

stavování znameními. Nebude-li to činiti žádných obtíží, sáhne se ke znamením, pro větší jistotu a přesnost k zástavnímu rejstříku. Na výdělkové a jiné podniky se ovšem tento předpis nevztahuje (Stieber na u. m., str. 109).

---

Napsal Dr. M. Stieber.

## Politické a volební strany.

### I. *Politické strany.*

Útvary, které nám moderní život přivádí, jsou stálou obměnou útvarů, které tu již byly dávno. Politické strany, které vidíme v moderním parlamentě, jsou jen jiný výraz stran starého stavovského státu.<sup>1)</sup> Všude tam, kde jde o stejný zájem více lidí, spojují se tito lidé ve stranu. Strany vidíme v starém Římě, v středověkém sněmu a středověkém městě. V středověkém státě se skupují se na sněmu šlechtici, vyšší a nižší, a města v uzavřený svazek. Zájem těchto tříd má tolik společného, že se slučují v stavovskou organizaci, která docela i v státní zřízení přechází. Sněm rozpadá se na stavovské skupiny. V těchto skupinách jedná se o sněmovních věcech, a ze srovnalých jejich hlasů povstává snesení sněmu. I když stavovský stát se zřítíl a moderní konstituční zřízení se zavedlo, zůstaly i v nových volebních řádech jeho přežitky. Tak v starém Rakousku byla volební skupina velkostatkářská, městská a venkovská. Než i v těchto skupinách začaly se třídit jednotlivé strany. Zvláštností polyglotního rakouského státu bylo, že se tam vyskytovaly hlavně strany národní. Mezi stranami německými povstaly sice také třídy jiné, ale strany neněmecké byly stranami národními.

V starém stavovském státě vtěsňává se lid do svých tříd. Z jedné jen s velikou obtíží přechází se do druhé. Francouzská revoluce tyto třídy zničila. Proti třídám postavila člověka. Stano-

---

<sup>1)</sup> Theodor P e t t e r m a n n, Individualvertretung u. Gruppenvertretung, Dresden 1906, 6 a násl.

vila jeho individuální práva, která má ihned, jak se narodí. Individualism rozdrtil třídní hranice. Ústavy vyhlásily základní práva občanská. V osvobozeném státě měl žít osvobozený člověk. Než sama francouzská revoluce přišla s principem, který svobodu jednotlivcovu zase potřel. Byla to suverenita lidu, před kterou se musil jednoflivec prostříti v prachu. A v parlamentu samém i ten neodvislý, z vůle lidu vyslaný, imunitou chráněný poslanec podlehl stranám. Parlament beze stran, v němž by se teprve pro každou otázku strana vytvořila, je nedostížitelný ideál. Strany přicházejí do parlamentu již hotové. Jsou to strany politické. Chtějí státní zřízení změnit neb státním zřízením uskutečnit své cíle. Povstávají z různých příčin. Zpravidla seskupují se kolem nějakého programu. Ale ne vždy program. Někdy i historie dělí strany. Historie dělí strany v Anglii na konservativce a liberály, ne jejich programy. Vyvinuly se tak ve svých protivách, a stoupenci zachovávají jim věrnost bez ohledu na program. V straně dělnické přistupuje ovšem k nim již strana programová. Ne ze základních principů, spíše z toho, co chce strana zachováti a co potírá, plyne její povaha. Život hospodářský, kulturní a politický přináší každým dnem tolik nových otázek, že podle nich mohou seskupovati se nové strany s novými a novými programy. Z toho ale vzchází také nebezpečí pro strany samy. K straně se na program přistupuje a od ní pro program odchází. Děje se tak proto, že strana programu neplní, anebo že se volí program lepší. Politická morálka tyto přechody nekáže. Odsuzuje je pouze, ději-li se ze zisku.

Program stran má zpravidla nějaký hospodářský, kulturní nebo politický účel. Pojí je jako jejich zájem. Možno je tedy označiti jako strany zájmové. Za tímto zájmem strana stojí a jej proti druhým stranám hájí. Je-li tento zájem hospodářský, domáhá se pro své stoupence výhod hospodářských. V polyglotním státě mohli by se za takovým zájmem spojit i příslušníci různých národů. Neděje se tak vždycky. Politické reminiscence a aspirace tomu brání. V československé republice rozeskupují se také zájmové strany podle národností.

Ale není to vždy program, který spojí strany. Také různé náhody. Někdy i ze čtenářů některého časopisu povstane strana. Ale ani program není nejpevnějším pojítkem strany. Spíše její

kázeň. Neukázněná strana má málo vyhlídek na úspěch. Největší ukázněnost zříme ve stranách dělnických. Duševní rozdíly mezi vůdci a straníky jsou tu mnohem značnější než ve stranách nedělnických. Kázeň jest síla strany. Kázeň jest její nejlepší program.

Z politických stran má však i parlament svůj zisk. V politických stranách vytvářejí se útvary se svým vlastním životem. Stanou se parlamentními tělesy. Chaos různých názorů upravuje se ve stranách v úměrný soulad. Náhled se tříbí, zdůrazňuje a nově podporuje. Malá věc se odsune a velká linie zaujme. Pro boj v parlamentu vyberou se schopní bojovníci. Strana stává se tak strkzcem pořádku. Ulehčuje roli státníkovi, který má v ruce vládní otěže. Nemusí jíti k jednotlivcům. Obrací se na strany. Rozkol různých stran vyrovná se státní myšlenkou.<sup>2)</sup> Než není tomu tak vždycky. Jsou strany, kterým je boj účelem a ničení státu cílem. Odboj jednotlivce proti státu potencuje se tu ve straně. Strana může, jak dějiny učí, i jako minorita mařiti jednání parlamentní. Často sáhlo se i k násilným prostředkům obstrukčním. Nové jednací řády čelí již obstrukci, ale ne vždy úspěšně.<sup>3)</sup>

Volební řády s poměrným právem hlasovacím vytvořily z politických stran pevné volební jednotky.<sup>4)</sup> První jeho myšlenka

<sup>2)</sup> Heinrich von Treitschke, Historische u. politische Aufsätze, III., Leipzig, 1871, 447, Friedrich Naumann, Die politischen Parteien, 1910, 28 a násl., Das Parteiwesen der Slaven in Böhmen, 1884, 86, Dr. Wilhelm v. Blume, Bedeutung u. Aufgabe der Parlamente. Parteibildung (Handbuch der Politik, I., 365 a násl.) Staatslexikon, III., 1883, Parteien; Alois Hajn, O českých stranách politických, 3 a násl. Parlament, I. 11 a násl. tamže, 6, Hanuš Sýkora, Parlament, jeho podstata a úkol; týž tamže, 234, Soustava politického stranictví našeho a cizího; tamže, 129, Dr. Bohumil Baxa, Český parlamentarismus; týž, Parlament a Parlamentarismus, Praha, 1924, I.; Parlament, II., 142 a 264, Dr. K. Jelínek, Francouzské politické strany; Parlament, IV., 3, Hanuš Sýkora, Postavení parlamentu v demokracii; týž, O parlamentu, poslancích a voličích, 17 a násl.

<sup>3)</sup> Erich Brandenburg, Die parlamentarische Obstruktion, ihre Geschichte und ihre Bedeutung, Dresden, 1904.

<sup>4)</sup> Hermann Rehm, Wahlverfahren (Handbuch der Politik, I., 415 a násl.) Týž, Deutschlands politische Parteien, Jena, 1912, 127, Georg Meyer, Das parlamentarische Wahlrecht, Berlin, 1901, 620, JUDr. Bedřich Bobek, O poměrném zastoupení, 1917, Dr. Frant.

mohla již vzejíti z hesel francouzské revoluce. Za rovnosti všech občanů každý byl povolán, aby byl zákonodárcem. Křiklavá nerovnost řádů majoritních přiměla teorii, aby dožadovala se poměrného práva hlasovacího pro minority. Literární hnutí pro poměrné právo hlasovací vyšlo ze Švýcar. Když v kantonu tesinském malým počtem hlasů podlehlá minorita hnala věc až k revoluci, zavedlo se tu poměrné právo hlasovací. Ostatní kantony následovaly. V Německu užívalo se poměrného práva hlasovacího pro volby do nemocenských pokladen a pojišťovacích ústavů. Poznenáhlu zavedly je i jiné státy pro volby parlamentní. Tak zejména Belgie, Dánsko a Norvéžsko. U nás platilo i na Moravě pro národnostní katastrofy. Dnes platí pro volby parlamentní také v Německu a Rakousku a částečně též ve Francii a Itálii.<sup>5)</sup>

Poměrné právo hlasovací má své výhody, i nevýhody. Výhodou je zkrácení volebního boje, i volebního řízení. Odpadají volby užší a dodatečné. Za odpadlého poslance nastupuje jeho nejbližší stoupenec na kandidátní listině. Při majoritním principu jde často o existenci stran. Boj volební je vášnivý a prudký. Poměrné právo hlasovací zavádí do stran stabilitu. Vůdcové jsou se svými mandáty jisti. Ale nevýhody jsou značné. Strany se tříští. Povstává mnoho stran nových. Z volebního boje nevyjdou jako při principu majoritním strany dvě, ale stran více. Třeba z nich vytvořiti koalici, aby z ní mohla vyjít vláda a aby parlament byl dělný.

S poměrným právem hlasovacím přišly zpravidla také vázané kandidátní listiny. Princip stran vybujel tím ve svůj extrém.

---

Weyr, Řád volení v obcích republiky československé, Brno, 1919, 16 a násl. Týž, Soustava českoslov. práva státního, 2. vyd., III. 39 Winter, Řády volební od roku 1848 (Česká Politika, II./1, 910) Časopis pro právní o státní vědu, VII. 100, Bohuslav Michalík, Poměrné zastoupení.

<sup>5)</sup> Dr. Ernst Cahn, Das Verhältnisswahlssystem in den modernen Kulturstaaten, Berlin, 1909, Dr. Friedrich Giese, Die Verfassung des deutschen Reichs, 100; Dr. Hans Kelsen, Die Verfassungsgesetze der Republik Deutsch-Oesterreich, II., 112 a násl. Vědecká ročenka právnické fakulty Masarykovy university, 1924, 41, Dr. Bohumil Baxa, Přehled soustav parlamentního poměrného hlasování po světové válce. Týž, Volební řády italské po světové válce (Sborník věd právních a státních, XXV., 376 a násl.)

Jejich snahám, aby zmohutněly a vzrostly, dal ve volební povinnosti zákon sám svou sankci. Volební řády nutí voliče, aby se při volbě ku některé straně připojili. Co se dříve v úporném boji provádělo na voličských schůzích, dělá nyní sám volební zákon. Z malých tisíců organisovaných voličů vyroste volebním hlasem statisícová strana. Různé následky, o nichž bude později jednáno, vedly k časté kritice vázaných listin a také k opravným návrhům.<sup>6)</sup> Vázanými kandidátními listinami drží si strany voliče ve své hrsti.

## II. Volební strany.

Když jsem takto pojednal o stranách politických, přistoupím nyní ku stranám volebním.

Volební soud zná dva druhy volebních stran. Širší volební stranu, kterou je strana politická, a užší volební stranu, která předložila kandidátní listinu a kterou před volební komisí zastupuje volební zmocněnec (nález č. 127, 128). Jen tato strana po jeho náhledu je oprávněna ku žalobě na ztrátu mandátu dle § 13. lit. b zák. o vol. soudě, nikoli strana politická. Je-li politické straně dán nějaký volební revers, může nárok z něho vykonávatí toliko užší volební strana jako zákonná mandatářka strany politické. Volební strana je ve své podstatě a ve svém obsahu, jak praví, (nález č. 130), určena kandidátní listinou, která byla podle § 21. zák. ze dne 29. února 1920 č. 23 sb. z. a nař. podána a, vyhovujíc všem náležitostem zákonem požadovaným, za platnou uznána. Volební soud přišel k tomuto náhledu předpisem § 12. odst. 2. lit. a o volebním soudě. Podle tohoto §u mohou totiž proti volbám podávatí stížnost volební strany, jež příslušnému úřadu předložily platné kandidátní listiny pro volbu, jejíž výsledek je předmětem stížnosti. Volební strany jsou podle tohoto §u zastoupeny zmocněncem anebo jeho náhradníkem, ustanoveným podle řádu volení. Předpis tento týká se sice jen určité stížnosti v stadiu volebním, ale volební soud vztahuje jej také na žalobu dle § 13. lit. b zák. o vol. soudě, kde se již jedná o platný mandát a nikoli

<sup>6)</sup> Parlament, III., 299, Inž. Franř. Schwarz, Proti vázaným listinám, JUDr. Otakar Krouský, Volební reforma bez vázaných kandidátních listin, 1925.

o samy volby. Vydávaje tento předpis, měl prý zákon na mysli, že strany volební nebudou vždy jednotné, nýbrž že budou složeny z více stran buď politických nebo zájmových anebo z více složek toho neb onoho druhu stran. Je prý proto nevyhnutelno, aby zájmy volební strany, jako zákonné mandatářky všech stran, at politických nebo zájmových, nebo obojího druhu, jež jsou v ní sloučeny, uplatňovala vždy jen strana volební, pro jejíž jednotnost je eventuelní složení z více politických nebo zájmových složek naprosto bez významu.

Tento náhled volebního soudu má své nepříznivé důsledky. Volební zmocněnec, zřízený pro volební akty v jednotlivých volebních obvodech, může býti úplně bezvýznamná osoba. Takováto osoba zastupuje pak velikou stranu před volebním soudem, místo aby ji zastupoval její vynikající předseda. Toto stanovisko volebního soudu mohlo by se státi politické straně velice osudným, kdyby zmocněnec a jeho náhradník zemřeli nebo ze strany vystoupili. Politická strana by tu stále ještě ve své síle trvala, ale neměla by tu žádné způsobilé osoby, která by ji před volebním soudem zastupovala. Než i jiné svízele mohly by z toho vzejíti. Není nikdy jisto, zda takový zmocněnec nebo jeho náhradník dají se vůbec pohnouti, aby za stranu jako žalobcové před volebním soudem vystupovali. Kdyby se jednalo o kandidátní listinu více politických stran, mohl by zmocněnec přináležeti straně, která nemá naprosto žádného interusu na žalobě. Ba mohlo by se státi, že zmocněnec náleží právě té straně, ke které žalovaný poslanec, opustiv svou stranu, přešel. Neboť po mém soudu i při jednotné kandidátní listině více politických stran má každá z těchto politických stran právo, aby na ztrátu mandátu žalovala, i když se politické přeběhlictví v rámci jednotné kandidátní listiny mezi politickými stranami provede.

Divný zjev, že za velikou politickou stranu má jako žalobce vystupovati nějaký místní nepatrný zmocněnec, byl pocíťován i v kruzích poslaneckých jistě nemile. Volební novelou ze dne 15. října 1925 č. 205 sb. z. a n. byl proto do § 22. řádu volebního do poslanecké sněmovny vsunut tento odstavec: V řízení před volebním soudem nezastupuje stranu zmocněnec, nýbrž zástupce ústředního výkonného výboru strany. Citovaná věta § 12. odst. 2.

lit. a zákona o volebním soudě, stanovíc zastoupení stran zmocněncem, byla tedy zrušena, ač v textu jeho ještě dále zůstala.

Nový odstavec § 22. řádu volebního lze jen schvalovati. Volební soud může dnes od svého judikátu jen za kvalifikované přítomnosti svých členů ustoupiti. Zákonodárce věc zjednodušil.

Citovaný odstavec § 22. má však ještě v jiném směru své dalekosáhlé následky. Strany politické jsou již volebním řádem uznány pro volební řízení jako právnícké útvary. § 22. uznává nyní také jejich ústřední výkonný výbor jako jejich právoplatný orgán. Strany politické byly sice již dříve právními útvary, které i mimo zákon právní život vytvořil. Nyní dostává se jim právního uznání i zákonem.

Funkce, kterou přiděluje zákon politickým stranám ve volebním řízení, vyvolala si toto uznání i jinde. Také zákon o stálých volebních seznamech předpokládá, že strany jsou již právně organizovány. Jedná s nimi jako s existentními organismy. Politický úřad vyzývá je podle § 6. zák. o stálých volebních seznamech, aby navrhovaly členy do místních volebních a reklamačních komisí, úřadu ukládá, aby ze strany členy těchto komisí jmenoval. Zákon zmiňuje se sice o stranách, ale samozřejmě jsou to jenom strany politické. Strany ulehčují úřadu tento jeho úkol, navrhujíce mu příhodné osoby. Dohlédací úřad politický má sice těchto návrhů dbáti, ale má nicméně o to pečovat, aby strany byly v komisích rovnoměrně zastoupeny. Může proto jmenovati i jiné osoby ze stran, které návrhů vůbec nečinily. Stranám přísluší o tomto rozhodnutí stížnost k úřadu nadřízenému, v poslední stolici ku nejvyššímu správnímu soudu.

Ale jde o otázku, jaká jest právnícká povaha těchto nových právních útvarů.<sup>7)</sup> V právu soukromém vystupují vedle osob fyzických jako subjekty práv a závazků také osoby právnícké. Tyto osoby vidíme také v řízení správním.<sup>8)</sup> Politické strany jako volební strany jsou jistě právními útvary pro volební řízení.<sup>9)</sup> Ale

7) Všehrd, II., 37, Zdeněk Peška, Politické strany jako právnícké osoby, považuje politické strany za instituce pouze trpěné. Jejich chybějící právní schopnost musí se nějakým způsobem nahraditi.

8) Hötzel, Strany v rakouském řízení správním, 153.

9) Tak i Weyr, Úprava právního postavení politických stran (Vědecká ročenka právnícké fakulty Masarykovy university, II. [1923] 22).

jsou i mimo volby něčím více. A tu nerozpakuji se přiznati jim docela vlastnost právnických osob.<sup>10)</sup> Denně vidíme je, že jsou subjekty práv i závazků. Stoupenci platí jim příspěvky. V jejich rukou shromažďují se veliké fondy. Sněmovní kancelář vybírá pro ně srážky z diet jejich poslanců. Zavazují se. Činí objednávky. Mají své kanceláře a placené zřízence. Jistě mohly by nabýti i knihovních práv. Byl-li by legitimační průkaz pro zřízení a zavazení knihovních objektů obtížný, toho nedostatek lze hledati spíše v knihovním řádě než v jejich struktuře. Ale je to i sám volební zákon, který je uznává jako způsobilé subjekty práv i závazků. Podle § 29. vol. řádu do posl. sněmovny skládá strana u předsedy krajské volební komise na útraty volební přiměřenou zálohu. Zákon tedy uznává, že jest subjektem mojetkovým, z jehož jmění se tato záloha platí. Nedosáhne-li strana v žádném volebním kraji mandátu, musí doplatiti i druhou část útrat volebních, které jinak nese stát. Zákon uznává ji tedy i za způsobilý subjekt závazků. Ručí-li za tuto druhou část solidárně kandidáti i voliči, neujímá se tím ničeho na právní způsobilosti politické strany. Je to jen represe proti lehkomyšlnému vzniku stran příležitostných.

### III. Práva volebních stran.

Stojí-li se na teorii subjektivistické, mají volební strany také jistá práva *materielní* a *formelní*, řízení se týkající.

Nikoli kandidát, toliko volební strana je s u b j e k t e m v o l e b n í h o ř í z e n í. Právo kandidovati má pouze volební strana. Činí tak ve volbě hlavní a pak ve dvou skrutiniích. Pro hlavní volbu je ve výběru kandidátů úplně svobodna. Navrhují je organizační složky, ale rozhoduje o nich ústřední výkonný výbor. Ve

<sup>10)</sup> W e y r, l. c. 24 přimlouvá se za zákonnou úpravu politických stran hlavně k účelům volebním, a to buď na trvalo anebo jen přechodně pro volbu. Vytýká, že při poměrném právu hlasovacím voličové nevolí, nýbrž přihlašují se ku některé kandidátní listině. Výraz volba je prý proto nesprávný. Než výrazu toho užívají všechny volební řády. Volba zůstane volbou, ať se volí jeden poslanec nebo kolektivně více kandidátů najednou. Jeho návrhy, aby se před volbou přihlašovali občané ku stranám, nezlepšily by nijak stav dosavadní.



stranách provádí se o kandidátech první hlasování, při němž tajnost voleb neplatí. Kandidát musí však dáti písemné, vlastnoručně podepsané a dvěma svědky ověřené prohlášení, že kandidaturu strany přijímá. Straně je také úplně volně zůstaveno, jaké pořadí dá na kandidátní listině jednotlivým kandidátům. Pro druhé skrutinium má sice také právo kandidatury, ale je již ve výběru kandidátů obmezena na osoby, které kandidovala ve volbě hlavní. Ale i tu má volnou disposici, koho chce z kandidátů při první volbě propadlých kandidovati nebo nekandidovati. Na své kandidátní listině, kterou pro druhé skrutinium znova zase předkládá, může dáti kandidátům libovolné pořadové číslo. Pro krátkost času rozhoduje o tom všem její ústřední výkonný výbor.

S právem kandidatury souvisí také právo strany, aby kandidaturu všech anebo jen některých kandidátů odvolala anebo jejich pořadové číslo na kandidátní listině změnila. Počet kandidátů zmenší na vyzvání předsedy krajské volební komise její volební zmocněnec, kandiduje-li strana více osob, než je přípustno. Kandidaturu může strana odvolati až do okamžiku, kdy volba začne. Děje se tak do rukou předsedy krajské volební komise. Stane-li se tak po schůzi krajské volební komise, zůstává jméno kandidátovo na kandidátní listině, avšak při skrutiniu se k němu nepřihlíží. Pro druhém skrutiniu jsou tu strany obmezeny. Jakmile předložily pro toto skrutinium svou kandidátní listinu, nemohou ji, ani její pořadí více měniti. (§ 49.) Strana bere svou kandidátní listinu míčky zpět, nepředloží-li nejpozději čtrnáctý den před volbou předsedovi krajské volební komise zálohu, rovnající se aspoň polovici výloh, spojených s rozmnožením kandidátní listiny.

Strana může svou kandidaturu také místně a osobně obmeziti. Její zmocněnec, kterého jmenovala, předkládajíc kandidátní listinu, může prohlásiti, že nežádá, aby její kandidátní listiny byly úředně dodány voličům buď v určitých politických okresích anebo v celém volebním kraji, a strana může si objednat určitý počet úředních kandidátních listin, aby je svým voličům sama rozeslala. (§ 29.)

Vzhledem ku právům strany ve volebním řízení jsou osobní práva kandidátova a ohledy na něho úplně mizivé. Strana

může ho dáti na svou kandidátní listinu jen s jeho svolením. Jeho souhlas musí vykázati hned při předložení kandidátní listiny anebo aspoň do preklusivní lhůty na vyzvání předsedy krajské volební komise. Kandidát musí dáti prohlášení, že se svým souhlasem není dán na jinou kandidátní listinu a že také v jiném volebním kraji navržen není. Ve svém písemném prohlášení musí vzhledem ku třetímu skrutiniu uvést, ku jaké národnosti se hlásí. Kandidát má právo kandidatury se vzdáti. To právo má jistě i v druhém a třetím skrutiniu, ač podle § 49. odevzdaná kandidátní listina již více měněna býti nemůže. Kandidát má však také právo vůči straně. Tato nemůže v druhém a třetím skrutiniu jeho kandidaturou více disponovati. Volbou se jeho samostatnost ještě více sesiluje. Zpravidla se kandiduje stoupenec strany. Jen výjimkou kandiduje strana také osobu jinou (ministr Beneš). Je-li taková osoba zvolena, není s politickou stranou v žádném svazku. Zvolený stoupenec zůstává však od ní odvislý podle jejích řádů organizačních anebo podle případného jiného ujednání. Je nadále podroben její kázní. Není to žádná »turpis causa«, ukládá-li mu strana, aby díl svých diet jí odváděl. Strana tato může jej také určitým způsobem zavázati, jak má v některých otázkách v parlamentu mluvit a hlasovat. Mnoho se tu poukázvalo na § 22. ústavní listiny, který stanoví: »Členové národního shromáždění vykonávají svůj mandát osobně; nesmějí od nikoho přijímati příkazů«. Zapomínalo se při tom, že § tento jest přežitek starých ústav individualistických. Nehodí se do soustavy stran, na níž náš volební řád spočívá. Strana přijímá stoupence na svou kázeň a na svůj program. Tak jej kandiduje a tak se voliči volí. Zvolený stoupenec od nikoho nepřijímá příkazů. Jenom od své strany, a od té je přijímati musí, nechce-li se zpronevěriti její kázní a porušiti politickou morálku. Strany náležejí k struktuře parlamentu. Jejich příkazu musí se poslanec podrobiti, jako se podrobuje příkazům předsedy při zasedání sněmovním a jednání v komisích.

Samostatnost, která poslanci vůči straně volbou vzchází, nutila strany, aby si jeho povinnosti dávaly utvrzovati *reversy*. Kandidáti nebo také již poslanci se v nich zavazují, že straně mandáty vrátí, jakmile se s ní nějak rozejdou. Poslanci dostali

mandát od strany. Je to tedy poctivé, vrátí-li mandát, když to strana žádá. Tu nelze se odvolávat na nějakou roztržku pouze ideovou. I ten poslanec, který by zůstal v korupční straně samojediným poctivým Aristidem, musí mandát straně vrátiti, když pro její morální skleslost od ní odpadne. Ze služby nepoctivého pána se vystupuje, ale netrvá se ve službě. Vystoupí-li poslanec ze strany, nemá ani morálního, ani právního titulu, aby mandát dále držel.

Ústavní výbor, když se radil o důvodu, kdy může býti poslanec svou stranou na ztrátu mandátu žalován, poněvadž přestal býti jejím příslušníkem, byl jiného náhledu. Diffamační důvod, proč přestal býti příslušníkem strany, měl odporovati všeobecné mravnosti. Volebnímu soudu nemělo býti ukládáno, aby rozhodoval o politické morálce, jejíž pojem prý je nejasný. Ale na mínění ústavního výboru dnes nepřijde. Zákon, jak se vydá, odpoutá se od svého tvůrce a musí se vykládati sociologicky. K celému ústavu, k účelu zákona, k jeho místu v soustavě třeba hleděti, ne ku výkladu užitých slovíček. Každý stav má svou morálku. Nebylo by ku veliké cti poslance, kdyby poslanecká morálka byla nejasná a mlhavá.

Volební řád pro obce provedl již princip stran v přesném důsledku. Podle jeho § 10. pozbývá se členství v obecním zastupitelstvu, radě a komisích vystoupením nebo vyloučením ze strany, na jejíž jméno zněla volební skupina, která zvoleného kandidovala. Znění to je ovšem nepřesné. Mandát nepozbývá se tím samým, že někdo ze strany se vyloučí nebo z ní vystoupí. O ztrátě mandátu rozhoduje teprve dohlédací úřad, když strana, o jejíhož stoupence jde, žádá, aby se rozhodlo, že svého mandátu pozbývá. Také jen tato strana může se toho domáhati, jak z povahy věci plyne, nikoli strana jiná, jak by se z příliš všeobecného znění zákona mohlo dedukovati.

Také podle zákona o volebním soudě je to pouze strana, která na ztrátu mandátu může žalovati. V druhém odstavci § 13. zák. o vol. soudě stojí sice, že volební soud rozhodne do osmi neděl ode dne, kdy došlo oznámení předsedy příslušného sboru o tom, že . . . . . člen přestal býti příslušníkem své strany. Ale předpis tento je technicky vadný. Je nedomyšlený. Nelze z něho dovozo-

vati, že by předseda sněmovny sám mohl žalovati, že poslanec přestal býti příslušníkem své strany. Předseda musil by si opatřiti materiál žalobní. Musil by jej volebnímu soudu předložiti a musil by také před tímto soudem žalobu zastupovati. Volební soud měl již docela příležitost takovým případem se zabývati. Když poslanec Modráček přestal býti příslušníkem své strany, předsednictvo poslanecké sněmovny oznámilo to podle § 13. zák. o vol. soudě volebnímu soudu. Volební soud byl sice v rozpacích, jak s tímto oznámením má naložiti, ale podrobil se doslovnému znění zákona. Zavedl řízení. Vyslechl poslance Modráčka a poslal jeho vyjádření předsednictvu poslanecké sněmovny. Předsednictvo toto poslalo na to odpověď, že přípisem jeho nemělo býti řečeno, že žádá a navrhuje, aby volební soud podle § 13. zák. o vol. soudě rozhodl, že jmenovaný poslanec pozbývá mandátu. Volební soud, nejsa podle § 23. zák. o vol. soudě a §§ 5. a 18. zák. o nejv. správním soudě oprávněn, aby zakročil ex officio, zastavil řízení, nemaje návrhu legitimované strany. Do své sbírky přijal pak judikát: Ku podání návrhu podle § 13. lit. b zákona o volebním soudě jest ve smyslu druhého odstavce citovaného paragrafu předseda poslanecké sněmovny nebo senátu sice oprávněn, nikoliv však povinen. (Nález vs. č. 129.) Tím je sice technicky vadnému § 13. vyhověno, ale jeho předpis o žalobě předsedy příslušného sboru stal se mrtvou literou. K podání žaloby na ztrátu mandátu podle povahy věci i podle § 13. zák. o vol. soudě oprávněna toliko strana.

Podle § 13 lit. b) zákona o volebním soudě dle dnešního jeho textování může strana žalovati na ztrátu mandátu, přestal-li býti poslanec jejím příslušníkem z důvodů nízkých nebo nečestných. Volební soud nálezem ze dne 22. června 1923 č. 383 (VS č. 127) uznal za platnou úmluvu mezi poslancem a stranou, kterou se tento předpis může zúžití. Poslanec může reversem přivoliti, aby jej strana na ztrátu mandátu žalovala, třeba by to nebyly důvody nízké nebo nečestné, pro které přestal býti příslušníkem strany. Volební soud uznal, že reversy poslanců stranám davané mají tento obsah a že lze z nich před ním o ztrátu mandátu žalovati. Bylo by lehké i jiný význam reversům dávatí. Mohl by se v nich i jen čestný závazek spatřovati. Kdyby se pak nedodržel, byl by tu očividný případ porušení poslanecké morálky, pro nějž se může podle § 13 lit. b) před volebním soudem žalovati.

Volební soud svým nálezením stanovil novou normu. Dogmatickým právníkům starších škol nebylo to po chuti. Volební soud však vedl si tak, jak si soudy o jakživa vedou. Máme již nepřehledné svazky soudních rozhodnutí s novými a novými normami. Švýcarský občanský zákoník měl již odvahu, aby uznal tuto zákonodárnou funkci moderního soudce, kterou měl již římský pretor a středověká kmetská lavice. Jménem republiky vykonává soud moc soudcovskou, a v té je také zahrnuta věky již posvěcená doplňovací moc zákonodárná.

Zákon nemůže se bez tohoto doplňování obejít. Má vždy mezery. Zákonodárce nemůže všechno předvídati. Také na př. na ztrátu náhradnictví z těžké důvodů jako při poslanci měla by se připouštět žaloba. Principu stran odporuje, povolává-li se za poslance náhradník, který již členem strany není. Pro strany je nevýhodno, mohou-li teprve až proti poslanci uplatňovatí svá práva.

Je přirozeno, že takováto doplňovací moc soudcovská nemůže měnit jus cogens. Z tohoto stanoviska byl nález volebního soudu o poslaneckých reversech často velice napadán. Vytýkalo se, že předpis § 13 lit. b) je jus cogens, které nálezem bylo porušeno. Ale v § 13 lit. b) o takovéto právo vůbec nejde. Volební soud charakterisoval povahu tohoto §u ve svém nálezu ze dne 20. prosince 1924 č. 599 (NVS č. 131) nade vši pochybnost zřejmě a jasně. § 13 lit. b) není pouze normou kompetenční, která stanoví, kdy může volební soud poslance mandátu zbavit. § tento má také normu materiální, kdy může strana žádati, aby její bývalý příslušník byl mandátu zbaven. Jen o tomto nároku strany rozhoduje soud volební. Normou §u 13 lit. b) je upraven poměr mezi stranou a poslancem. Poslanec má zde samostatnější postavení vůči straně než její příslušník ve sborech obecních. Vyloučení nebo vystoupení poslance ze strany musí býti zvlášť kvalifikováno. Z principu stran, na nichž náš volební řád spočívá, plyne, že i při této kvalifikaci jde vždy jen o poměr mezi stranou a poslancem. Veřejný zájem není nijak tangován. Poměr zůstává vyhrazen jejich svobodné dispozici. Strana může proto s poslancem vyjednat, že se nárok její vůči poslanci kvalifikace dle § 13 lit. b) zbavuje. Ale poslanec může také ujednat se stranou, že nemá žádného nároku

vůči němu, ať z jakékoli příčiny ze strany vystoupí. Úmluva taková nemusí v sobě zahrnovati právo, aby poslanec mohl ze strany i z důvodů nízkých nebo nečestných vystoupiti. Může se tím jenom zamýšleti, aby straně bylo zamezeno vůči poslanci nějaké nízké nebo nečestné jednání konstruovati a tím jeho cti se dotýkati. Judikát volebního soudu ze dne 22. června 1923 č. 383 (NVS č. 127) se však s tímto náhledem nekryje.

Kvalifikace dle § 13 lit. b) chce se však také odůvodňovati veřejným zájmem.<sup>11)</sup> Zákodárce chtěl prý jí zajistiti stabilitu parlamentu. Jak zkušenost učí, jsou to vždy jen jednotlivé případy, ke kterým podle § 13 lit. b) dojde. Parlamentem ještě nikdy neotřáslý. Vždy jsou to velké strany, které i se svými poslanci proti jednotlivcům na ztrátu mandátu žalují. Dělnost parlamentu netrpí ani žalobou volebního soudu, ani jeho nálezem. Teprve tímto nálezem přestane býti žalovaný poslanec členem parlamentu a tímto nálezem nastupuje pak zase jeho náhradník jako poslanec.

Mají-li strany vůči poslanci nějaká práva, jest se ptáti, zda v příčině nich je možná nějaká *sukcese*. Z ideového pouta, které váže poslance a stranu, plyne, že je poměr mezi nimi osobnostně individualisován, že nějaký postup těch práv je absolutně vyloučen. Ale politická strana mohla by se během volebního období tak změnit, že by se stala stranou jinou. Volební soud opravňuje k žalobě stranu, která si dala poněkud jiné označení, není-li o její identitě žádná pochybnost. Během volebního období mohou se však se stranou leckteré změny státi. Více velkých stran může se spojit. Malé strany mohou ve velkých stranách zmizeti. To všechno provedou strany i se svými poslanci. O jejich další příslušnosti ke stranám nemůže býti sporu. Jsou částí strany a sukcedují zároveň s ní v novou stranu. Lpělo by se na formě, kdyby se měla věrnost k nové straně a odvislost od ní popírati a odmítati. Před volebním soudem mohlo by se docela dobře dokazovati, že povstala taková *sukcese*. Opatrné by pak bylo, aby se o usnesení strany sepsal podrobný zápis a přiložila k němu přesná presenční listina účastníků. Opatrné by také bylo, aby všichni kandidáti, jak se dají na

<sup>11)</sup> Tak Jaroslav Stránský, K otázce ztráty poslaneckého mandátu výrokem volebního soudu (Časopis pro právní a státní vědu, VI., 189).

kandidátní listinu, vydali straně reversy, že také tehdy se mandátů vzdají, nepodrobí-li se usnesení strany, kdyby se tato nějakým způsobem změnit měla. Opatrné by také bylo, aby při takovém sloučení se stranou jinou všichni poslanci a všichni na kandidátních listinách se nalézající kandidáti (náhradníci) dali nově straně nové reversy, že se mandátů vzdají, jakmile by z nové strany vystoupili nebo od ní byli vyloučeni.

Politická strana, stavší se stranou volební, má také ve volebním řízení mnohá **f o r m e l n í p r á v a**.

Volební strana vytváří pro každý volební kraj skupinu nejméně jednoho sta voličů, zapsaných do obecních volebních seznamů tohoto kraje. Při tom se nezjišťuje, zda ten který volič je příslušníkem této volební strany. Nemusí jim ani býti. Může se ke straně pro volební skupinu připojiti. Stejný zjev se může vyskytovat i při kandidátech. Ale vyskytuje se vůbec při volbě samé. Ke kandidátním listinám různých stran připojují se svým hlasem neorganiso- vaní voličové. Podpis voličů na kandidátní listině musí býti ověřen buď notářem nebo politickým úřadem. Ověření toto je prosto všech kolků a poplatků. Notářovi však jeho poplatky přísluší. Předseda komise zjistí, že všichni, kdo listinu kandidátní podepsali, jsou voliči v tomto volebním kraji. Není-li kdo jako volič zapsán, musí strana na vyzvání předsedy krajské volební komise ověřený podpis jiného voliče na kandidátní listině opatřiti. Volič, který kandidátní listinu podepsal, může sice svůj podpis odvolat, ale nemá to vlivu na platnost kandidátní listiny (§ 21). Zákon se o tom nezmiňuje, zdali toto odvolání může voliče jeho ručební povinnosti podle § 29 zbavit.

Právo vstoupiti do voleb není výhradním privilejem trvajících stran politických. I každá nahodile před volbami se vytvořivší skupina voličů může býti stranou volební. Stane se jí, jakmile předloží kandidátní listinu. Ale tím stane se zároveň také ihned stranou politickou. Každá volební strana, tato nahodilá anebo stará strana politická, může si dáti jméno, jaké se jí zlíbí. Příklad rovná se skorem volbě obchodní firmy. I zde musí se jméno volebních stran lišiti od jmen volebních stran jiných. Strany volí pro záhlaví svých kandidátních listin zpravidla své politické jméno. Spojí-li se jich více, má to svůj výraz i v záhlaví listin kandidátních. Jméno však

musí míti každá strana. Strany bezejmenné do voleb se nepřipouštějí. Jejich kandidátní listiny jsou neplatny. Jméno volební strany musí býti stejné ve všech volebních okresech. Odchylné jméno vytvoří samostatnou volební stranu. Hlasy její tvoří pak ve skrutičních zvláštní skupinu. (§ 26).

Všechny při volbách fungující volební komise, obvodní, krajská a ústřední, sestávají ze stran. Jen předsedy krajské a ústřední komise jmenuje ministr vnitra, nejsa vázán na strany. Strana, předkládajíc kandidátní listinu, jmenuje pro řízení před krajskou volební komisí svého zmocněnce a jeho náhradníka. Zmocněnc musí býti voličem v některém volebním kraji (§ 12). Nesmí však býti kandidátem (§ 22). Nejsou-li jmenováni, jsou jimi voličové, na kandidátní listině podepsaní podle svého pořadí. Zmocněnc může strana odvolati a jiného jmenovati. Zákon se o tom nezmiňuje, ale plyne to z povahy zmocnění. Zmocněnc je ex lege členem krajské volební komise anebo aspoň s hlasem poradním jejím účastníkem (§ 10). Zmocněnc jmenuje zástupce strany a jeho náhradníka pro obvodní komisí volební. Neučiní-li tak, může je politický úřad sám ze stoupenců strany jmenovati (§ 9). Orgán strany podle jejích řádů organizačních navrhuje předsedovi obvodní volební komise před zahájením volby dva voliče jako důvěrníky strany. Obvodní volební komise musí tyto důvěrníky připustiti. Strana navrhuje člena a náhradníka do ústřední volební komise. Je-li navržený ministrem vnitra jmenován, zastupuje zájmy strany v komisí. Jinak činí to navržené osoby jako její důvěrníci.

Všechny tyto osoby vykonávají ve volebním řízení za stranu funkce, které jim volební řád prikazuje. V obvodní volební komisí její příslušník jako člen volební komise a její důvěrníci mohou dříve, než volič odevzdal hlas, podávati námitky, že jsou tu pochybnosti o voličově totožnosti anebo že volič podle § 3 řádu volebního nesmí hlasovati. O námitkách těchto rozhoduje volební komise. Volební zmocněnc u krajské volební komise přijímá za stranu všechny úřední přípisy v příčině kandidátní listiny a na vyzvání předsedy komise opravuje její vady. Krajská komise volební, jejíž členem za stranu jest její zmocněnc, prohlašuje vadné kandidátní listiny za neplatné a škrťá kandidáty přespočetné nebo vadně přihlášené. Příslušník strany jako člen ústřední volební



komise anebo její důvěrníci činí za stranu dohody s jinými stranami o kandidátech, kteří nalézají se na různostranných kandidátních listinách. Za stranu mohou tu činiti také dohody o pojmenování různostranných kandidátních listin, není-li toto pojmenování dobře rozeznatelné. Ústřední volební komise stanoví losem pořadí kandidátních listin ve všech volebních krajích. Výsledek řízení oznámí předseda krajským volebním komisím a stranám. Strany předkládají členy ústřední volební komise nebo svými důvěrníky kandidátní listiny pro druhé skrutinium. Ústřední volební komise ze stran složená provede druhé a případně třetí skrutinium. V zápisu, který se o jednání všech volebních komisí sepiše, musí býti uvedeni vedle členů komise i důvěrníci stran. Všechny tyto osoby zápis podepíší. Při ústřední volební komisi jest činnost důvěrníků stran potud obmezena, že mohou poradním hlasem jen do toho jednání komise zasahovati, které se dotýká jejich stran. Před krajskou volební komisí zastupuje stranu zpravidla její zmocněnec, kterého jmenovala, předkládajíc kandidátní listinu. Zálohu volební skládá však u předsedy krajské volební komise strana sama, tedy patrně její ústřední orgán.

Podle zákona o volebním soudě jsou také strany politické jako strany volební oprávněny podávati stížnost do voleb do národního shromáždění a žalobu na ztrátu mandátu. Podle § 22 volebního řádu, jak už uvedeno, zastupuje tyto ústřední výkonný výbor, resp. jeho zástupce.

Podle zákona o volebním soudě volí 12 přisedících volebního soudu a 12 jejich náhradníků poslanecká sněmovna na své volební období. Ve výběru osob není vázána na strany. Ale i tu vyvinula se praxe, že se přisedící přidělují stranám podle jejich početnosti a že strany volí pouze své organisované příslušníky.

---

IVAN V. ČOMOV:

## Obyčej i zákon v Bulharsku.

Bulharsko přestalo býti samostatným státem v druhé polovici XIV. století: dvojí otroctví — hmotné i duševní — učinilo konec jeho kultuře i jeho vývoji a v zemi, druhy kvetoucí, zůstaly pouze