

## Zásada dělení moci ve státu a soustava parlamentní.

1. Málokteré učení se vyznamenává tak velikým úspěchem ve státovědecké literatuře a mělo tak značný vliv na život politický, jako učení o dělení moci ve státu, který v plné jeho ryzosti poprvé (ne tak přesně je formuloval před tím již Locke) vyslovil francouzský státovědec Montesquieu. Ve svém spisu *De l'esprit des lois* kniha XI., hl. VI.) formuluje Montesquieu svoje učení takto: »Il y a dans chaque état trois sortes de pouvoirs: la puissance législative, la puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit des gens, et la puissance exécutrice de celles qui dépendent du droit civil. Par la première, le prince ou le magistrat fait des lois pour un temps ou pour toujours, et corrige ou abroge celles qui sont faites. Par la seconde, il fait la paix ou la guerre, envoie ou reçoit des ambassades, établit la sûreté, prévient les invasions. Par la troisième, il punit les crimes ou juge les differends des particuliers. On appellera cette dernière la puissance de juger; et l'autre, simplement la puissance exécutrice de l'état.«

Tato dělba moci ve státu jest Montesquieuovi zárukou a nezbytnou podmínkou pravé svobody. Neboť není svobody, když »v téže osobě nebo v tomže sboru magistrátním jest moc zákonodárná spojená s mocí výkonnou« a rovněž není svobody, když »moc soudcovská není oddělena od moci zákonodárné a výkonné«. »Vše bylo by ztraceno, kdyby týž člověk, nebo týž sbor knížat neb šlechticů nebo lidu, vykonávali tyto tři moci: moc dáváti zákony, moc vykonávati veřejná usnesení a moc souditi zločiny nebo spory jednotlivců.«

2. Učení Montesquieuovo mělo nesmírný vliv předem na půdě Nového Světa: zásada dělení moci ve státu se stala stěžejním bodem ústavy Severoamerické Unie a převážné většiny jejích států. Bryce (*The American Commonwealth*, New York 1911, Vol. 1., str. 29) praví o tvůrcích ústavy Unie: »They had for their oracle of political philosophy the treatise of Montesquieu on the Spirit of

Laws, which, published anonymously at Geneva forty years before, had won its way to an immense authority on both sides of the ocean... No general principle of politics laid such hold on the constitutionmakers and statesmen of America as the dogma that the separation of these three functions is essential to freedom. It had already been made the groundwork of several State constitutions«. A. Madison, jeden z nejvýznamnějších publicistů své doby a zastanců ústavy Unie, ve svém článku z 1. února 1788 (zařazeném ve sbírce *The Federalist* pod čís. XLVII.) praví: »In order to form correct ideas on this important subject, it will be proper to investigate the sense in which the preservation of liberty requires that the three great departments of power should be separate and distinct«. Týž vykládá dále učení Montequieuovo jako základ svobodné ústavy: »His meaning, as his own words import, and still more conclusively as illustrated by the example in his eye, can amount to no more than this, that where the whole power of one department is exercised by the same hands which possess the whole power of another department, the fundamental principles of a free constitution are subverted«.

Ústava Severoamerické Unie jest skutečně také první z ústav světových, kde zásada dělené moci ve státu byla uplatněna. Článek I. této ústavy jedná o moci zákonodárné, čl. II. o moci výkonné a čl. III. o moci soudcovské, a každá z těchto mocí jest svěřena jiným orgánům: moc zákonodárná kongresu, moc výkonná prezidentu republiky a moc soudcovská soudům. Kdežto však tato ústava provádí zásadu dělené moci v praxi, aniž by ji výslovně jako podmínku svobodného státu resp. svobodné vlády vytykala, jdou některé státní ústavy v téže době zdělané ještě dále. Ústava státu New Hampshire výslovně prohlašuje »that the legislative, executive and judiciary powers ought to be kept as separate from, and independent of, each other as the nature of a free government will admitt; or as is consistent with that chain of connection that binds the whole fabric of the constitution in one indissoluble bond of unity and amity.« Ústava státu Massachusetts z téže doby prohlašuje »that the legislative department shall never exercise the executive and judicial powers, or either of them; the executive shall never exercise the legislative and judicial powers, or either of them; the judicial shall never exercise the legislative and executive powers, or either of them.« Podobná ustanovení obsahují tehdejší ústavy států

Maryland, Virginia, North Carolina, South Carolina a Georgia. (Příkladmo sluší doložití, že ještě ústava státu Oklahoma z r. 1907 ustanovuje v čl. 50.: »The powers of the government of the State of Oklahoma shall be divided into three separate departments: The Legislative, Executive, and Judicial; and except as provided in this Constitution, the Legislative, Executive, and Judicial departments of government shall be separate and distinct, and neither shall exercise the powers properly belonging to either of the others.«)

3. Na půdě Starého Světa jest Montesquieu zakladatelem školy, všobecně zvané školou konstituční. Této škole se zásada dělené moci ve státu stává skutečným státoprávním dogmatem a v boji proti zeměpanskému absolutismu vedenému nejúporněji v první polovici 19. století jednou z nejbezpečnějších záruk politické svobody.

Vliv Montesquieua a jeho školy pozorujeme nejprve ve Francii doby revoluční. Již světoznámé Prohlášení práv člověka a občana z 26. srpna 1789 praví v čl. 16: »Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution,« a první ústava francouzská z 3. září 1791 přidrží se zásady dělené moci ve státu delegující v tit. III., čl. 3., 4. a 5. moc zákonodárnou národnímu shromáždění složenému ze zástupců svobodně národem volených, moc výkonnou králi a moc soudcovskou soudcům voleným na určitou dobu národem. Další revoluční ústavy francouzské stojí na téže zásadě. T. zv. direktoriální ústava z r. 1795 v čl. 22. opětně prohlašuje: »La garantie sociale ne peut exister si la division des pouvoirs n'est pas établie...«, a ústavy vydané po direktoriátu: konsulární z r. 1802, císařská z r. 1804, senátoriální z r. 1814, charta Ludvíka XVIII. z r. 1814, Acte Additionnel z r. 1815, návrh ústavy z 29. června 1815 stojí na téže zásadě. Prohlášení práv Francouzů a základních zásad jejich ústavy z r. 1815 praví v čl. 2.: »La division des pouvoirs est le principe le plus nécessaire à l'établissement de la liberté et à sa conservation«, a ústava Druhé republiky z r. 1848 praví v čl. 19.: »La séparation des pouvoirs est la première condition d'un gouvernement libre.«

Vliv tento jeví se nám však i v ústavách jiných států, které byly v této době vydány. Ústava norská z r. 1814, na kterou vedle vlivů anglických silně působila ústava francouzská z r. 1791, přijímá zřejmě dělení moci; jest rozdělena na pět hlav, z nichž hlava A jest nadepsána: o státní formě a o náboženství, hlava B: o moci vý-

konné, o králi a o rodině královské, hlava C: o právech občanských a o moci zákonodárné, hlava D: o moci soudcovské, hlava E: všeobecná ustanovení. Stejně tak jest tomu s ústavou portugalskou z r. 1826; tato v čl. 10. praví: »Dělení a soulad veřejných mocí jest zásadou zachovávající práva občanů a nejbezpečnějším prostředkem učiniti účinnými záruky, které poskytuje ústava«; čl. 11. rozeznává čtvero těchto mocí: zákonodárnou, řídící, výkonnou a soudcovskou; v dalším pak přiděluje ústava moc zákonodárnou kortesům s výhradou sankce královské, moc řídící a výkonnou králi a moc soudcovskou (neodvislým) soudcům. Rovněž ústava belgická z r. 1831, která se stala vzorem ústav monarchií parlamentních, přijímá dělení mocí a přiděluje v čl. 26. moc zákonodárnou králi společně se sněmovnou reprezentantů a se senátem, v čl. 29. moc výkonnou králi a v čl. 30. moc soudcovskou soudům.

4. Naproti tomu v zemích německých se učení Montesquieuovo uplatňovalo velmi těžce. Vadily tomu nejen silný monarchický ráz Německého Bundu vyslovený nepokrytě v čl. LVII. vídeňské závěrečné akty (»Da der deutsche Bund, mit Ausnahme der freien Städte aus souverainen Fürsten besteht, so muss, dem hierdurch gegebenen Grundbegriffe zufolge, die gesamte Staatsgewalt in dem Oberhaupte des Staates vereinigt bleiben, und der Souverain kann durch eine landständische Verfassung nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden«), nýbrž i konservativní proudy politické, které v dělbě mocí ve státu spatřovaly zničení jednoty státní, vyřazení pojmu suverenity, snížení knížete ze suveréna na pouhý orgán výkonné moci a úplné jeho vyloučení ze zákonodárství (Stahl). Nicméně stopy učení Montesquieuova vidíme i v těchto zemích na ústavách, které v té době byly zdělány; jsou to ústavy: bavorská z r. 1818, badenská z r. 1818, württemberská z r. 1819 a saská z r. 1831.

Liberální škola německá dopomohla i v zemích německých nauce o dělbě mocí ve státu k vítězství. Rok 1848 znamená v tomto směru naprostý obrát. Pozorujeme to nejen v monarchii lotrinské, nýbrž i ve vlastním Německu.

V monarchii lotrinské sice již ústava Pillersdorfova z 25. dubna 1848 mluví zvláště o moci výkonné a zvláště o moci zákonodárné, avšak monarchický duch jest v ní ještě příliš patrný, než aby se mohla na ráz přizpůsobiti novým proudům politickým, které r. 1848 takřka přes noc vynesl na světlo. Ale ústavní osnova sněmu kro-

měřížského jasně dělí tři obory státní moci a přiděluje v § 35. moc zákonodárnou císaři spolu s říšským sněmem, resp. pokud jde o zákonodárství zemské, císaři jako hlavě dotčené země spolu se zemským sněmem nebo se sněmem krajským, v §u 38. moc výkonnou výhradně císaři a v §u 39. moc soudcovskou nesaditelným soudcům. Rovněž (oktrojovaná) ústava březnová ze 4. března 1849 drží se tohoto dělení a přiděluje v § 37. moc zákonodárnou císaři spolu s říšským sněmem ve věcech říšských a ve věcech zemských císaři spolu se zemskými sněmy, v §u 84. moc výkonnou, která jest v celé říši a ve všech korunních zemích jedna a nedílná, výlučně císaři a v §u 99. moc soudcovskou samostatně soudcům. Nastoupivší na to období absolutismu přirozeně všechny tyto zásady zvrátilo, a teprve obnovená ústavnost je zase přivedla k platnosti. Prosinčová ústava dokonce dělbu moci ve státu vtělila v samostatné základní zákony státní: základní zákon státní č. 141 ř. z. jedná o zastupitelstvu říšském (moc zákonodárná), č. 144 ř. z. o moci soudcovské a č. 145 ř. z. o moci vládní a výkonné.

V Německu jest to mimo jiné ústava pruská z 31. ledna 1850. která ustavuje dělbu moci ve státu přidělujíc v §u 45. moc výkonnou výlučně králi, v § 62. moc zákonodárnou králi spolu s oběma sněmovnami a v §u 86. moc soudcovskou soudcům, které neposlouchají jiné autority než zákona.

Po roce 1848 učení Montesquieuovo o dělení moci ve státu zjednává si všeobecného uznání. Všechny ústavy po této době vydané ať evropské, ať mimoevropské, jsou vybudovány na zásadě dělené moci ve státu. Jen příkladmo jest uvéstí ústavy: nizozemskou z r. 1887, lucemburskou z r. 1868, italskou z r. 1848, dánskou z r. 1849 revidovanou v r. 1866, rumunskou z r. 1866, srbskou z r. 1903, řeckou z r. 1864, kanadskou z r. 1867, mexickou z r. 1857, argentinskou z r. 1860, brasílskou z r. 1891 atd.; ba i ústava carského Ruska z r. 1906 jest vybudována na této zásadě. Rovněž i ústavy států, které vznikly po světové válce, se této zásadě věrně přidržely. (Československo, Polsko, Rakousko atd.)

5. Zásada dělené moci ve státu stala se takto jakýmsi státoprávním dogmatem, o jehož správnosti a pravdivosti nikdo nechtěl pochybovati. Ale toto státoprávní dogma sdílelo a sdílí osud všech dogmat vůbec: zřejmě ukazuje na prostředí, ve kterém vzniklo, a nese stopy omylů své doby. Není zajisté bez zajímavosti, že učení o dělení moci ve státu jest podáno v knize XI., hl. VI. nadepsané

De la constitution d'Angleterre. Zde se však Montesquieuovi zběhnul omyl. Montesquieu nevystihnul náležitě ústavu anglickou, nýbrž ji spíše zidealisoval. Jemu ušlo, že podstatou anglické ústavy není oddělení tří mocí ve státu, nýbrž úzký vztah, jaký tu byl již v této době mezi mocí zákonodárnou a mocí výkonnou, úzký vztah, který byl a jest podkladem soustavy parlamentní, i že rovněž ani moc soudcovská není náležitě oddělena od moci zákonodárné. To dobře vystihuje výše již citovaný Madison slovy: »On the slightest view of the British Constitution, we must perceive that the legislative, executive, and judiciary department are by no means totally separate and distinct from each other. The executive magistrate forms an integral part of the legislative authority. He alone has the prerogative of making treaties with foreign sovereigns, which, when made, have, under certain limitations, the force of legislative acts... One branch of the legislative department forms also a great constitutional council to the executive chief, as, on another hand, it is the sole depositary of judicial power in cases of impeachment, and is invested with the supreme appellate jurisdiction in all other cases.« (The Federalist No. XLVII.)

Avšak v zásadě dělené moci ve státu jest ještě jiný omyl. Je-li materiální dělení státních funkcí samo o sobě dosti obtížné, jest formální dělení ve skutečnosti nemožné. I tento omyl dobře postřehli tvůrcové ústavy Severoamerické Unie. Madison (The Federalist No. XLVIII.) praví: »... the degree of separation which the maxim requires, as essential to a free government, can never in practice be duly maintained«. Skutečně také, jak ještě níže bude uvedeno, zásadu dělené moci ve státu nebylo lze v její ryzosti provésti nikde.

6. Bylo řečeno, že zásada dělené moci ve státu se postupem doby uplatnila, možno říci, ve všech ústavách světových. Avšak dosah toho uplatnění není všude stejný. V theorii byla sice tato zásada převzata všude, ale v praxi není její uplatnění jednotné. Možno v tomto směru rozeznávat dvě soustavy: americkou a evropskou.

A). Skutečnost, že ústava Severoamerické Unie byla vybudována na zásadě přísné dělby mocí ve státu, způsobila, že materiální dělení státních funkcí bylo uvedeno v soulad s dělením funkcí formálním: moc zákonodárná — kongres, moc výkonná — president republiky, moc soudcovská — nedvislé soudy. Každý z těchto tří

orgánů jest držán v mezích své pravomoci a nesmí zasahovati do pravomoci orgánu druhého. President republiky jest (hlavou státu a) představitelem moci výkonné, jmenuje ministry a ostatní úředníky, pokud tito ovšem nejsou voleni národem; ministři jsou odpovědni jen jemu. President republiky nesvolává kongres k zasedání řádnému, ani nemá práva jej rozpustiti; nemá zákonodárné iniciativy a podepisuje jen zákony s právem t. zv. odkladacího veta. Kongres zůstává sborem zákonodárným; jsou sice jemu přiděleny určité správní funkce, avšak rozsah a obsah těchto funkcí nejde tak daleko, aby si mohl získati nějaký podstatný vliv na celou správu státní. Ministři nesmějí býti členy kongresu, právě tak, jako nesmí býti členem jeho nějaká osoba mající úřad v Severoamerické Unii po dobu, dokud jest v úřadě, a nejsou odpovědni kongresu. Soudcové jsou jmenováni na čas života a jsou nesesaditelní a nepřesaditelní a ve výkonu své pravomoci naprosto neodvislí. Ovšem ani při přísné dělbě moci nemohla ústava Severoamerické Unie provésti formální dělení státních funkcí do důsledku. Kongres po rozumu hl. I., sekce 8. ústavy má pravomoc v určitých oborech správy; senát po rozumu hl. II., sekce 2., §u 2. ústavy dává souhlas presidentu republiky k uzavírání smluv s cizími státy, k jmenování vyslanců, ministrů, konsulů, soudců nejvyššího soudu a všech ostatních úředníků Severoamerické Unie, pokud o jich jmenování není ústavou jinak postaráno. Senát dále po rozumu hl. I., sekce 3., §§ 6., 7. ústavy vykonává moc soudcovskou v případech impeachmentu. President republiky často při rozporu mezi ním a mezi kongresem vykonává veto, již nikoli jen odkladací, nýbrž naprosté, takže odepření jeho podpisu na návrhu zákona usneseném kongresem má zde povahu odepření sankce v monarchiích. Soudy nevykonávají jen moc soudcovskou, nýbrž tím, že rozhodují také o ústavnosti zákonů, moc zákonodárnou rázu negativního potud, že mají právo prohlásiti zákony za neústavní a tudíž právně neplatné, aniž by tu byla instance, která by dotčené rozhodnutí soudcovské mohla zvrátiti. Avšak přes to přese všecko rázovitým rysem ústavy Severoamerické Unie zůstává, že ministři nesmějí býti členy kongresu. Odtud nemůže dojiti k úzké součinnosti představitelů moci výkonné s představiteli moci zákonodárné, kterážto součinnost by se dokonávala v kongresu. Kongres nevykonává důsledkem toho, že ministři nejsou jemu odpovědni, rozhodný vliv na správu státní a zůstává v podstatě obmezen na výkon moci zákonodárné. Z toho důvodu

Severoamerickou Unii právem nazýváme republikou ustavenou na zásadě dělené moci ve státu (t. zv. americký typ republik).

Po vzoru ústavy Severoamerické Unie jsou vybudovány ústavy ostatních republik ve střední a jižní Americe. Základní rys ústav těchto republik jest týž jako ústavy Severoamerické Unie; jen v jednotlivostech jsou určité rozdíly rázu více méně jen podřadného. Jako jeden z takovýchto rozdílů lze uvést, že bylo v těchto republikách nutno vytvořiti jakousi hrázi proti přehmatům moci vládní a výkonné. Důvod toho sluší hledati v tom, že v těchto republikách neměla politická svoboda takové tradice jak v Severoamerické Unii, ač-li tu vůbec nějaké tradice měla. Odtud vidíme, že parlamenty jsou zde vybaveny pravomocí ve věcech správních ještě rozsáhlejší než jak jest tomu v Severoamerické Unii; tím se zjednává rovnováha moci ve státu a parlamentem se do jisté míry vyvažuje moc vládní a výkonná. Hlavě státu důsledkem toho nepřísluší veškerá moc vládní a výkonná, nýbrž jest v určitých částech vykonávána parlamentem, takže parlamenty vykonávají mnohdy již skutečné imperium. Myšlenka tato jest vyvrcholena v Mexiku ve zvláštní instituci permanentní deputace. Podle čl. 73. a 74. ústavy funguje zde v době, kdy kongres nezasedá, zvláštní výbor, zvaný permanentní deputace, složený z 29 členů, z nichž 15 jest poslanců, 14 senátorů, volených svými sněmovnami den před uzavřením zasedání. Pravomoc této permanentní deputace spadá takřka výhradně v obor moci výkonné a jest vytčena jednak zvláště v čl. 74. ústavy, jednak povšechně v tom, že jí přísluší podávati svoje mínění ve všech věcech nerozřešených, tak, aby kongres, až se sejde, se mohl bez odkladu věcí obírat. Celkový její úkol jest zastupovati kongres v době, kdy tento nezasedá. (V ostatních republikách středoamerických a jihoamerických k vytvoření takovéto neb aspoň podobné instituce nedošlo.)

7. B). Soustava evropská jest vybudována na podkladě zcela jiném. I tato soustava přijala zásadu dělené moci ve státu, ale neprovedla ji do těch důsledků jako soustava americká.

Bylo řečeno již výše, jakého omylu se dopustil Montesquieu při líčení ústavy anglické. (Ovšem doložiti sluší, že tohoto omylu při výkladu ústavy anglické se nedopustil jen Francouz Montesquieu, nýbrž i jiný výborný znatel anglické ústavy, Angličan Blackstone ve svých *Commentaries of the laws of England in four books*, který psal svoje výklady mnohem později než Montesquieu.) Tento omyl ne-

mohl ovšem zůstat utajen, a pravá podstata anglické ústavy byla ještě koncem téhož století seznána nejen v Anglii a v Americe, nýbrž i na pevnině evropské. Seznalo se, že v Anglii nelze mluvit o dělené moci ve státě ve smyslu výkladů Montesquieuových a Blackstoneových, nýbrž že podstata anglické ústavy jest úzká součinnost představitelů moci výkonné s představiteli moci zákonodárné, dokonavána v parlamentě. Byla poznána stěžejní instituce veřejného práva anglického, *The King in Parliament*, jejíž začátky se datují již od středověku, ale která ve svém vývoji prodělala dalekosáhlé změny. Prostředkem této instituce, povlovným vývojem (nepřihlížíme-li všem k oběma revolucím století 17.) parlament se dodělal naprosté převahy nad mocí královskou a dal průběhem 18. století vzniknouti nové soustavě vládní, známé dnes pod jménem soustavy parlamentní.

Anglická soustava parlamentní byla koncem 18. století již známa jak v Americe, tak i ve Francii, avšak nejen že nebyla zde převzata, nýbrž výslovně vyloučena a to v Americe ustanovením čl. I., sekce 6. ústavy: »... and no person holding any office under the United States shall be a member of either house during his continuance in office«, ve Francii ustanovením hl. II., sekce IV., §u 2. ústavy z 3. září 1791: »Les Membres de l'Assemblée Nationale actuelle et des législatures suivantes... ne pourront être promus au ministère..., pendant la durée de leurs fonctions, ni pendant deux ans après en avoir cessé l'exercice«. Důvod toho sluší hledati v tom, že jednak soustava parlamentní byla v odporu se zásadou dělené moci ve státě, jednak byla známa tehdejší značná korupce veřejného života v Anglii, a bylo se domníváno, že mezi touto korupcí a mezi postavením ministrů v anglickém parlamentu jest příčinná souvislost.

Nicméně anglické instituce si zjednaly během prvé polovice 19. století značný vliv na pevnině evropské. Ve Francii se za restaurace ustálila soustava parlamentní přes to, že ještě Prohlášení práv Francouzů a základních práv jejich ústavy z r. 1815 stanovilo zásadu dělené moci ve státě za princip naprosto nutný k vybudování svobody a k jejímu udržení (viz výše) a v Belgii byla přímo recipována anglická soustava parlamentní, ačkoli ústava rovněž stojí na zásadě dělené moci ve státu. Ústavní charta francouzská z r. 1830 a ústava belgická z r. 1831 staly se pak vzorem monarchií parlamentních a i v Německu liberální škola politická hájila vzor monarchie parlamentní, hlásajíc ovšem současně zásadu dělené moci ve státu. (Ovšem nešlo zde o parlamentarism anglický, poněvadž tento byl podmíněn

politickými a společenskými poměry specificky anglickými, pro které na pevnině evropské nebylo obdoby, nýbrž o parlamentarism pevninský, jak se vyvinul vlivem anglickým ve Francii za restaurace a v Belgii na základě ústavy z r. 1831.)

8. Z dosavadních výkladů jasně plyne na jevo, že se soustava parlamentní se zásadou dělené moci ve státu nesnese. Je-li požadavkem soustavy parlamentní, že ministři musí býti bráni nejen z parlamentu vůbec, nýbrž i z té politické strany, resp. z těch stran, které mají v parlamentu většinu (v tomto druhém případě jde o t. zv. vládu koaliční) i že vláda, t. j. sbor ministrů může se udržeti jen tak dlouho u vesla, pokud má za sebou důvěru, jinými slovy, většinu parlamentu, není parlament už jen sborem vykonávajícím právomoc zákonodárnou, nýbrž sborem, který strhuje na sebe již veškeru moc vládní a ministerstvo jeví se býti v podstatě už jen výborem většiny parlamentu. To však jest již v přímém rozporu se zásadou dělené moci ve státu, na které jsou založeny, jak již výše bylo uvedeno, všechny psané ústavy evropské. Tu tedy mimoděk se vtírá myšlenka, že se buď zásada dělené moci ve státu v Evropě neosvědčila, aneb že se při ní sběhnul jistý omyl, který teprve vývojem a upevněním soustavy parlamentní vychází na jevo. Správný jest náhled druhý: jest tu skutečně jistý omyl, který má svůj původ v učení Montesquieua samého.

Nesluší přehlížeti, že Montesquieu byl nejen rozhodným přívržencem monarchie, nýbrž i stoupencem, jak právem sluší míti za to, zásady svrchovanosti panovníkovy. Ale monarchie vybudovaná na principu monarchickém může viděti v parlamentu jen sbor, který spolupůsobí při výkonu moci zákonodárné, nic více. Jest tedy zcela pochopitelné, že Montesquieu přiznal parlamentu jen moc zákonodárnou (spolu s králem). Jakmile však proti principu monarchickému vítězí princip demokratický, věc se od základu mění. Je-li pramenem a zdrojem veškeré moci ve státu národ sám, a král má jen tolik práv, kolik mu jich vyměřují ústava a zákony zvláštní, vydané na základě ústavy (viz čl. 78. ústavy belgické, kterou lze vším právem pokládati za vzor ústavy monarchie vybudované na principu demokratickém), jest samozřejmé, že právní důmněnka plnosti moci státní svědčí nikoli pro krále, nýbrž pro národ. Ale ve státu s ústavou zastupitelskou vykonává práva národu příslušející parlament. Odtud parlament ve státech vybudovaných na principu demokratickém nemůže zůstat jen sborem zákonodárným, nýbrž stává se skutečným

sborem zastupitelským, jemuž, pokud v ústavě zvláště nic jiného stanoveno není, přísluší plnost moci státní. Na tom nicého nemění, čteme-li v ústavě, že parlament spolu s králem vykonává (jen) moc zákonodárnou, neboť ústava sama mnohdy přiděluje parlamentu mimo tuto funkci i úkony skutečného imperia. (Srov. na př. ústavu belgickou, která přiděluje parlamentu m. j. i právo rozhodovati o vladařství, je-li král nezletilý, aneb o opatrovnictví, stane-li se král nezpůsobilým k vládě.)

9. Ale nejdůležitější důsledek principu demokratického jest ustavení soustavy parlamentní, která, jak již výše bylo uvedeno, se nerosvnává se zásadou dělené moci ve státu. Kolébka soustavy parlamentní leží beze sporu v Anglii. Zde se parlamentarism vyvíjel postupně a mnohdy i sotva znatelně během 18. století. Začátek tohoto vývoje sluší klásti (nepřihlížíme-li ovšem k určitým prvkům parlamentarismu, které se vytvořily sice již na sklonku středního věku, avšak byly za vlády Tudorovců potlačeny) do druhé t. zv. Velké revoluce, a všechny znaky parlamentarismu objevují se nám jako dané nejpozději v druhé polovici 18. století.

Podmínky tohoto vývoje byly jednak myšlenka zastupitelská, jednak svrchovanost parlamentu. Myšlenka zastupitelská objevuje se nám záhy ve středověku v hrabských soudech a plně se uplatňuje již v t. zv. Model Parliamentu, resp. ve sněmovně obecných dvoukomorového parlamentu anglického 14. století. (Ba lze říci, že v žádném státu není myšlenka zastupitelská provedena v té ryzosti a do všech důsledků, jako v Anglii.) Svrchovanost parlamentu při plném zachování instituce The King in Parliament objevuje se nám poprvé za Velké revoluce a od té doby již nemizí: parlament, který sesazuje krále a za života sesazeného krále volí krále nového, jest zajisté svrchovaným držitelem moci státní.

Avšak parlament si může udržeti tuto svrchovanost jen tehdy, jestliže podrží rozhodný vliv na celou správu státní. To však jest možno jen tehdy, je-li tu úzký vztah mezi parlamentem a mezi těmi, které král pověřuje správou státní, t. j. mezi ministry. Záruka toho jest ovšem dána jen v tom případě, jsou-li tito ministři zároveň členy parlamentu, tak aby kdykoli mohli králi tlumočiti přání parlamentu. Odtud pozorujeme požadavek, aby ministři byli bráni z parlamentu. (To bylo sice obvyklé již za Stuartovců po Restauraci, avšak sloužilo v té době účelu právě opačnému, totiž aby král si mohl udržeti náležitý vliv na parlament.) Poněvadž pak parlament jest zástupcem

národa a vůle národa jest tlumočena vůlí jeho většiny, vyžaduje se ještě dále, aby ministři byli bráni z té strany, která má dočasně v parlamentu většinu; tím ovšem právo královo svobodně jmenovati a propouštěti ministry jest podstatně obmezeno.

Takto se v Anglii během 18. století ustálila soustava parlamentní, která nebyla (a není dosud) stanovena nijakými zákony, nýbrž pouhými parlamentními, resp. ústavními zvyklostmi. Ústavní zvyklosti tyto byly převzaty ve Francii za restaurace Bourbonů a vštípeny na peň veřejného života francouzského a byly recipovány také v Belgii. Recepce ta není však formální, nýbrž materiální; nad to pak recipovány byly předpisy ty ve stejné povaze, jakou měly v Anglii, t. j. jako pouhé zvyklosti parlamentní, resp. ústavní. Nebyla (ani ve Francii, ani v Belgii) pocitována potřeba vtělití aspoň základní zásady parlamentarismu v ústavu nebo v zákony jiné. Naopak ze samotné ústavy belgické neplyne nijaká z výše uvedených zásad, vyjímajíc ovšem zásadu svrchovanosti národa, která jest zde jasně vyslovena. Ba z některých ustanovení této ústavy (srov. na př. čl. 65: »Le roi nomme et révoque ses ministres« a pod.) bylo by lze míti za to, že moc královská v rozsahu, jak ji stanoví ústava, dále nějakými parlamentními zvyklostmi obmezena není.

Parlamentní soustava francouzská a belgická byla převzata ostatními monarchiemi parlamentními v Evropě a vytvořila takto, jak již výše bylo zmíněno, parlamentní soustavu pevninskou (na rozdíl od soustavy anglické). Základním znakem této soustavy (společným i soustavě anglické) jest, že právě nejdůležitější ustanovení, která upravují poměr vlády k parlamentu, poměr vlády k hlavě státu atd., nejsou zde dána ústavou neb zákony, nýbrž jen zvyklostmi parlamentními resp. ústavními, takže z ústavy nebo ze zákonů se o ní ničeho nedovídáme. Ústavy těchto států, a to i monarchií neparlamentních upravují odpovědnost ministerskou jen právní, nikoli však také politickou, která jest přece jádrem soustavy parlamentní. Teprve v ústavě dánské revidované r. 1866 čteme v čl. 12., že ministři jsou odpovědni z jednání vlády; tuto odpovědnost dlužno pak odlišovati od odpovědnosti vytčené v čl. 14., podle kterého mohou býti ministři obžalováni králem nebo sněmovnou dolní (folkethingem) z jejich správy; soudcem jest tu vysoký dvůr soudní. Rozlišování obojí této odpovědnosti není však přes to naskrz jasné.

Naproti tomu ústava t. zv. Třetí republiky francouzské již jasně rozlišuje a také náležitě vymezuje obojí odpovědnost ministerskou. Podle čl. 6. ústavního zákona o organizaci veřejných mocí z 25. února 1875 jsou ministři solidárně odpovědni oběma sněmovnám z povšechné politiky vládní a individuálně ze svých činů osobních. Podle čl. 12. ústavního zákona o vztazích veřejných mocí z 16. července 1875 mohou býti ministři dáni v obžalobu od sněmovny poslanecké pro zločiny spáchané ve výkonu jejich funkcí; soudcem jest tu senát. Zde tedy jest přesně rozlišováno mezi odpovědností politickou a odpovědností právní, a odpovědnost politická jest přímo stanovena ústavou. Kdežto však odpovědnost právní má určitou sankci trestní, u odpovědnosti politické ničeho podobného není, nýbrž rozhodují zde zase jen zvyklosti parlamentní resp. ústavní.

10. Ústava francouzská jest prvá svého druhu, která jasně vyslovuje politickou odpovědnost.\*) Jejího příkladu následuje ústava turecká z 22. prosince 1876, která v tomto směru jest ještě jasnější, podrobnější a rozhodnější. Podle čl. 30. této ústavy, modifikovaného v r. 1909, jsou ministři odpovědni sněmovně poslanecké (nikoli také senátu) solidárně z povšechné politiky vládní a individuálně ze svých činů osobních. Podle čl. 35., rovněž modifikovaného v r. 1909, v případě rozporu mezi ministry a mezi sněmovnou poslaneckou, trvají-li ministři na svém návrhu a jestliže sněmovna poslanecká vznese proti tomu formální a opětovný odpor, jest ministerstvo povinno buď se podrobiti rozhodnutí sněmovny nebo podati demisi. V tomto druhém případě, když ministerstvo trvá na návrhu předcho-

\*) Důvod toho leží na snadě. Třetí republika zahajuje nový typ republiky, totiž republiky parlamentní, odlišný od dosavadních typů republik, švýcarského a amerického. Duchovním otcem typu parlamentní republiky jest Prevost-Paradol ve spisu *La France Nouvelle*.

Po smutných zkušenostech, které měla Francie s republikami z doby Velké revoluce a s t. zv. Druhou republikou (r. 1848), jevila se potřeba postavit republiku na zcela nové základy. A poněvadž zásada svrchovanosti národa opřená o zásadu dělení moci ve státu nedovedla zabrániti státním převratům, na které ostatně Francie nebyla nikdy chuda, byla svrchovanost národa prakticky vložena v parlament, který se tu jeví jako skutečný zastupitelský sbor národa. Tím lze si vysvětliti, proč bylo parlamentu tak jasným způsobem dáno právo všeobecné kontroly správy státní; tím lze si také vysvětliti, proč právo voliti hlavu státu bylo vzato národu a dáno parlamentu, proč vypadlo z této ústavy ústavní referendum atd.

zřít ministerstva, a jestliže sněmovna jej znovu zamítne hlasováním motivovaným, může sultán sněmovnu rozpustiti. Jestliže však nová sněmovna trvá na rozhodnutí sněmovny předcházející, musí rozhodnutí sněmovny býti přijato jako závazné. Zde tedy již převaha parlamentu resp. poslanecké sněmovny nad vládou jest vyslovena přímo ústavou.

11. Ještě dále v tomto směru jdou ústavy republik, jež vznikly po světové válce v t. zv. střední Evropě na půdě, kde až dosud byly monarchie vzoru německého. Zde určité zásady soustavy parlamentní, které byly až dosud dány jen ústavními zvyklostmi, byly vloženy přímo v ústavu. Zjev tento není nahodilý, nýbrž má svoje dobré důvody. Ve jmenovaných zemích byla soustava parlamentní až do skončení světové války nikoli neznáma, ale nemohla se vyvinouti pro naprostou převahu monarchického principu. Když po skončení světové války monarchie ty padly a učinily místo republikám (není náhodným zjevem, že padly všechny monarchie vybudované na principu monarchickém, kdežto monarchie parlamentní se šmahem udržely), byl vzat pro republiku všude typ francouzský t. j. typ republiky parlamentní (ačkoli v některých republikách máme jisté, ovšem podřízenější, prvky i typu amerického). Ježto pak v nižším z těchto nových, neb aspoň nově přetvořených států soustava parlamentní svoje tradice neměla a ústavní zvyklosti toho druhu se přirozeně nikde nevyvinuly a ani vyvinouti nemohly, bylo nutno určité a to hlavní zásady soustavy parlamentní zajistiti přímo ústavou.

V republice československé stanoví ústavní listina v §u 75., že vláda je odpovědna poslanecké sněmovně, která jí může vysloviti nedůvěru (odpovědnost politická). Vyslovila-li pak poslanecká sněmovna vládě nedůvěru, anebo zamítla-li vládní návrh na vyslovení důvěry, jest vláda povinna podati demisi do rukou presidenta republiky, který určuje, kdo vede vládní věci, pokud nebude ustavena vláda nová (§ 78. úst. list.). Ustanovení toto implicite zasahuje do práva hlavy státu vytčeného v §u 70. úst. list. jmenovati a propouštět ministry, neboť nebude, tuším, o to sporu, že president republiky jest tímto usnesením poslanecké sněmovny vázán a nemůže demisi ministerstva nepřijati, aneb vládu, které byla vyslovena nedůvěra, znovu jmenovati. Že členové Národního shromáždění mohou býti ministry, se pokládá za samozřejmé. Rovněž instituce vlády ja-

ko sboru (§§ 80., 81. úst. list.) jest instituce, které jest k soustavě parlamentní nezbytně třeba. Dále i skutečnost, že prezident republiky jest volen Národním shromážděním a nikoli národem, posiluje postavení Národního shromáždění jakožto zastupitelského sboru národa. Konečně sluší uvést, že ústavní listina republiky československé nepřijala instituci referenda, neboť referendum, o jehož možnosti mluví § 46. úst. list., jest nepraktické a vůbec života neschopné.

V Polsku jest sněm i senát nejen sborem zákonodárným, nýbrž skutečným zastupitelským sborem národa. Oba tyto sbory sloučené v národní shromáždění, volí hlavu státu (čl. 39. úst. list.), a nekoná-li prezident republiky po tři měsíce svoje funkce, může sněm prohlásiti stolec presidentský za uprázděný (čl. 42. úst. list.). Ministři tvoří sbor, ministerskou radu pod předsednictvím ministerského předsedy (čl. 55. úst. listiny). Ministři mohou býti členy sněmu. Ministerská rada jako sbor jest solidárně odpovědna ústavně i politicky z povšechné politiky vládní. Rovněž ministři jednotliví jsou odpovědni, každý v mezích své pravomoci, z aktů učiněných ve výkonu svých funkcí z toho, že se tyto akty nepříčí ústavě, ani ostatním zákonům, a z aktů učiněných podřízenými orgány správními co do jejich cílového směru politického (čl. 56. úst. list.). V těchže mezích jsou ministři solidárně i individuálně odpovědni z vládních aktů presidenta republiky (čl. 57. úst. list.). Sněm prostou většinou hlasů volá ministry k odpovědnosti z jejich úkonů s hlediska parlamentního. Žádá-li toho sněm, jsou povinni ministerská rada a každý z jejích členů podati demisi (čl. 58. úst. list.). Referenda ústavní listina republiky polská nezná.

V Rakousku jsou národní rada a spolková rada nejen sbory zákonodárnými, nýbrž skutečnými zastupitelskými sbory národa. Referendum zná ústavní listina jen ve věcech zákonodárství a to ústavní jako obligatorní a zákonodárné jako fakultativní, nikoli také ve věcech správy. Oba sbory, národní rada a spolková rada, sloučené ve spolkové shromáždění, volí spolkového presidenta a rozhodují vedle toho i o válce (čl. 38. úst. list.). Spolkový kancléř, vicekancléř a spolkoví ministři tvoří jednotný sbor, zvaný spolková vláda (čl. 69. úst. list.). Tato spolková vláda jest volena národní radou hlasováním podle jmen na návrh hlavního výboru (čl. 70. úst. list.). Jest politicky odpovědna národní radě. Odepře-li národní rada spolkové vládě nebo některému z jejích členů důvěru, což se musí státi výslovným

usnesením, jest spolkovou vládu nebo dotčeného spolkového ministra úřadu zprostiti; zproštění to vyslovuje spolkový president (čl. 74. úst. list.).

V Německu jest zastupitelským sborem národa říšský sněm a zastupitelským sborem zemí říšská rada. Ovšem povaha těchto sborů jakožto zastupitelstva jest do určité míry zeslabena tím, že ústava říše německé zavádí v míře dosti rozsáhlé referendum a to nejen ve věcech zákonodárství (referendum ústavní a zákonodárné, populární iniciativu), nýbrž i ve věcech správy v instituci t. zv. odvolání (říšský president může býti všeobecným hlasováním národa z úřadu sesazen). Také říšský president není volen sborem zastupitelským, nýbrž celým národem. Přes to však i zde jest parlamentní soustava dána přímo ústavou. Říšská vláda tvoří jednotný sbor, který se skládá z říšského kancléře a z říšských ministrů (čl. 52. úst. list.); jmenuje ji i propouští říšský president a to říšského kancléře přímo, říšské ministry na návrh říšského kancléře (čl. 53. úst. list.). Říšský kancléř i říšští ministři potřebují k vedení svého úřadu důvěry říšského sněmu. Každý z nich jest povinen odstoupiti, odejme-li jemu říšský sněm výslovným usnesením svoji důvěru (čl. 54. úst. list.). Směrnice politiky určuje říšský kancléř a jest z ní odpověden říšskému sněmu (čl. 56. úst. list.).

V Prusku jest zastupitelským sborem národa zemský sněm a zastupitelským sborem provincií státní rada. Zde však referendum jest zavedeno v míře ještě rozsáhlejší než v říši německé. Týká se nejen věcí zákonodárství, nýbrž i správy; tak zejména může býti hlasováním národa rozpuštěn i zemský sněm (čl. 6. úst. list.). Přes to však i v Prusku jest ústavou zavedena soustava parlamentní. V čele státu stojí státní ministerstvo (Prusko jest republika nepresidentská), které se skládá z ministerského předsedy a ze státních ministrů (čl. 44. úst. list.). Ministerského předsedu volí zemský sněm; ostatní státní ministry jmenuje ministerský předseda sám (čl. 45. úst. list.). Ministerský předseda stanoví směrnice vládní politiky a jest z toho odpověden zemskému sněmu (čl. 46. úst. list.). Státní ministerstvo jako sbor a každý jednotlivý státní ministr potřebují k vedení úřadu důvěry národa, která se projevuje zemským sněmem. Byla-li zemským sněmem důvěra odepřena, o čemž nutno hlasovati podle jmen, jsou ministři, jichž se toto usnesení týče, povinni odstoupiti, ministerský předseda však jen tehdy, nepoužije-li svého práva navrhnouti zvláštnímu výboru, složenému z ministerského předsedy a

z předsedů zemského sněmu a státní rady (čl. 14. úst. list.) rozpuštění zemského sněmu, aneb když tento výbor jeho návrh zamítne. Projev důvěry může se týkati státního ministerstva jako sboru, aneb jen jednotlivých státních ministrů (čl. 57. úst. list.).

12. Shrneme-li to, co zde bylo pověděno, dospíváme tohoto závěru: Psané ústavy jsou založeny na zásadě dělené moci ve státu, ale ve státech evropských, nepřihlížíme-li k Švýcarsku a pomíne-li sovětské Rusko, jest zavedena soustava parlamentní, v některých státech dokonce přímo ústavou. Zásada dělené moci ve státu jest však v odporu se soustavou parlamentní. Přijímají-li tedy ústavy evropské obě tyto myšlenky, není jiného východiska, než že jedna z nich není, aspoň do důsledků, provedena. Tou jest zásada dělené moci ve státu. Skutečný ústavní a politický život v evropských státech, někde sama ústavní listina, podávají nám toho jasný doklad. Zcela přirozeně. Zásada dělené moci ve státu byla Montesquieuovi a konstituční škole zárukou pravé svobody. Té však bylo, tuším, dosaženo postupnou demokratisací státního života. Zásada dělené moci ve státu zůstává myšlenkou, která v historii lidstva vykonala dobré svoje dílo, a podržuje stále platnost, pokud se týče materiálního dělení státních funkcí. Pokud však jde o formální dělení těchto funkcí, pozbyla platnosti. Není ostatně ani divu, neboť po této stránce nebyla a nemohla býti provedena do důsledků nikde.