

## DESET LET ÚSTAVY REPUBLIKY ČESKOSLOVENSKÉ.

Jako u každého státu, který vznikl revolucí nebo aspoň prodělal revoluci, tak i v našem státu jest období bezprostředně následující po revoluci, kdy se účtuje se starým státním řádem a kladou se základy státního řádu nového. Přirozeně tyto základy nemohou býti na trvalo položeny naráz, nýbrž jest třeba nechati proběhnouti určitou dobu, podle potřeby tu kratší, tu opět delší, než jsou stopy starého řádu státního odklizeny do té míry a než si obyvatelstvo potud zvykne na nový řád věcí, lze přikročiti k vydání trvalého základu nového řádu státního, k (definitivní) ústavní listině. Tomuto mezitímnímu období říkáme také období revoluční, a období toto, čím snáze se podaří překonati všechny překážky stavící se v cestu novému státnímu řádu, bývá tím kratší.

S revolučním obdobím resp. s mimořádnými poměry vyvolanými revolucí musí každý nový stát prostě počítati a podle toho se zaříditi.<sup>1</sup> U nás revoluční období, přihlížíme-li zvláště k tomu, že revoluce zde znamenala naprosté popření dosavadního státního svazku, že bylo konečně vyúčtovati s bývalou monarchií lotrinskou a na jejích troskách vybudovati nový stát československý, bylo poměrně velmi krátké; právě asi půl druhého roku. Období toto jest zahájeno vládou Národního výboru, »vykonavatele státní svrchovanosti«, jak praví zákon čis. 11/1918, orgánu současně i moci vládní a výkonné, i moci zákonodárné. Jak zákony, tak i nařízení vycházejí zde od téhož orgánu (Národního výboru) a pokud vížící moci jejich se týče, nebude mezi nimi rozdílu.<sup>2</sup>

První prozatímní ústavou čis. 37/1918 byl tento Národní výbor přeměněn v Národní shromáždění. Hlavou státu jest prohlášen prezident republiky volený Národním shromážděním, prezidentu republiky se přidělují také určitá práva jmenovitě vytčená, a moc výkonná a nařizovací se přiděluje vládě, kterou volí a odvolává Národní shromáždění. Toto Národní shromáždění není však sbor volený národem, nýbrž obesílaný politickými stranami národními. Jest tu čistá vláda parlamentu.

Druhá prozatímní ústava čis. 271/1919 provedla mimo jiné změny rázu celkem podřízenějšího důležitou změnu, že právo jmenovati a propouštěti vládu se odnímá Národnímu shromáždění a dává prezidentu republiky. Tím se mění vládní soustava: na místo vlády parlamentu nastupuje vláda parlamentní; avšak naprostá převaha Národního shromáždění zůstává i na dále.

Vydáním definitivní ústavní listiny z 29. února 1920, čis. 121. sb. zák. a nař., a provedením voleb do Národního shromáždění podle nové ústavy resp. sejítím se tohoto voleného Národního shromáždění končí období revoluční a začíná období zákonné.

Ústavní listina republiky Československé jest ústavou ztrnulou: ústavní listinu a vůbec ústavní zákony lze podle § 33 měniti jen zvláště předepsanou kvalifikovanou většinou (třípětinovou většinou všech členů v každé sněmovně); jest k tomu třeba souhlasného usnesení obou sněmoven (jedna sně-

<sup>1</sup> Někdy se s těmito mimořádnými poměry počítá již předem v samé (definitivní) ústavní listině tím, že se stanoví určitá přechodná doba, po kterou lze buď provésti změnu ústavy cestou prostého zákona, nikoli zákonodárným pochodem předepsaným ke změně ústavy, nebo nepřihlížeti k určitému předpisu ústavní listiny. Tak na př. čteme v § 123 říšské ústavy pro císařství Rakouské z 4. března 1849, že změny v této ústavě lze v prvním říšském sněmu provésti cestou obyčejného zákona, v říšských sněmích přístích však jen dvoutřetinovou většinou za přítomnosti tří čtvrtin všech členů v obou sněmovnách; v Belgii § 132 úst. listiny stanovil, že pro první volbu krále nemusí býti splněny všechny náležitosti vyžadované ústavou (nemusí býti zachován předpis o zletilosti králově); konečně i náš ústavní zákon z 29. února 1920 čis. 122 sb. zák. a nař. (zákon jazykový) stanoví v § 8 odst. 3., že po dobu prvních pěti let ode dne, kdy zákon tento nabude účinnosti, lze pouhým nařízením připustiti výjimky z jeho ustanovení potřebné v zájmu nerušené správy. Takovýchto příkladů bylo by lze uvésti více.

<sup>2</sup> Románská státovědecká literatura užívá pro takováto nařízení označení dekret-zákon (décret-loi). Sluší tvrditi, že ohledně těchto nařízení bylo právo soudů vyhrazené jim v čl. 7. odst. 2. zákl. zák. státního čis. 144/1867 suspendováno.



movna zde nemůže přehlasovati druhou), a nad tím, aby zákony prostě nemohly měniti zákony ústavní, bdí ústavní soud.

Ústavní listina zavádí republiku presidentskou, čistě zastupitelskou a parlamentní.<sup>3</sup> To znamená: Předem: v čele státu stojí jedinec, president republiky volený Národním shromážděním na sedm let.

Za druhé: národ sám přímo nijakou moc ve státu nevykonává. Hlavním zastupitelským sborem jest zde Národní shromáždění a vůle jeho nemůže býti nahrazena nějakým jiným orgánem; rozhodnutí t. zv. Stálého výboru, jakožto zvláštního výboru Národního shromáždění, jest jen prozatímní a konečné platnosti nabývá teprve dodatečným schválením Národního shromáždění. Orgánů t. zv. přímé demokracie zde není: náběh na referendum obsažený v § 46 úst. listiny jest pokusem naprosto nepodařeným a života neschopným; není tu ani lidového veta, ani lidové iniciativy.

Za třetí: ústavní listina přes to, že podle učení t. zv. konstituční školy přijala zásadu dělené moci ve státu — moci: zákonodárná (hlava druhá), vládní a výkonná (hlava třetí), soudcovská (hlava čtvrtá ústavní listiny) — nejen zásadu tuto neprovedla do důsledků, nýbrž představitele moci zákonodárné, Národní shromáždění, vybavila do té míry pravomocí jdoucí nad moc zákonodárnou, že Národní shromáždění vykonává zároveň nejúčinnější kontrolu veškeré moci vládní a výkonné ve státu a jest orgánem, ve kterém se sbíhají všechny nitky státního života a ve kterém jest ztělesněna svrchovanost národa. Nad to pak přímo ústavní listina obsahuje předpisy, v parlamentních státech starého typu dané jen ústavními zvyklostmi, kterými osud každé vlády jest dán do rukou Národního shromáždění. Takto parlamentní soustava jest u nás nastolována přímo ústavní listinou.

Skutečnost, že naše ústava jest ústavou ztrnulou, přináší s sebou, že každá změna ústavy působí a bude vždycky působiti určité obtíže. Není sice vůbec radno často měniti ústavu, neboť ústava, jakožto základ veškerého státního života se musí opravdu vžítí, a časté, zejména nikoli naléhavé a nevyhnutelné změny ústavy způsobují v nejšířších vrstvách národa přesvědčení o její nestálosti; u nás však, přihlížíme-li k politickému a národnostnímu rozvrstvení národa, bude jakákoli změna ústavy zvláště spojena s velikými obtížemi. Ve skutečnosti u nás, protívou ke státům sousedním, k nijaké změně ústavy dosud nedošlo, a litera ústavní listiny zůstala nedotčena.

Ovšem na druhé straně nelze přehlížeti, že ústavní listina sama dává pro veřejný život ve státu pravidla více méně jen všeobecná a že nemůže, jsouc svým obsahem i rozsahem stručná, upravovati život tento do nejmenších podrobností. Ba naopak jest tvrditi, že život tak bohatý, jako jest právě veřejný život ve státu, ani nemůže ústavou nebo vůbec zákony býti předem upraven do všech podrobností a důsledků; na vývoj života tohoto působí zajisté předpisy i jiného druhu, jako jsou ústavní zvyklosti, parlamentní tradice a pod. Odtud nejen jest zcela dobře možno, nýbrž lze i pokládati za pravidlo, že, i když ústavní listina zůstává po celou řadu let nezměněna, přece jen skutečný vývoj poměrů způsobí, že mezi stavem veřejného života, jaký tu byl v době vydání ústavní listiny, a stavem, který jest tu v určité dané době, jsou určité rozdíly. Rozdíly tyto jest si každý státník a politik povinen dobře uvědomiti.

Podle ústavní listiny jest stav a poměr mocí v republice Československé tento:

Nejvyšším orgánem ve státu jest Národní shromáždění složené ze dvou komor: ze sněmovny poslanecké a ze senátu. Národnímu shromáždění přísluší předem moc zákonodárná; usnází se na zákonech. President republiky jen podepisuje zákony usnesené Národním shromážděním; má sice právo

<sup>3</sup> Ústavní listina praví sice v § 2: »Stát československý jest demokratická republika, jejíž hlavou jest volený president«. Ale z toho jen druhá věta má skutečnou platnost působící, že republika Československá jest, jak v textu uvedeno, republikou presidentskou. První věta vyslovuje spíše jen politický požadavek obsahově ničeho nestanovíc; neboť jednak republika demokratická není kategorie právníká, nýbrž nanejvýš jen kategorie politická, jednak, je-li nebo bude-li naše republika státem vskutku demokratickým, záleží z menší části na ostatních ustanoveních ústavní listiny, z větší části však na tom, jakým směrem se bude bráti vývoj veřejných našich poměrů. A o tom budou rozhodovati spíše již ústavní zvyklosti, poměry v politických stranách a pod.

vrátiti usnesené zákony Národnímú shromáždění k opětnému projednání, ale, když Národní shromáždění při opětném hlasování na svém původním usnesení většinou předepsanou setrvá, toto usnesení se vyhlásí jako zákon. V zákonodárné pravomoci jest tu mezi oběma sněmovnami jakýsi nepochopitelný poměr ve prospěch sněmovny poslanecké. Osnovy zákonů mohou býti podány a nejprve projednány v kterékoli z obou sněmoven; jen vládní osnovy zákonů rozpočtového a branného jest podati a projednati nejprve ve sněmovně poslanecké.<sup>4</sup> Ke každému zákonu jest pravidlem třeba souhlasného usnesení obou sněmoven. Výjimkou může se však usnesení i jedné sněmovny přes nesouhlas sněmovny druhé státi zákonem; výjimka tato neplatí však při zákonech ústavních.

Moc vládní a výkonná jest dělena mezi presidenta republiky a vládu tak, že presidentu republiky přísluší práva jmenovitě vytčená a plnost moci vládní a výkonné přísluší vládě.<sup>5</sup> Vládu jmenuje a propouští president republiky.

Vláda jest podle listiny ústavní (§ 75) odpovědná (jen) sněmovně poslanecké, která jí může vysloviti nedůvěru (odpovědnost politická jakožto hromadná neboli kolektivní). Vysloví-li poslanecká sněmovna vládě nedůvěru nebo zamítne-li vládní návrh na vyslovení důvěry, jest vláda povinna podati demisi do rukou presidenta republiky,<sup>6</sup> který určí, kdo povede vládní věci, pokud nebude ustanovena vláda nová.<sup>7</sup> Nad to pak jsou předseda i každý člen vlády osobně odpovědní, poruší-li v oboru své úřední působnosti zúmyslně nebo z hrubé nedbalosti ústavní nebo jiné zákony (odpovědnost právní neboli trestní jakožto odpovědnost osobní neboli individuální). Na obžalobě ministerské se usnáší poslanecká sněmovna a soudí senát. Ovšem ve státech se soustavou parlamentní, jakým jest také naše republika, právní odpovědnost proti odpovědnosti politické ustupuje silně do pozadí.

<sup>4</sup> Ustanovení toto jest přežitkem či spíše řečeno předsudkem monarchistickým; kolébku jeho sluší hledati v Anglii. Poněvadž zde král se dožadoval berní na národu, vznášel svou žádost na parlament a, když se jednokomorový parlament přeměnil ve dvoukomorový, nejprve na tu komoru, která byla opravdu sborem jen voleným a ve svém složení představovala národ t. j. sněmovnu obecných. Odtud se ustálila ústavní zvyklost, že rozpočet t. j. zákon finanční se podává a projednává nejprve ve sněmovně dolní (obecných) a pak teprve ve sněmovně horní, lordů). Ústavní zvyklost tato byla převzata ústavou Severoamerické Unie z r. 1787 a stala se takto ústavním předpisem; rozhodovala při tom zajisté skutečnost, že sněmovna reprezentantů (dolní) byla volena přímo národem, kdežto senát (sněmovna horní) byl až do r. 1912 obeslán legislaturami jednotlivých států této Unie. Ustanovení toto přešlo do ústavních listin monarchií evropských pořízených během druhé polovice 19. století; i zde zajisté byl důvod ten, že sněmovna dolní byla sborem voleným od národa, kdežto sněmovna horní se skládala po větce z členů, u kterých důvod povolací nebyla volba, nýbrž rod, úřad nebo jmenování od panovníka. Odtud myšlenka, že osnovy zákonů rozpočtového a branného jest podati a projednati nejprve ve sněmovně dolní, se stala jakýmsi státoprávním dogmatem 19. a 20. století a byla uplatňována i tehdy, když důsledkem skutečnosti, že obě sněmovny jsou sbory stejně volené národem, už dávno svého oprávnění pozbyla. Ústavní listiny států přijavších soustavu dvoukomorovou, pokud byly vypracovány po světové válce, zcela mechanicky a naprosto bezmyšlenkovitě ustanovení o přednosti dolní sněmovny při projednávání zákonů rozpočtového a branného přijaly; učinila tak i ústavní listina naší republiky. Jedinou, čestnou výjimku zde tvoří Belgie; ústavní novelou z 15. října 1921 byl předpis § 27 úst. listiny stanoví, že každý zákon týkající se příjmů nebo vydání státních anebo kontingentu brannekého musí býti přijat nejprve sněmovnou reprezentantů (dolní), škrtnut, takže nyní i v tomto směru jsou si sněmovna reprezentantů (dolní) i senát (sněmovna horní) postaveny úplně na roveň.

<sup>5</sup> Dělbá moci vládní a výkonné mezi presidenta republiky a vládu jest věc pochybená, nepromyšlená, ale také nelogická. Pochybená a nepromyšlená proto, že z postavení hlavy státu plyne, jako jest tomu i v jiných státech monarchických a republikánských, že jest zároveň také hlavou moci vládní a výkonné; nelogická proto, že, když president republiky i práva jemu ústavní listinou jmenovitě přidělená může vykonávati jen za spolupodpisu odpovědného ministra, nemá zdravého smyslu, proč se vůbec tato moc dělila a proč se vůbec veškerá moc vládní a výkonná nepřiznala presidentu republiky k výkonu prostředkem odpovědných ministrů.

<sup>6</sup> Poněvadž ústavní listina zde nijak nerozeznává, jest samozřejmé, že předpis tento dopadá stejně na vládu parlamentní jako na t. zv. vládu úřednickou. Ovšem neměně jest samozřejmé, že po rozumu tohoto ustanovení ústavní listiny president republiky může jako přechodnou vládu ustanoviti i vládu úřednickou.

<sup>7</sup> Z ustanovení tohoto plyne, že president republiky jest povinen v zásadě demisi přijati; znamená tudíž předpis § 78 do určité míry omezení práva příslušejícího presidentu republiky podle § 70.

Z ustanovení § 75 úst. listiny nesluší ovšem vyvozovati, že by vláda byla politicky odpovědna jen poslanecké sněmovně a nikoli také senátu. Ústavní listina v § 75 obsahuje totiž jen nejzazší a nejúčinnější prostředek, kterým se uplatňuje politická odpovědnost, nikoli také prostředky všechny. Vedle vyslovení nedůvěry vládě jsou tu přece ještě jiné prostředky, kterými se uplatňuje politická odpovědnost a to: zkoumatí správní úkony vlády, voliti výbory, kterým by ministerstva poskytovala žádané informace, usnášeti se na adresách a na resolucích, hlavně však podávati dotazy a interpelace. A tu z § 52 úst. listiny seznáváme, že všechny tyto zde uvedené prostředky přísluší oběma sněmovnám stejnou měrou: ministerstva jsou povinna poskytovatí zvoleným výborům informace, a předseda a členové vlády jsou povinni odpovídati na interpelace členů obou sněmoven.<sup>8</sup> Avšak, přísluší-li tyto prostředky oběma sněmovnám stejnou měrou, plyne z toho, že obě sněmovny mají právo uplatňovati politickou odpovědnost. Jest tudíž vláda politicky odpovědná oběma sněmovnám s tím toliko rozdílem, že vysloviti vládě nedůvěru nebo zamítnouti vládní návrh na vyslovení důvěry a takto vládu připravití k pádu přísluší jen sněmovně poslanecké.

Moc soudcovská jest vykonávána státními soudy; ústrojí, příslušnost věcná i místní, jakož i řízení před soudy jsou upraveny zákonem. Rozsudky se vynášejí jménem republiky.

Takový jest stav věcí podle ústavní listiny. Bylo řečeno již výše, že ústavní listina pro veřejný život může dávatí pravidla více méně jen všeobecná. Poněvadž pak u nás ke změně ústavní listiny nedošlo, jest velmi zajímavé stopovati vývoj veřejnoprávních poměrů v naší republice za prvních deset let období zákonného. Jest to zajímavé i z toho důvodu, že stopováním tohoto vývoje pozorujeme, jak se vůbec veřejnoprávní poměry u nás pomalu, ale jistě dostávají z ovzduší, abych tak řekl, revolučního, za kterého různá bezmyšlenkovitá hesla jevila moc až příliš přitažlivou, do kolejí normálních, jak v životě státním nastává silné vystřízlivění, jak se poměry ustalují a na místo počátečního zneklidnění a jakési nervosnosti se dostavuje pokoj a klid.

Vývoj tento netřeba ovšem sledovati do všech podrobností, stačí, nastíníme-li zde hlavní rysy jeho. K tomu cíli jest záhodno povšimnouti si vzájemných vztahů:

1. mezi presidentem republiky a Národním shromážděním,
2. mezi vládou a Národním shromážděním,
3. mezi ústředními úřady a Národním shromážděním,
4. mezi oběma sněmovnami Národního shromáždění.

Ad 1. Vzájemné vztahy mezi presidentem republiky a Národním shromážděním.

Bylo řečeno již výše, že první prozatímní ústava provedla dělbu moci vládní a výkonné mezi presidentem republiky a vládou tak, že plnost moci vládní a výkonné přiznala vládě a presidentem republiky obmezila jen na práva jmenovitě výtčená, nepřiznavší mu ani právo jmenovati a propouštětí vládu. Tím byl president republiky přes to, že byl výslovně prohlášen za hlavu státu, odsunut ve skutečnosti na vedlejší kolej, a do popředí, ba jaksi v čelo státu, bylo postaveno Národní shromáždění, které volí i propouští vládu. Na tomto stavu nebylo druhou prozatímní ústavou přes to, že právo jmenovati a propouštětí vládu bylo nyní přiznáno presidentu republiky, v podstatě změněno ničeho. Přes silnou agitaci vedenou zejména z kruhů vědeckých, aby úprava moci vládní a výkonné v (definitivní) ústavní listině byla provedena ve smyslu jednotnosti této moci, ústavní listina na dělbě této moci a na zásadě vyslovené při této dělbě oběma ústavními listinami prozatímními setrvala.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Touto povinností ministrů »odpovídati na interpelace« není ovšem rozuměti povinnost obsahově odpovídati na podané interpelace, nýbrž jen povinnost o podané interpelaci se prohlásiti, t. j. buď na interpelaci obsahově odpověděti nebo odpověď odepřítí s udáním důvodů. Nesmí však ministr podanou interpelaci prostě pomínouti mlčením.

<sup>9</sup> Ústavní výbor revolučního Národního shromáždění odůvodnil dělbu moci vládní a výkonné i způsob této dělby tím, že prý byl veden snahou dáti presidentu republiky »což jeho jest«, ale zabrániti tomu, aby v rukách jedincových nebylo soustředěno příliš moci, které by mohlo býti zneužito. Ústavní výbor prý odolal volání po

Podle ústavní listiny právní postavení presidenta republiky není valné. Prvním a nejvyšším orgánem ve státu jest Národní shromáždění; toto volí presidenta republiky, který není ani vlastním představitelem moci vládní a výkonné; jmenuje sice a propouští vládu, ale ve skutečnosti osud vlády má v rukách vždy Národní shromáždění resp. poslanecká sněmovna. Takto tedy podle ústavní listiny prvé místo přísluší Národnímu shromáždění jakožto představiteli svrchovanosti státu resp. národa, kdežto president republiky ve výkonu pravomoci vládní a výkonné zůstává dokonce za vládou.

Jest jednou z hlavních výhod demokratického zřízení státního, bez ohledu na to, jde-li o monarchii nebo o republiku, že každému čelnému úřadu resp. každé čelné instituci skutečnou náplň dávají ti, kdož v dané době úřad nebo instituci vykonávají a že důsledkem toho takovýto úřad resp. takováto instituce si v ústrojí státním politicky zjednájí takové postavení, jakého jim vydobudou jich představitelé t. j. ti, kdož je zastávají. V našem státu to m. j. velmi dobře vidíme na instituci presidenta republiky a na instituci Národního shromáždění. Přes to, že ústavní listina neměřila nikterak štědrě instituci presidenta republiky, lze přece jen právem tvrditi, že již od počátku našeho státního života byl president republiky činitelem Národnímu shromáždění politicky rovnocenným, takže možno zde mluvíti o úplně politické rovnováze těchto dvou předních ústavních činitelů. Ale desetiletý vývoj na tomto stavu resp. na této rovnováze provedl znatelnou změnu. Kdož bedlivě sledoval vývoj našich vnitropolitických poměrů za tuto dobu a neulpěl jen na zevní stránce, nýbrž bádá také po příčinách různých těch zjevů, nemohl si neuvědomiti, že mezi institucemi presidenta republiky a Národního shromáždění se rozvinul bezděčný, zajisté nechtěný, ale vnímatelný zápas o politické prvenství, ze kterého president republiky rozhodně vyšel jako vítěz. Příčiny toho jsou na obou stranách různé.

V instituci presidenta republiky již obecně nespornou výhodou jest, že instituci tuto zastává jedinec a nikoli sbor, takže mravní odpovědnost za úřad (politické odpovědnosti zde vůbec není) nese tento jedinec výhradně jen za sebe, nikoli také za ostatní členy sboru. Ukazuje se i zde, že instituce řízené monokraticky mají ceteris paribus vrch nad institucemi řízenými kolegiálně. U nás však nad to ještě zvláště musila instituce tato vyniknouti proto, že první president republiky, Masaryk, vložil do této instituce celou svou osobnost, a že v jeho osobě, nepřihlížíme-li ani k jiným jeho vlastnostem, jakožto v prvním presidentu republiky Československé, spatřovala široká veřejnost vyvrcholení osvobozenského díla. Neobešlo se to sice také bez určitých zjevů ne právě světlých, zejména nepěkně se tu vyjímal byzantinský nemrav působící po určitou dobu a nedůstojný republiky Československé jakožto svobodného státu, ale nepěkné zjevy ty postihovaly po výtce okolí presidenta republiky, nikoli také jeho samého, a na osobnost jeho dosáhnouti nemohly.

Kdežto tedy instituce presidenta republiky na své váze nesporně za tuto dobu postupně získávala, u instituce Národního shromáždění jest tomu pravý opak. Předem určité stinné stránky demokratismu a všeobecného práva hlasovacího dopadají i na Národní shromáždění: nebude tuším sporu o to, že ze všech Národních shromáždění, která tu až dosud byla resp. jsou, nejvyšší úroveň mělo revoluční Národní shromáždění (snad právě proto, že bylo nikoli volené, nýbrž obesílané politickými stranami a strany takto se svými nejlepšími lidmi mezi sebou soutěžily), a že od tohoto revolučního Národního shromáždění úroveň tohoto sboru již jen klesá.

Dále jest to způsob, jakým se získává resp. obsazuje členství v Národním shromáždění. Poněvadž s členstvím tímto jest spojen také určitý pevný plat (republika Československá pro odškodnění členů Národního shromáždění za čas, práci atd. zavedla soustavu nikoli diet, nýbrž stálého pevného platu),

---

»silném« presidentu, maje na mysli budoucnost a jsa varován nezákonnostmi, jimiž oplývala vláda Františka Josefa. President republiky jest prý v ústavní listině nadán ohromnou mocí, která jej činí velmi silným činitelem v komplexu brzd a protiváh, bez kterých se spořádaný stát neobejde. Vládní návrh ústavní listiny snažil se sice zachovati jednotnost moci vládní a výkonné, ale ústavní výbor pokus tento zmařil, vycházeje z hlediska, že práva Národního shromáždění jsou právy původními a práva presidenta republiky pouhými deriváty. Viz k tomu i můj článek: Ústavní listina Československé republiky a vliv cizích ústav, Sborník věd právních a státních, roč. 1921.

stává se členství toto pro celou řadu lidí velmi žádoucí ani ne tak pro význam této funkce, jako spíše pro plat s funkcí touto spojený. Vezmeme-li seznam členů Národního shromáždění, najdeme tam celou řadu těch, kdož vlastního zaměstnání nemají a u nichž členství v Národním shromáždění jest hlavním, ne-li dokonce výhradním pramenem výživy; u nich tedy zápas o mandát v Národním shromáždění jest v podstatě zápasem o existenci. K tomu přistupuje i ta okolnost, že politické strany samy mnohdy v členství v Národním shromáždění spatřují prostředek, jakým lze některého jejího předního příslušníka zaopatřiti, a že při výběru kandidátů nepřihlížejí vždycky k tomu, zda dotčená osoba má skutečnou způsobilost k funkci člena Národního shromáždění, jako spíše k tomu, koho z příslušníků dlužno finančně zaopatřiti. Takto se Národní shromáždění stává mnohdy i zaopatřovacím ústavem pro příslušníky, které politická strana jinakým způsobem zaopatřiti nemůže. Že skutečnost tato nikterak nemůže sloužiti k zvýšení úrovně členů Národního shromáždění, jest ovšem samozřejmé. Konečně nesluší zapomínati i to, že vlastní členové Národního shromáždění projevili mnohdy velmi malou úctu a vážnost ke sboru, ve kterém zasedali. V Národním shromáždění, a to v prvé řadě, ne-li výhradně v poslanecké sněmovně, stropili dosti často někteří členové scény hodné nikoli zastupitelského sboru národa, nýbrž nějaké nejpustší krčmy někde na periferii velkoměsta, scény tak pusté, že sama poslanecká sněmovna byla nucena uznati, že nepostačí zde disciplinární moc předsednictva a vydala poslance-výtržníky rádnému soudu k potrestání. Podle takových scén se posuzuje celková úroveň sboru, a scén takových veřejnost jistě nezapomíná. Povšimnouti jest si i toho, jak veliký jest počet žádostí soudních orgánů za souhlas k trestnímu stihání členů Národního shromáždění pro spáchané činy trestné a že tyto t. zv. imunitní věci se nevyřizují vždycky s náležitou pečlivostí: často se nedá souhlas k trestnímu stihání tam, kde spravedlnost káže, aby člen Národního shromáždění byl k trestnímu stihání vydán, a imunita poslanecká se takto zvrhuje začasť v naprostou beztrestnost.

Že za takovýchto okolností vážnost a váha Národního shromáždění, ve kterém široká veřejnost v prvých dobách našeho státního života zajisté a právem spatřovala ztělesněnou svrchovanost národa, v očích celého národa upadá, nelze se ovšem diviti.

Politický vliv Národního shromáždění klesá, zatím co za tu dobu instituce presidenta republiky na politické váze nesporně získala. Ve vzájemných vztazích instituce presidenta republiky a instituce Národního shromáždění přibližujeme se pomalu poměru, jaký jest mezi oběma těmito institucemi v Severoamerické Unii.

Ad 2. Vzájemné vztahy mezi vládou a Národním shromážděním.

Parlamentní soustava našeho státu, daná ve svých základech přímo ústavní listinou, přináší s sebou, že členy vlády mohou býti (jen) členové Národního shromáždění a že vláda jakožto sbor ministrů jest ve své podstatě jen výbor většiny Národního shromáždění. Ovšem parlamentní soustava může býti jen tehdy udržována ve správném chodu, když vláda jest proniknuta poznáním, že vládnouti jest nejen právo, nýbrž také nebo spíše ještě povinnost, a když parlament jest si vědom toho, že, přivede-li k pádu jednu vládu, jest zároveň povinen postarati se o podmínky příznivé k vytvoření vlády druhé resp. nové. Tohoto poznání a vědomí nebylo však v náležité míře ani u vlád republiky Československé, ani u Národního shromáždění.

Byli jsme po dvakráte svědky toho, že vláda podala demisi, aniž by tu byl náležitý důvod k tomu, a tím prostě od odpovědnosti a od povinnosti vládnouti utekla, a že Národní shromáždění neuvědomivši si patřičně dosah demise vlády neučinilo při tom ani pokus vytvořiti vládu novou. Starost o vytvoření nové vlády byla prostě hozena na bedra presidenta republiky, kterému nezbylo, když Národní shromáždění osvědčilo po této stránce naprostou nemohoucnost, než jmenovati vládu úřednickou, vládu, kterou s duchem celé naší ústavy v souhlas uvésti nelze. Tak došlo k vytvoření úřednických vlád, prvé i druhé.

K jakési omluvě Národního shromáždění nutno však připomenouti, že Národní shromáždění

přes to, že celkem nečinně přihlíželo k tomu, že se podává demise vlády a že nezbude než jmenovati vládu úřednickou, si při prvé vládě úřednické, když tato byla již jmenována, uvědomilo, že jest přece jen nutná jakási součinnost parlamentu s vládou a že parlament si musí uchovati vliv na vedení státních věcí. To bylo možné jen tak, že vytvoří většinu, o kterou by se mohla tato úřednická vláda opírat. K tomu cíli pět politických stran českých, které se jaksi pokládaly za oprávněny a povinny k tomu, aby spolurozhodovaly při řízení státu, vytvořilo ze sebe koalici a vyslalo po jednom členu do společného výboru, který se měl postavit po bok vládě a s ní otěže státu vésti. Tak vznikla známá Pětka.

Jmenování úřednické vlády a utvoření Pětky mělo v životě našeho státu vliv nemalý. Až do té doby byla vláda přes to, že nebyla již volena Národním shromážděním, nýbrž jmenována prezidentem republiky, úplně v područí a ve vleku Národního shromáždění. Vláda parlamentu formálně sice přestala bytí vystřídána vládou parlamentní, ve skutečnosti však trvala dále. Naprostá převaha parlamentu nad vládou měla však zejména ty neblahé účinky, že převahu tuto dávaly pocítovati již nikoli jen Národní shromáždění, nýbrž i jednotlivé politické strany ve vládě zastoupené. Vážně se již ozývaly názory, že ministři a vůbec vedoucí úředníci v ústředních úřadech jsou ani ne tak zřízenci celostátní, jako spíše exponenti politických stran ve vládě. Tím se vláda dostala do vleku politických stran, čímž celá státní správa a současně s ní i autorita státu nesmírně trpěly. Obrat k lepšímu nastal teprve za prvé úřednické vlády. Vláda tato na jedné straně proto, že nevycházela z Národního shromáždění a s ním tudíž společný základ neměla, na druhé straně proto, že byla podporována Pětkou, dovedla se vymaniti z nezdravého područí politických stran, dovedla si získati jakés takés autority a tím pomoci na nohy i autoritě státu.

Pětka byla instituce mimoústavní (což ovšem jejímu bytí nikterak nevadilo, poněvadž ústavní listina nikdy nemůže předvídati určité instituce), ovšem nikoli neústavní resp. protiústavní, a plně se osvědčila. Jen díky jí mohla prvá úřednická vláda přinésti určitý skutečný prospěch státu a jeho autoritě. Základní její myšlenka byla celkem naskrze správná. Jest totiž i v jiných státech (Anglie) obyčej, že nikoli celé ministerstvo jest nejužším a tím také skutečným sborem vládním, nýbrž toliko výbor (tohoto) ministerstva. Rozeznáváme zde tudíž ministerstvo jako celek a výbor ministerstva jako skutečný sbor vládní. Na této myšlence byla zajisté založena i Pětka. Ale myšlenka ta nebyla provedena v prvotním svém obsahu, když prvá úřednická vláda odstoupila a na její místo vstoupila vláda všennárodní koalice.

Bylo přece očekávati, že Pětka splyne s novým ministerstvem jako její vládní výbor a tím přirozeně zanikne, ale nestalo se tak. I za nové vlády, když tato se stala čistě parlamentní, Pětka zůstala, a takto se nám vytvořily dva sbory vládní. Jeden čistě ústavní, parlamentu odpovědný, vláda republiky a druhý neústavní, Pětka, o jehož odpovědnosti marně bylo uvažováno a badáno. Při pádu vlády všennárodní koalice a zániku této koalice zanikla na čas i Pětka, ale při utvoření vlády koalice t. zv. občanských stran instituce tato byla znovu vzkříšena, nyní ovšem se zřetelem na změněné poměry politické, v instituci Osmy. Instituce jak Pětky, tak i Osmy byly by podržely své oprávnění, kdyby všichni členové Pětky resp. Osmy byli zároveň také členy ministerstva. Tomu však tak nebylo, a tím se dostavil jakýsi dualism vládních sborů, který vadil jasnému poměru mezi vládou a Národním shromážděním. Stěží bylo říci, zda vláda ovládá Národní shromáždění, či zda Osma ovládá vládu i Národní shromáždění. Odtud také skutečná odpovědnost za vedení věcí státních nebyla jasně vyhraněna. Že tento stav věcí nebyl zdravý, jest na bíledni. Teprve za dnešní vlády Osma zmizela bez jakéhokoli nástupce. Avšak už se ozývaly hlasy, že by bylo záhodné vytvořiti z koalovaných stran instituci obdobnou Pětce resp. Osmě; zda k tomu také dojde, těžko dnes říci.

Ad 3. Vzájemné vztahy mezi ústředními úřady a Národním shromážděním.

Právě tak jako vláda, i ústřední úřady byly v prvních dobách našeho státního života v područí nejen Národního shromáždění, nýbrž i politických stran ve vládě zastoupených. Ba područí ústředních úřadů bylo ještě tužší než vlády a to celkem ze dvou příčin. Jednak proto, že do těchto ústřed-

ních úřadů zasedli čeští úředníci příšedší z ústředních úřadů vídeňských, jednak i z toho důvodu, že se tam dostali i lidé naprosto neschopní, jichž jedinou kvalifikací byla legitimace určité politické strany.

Čeští úředníci příšedší z Vídně byli svého času do ústředních úřadů rakouských povoláni z jistě na základě velmi dobré kvalifikace. Byli to v pravidelných případech úředníci velmi schopní a prokázali našemu státu neocenitelné služby tím, že na základě bohatých svých zkušeností získaných v ústředních úřadech vídeňských vedli ústřední úřady naše v těžkých dobách počátků našeho státního života. Ale postavení jejich bylo právě ze začátku velmi svízelné. Bylo na ně pohlíženo jako na »rakouské«  
úředníky, a když ve směsi revolučních hesel a ve zmatcích denního života hájili platnost zákonů, nezřídka se jim dostávalo s příhanou názvu byrokratů. Nebyli to jen prostí občané, nýbrž mnohdy i na vysokých místech postavení členové Národního shromáždění, kteří se domnívali, že nyní, když jsme udělali revoluci, zákony ze starého Rakouska vůbec neplatí. Za takovýchto poměrů to nebyla nijaká slast sloužiti jako bývalý rakouský úředník z Vídně v ústředních úřadech a vůbec na odpovědných místech. A přece dnes, když po určitém odstupu časovém se strážlivě díváme na doby tehdejší, jsme povinni vydati svědectví pravdě, že bez těchto »rakouských«  
vídeňských úředníků bylo by bývalo velmi těžko lze v době poměrně tak krátké zkonsolidovati naše poměry, jak se stalo. Tito úředníci a vůbec ti úředníci, kteří sloužili ještě za bývalého Rakouska, přinesli si do nového státu československého smysl pro povinnost a lásku a úctu k úřadu, který zastávali, a právem lze říci, dokud duch tento se bude udržovati, dotud československé úřady budou v dobrých rukách.

Vedle těchto schopných úředníků dostali se však do ústředních a vůbec do úřadů i lidé naprosto novotní, homines novissimi, kteří si do úřadu přinášeli jen stranickou legitimaci. Lidé takovíto se dostali mnohdy i na vedoucí místa; zakrývajíc neschopnost a nevědomost smělym čelem snažili se udržeti se na svých místech tím, že o závod sloužili straně, která je sem vyslala, byť i šlo mnohdy při tom o zájem státu. Že tím služba trpěla, ale že tím ve výkonu svého úřadu byli zdržováni také ostatní úředníci schopní, jest samozřejmé. A přičteme-li k tomu ještě nemístný vliv, který v té době vykonávaly politické strany na ústřední úřady a vůbec na úřadování v republice, nikterak se nedivíme tomu, že celá státní správa byla tehdy ve stavu velmi málo utěšeném.

Ale obrat k lepšímu nastal i v tomto směru. Za první úřednické vlády, jak výše bylo řečeno, se vláda vymanila z nezdravého pro ni područí Národního shromáždění a politických stran, a změna tato přišla k duhu i úřadům ústředním. Když se autorita státu začíná utěšeně zdvihati, nejen vláda, ale i ústřední úřady se stávají samostatnějšími a na politických stranách nezávislejšími. Pokračující nezávislost ústředních úřadů na Národním shromáždění a politických stranách se jeví hlavně ve dvou směrech. Jednak politický vliv na rozhodování těchto úřadů se umenšuje, jednak se oslabuje vliv politických stran na obsazování úřadů. Po stránce prvé politický vliv na rozhodování úřadů zejména ve věcech osobního rázu a jde-li o zájmy soukromé ovšem dosud trvá. Máme sice v ústavní listině krásný předpis § 22 odst. 2., který stanoví, že členové Národního shromáždění nesmějí se obracet na veřejné úřady ku podpoře osobních zájmů stran. Ale předpis ten zůstal již od prvopočátku na papíře jako litera mrtvá, a běda ministerskému úředníku, který by chtěl nějakého dotěrného člena Národního shromáždění odkázati s poukazem na předpis § 22 úst. listiny. Intervence členů Národního shromáždění právě v osobních zájmech nepřestaly, a, kdyby ministerští úředníci směli a chtěli mluvit, tuším, že bychom slyšeli věci skoro až neuvěřitelné. V tomto směru pochybuji, že náprava bude zjednána; rozhodně se tak nestane v dohledné době.

Naproti tomu po stránce druhé se věci podstatně změnily k lepšímu. Uplatňuje se sice stále politický vliv při obsazování úřadů, ale změna nastala aspoň potud, že dávno už nestačí jen stranická legitimace. Vyžaduje se náležitá kvalifikace. A dnes možno vším právem říci, že naše ústřední úřady a vůbec důležitější úřady v republice jsou obsazeny při nejmenším dobře. Za své činnosti jako člen senátu Národního shromáždění měl jsem velmi často příležitost studovati vládní osnovy. Činil jsem tak velmi rád, studoval jsem i ty vládní osnovy, které nepřicházely do výborů, jichž jsem byl členem,



a dosti často jsem porovnával vládní osnovy nynější s vládními osnovami na počátku našeho státního života. Jaký to rozdíl mezi dobou tehdejší a dobou nynější! Mohu s dobrým svědomím říci, že jsem měl z vládních osnov doby nynější vždy radost. Nejen osnova zákona, ale i důvodová zpráva byly vypracovány velmi bedlivě, svědčily o pilné práci dotčeného vládního referenta a byly nezřídka i dobrým kouskem práce vědecké. A zpravodaj výboru, ve kterém dotčená osnova vládní byla projednávána, měl, rozuměl-li ovšem věci, pravidlem velmi málo změn, pokud ovšem nešlo o nějakou věc rázu zásadního.

Ale skutečnost, že ústřední úřady jsou v pravidelných případech obsazeny lidmi skutečně schopnými, má nemalý vliv na vzájemné vztahy mezi ústředními úřady a Národním shromážděním. Vědění jest moc. A každý úředník, který ovládá svůj obor, má trochu sebevědomí a hájí dobrou věc, musí přirozeně vzbuzovati úctu. Poněvadž pak důsledkem parlamentního rázu naší republiky ministři se stávají i členové Národního shromáždění, kteří oboru svému nerozumějí, jest na snadě, že takovýto schopný úředník musí především imponovati i ministru samému. Odtud pozorujeme jednu věc: leckde se dostávají ministři do úplného područí svých odborových přednostů. Zjev ten jest na proudu přirozený a nikterak nezdravý. Ovšem vliv odborových přednostů po případě i ministerských radů nepřestává zde u ministrů, nýbrž jde dále: poněvadž ministři vykonávají vliv na Národní shromáždění, uplatňuje se prostředkem ministra vliv těchto ministerských úředníků i na Národní shromáždění. A vliv ten jest někdy tak mocný, že podléhá jemu samo i Národní shromáždění. Bylo to na př. nejlépe patrné při projednávání platového zákona čís. 103/1926, kdy proti vlivu známé úřednické »trojice« celá Národní shromáždění bylo naprosto bezmocné.

Začíná se opět naříkati na nemístný vliv byrokracie a slyšíme to zejména i z úst samých členů Národního shromáždění. Jest pravda, že vliv byrokracie pociťuje i Národní shromáždění. Shromáždění toto jest často nuceno býti na stráži proti moci výkonné a zejména hájiti svou zákonodárnou pravomoc proti upřílišněným nárokům moci výkonné. Ale kde jest příčina toho? V Národním shromáždění samotném, protože vlastní svou vinou ztratilo vedení. Budou-li se ministři stávatí vždycky členové Národního shromáždění, kteří svému oboru budou rozuměti — a to má Národní shromáždění ve své moci —, nářek ten prostě přestane.

Ad 4. Vzájemné vztahy mezi oběma sněmovnami Národního shromáždění.

Revoluční Národní shromáždění nebylo valně příznivé soustavě dvoukomorové. Byla tu dokonce jedna velká politická strana, která jakoukoli druhou komoru vůbec odmítala. Revoluční Národní shromáždění nemohlo se totiž přenéstí přes monarchistický předsudek, že druhá komora nemůže býti ničím jiným než nějakou panskou sněmovnou starého Rakouska a zapomínalo, že ve svobodném státu jsou obě komory stejně volenými zastupitelskými sbory národa, i že soustava dvoukomorová má nesporné výhody nad soustavou jednokomorovou. Pod tlakem těchto předsudků, když konečně bylo přece jen zásadně rozhodnuto pro soustavu dvoukomorovou, ústavní listina přece, jak již výše bylo uvedeno, dala po stránce politické jakési přednostní postavení poslanecké sněmovně před senátem. Ale toto přednostní postavení jest spíše zdánlivé než skutečné. (I v jiných státech tvůrčové ústavy nikterak nepochybovali o tom, že sněmovna dolní (poslanecká) bude míti vrch nad sněmovnou horní (senátem), a také určité přednostní postavení přikázali sněmovně dolní, a přece jen skutečný vývoj šel směrem zcela opačným: sněmovna horní má politicky nad sněmovnou dolní vrch; viz příkladmo Severoamerickou Unii a z části i Francii.) Přes tyto více méně jen zdánlivé přednosti poslanecké sněmovny u nás, možno právem říci, že duch ústavní listiny naší jest pro skutečnou soustavu dvoukomorovou a důsledkem toho pro zásadní rovnoprávnost obou sněmoven.

Ale politický běh událostí jde v tomto směru proti duchu ústavy. Jest tu již od prvopočátku u politických stran zřejmá snaha odstaviti politicky senát jaksi na vedlejší kolej a rovněž i v zákonodárné pravomoci zajistiti poslanecké sněmovně převahu nad senátem.

Členové vlády se berou výlučně jen z poslanecké sněmovny, ač to ani literou, ani duchem ústavy

ospravedlniti nelze. Když v r. 1928 kluby poslanecký i senátorský jedné politické strany se usnesly navrhnouti do vlády člena senátu, nebylo na to předsedajícím tehdejší vlády reagováno. V jiných státech se soustavou parlamentní se berou členové vlády bez rozdílu z obou sněmoven (ve Francii senátor Poincaré byl dlouhá léta ministerským předsedou), a to i ve státech, kde senát vůbec není sborem voleným (Itálie). A rovněž jest tu snaha uplatniti myšlenku, že politickou odpovědnost má vláda jen vůči poslanecké sněmovně, nikoli však také vůči senátu. Aspoň při projednávání zákonů politicky důležitých bývá vláda zastoupena v poslanecké sněmovně mnohem početněji než v senátu; v senátu i při takovýchto zákonech lavice ministerské nezřídka zejí prázdnotou.

V zákonodárné pravomoci pozorujeme, že nejen vládní osnovy zákonů rozpočtového a branného, jak předpisuje ústavní listina, ale vůbec vládní osnovy zákonů po výtce politických se předkládají nejprve sněmovně poslanecké a teprve, když je tato přijme, se dostávají do senátu, takže senátu mnohdy nezbyvá nic jiného než na usnesení poslanecké sněmovny beze změny přistoupiti.

Takto tedy senát se zvolna, ale jistě zatlačuje na vedlejší kolej a proti poslanecké sněmovně se stává zastupitelským sborem politicky druhořadým. A nelze říci, že by se tak nedálo bez viny senátu samého. V prvním období volebním (1920—1925) senát nehájil náležitě svých ústavních práv a dal si toto zatlačování na vedlejší kolej prostě líbiti. Teprve v druhém období (1925—1929) senát se důrazněji ozval, ale tu již narazil na odpor jak vlády, tak i poslanecké sněmovny. Zajímavé při tom jest, že v r. 1929 přes to, že jest tu snaha učiniti ze senátu zastupitelský sbor politicky stojící za poslaneckou sněmovnou, politické nesnáze postihly ve svém řešení i senát, ačkoli tyto nesnáze byly toliko v poslanecké sněmovně. Byla rozpuštěna nejen poslanecká sněmovna, nýbrž také senát, ač důvodu pro rozpuštění senátu vůbec nebylo. Tu by bylo lze se domnívati, že se při rozpuštění celého Národního shromáždění projevila snaha učiniti ze senátu zastupitelský sbor politicky rovnocenný poslanecké sněmovně, kdyžtě tytéž důvody politické postihují obě sněmovny. Ale v tom by byl veliký omyl. Senát byl rozpuštěn jak v r. 1925, tak i v r. 1929 z důvodů zcela jiných. Kdo pozorně sledoval sestavování kandidátních listin do poslanecké sněmovny a do senátu v letech 1920, 1925 a 1929 u všech politických stran, všiml si zajisté jedné věci: že se totiž do senátu pravidlem kandidují politikové, od kterých se již neočekává resp. nechce očekávati, že by v politice hráli ještě nějakou významnou úlohu, zejména že by snad mohli býti ještě někdy ministři. Ti se dávají takto jaksi na zasloužený odpočinek. A poněvadž při uzavření každého volebního období mezi členy poslanecké sněmovny v každé politické straně jest jich několik, u kterých se tato skutečnost dostavuje, musí z toho důvodu při rozpuštění poslanecké sněmovny býti rozpuštěn také senát, aby takovíto členové poslanecké sněmovny, mají-li zásluhy o stranu, mohli býti odsunuti do senátu. Že za takovýchto okolností senát politicky na své váze silně trátí, jest samozřejmé.

Zjev tento jest ovšem velmi nezdravý. Tím se základní myšlenka dvoukomorové soustavy, na které jest naše ústava vybudována, uvádí v niveč, a nad tím dlužno se opravdu zamysleti. Je-li kdo opravdovým stoupencem soustavy dvoukomorové — a o vyvýšenosti soustavy dvoukomorové nad jednokomorovou nebude, tuším, pochybnosti —, tomu věc nemůže býti lhostejna. Nutno skutečně usilovati o to, aby senátu byla dána plná jeho ústavní práva nikoli snad jen podle litery, nýbrž podle ducha ústavy. Zde nejde již o poslaneckou sněmovnu nebo o senát toho neb onoho složení, nýbrž o zásadní otázku našeho státního zřízení. A s tohoto hlediska nutno se starati o nápravu.

## DŮKLADNÝ NÁBYTEK

skříně, ložnice měkké, ložnice tvrdé, ložnice mahagon,  
ložnice bříza, jídelny, pánské pokoje.

Truhlář MOUČKA, VINOHRADY, Francouzská tř. 8 n.  
Vlastní výroba. Doprava vlastním autem. Telefon čís. 511-27.  
Ceny na splátky jako za hotové.

DOPORUČUJEM  
FIRMU

ANT. HRADECKÝ,

koncesovaný závod pro stavbu vodo-, plynovodů a kanalisací

V LYSÉ NAD LABEM.

Telefon čís. 40.