

vésti spravedlivé řády v republice, zajistiti pokojný rozvoj domoviny československé, prospěti obecnému blahu všech občanů tohoto státu a zabezpečiti požehnání svobody příštím pokolením, přijali jsme ve svém Národním shromáždění dne 29. II. 1920 ústavu pro Čsl. republiku, jejíž znění následuje.“

„Při tom My, národ Československý, prohlašujeme, že chceme usilovati, aby tato ústava i všechny zákony naší země prováděny byly v duchu našich dějin stejně jako v duchu moderních zásad, obsažených v hesle sebeurčení; neboť chceme se přičleniti do společnosti národů jako člen vzdělaný, mírumilovný, demokratický a pokrokový.“

Zde konstrukce pouhé representace lidu parlamentem vystupňována jest přímo v ideu identifikace obou. Neboť nepraví se, že „Národní shromáždění, chtějíc jménem národa Československého upravit . . . atd.“, nýbrž prohlašuje se přímo, že národ sám ve svém Národním shromáždění přijal ústavu republiky. Fikce, která skrývá se v myšlence politické representace, stává se zde obzvláště zjevnou, poněvadž ono revoluční Národní shromáždění, jehož identifikace s národem Československým se v úvodě provádí, nevyhovovalo — a z politických důvodů nutně vyhovovati ani nemohlo — předpokladu, který demokratickým smýšlením a demokratickou teorií považován bývá za nezbytný, má-li dojít k nějaké reprezentaci národa parlamentem: aby totiž parlament ustaven byl na základě volebního práva přímého a pokud možná obecného.

„Úvod“ sám, jehož první věta byla převzata téměř doslovně z ústavní listiny Severoamerické Unie (viz o tom Baxa ve Sborníku věd právních a státních, XXI., str. 4), znamená ostatně i reminiscenci na nauku o t. zv. pouvoir constituant a constitué (viz Weyr, Soustava československého práva státního, II. vyd., str. 73): dává si ústavu, užívá podle této nauky národ československý své moci ústavodárné, existující před československým právním řádem a nezávisle na něm; z dané (ustavené) moci plynou pak jednotlivá jeho práva, obsažená v pozitivní ústavní listině. Možno tedy snad i říci, že § 1 úst. list. míní „zdrojem veškeré státní moci“ onu původní ústavodárnou moc lidu, ze které plynou veškerá práva a kompetence všech orgánů státních a státu samého.

Literatura.

G. Jellinek: „Všeobecná státověda“ (český překlad), 1906; Kelsen: „Allgemeine Staatslehre“ (1925); Carré de Malberg: „Contribution à la Théorie générale de l'État“, II. (1922); Leibholz: „Wesen der Repräsentation unter besonderer Berücksichtigung des Repräsentativsystems“ (1929).

František Weyr.

Resoluce.

Bývala ve státech monarchických zeměpanská rozhodnutí, jimiž řešily se konkrétní záležitosti, vyhrazené k osobnímu rozhodnutí panovníkovu (resolvere). Takové r. byly obvyklé především na poli správy politické a finanční, kdežto na poli soudnictví i nejvyšší rozhodování přešlo poměrně brzo již na řádné soudy. V oboru správy zůstával panovník dlouho nejvyšším pánem služebním podřízených úřadů, mezitím co se zákazem kabinetní justice přestaly r. zeměpanské v oboru soudnictví. Za období konstitučního r. znamenají onen prostředek sněmoven a jiných sborů zastupitelských, jehož tyto sbory užívají jako jednoho ze způsobů kontroly správy. V právu parlamentárním vytvořilo se právo parlamentu, usnášeti se na r-ích, jakožto samostatná kompetence sboru zákonodárného. Jako za prostředky ku kontrole vlády a správy parlament užívá svého práva interpelačního a práva dosaditi si své parlamentní vyšetřovací výbory, tak může k téže kontrole užívatí také svého práva, usnášeti se na r-ích.

Všeobecně a negativně r. znamenaly by usnesení sněmovní, která nejsou zákony a nevyhlašují se ve formě zákonů. Jest četné případů, kdy r. nemají bezprostřední závaznosti právní a podávají příklady nezávazného obsahu zákonného, i kdyby usnesení bylo se stalo a bylo vyhlášeno ve formě zákona. Tak poděkování sněmovny vojevůdci, jež stalo se ve formě zákona, náleží mezi případy nezávazného obsahu zákonného. Sněmovny r-emi usnášejí se vůbec na různých projevech slavnostního rázu, jako na adrese panovníkovi a na odpovědi na jeho trůnní řeč, jakož i na blahopřáních členům panovnické rodiny, vlastní i cizí. Rovněž vděčnost národa vynikajícím mužům nebo armádě vyslovují sněmovny prostými r-mi. Týmž způsobem sněmovna rozhodne o vyslání deputace k památným událostem ve své nebo cizí zemi. Vzdání díky národa osobnostem o vlast zasloužilým bývá někdy pro zvýšení slavnostního lesku povýšeno přímo na formální zákon

a znění příslušné r. učiní se obsahem aktu, jenž ve formě zákona jest vyhlášen. Zákon má pak za obsah prosté zjištění a usnesení, že určitá osobnost zasloužila se o vlast. Ve formě r. sněmovny často vyslovují sympatie nebo účast při katastrofách sněmovnám jiných států. Vznikla z toho sporná otázka, zda tu jest přípustno, aby předsednictvo usnášející se sněmovny obracelo se přímo na sněmovnu státu cizího, jemuž účast se vyslovuje, nebo zda činiti tak jest pouze obvyklou cestou diplomatickou a prostřednictvím ministerstva záležitostí zahraničních. Dnešní právo parlamentární nemá proti přípustnosti přímých styků mezi sněmovnami různých států rozhodných námitek. Ve vnitřním styku úředním i v zevnějším styku státním a mezinárodním zastupuje tak sněmovnu stejně její předsednictvo.

Jako prostředku demonstrativního, ovšem bez přímé donucovací moci, bylo ve sněmovnách užito r. někdy, měla-li být vyslovena nelibost sněmovny nad jednáním některého člena vlády. Jest to prostředek silnější tam, kde ku kritice jednání ministrova nestačila pouhá poslanecká interpelace. V zemích, kde interpelace na ministra připouštějí se jen písemně a také odpověď ministrova na podanou interpelaci jest pouze písemná, jest r. sněmovny naproti jednotlivému ministru zbraní přirozeně ostřejší, protože při písemných interpelacích a odpovědích veřejnost o ničem se nedoví, kdežto na r-i podle podaného návrhu usnáší se sněmovní většina a veřejné mínění se snadno o jejím obsahu dozví.

R. jako kontrolního prostředku naproti vládě užívá se tak, že usnesením sněmovny buď vláda celá nebo jednotlivý její člen vyzve se k určitému jednání nebo opomenutí. Usnesení taková zpravidla nemají pro vládu ani pro jednotlivého ministra žádné právní závaznosti. Jsou to pouhá přání sněmovny. Kdyby vláda neuposlechla a r-i neprovedla, nic se jí nestane. Nedopustila se přece žádného porušení zákona a zodpovědnost ministerská může být obžalobou uplatňována pouze při porušení ústavy nebo jiného zákona. Nedbání r. nemá žádné právní sankce. Může však mít intensívní sankci politickou, a to zvlášť v oněch zemích, kde ministerstvo jest zavázáno odstoupiti, obdrží-li projev nedůvěry od jedné nebo obou sněmoven. Sněmovna mohla by nastoupiti též projevem nedůvěry, když by vláda neuposlechla r-i, sněmovnou usnesených. Ale nelze tvrditi,

že projev nedůvěry znamenal by všeobecně právní sankci na neuposlechnutí r. sněmovní. Vždyť projev nedůvěry může být vysloven i z každého jiného důvodu zcela libovolného, podle volného uvážení sněmovny. Právní sankce odstoupení vlády uložena jest zde na každý čin, který sněmovna uzná za dostatečný pro tento projev. Vyslovení nedůvěry znamená všeobecnou ústavní a politickou příslušnost sněmovny a nemusí tento akt být právě podmíněn jen neuposlechnutím některé r. sněmovní. Ve státech, kde vládne zásada vlády parlamentární a vláda tvoří jen výbor sněmovní většiny, není však příliš pravděpodobno, že by vláda úmyslně opomíjela prováděti r. sněmovní.

R. sněmovní mohou se stejně jako na vládu obracet také na sněmovnu samu. Jednací řády sněmovní připouštějí totiž, aby sněmovny samy v mezích zákona a svých jednacích řádů pro určitou činnost nebo pro určité předměty jednání stanovily si zvláštní jednací pravidla, která při projednávání určitého předmětu chtějí zachovávat. Jsou to r. jednací řád doplňující i mohou platiti a usneseny býti buď pro jedinou schůzi nebo pro celé zasedání nebo konečně pro celé zákonodárné období. Také mohou být určité r. k jednacímu řádu myšleny a usneseny trvale, aby platily pro veškerá další zákonodárná období bez požadavku občasného obnovování. Sbor dává si sám podrobnější závazná pravidla pro svoji příští činnost s úmyslem, tato pravidla v budoucnosti jako závazná zachovávat. Často dlouho zachovávaný sněmovní zvyk nebo pouhá rutina sněmovní zavdaly podnět, že později pojatý byly do sněmovních r-i a staly se pravidly pro budoucí činnost sněmovní za závazné pokládanými. Když r. sněmovní prohlásí určitá pravidla pro činnost sboru za závazná, nemůže pak sněmovna od nich zase libovolně pro každý jednotlivý případ a v kterýkoli čas ustoupiti, leč že by pravidlo bylo bývalo usneseno pouze pro jediný případ. Sněmovna svými r-emi vázala se sama. Nejde nyní, aby sbor v celé řadě případů své r. zachovával a náhle, když by se mu to nehodilo, se pro jednotlivý případ od obsahu své závazné r. uchýlil. Otevřela by se cesta libovůli. Většina mohla by užívati úchylek od závazné r. svévolně na svůj prospěch naproti menšině. Dokud r. o jednání usnesené nebudou zrušeny nebo změněny, musí je i sněmovní většina zachovávat jako závazná pravidla. Jejich závaznost plyne

právě z oprávnění sněmovny, stanoviti si v mezích jednacího řádu podrobnější předpisy pro své jednání. Pravidla tato jsou pro celý dům stejně závazná jako jednací řád. Nesmějí pro libovolný, většinou vhodný, okamžik být dočasně vypojena z účinnosti. Platně usnesená sněmovní r., vztahující se k jednacímu řádu, jest po dobu trvání r. co do své účinnosti stejná jako předpisy řádu jednacího. Jen že r. taková může být prostým usnesením sněmovny kdykoli zase zrušena, nemajíc závaznosti zákona.

R. sněmovní představují taktéž usnášení se komor o peticích. Občané smějí obracet se peticemi na sbory zákonodárné. Právo petiční považuje se za osobní veřejné oprávnění občanovo. Tomuto oprávnění odpovídá pak povinnost sněmovny, petici přijmouti, o ní jednati a ji vyřídit. Naše jednací řády sněmovní taktéž znají rozhodování o podaných peticích (§ 71 j. ř. sněm. posl. a § 70 j. ř. sen.); uznávají, že předsednictvo sněmovny může petici odkázat příslušnému výboru nebo ji odložit. Výbor pak buď může na petici odpovědět sám nebo podati o ní zprávu sněmovně se svým návrhem nebo ji odložit. R. sněmovní o peticích jest tedy přípustna, není však nařízeno, že se takové resoluční usnesení státi musí. Není také nařízeno, že usnesení o petici musí končiti určitým návrhem k uvážení vlády. Jednání o peticích a jejich vyřizování jest ponecháno zcela na uvážení sněmovně a jejímu předsednictvu. Nechce-li sněmovna petici vyřídit, nikdo ji k tomu nedonutí. Příslušné předpisy nemají žádné sankce, tak že není povinnosti sněmovny na petici vůbec odpovědět. R. o podaných peticích nebudou tedy míti u nás zvláštní důležitosti.

Uvedené naše jednací řády sněmovní se o resolucích zvláště nezmiňují. Podle mínění u nás panujícího mají býti r. zařazeny mezi ony návrhy vedlejší, pozměňovací nebo doplňovací, o kterých mluví § 48 j. ř. sněm. posl. i sen. Dnešní způsob projednávání záležitostí v našich sněmovnách užívá také pro r. předpisů platných pro návrhy podle uvedeného § 48 j. ř. Podle nadpisu § 48 j. ř., kde mluví se o návrzích věcných, bylo by zastávati, že r. musila by věcně souviseti s předmětem právě projednávaným a nesměla by míti za účel pouhý formální postup jednání, jehož týká se § 47 j. ř.

R. neznamená jen kontrolní způsoby vládních aktů již provedených, nýbrž může při jednání sboru zákonodárného vůbec

míti ještě širší význam. V r-ích sněmovna prohlašuje často svoje vlastní přesvědčení a názory jakož i udává své vlastní úmysly. Nejen podává vyzvání ku vládě nebo některému jejímu členu, aby ministerstvo určitou záležitost zařídilo, nýbrž vyzve vůbec vládu, aby veškerá vládní činnost v určitém směru byla provozována nebo určitá činnost opomenuta. Tyto sněmovní poukazy a direktivy příští vládní činnosti směřují někdy k tomu, aby vláda podnikla určitý akt své úřední kompetence, ale někdy také k tomu, že vyzve se vláda, aby předpisy některého již vydaného a platného zákona byly prováděny určitým způsobem. Předpisy platné normy zákonné mají být praktikovány v určitém přesně předepsaném směru, podle přání sněmovní většiny. Taková r. sněmovní jest právně velmi pochybná.

R. jediné sněmovny mohla by platně usnáseti pouze záležitosti, ku jejichž opatření, jsou-li sněmovny dvě, nepotřebuje součinnosti sněmovny druhé. Tak jedna sněmovna usnese se, že řeč některého poslance má být vyhlášena ve všech obcích země. Taková r. jedné sněmovny byla by platně přípustna. Kdyby sněmovny obě usnesly r. souhlasné, jimiž udělit by chtěly vládě závaznou direktivu pro výkon určitých zákonů, nesměla by r. podobná být nikdy v odporu s imperativními předpisy zákonné normy. V tom smyslu mluví nauka o tom, že sněmovní r. nemá pro vládu závaznost právní, nýbrž toliko mravní. Současné naše příliš široké a mnohdy nejasné formulace zákonné mohou konečně také sněmovnám zavdat příležitost, že r. sněmovní bude hledět vyplňovat mezery a nejasnosti zákona. Zakázán sice přímo tento postup není, ale ve státním dvojkomorném nemůže tak přece činiti platně jediná sněmovna sama. Bylo by třeba vydání nového zákona interpretačního, jenž by mezery v zákoně autentickou interpretací doplnil a nejasnosti odstranil. Ostatně o vysvětlení nejasností může se stejně postarati rozhodovací činnost správních úřadů a judikatura správních soudů.

Za zvláště důležité pokládají se často r., které podávají se v rozpočtovém výboru sněmovny. Taková r. zní tak, že vláda má být zavázána určitý výdaj podniknouti nebo zase, že určitý náklad vynaložiti nesmí. Pouhá r. výboru nemůže být pokládána za dostatečný podklad, aby vláda byla zmocněna k jednání tomuto. R. výboru, že nesmí být podniknut výdaj, ku

kterému vláda jest vázána platnými zákony a povoleným formálním zákonem rozpočtovým, nemůže mít žádného významu právního. Mohla by mít význam politický, znamenajíc pouhé přání výboru. Ale princip legality musí být zachován.

Kdyby r. výboru rozpočtového obracela se na vládu, že určité finanční prostředky musejí býti vynaloženy na určitý účel mimo rámec povoleného rozpočtu, nemůže r. tato býti považována za dostatečné zákonné zmocnění vlády, aby určitý výdaj ve smyslu přání výboru podnikla. Výborové r., pokud nejsou kryty povoleným rozpočtem a formálním zákonem finančním, nemohou míti jiného významu než pouhých přání výboru či sněmovny. Rozhodující zůstane každoroční formální finanční zákon.

R., která obsahuje přímé popření zásad určitého zákona nebo v abstraktní formě staví opačné principy proti určitému zákonu, musí být posuzována jako samostatný návrh nového zákona s opačnými zásadami nebo jako dodatek k zákonům platným, jímž byly by doplněny, změněny, zrušeny. S podobnými samostatnými návrhy, i když jsou obsahem pouhé r. sněmovní či výborové, jest podle jednacích řádů naložiti prostě jako se samostatnými iniciativními návrhy zákonodárnými i postoupiti je příslušnému výboru jako jiné návrhy zákonodárné. Jinak musí zůstati zásadou, že pouhá r. sněmovní a výborová nesmí míti žádného bezprostředně zasahujícího účinku a že nesmí jmenovitě ukládati žádná nová finanční břemena.

U nás není ani jednacím řádem sněmovny poslanecké ani senátu nařízeno, že každá r. nebo její návrh, ať čehokoli r. by se týkala, má být podrobena témuž pochodu a postupu, jaký musí prodělati iniciativní návrh zákonodárný, jenž musí dříve býti předložen a projíti poradami výborů sněmovních. Ježto naše jednacích řády se o r-ích vůbec nezmiňují, mohl by u nás v úvahu přijíti jen postup, předepsaný v § 48 j. ř. o návrzích vedlejších, pozměňovacích a doplňovacích. Návrhy r-í netřeba pak předkládati příslušným výborům jako návrhy zákonodárné.

V nauce o právu parlamentárním různých států lze namnoze se setkat s doporučením, aby i návrhy pouhých r-í, prostých adres a slavnostních projevů sněmovny podrobena byly témuž postupu předběžného projednávání v příslušných výborech, jakým procházejí návrhy zákono-

dárné. I projevy sympatie a solidarity sněmovny cizím národům nebo parlamentům jiných států mají býti podrobena předběžným poradám výborovým. Při podobných slavnostních příležitostech již prosté hlediško mezinárodní slušnosti zajisté vyžadovati bude jednohlasnosti usnesení sněmovního. A tu, jak upozorňuje se ve francouzské nauce o vyřizování parlamentních záležitostí, dá se sice při katastrofách v cizině, které dosahují rozměru národního neštěstí, snadno očekávati, že účast bude jednohlasná, avšak tato jednohlasnost nedá se již čekati při takových sněmovních projevech, jimiž vítají se cizí panovníci různých národů nebo blahopřeje se cizímu národu ku provedení státního převratu. Vždy může zůstati část sněmovny, která s projevy podobnými by spokojena nebyla. Odtud všechny projevy tyto bez rozdílu podrobiti jest poradám příslušných výborů, zvláště když princip nonintervence podle práva mezinárodního žádá, aby sněmovny nezasahovaly do vnitřních poměrů cizích států. Předběžnými poradami ve výborech sněmovních stanoviska stran se vyjasní a snadno se sezná, který návrh, jenž nebyl by kryt ani jednacím řádem ani uznanými zásadami práva mezinárodního, nesmí vůbec přijíti v úvahu.

Literatura.

Jest zcela táž, která udána byla při hesle: „Jednacích řády parlamentní“.

F. Vavřínek.

Retorse.

R-í rozumíme akt, kterým stát, vykonávaje své právo, reaguje na jednání státu jiného, jež jej poškodilo.

K přesnému pojmu r. pracovala se nauka teprve v poslední době po dlouhém tápání. Grotius a někteří jeho následovníci nerozeznávali vůbec r-í od represálií. První činí rozdíl mezi r-í de iure a represáliemi Vattel. Vykonati r-í de iure znamená podle něho použití v poměru k poddaným nepřátelského národa téhož práva, jakého nepřítel užívá k poddaným vlastním. G. F. de Martens přišel s myšlenkou, že porušení povinností vyplývajících z ekvity, lidskosti nebo mezinárodní zdvořilosti nemůže býti důvodem k násilným aktům resp. k odmítnutí plnění převzatých závazků, nýbrž že oprávněně poškozený stát jen k témuž nebo obdobnému postupu. Kdyby se byla pozdější nauka snažila prohloubiti tuto myšlenku,