však mluvíme spíše o řádech parlamentních. Ještě v jiném, nejširším smyslu, rozumíme parlamentarismem souhrn pravidel, kterými jest upraveno celkové postavení p-u, tedy jeho složení, pravomoc, způsob jednání atd.; v tomto smyslu mluvíme však spíše o právu parlamentním.)

Charakteristický ráz parlamentarismu jest, že jej právníckou formulkou vyjádřiti nelze. Jako stát parlamentní — ať monarchie nebo republika — není kategorií

právníckou, nýbrž politickou, tak i právnícky rozdíl mezi p-em ve státu parlamentním a p-em ve státu neparlamentním není, nebo lépe řečeno, rozdíl právnícky vymeziti nelze. Důsledek toho jest, že bychom v ústavě a vůbec v zákonech států parlamentních marně hledali předpisy, kterými se buď přímo nastoluje parlamentarism anebo se aspoň stanoví hlavní jeho zásady. Výjimku zde činí jen některé státy nově ustavené po světové válce, ve kterých ústavní listiny přímo nastolují parlamentarism. Mluvíme tu o parlamentních státech nového data.

(Tím ovšem nemá býti řečeno, že by ústava a vůbec zákony zde byly bez jakéhokoli významu. Nikoli. Ústavy i zákony mají zde zajisté význam, avšak spíše jen v tom směru, že parlamentarism některým svým ustanovením přímo nevylučují.)

b) Prameny. Skutečnost, že parlamentarism nelze vyjádřiti právníckou formulkou, má v zápětí, že nejsou to ani ústavní listina, ani zákony prosté, které jsou pramenem pravidel, jimiž jest soustava parlamentní řízena, resp. že nejzávažnější pravidla neprýští ani z ústavní listiny, ani ze zákonů. Pravidla ta nemají pramen jeden nebo jednotný a různorodost jejich přináší s sebou, že jejich intenzita není stejná.

Prameny pravidel, jimiž jest p. dán, jsou celkem tyto:

aa) Ústavní listina a vůbec ústavní zákony. Ovšem ústavní listina sama není v tomto směru rozhodujícím činitelem náležejíc k pramenům pravidel, které soustavu parlamentní jen připouštějí jednak tím, že se něco dovoluje nebo přímo předpokládá, jednak tím, že se něco nezakazuje. Výjimku máme, jak již výše bylo řečeno, při parlamentních státech nového data.

Sem patří na př. ustanovení ústavních listin, že ministři mohou býti členy p-u, že ministři jsou odpovědní p-u, že hlava státu má právo rozpustiti p., že každý akt hlavy státu, má-li míti platnost státního aktu, musí býti opatřen spolupodpisem aspoň jednoho z odpovědných ministrů, který tím zaň přejímá odpovědnost (ministerská kontrasingace) a pod.

bb) Zákon. Protivou k ústavní listině zákon padá v tomto směru celkem málo na váhu. Důvod toho jest, že zákon, pokud by skutečně tuto látku upravoval, jest spíše jakýmsi prováděcím zákonem, který zásady v ústavní listině obsažené jasněji a přesněji formuluje. Sem patří na př. zákony, které upravují odpovědnost mini-

sterskou vyslovenou v ústavní listině, zákony, které zvláště upravují určité právo p-u resp. sněmoven (právo pořádati ankety parlamentní), nebo zákony, které podrobněji upravují určité výsady členů p-u (imunitu, diety) a pod. To vše jsou však celkem zákony, které se soustavou parlamentní nejsou v nijaké přímé souvislosti. Důležité jsou však zákony, jichž obsahem jsou jednacích řády sněmoven; o těch však se jedná v následujícím odstavci zvláště.

cc) Jednacích řády sněmoven. Řády tyto jsou pro náš předmět důležitým pramenem potud, pokud obsahují ustanovení, jakým způsobem vykonává p. resp. jednotlivá sněmovna vliv na vládní věci, tedy předpisy, které upravují právo p-u resp. sněmoven vykonávati kontrolu vládních aktů, právo klásti dotazy a podávati interpelace, právo jednotlivých sněmoven usnášeti se na pořadu jednání, at' prostém, at' motivovaném (event. vyslovovati vládě nedůvěru nebo důvěru), voliti zvláštní výbory a komise, pořádati ankety, dále předpisy, které upravují vzájemný poměr obou sněmoven atd. Zda jednacích řád jest dán zákonem, či autonomním aktem sněmovny příslušné, na věc nijakého vlivu nemá.

dd) Ústavní zvyklosti neboli konvence; tyto jsou hlavním pramenem soustavy parlamentní, takže bez nich soustava ta by nebyla ani možná. Zvyklosti ty nejsou uloženy v nijakém zákoně, nýbrž vyvíjejí se samočinně na podkladě ústavní listiny, zákonů, jednacích řádů, precedencí parlamentních atd.; vízíci moc jejich záleží v tom, že se jimi tvoří parlamentní tradice.

Kolébka ústavních zvyklostí jest v Anglii. Odtud byly přejímány ostatními státy parlamentními a pozměňovány domácími poměry ústavními a politickými. Některé z těchto zvyklostí byly dány přímo do ústavní listiny, a to dokonce někdy i v parlamentních státech starého data (Belgie), zvláště však v parlamentních státech data nového po světové válce (Československo, Rakousko, Německo a státy německé, Polsko, Litva, Lotyšsko, Finsko, Irsko, Albanie, Egypt atd.).

Rázovitý rys ústavních zvyklostí jest jejich pružnost; přizpůsobují se snadno politickým a ústavním poměrům, reagují na každou změnu těchto poměrů a s nimi přirozeně se také mění. Odtud zachytiti a zjištěti tyto ústavní zvyklosti v určité dané době není vždycky snadné.

c) Hlavní zásady. Nejdůležitější ustanovení, kterými jest parlamentarism upra-

ven, jsou v převážné většině dána, jak již výše bylo řečeno, ústavními zvyklostmi. V hrubých obrysech můžeme zde celkem uvést tyto hlavní zásady:

aa) Hlava státu vykonává moc jí podle ústavy příslušející prostředkem ministrů odpovědných p-u. Zásada tato jest, lze říci, i s požadavkem ministerského spolupodpisu obsažena v ústavních listinách všech parlamentních států. Avšak z této zásady vyslovené ústavní listinou vyvozuje ústavní zvyklost důsledek, že hlava státu vykonává moc jí podle ústavy příslušející resp. vládne jen prostředkem odpovědných ministrů, t. j. že ministerstvo vládne jménem hlavy státu. Zásada ta v parlamentních státech všeobecně uznávaná byla již ve třicátých letech minulého století vyslovena ve Francii politikem a historikem Thiersem větou: „le roi règne et ne gouverne pas.“ Ministerský kabinet jest takto vládní sbor, který jménem hlavy státu vládu vykonává a veškeru moc státní ve svých rukách drží.

bb) Ministři musí býti, či spíše řečeno, jsou členy parlamentu. Ústavní listiny v četných státech parlamentních vyslovují, jak již bylo řečeno, že ministři mohou býti členy p-u. Ústavní zvyklost tuto možnost mění v nutnost; v některých státech (Unie Jihoafrická a Australská) jest však nutnost tato vyslovena přímo ústavou. Je-li p. složen ze dvou komor, jsou ministři bráni z kterékoli komory a to i v těch státech, kde horní sněmovna není vůbec sborem voleným. V některých parlamentních státech (Belgie) se však připouští, aby některý obor ministerský, k němuž jest třeba zvláštních odborných vědomostí, byl obsazen i nečlenem p-u; jde tu v první řadě o ministerstvo vojenství.

cc) Ministři musí býti vzati ze strany, která má většinu v p-u. To platí nejen pro vznik ministerského kabinetu resp. pro jeho sestavení, nýbrž i pro celé jeho trvání. Jest tudíž ministerský kabinet v podstatě jen výběrem většiny p-u.

Ve způsobu, jakým vzniká resp. se sestavuje většina v p-u a tím také ministerský kabinet, rozlišujeme dvě soustavy: anglickou a pevninskou.

V Anglii tradiční soustava dvou politických stran přinesla s sebou, že o většinu v p-u scil. ve sněmovně obecných rozhodují všeobecné volby. Strana, která při všeobecných volbách zvítězí, dostává většinu v p-u a tím také celou vládu do svých rukou. To jest vláda jen jedné politické strany. Tra-

dice tato začíná dnes kolísati tím, že v Anglii jsou dnes již nikoli dvě, nýbrž tři velké politické strany. Odtud i Anglie zná již vlády koaliční; bylo to v r. 1915—1922 a nejnověji nyní v r. 1931.

Soustava pevninská se vyznačuje tím, že tu není vláda jen jedné politické strany, nýbrž více politických stran zároveň. Postup jest ten, že politické strany zastoupené v p-u, které chtějí převzít vládu, vytvoří na základě společného t. zv. vládního programu vládní koalici, která pak vládu převezme. Pevninská soustava zná takto jen vládu koaliční.

Obě tyto soustavy odlišují se však od sebe také pokud se týče vzájemného poměru vlády a p-u. V Anglii vláda vychází vlastně již ze všeobecných voleb; čerpá tudíž svou důvěru nikoli od p-u, nýbrž přímo od národa (voličstva). Důsledek toho jest, že se vzájemný poměr mezi vládou a p-em obrací ve prospěch vlády; p. začíná býti závislý na vládě. Vláda parlamentní se tu již zřetelně mění ve vládu kabinetní.

Naproti tomu v pevninských státech parlamentních proto, že vládní většina a ministerský kabinet vznikají teprve v p-u, vláda zůstává v neustálé závislosti na p-u.

dd) Ministerský kabinet tvoří těleso stejnorodé; politika jeho musí býti jednotná; ministerstvo jest solidárně odpovědné p-u z politiky jím vedené (odpovědnost hromadná).

Zásada tato vyslovuje sice tři věty, avšak mezi všemi těmito větami jest vzájemná souvislost.

Prvá věta vyslovuje, že členové vlády mohou býti bráni při vládě jedné politické strany jen z této strany, při vládě koaliční jen ze stran koalovaných. Ze stran opozičních nemůže ve vládě seděti nikdo.

Důsledek stejnorodosti ministerského kabinetu jest věta, že politika ministerstva musí býti jednotná. Při ministerstvu jen jedné politické strany jest tato věc samozřejmá. Při ministerstvu koaličním jest jednotnost politiky vládní dána vládním programem koalovaných stran; tento vládní program bývá však dílo politického kompromisu, mnohdy velmi svízelného, a skutečnost tato má také vliv na trvání vlády. Vláda jen jedné politické strany má mnohem větší stálost než vláda koaliční.

Z obou vět prv uvedených vyplývá věta třetí: solidární odpovědnost ministerského kabinetu z celkové politiky vládní. Odpovědnost tato může býti přirozeně jen politická (viz heslo Ministr), t. j. p. posuzuje

vládní akty s hlediska a podle měřítka jejich politické účelnosti.

Politická odpovědnost jakožto odpovědnost hromadná a solidární má v zápětí, že v popředí začíná vystupovati sbor ministrů, ministerský kabinet neboli ministerská rada, někde prostě vládou zvaná, jakožto orgán zvláštní pravomocí nadaný. Jest tomu tak v parlamentních státech nejen starého data, nýbrž i data nového. V Anglii nerozhoduje o celkové politice vládní sbor všech ministrů, nýbrž zvláštní užší výbor ministerského kabinetu, který jest takto vlastním ministerským kabinetem v politickém smyslu. V Irsku podle ústavy jest zvláštní t. zv. výkonná rada, a parlamentní státy nového data zavádějí instituci ministerských rad neboli vlád jakožto zvláštních orgánů přímo ústavní listinou.

ee) Předseda ministerstva neboli první ministr má význačné postavení v ministerském kabinetu.

Instituce prvního ministra jest anglického původu, a odtud přešla do ostatních států parlamentních. První ministr jest hlavou a představitelem celého kabinetu; odtud odstoupení jeho má v zápětí pád celého ministerstva. Jest prostředníkem mezi hlavou státu a ostatními členy kabinetu a zastupuje kabinet na venek. Vtiskuje celému ministervu svůj ráz a nezřídka nese ministerský kabinet také jeho jméno. Jest skutečnou hlavou moci vládní a výkonné. Za vlády jen jedné politické strany jest to vůdce této strany, ve vládě koaliční jest to představitel nejsilnější koalované strany. První ministr uskutečňuje jemný ten soulad mezi kabinetem a p-em, který jest podkladem soustavy parlamentní. Z toho důvodu také politická odpovědnost dopadá v prvé řadě na něho a dotazy a interpelace po celkovém směru vládní politiky nejen vnitřní, nýbrž i zahraniční jsou pravidelně řízeny na něho. Také v p-u výklad o celkové politice vládní, o vládním programu atd. podává pravidlem první ministr sám. Zvláštní postavení prvního ministra vede k tomu, že v četných parlamentních státech nového data ústavní listiny přímo jemu přiznávají zvláštní pravomoc.

ff) Právo hlavy státu jmenovati a propouštěti ministry ustupuje silně do pozadí a stává se postupem doby více méně již jen pouhou obřadností.

Ústavní zvyklost tato se nejdříve ustálila v Anglii. De jure uznává se právo královo (volně) jmenovati a propouštěti mi-

nistry, ve skutečnosti jest však král ústavním mravem vázán jmenovati vůdce politické strany, která při všeobecných volbách zvítězila, prvním ministrem.

Ústavní zvyklost anglická o omezení práva hlavy státu při jmenování a propouštění ministrů přešla do ostatních parlamentních států starého data. Zde ovšem rozpor mezi stavem právním a stavem skutečným jest do jisté míry ještě větší, než v Anglii, poněvadž právo hlavy státu jmenovati a propouštěti ministry jest zde přímo zaručeno ústavou bez jakéhokoli omezení. Naproti tomu v parlamentních státech nového data vyhrazuje se sice pravidlem hlavě státu rovněž právo (volně) jmenovati a propouštěti ministry, avšak ústavní listina zároveň ustanovuje, ve kterém případě jest vláda povinna podati demisi, v čemž implicity jest také obsažena povinnost hlavy státu demisi tuto přijati. Takto tedy již sama ústava právo hlavy státu jmenovati a propouštěti ministry podstatně omezuje. Jen ve státech německých, nikoli však také v říši Německé, vládu volí buď zemský sněm nebo jmenuje předseda sněmu sám (to však dlužno vysvětliti tím, že německé státy jsou republiky nepresidentské a hlavy státu v obvyklém pojetí presidentské republiky zde není).

gg) Hlavě státu přísluší právo rozpouštěti p. nebo při soustavě dvoukomorové aspoň sněmovnu voienou.

Zásada tato dodává soustavě parlamentní potřebné pružnosti, ale zároveň přináší s sebou soustavu brzd a protiváh, kterými se udržuje rovnováha v politickém a parlamentním životě. Bylo řečeno již výše, že p. uplatňováním politické odpovědnosti dostává osud vlády do svých rukou. Skutečnost tato vedla by k přílišné a místy již i nezdravé převaze p-u, kdyby současně proti tomu nepřislušela hlavě státu resp. vládě zbraň, kterou se tato převaha udržuje v příslušných mezích. Zbraň tato jest možnost rozpustiti p. Tím se dostavuje vzájemné riziko vlády a p-u. Jestliže vláda se nedrží té směrnice politické, která jest dána složením p-u resp. jeho většinou, dostává se do nebezpečí, že jí p. vysloví nedůvěru a tím ji přivede k pádu. Ale p., vyslovuje-li vládě nedůvěru, riskuje se své strany, že vláda nepodá demisi, nýbrž odvolá se od p-u k národu (voličstvu), t. j. navrhne hlavě státu rozpuštění p-u, riskuje tudíž p. také své bytí. Odtud vláda bude bedlivě toho dbáti, aby vedla politiku vládní v duchu většiny p-u, a navzájem

zase p. se bude míti na pozoru, aby lehkomyslně vládě nevyslovoval nedůvěru. Takto toto vzájemné riziko vlády a p-u zajišťuje politickou i parlamentní rovnováhu. Této rovnováhy není tam, kde hlavě státu nepřísluší právo rozpustiti p. (ovšem ve státech parlamentních). Jest tomu tak ve Francii, kde proti jasnému znění ústavy se ustálila zvyklost, že president republiky nemůže rozpustiti sněmovnu poslaneckou (senát vůbec podle ústavy rozpustiti nelze). Důsledek toho jest nezdravá převaha p-u francouzského. P., vysloví-li vládě nedůvěru a tím ji přivede k pádu, ničeho se své strany neriskuje; odtud projevy nedůvěry z příčin mnohdy jen nahodilých, ba i malicherných a příliš časté, přímo pověstné střídání vlád ve Francii.

d) Hodnocení. Parlamentarism má také své odpůrce. Vytýká se mu mimo jiné, že dává většině přílišnou moc do rukou a podporuje dokonce utiskování menšiny většinou, že příliš vyzdvihuje politické strany a nastoluje mnohdy oligarchii politických stran, ba že dává dokonce stát do rukou politických stran. Jest ovšem pravda, že každá instituce, i sebe lepší, má své stinné stránky a může se zvrhnouti. Historie sama podává přímo odstrašující doklady nezdravého parlamentarismu (uherský parlamentarism před světovou válkou, který nemaďarské národnosti, ač měly ve státu početnou převahu, vydával na milost i nemilost maďarské menšině a umožňoval jejich utiskování). Ale závada ta neleží v instituci parlamentarismu, nýbrž v celkových poměrech veřejného resp. státního života. Tam, kde není smyslu a citu pro právo druhého, kde nezakotvilo pojetí rovnoprávnosti, nepomůže ani nejlepší instituce, poněvadž konečně každá instituce má hodnotu jen relativní.

Na druhé straně jest neméně pravda, že všichni ti, kdož mají námitky proti parlamentarismu, kdož tvrdí, že se parlamentarism přežil a že nutno jej nahraditi jinou soustavou vládní, nepřišli s vážnými návrhy na instituci novou života schopnou; dosavadní pokusy nahraditi parlamentarism jinou soustavou vládní, se neosvědčily. Jisté jest, že parlamentarism stále zůstává institucí relativně nejlepší. A zajisté všim právem.

Parlamentarism uskutečňuje základní myšlenku veškerého demokratismu, vládu většiny a vyvrcholuje takto pravou demokracií. Jím se uvádí v život myšlenka svrchovanosti národa: národ (voličstvo) si volí své

zástupce do p-u a z p-u vychází vláda, která řídí osudy státu. Takto nepřímou národ (voličstvo) si volí sám vládu a tím sám sobě si vládne. Parlamentarism jest v podstatě vláda p-u ve státu, jest to skutečná vláda národa.

8. Československý parlamentarism. Již v prvních počátcích našeho samostatného státního života nebylo nejmenší pochybnosti o tom, že vládní soustava v novém státu nemůže býti jiná než soustava parlamentní. Skutečnost tuto také potvrdila první t. zv. prozatimní ústava č. 37/1918 Sb., kterou Národní výbor, dosavadní výhradní představitel národní svrchovanosti, se přeměňuje v Národní shromáždění. Ústava tato zavádí presidentskou republiku, avšak právo jmenovati a propouštěti vládu nedává do rukou hlavy státu. Podle §§ 14 a 16 této ústavy vládu volí a odvolává Národní shromáždění samo a jen tomuto jest vláda odpovědna. Ustanovením tímto postavení (revolučního) Národního shromáždění se stává zcela jiným než p-u v jiných státech parlamentních. Národní shromáždění zde není jen sborem zastupitelským, který vedle funkce zákonodárné vykonává také nejúčinnější kontrolu veškeré správy státní, nýbrž jest přímo vládním sborem, t. j. vládu ve státu vykonává v podstatě Národní shromáždění samo a vláda, t. j. sbor ministrů jest jen jeho výkonným orgánem. To není již vláda parlamentní v běžném pojetí, nýbrž vládní soustava poněkud odchylná, jest to skutečná vláda p-u. (Podobně v Rakousku byla ústavou zavedena vláda p-u; vládní soustava tato trvala zde však mnohem déle než u nás; teprve druhá ústavní novela z prosince 1929 soustavu tuto odstranila nahradivši ji soustavou neboli vládou parlamentní v běžném slova smyslu.)

Na tomto stavu věci nastala změna zák. č. 271/1919 Sb., kterým se mění zákon o prozatimní ústavě. Podle § 14 této novelisované prozatimní ústavy vládu jmenuje a propouští president republiky. Podle § 16 téže ústavy jest vláda odpovědna Národnímu shromáždění, které jí může vysloviti nedůvěru. V tomto případě, nebo když vláda podá v Národním shromáždění návrh na vyslovení důvěry a Národní shromáždění tento vládní návrh zamítne, jest vláda povinna podati demisi do rukou presidenta republiky, který určí, kdo povede vládní věci do doby, než bude ustavena vláda nová.

Touto novelisovanou prozatimní ústavou odnímá se Národnímu shromáždění

právo voliti a odvolávatí ministry a dává se prezidentu republiky. Tím se formálně vládní soustava mění: na místo vlády p-u se dostává vláda parlamentní. Ve skutečnosti se však na dosavadním vládním směru nezměnilo ničeho. Vláda zůstává odpovědna Národnímu shromáždění, které může kdykoli vymoci její demisi tím, že jí vysloví nedůvěru nebo zamítne vládní návrh na vyslovení důvěry. Zůstává také převaha Národního shromáždění ve stejné míře jako před tím, takže vláda jest i na dále v úplném područí Národního shromáždění.

Na těchto ustanoveních novelisované prozatímní ústavy provedla ústavní listina č. 121/1920 Sb. určité změny. Pokud složení Národního shromáždění se týče, nastala zvláště změna ta, že proti revolučnímu Národnímu shromáždění, které bylo vybudováno na soustavě jednokomorové, zavedla sněmovny dvě. Důsledkem toho bylo nutno upravit politickou odpovědnost ministerskou se zřetelem na obě sněmovny. Úprava ta se stala § 75, který stanoví, že vláda jest odpovědna poslanecké sněmovně, která jí může vysloviti nedůvěru; a § 78 dále stanoví, že vláda, vyslovila-li jí poslanecká sněmovna nedůvěru nebo zamítla-li vládní návrh na vyslovení důvěry, jest povinna podati demisi do rukou presidenta republiky, který určí, kdo povede vládní věci, než bude ustavena vláda nová.

Z tohoto ustanovení plyne předem podstatné omezení práva presidenta republiky jmenovati a propouštětí ministry obažného v § 70 úst. list. Neboť stanovili § 78 úst. list., že president republiky, když vláda v důsledku, že jí byla poslaneckou sněmovnou vyslovena nedůvěra nebo že byl zamítnut vládní návrh na vyslovení důvěry, podala demisi, určuje, kdo povede vládní věci, pokud nová vláda nebude ustavena, znamená to implicate, že president republiky se přes tuto demisi resp. přes tento projev poslanecké sněmovny nemůže přenést, nýbrž že jest povinen podanou demisi přijati. Poslanecká sněmovna takto prezidentu republiky demisi vlády oktrojuje. Na presidentu republiky ovšem jest určití, kdo do doby, než bude ustavena vláda nová, povede vládní věci a jeho vůli jest zůstaveno, zda na přechodnou dobu jmenuje t. zv. vládu úřednickou (kterou ovšem nelze dobře uvéstí v soulad s duchem ústavy), či požádá dosavadní vládu, aby prozatím vedla vládní věci až do ustavení vlády nové (vláda in statu demissionis); obou dvou způsobů bylo již použito.

Dále sluší řešiti otázku, které z obou sněmoven jest vláda politicky odpovědna (srov. k tomu i heslo Ministr). Z §§ 75 a 78 úst. list. bylo by lze na první pohled souditi, že vláda jest odpovědna jen poslanecké sněmovně, nikoli také senátu. Avšak náhled ten nebyl by správný. §§ 75 a 78 úst. list. obsahují jen nejzazší důsledky resp. způsoby provádění odpovědnosti ministerské scil. politické, nikoli však způsoby všechny. Vyslovení nedůvěry nebo zamítnutí vládního návrhu na vyslovení důvěry nejsou totiž jediné resp. vyhradné prostředky, kterými se uplatňuje politická odpovědnost ministerská. Vedle nich jsou tu ještě dotazy, interpelace, ankety a různé komise parlamentní, ale zajisté také hlasování o vládních návrzích, zejména o těch, na které vláda klade obzvláštní váhu. Ale přihlédneme-li k dalším ustanovením ústavní listiny, zejména však k § 52, vidíme, že prostředky tyto nejsou jen vyhrazeny poslanecké sněmovně, nýbrž že přísluší také senátu. I senát má právo podávati interpelace, zkoumati správní úkony vlády, voliti výbory atd., a předseda a členové vlády jsou povinni odpovídati na interpelace i členů senátu, i výborům senátním poskytovat informace atd. Ale, může-li i senát různými způsoby uplatňovati politickou odpovědnost ministerskou, jest nepochybné, že vláda jest odpovědna i senátu. Dlužno tudíž tvrditi, že i senát má právo uplatňovati politickou odpovědnost a zajisté i vyslovovati vládě nedůvěru, ovšem vyslovení nedůvěry senátem nemělo by důsledků vyslovených v § 78 úst. list.

V povšechném vládním směru nenastala po vydání ústavní listiny znatelná změna. Vláda zůstala i na dále v úplném područí Národního shromáždění. Teprve od doby t. zv. první vlády úřednické nastává jakési zlepšení: vláda se vymaňuje z područí Národního shromáždění. Takřka současně nám však vzniká instituce nová, ústavě neznámá, t. zv. Pětka.

Pětka vznikla tím způsobem, že každá z pěti politických stran českých tvořících tehdy většinu v Národním shromáždění, zastoupených v poslanecké sněmovně, vyslala ze svého středu jednoho člena do společného výboru. Tato Pětka právě proto, že členové její byli významnými a vlivnými činiteli ve svých stranách, nabyla velmi značného vlivu; když pak se po pádu úřednické vlády vytvořila t. zv. všenárodní koalice, stali se její členové členy nové vlády. Tím však instituce Pětky nevzala za své,

naopak stala se institucí do té míry trvalou, že, když v druhém období parlamentním se vytvořila koalice z osmi politických stran, úlohu Pětky převzala Osma.

Základní myšlenka, na které byla vybudována Pětka a později Osma, nebyla nesprávná. Institucí touto se měl vytvořiti jakýsi užší výbor ministerského kabinetu (dostí četného a tím zajisté i dosti těžkopádného), tedy jakýsi politický neboli vládní kabinet asi tak, jak tomu jest v Anglii. Instituce tato mohla vyhovovati i s hlediska přísně ústavního (ačkoli jak Pětka, tak i Osma zůstaly institucemi ústavě a vůbec právnímu řádu neznámými), pokud členové Pětky resp. Osmy byli zároveň také členy ministerského kabinetu. Ale tím, že v Pětce resp. Osmě zasedali také ti, kdož členy ministerského kabinetu nebyli, dostaly instituce ty již znatelný protiústavní podklad. Správně bylo namítáno proti oběma těmto institucím, že sice strhly na sebe skutečnou vládu v republice, že však nepřevzaly resp. nemají také povinnosti z toho plynoucí. Vláda a její členové jsou odpovědní Národnímu shromáždění z výkonu vlády. Ale komu byli odpovědní z výkonu skutečné vlády ti členové Pětky resp. Osmy, kteří nebyli zároveň ministři?

Instituce Osmy zanikla v r. 1929; do třetího období parlamentního již nepřešla.

V politické skladbě Národního shromáždění došlo také k určitým přesunům. Politicky jest senát čím dále tím více zatlačován na vedlejší kolej. Ministři jsou bráni jen z poslanecké sněmovny, nikoli také ze senátu, a takřka všechny osnovy značnějšího politického dosahu se projednávají nejprve ve sněmovně poslanecké. Podle litery a ducha ústavní listiny nelze to sice pokládati za správné, ale skutečnost ta tu jest, a nelze říci, že by se tak dělo vždy bez viny senátu.

Přesuny nastaly také v poměru vlády k Národnímu shromáždění. Vláda nejen že se vymanila z područí Národního shromáždění, nýbrž vyrovnává již úplně jeho váhu. Rovnováha mocí ve státu se kloní nyní spíše na stranu vlády. Že se tak stalo z valné části také důsledkem značného zlepšení úrovně naší administrativy, nelze přehlížeti. Bylo by si ještě jen přát, aby vláda lépe čelila vlivu politických stran.

Takto se náš parlamentarismus dostává do jakýchsi stálejších kolejí; parlamentní poměry se ustalují a tvoří se již také i parlamentarismus tradice. Nelze neuznati, že náš parlamentarismus jest celkem na dobré cestě.

Literatura.

Literatura o obou těchto předmětech jest takřka nepřehledná. Lze tu uváděti spisy jen nejvýznamnější. Pierre: „Traité de droit politique, électoral et parlementaire“, Paris 1919; Esmein: „Éléments de droit constitutionnel français et comparé“, Paris 1921; Duguit: „Traité de droit constitutionnel“, Paris 1923; Hauriou: „Précis de droit constitutionnel“, Paris 1923; Redslob: „Le régime parlementaire“, Paris 1924; Nézard: „Éléments de droit public“, Paris 1922; Guyho: „Parlementarisme et République“, Paris 1924; Anson: „The law and custom of the Constitution“, Oxford 1909; Marriott: „English political institutions“, Oxford 1910; Dicey: „Introduction to the study of the law of the Constitution“, London 1908; Lowell: „The Government of England“, New York 1912; Amos: „The English Constitution“, London 1930; Low: „The Governance of England“, London 1914; Bagehot: „The English Constitution“, London 1909; Hoetzel: „Ústavní listina Čsl. republiky“, Sborník věd právních a státních, roč. XX.; Vavřínek: „Základy práva ústavního“, Praha 1925; Weyr: „Soustava československého práva ústavního“, Brno 1924; Baxa: „Parlament a parlamentarismus“, Praha 1924; týž: „Parlamentarismus v ČSR. v prvním desetiletí jejího trvání“, Časopis Svobodné školy politických nauk v Praze, roč. I. (1929); týž: „Deset let ústavy ČSR.“, Moderní stát, roč. III. (1930); Stier-Somlo: „Die Verfassung des deutschen Reiches“, Bonn 1920; týž: „Das preußische Verfassungsrecht“, Bonn 1922; Meiszner: „Das neue Staatsrecht des Reiches und seiner Länder“, Berlin 1921; Hatschek: „Englisches Staatsrecht“, Tübingen 1905; týž: „Das Parlamentsrecht des deutschen Reiches“, Berlin und Leipzig 1915; Wittmayer: „Demokratie und Parlamentarismus“, Breslau 1928; Zenker: „Der Parlamentarismus, sein Wesen und seine Entwicklung“, Wien 1914; Miceli: „Principii di diritto parlamentare“, Milano 1910; týž: „I moderni parlamenti“, Milano 1913; Daresté-Daresté: „Les constitutions modernes“, I, II., Paris 1928, 1929; Mirkine-Guetzévitch: „Les constitutions de l'Europe nouvelle“, Paris 1930; Moreau-Delpech: „Les règlements des Assemblées législatives“, I, II., Paris 1906; Boissier-Mirkine-Guetzévitch: „Annuaire Interparlementaire“, Paris 1931 a j. v. Srov. i literaturu uvedenou při heslu Ministr.

Bohumil Baxa.

Pastviny na Slovensku a Podk. Rusi.

I. Historický vývoj. — II. Zák. čl. X/1913: 1. zřízení, 2. působnost, 3. organizace, 4. zrušení pas. společenstev, 5. dozor, 6. společné pastviny obecní, 7. osadnický zák. č. 224/1925 Sb. — III. Pastvy na cizích pozemcích podle zák. č. 87/1924 a č. 43/1930 Sb.

I. P. (pasienky) mají na Slovensku a Podkarpatské Rusi pro chov dobytka ve-