



Dr. Bohumil Baxa:

III. - 11348

Ústavní listina československé republiky a vliv cizích ústav.

I. Stát československý vznikl revolucí: prohlášením tehdejšího představitele národa československého, Národního výboru, že samostatný stát československý vstoupil v život. Tím uhasly všechny úvazky, jež poutaly naše země k dynastii a k rakousko-uherské monarchii, a bylo vytvořiti nové ústavní základy, jež po období revolučním byly konečně dány ústavní listinou z 29. února 1920 čís. 121. sb. z. a nař.

Při budování ústavních základů každého nového státu nutno dbáti dvojího: jednak jest tyto základy stavěti na domácí základy právní a přirozeně se zřetelem na ducha a povahu národa, jednak jest si bedlivě všimati také cizích vzorů, tak aby to, co v cizích ústavách jest pokrokového a moderního a jako takové se skutečně také osvědčilo, mohlo býti přejato v právní řády domácí. V tomto směru nebyl úkol těch, kdož ústavu naši budovali, nikterak snadný. Na domácích základech právních stavěti bylo velmi těžko. Znamená přece již sama revoluce přetržení dosavadního právního vývoje. Ale revoluce samotná nebyla by konečně ani tak na závalu. Revoluce může totiž býti někdy jen zevní, t. j. může znamenati jen svržení dosavadní autority a nahrazení jeho představitelem novým, aniž by vnitřní základy právní nějak podstatně se měnily (na př. revoluce francouzská r. 1830, t. zv. červencová). Potíže záležely v tom, že bylo nutno budovati na zcela nových základech právních, ježto dosavadní základy naprosto nevyhovovaly, resp. změnou poměrů byly předstíženy. Nebude přece, doufám, sporu o to, že český stát nezakl. naprosto ani po státoprávních převratech provedených po r. 1848 a že české státní právo nepozbylo své platnosti; byť i zů-

stalo v podstatě jen právem latentním. Dokladem toho jest, nepřehlížíme-li k aktům panovnickým z oborů práva lenního po r. 1848, státní smlouvy mezi »Rakouskem« a Bavorskem na úpravu hranic mezi Čechami a Bavorskem z 24. června 1862 čís. 51. ř. z. a královský reskript z 12. září 1871. Proto bylo by lze snad připustiti náhled, že prohlášením Národního výboru z 28. října 1918 stát český nebyl ustaven, nýbrž vlastně jen znovuzřízen, ovšem rozšířený o část území bývalého království uherského.

Avšak na tomto historickém právu českém stavěti nebylo lze. Máť toto historické právo základ skrz naskrz monarchický, (jako vůbec český program státoprávní z dob bývalého Rakouska vycházel z monarchie) a právě to, co z tohoto práva zůstalo aktuálním až na naše doby, vztahuje se z převážné části jen na instituce monarchické. To vše okamžikem, kdy pro stát československý byla zvolena státní forma republikánská, pozbylo ovšem praktické ceny. Rovněž státoprávní a ústavní skladba zemí koruny české nemohla býti základem moderní skladby československého státu. Stát český byl ve svém jádru státem federalistickým, ve kterém jednota státu byla představována králem, určitými institucemi královskými, z živlů stavovských pak zejména společným inkolátem; ale země samy jinak byly samostatné státoprávní celky mající zvláštní svou ústavu a zvláštní svoje sněmy. Takováto zřízení se do československého státu nehodila. Pro náš stát, rozlohou nikterak značný, nedoporučovaly se zemské sbory zákonodárné, když ve světovém pochodu právotvorném pozorujeme zřejmé snahy o budování jakéhosi soukromého práva mezinárodního a když jedním z nejdůležitějších úkolů našeho zákonodárství bude sjednotiti právo i správu v celé oblasti republiky. Rovněž vedle těchto důvodů věcných i důvody státněpolitické tu byly, které rozhodně mluvily proti federalistické soustavě naší republiky. I po stránce ústavní nebylo tu základu, na kterém bylo by lze stavěti. Ústava českých zemí byla ústavou stavovskou a přeměna těchto ústav v moderní ústavy reprezentativní byla (na rozdíl od Uher) státoprávními převraty v r. 1848 zne-možněna. Na těchto základech budovati ústavu československé republiky nebylo prostě ani myslitelné.

Domácí řády právní nebyly takto možny pro vybudování státoprávní a ústavní skladby naší republiky. Rovněž ani řády rakouské pro svůj lžikonstitucionalism nemohly býti vzorem

při zdělávání naší ústavy. Naopak heslo »odrakouštit se« platilo zajisté i v tomto oboru.

Bylo tedy nutno vybudovati ústavu naší republiky na základech úplně nových, podle vzorů cizích. Zde bylo ovšem třeba největší obezřetnosti. Bylo zajisté nutno přijímati tyto cizí vzory s náležitým zřetelem na povahu a ducha národa. Náš národ vstoupil přes noc ze stavu podruží do úplné svobody. Postrádal tradic jak politických tak i ústavních a parlamentních, (neboť byly-li tu ze starého Rakouska nějaké takové tradice, byly toho druhu, že bylo záhodno z nich se vymaniti, než aby se v nich pokračovalo). Bylo tedy nutno tyto cizí vzory přizpůsobiti duchu a povaze národa, neboť každá ústava má zajisté hodaotu pouze relativní. Při tom dále bylo v revolučním Národním shromáždění míti stále na paměti, že z důvodů národněpolitických bude nutno zákonnou moc ústavní listiny pojistiti, takže nebude lze snadno ji měniti, a to ani v tom případě, že by se již v nejbližších dobách pocitovala potřeba ji v určitých bodech změniti neb opravit. To vše byly důvody, které přímo volaly po největší opatrnosti při zdělávání ústavy. Bylo tu nutno všechny nejlepší síly národa shromáždit k tomuto společnému dílu, jak theoretiky, tak i praktiky, jak konečně jsme mohli pozorovati u jiných národů, a dále postupovati tempem velmi zvolným při díle.

A tu jest opravdu více než podivno, že této opatrnosti vůbec nebylo šetřeno. Ač se již od převratu dobře vědělo, že bude nutno přikročiti v době poměrně brzké k zdělání definitivní ústavy, nebylo po dlouhou dobu nic připravováno. Ústavní listina se pořizovala přímo nakvap. »V krátké době musila býti a byla vykonána práce, jež by za normálních poměrů vyžadovala několika-násobné doby.«¹⁾ A dále. Ústavní listina byla zdělávána přímo s vyloučením veřejnosti²⁾, ač bylo dosti schopných lidí v národě, kteří by byli s největší radostí se té práce zúčastnili. Vždyť i

¹⁾ Hoetzel: Ústavní listina československé republiky, Sborník věd právních a státních, roč. XX., str. 2.

²⁾ Z toho důvodu si nedovedu vysvětliti, jak mohl Hoetzel (tamže str. 2.) napsati: »Přímou překvapuje, že širší veřejnost i odborná skoro ničím nepřispěla k dílu pro náš stát významnému.« Pravdou je, že širší veřejnost nemohla vůbec ničím k tomu přispěti prostě z toho důvodu, že z této činnosti byla úplně vyloučena. Viz k tomu i můj článek: »Nebezpečná hra s ústavou.« Národ, roč. IV., čís. 5.

právníká fakulta sama přímo nabízela revolučnímu Nár. shromáždění svoje služby; a návrh jednoho člena ústavního výboru, aby k jednání o ústavě v tomto výboru byli přibráni experti z právnické fakulty, byl samým ústavním výborem zamítnut. Jednání o ústavní listině dalo se v největší tajnosti a veřejnost česká i odborná nesměla se o průběhu a obsahu tohoto jednání ničeho dozvědět; jsou odkázána pouze na to, co tu a tam v novinách, z části i německých, do veřejnosti proklouzlo.

2. Stát československý jest vybudován na principu demokratickém. Vysvitá to ze vstupní věty ústavní listiny a výslovně jest to stanoveno v § 1. úst. listiny, jehož odst. 1. praví: »Lid³⁾ jest jediný zdroj veškeré státní moci v republice československé.« Ve vládní zprávě důvodové se praví zcela správně, že tento paragraf chce býti slavnostním prohlášením zásady v prvé řadě politické, že v republice veškerá moc ve státu pochází z lidu. Podobný úvod bývá prý obvyklý v republikánských ústavách. Zajisté. Pozorujeme jej ve znění více méně totožném v ústavních

³⁾ S hlediska názvoslovného bylo by lze uvést, že správnější výraz byl by tu »národ«, poněvadž celek obyvatelstva státního v demokracii zoveme spíše národem než lidem. V názvosloví cizojazyčném vidíme, že se užívá výrazů: nation, peuple (franc.), nation, people a contr. folk (angl.), nazione, popolo (ital.) atd.; v tomto názvosloví lze užívatí obou výrazů jako synonym, kdežto v českém jazyce cítíme přece jakýsi rozdíl. Správně tedy po mém soudu zní vstupní věta naší ústavní listiny: »My, národ československý...« Když »národ« dává ústavu, jest zajisté on sám zdrojem veškeré moci ve státu, nikoli však »lid«.

Doložití sluší, že vstupní věta ústavní listiny naší republiky jest převzata z ústavní listiny Severoamerické Unie jsouc takřka doslovným jejím překladem:

Vstupní věta úst. listiny Severoamerické Unie.

»We, the people of the United States, in order to form a more perfect union, establish justice, insure domestic tranquillity, provide for the common defence, promote the general welfare, and secure the blessings of liberty to ourselves and our posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America.«

Vstupní věta úst. listiny republiky československé.

»My, národ československý, chtějící upevniti dokonalou jednotu národa, zavésti spravedlivé řády v republice, zajistiti pokojný rozvoj domoviny československé, prospěti obecnému blahu všech občanů tohoto státu a zabezpečiti požehnání svobody příštím pokolením, přijali jsme... ústavu pro československou republiku, jejíž znění následuje.«

listinách některých kantonů švýcarských, na př. bernském, appenzelském, ženevském, dále v Severoamerické Unii m. j. v ústavní listině státu Pensylvanie a Oklahoma, a rovněž v ústavních listinách republik mexické, argentinské, brasílské atd. V jiných republikánských státech zase máme ustanovení, že národ sám jest to, který zakládá stát resp. federaci, tak na př. ve spolkové ústavě švýcarské, v ústavní listině Severoamerické Unie a pod. Naproti tomu v republice francouzské, jak rovněž připomíná vládní zpráva důvodová, tohoto ustanovení postrádáme⁴⁾, což ovšem má svoje zvláštní důvody, jak níže ještě bude

⁴⁾ V památném Prohlášení práv člověka a občana z 26. srpna 1789, kteréž pak přešlo do první t. zv. revoluční ústavy francouzské, zachovávající ještě formu monarchistickou, z 3. září 1791, výslovně jest stanoveno, poprvé na pevnině evropské, že zásada svrchovanosti spočívá v národě. Zásada tato se opakuje v t. zv. ústavě girondinské (čl. 26., 27.), v ústavě z 24. června 1793 (čl. 25.), v ústavě z 5. fructidoru r. III. (z 22. srpna 1795 čl. 17!). Naproti tomu ústava z 22. frimairu r. VIII. (z 13. prosince 1799) postrádá tohoto ustanovení, jež ovšem jest jaksi nahrazeno tím, že ústava byla předložena národu k přijetí a jím také (3.009.445 hlasů proti 1.562) přijata; arciž vstoupila v platnost dříve než byla národem přijata. V osnově ústavy t. zv. senátorské z 6. dubna 1814 toto ustanovení rovněž schází, ovšem i zde jest v čl. 29. stanoveno, že ústavu jest předložiti národu k přijetí. V ústavní chartě z 4. června 1814 zásada tato přirozeně chybí, poněvadž tato ústava jest vybudována na principu monarchickém. Avšak i v t. zv. Acte Additionnel z 22. dubna 1815 tato zásada obsažena není; předmluva k němu však nařizuje, že tento akt bude předložen národu k přijetí, což se také stalo, a národ jej (většinou 1.532.327 hlasů proti 4.802) schválil. V osnově ústavní listiny vypracované sněmovnou poslaneckou z 29. června 1815 rovněž postrádáme tohoto ustanovení. Avšak v Prohlášení práv Francouzů a základních zásad jejich ústavy z 5. července 1815 čteme opět v čl. 1., že veškerá moc vychází z národa. Ani v ústavní chartě z 14. srpna 1830 vydané po t. zv. červencové revoluci nemáme této zásady, ačkoli prohlášení sněmovny poslanecké z 7. srpna 1830, které předcházelo vydání této charty, výslovně zrušuje »podle přání a zájmu francouzského národu předmluvu k ústavní chartě (t. j. z 4. června 1814) jakožto urážející důstojnost národní.«

Teprve revoluce z r. 1848 uplatnila opět tuto zásadu v plném rozsahu. Nejen že v čl. 1. ústavy z 4. listopadu 1848 vydané »jménem národa francouzského« opět čteme, že svrchovanost záleží v souhrnném celku občanů francouzských, a v čl. 18., že veškerý mocí veřejné, ať jsou jakékoli, přýstí z národa, nýbrž i delegace jednotlivých mocí státních příslušným orgánům vychází doslovně z národa. Ústava z 14. ledna 1852 vydaná presidentem Ludvíkem Napoléonem na základě

uvedeno. Avšak ustanovení, že veškerá moc ve státu vychází z národa, není jen v ústavách států republikánských. Vidíme, že i ústavy některých států monarchických obsahují tuto zásadu. Tak ústava belgická v čl. 25. výslovně stanoví, že veškerá moc přýští z národa a v důsledku toho v čl. 78. stanoví dále, že král má jen tu moc, kterou mu formálně přikazují ústava a zákony zvláštní vydané na základě ústavy. Podstatně totéž ustanovení mají ústavy rumunská (čl. 31.) a řecká (čl. 21.).

Ustanovení, že veškerá moc ve státu přýští z národa, vysvětluje se důvody historickými. Zásada svrchovanosti národa stala se totiž koncem 18. a v první polovici 19. století vůdčí myšlenkou liberálních nauk politických a klade se jako protiva zásady svrchovanosti panovníkovy (princip demokratický a contr. principu monarchického). Odtud vidíme, jak se ústavní monarchie rozlišuje ve dvě kategorie: v ústavní monarchii vybudovanou na principu demokratickém (monarchie vzoru francouzskobelgického čili monarchie parlamentní) a v ústavní monarchii vybudovanou na principu monarchickém (monarchie vzoru německého). Tím lze si vysvětliti, proč některé ústavy monarchických států přímo vkládaly v ústavní listinu princip demokratický. To ovšem mělo význam jen theoretický. Tak jsme měly resp. máme monarchie, kde tato zásada nebyla uložena v ústavní listině, a přece monarchie ty náležejí k monarchiím parlamentním (Anglie, Itálie, Srbsko atd.). Naproti tomu byly monarchie, kde všechny změny ústavy se předkládaly národu k přijetí všeobecným hlasováním, ale nebylo tu parlamentarismu, ba ani pravého konstitucionalismu (císařství francouzské za Napoléona III.).

předchozího schválení základních jejích zásad všeobecným hlasováním národa většinou 7/12 miliónů hlasů výslovně v čl. 1. uznává, potvrzuje a zaručuje velkolepé zásady prohlášené v r. 1789, jež jsou základnou veřejného práva Francouzů. Senatus consultum z 7. listopadu 1852, kterým se obnovuje císařství, uznává svrchovanost národa v tom, že čl. 8. stanoví, že ústava tato bude předložena národu k přijetí. Tak se také stalo, a národ francouzský ji schválil většinou 7,824,189 hlasů proti 253,145. Rovněž tak tomu bylo se senatus consultem z 21. května 1870, kterým se dosavadní ústava měnila v duchu soustavy parlamentní; i ta byla přijata všeobecným hlasováním národa (většinou 7,350,142 hlasů proti 1,538,825). V čl. 1. této ústavy opět čteme, že »ústava uznává, potvrzuje a zaručuje velkolepé zásady prohlášené v r. 1789, jež jsou základnou veřejného práva Francouzů«. Ústavní zákony t. zv. Třetí republiky zásady této, jak již v textu uvedeno, neznají.

Princip demokratický pozbyl dnes aktuálnosti, ježto korporační theorie státu přimáší jej pro všechny formy státní jako samozřejmý. V praxi pak jej uplatnila světová válka. Všechny monarchie vybudované na principu monarchickém padly a udělaly místo republikám. Naproti tomu monarchie vybudované na principu demokratickém přežily vřavu válečnou. V moderních republikách pak tento princip se rozumí sám sebou. Vždyť tento princip jest úhelným kamenem stavby moderní republiky; jím také dán jest odlišný vývoj od republik středověkých. Proto po mém soudu bylo zbytečno vkládati v ústavní listinu ustanovení, že »lid« jest jediným zdrojem veškeré moci státní a to jednak z toho důvodu, že vstupní věta ústavní listiny vyslovuje, že národ československý dává ústavu, čímž princip demokratický jest vysloven v plné své ryzosti, jednak i proto, že »lid« nebývá vždy nejbezpečnější zárukou ani ústavy, ani bezpečnosti právní a právního pořádku vůbec. Ustanovení § 1. odst. 1. také nemá ceny a to ani theoretické, ani praktické.⁵⁾

3. Forma státu československého jest republikánská. Jakého druhu jest však republika československá? § 2. úst. listiny praví: »Stát československý jest demokratická republika, jejíž hlavou

⁵⁾ Theoretické ceny, nemá proto, že v moderní demokracii jest princip demokratický samozřejmý, praktické ceny pak proto, že v ústavní listině ani v jiných zákonech tato zásada se neuplatňuje. Lid resp. národ nikde nerozhoduje bezprostředně. Ústavní listina zavedla sice jakýsi druh referenda, ale toto referendum jest pouze podřízeného významu. Podle § 46. úst. listiny může se totiž vláda, když Nár. shromáždění zamítlo vládní návrh zákona, usnésti, aby hlasováním lidu bylo rozhodnuto, má-li se zamítnutý návrh státi zákonem. Ale konečný odstavec téhož paragrafu výslovně stanoví, že hlasování lidu není přípustné o vládních návrzích zákonů, jimiž má býti měněna nebo doplněna ústavní listina a její součástky. Srovnáme-li tento odstavec se vstupní větou a s § 1. úst. listiny, dospíváme k závěru, že sice národ dává ústavu a jest zdrojem veškeré moci ve státu, ale že přímé rozhodnutí jeho prostředkem všeobecného hlasování jest přípustné jen v otázkách podřízených, nikoli však, jedná-li se o ústavu neb její součástky. Nelogičnost a nerozumnost ustanovení § 46. vyplývá tu jasné na jevo. Toho byl si ostatně vědom i sám ústavní výbor, neboť ve své zprávě výslovně připomíná, že § 46. neobstojí před vědeckou kritikou. (Vládní zpráva důvodová zde zachovává výmluvné mlčení.) Ale byl-li si sám ústavní výbor této slabiny vědom, měl se postarati buď o náležitou změnu tohoto ustanovení, aneb, nebylo-li to lze, prostě o jeho odstranění.

je volený president.« A § 1. odst. 2. téže listiny stanoví: »Ústavní listina určuje, kterými orgány svrchovaný lid si dává zákony, uvádí je ve skutek a nalézá právo.« Z těchto dvou ustanovení plyne, že republika naše patří k typu republik presidentských a contr. republik s hlavou státu sborově organizovanou a dále, že jest republikou zastupitelskou a contr. republiky přímé čili bezprostřední.

Ustanovení tato jsou však celkem rázu všeobecného. Z výrazu »demokratická republika«⁶⁾ neplyne celkem nic určitého, co by formu republiky charakterisovalo. Srovnáme-li na př. ústavní listiny států monarchických i bývalých, vidíme, že se k označení státní formy užívá výrazů celkem různých: »svrchovaný stát monarchický« (Bavorsko), »vláda monarchická a ústavní« (Sasko), »vláda monarchická a representativní (Italie), »monarchie obmezená« (Dánsko), »monarchie obmezená a dědičná« (Norsko), »království dědičné« (Švédsko), »monarchie dědičná a ústavní« (Srbsko) a pod. A přece mezi těmito jednotlivými monarchiemi byl podstatný rozdíl.

Republika naše jest republikou zastupitelskou čili representativní. Tím však otázka není ještě zodpověděna. Jest to republika vybudovaná na zásadě t. zv. dělené moci ve státu, či republika typu parlamentního? Ústavní výbor se touto otázkou v podstatě ani neobíral, ale z některých vět jeho zprávy lze právem za to míti, že předpokládal, že naše republika bude náležeti k typu parlamentnímu. Týmž předpoklad nalézáme u vládní zprávy důvodové.

V čem záleží v podstatě rozdíl republiky vybudované na zásadě dělené moci ve státu od republiky parlamentní? V typu re-

⁶⁾ Někdy výrazem »republika demokratická« se chce přímo vyznačiti určitá forma republikánská, totiž republika bezprostřední. Tak ve spolkové ústavě švýcarské z 29. května 1874 čteme v čl. 6., že spolkový stát zaručuje jednotlivým kantonům jejich ústavy, pokud mají formy republikánské »representativní aneb demokratické«. Skutečně také na př. ústavní listina kantonu bernského stanoví, že »kanton bernský jest republika demokratická«. Rovněž ústavní listina kantonu Appenzell Auszer Rhoden, kteráž se cituje jako typ republiky bezprostřední, stanoví, že kanton appenzellský jest »svobodný stát demokratický«. Na proti tomu v ústavní listině kantonu ženevského čteme, že vládní forma jest »demokracie representativní«.

Po mém soudu nebude však lze bráti výraz »demokratická republika« již také ve významu republiky bezprostřední, a literatura, pokud mi známo, v tomto významu jej také nebere.

publiky vybudované na zásadě dělené moci ve státu rozlišení materiálních funkcí státních splývá v jedno s dělením formálním: jest zvláštní představitel moci výkonné, zvláštní představitel moci zákonodárné a rovněž zvláštní představitel moci soudcovské. V praxi provedeno: představitel moci výkonné nemá styčných bodů s představitelem moci zákonodárné a naopak (moc soudcovská stojí tu vůbec samostatně). President jest hlavou moci vládní a výkonné, ministři jsou pouhými jeho zřízeníci, pouze jim jmenování a výhradně jemu odpovědění; nesmějí býti členy parlamentu, nejsou tomuto odpovědění a parlamentu na jejich jmenování nijaký vliv nepřisluší. Parlament jest výhradně sbor, zákonodárný a záležitosti správní jsou z jeho pravomoci vyloučeny; vlivu na vládu nemá. Naproti tomu v typu republiky parlamentní uplatněn jest režim parlamentní, kde sice pojmové rozlišování materiálních funkcí státních trvá, ale nikterak se nekryje s dělením formálním. Naopak podstata režimu parlamentního záleží v úzké součinnosti formálního představitele moci zákonodárné s představitelem moci výkonné. V praxi provedeno: parlament jest nejen sborem zákonodárným, nýbrž provádí současně nejúčinnější kontrolu veškeré moci vládní a výkonné jsa v podstatě jejím regulátorem. Ministři jsou nejen členy parlamentu, nýbrž jsou bráni ze strany resp. stran, které mají v parlamentu většinu, jsou tomuto odpovědění nejen právem, ale i politicky, a parlament má osud ministerstva potud ve své moci, že odnětím důvěry působí jeho pád.

Na zásadě dělené moci ve státu stála revoluce francouzská⁷⁾

⁷⁾ Výše citované Prohlášení práv člověka a občana klade v čl. 16. dělení moci dokonce za podmínku ústavnosti (vliv nauky Montesquieuovy) a v ústavě z 3. září 1791 tit. III. jest moc zákonodárná delegována národnímu shromáždění (čl. 3.), moc výkonná králi, který ji vykonává ministři a jinými odpovědnými zřízeníci (čl. 4.), moc soudcovská soudcům voleným na čas národem (čl. 5.). Ministři nesmějí býti členy národního shromáždění (tit. III. hl. II., sekc. 4., čl. 2.), jsou však třestně odpovědění tomuto, které je může poňnati před vysoký národní dvůr soudní (tit. III., sekc. 1., čl. 1.). Na zásadě dělené moci ve státu stály jak ústava girondinská, tak i ústava z 24. června 1793. Ústava z 5. fructidoru r. III. přímo vyslovuje, že dělení moci ve státu jest podmínka existence sociální záruky (čl. 22.) a stanoví rovněž inkompatibilitu mezi členstvím sboru zákonodárného a úřadem ministra. V ústavě z 22. frimairu r. VIII. není již této inkompatibility a také zásada dělené moci zde schází; tak jest tomu i v t. zv. senátorské ústavě

a zásadu tuto v trvalý život uvedla ústava Severoamerické Unie z 17. září 1787. Ústava tato jest vybudována skutečně na přísné zásadě dělené moci ve státu: moc vládní a výkonná jest svěřena prezidentu Unie, moc zákonodárná kongresu a moc soudcovská soudům. Severoamerická Unie jest typem republiky vybudované na zásadě dělené moci ve státu.⁸⁾

Ústavní listina naší republiky přidržela se t. zv. konstituční theorie, jak byla od dob Montesquieuových vybudována: theorie dělené moci ve státu. V § 1. odst. 2. čteme: »Ústava určuje, kterými orgány svrchovaný lid si dává zákony, uvádí je ve skutek a nálezá právo.«⁹⁾ Tím tedy jest vytýčeno jak materiální, tak

z r. 1814 v ústavní chartě z r. 1814 i v t. zv. Acte additionnel z r. 1815. Na tomtéž stanovisku stojí i osnova ústavní listiny z 29. června 1815; avšak Prohlášení práv Francouzů a základních zásad jejich ústavy z 5. července 1815 praví v čl. 2. výslovně: »Dělení moci jest zásada naprosto nutná k vybudování svobody a k jejímu zachování.« V ústavní chartě z r. 1830 postrádáme opět zásady dělené moci a výslovně jest stanoveno, že ministři mohou býti členy jedné z obou sněmoven (čl. 46.). Ústava Druhé republiky z r. 1848 stanoví v čl. 19.; »Dělení moci jest první podmínkou svobodné vlády«; čl. 28. zavádí pak inkompatibilitu placeného úřadu veřejného s členstvím národního shromáždění. Tytéž zásady obsahuje ústava z r. 1852; avšak senatus consultum z 8. září 1869 odstraňuje inkompatibilitu mezi úřadem ministra a členstvím senátu neb sboru zákonodárného (čl. 3.); tak také senatus consultum z 21. května 1870. Viz k tomu i Esmein: *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, 1909, str. 175. a násl., 392 a násl., Duguit-Monnier: *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, Paris, 1908.

⁸⁾ V praxi ovšem toto dělení důsledně provést nelze. Budovatelé této ústavy stáli na zásadách hláсанých Montesquieuem (viz m. j. Bryce: *The American Commonwealth*, New York, 1911, I., str. 29.), avšak dobře vystihli omyl Montesquieuův při líčení anglické ústavy (viz čl. Madisonův ve sbírce *The Federalist* čís. XLVII.); ovšem netajili se tím, že od theorie do praxe jest v tomto směru daleko. Madison výslovně praví: »... the degree of separation which the maxim requires, as essential to a free government, can never in practice be duly maintained«. *The Federalist*, čís. XLVIII. Sama ústava nemohla pak tuto zásadu dodržeti. Senát na př. není jen sborem zákonodárným, nýbrž zároveň instancí, v jejíž pravomoc spadají četné záležitosti správní.

⁹⁾ Tento odstavec má na mysli trojí funkci státní moci: zákonodárství, správu a soudnictví. Avšak znění to jest potud vadné, že výraz »uvádí zákony ve skutek« nehodí se na správu státní v celém jejím rozsahu. Správa není jen uvádění zákonů ve skutek, nýbrž v ní máme ještě rozsáhlý obor činnosti t. zv. volní, pro kterou jest směrodatna

i formální dělení funkcí státních. Ústavní listina pak sama odlišuje tyto funkce podle hlav: hlava II. obsahuje moc zákonodárnou, hlava III. moc vládní a výkonnou a hlava IV. moc soudcovskou a to podle obou hledisek. Na první pohled tedy, pokud bychom přihlíželi jen k znění ústavní listiny, zdálo by se, že ústava zamýšlela naši republiku jako republiku vybudovanou na zásadě dělené moci ve státu, tedy typu amerického. Avšak tento zjev nesmí nás nikterak mýlit. Naše ústavní listina v tomto směru jen následovala vzoru ústav jiných států, jež se dosud z vlivu konstituční nauky Montesquieuovy nevymanily. Vezme-li na př. ústavu belgickou, vidíme, že zde jednotlivé funkce státní jsou odlišeny podle obou hledisek. A přece Belgie jest vedle Anglie přímo typem monarchií parlamentních. A podobným způsobem jsou pořízeny ústavní listiny jiných států.

Pro zodpovězení otázky, do jakého druhu sluší naši republiku zařaditi, jest směrodatný poměr Nár. shromáždění k hlavě státu a k vládě. Podle § 70. úst. listiny president republiky jmenuje a propouští vládu resp. ministry,¹⁰⁾ aniž by podle tohoto paragrafu byl v tomto směru nějakým způsobem obmezen.¹¹⁾

iniciativa představitelů této správy, t. j. vládu v pravém smyslu. Správa tedy zahrnuje nejen moc výkonnou, nýbrž také vládní, jak také správně v hlavě IV. ústavní listiny jest vyznačeno.

¹⁰⁾ Podle zákona z 13. listopadu 1918 čís. 37. sb. z. a nař. o prozatímní ústavě byla vláda volena Nár. shromážděním a jemu také skládala slib. Vláda byla odpovědna Nár. shromáždění a toto mohlo ji také vyslovením nedůvěry kdykoli odvolati. Zákon z 23. května 1919 čís. 271. sb. z. a nař., kterým se měnil zákon o prozatímní ústavě, změnil na tom jen tolik, že právo jmenovati a propouštět ministry bylo přičteno presidentu republiky.

¹¹⁾ V ústavách jiných států také se nesetkáváme se zjevem, že by hlava státu v právu jmenovati a propouštět ministry byla nějakým způsobem obmezena. V Anglii na př. nikdo nepochybuje o tom, že de jure král má ve výkonu práva jmenovati a propouštět ministry naprosto volnou ruku. Vždyť úředně ministerský kabinet dodnes je v podstatě jen výborem tajné rady královské a ministři jsou zváni »his Majesty's servants«; ba výraz »kabinet« byl až do nejnovější doby pojmem úředně neznámým (ještě v r. 1851 prohlásila sněmovna obecných, že ústava nezná výrazu »kabinet« a poprvé byl tento výraz připuštěn v r. 1900). Srov. m. j. Sidney Low: *The governance of England*, London, 1914, str. 15 a násl. V Belgii jest toto právo královo rovněž naprosto neobmezeno; podle čl. 65. ústavy »král jmenuje a odvolává své ministry«, aniž by tu dále v celé ústavě bylo sebe menší obmezení.

Avšak toto právo presidenta republiky není tak naskrze neobmezeno. Ústavní listina naší republiky, odchylně od ústav jiných států, stanoví případ, kdy prezident republiky jest přímo podle znění ústavy vázán ministry resp. vládu propustiti. Podle § 78. odst. 1. jest v případě projevu nedůvěry vláda povinna »podati demisi do rukou presidenta republiky, který určuje, kdo vede vládní věci, pokud nová vláda nebude ustavena«. Tím implicate jest obsaženo, že prezident republiky nemůže vládu, již byla projevem nedůvěry, prostě podržeti a přes projev nedůvěry přejíti, jakoby ho tu nebylo, nýbrž tímto projevem jest vázán. Musí dojít k ustavení nové vlády, kterou ovšem jmenuje opět prezident republiky sám, ovšem na podkladě nově se vytvořivších parlamentních poměrů. Zde tedy o osudu vlády nerozhoduje prezident republiky, nýbrž poslanecká sněmovna Nár. shromáždění. Ústavní listina naší republiky pojala v tomto směru do ústavy ustanovení, s kterým v ústavě nijakého státu s režimem parlamentním se nesetkáváme, jež však v takovýchto státech se pokládá prostě za samozřejmé; ona důsledky politické odpovědnosti vládní vložila přímo do ústavního zákona. A tím přicházíme k dalšímu bodu: k politické odpovědnosti vlády.

Ústavní listina zná dvojí druh odpovědnosti ministerské: odpovědnost vlády a odpovědnost předsedy neb členů vlády, tedy odpovědnost sboru a odpovědnost jedinců resp. odpovědnost kolektivní a odpovědnost individuální. Ona jest stanovena v §§ 75—78, tato v § 79. Odpovědnost kolektivní jest vyslovena pouze všeobecně; naproti tomu odpovědnost individuální jest stanovena zcela přesně: porušení ústavních nebo jiných zákonů, jež se stalo v oboru úřední působnosti úmyslně nebo z hrubé nedbalosti. § 75. úst. listiny praví: »Vláda je odpovědna poslanecké sněmovně,

Ve Francii právo presidenta republiky jmenovati a propouštět ministry se vyvozuje z čl. 3. ústavního zákona z 25. února 1875: »Il (= le Président de la République) nomme à tous les emplois civils et militaires«, rovněž bez jakéhokoli obmezení. Právě tak je tomu v Nizozemsku čl. 77. ústavy: »Král ustavuje ministerské departementy, jmenuje jich chefy a propouští je, jak se mu za dobré uzdá«, v Itálii (čl. 65. úst.), v Rumunsku (čl. 93. úst.), v Řecku (čl. 31. úst.), v Dánsku (čl. 13. úst.) atd. Ve skutečnosti však ve všech těchto státech právo hlavy státu jmenovati a propouštět ministry jest ústavními zvyklostmi, nikoli však nějakým zákonem, podstatně obmezeno, jak parlamentní režim s sebou přináší.

která ji může vysloviti nedůvěru«. Zde není vyznačeno, o jaký speciální druh odpovědnosti jde; pouze ze znění § 79 a contr. a dále z odlišného rázu sankce plyne, že tu nejde o odpovědnost právní. Ve zprávě ústavního výboru se připomíná, že tu jde o politickou odpovědnost vlády. Důvodová zpráva vládní mluví tu o »solidární« odpovědnosti vlády, ač z celého textu není pochybnosti o tom, že i zde se míní odpovědnost politická. V § 75. není míněna jiná odpovědnost ministerská než politická. O tu zde také jde. Odpovědnost právní nepadá zde na váhu, takže možno v této stati o ní vůbec pomlčeti.¹²⁾

¹²⁾ Tato odpovědnost právní, neb jak ve zprávě ústavního výboru a v důvodové zprávě vládní se praví, trestní, (obou těchto výrazů se užívá promiscue), vyvinula se po stránce hmotné z původní neodpovědnosti krále (»král se nemůže dopustiti nijakého bezprávi«) a po stránce formální z t. zv. odpovědnosti formální čili kancelářské. Prvotně zajisté královský úředník (ministr) ručil svým podpisem po případě přítisknutím pečeti za to, že obsah listiny obsahuje pravý projev vůle královské, resp. skutečné usnesení královské rady. Později, když stavové zjednali sobě vliv i na úřady královské, ručí příslušný úředník (ministr) svým podpisem již nejen za formální shodu obsahu listiny s dotčeným projevem královské vůle nýbrž i za to, že projev tento neobsahuje ničeho, co by se přičilo zákonům státním. Vývojem doby formální stránka odpovědnosti ustoupila naprosto do pozadí a zůstala zde odpovědnost hmotná: úředník (ministr) přejímá svým podpisem odpovědnost za celý obsah listiny. Obsahuje-li dotčená listina něco protizákonného, spadá odpovědnost nikoli na krále, který sám ničeho zlého se nemůže dopustiti, nýbrž výhradně jen na příslušného úředníka (ministra); ba tento se nemůže ani odvolávati na výslovný rozkaz královský a jím se nějak ospravedlňovati. K této skutečnosti se přidružuje další zjev, že totiž se vyžaduje, aby každý akt královský byl spolupodepsán příslušným ministrem. Spolupodpis ministerský stává se takto podmínkou platnosti královského aktu. Takto se vytvořila právní odpovědnost ministerská, jejíž sankce jest v Anglii impeachment, po případě pověstný bill of attainder, na pevnině pak obžaloba ministerská. Vývojem politické odpovědnosti ustupuje však odpovědnost právní naprosto do pozadí a obžaloba ministerská stává se zbraní nepotřebnou.

Odpovědnost politická vyvinula se později než odpovědnost právní a po dlouhou dobu šly oba tyto druhy ministerské odpovědnosti vedle sebe, aniž by se přesně od sebe odlišovaly. Kolébka politické odpovědnosti leží v Anglii, jež jest vůbec kolébkou režimu parlamentního. Základy této politické odpovědnosti sluší shledávati ve skutečnosti, že parlament zjednává sobě vliv na jmenování členů královské rady a že zjednává si půdy zásada, že tito členové musí míti důvěru parlamentu. Se zjevem tímto setkáváme se v Anglii sice již na sklonku středověku,

Zajímavost jest, že ústavní listina nevytýká výslovně odpovědnost politickou; v tomto směru jen následuje vzoru ústavních listin jiných států,¹³⁾ ovšem odchyluje se tu potud, že sankci politické odpovědnosti klade přímo do ústavy (viz výše).

Politická odpovědnost uplatňuje se výlučně v poslanecké sněmovně Nár. shromáždění, nikoli také v senátu. Zpráva ústavního výboru praví, že senátu nebylo přiznáno právo uplatňovati politickou odpovědnost proto, aby při různém složení obou sněmoven vláda se mohla řídit podle většiny jediné z nich. Naproti

ale první zárodky politické odpovědnosti datují se teprve z pozdější doby vlády Viléma III. Od této doby ustálila se totiž zvyklost, že král bere svoje rádcy jen ze členů parlamentu a jen z jedné politické strany a to té, která má ve sněmovně obecných většinu. Takto se ujala ústavní zvyklost, že odpověden jest parlamentu nejen každý ministr z jakéhokoli porušení svých povinností (odpovědnost právní), nýbrž že vedle toho jest celé ministerstvo odpovědno z vedení záležitostí státních (odpovědnost politická). Sankce právní odpovědnosti jest impeachment, sankce politické odpovědnosti jest nedůvěra parlamentu resp. sněmovny obecných a z toho vyplývající závazek ministerského kabinetu složití úřad. Tímto způsobem se vyvinul režim parlamentní již v první polovici 18. stol. v plné své ryzosti. Z Anglie přešel při restauraci Bourbonů do Francie a prostřednictvím Francie pak do jiných států evropských, ve kterých se ustálil režim parlamentní. Srov. k tomu zejména můj Parlament, Praha, 1913, str. 16. a násl., 34. a násl., kde také příslušná literatura jest uvedena.

¹³⁾ Pouze v ústavách dvou států, pokud mi známo, máme výslovně ustanovení o politické odpovědnosti. Jest to předem Francie. Čl. 6. úst. zák. z 25. února 1875 stanoví: »Ministři jsou sněmovnám solidárně odpovědni z povšechné politiky vládní...« Toto ustanovení převzala doslovně ústava turecká, s tím toliko rozdílem, že o politické odpovědnosti rozhoduje tu pouze sněmovna poslanecká; čl. 30 ústavy modifikované r. 1909 zní: »Ministři jsou sněmovně poslanecké solidárně odpovědni z povšechné politiky vládní...« Podobné ustanovení máme v Dánsku (§ 12. ústavy): »Ministři jsou odpovědni z vedení vlády«, a z části i v ústavě bývalého království srbského (čl. 135): »Ministři jsou králi a národní skupštině odpovědni ze všech aktů provedených ve výkonu svých funkcí.«

V ústavách jiných států se však s takovými ustanoveními nesetkáváme. Naopak předpisy ústavní těchto států dopadají takřka výlučně na odpovědnost právní. Tak jest tomu zejména v Belgii, jejíž ústavní listina jest pro nás potud důležitá, že na ni měly silný vliv vzory anglické, zejména pokud se týče režimu parlamentního. Tak tomu bylo i v ústavní listině francouzské z r. 1830. Po vzoru belgického vidíme v podstatě též ustanovení v Řecku, Rumunsku, Lucemburku, atd.

tomu vládní zpráva důvodová praví, že se tu bylo přidrženo té části zvláště francouzské theorie, která z důvodů jednotnosti přiznává jen poslanecké sněmovně právo svým votem nedůvěry způsobiti pád celé vlády. Vládní zpráva pak dále celkem podrobně líčí, jak jest upravena a jak se uplatňuje politická odpovědnost v Anglii a ve Francii správně připomínáajíc, že v Severoamerické Unii o politické odpovědnosti ministerské vůbec mluvíti nelze; v dodatku pak jen zcela stručně se připomíná, jak jest upravena ministerská odpovědnost v některých románských republikách amerických. Postrádám v této vládní zprávě vylíčení politické odpovědnosti v Belgii, což by bylo velmi zajímavost, ježto Belgie byla vedle Francie první pevninskou monarchií s parlamentním režimem; v této zemi má také režim parlamentní již svoje tradice.

Ustanovení ústavní listiny naší republiky, že rozhodování o politické odpovědnosti leží výlučně v rukách poslanecké sněmovny, potřebuje po mém soudu poněkud obšírného rozboru a to tím spíše, poněvadž to není jediný případ, ve kterém se samotnou ústavní listinou zajišťuje poslanecké sněmovně převaha nad senátem. Vidíme to zejména v § 41 odst. 3., § 43, 44, 48 odst. 2. Argumentace pro převahu poslanecké sněmovny nad senátem obsažená jak ve zprávě ústavního výboru, tak i ve vládní zprávě trpí po mém soudu jedním nedostatkem; drží se příliš jednostranně historismu přehlízejíc začasť moderní myšlenkový vývoj. Oběma těmito zprávám jest směrodatný totiž parlamentarism anglický. Jest zajisté nesporno, že parlamentní režim anglický byl studnicí, odkud bylo hojně čerpáno ve všech pevninských monarchiích vybudovaných na principu demokratickém. Ale rovněž tak jest nesporno, že tento anglický režim parlamentní byl vyvolán a podmíněn zvláštními domácími poměry politickými a hospodářskými a měl tedy podklad specificky anglický, a že odlišné poměry politické na pevnině evropské přivedily tu určité modifikace tohoto režimu, takže všim právem můžeme tu mluvíti také o parlamentním režimu pevninském. Jestliže anglický parlamentarism ustálil naprostou převahu sněmovny obecných nad sněmovnou lordů, byl to pouze důsledek pojetí, že vládu ve státu vykonává v podstatě národ sám. Proto ta sněmovna, do které členy volil sám národ, totiž sněmovna obecných, musila nutně nabýti převahy nad tou sněmovnou, ve které členství uděloval sám král a v níž soustava reprezentativní byla uplatněna

v míře praskrovné, totiž nad sněmovnou lordů. Odtud vidíme, že kde se jedná o právo samého národa, rozumí se tím vždy jen sněmovna obecných. Ježto národ to byl, který povoloval králi berně a jiné dávky, osnovy zákonů rázu finančního musily býti předkládány sněmovně obecných, která také výlučně o nich rozhodovala; sněmovna lordů k usnesení sněmovny obecných jen přistupovala. Ježto ministři byli právně odpovědní zastupitelstvu národa, byla to sněmovna obecných, která o impeachmentu rozhodovala; sněmovna lordů jen soudila. A rovněž z týchž důvodů, když se v Anglii ustálil režim parlamentní, byla to zase jen sněmovna obecných, která politickou odpovědnost uplatňovala a o osudu ministerského kabinetu rozhodovala, což v dnešní době jest vystupňováno tím způsobem, že o osudu ministerského kabinetu rozhodují přímo volby všeobecné do sněmovny obecných. A proto také t. zv. Parliament Bill, (běžně zvaný také Veto Bill), přijatý po dlouhém a úporném ústavním zápasu¹⁴⁾ oběma sněmovnami a králem sankcionovaný (dne 18. srpna r. 1911), který nyní přímo zákonem zaručuje sněmovně obecných naprostou nadvládu nad sněmovnou lordů, jest pouze konečným a přímo nevyhnutelným důsledkem tohoto historického vývoje a ústavních a politických poměrů v Anglii.

Tyto ústavní zvyklosti anglické měly značný vliv na úpravu ústavních poměrů v ostatních státech. Vidíme, že všude jest stanoveno, že osnovy zákonů rázu finančního jest předkládati nejprve sněmovně dolní i že právní odpovědnost ministerskou uplatňuje prostředkem obžaloby ministerské pravidlem jen sněmovna dolní.¹⁵⁾ Z téhož důvodu rovněž jen sněmovně dolní bylo při-

¹⁴⁾ O tomto boji ústavním srov. zejména Lowell: The government of England, New York, 1912, díl I., str. 423. a násl., Low n. u. m. str. VII. a násl., Holland Rose: The rise of democracy, London, 1912, str. 256. a násl., Horwill: The problem of the House of Lords, Political science quarterly, roč. XXIII., str. 90. a násl., Esmein: Éléments de droit constitutionnel français et comparé, Paris, 1909, str. 168. a násl., 1109. a násl., Viallaté-Claudel: La vie politique dans les deux mondes, 4. ème année, Paris, 1911, str. 67. a násl., týž: 5. ème année, Paris, 1912, str. 85. a násl.

Doložití sluší, že názory anglické o vyvýšenosti sněmovny obecných, pokud se týče billů finančních, nad sněmovnou lordů, byly uplatněny v ústavách Unie Jihoafrické (čl. 60.) a Unie Australské (čl. 53.).

¹⁵⁾ Z tohoto pravidla máme však některé výjimky. Ve Švédsku vznášá obžalobu ministerskou zvláštní ústavní výbor celého parlamentu

znáváno právo uplatňovati odpovědnost politickou.¹⁶⁾ Pokud přednosti ohledně zákonů finančních a uplatňování právní odpovědnosti ministerské se týče, nebylo pojetí výše uvedené moderním vývojem ústavním dotčeno. Avšak ohledaě odpovědnosti politické pozorujeme v nauce státovědecké změny názorů. Nesluší totiž přehlížeti, že náhledy výše uvedené měly více méně naprosté oprávnění v dobách dřívějších, kdy vlastními reprezentanty národa byly opravdu jen sněmovny poslanecké, kdežto sněmovny horní měly ráz jakýchsi sněmoven panských. Avšak vývojem doby se poměry zastupitelské v pevninských státech naprosto změnily. Jsou dnes státy, kde myšlenka zastupitelská se uplatňuje ve sněmovně horní touž měrou jako ve sněmovně dolní, kde tedy obě sněmovny jsou v podstatě stejnými reprezentanty národa. Tu pak zajisté nebude důvodu ani právního, ani politického, proč by jedna sněmovna měla míti nějakou převahu nad sněmovnou druhou, a to tím méně, poněvadž obě sněmovny již od prvopočátku tvoří státoprávně ve svém celku jeden zastupitelský sbor národa, parlament. Z toho důvodu nemůže napříště politická převaha býti vyhrazena sněmovně dolní, nýbrž i v tomto směru bude se uplatňovati jakost a zdatnost obou sněmoven. Změny ty pozorujeme jak v praxi, tak i v theorii. Tvůrcové ústavy Severoamerické Unie na př. vycházeli vlivem anglického pojetí z předpokladu, že sněmovna reprezentantů kongresu bude míti důsledkem toho, že jest sborem voleným přímo od národa, převahu nad senátem, který až do r. 1912 byl obeslán legislaturami jednotlivých států. Ale skutečný vývoj věci nedal v tomto směru tvůrcům ústavy za pravdu. Dnes má senát naprostou převahu nad sněmovnou reprezentantů: kdežto senát jest sborem požívajícím naprosté úcty a vážnosti, jest sněmovna reprezentantů pravý opak toho. A rovněž tak jest tomu i v theorii. V Anglii ovšem theorie vlivem politických a ústavních poměrů, zejména i důsledkem Parliament Actu z r. 1911 jest jednotného názoru, že

(riksdagu) podle čl. 106. ústavy. V Nizozemsku vznášá obžalobu dolní sněmovna, ale i králi přísluší toto právo (čl. 164. úst.); rovněž tak jest tomu v Dánsku (čl. 69. úst.) a v bývalém království srbském čl. 136. úst.). V Rumunsku však přísluší právo obžaloby oběma sněmovnám i králi čl. 101. úst.

¹⁶⁾ Právně zaručuje toto právo výlučně sněmovně poslanecké jen ústava turecká v čl. 30., jak výše v poznámce 13, uvedeno.

uplatňování politické odpovědnosti přísluší výlučně sněmovně obecných; to ostatně jest i základ anglického režimu parlamentního. Naproti tomu ve Francii není theorie jednotna. Zde samotné znění ústavy znamená silný odklon od parlamentarismu anglického. Čl. 6. ústavního zákona z 25. února 1875 stanoví totiž, že ministři jsou solidárně odpovědni sněmovnám z povšechné politiky vládní. Právo uplatňovati politickou odpovědnost jest tedy samou ústavou přiznáno oběma sněmovnám. Přes to hlava t. zv. klasické školy francouzské Esmein u. u. m. str. 738 a násl. hájí zásadu, že právo rozhodovati o osudu ministerstva přísluší výlučně sněmovně poslanecké a že přiznati toto právo také senátu znamená přivést do jemného ústrojí parlamentního nekonečné zmatky a uvést celý režim parlamentní ad absurdum. Naproti tomu Duguit (*Traité de droit constitutionnel*, Paris, 1911, Tome II., str. 500 a násl.), tvrdí, že oběma sněmovnám přísluší stejné právo rozhodovati o osudu ministerstva) právě m. j., že vláda jest povinna hájiti svoji politiku před oběma sněmovnami, a neschválí-li ji jedna z obou, jest povinna podati demisi. Stejného názoru jest i Moreau (*Précis élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, 1911, str. 368 a násl.) a Pierre (*Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, 1893, str. 671 a násl.)¹⁷⁾ V Itálii, kde senát není sborem voleným, kloní se theorie k názoru, že o osudu ministerstva rozhodovati přísluší pouze sněmovně poslanecké. Tak Miceli (*Principii di diritto costituzionale*, Milano, 1913, str. 864., 865.), Orlando (*Studi giuridici sul governo parlamentare*, Archivio Giuridico, volume XXXVI, 1886, str. 574 a násl.), Contuzzi (*Diritto costituzionale*, Milano, 1907, str. 230., 253.), Tambaro (*Il diritto costituzionale italiano*, Milano, 1909, str. 217., 218., 243. a násl.)¹⁸⁾ Naproti tomu v Belgii, kde senát jest sborem jen voleným a ústava připouští rozpuštění jak sněmovny poslanecké, tak i senátu, theorie, zdá se, kloní se k názoru, že politickou odpovědnost mohou uplatňovati obě sněmovny (*Srov. Errera: Traité de droit public belge*, Paris, 1909, str. 208. a násl.)

¹⁷⁾ Praxe v době nejnovější, jak správně také připomíná vládní zpráva důvodová, nekloní se k názoru Esmeina. Máme aspoň příklady, že vláda podala demisi na základě toho, že senát neschválil otázku důvěry položenou od vlády:

¹⁸⁾ Avšak praxe ani zde není jednotná. Jsou četné příklady, že sestavením ministerského kabinetu byli pověřeni i členové senátu.

Theorie pevninská jest tedy v této otázce dělena. Pokládám, jak jsem ostatně již výše naznačil, za správný ten náhled, že ve státech, kde obě sněmovny jsou přímo voleny národem, pokud ovšem ústava sama otázku tu nerozhoduje, politickou odpovědnost uplatňují obě sněmovny stejnou měrou. Náhled, že právo to přísluší výhradně sněmovně dolní, lze dnes všim právem prohlásiti za konservativní a dokonce za jakýsi politický předsudek.¹⁹⁾ Na tomto politickém předsudku jest založeno i ustanovení § 75., 78. ústavní listiny naší republiky, což tím více vystupuje na jevo, ježto způsob volby do obou sněmoven Nár. shromáždění jest až na odlišnou hranici věkovou práva volebního a snad jiné složení volebních krajů, což však jest věc jen formální a tak nepatrného významu, že vůbec nepadá na váhu, ve své podstatě týž.²⁰⁾ Podle naší ústavy jsou jak poslanecká sněmovna, tak i senát stejně zástupci národa a pokládám za pochybené ustanovení, že poslanecké sněmovně se v mnohých směrech zajišťuje převaha nad senátem, což zejména vystupuje na jevo při uplatňování politické odpovědnosti.²¹⁾ Náhled, že by poslanecká sně-

¹⁹⁾ Rovněž jen z politických předsudků si vysvětlují u nás odpor jistých vrstev resp. stran proti existenci senátu. Zdá se opravdu, že se tyto vrstvy nedovedly vymaniti z předsudku, že v demokratickém státě sněmovna horní nemůže znamenati nějakou panskou sněmovnu rakouské monarchie, nýbrž zastupitelský sbor právě tak volený jako jest poslanecká sněmovna.

²⁰⁾ Z toho důvodu nedovedu si vysvětliti, jak zpráva ústavního výboru může při § 75. mluvit o »různém složení obou sněmoven«. To právě žádali zastanci pravé soustavy dvoukomorové, aby složení obou sněmoven bylo odlišné, ale ústavní výbor a s ním revoluční Nár. shromáždění na to nepřistoupili. Podle ústavní listiny naší republiky jest složení jak poslanecké sněmovny, tak i senátu v podstatě totéž.

²¹⁾ Nelze tu také přehlédnouti, že pokud uplatňování politické odpovědnosti se týče, jest v naší ústavní listině nedůslednost. Vláda jest odpovědna pouze poslanecké sněmovně. Jakými prostředky se uplatňuje však politická odpovědnost, nechceme-li sáhnouti přímo k nejzazšímu prostředku § 78? Jedním z prostředků takovýchto jest zajisté právo členů sněmovny činiti dotazy a podávati interpelace na vládu a její členy. Podle § 52 úst. listiny jest však »každá sněmovna oprávněna interpelovati předsedu a členy vlády ve věcech jejich působnosti, zkoumati správní úkony vlády, voliti výbory, jimž ministerstva poskytují informace, usnášeti se na adresách a resolucích«. Druhý odstavec téhož paragrafu stanoví pak povinnost vlády odpovídati na interpelace členů sněmoven, což v zákonech o jednacím řádu poslanecké sně-

movna byla sborem po výtce politickým a senát sborem po výtce zákonodárným, pokládám za fikci ničím neodůvodněnou a za politický předsudek.

movny a senátu jest správně vyloženo v ten způsob, že tím se rozumí ústní neb písemná odpověď na interpelaci aneb odepření odpovědi s udáním důvodů (§ 68 resp. 67). Právo činiti dotazy a podávati interpelace přiznává se stejně členům jak poslanecké sněmovny, tak i senátu.

V důsledku § 52. úst. listiny budou tedy členové senátu podávati dotazy a interpelace na vládu, která má povinnost o interpelacích se prohlásiti. Poněvadž pak právo podávati interpelace není obsahově vymezeno, mají členové senátu právo podávati interpelace i o věcech eminentně politických a vláda má ústavní povinnost na ně odpovídati. Ale podávati interpelace znamená uplatňovati odpovědnost vlády, a obsahují-li interpelace věci čistě politické, jde tu o politickou odpovědnost. Podle § 75. úst. listiny jest však vláda odpovědna pouze poslanecké sněmovně, nikoli také senátu. Bude-li vláda odpovídati také na politické interpelace členů senátu — a podle ústavy má povinnost toho — bude i senát uplatňovati politickou odpovědnost. A tak proti znění a duchu § 75. vytvoří se praxe, že vláda jest odpovědna také senátu, ovšem senátu bude se nedostávatí sankce § 78. Ale to na podstatě věci nikterak nemusí vaditi. Bude tu záležeti na kapacitě obou sněmoven. Dosavadní zkušenost pak ukázala, že senát osvědčil často mnohem větší politickou prozíravost, než sněmovna poslanecká.

Ale může se dostaviti také pravý opak. Co se stane, když na př. vláda odepře odpověď na interpelaci podanou členy senátu z důvodu, že interpelace se týká věci eminentně politické po případě i jiné důležité záležitosti, odvolavši se na § 75., že totiž jest odpovědna pouze poslanecké sněmovně, nikoli však také senátu? Zpráva ústavního výboru o § 52 prostě se nezmiňuje. Naproti tomu vládní zpráva důvodová praví, že nedodržení povinnosti předsedy a členů vlády odpovídati na interpelace sněmoven »mělo by v zápětí politickou odpovědnost vlády podle § 75. a násl. ústavní listiny«. Tento náhled může býti správný, jen pokud se týče poslanecké sněmovny, nikoli však také pokud se týče senátu. Senát nemůže přece uplatňovati politickou odpovědnost, leč že by se poslanecká sněmovna za každých okolností postavila za práva senátu. Ale vzájemný poměr poslanecké sněmovny a senátu nemusí býti vždy nejlepší, a není vyloučeno, že by poslanecká sněmovna přímo neb nepřímou dávala na jevo vládě, že si nepřeje, aby tato odpovídala na interpelace podávané členy senátu, pokud se budou dotýkati věcí eminentně politických, chtějíc si s poukazem na § 75. úst. listiny vyhraditi uplatňování politické odpovědnosti výlučně pro sebe.

Rozhodně jest tu nesrovnalost a dokonce i mezera zákona, kterou po případě může senát odnésti tím způsobem, že vláda na jeho interpelace rázu politického vůbec odpovídati nebude a senát takto politický vliv prostě ztratí.

Shrneme-li tedy úvahy spadající v tento obor, dospíváme k tomuto výsledku. Podle ústavní listiny naší republiky ministři mohou býti členy Nár. shromáždění,²²⁾ jsou jmenováni a propouštěni prezidentem republiky, aniž by toto právo presidentovo bylo bezvýhradným, jsou individuálně (právně) a solidárně (politicky) odpovědni Nár. shromáždění resp. poslanecké sněmovně, a toto může politickou odpovědnost uplatňovati projevem nedůvěry, který má v zápětí pád vlády. Na základě těchto právních a ústavních skutečností nelze pochybovati o tom, že i podle ústavní listiny — v praxi se to pokládalo za samozřejmé — naše republika jest republikou rázu parlamentního po způsobu republiky francouzské a contr. Severoamerické Unie, t. j. republiky vybudované na zásadě dělené moci ve státu. V tomto názoru nesmí nás mýlití skutečnost, že i v revolučním Národním shromáždění i v období porevolučním, již zákonem, jsme měli ministry, kteří nebyli členy Nár. shromáždění.²³⁾ Ovšem dnešní stav, že máme ministerstvo neparlamentní, jest pokládati za silnou úhonu parlamentarismu.

4. Hlavou republiky jest volený president. President republiky je volen Národním shromážděním, nikoli národem. Naše ústavní listina přijala tedy vzor francouzský (čl. 2. úst. zákona z 25. února 1875). Proč přijat byl vzor francouzský a nikoli americký (volba národem), zpráva ústavního výboru ničeho nám nepraví. Vládní zpráva důvodová, která m. j. podává přehled volby presidentů v jednotlivých státech republikánských, odůvodňuje

²²⁾ Výslovného ustanovení v ústavní listině naší republiky o tom, jak jest tomu v ústavách jiných států, nemáme. Ani zpráva ústavního výboru, ani důvodová zpráva vládní se o tom nezmiňují. Avšak jak podle dosavadního vývoje, tak i podle znění § 20. odst. 4. úst. listiny sluší pokládati za samozřejmé, že podle naší ústavy ministři mohou býti členy Nár. shromáždění.

²³⁾ V Belgii, která vedle Francie jest typem státu s režimem parlamentním a contr. Anglie, (kde se od režimu parlamentního přešlo v podstatě již k režimu kabinetnímu), jest uznáno za pravidlo, že až na ministra vojenství, všichni ministři jsou členy parlamentu. Ovšem toto pravidlo není bez výjimky. Jsou také ministři, kteří nejsou členy parlamentu, což není nikterak na újmu jejich styku se sněmovnami, ježto ministři, kteří nejsou členy parlamentu, mají právo seděti ve sněmovnách s hlasem poradným. Viz Errera n. u. m. str. 209.

způsob volby Nár. shromážděním²⁴⁾ tím, že bylo jednak navázáno na dosavadní právní stav, jednak i z důvodů účelnosti, aby volba presidentova byla pokud možno zjednodušena, aby jeho volení nebylo po případě zdrojem neklidu v národě. Oba dva způsoby volby lze zajisté odůvodniti. Přece však mimoděk vtírá se náhled, že, když president republiky jest volenou hlavou státu, správnější by bylo, aby hlava státu byla volena národem a nikoli sbory zastupitelskými a to tím spíše, ježto u nás důsledkem neblaze proslulých vázaných listin nelze při volbě jak do poslanecké sněmovny, tak i do senátu, mluvit o nějaké vůli národa.²⁵⁾

President republiky jest volen na dobu sedmi let (vzor fran-

²⁴⁾ Vládní zpráva důvodová mluví zde o volbě »nepřímé«. Název ten nepokládám za správný, ježto v názvosloví právnickém resp. politickém zvykli jsme si nazývatí volbami nepřímými takový způsob voleb, kde voliči nevolí přímo kandidáta, nýbrž t. zv. volitele, kteří pak volí kandidáta. Proto způsob volby presidenta Severoamerické Unie nazýváme vším právem volbou nepřímou. V naší republice nelze mluvit o »nepřímé« volbě presidenta republiky, protože Nár. shromáždění volí přímo kandidáta a pokládáti členy Nár. shromáždění za volitele presidenta republiky nebylo by správně již ani z toho důvodu, že období presidentské jest delší než zákonodárné období poslanecké sněmovny, takže budou členové Nár. shromáždění, kteří se vůbec nedostanou k tomu, aby volili presidenta republiky.

²⁵⁾ Nesluší přehlížeti, že Národní shromáždění francouzské při rozhodování otázky, jakým způsobem voliti presidenta republiky, nebylo vedeno nějakými úvahami theoretickými, nýbrž spíše důvody rázu politického. Vedla je k tomu smutná zkušenost, jakou měl národ francouzský s presidentem Druhého republiky Ludvíkem Napoleonem. Podle čl. 46. ústavy z listopadu 1848 byl president republiky volen přímou volbou národa. Když pak došlo k ústavnímu rozporu mezi Ludvíkem Napoleonem a národním shromážděním, odvolával se tento na volbu národa a v důsledku toho provedl také svůj známý převrat z 2. prosince 1851. Toho se obávalo národní shromáždění Třetí republiky (způsob volby národem byl v tomto národním shromážděním prostě odbyt pohrdlivou poznámkou. »Ce mode déjâ éprouvé (l'élection par le peuple) n'a pas laissé un souvenir qui le recommande«) a to byl hlavní důvod, proč byla přijata volba presidenta národním shromážděním. Srov. Esmein n. u. m. str. 582. a násl.

Doložití sluší, že tento způsob volby byl už velmi často podroben ostré kritice a že se ozývají hlasy, aby president republiky byl opět volen národem, aby jeho postavení bylo zejména vůči parlamentu posíleno. Srov. zejména Leyret: Le président de la République, Paris, 1913, passim.

couzský), a může býti volen jen dvakráte za sebou.²⁶⁾ Kdo byl presidentem po dvě po sobě jdoucí volební období, nemůže býti opět volen, dokud od skončení posledního období neuplyne sedm let. Z výkonu svého úřadu není odpověden. Trestně může býti stíhán jen pro velezradu a to před senátem na obžalobu sněmovny poslanecké.²⁷⁾

5. Bylo řečeno již výše, že president republiky jest podle § 2. ústavní listiny hlavou státu. Ale ústavní listina z této věty neprovedla náležitě důsledky. V presidentských republikách jest hlava státu, president, představitelem a hlavou moci vládní a výkonné. Tak výslovně prohlašuje ústava Severoamerické Unie (hl. II., sekce 1., § 1. úst. listiny); rovněž tak jest tomu v Mexiku (čl. 75. úst.), v Argentině (čl. 74. úst.), v Brasílii (čl. 41. úst.). Ve francouzské ústavě, jak správně připomíná důvodová zpráva vládní, postrádáme sice toho ustanovení. Avšak z historie a ducha ústavy plyne se vši určitostí na jevo, že i zde president republiky jest hlavou moci vládní a výkonné; v theorii není také o tom nejmenší pochybnosti (Esmein, Pierre, Duguit, Moreau, Jéze atd.). Pouze ústava naší republiky, ač také prohlásila pre-

²⁶⁾ Toto ustanovení jest převzato z ústavní zvyklosti Severoamerické Unie. V ústavě tohoto státu nepraví se totiž ničeho o tom, zda odstupující president může býti opět volen. V důsledku toho nepochybuje se v theorii o tom, že president může býti znovu volen bez jakéhokoliv obmezení. Avšak praxí se ustálila ústavní zvyklost, že odstupující president může býti zvolen ještě jen jednou; po třetí jest již volba vyloučena. Viz Bryce n. u. m. I. str. 45. 46. Ve Francii naproti tomu ústava výslovně stanoví, že odstupující president může býti znovu volen, aniž by po této stránce bylo nějakého ústavního obmezení (čl. 2. úst. zákona z 25. února 1875). Avšak zde, zdá se, se vyvinula ústavní zvyklost, že odstupující president vůbec již nekandiduje. Srov. Duguit n. u. m. II. str. 419.

²⁷⁾ Pro toto ustanovení byl směrdatný vzor francouzský. Podle čl. 6. úst. zákona z 25. února 1875 jest president republiky odpověden jen trestně z velezrady; politicky jest neodpovědný. Obžalobu vznášá naň poslanecká sněmovna a soudí senát (čl. 12. úst. zákona z 16. července 1875). Podle ústavy Severoamerické Unie jest president republiky politicky neodpovědný. Bryce n. u. m. I. str. 93. praví sice, že president jest odpověden národu, že však není prostředků, jimiž bylo by lze tuto odpovědnost uplatniti; to však nelze pojímati jako odpovědnost v technickém smyslu. Trestně může býti stíhán pro velezradu, úplatnost neb jiné těžké zločiny a přečiny (hl. II., sekce 1.). Obžalobu podává sněmovna poslanecká a soudí senát.

sidenta republiky za hlavu státu, má v tomto směru ustanovení naprosto odlišné. Ústavní listina zavádí totiž novotu, pro kterou marně bychom hledali v ústavách států republikánských neb monarchických období neb vzor, totiž dělbu moci vládní a výkonné. Moc vládní a výkonná jest u nás dělena mezi presidenta republiky a mezi vládu v technickém smyslu a to v ten způsob, že práva presidentova jsou vypočtena taxativně, vlastní však moc vládní a výkonná, pokud výslovně nepřísluší presidentu, přísluší vládě (§ 64.). Podle tohoto ustanovení vlastním představitelem moci vládní a výkonné není tedy president republiky, hlava státu, nýbrž vláda. Důvodu pro toto ustanovení, ve státním životě vskutku zcela ojedinělé, těžko lze dohadnouti. Počátek byl učiněn v prozatímní ústavě z 13. listopadu 1918, která sice prohlásila, že president republiky jest hlavou státu (§ 7.), avšak zároveň stanovila, že »moc výkonná a nařizovací přísluší vládě«, kterou volilo Nár. shromáždění (§ 14.). Na této zásadě stála také prozatímní ústava z 23. května 1919, která zde provedla pouze tu změnu, že právo jmenovati a propouštět vládu přiznala presidentu republiky (§ 14.). Nebude, tuším, daleko pravdy, dohad, že tvůrcové prozatímní ústavy zamýšleli původně republiku nepresidentskou a že prozatímní ústava tato měla k tomu tvořiti jakýsi přechod. Když však otázka nepresidentské republiky u nás byla pochována, nebylo zajisté již důvodu pro toto opravdu prazvláštní ustanovení. Přes to však i definitivní ústava na této zásadě setrvala.

Zpráva ústavního výboru odůvodňuje toto ustanovení tím, že ústavní výbor veden byl snahou dáti presidentu »což jeho jest«, ale zabrániti tomu, aby v rukách jedincových nebylo soustředěno příliš moci, které by mohlo býti zneužito. Volání po »silném« presidentu ústavní výbor prý odolal maje na mysli budoucnost a jsa varován nezákonnostmi, jimiž oplývala vláda císaře Františka Josefa. Ústavní listina prý nadává presidenta ohromnou mocí, která jej činí velmi silným činitelem v komplexu brzd a protiváh, bez nichž se spořádaný stát neobejde. (President republiky má býti jen brzdou a protiváhou? pozn. spis.) Práva Nár. shromáždění jsou prý právy původními, práva presidentova pouhými deriváty.²⁸⁾ Z toho hlediska vycházejí škrkl

²⁸⁾ Názor tento jest naprosto pochybený. Vycházíme-li ze zásady § 1. úst. listiny, že »lid« jest jediným zdrojem veškerý státní moci v re-

prý ústavní výbor první větu původní osnovy vládou předložené, která zněla: »President republiky je představitelem moci vládní a výkonné, kterou s výjimkami níže stanovenými provádí odpovědnou vládou a úřady jí podřízenými.« Ústavní výbor následoval prý tudíž ústavu francouzskou²⁹⁾ a vypočítává taxativně v § 64. práva presidentova daná pod záruky ústavní listiny.

Vládní zpráva důvodová praví pouze, že vládní návrh ústavy pokusil se zachrániti jednotnost moci vládní a výkonné formulací, že president jako hlava státu je sice představitelem (subjektem, nositelem) moci vládní a výkonné, že však přímý výkon této moci mu přísluší arci za odpovědnosti vlády jen v případech uvedených taxativně pod č. 1. až 12.; dále se však o věci nezmiňuje. Vládní návrh ústavy tedy správně pochopil podstatu věci, ale v ústavním výboru neprošel — na újmu věci samé. Hoetzel ve výše uvedeném článku právě v této otázce jest velmi stručný; rád mu věřím.

Pokládám dělbu moci vládní a výkonné mezi presidenta republiky a vládu za věc pochybenou a nepromyšlenou. Plnost této

publice československé, jsou práva Nár. shromáždění právě tak právy odvozenými jako práva presidenta republiky. Ústavní výbor, zdá se, že otázku tuto zaměnil s orgánovou povahou obou těchto činitelů; ale i po této stránce jsou Nár. shromáždění i president republiky stejnou měrou orgány bezprostředními jako druhotnými.

²⁹⁾ Zde dal ústavní výbor na jevo, že naprosto nepochopil ústavy francouzské z r. 1875. Ústava t. zv. Třetí republiky liší se totiž od předcházejících ústav tím, že není obsažena v jednotné ústavní listině, nýbrž ve třech celkem velmi krátkých ústavních zákonech, které však nevyčerpávají ústavní právo francouzské a dosti toho jest, co sluší doplniti ze všeobecných zásad, jimiž jest ovládána republika francouzská jako republika parlamentní. Velkým omylem bylo by tedy domnívati se, že ústavní zákony francouzské vyčerpávají pravomoc presidenta republiky: ony ji jen příkladmo uvádějí, ale nikoli taxativně vypočítávají. Kdyby tyto ústavní zákony skutečně vypočítávaly pravomoc presidentovu, v kterých ústavních zákonech francouzských by ústavní výbor hledal a našel ustanovení, komu přísluší plnost moci vládní a výkonné? Es me in n. u. m. str. 572. praví, že moc vládní a výkonná jest dána presidentu republiky, který jest jejím představitelem. Ústava předpokládá a v sobě zahrnuje tuto zásadu, ačkoli ji prý formálně nevslovuje. Omyl ústavního výboru vyvrací i vládní zpráva důvodová připomínajíc, že z práva resp. povinnosti presidenta francouzské republiky, aby kontroloval a zaručoval provádění všech zákonů vyvozují Francouzové důsledek, že president je fakticky hlavou moci vládní a výkonné.

moci přiznaná hlavě státu neznamená ještě »silného«³⁰⁾ presidenta po vzoru americkém, ani nemusí míti v důsledku nezákonnosti, jimiž oplývala vláda císaře Františka Josefa, jak se domnívá ústavní výbor. Pozorujeme na př., že v monarchiích parlamentních jest podle samotné ústavy výhradním představitelem moci vládní a výkonné monarcha. A přece ani v Anglii, ani v Belgii, ani v ostatních takových monarchiích nemají nejmenší obavy před nějakými nezákonnostmi, které by páchal král. Ze zprávy ústavního výboru číší tu rakouská úzkoprsost, která se domnívá, že každé moci jest vždy hned v ústavě přičiniti příslušnou závoru, aby nebylo lze té moci zneužívat. Ve státu opravdu ústavním nejpůsobivějšími závorami proti jakémukoli zneužití státní moci a nejbezpečnějšími oporami ústavního výkonu každé moci nejsou paragrafy ústavy neb zákonů, nýbrž právní přesvědčení a smysl a cit pro právo u státních občanů. Zpráva ústavního výboru cituje zde sice výrok známého státovědce anglického Diceyho (Introduction to the study of the law of the Constitution, London, 1908, str. 458.), ale dospívá při tom důsledku přímo opačnému, než jak bychom z této citace očekávali. V Anglii jest král přece de jure dodnes výhradním zákonodárcem, jemu přísluší plnost moci vládní a výkonné, v jeho jménu se vykonává veškerá moc ve státu. Na anglické ústavní poměry vůbec se nehodí theorie o dělbě moci ve státu (v tom omylu přímo zásadního se dopustil Montesquieu i De Lolme: Constitution de l'Angleterre, Genève, 1793, Tome II. a rovněž i Blackstone: Commentaries I., 10th edition, London, 1787), a dovolávají se tedy anglických státovědců ve prospěch dělby dokonce i moci vládní a výkonné jest vůbec naprosto nepřipadné. Právě soustava parlamentní — a naše republika chce býti zajisté státem s takovouto soustavou — předpokládá, že hlava státu jest zároveň hlavou moci vládní a výkonné, neboť právě tato soustava umožňuje hlavě státu, aby se zde svými vlastnostmi a schopnostmi uplatnila. (Srov. na př. postavy králů Eduarda VII. a Jiří V.)

Zajímavé jest však, že ústavní listina neprovedla patřičně

³⁰⁾ Ústavní výbor zde přehlídí, že moc presidenta Severoamerické Unie není za normálních poměrů nikterak valná, a jen za poměrů mimořádných, najmě válečných, může nebývalou měrou vzrůst, jak ostatně zkušenost ze světové války ukazuje. To jest však právě přednost této ústavy.

důsledky z této dělby moci vládní a výkonné. Přiznala-li určitou část této moci presidentu republiky a ostatek vládě, slušelo by se zajisté, aby tam, kde jde o výkon moci specificky presidentské, bylo také ústavou zajištěno, že president tuto moc bude moci vykonati, jinými slovy, aby president republiky nebyl někdy směšován s vládou. Tomu však tak není. Právo podepisovati zákony resp. vraceti je k opětnému projednávání přísluší zajisté podle ústavní listiny výlučně presidentu republiky. Ale podle § 47. řídí se lhůta, do které doby může president vrátiti zákon k opětnému projednávání, ode dne, kdy usnesení Nár. shromáždění bylo dodáno vládě. Co bude, když vláda presidentu republiky návrh zákona ať z té, ať z oné příčiny nedodá?³¹⁾ Na tuto slabinu poukazuje také Hoetzel, n. u. m. str. 12. připomíná, že nebylo možno prosaditi znění: »ode dne, kdy usnesení Nár. shromáždění bylo mu vládou dodáno.«

6. Pokud jednotlivých oprávnění vypočtených v § 64. úst. listiny se týče, sluší po mém soudu blíže přihlédnouti k oprávněním, jež se týkají poměru presidenta republiky k orgánům moci zákonodárné a k oprávněním v oboru moci zákonodárné. Podle § 64. odst. 4. president republiky »svolává, odročuje a rozpouští Národní shromáždění a prohlašuje zasedání sněmoven za ukončené«. Podle naší ústavy dává tedy president podnět k činnosti sborů zákonodárných tím, že v jeho ruce jest položeno svolání, odročení atd. Nár. shromáždění. Ústavní listina nepřijala zde zásad obvyklých v republikánských státech a v některých monarchiích, že totiž se sněmovny scházejí v určitou předem stanovenou dobu ipso jure³²⁾, ovšem na druhé straně se

³¹⁾ Zde lze ovšem namítnouti, že jsou to obavy celkem zbytečné, protože co jest právnícky myslitelné, nemusí býti již také i politicky možno. Ale byly-li ústavou stanoveny všechny možné závoru proti tomu, aby se moc presidentova příliš nezmohla, bylo zajisté také zaručeno, že president práva jemu zaručená bude moci skutečně vykonávat.

³²⁾ Ve Francii podle § 1. úst. zákona z 16. července 1875 scházejí se obě sněmovny každého roku v druhé úterý měsíce ledna, leč že by je president republiky byl svolal již dříve a zasedání obou sněmoven musí trvati nejméně pět měsíců v roce. V Severoamerické Unii schází se kongres první pondělí měsíce prosince, leč že by kongres zákonem stanovil jiný den (hl. I., sek. 4., § 2. úst.). V Mexiku má kongres každoročně dvě zasedání řádná: první, jež počíná 16. září a končí 15. prosince a druhé začínající 1. dubnem a končící 31. května (čl. 62. úst.), v Argen-

nepostavila na zásadu v některých monarchiích až dosud obvyklou, že právo svolávat parlament spadá výlučně v obor pravomoci hlavy státu, aniž by toto právo ústavou neb zákonem bylo nějak modifikováno. Byla přijata jakási střední cesta, což vládní zpráva důvodová také velmi dobře odůvodňuje, podle které jest právem presidentovým svolávat Nár. shromáždění k řádným zasedáním, ovšem jsou tu stanoveny určité termíny, ve kterých jest řádné zasedání svolati; k mimořádnému zasedání může je však president svolati kdykoli. Nad to pak jest postaráno v tom případě, že by snad president nedostál povinnosti svolati zasedání řádné, o to, že obě sněmovny mohou se k návrhu většiny resp. menšiny sejítí samy na vyzvání svých předsedů (§§ 28.—31.). Pokud pak se týče otázky rozpouštění sněmoven, přijala ústavní listina zásadu, že president republiky může rozpustiti obě sněmovny. V republikánských státech není obvyklé, že by president měl právo rozpustiti sněmovny. Pouze ve Francii může president tak učiniti, ovšem potřebuje k tomu souhlasu senátu (čl. 5. ústavního zákona z 25. února 1875).³³⁾ Ústavní listina se tu přidržela vzoru ústavy belgické, podle které má hlava státu právo rozpustiti sněmovny a to buď obě najednou, aneb každou zvlášť. Proč naše ústavní listina přijala toto ustanovení, ani ve zprávě

tině zasedají sněmovny v řádném zasedání od 1. května do 30. září a samy prohlašují zahájení i ukončení zasedání (čl. 55., 57. úst.), v Brasílii schází se kongres, pokud zákon nestanoví jiný den, 3. května a zasedá čtyři měsíce (čl. 17. úst.).

Ale i v některých monarchiích schází se parlament ipso jure v den ústavou stanovený; tak jest tomu v Belgii, Nizozemsku, Dánsku, Švédsku, Norsku, Řecku a v Turecku.

Ovšem ve všech těchto státech výše jmenovaných přísluší pravidlem hlavě státu právo svolávat sněmovny k zasedáním mimořádným.

³³⁾ Že v republikánských státech hlavě státu nepřisluší právo rozpouštění sněmovny poslaneckou, lze si vysvětliti m. j. krátkým trváním zákonodárného období. Tak na př. v Severoamerické Unii jest období zákonodárné dva roky, v Mexiku rovněž dva roky, v Argentině čtyři roky, avšak poslanecká sněmovna se zde obnovuje z polovice každý druhý rok, v Brasílii tři roky. Z ostatních románských republik amerických má nejkratší období zákonodárné Salvador (jeden rok), nejdelší Nicaragua (šest let); avšak zde se poslanecká sněmovna obnovuje každého druhého roku z jedné třetiny; jinak se tu pohybuje zákonodárné období mezi dvěma až čtyřmi lety. Pokud senátu se týče, obnovuje se tento ve všech výše uvedených republikách vždy partiálně.

ústavního výboru, ani ve vládní zprávě důvodové se nevysvětluje. Důvody toho jsou však na snadě. Období zákonodárné v naší republice jest, jak správně vytýká také zpráva ústavního výboru, zajisté příliš dlouhé, pokud mi známo, nejdelší ze všech států: šest let pro sněmovnu poslaneckou a osm let pro senát, u kterého zejména i to padá na váhu, že se obnovuje nikoli partiálně, jak u senátu bývá obvyklé, nýbrž integrálně, jednou za osm let. Důsledkem soustavy listinné není u nás doplňovacích voleb, které za soustavy volebních okresů bývají velmi dobrým ukazatelem smýšlení národa v mezičasí zákonodárného období. V životě každého státu se dostavuje zajisté často stav, kdy jest nutno před rozhodnutím důležitých událostí zjednati si předem jasno ve smýšlení národa. K tomu slouží nové volby, které znamenají zde dotázání se národa, v jiných pak případech, zejména v ústavních sporech vážnějšího rázu, odvolání se k národu. Z toho důvodu všim právem ústavní listina připustila rozpustitelnost jak sněmovny poslanecké, tak i senátu. S hlediska právníckého nebylo by totiž důsledné, kdyby bylo lze rozpustiti toliko sněmovnu poslaneckou, nikoli však také senát, do kterého se volí v podstatě na těchže zásadách a jehož období jest dokonce delší než sněmovny poslanecké. S hlediska politického pak skutečnost, že byla by rozpustitelná jen sněmovna poslanecká, senát však nikoli, vedla by k důsledkům politicky velmi povážlivým, když by se ve sněmovně poslanecké důsledkem provedených nových voleb objevily již nové proudy, odlišné od celkového smýšlení senátu, který by stál ještě na stavu voleb starých. Z toho důvodu lze s ustanovením § 31. úst. listiny jen souhlasiti.³⁴⁾

Pokud vlastního oboru moci zákonodárné se týče, vidíme, že president republiky postrádá práva zákonodárné iniciativy. Podle odst. 6. § 64. má president právo pouze doporučovati Ná-

³⁴⁾ Doložiti sluší ovšem, že soustava vázaných listin v naší republice zavedená činí jakékoli dotázání se národa neb odvolání se k národu naprosto ilusorní. U nás nevolí totiž národ, který revolučním Národním shromážděním byl o svobodu hlasovací připraven, nýbrž v podstatě výkonné výbory politických stran. Za takového stavu věci nelze ovšem mluvit o dotázání se národa neb o odvolání se k národu, nýbrž vlastně jen o dotázání se výkonných výborů politických stran resp. o odvolání se k nim. Má-li pak takovéto dotázání se neb odvolání nějakého významu, jest zajisté více než pochybné.

rodnímu shromáždění »k úvaze opatření, která pokládá za nutná a účelná«. Proč ústavní listina nepřiznala prezidentu republiky právo zákonodárné iniciativy, ze zprávy ústavního výboru se nedovídáme. Vládní zpráva důvodová však praví, že se tak stalo po zralé úvaze, neboť iniciativa zákonodárná není prý příliš praktická ani tam, kde ústava takovéto právo prezidentu výslovně uděluje a dovolává se přímo Francie. Avšak po mém soudu není dovolávání se francouzské ústavy na místě. Ve státu, kde hlava státu jest zároveň představitelem a hlavou moci vládní a výkonné, není právo zákonodárné iniciativy přiznané hlavě státu zajisté příliš praktické, neboť vláda a hlava státu spadá zde juristicky v jedno, byť i politicky se tu rozlišovalo mezi hlavou státu a vládou v technickém smyslu: hlava státu vykonává práva ústavou jí přiznaná pouze prostřednictvím odpovědných ministrů, jichž souhrn jako jednotný sbor zoveme vládou. Stěží by to tedy lze si představit, že by hlava státu podala nějakou osnovu, s kterou by vláda mesouhlasila: osnova zákona podaná hlavou státu jest nutně návrhem vládním a naopak. V takovýchto státech přirozeně iniciativa zákonodárná přiznaná hlavě státu absorbuje iniciativu vlády; právo zákonodárné iniciativy vedle hlavy státu také vládě ústava nepřiznává. (Nepřísluší-li na př. v Severoamerické Unii právo zákonodárné iniciativy prezidentu republiky, jest samozřejmo, že nepřislouží ani vládě, která podle ústavy jest pouze exponentem presidenta, nikoli však také kongresu.) Jinak jest tomu však v našem státu, kde moc vládní jest dělena; tu zajisté příkladu Francie nelze se dovolávat.

Ústavní listina přidržela se zde vzoru amerického. Podle ústavy Severoamerické Unie postrádá totiž prezident zákonodárné iniciativy; má však právo doporučovati kongresu k úvaze »všechna opatření, jež pokládá za nutná a účelná« (hl. II., sekc. 3., § 1).³⁵⁾ ³⁶⁾

³⁵⁾ Nedostatek zákonodárné iniciativy presidenta Severoamerické Unie podává se přímo z povahy tohoto státu; jeť vybudován na přísné zásadě dělené moci ve státu, a tvůrcové ústavy nedovedli to srovnati s touto zásadou, aby představitel moci výkonné měl také nějaké účastenství v pochodu zákonodárném.

V praxi však tento nedostatek jest hojně nahrazen právem presidentovým podávati kongresu poselství, kde jsou obsaženy časté náměty zákonodárné, jichž kongres neopomene použiti.

³⁶⁾ Z velikých románských republik amerických se přidržela vzoru Severoamerické Unie pouze Brazílie, kde prezident nemá práva zákonodárné iniciativy (čl. 36. úst.). Naproti tomu Mexiko a Argentina přiznaly podle vzoru francouzského prezidentu republiky právo zákonodárné iniciativy konkurující s právem kteréhokoli člena jedné z obou sněmoven (čl. 65. mex. a 68. arg. ústavy).

Podle § 64. odst. 5. má prezident republiky konečně právo »vraceti s připomínkami usnesené zákony a podepisuje zákony Národního shromáždění...« Obojí toto právo souvisí úzce spolu. S právem podepisovati zákony, nemá-li ovšem právo toto býti bezobsažnou formalitou, jistě jest spojeno právo v určitých případech vraceti návrhy zákonů sborům zákonodárným k opětovnému projednávání. Zde ústavní listina se přidržela vzoru ústav států republikánských.³⁷⁾ Ovšem právo vraceti návrhy zákonů k opětovnému projednávání, není ve všech republikách upraveno stejným způsobem. Nepřihlížíme-li k rozdílům ve lhůtách, do které jest návrh vrátiti, a k t. zv. kvoru předepsanému pro setrvání na původním návrhu, pozorujeme tu značný rozdíl v dosahu tohoto práva mezi ústavou francouzskou a ústavou Severoamerické Unie. Podle francouzské ústavy má prezident republiky právo žádati motivovaným poselstvím obě sněmovny o opětovné projednávání návrhu zákona, což sněmovny nemohou odepřítí. Zdáli však k usnesení, že sněmovny setrvávají na svém původním návrhu, jest třeba většiny prosté či kvalifikované, ničeho se zde nepraví. Podle ustáleného mínění stačí však většina prostá. Setrvají-li tedy obě sněmovny prostou většinou na svém návrhu, jest prezident povinen zákon vyhotoviti a dáti vyhlásiti.³⁸⁾ Avšak důsledkem soustavy parlamentní prezident tohoto práva neužívá a historie Třetí republiky nezaznamenává jediného případu, že by prezident byl zákon nepodepsal. V Severoamerické Unii má prezident republiky právo vrátiti nepodepsaný bill té sněmovně, z které vyšel; jest však rovněž povinen udati pro to důvody. Setrvá-li tato sněmovna dvoutřetinovou většinou všech svých členů na svém usnesení, jest bill dodán sněmovně druhé; usnese-li se i druhá sněmovna na něm dvoutřetinovou většinou všech svých

dárné iniciativy (čl. 36. úst.). Naproti tomu Mexiko a Argentina přiznaly podle vzoru francouzského prezidentu republiky právo zákonodárné iniciativy konkurující s právem kteréhokoli člena jedné z obou sněmoven (čl. 65. mex. a 68. arg. ústavy).

³⁷⁾ Ve Francii čl. 7. úst. zákona z 16. července 1875, v Severoamerické Unii hl. I., sekc. 7., § 2., v Mexiku čl. 71., v Argentině čl. 72., v Brazílii čl. 37. úst.

³⁸⁾ Esmein n. u. m. str. 880. a násl., Duguit n. u. m. II., str. 328. a násl., Moreau n. u. m. str. 269. a násl., Pierre n. u. m. str. 851. a násl., Jèze: Éléments du droit public et administratif, Paris, 1910, str. 27. a násl.

členů, stává se bill i bez podpisu presidentova zákonem. Hlasuje se v obou sněmovnách pouze »ano« a »ne« a podle jmen, což v protokolu dlužno zjistiti. Tohoto svého práva užívá president dosti často a zřídka se odváží kongres, ježto veřejné mínění se tu pravidlem staví na stranu presidentovu, na původním svém návrhu setrvati. Vracení nepodepsaného billu k opětovnému projednávání znamená tedy pravidlem pád dotčeného billu.

Ústavní listina naší republiky přidržela se v tomto směru ústavy Severoamerické Unie. Svědčí tomu ostatně i dosavadní praxe, neboť v poměrně krátké době existence naší republiky máme tu již případy, že president republiky vrátil zákony usnesené Národním shromážděním tomuto k opětovnému projednávání.³⁹⁾

Jakou právní povahu má podpis presidenta republiky na zákoně podle ústavní listiny naší republiky? Vládní zpráva důvodová — zpráva ústavního výboru o tom mlčí — praví, že v republikách se z pravidla sbor zákonodárný pokládá »za jediného tvůrce právního řádu, t. j. jeho usnesení mají z pravidla moc zákonů«. »Spolupůsobnost presidenta republiky má tu zpravidla povahu pouhého úkonu vyhláovacího (promulgačního)«. Podle doslovného znění ústavy president jen podepisuje usnesené zákony a na zákonech se usnází jen Nár. shromáždění, nikoli také president. Jest tedy podepisování zákonů aktem moci zákonodárné, či výkonné? (Chtěli-li bychom přihlížeti jen k formální soustavě ústavní listiny, dospěli bychom k názoru, že podepisování zákonů jest aktem moci vládní a výkonné, ježto se o tom mluví v hlavě třetí ústavní listiny, jež obsahuje moc vládní a výkonnou. Ale formální soustava ústavní listiny nemůže býti směrodatna pro zodpovězení této otázky.) Otázku tuto zodpovíme, rozložíme-li celý pochod zákonodárny v jeho jednotlivé fáse: zdeřlávání obsahu zákona, sankci, promulgaci a publikaci. President republiky na první dvě fáse nemá vlivu: ani nespolu-

³⁹⁾ V ústavní listině postrádáme ustanovení o tom, které sněmovně bude takovýto nepodepsaný zákon dodán. Zpráva ústavního výboru i vládní zpráva důvodová o tom mlčí, a rovněž ani Hoetz el n. u. m., ani Weyr: (Soustava československého práva státního, Brno, 1921) se se o tom nezmiňují. Z ustanovení § 79. jednacího řádu poslanecké sněmovny a § 78. jed. řádu senátu sluší však míti za to, že zákon se vrací té komoře, z které vyšel.

působí při zdeřlávání obsahu zákona, ani nezakořčuje přípravný pochod zákonodárný tím, že projevuje, že zákonem má se státi to, na čem se obě sněmovny souhlasně snesly, resp. na čem se oproti senátu předepsanou většinou usnesla sněmovna poslanecká, t. j. neudílí sankci zákonům. Jeho činnost záleží pouze v tom, že v předepsané formě zjiřtuje, že státoprávní náležitosti nutné ke vzniku zákona byly skutečně také splněny, což osvědčuje svým podpisem. Pro tento akt užívá se vlivem státoprávní doktriny francouzské z konce 18. a začátku 19. století výrazu promulgace. President republiky tedy promulguje zákon, při čemž jest mu ústavou vyhrazeno právo, má-li nějaké pochybnosti ať již z obsahu zákona, ať jiného druhu, dáti zákon Národním shromážděním znovu projednati. Podpis presidentův není tedy sankce v technickém smyslu, nýbrž promulgace ve smyslu francouzské theorie a vracení zákona k opětovnému projednání není veto ve vlastním smyslu, poněvadž veto jest jen rub sankce, nýbrž jakési quasi veto, pro které všeobecně se užívá, ač nepřesně, výrazu veto odkládací. Z těchto důvodů dospíváme k závěru, že podepisování zákonů presidentem republiky, jakožto promulgace, není aktem moci zákonodárné, nýbrž vykonané.⁴⁰⁾

Ústavní listina přidržela se v tomto směru vzoru ústav republikánských, které pravidlem mluví o právu promulgace, nikoli sankce.⁴¹⁾

7. Zvláštností naší ústavy jest stálý výbor podle § 54. úst. listiny, který v době, kdy Nár. shromáždění nezasedá, činí neodkladná opatření, i když by k nim bylo jinak třeba zákona a koná dozor na moc vládní a výkonnou. Zpráva ústavního výboru zcela

⁴⁰⁾ Srov. k tomu i Hoetz el n. u. m. str. 12., 13., Weyr n. u. m. str. 207. a násl.

⁴¹⁾ Ve Francii čl. 7. úst. zák. z 16. července 1875 výslovně praví: »Le Président de la République promulgue les lois...«, ústava Severoamerické ústavy mluví o »schválení« a »podepisování« zákonů, ústava mexická o promulgaci. Naproti tomu ústavy argentinská a brasilská mluví výslovně o sankci a promulgaci (čl. 86. resp. 48. úst.). Avšak v těchto dvou republikách nelze bráti slovo sankce v technickém smyslu, jako akt moci zákonodárné, neboť ústavy zde mluví také o právu sankce, kongresu; sluší tedy sankci se strany kongresu bráti ve významu aktu povahy zákonodárné, kdežto sankci presidenta republiky v povaze aktu moci výkonné; tomu nasvědčuje ostatně také skutečnost právní, že president má tu jen veto odkládací.

správně odůvodňuje zřízení této instituce; vládní zpráva důvodová jest tu celkem dosti stručná. Pokládám tuto instituci za velmi zdařilou. V životě každého státu mohou zajisté nastati případy, kdy nutno učiniti okamžité opatření, k němuž jest třeba přivolení parlamentu, aniž by bylo lze čekati, až se parlament sejde. Anglický parlamentarism zná takové případy, kdy vláda činí určitá neodkladná opatření na svůj vnuh a teprve dodatečně si je dává parlamentem t. zv. indemnitní aktou schváliti.⁴²⁾ A v jiných státech nejsou podobné zjevy řídké. To zajisté měli tvůrčové naší ústavy na mysli a z úvah těchto se zrodila instituce Stálého výboru. Jest to, jak správně praví vládní zpráva důvodová, jakýsi surrogát Národního shromáždění. Obdobu tohoto Stálého výboru shledáváme jen v ústavě mexické v instituci permanentní deputace podle čl. 73., 74. ústavní listiny.⁴³⁾

Pokud této instituce se týče, souhlasím naprosto s Hoetzlem n. u. m. str. 15., že se Stálý výbor může vyvinouti na blahodárnou instituci naší republiky. Ovšem zde bude zajisté také mnoho záležitosti na duchu, v jakém bude veden. Zkušenost z letní doby minulého roku s tímto Stálým výborem neopravňovala k příliš velikým nadějím do budoucnosti.⁴⁴⁾ Také sluší připome-

⁴²⁾ Viz m. j. Dicey n. u. m. str. 47. a passim.

⁴³⁾ Podle těchto ustanovení jest na dobu, kdy kongres nezasedá, sněmovnami volen zvláštní 29členný výbor (15 ze sněmovny poslanecké a 14 ze senátu), t. zv. permanentní deputace, jež má značný vliv na moc vládní a výkonnou; má právo m. j. svolávati buď k návrhu moci vládní a výkonné, aneb o své újmě, ovšem slyševši předem tuto moc, kongres neb jen jednotlivou sněmovnu k mimořádnému zasedání, dává presidentovi republiky souhlas k jmenování ministrů, diplomatických zástupců neb generálních konsulů, přijímá přísahu presidenta republiky, když nastupuje úřad svůj atd. a má také určitá práva v oboru moci zákonodárné. Jest to prostě jakýsi surrogát kongresu.

⁴⁴⁾ Rozumíme-li výrazu »neodkladná« opatření v tom smyslu, že jde nejen o opatření, jež nestrpí odkladu, nýbrž současně jehož existence a nutnost nebylo lze předvídati v době, kdy zasedalo Národní shromáždění, dospíváme k závěru, že činnost tohoto Stálého výboru v letní době minulého roku nevyhovovala duchu ústavy. Viděli jsme, že výbor tento vyřizoval věci, které nebyly nikterak neodkladné ani nepředvídatelné. Ba z pořadu jednání jeho jsme seznali, že mnohdy až kol třiceti takovýchto »neodkladných« věcí bylo vyřizeno v jediném sedění tohoto výboru. To zajisté nemohly býti samé věci neodkladné. To již nelze srovnati ani s literou, ani s duchem ústavní listiny. Z praxe, jaká tu zavládla v letní době minulého roku zdálo se opravdu, že tento

nouti, že tento Stálý výbor překročil již hranice své pravomoci vytčené v odst. 8. citovaného § 54. v opatření ze dne 25. srpna 1920 o úpravě a úhradě cen mlýnských výrobků čís. 494. sb. z. a nař.⁴⁵⁾

8. Jdeme-li dále po cizích vzorech v naší ústavní listině, shledáváme toto: O platnosti voleb do sněmovna rozhoduje zvláštní volební soud (§ 19. úst. listiny). Až do nejnovějších dob patřilo jaksi k autonomní funkci parlamentu, že parlament sám rozhodoval všechny otázky týkající se příslušenství členů ke sboru, zejména tedy, že byl v nejvyšší a konečné instanci rozhodčím o připuštění zvoleného poslance do sněmovny. To vytvořil anglický parlamentarism, ale tento zjev nebyl neznámý ani novodobým sněmům stavovským. Avšak právě na klasické půdě parlamentarismu, v Anglii, byla z této zásady učiněna výjimka, resp. tato zásada byla opuštěna: od r. 1868 nerozhoduje zde o platnosti voleb parlament resp. sněmovna obecných, nýbrž soud. Příkladem Anglie

Stálý výbor se stane institucí pravidelnou, naproti tomu však Národní shromáždění, jehož surrogátem má býti přece Stálý výbor, institucí výjimečnou. Praxe tato silně upomínala na staré doby rakouské, kdy, co nebylo lze prosaditi v říšské radě, se vyřídilo známým § 14. a říšská rada se k tomu cíli buď odročila neb dokonce uzavřela. Na štěstí se případy tyto neopakovaly, a doufejme, že se také opakovati nebudou.

⁴⁵⁾ Porušení ústavy shledávám předem v tom, že se zde porušuje zásada státoobčanské rovnosti vyslovená v § 106. úst. listiny; když na jednu veškeru obyvatelstvo státní se neoprávněným způsobem dělí na dvě třídy: na osoby podrobené nemocenské pojistné povinnosti a na osoby této povinnosti nepodrobené, a když oběma těmito třídám se měří nestejnou měrou. Měnití zákony ústavní vymyká se však z pravomoci Stálého výboru (odst. 8., lit. b). Dále shledávám porušení ústavy v tom, že Stálý výbor překročil hranice své pravomoci uloživ svým opatřením nové trvalé finanční povinnosti občanům (odst. 8. lit. c). Zde arci bylo by lze namítnouti, že dotčené opatření Stálého výboru pozbývá platnosti dnem 31. srpna 1921, tedy že tu nelze mluvit snad o »trvalých« finančních povinnostech ve smyslu výše citovaného odstavce. Ale tak tuto otázku formulovati nelze. Nemůže přece jíti o to, je-li působnost určitého opatření časově předem vymezena, neboť pak důsledně ani opatření, jehož působnost byla by předem vymezena na 30 neb 40 let, nemohlo by zakládati »trvalých« povinností. Těžiště věci leží v otázce, jde-li tu o určité dávky periodicky se opakující, čili nic. A výše uvedeným opatřením se ukládají dávky periodicky se opakující; proto jde tu o trvalé finanční povinnosti. Z toho důvodu přiči se toto opatření ustanovení lit. c. odst. 8. a jest neústavní.

následovalo Švédsko: podle čl. 11. a 22. Riksdagsordningu modifikovaného zákony z 26. února 1909 rozhoduje o platnosti voleb do obou sněmoven správní dvů soudní. Naše ústavní listina přidržela se tu vzoru anglického a to vším právem. Jest jen na prospěch politické mravnosti, když o platnosti voleb do sněmoven nerozhodují sněmovny samy, kde jest se až příliš obávati stranické zaujatosti, nýbrž nestranný volební soud.

Mluví-li již o autonomní funkci parlamentu, pokládám za záhodno zmíniti se také o otázce, do jakého typu parlamentů sluší v tomto směru čitati naše Nár. shromáždění. Jest Nár. shromáždění parlament autonomní či neautonomní, t. j. přísluší sněmovnám Nár. shromáždění výlučné právo upravovati si svůj jednací řád, aniž by jinému činiteli ve státu příslušelo právo o tom spolurozhodovati, či jsou jednací řády sněmoven upraveny zvláštními zákony a sněmovnám přísluší pouze právo v rámci tohoto zákona vydati podrobnější předpisy? V tomto druhém případě dlužno pak ovšem rozeznávati zákon o jednacím řádu a autonomní řád jednací. K typu parlamentů neautonomních náleží zejména parlament švédský a patřily sem parlament srbský, bývalá říšská rada království a zemí na říšské radě zastoupených a bývalý říšský sněm uherský. Jednací řády poslanecké sněmovny a senátu jsou upraveny zákony a to: z 15. dubna 1920 čís. 325. sb. z. a nař. pro poslaneckou sněmovnu a z 15. dubna 1920 čís. 326. pro senát. Oba dva tyto zákony mají výslovné ustanovení o tom, které předpisy lze změnití autonomním usnesením dotčené sněmovny; paragrafy ty jsou vypočteny taxative. K tomu se druží zákon z 15. dubna 1920 o organizaci kanceláří sněmovny poslanecké a senátu čís. 328. Vidíme tedy, že sněmovnám našeho Nár. shromáždění nepřisluší výlučné právo upravovati si svoje jednací řády, nýbrž pouze v rámci zákonů o jednacím řádu. Sluší tedy naše Národní shromáždění raditi k parlamentům neautonomním.⁴⁶⁾ Zde tedy přejaty byly rakouské tradice. Ovšem není pře-

⁴⁶⁾ Na věci nevádí ovšem nikterak skutečnost, že obě sněmovny jsou nadány oproti osobám třetím pravomocí vskutku rozsáhlou. Jest to zejména předpis § 28. jedn. řádu obou sněmoven. Podle tohoto ustanovení může z usnesení výboru předseda neb zpravodaj býti zmocněn předvolati vedle znalců i svědky a oprávněni toto jest dotvrzeno sankcí, že křivá výpověď svědka před výborem jest trestná jako křivá výpověď před soudem. Toto ustanovení jest přejato z anglické ústavy (standing order č. 86., 87. z 20. února 1872).

hlížeti, že zde na váhu padaly důvody státně resp. národně politické.

9. Instituci v Evropě a vlastně ve všech kulturních státech novou zavádí ústavní listina v čl. II. uvozovacího zákona, totiž ústavní soud. Ústavní listina zavedši rozdíl mezi zákony ústavními, kterým přiznala zvýšenou moc zákonnou, a zákony prostými přijala, jak správně připomíná zpráva ústavního výboru, soustavu ústav ztrnulých a contr. ústav pružných. Avšak není-li tu instance, která by tuto zvýšenou zákonnou moc zákonů ústavních také chránila, není zajištěno, že ústava bude také vždy dodržována, a ústavní zákony zůstávají z valné části takto pouze t. zv. leges imperfectae. To dobře postřehli tvůrcové ústavy Severoamerické Unie a odchováni byvše tradicemi své vlasti o moci anglického soudce, vystupňovali ještě moc soudcovskou přiznavše jí právo rozhodovati o ústavnosti zákona. Ústava Severoamerické Unie vybudovala totiž jakousi hierarchii zákonů s nestejnou mocí zákonnou, takže zákon na vyšším stupni má vyšší moc zákonnou než zákon na stupni nižším. Tato hierarchie zákonů jest: spolková ústava, spolkové zákony, ústavy jednotlivých států, zákony jednotlivých států, a záruka zachování této hierarchie jest dána v ruce soudů. Shledá-li tedy americký soudce, že některý zákon v nižší stupnici přičí se zákonu ve stupnici vyšší, nepřihlíží při svém rozhodnutí k tomuto zákonu a nalezne za právo, jakoby tohoto zákona tu nebylo, t. j. prohlásí dotčený zákon za neústavní a tedy za neplatný.^{47 48)}

⁴⁷⁾ Bryce n. u. m., I., str. 247. a násl., Saripolos: La démocratie et l'élection proportionnel, Paris 1898, Tome I., str. 331. a násl.; k tomu i Burgess: The chief questions of present american politics, Political Science Quarterly, roč. XXIII., str. 395. a násl.

⁴⁸⁾ Také jen moci soudcovské v Severoamerické Unii jest děkovati, že, když počátkem 19. století nastal velký přesun politických stran, ústava byla uhájena a resp. vlastně dobudována v tradicích strany federalistické, která v prvních letech trvání Severoamerické Unie měla na prostou převahu.

Doložití sluší, že v nejnovější době lze v Unii pozorovati proudy, které chtějí obmeziti tuto kromobyčejnou moc soudcovskou. Po vzoru instituce nedávno zde zavedené, t. zv. popular recall, na základě které lze lidovým hlasováním odvolati veřejného zřizence kdykoli před vypršením jeho úřadu, usiluje se o to, aby bylo lze soudcovský nález, kterým některý zákon byl prohlášen za neústavní a tedy za neplatný, rovněž takovýmto hlasováním zrušiti. To znamená odvolati se od soudu

Francouzská revoluce zamýšlela sice také vybudovati záruky dodržování ústavy, ale pokusy podniknuté v tomto směru jednotlivými ústavami zůstaly bez trvalých účinků.⁴⁹⁾ V jiných státech, zejména evropských, soudcovských záruk ústavních zákonů, až na jedinou výjimku,⁵⁰⁾ postrádáme.

Myšlenka ústavy Severoamerické Unie, že o ústavnosti zákonů mají rozhodovati soudy a že neodvislost soudcovská jest tedy nejlepší zárukou bezpečnosti nejen právní, nýbrž i ústavní, přejata byla naší ústavní listinou a uskutečněna zřízením zvláštního Ústavního soudu (čl. II. a III. uvozov. zákona, který byl proveden zákonem ze dne 9. března 1920 o ústavním soudu č. 162, sb. z. a nař.). Podle § 7. tohoto zákona jest ústavní soud výlučně příslušný rozhodovati o tom, zda-li vyhovují:

a) zákony republiky československé a zákony sněmu Podkarpatské Rusi zásadě čl. I. uvoz. zákona k ústavní listině,

b) prozatímní opatření podle § 54. úst. listiny ustanovení odst. lit. b tohoto paragrafu;

sankce pak nálezu ústavního soudu jest dána § 20. tohoto zákona, podle kterého ode dne uveřejnění dotčeného nálezu ve Sbírce z. a nař. jsou zákonodárné sbory, vláda, všechny úřady a soudy nálezem vázány.

k národu a povýšiti národ za nejvyššího soudce. Úsilí toto došlo také náležitěho výrazu v ústavní listině státu Colorado, jež stanoví: vydá-li nejvyšší soud nález, že některý zákon jest neústavní, může 5% voličů žádati, aby tento soudcovský nález byl předložen národu k všeobecnému hlasování; prohlásí-li se pak při tomto referendu většina voličů proti nálezu, zákon dotčený zůstává v platnosti přes opačný nález nejvyššího soudu. Viz James W. Garner: La révocation des agents publics par le peuple aux États-Unis, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger, Tome XXXVII. (roč. 1920), č. 4.

⁴⁹⁾ T. zv. ústava girondinská zaváděla v tit. VIII. právo censury všech zákonů a vůbec všech aktů legislature, jež by odporovaly ústavě: právo censury příslušelo prvotním shromážděním. Rovněž dle čl. 28. ústavy z r. VIII. měl tribunát právo rekursu k senátu proti aktům sboru zákonodárného, jež odporovaly ústavě. Avšak rekurs nebyl přípustný proti zákonům již promulgovaným.

⁵⁰⁾ Pouze v Norsku přísluší soudům právo zkoumati ústavní platnost zákonů. Viz Morgenstierne: Das Staatsrecht des Königreiches Norwegen, Tübingen, 1911, str. 115. (ve sbírce: Das öffentliche Recht der Gegenwart, svaz. XIII.).

Zavezení ústavního soudu sluší jen vítati, neboť tím dána jest jistě silná záruka ústavnosti v naší republice.

10. Konečně dlužno se také zmíniti o hlavě páté ústavní listiny, která jedná o právech, svobodách a povinnostech občanských. O hodnotě těchto státoobčanských práv nemíním se zde šířiti a poukazuji na celkem správné vývody vládní zprávy důvodové. Ústavní listina naše přidržela se zde vzoru takřka všech ústav světových, které zvláště zaručují tato t. zv. práva státoobčanská. Výjimku zde činí pouze Anglie, Francie (a bývalé království uherské). V Anglii se pojetí práv státoobčanských v moderním smyslu neujalo. Vysvětliti si to lze z části tím, že zde není vůbec psané ústavy, (jako jí nemělo bývalé království uherské), ačkoli určitý základ práv státoobčanských shledáváme ve starších zákonech: ze 7. června 1628 (The Petition exhibited . . . concerning divers rights and liberties of the Subjects), z 13. února 1689 (An Act declaring the rights and liberties of the Subjects . . .) a konečně z 12. června 1701 (An Act for the further limitation of the Crown and better securing the rights and liberties of the Subject), zvanými krátce petition of right, bill of rights, Act of settlement. V zemi tradičního přímo koaservatismu a přísného smyslu a citu pro právo, kde dvě revoluce (1649, 1688), jež historie smazati nemůže, zastírají a omlouvají se známými právními fikcemi anglickými, v zemi, kde svoboda jak individuální, tak i politická koření v několikastaletém vývoji a má již svoje mocné tradice, nebylo a není třeba, jak státovědecká literatura anglická takřka jednotejně hlásá, svobodu státoobčanskou nějakými psanými zákony zvláště formulovati. Jinak jest tomu však ve Francii. Není zajisté bez zajímavosti, že v zemi, kde poprvé na pevnině evropské byla v památném Prohlášení práv člověka a občana státoobčanská práva formulována, poprvé na pevnině evropské bylo od této formulace opět upuštěno; ústavní zákony Třetí republiky postrádají ustanovení o státoobčanských právech. To ovšem neznamená, že by tato práva zde byla pozbyla praktického svého významu, nýbrž, jak se shodují státovědci francouzští, že práva tato se stala do té míry obecným přesvědčením národa francouzského, že nebylo uznáno za záhodno v ústavních zákonech je vytýkati a zaručovati.

Naše ústavní listina nenásledovala v tomto směru ústavy ani anglické, ani francouzské, nýbrž přidržela se vzorů starších.

Práve. Vytčení státoobčanských práv není nutným jen v monarchiích, nýbrž zajisté i v demokraciích: práva státních občanů sluší hájiti nejen nahoru, nýbrž i dolů. Souhlasím tu úplně s Hoetzlem n. u. m. str. 21., že jest to velká vymoženost pro občany, že ústavní listina sama ohraničuje jejich právní sféru. O jednotlivých těchto právech, jakož i o povinnostech (téměř každé státoobčanské právo má svůj rub ve státoobčanské povinnosti) blíže pojednávati, pokládám v této stati za zbytečné. —

Ve svých vývodech přičinil jsem tu a tam kritické poznámky k některým ustanovením ústavní listiny. Tím ovšem není míněno, že by naše ústava nebyla dobrá. Vycházíme-li z pojetí o relativní hodnotě ústav, dospíváme přesvědčení, že naše ústava, není-li velmi dobrá, je zajisté při nejmenším dobrá a neslouží svým tvůrcům nikterak k necti. Na dnešních zákonodárcích jest, aby na díle zdárně započatém pokračovali a aby zejména jedna instituce, jež, aniž by byla součástí ústavy, tvoří vrchol politické nemravnosti, kalí radost z ústavy a dává svědectví naší politické inferiority, jež není u nižádného z kulturních národů, a v níž jsme se opičili po Německu a Rakousku, totiž smutně proslulé vázané listiny, co nejdříve odstranili a vrátili národu opět nejcenější právo politické, totiž svobodu volební. Jeť svoboda volební nezbytným přívlástkem svobodného národa, bez ní jest každý národ pouhým hlasovacím stádem.

Na konec jest si jen přáti, aby se ústava stala u nás bezpečným základem příštího našeho právního a státního vývoje a aby na jejím podkladě mohly se vyvinouti, v bývalém Rakousku tak soustavně ubíjené, právní přesvědčení a smysl a cit pro právo, jež jsou nejbezpečnějším základem každého spořádaného státu.

Václav Vojtíšek:

Soud a rada v královských městech českých.

I.

Dva hlavní orgány samosprávy městské byly soud a rada městská, a o nich možno předpokládati, že byly zřízeny v městech českých od samých jejich počátků. Aspoň stupeň, k němuž dospěl vývoj městského zřízení v Německu, zaneseného do zemí našich

kolonizační německou, do první poloviny 13. století, činí nepochybným, že obec měšťanská (communitas, universitas civium, stadtgemeinde) měla vždy u nás účast v autonomii obecní skrze stále přísečné nebo konšely a také kmety (iurati, consules, scabini, geschworne, schepfen), kteří byli králem nebo jeho úřady pravidelně na rok z měšťanstva jmenováni, a spor by snad mohl býti leda v tom, které bylo jejich prvotní postavení a která měli práva. Zvláště o to by šlo nejvíce, náležela-li jim pouze správa věcí obecních, tržních a finančních (za dozoru zeměpanského úředníka, rychtáře (iudex, advocatus, richter, schultheis, voigt), či zasáhali i v soudnictví a omezovali rozsáhlou soudní pravomoc vyhrazenou rychtáři jako zástupci panovníka v soudu.¹⁾ Spíše druhá možnost je správnou pro obojí skupinu práva jihoněmeckého i práva magdeburského, v něž se města v Čechách a na Moravě (rozpadala, ale jisto je, že původní uspořádání věcí ve městech zajišťovalo převahu rychtáři a tím právům vrchnostenským a neposkytovalo plné volnosti živlu měšťanskému.²⁾ A proto, když se prameny stávají určitějšími, lze sledovati ve všech městech českých úsilí přísežných i obce, aby byla zvětšena i upevněna jejich moc nejen v městské správě politické a hospodářské, nýbrž i v záležitostech soudních, a to jak proti královskému podkomorímu, tak obzvláště proti výsadám rychtářovým.

V městech českých jeví se tendence, aby působnost rychtářova v otázkách vlastní správy městské i v hospodářství městském a v moci zákonodárné, která s nimi souvisela, byla stlačena, po případě vůbec vyloučena, a naproti tomu, aby význam přísežných jako přísežníků soudu i náležců práva byl vyzdvižen a po-

¹⁾ V otázkách radního zřízení měst českých stojí proti sobě dvojí mínění. Čelakovský ve svých pracích stojí na stanovisku, že přísežní původně měli na starosti pouze věci obecní a tržové a že se teprv časem dostali v práva soudců, omezující soudní pravomoc rychtáře; zvláště pro Prahu má za to, že přísežní byli zprvu jen slavnostními svědky na způsob genantů a teprve v době Přemysla II. stali se vedle rychtáře městského náležci práva. Naproti tomu Zycha správnějším výkladem pramenů došel k přesvědčení, že měšťanstvo mělo od počátku našich měst skrze přísežné účast v soudnictví městském a to právo že bylo podstatnou složkou autonomie městské.

²⁾ Zycha příliš spoléhaje na zprávy ceny pochybné, mylně se domnívá, že se autonomie městská ve 13. století spíše úžila nežli rozšiřovala.

silén. Rychtář hájil práv svých i zájmů královských, jež zastával, a měšťané, chtějíce, aby byl s nimi spojen vědomím solidarity a nepřekážel jejich postupu, žádali, aby byl vybírán pouze z usedlých obce jejich města nebo aby aspoň trvale musil v něm přebývat.³⁾ Rychtář byl sice vždycky a všude měšťan — v tom se projevoval také kus svobod městských a autonomie městské — avšak jen několik předních a významnějších měst získalo bez nesnázi výhodu, že byl králem vybírán z jejich vlastního měšťanstva, jako Praha, Kutná Hora, Jihlava, Brno, Litoměřice, kdežto ostatní se musila spokojiti, že se jejich rychty dostávaly dlouho podle vůle královny odměnou za služby do rukou měšťanů cizích, nejvíce osob z bohatého patriciátu nejmocnějších měst, a teprv časem dospívala k podobné vymoženosti, jak je povědomo z Plzně, Berouna, Žatce, Písku i odjinud. A tito rychtářové, ať jim byla rychta na čas králem pronajímána nebo dědičně v ni byli dosazováni, (iudex hereditarius, erbrichter) spíše často dbali o své důchody a prospěchy, vymáhající je mnohdy od svých zástupců, jimž rychtu se všemi užitky pronajímali, a jestliže se sami dovedli starati o rozvoj práv města, z něhož pocházeli a jehož byli údem, nepřáli, aby úspěch na škodu jejich provázal pokusy o rozšíření samosprávy i v městech jiných. Když mezi městy bylo málo soudržnosti a teprve později, ve 14. století, a dosti zřídka docházelo se k jednotnému postupu v otázkách svobodnější správy a soudnictví městského, a místy nastávaly i překážky, bylo několik měst, která předstihovala vývoj, Praha, Brno, Jihlava,

³⁾ V druhé listině jihlavské je článek pocházející ze statutů obecních: »Item volumus, ut quicumque iudiciaria frui desiderat dignitate in civitate Iglaviensi, quod sit civis civitatis habens hereditatem, et hoc ideo, ut profectum civitatis eo melius prosequatur et propter unum annum vel duos non conrodatur cives et pauperes civitatis« (Tomasek, Deutsches Recht in Oesterr., str. 298, § 98 a Der Oberhof Iglau, str. 355). Vliv práva jihlavského jeví se i v právní knize pražské z r. 1341 (Rössler, Das Altprager Stadtrecht aus dem XIV. Jhdte str. 115, č. 51) a podobné pravidlo vyslovuje i privilegium krále Václava IV. Domažlickým z r. 1395. V Kouřimí měl dědičný rychtář podle listu markrabě Karla IV. z r. 1343 ustavičně v městě bydli, a lze snad přijmouti, protože byl při tom brán ve zvláštní ochranu a měšťanům byla zvlášť přikazována poslušnost, že to bylo účinkem žalob se strany obce a rozepří. Také v Brně už r. 1306 Václav III. dovoľoval, aby se rychta dostala do rukou pouze domorodci v říši české, jež musil bydli v Brně.

Kutná Hora, Litoměřice, a za nimi šla jako za příkladem města ostatní, byť třeba mestejným krokem a se střídlým štěstím i individuálním postupem podle zvláštních podmínek, aby však na konec přece všechna dosáhla určité vyšší míry městských práv.

Již do konce století 13. prošla autonomie královských měst českých některými úpravami, které ji uvoľňovaly, a zvláště v Starém městě pražském, v mateřském městě velikého počtu měst, jež mělo do toho času skoro už plných 70 let života, došlo se k některým zásadám, znamenajícím podle všeho pokrok proti stavu počátkův. Tak zvané právo Otakarovské, jež asi tenkrát bylo v Praze sepsáno,⁴⁾ není oficiální pokus o kodifikaci práva a dovolává se nesprávně autority krále Přemysla II., ale třebaš jeho původcem byla osoba soukromá, byly v něm zajisté vysloveny ne pouhé návrhy, nýbrž podána i skutečně platná pravidla a řády. Právní tato kniha, která snad chtěla zjednodušiti právní poměry ve městech českých, vychází z práva pražského, zpracovávajíc je užitím saského zrcadla, práva brněnského, jihlavského a snad i babenberského, a je důležitá tím, že třebaš rychtářů městskému zaručuje v soudnictví přední místo, snaží se už omeziti jeho postavení. Nejen že rychtář byl podřízován, pokud šlo o jeho soukromý majetek, právu městskému jako každý jiný měšťan a v přičině městských dávek byl odkazován na ochotu obce, promíne-li mu je pro jeho práci se soudem, byla stavěna vedle něho v soudě rada dvanácti (der zwelfir rat), sbor kmetů (die schepfe), kteří byli jeho pomocníky (die gerichtes helfen sulen), a scházeti se měli na znamení zvonce, aby byli nejen svědky jednání soudního, nýbrž i nalézali a vypovídali právo za řízení rychtářova. S rychtářem měli na starosti mír městský a dělili se s ním o některé pokuty.

Avšak obec staroměstská učinila v téže době ještě promyšlený pokus, aby radní zřízení městské bylo utvrzeno; r. 1296 obrátila se rovnou na krále Václava II. a žádala podle usnesení přísežných, aby pro porady rady městské ve věcech správních i finančních a o všelikých potřebách měšťanů, pro její ranní schůzky, maniloquia, mohla zaříditi dům úradní, radnici (domus con-

⁴⁾ Zycha v »Prag«, str. 218 násl. posledně obsírněji promluvil o této právní knize a uvedl i literaturu. Vydání je dosud dvojí, Rösslerovo v »Ueber die Bedeutung und Behandlung der Gesch. des Rechts in Oesterr.« (Prag 1847) a Jirečkovo v Codex iuris boh. II. 4. (1898).

silli et maniloquii) a do něho zamýšlela položit i byt písaře městského, sotva 10 let před tím zřízeného, aby kdykoliv bylo možno použití jeho služeb a aby mu byly zajištěny pevné důchody. Měšťanstvo se odvolávalo na to, že už od dlouhých let je pro posměch šlechtě i cizím měšťanům, jestliže město nemá domu radního, jako jiná hlavní města, a musí-li se přísežní scházeti v soukromých svých domech, každý týden se střídající.⁵⁾ Tehdy, pokud povědomo, stála radnice z měst blízkých hranicím zemí českých v Norimberku, Rezně, v Magdeburku, v Halle, ve Vratislavi, v Budyšině i ve Vídni,⁶⁾ avšak panovník nevyhověl⁷⁾ v této věci Staroměstským, obávaje se asi přílišného osamostatnění rady městské a vzrůstu sebevědomí městského, jak měl příklady z měst v Německu. Proto dal jen svolení, aby si obec a přísežní volili sami písaře městské, kteří by zapisovali berně, skládali listy měšťanům a v jiných záležitostech obci byli užiteční. I to byl značný úspěch, neboť uznával radu městskou samostatným orgánem úředním, a v osobě písaře městského, jehož služební poměr k obci byl snad brán dříve v pochybnost a jenž byl tak postaven proti písaři soudnímu, rychtářskému, dotud asi většinou zastávajícímu práce písařské pro městské potřeby veřejné i soukromé, dával jí zvláště cenného pomocníka ve snaze za nová práva. Rada městská měla odtud jistější cestu k znenáhlému potlačování moci rychtáře, třebaže sám byl ve věci nápomocen, i významu soudu městského a k přenášení soudnictví ve vlastní pravomoc, a také o Praze mohlo by se opakovati vystižené slovo, které bylo po-

⁵⁾ Čelakovský, Privilegia měst pražských str. 15 č. 7.

⁶⁾ Otázce právního významu radnic v městech středověkých nebylo ještě věnováno dosti pozornosti. Zdá se, že v městech německých prvotně to byly domy cechovní, v nichž mělo několik cechů nebo některý přední z nich prodejní místnosti a kde rada městská nalezla útupek, jak se uplatnila v řízení města; tam se také shromažďovalo měšťanstvo za různých slavných příležitostí i k hodům a veselí (domus civium, burgensium, bürgerhaus, rathaus, pretorium, consistorium, domus mercatoria, kaufhaus). Srov. co o radnicích městských praví povšechně Preuss, Die Entwicklung des deutschen Städtewesens I. (Leipzig 1906), str. 51 a Gengler, Deutsche Stadtrechts-Alterthümer (Erlangen 1882), str. 310 násl.

⁷⁾ Šusta, Dvě knihy českých dějin II., str. 28 neprávem vyslovuje možnost, že už r. 1296 došlo k založení radnice v Starém městě pražském.

věděno o městech německých, že ji pudilo úsilí, aby se stala státem ve státě.⁸⁾

Nelze tvrditi ani u těch měst českých, jež se přidržela práva pražského, že jim byly uděleny všechny právní řády, které se v Starém městě pražském ujaly, a nutno míti na paměti dosti značné rozdíly měst právních okruhů jiných, zvláště práva severoněmeckého, magdeburského. To k nám bylo zavedeno, jak se zdá, ne dříve, než v době krále Přemysla II., a ač musilo počítati se staršími a ustálenými již poměry, přece jen podrželo značně nedotčený původní svůj charakter, podřizujíc se pouze v některých věcech.⁹⁾ A tak vliv a vzor Prahy tu působil přece — jako zase jindy na pražský stav působily řády právních okresů městských i jednotlivých měst jiných, že se velmi záhy počalo připravovati i znenáhlé vyrovnávání práva městského — a města česká všechna byla spojena všeobecnými zásadami. Především nutno si představití, že všude vyvstaly proti sobě obě městské instituce, soud městský a rada městská, které byly sice v rukách týchž činitelů, rychtáře i 12 přísežných, což byl dokonalý počet městům královským náležející — ani v městech práva magdeburského nebylo soudnictví, kromě Litoměřic, odděleno od správy, patrně pro akomodování řádů severoněmeckých starším zařízením podle práv jihoněmeckých, když právo magdeburské bylo zpravidla dodatečně vstřípeno městům existujícím už některý čas dříve podle práva jiného¹⁰⁾ — avšak nedělily se svotraě

⁸⁾ J. Burckhardt, Cultur der Renaissance, str. 60.

⁹⁾ Na to, že právo magdeburské bylo zavedeno na Moravě až v době Přemysla II., hlavně přičiněním biskupa olomouckého Bruna z Schauenburku, poukázal nedávno Josef Teige v čl. »Kdy a kým bylo zavedeno právo magdeb. na Moravě« (Právník 1920); ale to lze, tuším, prokázati i pro Čechy, neboť list krále Václava I. z r. 1237 biskupskému městu Roudnici nelze míti za doklad platnosti práva magdeburského, poněvadž se v něm praví, že se uděluje městu moc soudní »tam in causis criminalibus, quam etiam civilibus secundum Lithomericensis et aliarum nostrarum civitatum consuetudinem, quae iure theotonicali in regno nostro incoluntur«. (Emler, Reg. II. str. 1236 č. 2824.)

¹⁰⁾ Pouze v Litoměřicích bylo obyčejem, že vedle rychtáře sedělo v soudech šest kmetů, kteří jsou jmenováni vedle 12 členů rady městské (Reg. Boh. IV., str. 357 č. 883 z r. 1341). V Olomouci vedle rychtáře byli 4 konšelé (cives, consules) a 7 přísežných kmetů (scabini, iurati), dohromady 12. Jestliže se v právu brněnském z r. 1243 mluví o 24 iurati civium, kteří měli dávatí nařízení ve věcech obchodu a trhu,

o obor autonomie městské, nýbrž stály proti sobě konkurenčně a zaujatě. Rada městská (consilium, stadtrat) byla orgán správy politické, finanční, trhové a řemeslné, jí náleželo vydávati statuta pro tyto záležitosti, jejím právem bylo nařizovati berně a stanoviti jejich výši i voliti berníky. Rada městská zastupovala také obec, opatrovala a používala její pečeti, plnila a vykonávala její příkazy, spravovala její jmění a vydávala o něm počty, měla dozor na jmění záduší, jichž byla obec patronem, a schvalovala počty kostelní, ustanovovala zřizence městské i nižší úřady, volila cechmistry řemeslům a rychtáře i konšely poddaným vesnicím, bděla nad jejich řády, přijímala nové měšťany i obyvatele a propouštěla je a starala se o sirotky, odkazy, a skutky mlodsrdné. Soud městský byl úřad soudní, a před něj příslušely všechny věci civilní, sporné i nesporné, a hrdelní, trestní, pokud nebyly králi k soudu vyhrazeny a podkomořímu královskému přiděleny, a nálezy v něm vyložené stávaly se základem a normou spravedlnosti a práva.

Rychtář dědičný nebo dočasný anebo jeho zástupce zasahal zprvu v obojí ústav, jsa pokládán za představitele města vůbec; ale v jeho postavení v radě městské byl zárodek pohynutí jeho významu, protože si vedle něho postavili přísežní brzy purkmistra (burgermeister, magister civium, consulum, iuratorum), jenž byl brán z jejich středu, vždy na čtyři neděle jiný, aby se všech dvanáct konšelů do roka vystříдалo,¹¹⁾ a ten byl předsedou ranních jejich schůzek a z nich rychtáře vytlačoval. Nejstarší zprávy

jakož i ve všech záležitostech, jež by se cti a prospěchu města týkaly, myslí se tím asi spojená rada stará a nová, jak vystupuje často v našich městech v podobných záležitostech. Pouze Staré a Nové město ve století 14. zjednála si právo míti číslo 18 konšelů v radě. Pro poznání počtu přísežných rozhodující je list krále Přemysla II. rakouskému městu T u l n u z r. 1276, kde se nařizuje, »ut XII. iuratos, sicut in aliis nostris civitatibus est consuetum, ad promovenda utilia et honesta ac eius contraria removenda habere debeat civitas supradicta (Winter, Urkundl. Beiträge zur Rechtsgesch. der ober- u. niederösterreich. Städte, str. 21). K tomu ještě srv. Č e l a k o v s k ý, O středov. radním zřízení v král. městech morav. zvl. ot. z Č. M. M. 1905.

¹¹⁾ Domnívá-li se Č e l a k o v s k ý v čl. O středověkém radním zřízení v král. městech morav. (zvl. ot. z Č. M. M. XXIX., 1905, str. 10, pozn. 5), že purkmistr v Brně r. 1402 a 1403 byl po celý rok v úřadě, je to omyl, zaviněný tím, že první purkmistr v roce po obnově rady býval i purkmistrem posledním před další obnovou.

o purkmistru pocházejí pro Cheb z r. 1281, Litoměřice a Znojmo snalí mají jej již r. 1298, Most i nesvobodný Nový Bydžov r. 1311, Staré město pražské r. 1318, Plzeň r. 1323 a Ústí nad Labem r. 1324, Kutná Hora r. 1327, Menší město pražské r. 1330, věnné město Mělník r. 1331, Jihlava r. 1336, Nymburk r. 1338, Brno r. 1340 atd. Ovšem prameny nejsou tak smeseny a známy, aby se z pořadu těchto letopočtů mohly činiti závěry, a k tomu přistupuje, že pro vlastní správu měst, hospodářství městské i dozor nad trhy a řemesly ani prameny 14. století nepodávají mnoho určitějších zpráv. Avšak třeba přijímati za znamení velikého obratu, jestliže se král a jeho úřady v listech městům udělaných nebo vydaných již před koncem toho věku obrací pouze k purkmistrům, přísežným a k měšťanstvu a ne už k rychtářům, purkmistru, radě a obci nebo dokonce k rychtářům, konšelům a měšťanům, jak bývalo v dobách starších. Tak spěl všeobecný vývoj autonomie městské, jenž připravoval spolu i některé vnitřní změny: purkmistr nabyl zvláštní samostatné kompetence, máje svěřenu do ochrany pečet městskou a klíče od bran městských, vykonával vůli rady městské a jednání její připravoval i samostatně některé její věci vyřizoval, vedl příjmy i vydání obecní ve svém období, máje k tomu registra, aby při odstoupení mohl počty složiti. Mimo to obce si zřídily domy radní, aby ranní schůzky konšelů nebyly odkázány na ochotu osob soukromých, a učinily z nich místo výsádkní podobně jako byl dům rychtářský, rychta (domus iudicis, iudicii, dinghaus, gerichtshaus), a zjednávaly si i vedle vlastního písaře městského (notarius civitatis, scriptor, stadtschreiber), jemuž dávaly úřední místo v radnici (scriptor pretorii, ratsschreiber), jiné zřizence proti služebníkům rychtářovým. První radnice (domus consilii, pretorium, rathaus) byla zařízena v Praze r. 1338 v Starém městě dovořením krále Jana, který konečně splnil dávné tužby měšťanů, a po ní následovaly domy radní v jiných městech, jak jsou zprávy, na Malé Straně, v Brně, v Novém městě pražském, Žatci, Lounech, Kadani, Mostě. Nikde se to nestalo asi bez souhlasu panovníkova a místy užili k tomu záminky založení domu obchodního, tak jak je poznali v městech německých, a na tuto souvislost ukazují i jména »consistorium, theatrum, mercatorium, domus negociationum, kaufhaus.¹²⁾ K těm vymoženostem ještě přistoupilo, že obce daly

¹²⁾ Byla-li radnice staroměstská založena r. 1338 (Čelakovský, Privilegia měst pražských str. 55 č. 35), není třeba pochybo-

právo radám městským pro omezení policejní moci rychtáře voliti vždy na rok podrychtářského (subiudex),¹³⁾ a konšelé, kteří vybírali po své obnově každého roku sobě na pomoc starší obecní (seniores communitatis, gemeinelteste) a jim svěřovali některé funkce ve věcech hospodářství i policie městské, snad už ve 14. století ustanovovali čtvrtní dozorce uvnitř hradeb i v předměstích, hejtmany, setníky i desátníky — ti měli význam i pro vojenskou organizaci města a záležitosti bernictví — a v potřebách trhu a řemesel připustili dohled starších cechovních. Jestliže těmi způsoby správa města byla osvobozena od přímých vlivů zeměpanských a přešla, namnoze i po bojích,¹⁴⁾ úplně do rukou přísež-

vati, že si Malá Strana mohla zřídití dům radní nedlouho po té době a Nové město mělo jej nejspíš již od svého počátku. Ve Vodňanech dovolil Karel IV. už r. 1352 zařízení domu kupeckého (domus pro usu rerum vendibilium, que domus kaufhaus vulgariter dicitur) a stejné právo bylo uděleno v též čas městu Písku. V Žatci se připomíná radnice (kaufhaus, domus negociacionum, domus mercatorum, mercatorium seu pretorium) r. 1362, v Mostě r. 1361 (theatrum sive domus mercatoria), v Brně jsou o radnici (consistorium) zprávy už od r. 1341, v Slaném byla radnice zřízena r. 1378, když král dal obci dům spadlý na něho odúmrtí (pretorium seu domus iudiciaria), v Olomouci obdržela obec privilegium od markrabí Jošta z 8. listopadu 1378, kterým jí bylo povoleno vystavěti dům radní (pretorium) a vedle něho dům kupecký (theatrum, quod vulgariter kaufhaus nuncupatur, in quo ipsis liceat facere staciones, in quibus pannicide, pannifices, pellifices, sutores, cerdones et alia mercatorum genera diebus forensibus res suas vendere et non alibi sint astricti.) Viz níže str. 60.

¹³⁾ Že byl podrychtář volen od rady městské, možno souditi podle nálezů brněnských, kde se praví v § 216 »De eleccione officialium civitatis et iudicis«: »Officiales, qui communitati civitatis et iudicio serviunt, cuiusmodi sunt scriptores, subiudices, budelli, precones et consimiles, solum iurati debent eligere, statuere vel destituere, sicut bono communi viderint expedire. Officiales autem, quibus per se iudex indiget, et quos pane suo pascit, per se eligit, mutat et statuit, quando sue placuerit voluntati.«

¹⁴⁾ Mezi rychtářem a přísežnými jemnickými vznikl spor o držení trublice, v níž se opatrovala privilegia městská, a přísežní brněnští i znojemští rozhodli jej r. 1344 ve prospěch konšel, uznavše tak, že jsou jedinými zástupci obce (Codex dipl. Mor. VII. str. 420 a Čelákovský, O středov. radním zřízení v král. městech morav. str. 27.). V Lounech r. 1355 musil Karel IV. zakročiti, neboť tam obec vystoupila proti rychtáři a přísežným a chtěla zvláště pečeť městskou vzíti do své péče; císař nařídil, aby původcové sporu jen mírně byli potrestáni