

Vývoj a dnešní stav myšlenky zastupitelské ve sborech zákonodárných.

1. Zastoupením neboli representací rozumíme podle panující theorie francouzské a německé povšechně poměr, na základě kterého jedna osoba (zástupce) jedná jménem jiné osoby neb více osob jiných (zastoupených), takže projev vůle oné platí za projev vůle této, resp. těchto. Právní podklad jest tu ten, že mezi zástupcem a zastoupeným je právní jednota, důsledkem které jest tu jedna a jednotná vůle: vůle zástupce jest přirozeně vůlí zastoupeného. Tato právní jednota může býti konstruována v ten způsob, že zastoupený vůbec nemůže míti jiné vůle než jest vůle zástupce; tu jest zastoupení úplné neb také absorptivní. Může však také zastoupenému býti vyhrazeno právo projevovati v určitých případech vůlí odlišně od zástupce v ten způsob, že vrch má nikoli vůle zástupce, nýbrž vůle zastoupeného; to jest zastoupení neúplné.

Zástupce stojí vůči zastoupenému v poměru orgánovém: zástupce jest orgánem zastoupeného. Poměr tento předpokládá jednak vůlí zastoupeného, jednak i určitý (kreační) akt, na který se připíná poměr orgánový. Avšak theorie i praxe uznávala zastoupení, resp. mluvila o zastoupení i v tom případě, kde nebylo vůle zastoupeného, kde zástupce jednal jménem zastoupeného, aniž by zastoupený býval k tomu dal nejmenší podnět a kde poměr orgánový nebyl dán nijakým aktem. Tak se mluvilo o zastoupení státu absolutním vladařem (panovník jest absorptivním representantem státu), o zastoupení poddaných jejich vrchnostmi a pod. To ovšem není již zastoupení v pravém smyslu, a pokud přes to se tu mluví také o zastoupení, můžeme takovýto poměr nazvati zastoupením nepravým.

2. Myšlenka zastupitelská potřebovala k svému vybavení dlouhého vývoje. Dlouho to trvalo, než byla seznána pravá její povaha, a mnoho bojů bylo jí překonati, než se ujala. Příčinu toho sluší shledávati jednak v tom, že dlouho v ní převládala neb

aspoň se uplatňoval prvek soukromoprávní, jednak i v tom, že jí vadilo v různých státech i tehdejší státní zřízení. Prvek soukromoprávní záležel v tom, že se na zastoupení dlouho pohlíželo jako na poměr mandátní: zastoupený vystavuje zástupci určitou plnou moc, která v podstatě není ničím jiným než pouhým mandátem, a zástupce jest povinen se touto plnou mocí řídit a skládá pak dokonce po skončení sněmování i účty ze svého jednání. Překážky záležející v tehdejších státních zřízeních byly ústavy stavovské. Ústavy tyto vylučovaly myšlenku zastupitelskou: každý člen se dostavoval osobně, a souhrn účastníků příslušejících k určitému stavu vlastně tvoří celý tento stav. Pouze ve stavu městském bylo lze mluvit o prvku zastupitelském, ale i zde to byl opět spíše poměr mandátní než zastoupení samo. Celkem lze však říci, že vývoj tento nepotřeboval ve všech zemích doby stejně dlouhé, a také směr, kterým se bral, nebyl všude stejný. Nejříve se tento vývoj zakončuje v Anglii, kdežto na pevnině evropské se myšlenka zastupitelská ujala poměrně velmi pozdě.

3. V Anglii lze jádro myšlenky zastupitelské shledávati v prvotních soudech hrabských. Soudy tyto byly shromáždění všech svobodných mužů z hrabství, na kterých se nejen soudilo, nýbrž i (ježto prvotně se soudnictví neodlučovalo od správy) projednávaly správní věci hrabství. Zde se záhy ustálilo pojetí, že na těchto soudech jest shromážděno veškeré svobodné obyvatelstvo hrabství a že každý přítomný člen mluví a jedná nikoli jménem obce, ze které pochází, nýbrž jménem celého hrabství. Hrabství jako zeměpisný obvod jest *communitas* či *universitas* a může jednat jen prostředkem hrabských soudů (kteréž se rovněž zovou *communitas* či *universitas*): na čem se tyto soudy usnesou, zavazuje veškeré obyvatelstvo hrabství. Když pak od druhé polovice 13. století byly zavedeny volby do parlamentu po hrabstvích, tu pojetí hrabství jako *communitas* bylo přeneseno i na parlament: parlament jest souhrn hrabských soudů — což ostatně bylo v úplné shodě s prvotním pojetím parlamentu jako soudu (*curia regis*) — jest to *communitas communitatum*, jsou to *communitates regni* sloučené v jednotu.

Rovněž se tu uplatnily důsledky toho pojetí. Jednotliví členové zastupují nikoli hrabství neb města a městyse, za které jsou vysíláni do sněmovny obecných, nýbrž celou zemi, celý

národ. V parlamentu jest přítomen a ústy jednotlivých členů mluví a jedná celý národ. Ovšem všechny důsledky tohoto pojetí nebyly přijaty hned. Myšlenka zastupitelská v plném svém obsahu a rozsahu se uplatnila až později. S počátku i zde převládal prvek soukromoprávní. Na poměr zástupce k voličstvu se pohlíželo jako na poměr mandátový. Poslanci bývali opatřeni plnou mocí, která obsahovala instrukce pro jich jednání a hlasování v parlamentu, a po skončeném sněmování skládali veřejně počet ze svého jednání. Avšak vyhotovování takovýchto plných mocí způsobovalo často průtahy v jednání parlamentním. Poslanci se často vymlouvali na nedostatek instrukcí a odpírali pouštětí se do jednání o určité věci a o ní hlasovati. Těmto průtahům čelí králové tím, že nařizují šerifům, aby ukládali voličstvu vybavovati svoje zástupce rozsáhlejší plnou mocí „ita quod pro defectu huiusmodi potestatis negotium infectum non remaneat“. Těmto rozkazům se také vyhovuje; poslanci jsou opatřováni obšírnou plnou mocí, až konečně vybavování takovýmito plnými mocemi vůbec přestalo. Kdy se tak stalo, nelze bezpečně říci. Ale Blackstone neví již o těchto plných mocech ničeho a pokládá za samozřejmé, že poslanec, má-li skutečně svému úkolu dostáti, t. j. sloužiti národu a raditi králi, nemůže býti nijakými příkazy svých voličů vázán a že jediným měřítkem jeho jednání jest jeho nejlepší vědomí a svědomí.

4. Ve Francii to trvalo dlouho, než myšlenka zastupitelská zakotvila; v plné ryzosti však až do revoluce se neujala nikdy. Důvod toho byl stavovský základ stavů, jak generálních, tak i provinciálních. První dva stavy, šlechta a kněžstvo, se dostavovaly osobně a pouze ze třetího stavu, městského, se dostavovali zástupci volení. Později však myšlenka zastupitelská byla vztažena i na oba vyšší stavy, takže se volilo ve všech třech stavech. Avšak tím se ještě neujala také anglická myšlenka zastupitelská. Zvolení zástupci nezastupovali celý národ, nýbrž pouze ten stav, jehož členy byli. Také nejsou tito zástupcové zástupci čili representanty v pravém smyslu, nýbrž pouhými mandátáři. Každý dostává od svého voličstva seznam stížností (*cahier de doléances*) a jest povinen stížnosti ty při jednání ve stavech generálních a provinciálních přednésti a uplatniti. Seznam takovýchto stížností dostává každý zástupce při volbě. Pokud pak jest volba nepřímá několikerého stupně,

jak tomu bylo u stavu městského, zdělával se zvláštní seznam stížností při každé volbě volitelů, ať již prvního neb druhého řádu a při konečné volbě poslance. Různé tyto cahiers se skládaly v celek podle okrsků volebních, takže tu byly cahiers z každého okrsku volebního podle stavů: jeden cahier pro stav šlechtický, zvláštní cahier pro stav duchovní a opět zvláštní pro stav třetí. Při zasedání generálních stavů cahiers všech zástupců téhož stavu se zdělávaly v jeden celek, takže tu byly generální cahiers celkem tři: generální cahier stavu šlechtického, generální cahier stavu duchovního a generální cahier stavu třetího. Na konci zasedání odevzdávaly se tyto generální cahiers ve formě prosby králi, jemuž příslušelo právo svobodně o nich rozhodovati.

Každý poslanec byl povinen se řídit obsahem svého cahier, zejména držeti se při hlasování o berních výše určené obsahem cahieru; tuto výši nesměl překročiti. Tu pak se stávalo dosti často, že král při zasedání generálních stavů neústupně trval na výši berně vyšší než povolovaly cahiers; v takovýchto případech nezbyvalo pak jiného než odročiti zasedání, aby se zástupcové mohli o tomto vyšším obnosu se svým voličstvem poraditi. Po skončení zasedání skládali zástupcové svému voličstvu počet ze svého jednání a ručili za správné vykonávání svého mandátu, zejména za dodržování svého cahieru dokonce i svým jměním; ba dlužno míti za to, že voličstvo mohlo poslance, se kterým nebylo spokojeno, odvolati a na jeho místo zvoliti nového. Na druhé straně ovšem byli zástupcové svým voličstvem placeni. Jest tu tedy mezi zástupcem a zastoupeným čistě soukromoprávní poměr mandátový, a soustava imperativního mandátu byla provedena do posledních důsledků.

Soustava imperativního mandátu udržela se, když generální stavové zanikli, při stavech provinciálních. Zdá se, že to byla součástka inventáře, tvořícího l' ancien régime. Proto, když po přestávce trvající déle půldruhého století generální stavové se znovu svolávají v r. 1789, soustava imperativního mandátu znovu ožívuje. Podle nařízení z 24. ledna 1789, kterým se nařizují volby do generálních stavů, bylo totiž ihned také postaráno o zdělání seznamů stížností. Bylo nařízeno, že z každého okrsku volebního jest zdělati cahier pro každý stav zvlášť; poslanci třetího stavu z jednoho a téhož okrsku voleb-

niho jsou dokonce povinni konati předběžnou schůzi „à l'effet de réduire les cahiers en un seul et de nommer le quart d'entre eux pour porter ledit cahier à l'assemblée générale des trois ordres“. V hlavních okresech volebních voličské shromáždění všech tří stavů společně skládá před volbou přísahu, „že věrně přistoupí k pořízení generálního cahieru a k jmenování poslanců do generálních stavů“.

Ještě v prvních dobách generálních stavů, když tito byli již přijali jméno „ústavodárné shromáždění“, cahiers osvědčují svůj vliv přes to, že král sám se snaží vliv ten umenšiti. Dne 27. července 1789 předkládá hr. Clermont-Tonnerre zprávu „contenant le résumé des cahiers en ce qui concerne la Constitution“, mluví o voličstvu jako o mandantech členů ústavodárného shromáždění a dovolává se těchto cahiers. Avšak revoluce i zde způsobila naprostý převrat v nazírání a přivedla myšlenku zastupitelskou do nového světla, dávši jí obsah po rozumu anglické myšlenky zastupitelské.

Nebude, doufám, sporu o to, že anglická myšlenka zastupitelská měla vliv na vývoj zastupitelské myšlenky ve Francii; přes to však jsem toho náhledu, že vývoj této myšlenky šel ve Francii zvláštní, odlišnou cestou. Myšlenka zastupitelská v Anglii se ujala praxí, jako vůbec takřka celé ústavní zřízení anglické jest vybudováno na právu zvykovém. Že ovšem ani v Anglii vliv theorie podceňovati nelze, jest jisto. Ale přece jen právě nejdůležitější pilíře stavby anglické ústavy jsou výsledkem nikoli nějaké spekulativní činnosti, nýbrž praxe a ujalý se skutečným zachováváním. Ve Francii tomu však bylo zcela jinak. Zde revoluce přetrhla rázem veškeru souvislost se stavem předchozím a rozmetala celý ancien régime se všemi jeho institucemi do základů. Bylo nutno stavěti na nových základech a na nových myšlenkách. A v tom spočívá mezi jiným zásluha revoluce francouzské, že uvedla v život nové myšlenky, hlásané v tomto století předními francouzskými mysliteli. Francouzské ústavy doby revoluční jsou dílem netoliko jen právníků a politiků, nýbrž také filosofů a obsahují nejen závazné normy, nýbrž i nové všeobecné myšlenky, které ve století 18. pracně si razily cestu za absolutního království a jež mohly býti uvedeny v život jen naprostým pádem celého ancien régime.

Jednou z takovéhoto myšlenek jest myšlenka zastupitelská, která se zde nevyvinula dlouhým užíváním (jako tomu

bylo v Anglii), nýbrž jest vyvozena z jedné ze zásad hlásaných revolucí. Zásada ta jest svrchovanost národa. Ovšem ze zásady svrchovanosti národa nevyplývala ještě nutně i myšlenka zastupitelská; naopak zásada tato obsahovala pro ni vážné nebezpečí. Rousseau na př. jest rozhodným odpůrcem myšlenky zastupitelské. V kap. 15. svého díla *Du contrat social* praví: „La souveraineté ne peut être représentée, par la même raison qu'elle ne peut être aliénée; elle consiste essentiellement dans la volonté générale, et la volonté générale ne se représente point; elle est là même ou elle est autre, il n'y a point de milieu. Les députés du peuple ne sont donc ni ne peuvent être ses représentants; ils ne sont que ses commissaires, ils ne peuvent rien conclure définitivement.“ (Rousseau jest také duchovním otcem t. zv. bezprostřední demokracie, ve které není zastoupení a která ovšem, provedena do nejzazších důsledků, jest útvarem prostě nemožným.) Ale revoluce tuto myšlenku Rousseauovu nepřijala. Čteme sice v revolučních ústavách některé obraty a myšlenky, které jsou mnohdy pouhou reprodukcí Rousseauových myšlenek, ale právě v tomto směru revoluce za Rousseauem nejde. Naopak, myšlenka zastupitelská vystupuje tu čím dále tím jasněji.

Myšlenkový pochod, jakým se v tomto směru brala revoluce, jest asi tento:

Národ jest svrchovaným činitelem ve státu, jest základem a zdrojem veškerý moci státní. Tuto moc může vykonávati národ, t. j. souhrn všech občanů buď přímo sám, buď prostřednictvím svých zástupců. To jest stanovisko Prohlášení práv člověka a občana z 26. srpna 1789. V čl. 6. tohoto Prohlášení čteme: „La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation.“ A čl. 14. zní: „Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique...“ Vykonává-li tedy národ svoji moc prostředkem svých zástupců, přechází moc jeho na tyto zástupce. A jako každý občan, který má a pokud má účastenství na výkonu moci státní, činí tak nikoli jménem vlastním, nýbrž jako pomyslná částice národní svrchovanosti, tak i každý zástupce pověřený funkcí zastupitelskou činí tak jménem celého národa. To jest jasně vysloveno v zákonu z 22. prosince 1789, ve kterém se praví, že členové

Národního shromáždění nezastupují departement, za který jsou voleni, nýbrž celý národ. V zápětí na to myšlenka zastupitelská doznává nového posílení. Myšlenka bezprostřední demokracie, kterou ještě zajisté vlivem Rousseauovým připouštělo Prohlášení práv člověka a občana, padá nadobro, a za jediné vhodnou formu vládní se uznává forma zastupitelská: svrhovaný národ nemůže moc svou vykonávati jinak než prostředkem svých volených zástupců. Vidíme to jasně v první ústavě revoluce z 3. září 1791, kde v tit. III., čl. 2. čteme: „La Nation, de qui seule émanent tous les pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation. — La Constitution Française est représentative...“ Volení zástupci zastupují podle tit. III., hl. I., sekc. III., čl. 7., této ústavy celý národ, nikoli snad jen svůj volební okres a nemohou býti vázáni nijakými instrukcemi. Tím z myšlenky zastupitelské byl sňat prvek soukromoprávní a zastoupení přestává býti poměrem mandátním; soustava imperativního mandátu konečně padá.

Ale myšlenka zastupitelská v této své ryzosti byla přece jen něčím příliš novým; nastává v zápětí jakási reakce. T. zv. ústava girondinská jeví silný sklon k demokracii bezprostřední; schází zde ustanovení o vládě zastupitelské a naopak právo revidovati, reformovati a měniti ústavu jest vyhrazeno národu. Ústava tato dobře rozeznává mezi mocí ústavodárnou a mocí zákonodárnou; tato přísluší sboru zákonodárnému (le corps législatif), ona pak zvláštnímu Národnímu shromáždění (la convention nationale), resp. národu. Svrehovanost národa jest tu stanovena nejen v theorii, nýbrž jest prováděna i v praxi prostředkem t. zv. prvotních shromáždění (les assemblées primaires), které mají právo i odvolati, resp. za bezúčinný prohlásiti dekret sboru zákonodárného a takto vykonávají právo censury nad sborem zákonodárným. Právo vyvolati tuto činnost prvotních shromáždění přísluší každému občanu. Jest to již jakýsi zárodek referenda.

Ještě dále v tomto směru šla t. zv. ústava montagnardská z 24. června 1793, která ostatně vůbec v život nevstoupila, ačkoli byla při hlasování národa přijata takřka všemi hlasy (kdežto ústava girondinská zůstala pouhým návrhem). Je-li ústava girondinská jakýmsi kompromisem mezi myšlenkou zastupitelskou a myšlenkou bezprostřední demokracie, v ústavě montagnardské myšlenka zastupitelská už silně ustupuje do

pozadí. Moc zákonodárná jest tu oddělena od moci ústavo-
dárné; tato přísluší Národnímu shromáždění, ona zákonodár-
nému sboru, nikoli však úplně, resp. vlastně. Sbor zákonodárný
jest tímto sborem jen podle jména, ve skutečnosti se na záko-
nech neusnází, nýbrž je pouze navrhuje. Pravým a skutečným
zákonodárcem jest tu národ sám organisovaný v prvotních
shromážděních.

Naproti tomu ústava direktoriální z 22. srpna 1795 zna-
mená již návrat k zásadám hlásaným na počátku revoluce. Svrcho-
vaným pánem se stále ještě prohlašuje souhrn občanů francouz-
ských, ale zákon jakožto obecná vůle se již tvoří většinou, buď
občanů, buď jejich zástupců. Zůstávají ještě prvotní shromáž-
dění, ale moc zákonodárná jim již nepřísluší. Ta přísluší vý-
hradně sboru zákonodárnému, jehož členové zastupují celý
národ a nikoli departement, za který jsou voleni a nemohou
přijímati nijakých příkazů (čl. 53.). Moc ústavodárná i tu jest
ještě oddělena od moci zákonodárné a přísluší zvláštním shro-
mážděním, pověřeným revisí ústavy (assemblée de revision).
Myšlenku zastupitelskou ještě více prohloubila ústava konsu-
lární ze dne 13. prosince 1799 ustanovením, že členové sboru
zákonodárného jsou (právě tak jako členové senátu a tribu-
nátu, jakož i konsulové a státní radové) neodpovědni.

Lze říci, že revoluce francouzská v konečném svém stadiu
položila na pevnině evropské trvalý základ k vybudování myš-
lenky zastupitelské v moderním pojetí. Restaurace tyto zá-
klady ještě upevnila, k čemuž silně spolupůsobily jak Charta
z r. 1814, tak i Acte Additionnel z r. 1815. V osnově ústavní
z r. 1815 už čteme opět, že forma francouzské vlády jest zastu-
pitelská a že národní zastoupení zde tvoří (vedle monarchy)
obě sněmovny. Jest však dosti zajímavé, že ani Charta z roku
1814, ani Acte Additionnel, ani Charta z r. 1830 nemají ustano-
vení, která čteme v první revoluční ústavě a v ústavě konsu-
lární, že totiž poslanci zastupují celý národ a že nemohou
přijímati nijakých příkazů. V tomto směru také dosti zaráží
ustanovení č. 42. Charty z r. 1814 a čl. 36. Charty z r. 1830,
podle kterých aspoň polovina poslanců musí býti vzata z osob
majících pasivní právo volební, které bydlí v dotčeném depar-
tementu; (proti tomu ustanovoval Acte Additionnel v čl. 32.,
že poslanci mohou býti voleni neobmezeně z celé Francie).
Z toho však nelze vyvozovati, že by myšlenka zastupitelská

doznala za restaurace nějaké újmy. Zkušenosti z té doby podávají pravý opak toho. Konečně také imunita zaručená poslancům zabezpečuje jim svobodu i volnost jednání.

5. Na ostatní pevnině evropské se myšlenka zastupitelská vyvinula velmi pozdě. Možno říci, že zde ji teprve 19. století přivedlo k životu. Dříve to nebylo lze, poněvadž tomu vadily ústavy stavovské a později i zeměpanský absolutism. V Němečích se obě vyšší kurie dostavovaly na sněm osobně a pouze stav městský byl zde zastoupen svými zástupci. Když se pak říšský sněm stal permanentním, dostavovali se i za říšská knížata jejich zástupci, ale v těchto zástupcích nelze spatřovati nějaké representanty (právě tak jako ani u kurie městské), nýbrž pouhé mandataře. V jednotlivých státech německých pak rostoucí absolutism zeměpanský nepřipustil ani náležitý vývoj myšlenky stavovské, ne-li dokonce zastupitelské.

V zemích českých nebylo rovněž půdy pro tuto myšlenku. Koncem středověku a v prvních letech věku nového zdálo se sice, že se myšlenka zastupitelská začíná ujímati. Bylo tomu tak na krajských sjezdech, kde bývali voleni zástupcové rytířstva z dotčeného kraje na zemský sněm. Ale vedle těchto volených zástupců měl nadto každý rytíř kraje právo osobně se dostavití na sněm. Tato klíčící myšlenka zastupitelská se však neujala. První Habsburkové zapovídali tyto krajské sjezdy, a tak myšlenka zastupitelská byla potlačena již v zárodku.

Jako tomu bylo v jiných státech stavovských, i v českém státu zástupcové obou vyšších stavů, resp. po převratu bělohorském tří vyšších stavů se dostavovali na sněm osobně a byli zástupci jen svého stavu, tvoříce v podstatě stav sám. Pouze ze stavu městského se dostavovali zástupci, ale i zde bylo zastoupení nedostatečné; nadto pak po převratu bělohorském váha stavu městského vůbec klesla na míru nejnižší, když všechna města královská měla na sněmu zemském dohromady jen jeden hlas, a když se konečně na sněm dostavovali pravidlem jen zástupci měst pražských. Celý věk nové myšlenky zastupitelské byl valně nepřiznivý. Stavové se sice ve svém souhrnu prohlašovali za representanty země, resp. národa. Ale to není zastoupení v našem běžném a pravém smyslu, právě tak jako nelze o zastoupení mluvití v době osvíceného absolutismu, kdy absolutní panovník jest pokládán za absorptivního representanta státu.

Nové myšlenky hlášané revolucí francouzskou, které i v království českém padly tu a tam v prvních chvílích na dobrou půdu, neměly celkem valného vlivu na myšlenku zastupitelskou. Prvek soukromoprávní, t. j. názor, že tu jde o poměr mandátní, měl i zde naprostou převahu nad myšlenkou zastupitelskou. Pozorujeme sice, že se stavové v prvních dobách restaurace leopoldovské prohlašují dokonce za „národní zastupitelstvo“ (což vídeňská vláda z obavy celkem naprosto zbytečné, aby se z toho nevyvinulo nějaké národní shromáždění francouzské, s velikou rychlostí zakázala); avšak o nějaké zastupitelství v pravém smyslu tu nikdy nešlo. I tam, kde stavové vysílali skutečně svoje zástupce, byli to pouzí mandátáři. Vidíme to jasně v t. zv. zemské koncertační komisi zřízené při apelačním soudu království českého, po rozumu dvorského dekretu ze dne 30. dubna 1792. Komise tato byla zřízena k tomu účelu, aby přání stavů, aby byli slyšáni o všech chystaných zákonech, bylo vyhověno. Této komisi byly předkládány osnovy zákonů k podání zprávy; do ní volili stavové svoje zástupce. Ale tito zástupci byli vždy instruováni stavů a byli povinni svoje náhledy předkládati předem sněmu ke schválení. Stavovský deputovaný předkládal tudíž v koncertační komisi vždy mínění stavů, resp. sněmu, jeho osobní náhled nepadal na váhu. (Zajímavý toho doklad čteme na př. v protokolu o schůzi koncertační komise dne 16. února 1793: „Die Stände beantragen einen anderen Text, und zwar... Der ständische Deputierte tritt aber für seine Person diesem Antrage nicht bei...“) Na věci se ničeho nezměnilo, když stavové čeští, ježto předkládání návrhů stavovského deputovaného plnému sněmu způsobovalo značné průtahy v jednání, zřídili k tomu konci zvláštní sněmovní komisi k revidování zákonů (Landtagskommission in Gesetzrevisionssachen), které tento stavovský deputovaný překládal svoje návrhy k schválení na místo sněmu. I tato sněmovní komise byla povinna všechny důležitéjší věci předkládati celému sněmu k úradě.

6. Myšlenka zastupitelská v pravém smyslu zjedнала si na pevnině evropské plného uznání teprve od polovice 19. století. Zásluha o to přísluší vlivu francouzskému a belgickému. Belgická ústava ze dne 7. února 1831 vyslovuje jasně, že členové obou sněmoven zastupují celý národ a nikoli jen okrsek, za který jsou voleni a že členové sněmoven nemohou býti potaho-

vání k odpovědnosti za projevy a hlasování učiněné ve výkonu svého úřadu. Francouzská ústava ze dne 4. listopadu 1848 mluví o výkonu moci ve státu pouze delegací jménem francouzského národa, stanoví rovněž, že poslanci zastupují celý národ a obsahuje záповěď imperativního mandátu.

V zemích bývalé monarchie rakousko-uherské se myšlenky tyto uplatňují v r. 1848. Tak zv. osnova kroměřížská prohlašuje v § 75: „Die Mitglieder der beiden Kammern vertreten die Gesantheit der Länder, für welche diese Konstitution Gültigkeit hat, dürfen keine Instruktionen annehmen und ihr Stimmrecht nur persönlich ausüben.“ Záповěď imperativního mandátu obsahuje t. zv. březnová ústava z r. 1849 v § 53, ústava únorová v § 15 a ústava prosincová v § 16.

V Německu myšlenku zastupitelskou v plném obsahu přijaly mimo jiné Prusko, kde ústava ze dne 31. ledna 1850 v § 83 stanoví, že členové obou sněmoven jsou zástupci celého národa, hlasují podle svého přesvědčení a nejsou vázáni nijakým imperativním mandátem, Würtembersko, kde tutéž zásadu vyslovuje § 155 ústavy; rovněž tuto zásadu stanoví ústava bývalé říše německé ze dne 16. dubna 1871 v § 29.

Z jiných států myšlenku zastupitelskou v plném obsahu vyslovují Nizozemsko v § 78, 86 (pokud se týče stavů generálních), a v § 131 (pokud se týče stavů provinciálních), Itálie v § 41 základního statutu ze dne 4. března 1848, Dánsko v § 56 ústavy, Island v § 31 ústavy, Švédsko v § 110 ústavy, Rumunsko v § 38 ústavy, Řecko v § 67 ústavy, Turecko v § 47, 71 ústavy (ovšem jest ustanovení tohoto § 71, který praví: „Každý člen sněmovny poslanců zastupuje veškerenstvo Otomanů a nikoli výlučně okrsek, za který jest zvolen,“ v divné shodě s následujícím § 72, který stanoví: „Voliči jsou vázáni voliti své poslance z obyvatelů provincie, ke které náležejí“), a rovněž státy americké.

7. Takto tedy myšlenka zastupitelská zjednala si na půdě světa jak starého, tak i nového, naprostého uznání. Ji přejaly také ústavy států vzniklých po světové válce. Avšak jest zajímavé, že do posledních důsledků byla provedena snad jen v Anglii. Plné oprávnění rozhodovati o všech věcech národa bez výhrady nebylo zastupitelským sborům přece jen přiznáno. Důvody toho jsou různé.

Předem sluší shledávati důvod toho v zásadě svrchova-

nosti národa, či spíše řečeno, v učení o t. zv. moci ústavodárné (le pouvoir constituant) a t. zv. moci zákonodárné (le pouvoir législatif jakožto pouvoir constitué). Z pojetí, že svrchovanost ve státu přísluší výlučně národu, bylo vyvozováno, že pouze národu přísluší právo stanoviti základy celého ústrojí státního, ustavovati moci ve státu a určovati jich pravomoc a pod., čili dávatí ústavu. Odtud jen národu přísluší moc ústavodárná, kdežto mocím ustaveným přísluší pravomoc jen v mezích, jak je národ vytknul. Kdežto pak i sbory zastupitelské jsou pouze mocnostmi národem ustavenými, vykonávají svou pravomoc jen v mezích ústavy, aniž by jim příslušelo právo dávatí ústavu neb tuto jakýmkoli způsobem měniti, doplňovati a pod. Myšlenka tato nebyla ovšem provedena ve všech státech, vede však k dalšímu rozeznávání mezi t. zv. ústavou ztrnulou a ústavou pružnou. Nazýváme pak ústavami ztrnulými ústavy takové, kde buď právo měniti ústavu nepřísluší vůbec sborům zastupitelským, nýbrž jen národu neb zvláštním sborům k tomu účelu zvláště svolaným, aneb sice přísluší také sborům zastupitelským, ale pochod zákonodárný jest tu mnohem složitější a obtížnější, než jaký jest předepsán pro změnu zákonů prostých. Typem státu se ztrulou ústavou jest Severoamerická Unie, kde podle hl. V. ústavy jest pro změnu ústavy, resp. pro dodatky k ústavě předepsána tato cesta: kongres buď na návrh obou sněmoven, k čemuž jest ovšem třeba dvoutřetinové většiny v obou sněmovnách, navrhne příslušné dodatky k ústavě, aneb na návrh legislatur dvou třetin všech států svolá zvláštní shromáždění (convention), aby návrh na dodatky k ústavě vypracovalo. V obou případech jest však třeba, aby navržené dodatky byly schváleny buď legislaturami tří čtvrtin všech států, aneb zvláštními shromážděními (convention) ve třech čtvrtinách všech států. Typem státu s ústavou pružnou jest Anglie, kde vůbec není rozdíl mezi zákony ústavními (ve smyslu formálním) a zákony prostými, kde tedy zákony ústavní lze měniti týmž pochodem zákonodárným a touže většinou, jako zákony prosté.

Důsledek učení o t. zv. moci ústavodárné znamená ovšem újmu myšlenky zastupitelské, neboť zástupcové volení národem nevykonávají veškeru moc národu příslušející, nýbrž jen její část a nejsou tedy plnými representanty národa. Moderní doba tyto důsledky vtělila v instituci t. zv. referenda.

Referendum jest přímý projev národa prostředkem všeobecného hlasování. Jím se vyhrazuje národu rozhodovati o určité věci, která se buď přímo odnímá sborům zastupitelským, aneb o které zastupitelský sbor již rozhodl, takže národ prostředkem referenda toto rozhodnutí buď potvrzuje, buď ruší. Referendum jest v rozhodném rozporu s myšlenkou zastupitelskou, a nelze se diviti, že ti, kdož stojí důsledně na myšlence zastupitelské, jsou jeho rozhodnými odpůrci. Avšak nelze na druhé straně neuznati, že přes to si referendum získává vůči hledě pudy a to ani ne tak jako referendum ve vlastním slova smyslu, t. j. jako instituce daná právním řádem, nýbrž spíše jako referendum ve smyslu nevlastním, t. j. jako instituce vyvolaná politickými poměry, resp. ústavními zvyklostmi.

Referendum ve vlastním smyslu máme ode dávna ve Švýcarsku, kde jest institucí již dávno zdomácnělou a kde vlastně sluší hledati kolébku referenda moderního. Instituce referenda datuje se zde již od let třicátých minulého století. Ústava spolková ze dne 29. května 1874 zavádí referendum na podkladě lidové iniciativy v čl. 89., a zvláštní zákon spolkový ze dne 17. června 1874 upravuje podmínky referenda i způsob, jakým se provádí. Jednotlivé kantony zavedly pak postupem doby referendum jako stálou instituci; tak v kantonu bernském veškery změny ústavy lze provésti jen prostředkem referenda; v kantonu Appenzell Auszer Rhoden, který bývá citován jako typ přímé demokracie, rozhoduje se referendem nejen o zákonech ústavních a prostých, nýbrž i o důležitějších aktech správních; v kantonu ženevském jest zavedeno ústavním zákonem ze dne 25. května 1879 referendum fakultativní atd. Dnes jest referendum zavedeno ve Švýcarsku do té míry, že se ve všech kantonech, vyjímajíc pouze kanton freiburský, rozhoduje o zákonech přímým hlasováním národa, ať již obligatorně neb pouze fakultativně.

V Severoamerické Unii pozorujeme silný rozvoj referenda, ať již ústavního nebo zákonodárného a to nejen pokud se týče zákonů, nýbrž i co se týče aktů povahy čistě správních.

S referendem se setkáváme dále v Německu; podle čl. 74. ústavy z 11. srpna 1919 jest fakultativní referendum v případě, kde nelze docíliti dohody o zákonu mezi říšskou radou a říšským sněmem. Referendum jest i v Prusku podle čl. 6. ústavy ze dne 30. listopadu 1920 jako lidová iniciativa ve třech případech:

jde-li o změnu ústavy, jde-li o návrh, změnu neb zrušení některého zákona a konečně, jde-li o rozpuštění sněmu.

Rovněž ústava australská ze dne 9. července 1900 zavádí v § 128 obligatorní referendum, jde-li o změnu ústavy neb zákonů zde zvláště vytěčených.

I ústava republiky československé zavádí v § 46 ústavy jakési referendum. Avšak formulace tohoto referenda jest tak nešťastná, že sama zpráva ústavního výboru praví, že referendum to neobstojí před vědeckou kritikou; nadto pak jest referendum takovéhoho rázu s hlediska politického přímo nemožné.

Stejnou důležitost, ne-li dokonce ještě větší, má referendum v nevlastním smyslu. Přes všechny theoretické úvahy o oprávněnosti či neoprávněnosti referenda zdomácnělo toto referendum takřka ve všech státech a stalo se stálou institucí. Podstata a základní myšlenka jeho jest, že ve všech důležitějších otázkách, před které jest sbor zastupitelský postaven, dochází k rozpuštění sboru zastupitelského a národu se dává možnost, aby se všeobecnými volbami o této otázce vyslovil. Někde jest takovýto postup nařízen přímo ústavou. Tak jest tomu na př. v Belgii, kde podle čl. 131. ústavy mají sice sbory zastupitelské právo usnášeti se na revisi určitých bodů ústavy, jež přesně označí; avšak tím okamžikem, jakmile dotčené usnesení se stane, jsou ipso jure obě sněmovny rozpuštěny, a teprve sněmovny vyšlé z nových všeobecných voleb mají právo ovšem za předepsané kvalifikované většiny, rozhodnouti o revisi ústavy v bodech rozpuštěnými sněmovnami stanovených. Ve státech, kde ústava nic podobného nestanoví, stal se postup tento jakousi ústavní zvyklostí. Říkáme tomu všeobecně odvolati se k národu. Národ všeobecnými volbami sám rozhoduje otázku a dává takto zastupitelským sborům přímou a jasnou direktivu. Postup tento se ujal i v Anglii, kde myšlenka zastupitelská, možno říci, se v plné ryzosti držela nejdéle.

Další důvod toho jest spatřovati ve volebních řádech. Zástupcové národa se nevolí na doživotí, nýbrž na určité období zákonem předem stanovené. Skutečnost tato s hlediska čistě právního zajisté nemá a ani míti nemůže nijakého vlivu na myšlenku zastupitelskou, ale má značný vliv s hlediska politického. (A toto hledisko žádný právník nemůže a nesmí přezírati, ježto by jinak mohl snadno přehlédnouti pravý stav věci a dospěti ve svých úvahách k výsledkům, jež jsou sice logicky bez-

vadné, ale se skutečností se neshodují.) Každý zajisté zástupce, který si chce uchovati mandát, bude si ve vlastním zájmu bedlivě všimati smýšlení svého voličstva a mnohdy se bude i po přání těch, již jej volili, zařizovati. Theoreticky a de jure zůstává sice zástupce stále samostatný a na svém voličstvu nezávislý, v praxi však bude v určitém, nikoli nevýznamném směru, podléhati vlivu voličstva.

Konečně jest důvod toho spatřovati i v existenci politických stran. Zde možno shledávati největší snad újmu myšlenky zastupitelské a to tím spíše, že se ústavní záruky neodvislosti a samostatnosti poslanceovy zarážejí a vliv něčeho, čeho ústava a zákony v podstatě ani neznají. Jsouf politické strany organisace vyvírající z politických, společenských, hospodářských a po případě i náboženských názorů občanů státních, organisace, které ústava a zákony neupravují a ani upravovati nemohou, poněvadž základ příslušenství k organisaci neleží v nějakém předpisu normy, nýbrž v nazírání na stát a na jeho úkoly. Politické strany mají rozhodně nepříznivý vliv na myšlenku zastupitelskou. Již základní pojetí této myšlenky tím trpí: přes všechna ustanovení, že poslanec zastupuje celý národ, jest zde až příliš jasno, že poslanec jest v prvé řadě příslušníkem té politické strany, za kterou byl volen. Dále: skutečnost, že poslanec jest volen za určitou politickou stranu, ukládá jemu určité závazky, které v níveč uvádějí předpisy ústavy, že poslanec nemůže býti ve výkonu svého mandátu vázán nijakými příkazy. Existence parlamentních klubů, ať již stanovená zákonem, neb daná pouhou praxí bez výslovného zákonného předpisu, vykonává silný vliv na jednání dotčeného poslance v parlamentu, čemuž se v nejnovější době říká klubovní neb parlamentní disciplína. Resoluce výkonných výborů politických stran ukládají pak poslanci určité závazky i v jednání mimo parlament. Lze vším právem říci, že existence politických stran působí velmi rušivě na myšlenku zastupitelskou, neboť se jimi mezi národ a poslance, který má podle znění ústavy zastupovati celý národ, staví určitý, nikoli bezvýznamný, prostředník, který myšlenku o zastoupení celého národa zatlačuje silně do pozadí. Tento rušivý vliv jest tím větší, čím silněji jest vyvinuto politické stranictví. Věc může jíti tak daleko, že přes výslovný předpis ústavy, že poslanci nemají od nikoho přijímati příkazů a že tudíž jsou na svém voličstvu nezávislí, může

býti prostým zákonem stanoveno, že poslanec může býti zvláštním (volebním) soudem prohlášen z určitých důvodů za zbavena mandátu (republika československá).

8. Shrneme-li vývody tuto uvedené, dospíváme k tomuto závěru: Ve vývoji myšlenky zastupitelské dochází od nejnovější doby k jakési reakci. Až do nejnovější doby šel vývoj tím směrem, že prvek soukromoprávní, který z tohoto poměru zastupitelského tvořil poměr v podstatě mandátový, byl čím dále tím více zatlačován do pozadí, až konečně byl, možno říci, zcela odstraněn. Ale přes to nelze přehlížeti, že se myšlenka zastupitelská v plné své ryzosti, nepřihlížíme-li ovšem k Anglii až do nedávných dnů, nikdy neujala. V nejnovější době pak ožívují vlivy, které brání plnému rozvoji této myšlenky. Myšlenka zastupitelská se sice v theorii uznává úplně, ba jest obsažena i v ústavách; avšak při tom zůstává staré označení „poslanecký mandát“ a praxe jeví silný sklon nepřipustiti plný rozvoj této myšlenky, ba dokonce ji i obmezovati. Ve všech ústavách jest sice imperativní mandát vyloučen. Ve skutečnosti však praxe pozvolna, ale jistě zavádí, ne-li přímo mandát imperativní, tedy aspoň jakousi silnou jeho náhražku. Podobně jest tomu se zásadou, že poslanec zastupuje celý národ. I to se v theorii všeobecně uznává, ale skutečnost vypadá jinak. V Severoamerické Unii na příklad platí jako samozřejmé, že poslanec musí býti vzat vždy z volebního okrsku, ve kterém bydlí; t. zv. přespolní kandidáti jsou naprosto vyloučeni. Že nadto pak i politické strany v tomto směru vykonávají vliv nepříznivý, bylo ukázáno již výše.

Takovýmto způsobem zásady, že poslanec zastupuje celý národ, že vykonává svůj mandát podle svého nejlepšího vědomí a svědomí, že nemá od nikoho přijímati jakýchkoli rozkazů a pod., zásady, které potřebovaly k svému vývoji dlouhé doby a jež svého času znamenaly značnou vymoženost v politickém životě národů, stávají se pozvolna pouhými ideami bez skutečného vnitřního obsahu. Na tomto stavu věci nemění ničeho, že zásady tyto, ne-li všechny, tedy aspoň převážná část jejich, jsou zaručeny dokonce i ústavou; ve skutečnosti se veřejný život přes tyto zásady přenáší. Nový doklad toho, že se život států a národů neřídí jen ústavou a psanými zákony, nýbrž také zvyklostmi a mravý, které mají mnohdy větší vlivíci moc než samy zákony. _