

XVI. 12.

————— KNIHOVNA —————
SBORNÍKU VĚD PRÁVNÍCH A STÁTNÍCH,
VYDÁVANÁ
S PODPOROU ČESKÉ AKADEMIE CÍSAŘE FRANTIŠKA JOSEFA
PRO VĚDY, SLOVESNOST A UMĚNÍ.

B) ŘADA STÁTOVĚDECKÁ. Čís. XXXI.

PRÁVNÍ POVAHA ŘADŮ PARLAMENTNÍCH.

(VÝNATEK Z VĚTŠÍ PRÁCE.)

NAPSAL

Dr. BOHUMIL BAXA.



V PRAZE.

VYDAVATEL A NAKLADATEL: „SBORNÍK VĚD PRÁVNÍCH A STÁTNÍCH“
(BURSÍK & KOHOUT V PRAZE).

1917.

Právní povaha řádů parlamentních.

Výraz „řád parlamentní“ můžeme pojímati ve dvojím směru. V nejširším slova smyslu nazýváme jím souhrn právních pravidel, jimiž jest upraven vnitřní život parlamentu. V tomto významu lze užití také slova: režim parlamentní.^{1) 2)} Právní pravidla plynou zde z části z ústavy samé, z části ze zákona, z části z jednacního řádu. V užším či vlastním smyslu nazýváme jím jednacím řád, jež každá sněmovna vydává k úpravě vnitřní své činnosti. Předmětem této stati jest pouze řád parlamentní v užším smyslu čili jednacím řád.

¹⁾ Výraz režim parlamentní zahrnuje však v sobě opět dva významy pojmově různé. Jednak jimi rozumíme ono zvláštní postavení parlamentu ve státě, na základě jehož tento vykonává rozhodný vliv na záležitostech státních. V tomto případě mluvíme o vládě parlamentní aneb o režimu parlamentním ve vlastním smyslu. Jednak rozumíme jimi řády parlamentní, jak v textu jest jich význam stanoven.

²⁾ Někde čteme také výraz: právo parlamentní. Avšak tohoto výrazu se užívá celkem zřídka. Pokud mi známo, užívá jeho Pierre: *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, 1893, aniž by však vyznačil, co slovem: *droit parlementaire* rozuměti dlužno. Miceli: *Principii di diritto parlamentare*, Milano 1910, užívá tohoto výrazu napořád a rozumí jím (str. 1) „quel complesso di rapporti politico-giuridici, i quali si sviluppano nell'interno di un'assemblea politica, o fra le assemblee politiche esistenti in uno Stato o fra die esse e gli altri pubblici poteri“ a dále „ . . . quella parte del diritto costituzionale, che si riferisce all' organizzazione interna e al funzionamento dei parlamenti.“ K tomu sluší srovnati definici téhož podanou ve spise *Principii di diritto costituzionale*, Milano 1913, str. 748. a dále ve spisu *I moderni parlamenti*, Milano 1913, str. 59, kde definice dopadá spíše na vnitřní řády parlamentní.

Jednací řád upravuje si každá sněmovna zvláště důsledkem autonomie, jež jí přísluší buď ústavou, buď zákonem zvláštním. V tomto směru liší se však parlamenty resp. sněmovny od sebe v dvojím ohledu. Jednak parlamentům resp. sněmovnám přísluší výlučné právo upravovat si svůj jednací řád, jednak jest jednací řád v podstatě upraven zvláštním zákonem, a sněmovně dotčené jest zůstaveno, v mezích zákona blíže upravití jednotlivosti.³⁾

May-Oppenheim: Das englische Parlament und sein Verfahren, Leipzig, 1880, str. 68, rozumí právem parlamentním nejen psané jednací řady, nýbrž i parlamentní zvyklosti, tedy to, co v Anglii se zove „law of Parliament.“

Nejnověji Hatschek ve svém obsáhlém díle Das Parlamentsrecht des deutschen Reiches, Berlin und Leipzig 1915., I. T., užívá tohoto výrazu a praví (str. 1): „Das deutsche Parlamentsrecht umfaßt die Normen, welche:

1. die Organisation und Zusammensetzung des deutschen Reichstages bestimmen,

2. die Funktionen und das Verfahren des Reichstages regeln, schließlich

3. auf die Frage Antwort geben, wie jene Funktionen mittelst des bestehenden Parlamentsverfahrens und der bestehenden Parlamentsorganisation verwirklicht werden.“ (Týž mluví také o nutnosti oddělení novou vědou práva parlamentního.)

Je-li výraz právo parlamentní případný a vystihuje-li povahu věci, v této stati rozhodovati nemíním.

³⁾ V pravidelných případech bývá tato výhrada v ústavě neb v zákoně výslovně obsažena, může však i úplně chyběti. Tak jest tomu na př. v královstvích a zemích na říšské radě zastoupených (kde jest parlament neautonomní). Zde § 24 zákl. zák. státního z 21. prosince 1867, čís. 121. ř. z. stanoví, že podrobnější předpisy o vzájemných a vnějších stycích obou sněmoven obsahuje zákon o jednacím řádu říšské rady. Skutečně také jest jednací řád zde upraven zákonem z 12. května 1873 čís. 94 ř. z., doplněný zákonem z 20. prosince 1909, čís. 204 ř. z. resp. z 21. prosince 1910, čís. 232 ř. z. a zákonem z 30. července 1867, čís. 104. ř. z., a možnost existence t. zv. autonomního jednacího řádu vysvítá pouze nepřímou z ustanovení § 17 zákona o jednacím řádu.

Rovněž ve francouzské ústavě postrádáme výslovného ustanovení o tom, že by sněmovnám příslušelo právo upravovat si svoje jednací řady. Ovšem v textu citovaný čl. 5 ústavního zákona právo toto vlastně předpokládá. „Néanmoins chaque Chambre peut se former fixé par le règlement.“ K tomu připomíná Esmein: *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, 1909, str. 848.: „. . . en donnant l'existence

V prvním případě mluvíme o parlamentech autonomních, v druhém o neautonomních.⁴⁾

Avšak parlamenty resp. sněmovny lze dále ještě rozlišovati podle toho, je-li ústavou nebo zákonem zvláštním sněmovně vymezeno, v jakém rozsahu resp. do jaké míry smí ona upravití svůj jednací řád, čili je-li v tomto směru více neb méně neobmezena. Rozlišování toto kryje se sice v podstatě z rozlišováním parlamentů na autonomní a neautonomní, nicméně i tu lze stanoviti rozdíly. Některé ústavy ponechávají totiž jednacím řádům pole velmi široké, kdežto jiné je obmezují na míru tu větší, tu opět menší. Francouzská ústava na př. stanoví v čl. 5. a 11. ústavního zákona z 16. července 1875 pouze, že schůze senátu i sněmovny poslanecké jsou veřejny i kdy lze konati schůze tajné a dále, na jakou dobu se volí funkcionáři sněmoven i jak jest složeno předsednictvo Národního shromáždění,⁵⁾ kdežto všechny ostatní otázky jsou upraveny jednacími řády sněmoven samých. V týž typ sluší dále řaditi ústavy anglickou,⁶⁾ belgickou,⁷⁾

et l'activité aux Chambres, la Constitution leur donne par cela même le droit de faire leur règlement. Un texte n'était pas nécessaire pour affirmer cette prérogative; un texte eût été nécessaire pour la supprimer ou la restreindre.“ Argumentaci tuto ovšem za samozřejmou pokládati nelze.

⁴⁾ O rozlišování na parlamenty autonomní a neautonomní srov. obzvláště můj *Parlament*, díl I. str. 103 a násl. Viz k tomu i *Plate: Die Geschäftsordnung des preußischen Abgeordnetenhaus, ihre Geschichte und ihre Disciplin*, Berlin, 1904, str. 1 a násl.

⁵⁾ Art. 5. „Les séances du Sénat et celles de la Chambre des députés sont publiques. Néanmoins, chaque Chambre peut se former en comité secret, sur la demande d'un certain nombre de ses membres, fixé par le règlement. Elle décide ensuite, à la majorité absolue, si la séance doit être reprise en public sur le même sujet.“

Art. 11. „Le bureau de chacune des deux Chambres est élu chaque année pour la durée de la session et pour toute session extraordinaire qui aurait lieu avant la session ordinaire de l'année suivante. Lorsque les deux Chambres se réunissent en Assemblée nationale, leur bureau se compose des président, vice-présidents et secrétaires du Sénat.“

⁶⁾ V Anglii v tomto směru ústavního ustanovení vůbec nemáme, což konečně lze si snadno vysvětliti zde nedostatkem ústavní listiny.

⁷⁾ Čl. 46 ústavy: „Chaque chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions.“

italskou,⁸⁾ německou,⁹⁾ pruskou,¹⁰⁾ španělskou,¹¹⁾ řeckou¹²⁾ rumunskou,¹³⁾ dánskou¹⁴⁾ norskou¹⁵⁾ a severoamerickou.¹⁶⁾

Zajímavost jest v tomto směru znění ústavy uherské. § 10 čl. IV. zák. z r. 1848 stanoví totiž, že každá sněmovna vydává jednací řády „nutné k udržení pořádku a klidu při rokování a naprostého ticha v posluchačstvu.“ Po rozumu tohoto ustanovení byla by tedy pravomoc parlamentu obmezena na míru nejnižší. Avšak § 15 téhož článku zákona ustanovuje, že „každá tabule hned v nejbližším ročním zasedání usnese se nejprve na statutech, ve kterých budou stanoveny způsob a pořad při rokování a hlasování, jakož i vnitřní záležitosti tabule.“ Směrodatno jest tu ovšem ustanovení § 15. V souhlase s ním stanoví také § 20 čl. zák. 7 z r. 1885 o organisaci sněmovny magnátů (Törvényezikk a főrendiház szervezetének módosításáról), že sněmovna magnátů upravuje jednacím řádem svým vše, co se týče pořadu jednání a vůbec vnitřních záležitostí sněmovny. Sněmovna poslanecká pak při úpravě svého (autonomního) jednacího řádu (jed. ř. z 15. května 1899, z 22. ledna 1900 a z 27. června 1901) vycházela rovněž z ustanovení výše uvedeného § 15 užívši jeho měrou nejrozsáhlejší. Ba tento jednací řád obsahuje ustanovení, jehož, pokud mi známo, postrádáme v jednacích řádech jiných států. Čl. 317

⁸⁾ Čl. 61. statutu: „Così il Senato, come la Camera dei deputati determina, per mezzo d'un suo regolamento interno, il modo secondo il quale abbia da esercitare le proprie attribuzioni.“

⁹⁾ Čl. 27 ústavy: „Der Reichstag regelt seinen Geschäftsgang und seine Disziplin durch eine Geschäftsordnung und erwählt seinen Präsidenten, seine Vicepräsidenten und Schriftführer.“

¹⁰⁾ Čl. 78 ústavy: „Jedes der beiden Häuser des Landtages regelt seinen Geschäftsgang und seine Disziplin durch eine Geschäftsordnung und erwählt seinen Präsidenten, seine Vicepräsidenten und Schriftführer.“

¹¹⁾ Čl. 34 ústavy.

¹²⁾ Čl. 65 ústavy.

¹³⁾ Čl. 53 ústavy.

¹⁴⁾ Čl. 66 ústavy.

¹⁵⁾ Čl. 82 lit. b) ústavy.

¹⁶⁾ Kap. I. sekce 5, § 2 ústavy: „Each house shall be the judge of the elections and a majority of each shall constitute a quorum to do business Each house may determine the rules of its proceedings“

jedn. ř. stanoví totiž, že ministr vnitra zašle municipiím ustanovení první a druhé části tohoto jednacího řádu¹⁷⁾ k tomu účeli, aby jimi byla uvedena u veřejnou známost. To jest ostatně také přesvědčení maďarských spisovatelů.¹⁸⁾

V druhý typ možno řaditi ústavy jiných států, po výtce pak říše ruské.¹⁹⁾ Ojediněným zjevem jest tu ústava bosenskohercegovská. Jednací řád sněmu bosenskohercegovského jest totiž upraven výhradně zákonem (statut z 17. února 1910, který o právu sněmu upravití si jednací řád naprosto mlčí), a autonomního řádu jednacího není.

O právní povaze jednacích řádů²⁰⁾ není jednotného názoru v literatuře státovědecké.²¹⁾

¹⁷⁾ Jednací řád sněmovny poslanecké (A képviselőház házszabályai) jedná v první části o ustavení sněmovny a v druhé o ověřování voleb. Předpisy třetí části jednacího řádu obsahující vnitřní organisaci sněmovny na veřejnou známost se neuvádějí.

¹⁸⁾ Nagy Ernő: Magyarország Közjoga (Államjog) Budapest, 1914, str. 296, dovolává se v tomto směru přímo citovaného ustanovení ústavy a praví doslovně: „Az 1848: IV. t. cz. szerint mind a két tábla magának szabályokat alkot, melyekben a tanácskozás és szavazás módja általalában belső ügyeinek intezése megállapittatik, valamint a tanácskozások rendjére, csendjére és hallgatóságra vonatkozó határozatok foglaltatnak,“ a na str. 258: „Az országgyűlés mind a két háza belső szervezetét maga állapítja meg.“ A Kmety Károly: A magyar közjog tankönyve, Budapest, 1911, praví str. 54, 55: „Az országgyűlés főrendiházát és képviselőházát az 1848. évi IV. t. cikk megerősítette azon régtől fogva birt hatalomban, hogy saját alakulásának, szervezetének, működésének, tehát tanácskozásának és határozásának rendjét és módzatait, amennyiben előbbi vagy később alkotandó törvények azoknak valamely része iránt nem rendelkezének, saját maga által megalkotandó szabályzattal állapíthassa meg.“ K tomu týž str. 280 a 333, 334.

¹⁹⁾ Viz zejména Chasles: Le parlement russe, Paris, 1910, str. 141, a násl., Gribovski: Das Staatsrecht des russischen Reiches, Tübingen 1912, str. 69 a násl.

²⁰⁾ Netřeba zvláště ještě připomínati, že se zde jedná pouze o t. zv. autonomní jednací řády, nikoliv však také o zákony o jednacích řádech.

²¹⁾ O této otázce srov. zejména Redlich: Recht und Technik des englischen Parlamentarismus, Leipzig, 1905, str. 790 a násl., Hatschek: Das Parlamentsrecht d. d. Reiches, passim, týž: Englisches Staatsrecht, Tübingen, 1905, I., str. 363 a násl., týž: Englisches Staatsrecht, Tübingen, 1914, str. 55 a násl., May-Oppenheim: Das englische Parlament

Laband n. u. m. I., str. 344 praví o jednacím řádu říšského sněmu německého, že je to v podstatě statut vydaný dotčenou sněmovnou na základě autonomie²²⁾ jí příslušející, který tvoří pro

und sein Verfahren, str. 64. a násl., Lowell: The Government of England, New York, 1912, vol. I. str. 255 a násl., Anson: The law and custom of the constitution, Oxford, 1909, vol. I. str. 174 a násl., Ilbert: Parliament, its history, constitution and practice, London ve sbírce Home University Library of Modern Knowledge str. 128 a násl., Blackstone: Commentaries on the laws of England, London, 1825, I. str. 162 a násl., Pierre: Traité de droit politique, électoral et parlementaire, str. 429 a násl., Esmein: Éléments de droit constitutionnel français et comparé, str. 847 a násl., Duguit: Traité de droit constitutionnel, Paris, 1911, II. str. 314 a násl. Moreau: Précis élémentaire de droit constitutionnel, Paris, 1911, str. 234 a násl., Laband: Das Staatsrecht des deutschen Reiches, Tübingen, 1911, I. str. 344 a násl., Perels: Das autonome Reichstagsrecht, Berlin, 1903, str. 23, Seligmann: Die staatsrechtliche Stellung des deutschen Reichstagspräsidenten, Frankfurt a. M., 1912, str. 2 a násl., v. Mohl.: Kritische Erörterungen über Ordnung und Gewohnheiten des deutschen Reiches, Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, Jahrg. 30. (1874), str. 354, Seydel: Der deutsche Reichstag, Annalen des deutschen Reiches, 1880, str. 408 a násl., týž: Bayerisches Staatsrecht, Freiburg und Leipzig, 1896, I. str. 459 a násl., Seydel-Piloty: Bayerisches Staatsrecht, Tübingen, 1913, I. str. 337 a násl., Rönne: Das Staatsrecht des deutschen Reiches, Leipzig, 1876, I. str. 283 a násl., týž: Das Staatsrecht der preußischen Monarchie, Leipzig, 1869, I. 2, str. 446 a násl., O. Mayer: Das Staatsrecht des Königreiches Sachsen, Tübingen, 1909 str. 141, Tambaro: Il diritto costituzionale italiano, Milano, 1909, str. 189, Contuzzi: Diritto costituzionale, Milano, 1907, str. 226, 227, Miceli: Principii di diritto costituzionale, str. 747 a násl., týž: Principii di diritto parlamentare, str. 11 a násl., Goos-Hansen: Das Staatsrecht des Königreiches Dänemark, Tübingen, 1913, str. 84, Saripolos: Das Staatsrecht des Königreiches Griechenland, Tübingen, 1909, str. 62, v. Herrnritt: Handbuch des österreichischen Verfassungsrechtes, Tübingen, 1909, str. 135, Ulbrich: Das österreichische Staatsrecht, Tübingen, 1909, str. 153, Kmety: A magyar közigazgatás, str. 54 a násl., Nagy: Magyarország közigazgatása, str. 296 a násl., Arndt: Das Staatsrecht des deutschen Reiches, Berlin, 1901., str. 149 a násl., Tezner: Die Volksvertretung, Wien, 1912, str. 463 a násl., Heim, Das Elsaß-Lothringische Verfassungsgesetz vom 31. Mai 1911, I. Lfg., Straßburg, 1911, str. 85, 86, Kulisch: Die rechtliche Stellung der beiden Häuser des österreichischen Reichsrates zur Geschäftsordnung, Festgabe für Laband, I. B., Tübingen, str. 333—366.

²²⁾ Proti výrazu parlamentní autonomie obrací se zcela rozhodně Anschütz: Deutsches Staatsrecht v Holtzendorf-Kohler: Enzyklopädie

členy sněmovny statutní právo. Závaznost tohoto statutu se omezuje výhradně na členy sněmovny. Statut však nemůže sankcionovat zásady právní, kterým by příslušela v jakémkoliv směru moc a působnost mimo okruh zasedání sněmovního. Rovněž tak může tento statut zavazovat pouze ten sněm, který se na něm usnesl, nikoli však některý ze sněmů příštích.²³⁾

der Rechtswissenschaft, Leipzig und Berlin, 1903, II. B., nazýváje tento obrat (str. 579) „eine Konstruktionszion, welche sich schon deshalb verbietet, weil die Landtage, . . . Kollegien, aber keine Korporationen sind, weil sie keine Rechtssubjekte sind und sonach schlechthin der Fähigkeit entbehren eigene Rechte . . . zu haben.“ A dále str. 584: „Das Recht zur Regelung der Geschäftsordnung, einschließlich der Disziplin des Landtages (sog. parlamentarische Autonomie) i. e. S. ein irreführender Ausdruck, da Autonomie, Selbstgesetzgebung nur üben kann, wer ein rechtliches Selbst besitzt, was bei dem Landtag, der keine Korporation, sondern ein Kollegium darstellt, nicht der Fall ist.“ Anschütz užívá však přes to výrazu autonomie, byť i v uvozovkách. Po Anschützovi proti užívání tohoto výrazu ze stejných důvodů brojí Kulisch n. u. m. str. 343, 344. Jinak však se takřka všeobecně uznává, že každé sněmovně přísluší určitá autonomie (a contr. pouhé samosprávy). Viz o tom ještě níže pozn. 41. Hauriou: Principes de droit public, Paris, 1910, str. 419 a násl., přiznává dokonce určitou autonomii každému orgánu státnímu a přiděluje jemu určitou moc plynoucí z funkce samé, moc, již nazývá pouvoir de magistrature neb pouvoir d'office. Ovšem Hauriou očividně zde směšuje pojem autonomie s pojmem samosprávy.

²³⁾ Die formelle Ordnung der Geschäftsbehandlung unterliegt im wesentlichen der statutarischen Feststellung des Reichstages. Daraus folgt einerseits, daß weder der Bundesrat, noch die Reichsregierung ein Mitwirkungs- und Einspruchsrecht bei Feststellung der Geschäftsordnung haben, sondern das Belieben des Reichstages allein entscheidet; andererseits, daß die Geschäftsordnung nur die Mitglieder des Reichstages selbst verpflichtet und unter ihnen statutarisches Recht erzeugt, aber keine Rechtssätze sanktionieren kann, denen über den Kreis der Reichstagssession hinaus in irgend einer Beziehung Kraft und Wirkung zukäme. Namentlich darf man die Geschäftsordnung nicht parallelisieren mit einer Verordnung des Kaisers oder Bundesrates; bei der letzteren handelt es sich um eine Betätigung der Reichsgewalt, um die Ausübung eines staatlichen Hoheitsrechtes, die einem Organe des Reiches delegiert ist; bei der Feststellung der Geschäftsordnung des Reichstages um eine statutarische Regelung der internen Angelegenheiten dieses Organes.“

S Labandem v podstatě souhlasí m. j. Seydel: Der deutsche Reichstag, str. 409: „eine selbst gegebene Norm“, týž: Bayerisches Staatsrecht I., str. 460: „eine Vorschrift, welche jede Kammer sich selbst gibt . . .“,



Náhled tento nelze pokládati za správný a to ani s hlediska čistě juristického, tím méně pak s hlediska politického.

S hlediska juristického jest vytknouti, že tu nejde jen o pouhé statutní předpisy. Říšský sněm německý, právě tak jako i jiné sněmovny vydává tyto normy na základě výslovného zmocnění ústavy, a vízíci moc těchto norem neplyne jen z ustanovení sněmu, nýbrž nepřímo i z ústavy samé. I potud není správně tvrzení, že by jednacím řád tvořil statutní právo platné jen mezi členy sněmovny samé. Pročteme-li jednacím řád říšského sněmu německého — a to platí i o jednacích řádech jiných sněmoven — vidíme, že jsou tu předpisy, které nevztahují se pouze na členy sněmu, nýbrž i na osoby stojící mimo sněm, tedy i na nečleny, ukládající jim určité povinnosti.²⁴⁾ Pokud jen říšského sněmu německého se týče, stačí poukázat na předpisy §§ 32—34 (právo interpelační) a §§ 62—64 (policejní právo předsedy sněmu). Tyto normy jsou závazny zajisté pro nečleny. Rovněž nelze pokládati za správně tvrzení, že by „statut“ zavazoval jen ten sněm, který se na něm usnesl, nikoliv však také sněmy příští. O tom, doufám, nebude přece pochybnosti, že i v Německu jednacím řád říšského sněmu zavazuje i příští sněmy, pokud ovšem některý z nich se neusnese na novém jednacím řádu. To ostatně Laband sám doznává.²⁵⁾

Rönne: Das Staatsrecht des deutschen Reiches, I., str. 283., týž: Das Staatsrecht der preußischen Monarchie, I., 2., str. 448: „... innere Geschäftsordnung“, O. Mayer: Statsr. des Königreiches Sachsen, str. 141: „Diese Geschäftsordnungen sind keine Verordnungen, enthalten keine Rechtsätze und beruhen nicht auf einer den Kammern etwa zustehenden Autonomie. Sie beruhen einzig auf der einer jeden Versammlung zustehenden Macht ihre eigene Tätigkeit und damit das Verhalten ihrer Mitglieder zu regeln.“ Sem dále náleží i Arndt n. u. m. str. 149 a konečně i Göz, Das Staatsrecht des Königreiches Württemberg, Tübingen, 1908, str. 138, a Walz: Das Staatsrecht des Großherzogtums Baden, Tübingen, 1909, str. 88.

²⁴⁾ Se zřetelem na tento rozsah působnosti dělí Kulisch n. u. m. str. 339 jednacím řádu na vnitřní a vnější a praví: „Regeln sie (die Geschäftsordnungen) das Verhältnis der Kammer zu ihren Mitgliedern, so bezeichnen wir sie als „innere Geschäftsordnung“, ordnen sie das Verhältnis der Kammer zu den außer ihr stehenden Personen und Personengesamtheiten, so nennen wir sie die „äußere Geschäftsordnung.“ Rozlišování toto nemá však po mém soudu valné ceny a pokud terminologie se týče, nepřispívá nikterak k vyjasnění pojmu.

To platí také o jiných státech (s výhradou rozdílu mezi t. zv. standing orders a sessional orders v Anglii). Ba v Uhrách dle čl. 318 jedn. ř. poslanecké sněmovny předpisy jednacím řádu (scil. autonomního) upravující vnitřní složení sněmovny a ověřování voleb vstupují v platnost teprve pro sněmovnu příští.²⁶⁾

A dále intenzita tohoto „statutu“ zavazujícího (dle náhledu Labandova) jen členy sněmovny a jen ten sněm, který se na něm usnesl, objevuje se nám v jiném světle, porovnáme-li mezi sebou předpis čl. 22 ústavy, který nařizuje veřejnost jednání pro říšský sněm německý a § 36 jednacím řádu říš. sněmu, podle kterého sněm k návrhu předsedy neb nejméně deseti členů sněmu může se usnésti na vyloučení veřejnosti a na konání tajné schůze.²⁷⁾

S juristickou konstrukcí jednacím řádů jako práva statutního platného pouze mezi členy sněmovny podle toho nevystačíme.

Formulace Labandova nevyhovuje však ani — a řekl bych ještě méně — s hlediska politického. Politický význam jednacím řádů jest zajisté v přímém poměru s politickým významem instituce samotné t. j. sněmovny resp. parlamentu. Jest to moment, který sluší vždy náležitě oceňovati. Nazýváme pak politickým významem určité instituce právní všeobecně vliv, jaký ona osvědčuje v určitém státě na veřejné poměry vůbec a politické zvláště. Že při tom pak nutno bráti náležitý zřetel i na všeobecný politický stav resp. politické poměry, jest samozřejmo. Jsouť politické poměry dnes složkou života státního, již nijak nesluší přehlížeti.

²⁵⁾ Tamže na str. 345: „Es ist nicht erforderlich, daß ein neu zusammen tretender Reichstag die bisher beobachtete Geschäftsordnung durch einen ausdrücklichen Beschluß für sich annimmt; er kann diesen Willen auch dadurch bekunden, daß er sie tatsächlich beobachtet, ohne daß sich Widerspruch dagegen erhebt. Dies entspricht auch der jetzt befolgten Praxis des Reichstages.“

²⁶⁾ Srov. i Nagy n. u. m. str. 297. „A ház alakulására és igazolására vonatkozó módosítások pedig csak a következő országyülésen lépnek életbe.“

²⁷⁾ Čl. 22. ústavy: „Die Verhandlungen des Reichstages sind öffentlich.“ § 36. jedn. ř.: „Die Sitzungen des Reichstages sind öffentlich. Der Reichstag tritt auf den Antrag seines Präsidenten oder von zehn Mitgliedern, zu einer geheimen Sitzung zusammen, in welcher dann zunächst über den Antrag auf Ausschluß der Öffentlichkeit zu beschließen ist.“

Právě tak jako jest správný výrok, že v Anglii tomu, kdo chce ovládati zákonnou stránku ústavy, jest nezbytno znáti také ústavní zvyklosti,²⁸⁾ tak i pro porozumění a znalost právních institucí v kterémkoli státě jest nutno rozuměti i všeobecným politickým poměrům. Politické poměry resp. politický stav jako výslednice snah a činností různých politických stran ve státě činí mnohé instituce státní pochopitelnými, a politický život, pokud se ovšem pohybuje ve spořádaných kolejích, jest v podstatě zdrojem různých zvyklostí a konvencí,²⁹⁾ které v mnohých státech jeví silnější moc vízící než dokonce ústava sama.

Důsledkem toho při určité instituci státní sluší zajisté přihlížeti k jejímu významu nejen právnímu, nýbrž i politickému³⁰⁾ a ji s obou těchto hledisek posuzovati. Chtíti určitou instituci právní (státní) posuzovati jen s hlediska jejího významu právního bez náležitého zřetele na její význam politický znamenalo by nejen posuzovati ji jednostranně, nýbrž i ztratiti s očí právě onen (dynamický) moment vývojový, který z mnohé instituce juristicky veledůležité činí instituci politicky bezvýznamnou neb dokonce i přežitou. Instituce politicky bezvýznamná trátí prostě na své váze.³¹⁾ Že pak parlament přes to, že v nynější výminečné době

²⁸⁾ Dicey: Introduction to the study of the law of the constitution, London, 1908., str. 413, 414: „But a lawyer cannot master even the legal side of the English constitution without paying some attention to the nature of those constitutional understandings which necessarily engross the attention of historians or of statesmen.“

²⁹⁾ Není zde na místě, ani není úkolem této stati jednati o podstatě t. zv. ústavních zvyklostí čili konvencí neb ústavního mravu. O nich resp. o konvenčních pravidlech vůbec srov. obzvláště Hatschek: Konventionenregeln oder über die Grenzen der naturwissenschaftlichen Begriffsbildung im öffentlichen Recht, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Tübingen, roč. III. (1909) str. 1—67, týž: Das Parlamentsrecht d. d. Reiches, str. 18 a násl., týž: Englisches Staatsrecht II., str. 35 a násl., Stammler: Wirtschaft und Recht nach der materialistischen Geschichtsauffassung, Leipzig, 1906, str. 113 a násl., 481 a násl., Radnitzky: Dispositives und mittelbar geltendes Recht, Archiv für öffentliches Recht, roč. XXI. (1907) str. 380—409, Dicey n. u. m. str. 413 a násl.,

³⁰⁾ Viz z našich spisovatelů Vavřínek: Rakouské zřízení státní, I., Praha 1914, v předmluvě str. 8: „Proti dřívějšímu způsobu jest nyní větší zřetel věnován stránce politické . . .“

³¹⁾ Nejmarkantnější doklady toho podává ústava anglická, kde

máme co činiti se státy, kde ve skutečnosti parlamentu dnes není, jest instituce politicky významu nad míru důležitého, o tom, doufám, sporu vůbec nebude. Definovati tedy jednací řády instituce politicky tak významné jako je parlament, ve kterých je v říši německé obsaženo a jimi výhradně upraveno veledůležité právo interpelační, (ač ústava německá o tomto právu ničeho neobsahuje), jako právo statutní platné pouze pro členy sněmovny jest po mém soudu zcela pochybeno a nesrovnává se ostatně ani se skutečností. Jednací řády právě po stránce politické hrají velmi důležitou roli ve státním životě,³²⁾ i jest jejich intenzita mnohem vyšší než statutního práva platného pouze mezi členy sněmovny. V konečném důsledku znamenalo by je pak stavěti na roveň se statuty jakékoliv jiné korporace (ač parlament není korporací, nýbrž státním orgánem).

Nejnověji pojednává o tomto předmětu Hatschek ve svém široce založeném spisu: Das Parlamentsrecht des deutschen Reiches. On uznává trojí prameny práva parlamentního: ústavu, obyčej parlamentní a jednací řád. Parlamentní obyčej jest jemu souhrn pravidel konvenčních, která vykazují celkem dvě markantní formy: buď svémocně stanoví pravidla právní (Rechtssetzungsanmaßung) aneb dosavadní ústavní formy nahrazují novými protiústavními a tutíž protiprávními (Formenentartung). Jednací řády jsou pak souhrn resolucí sněmovny, jež o sobě jsou právně nezávazny a v podstatě pouze konvenčními pravidly, t. j. sněmovna se ve stu případech jimi řídí a ve stém případě je pustí se zřetele podle toho, uzná-li to za účelné a přiměřené. Jednací řád jest méněcenný obyčej parlamentního a postrádá jako celek povahy kodifikační, a nelze jemu přiznati význam samostatného pramene

máme co činiti s institucemi, které de jure jsou v plné platnosti, ale politicky a tudíž ve skutečnosti pozbyly již naprosté váhy. Právě z toho důvodu jest jedním z charakteristických znaků ústavy anglické její nevěcnost (unreality). Srov. o tom obzvláště Mariott: English political institutions, Oxford, 1910, str. 41 a násl.

O tomto předmětu srov. ostatně m. j. obzvláště Jellinek: Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, Berlin, 1906, passim.

³²⁾ Pierre n. u. m. str. 429 praví o nich: „En réalité c'est un instrument redoutable aux mains des parties; il a souvent plus d'influence que la Constitution elle-même sur la marche des affaires publiques . . .“

práva parlamentního, ježto jest v každém směru závislý na parlamentním obyčeji.³³⁾

Náhled Hatschkův nelze po mém soudu pokládati za správný, a také argumentace nezdá se mi býti případnou. Také trpí tato argumentace z části i nejasností. Nelze dobře rozuměti tvrzení, že jednací řád jako celek postrádá povahy kodifikační a že jest to v podstatě soukromá práce předsednictva sněmovny, jež shrnuje resoluce přijaté a stanovené sněmovnou. Rovněž divně mi zní tvrzení, že jednací řád jest souhrn resolucí sněmovny právně nezávazných, od kterých sněmovna může dle své libosti kdykoli ustoupiti. Jednací řád jest přece právně závazný a to nejen pro členy sněmovny, nýbrž i pro nečleny, a závaznost určitého předpisu trvá tak dlouho, pokud jiným předpisem není nahrazen. Že sněmovna kdykoli od jednacího řádu resp. od některého jeho předpisu může ustoupiti, pokládám za samozřejmo. Sněmovna jest přece výhradním pánem svého jednacího řádu (ovšem v mezích ústavy resp. v jiných státech po případě i v mezích speciálního zákona) a může tedy kdykoli určitý předpis jiným zaměnití. Právě tak může přece i zákonodárce dosavadní zákon jiným zaměnití, nijaký zákon není nezměnitelný. Ovšem jest rozdíl ten, že k změně zákona jest třeba složitějšího postupu a souhlasu všech zákonodárných činitelů, ale podstata věci zůstává táž. I to po mém soudu nepadá na váhu, že jednací řády se nepublikují a že jim tedy chybí právní závaznost, neboť odchylku tuto od všeobecného pravidla lze vysvětliti právě zvláštní povahou jednacích řádů. Ostatně právem lze připomenouti, že jednací řády uvádějí se přece ve známost (tiskem a pod.) byť

³³⁾ Das Parlamentsrecht str. 44, 45: „Die Geschäftsordnung als Ganzes ist, weil sie den Kodifikationscharakter entbehrt und entbehren muß, eine Zusammenstellung von Resolutionen, an und für sich eine Privatarbeit des Bureaus, welches die Resolutionen zusammenfaßt, welche vom Hause festgestellt werden. Daher fehlt der Geschäftsordnung . . . jede Notwendigkeit einer Publikation im Rechtssinne und die daran geknüpfte Rechtsverbindlichkeit . . . werden wir der Geschäftsordnung als solcher die Bedeutung einer selbständigen Quelle des Parlamentsrechtes absprechen müssen. Sie hängt in ihrem Dasein, in ihrer Entstehung und in ihrer Wirksamkeit vom Parlamentsbrauch ab. Dieser allein ist neben der Verfassung und dem Gesetzrecht . . . eine richtige Quelle des Parlamentsrechtes.“

i tu nebylo publikace v přesném slova smyslu, právě tak, jako zde chybí i promulgace.

I to nelze pokládati přesně za správné, tvrdí-li Hatschek a mnohem důrazněji i Laband, že jednací řád platí vždy pouze pro tu sněmovnu, která dotčený jednací řád přijala, nikoli však také pro příští sněm. Námitka tato postrádá sice celkem významu, ježto právem lze tvrditi, že v konečném případě jednací řád neplatí ani pro ten sněm, který jej přijal resp. vydal, pokud totiž tento sněm přijme jednací řád nový, nicméně jest připomenouti, že zde sama prakse usvědčuje jak Hatschka, tak i Labanda z nepravdy.

Konečně i poměr, v jaký klade Hatschek jednací řády k parlamentnímu obyčeji, zdá se mi býti více méně nejasným. Podle něho jest jednací řád podřazen parlamentnímu obyčeji. Pouze tento jest jedním z pramenů práva parlamentního, nikoli však také onen. Jest tomu skutečně tak? Co jest vlastně parlamentní obyčej a co jednací řád? Speciálně pro německou říši, kde instituce parlamentní nejsou nikterak staré, kde režim parlamentní v obvyklém či politickém smyslu nejen že se neujal, nýbrž ústavou samou jest vyloučen, a kde instituce parlamentní, pokud tu jsou, nejsou domácího původu, nýbrž z ciziny převzaty, stanovili bychom poměr jednacích řádů k parlamentnímu obyčeji právě v opačném směru než jak činí Hatschek. Je-li parlamentní obyčej souhrn konvenčních pravidel o činnosti parlamentu a vůbec o celém životě parlamentním a jednací řád částí tohoto obyčeje, jest na snadě, že jednací řád jest k parlamentnímu obyčeji mutatis mutandis asi v tomže poměru, jako právo psané k právu nepsanému. Pokud pak vzniku se týče resp. stáří, jest mnohem spíše oprávněn náhled, že (aspoň v Německu) jsou jednací řády základem, na kterých se vytvořily parlamentní obyčeje. Svědčí o tom zejména i ta okolnost, že jednací řády různých států vykazují mezi sebou velikou podobnost, takže není nikterak neshodno najíti jejich společný původ — vzor anglicko-francouzský. Že i v Německu byly parlamentní obyčeje, pokud ovšem bylo lze je přizpůsobiti domácí půdě a v prvé řadě domácí ústavě, převzaty ze západu, ze společné kolébky všech řádů parlamentárních, o tom, doufám, sporu nebude. Tu pak jest na snadě náhled, že jednací řád nebyl ustaven teprve na základě zdomácnělých parlamentních obyčejů, nýbrž že on jest něčím

prvotným, k němuž teprve parlamentní obyčej se druží. Jest tudíž dle správného náhledu jednací řád psaný základ parlamentních obyčejů, jinými slovy ona část jejich, která jest sepsána t. j. kodifikována.³⁴⁾ Na základě pak tohoto psaného jednacího řádu a souběžně s ním tvořily se parlamentní obyčeje. Jest ovšem samozřejmo, že postupem doby parlamentní obyčeje v mnohém modifikovaly jednací řády, i že při každém novém sepsání jednacího řádu tyto parlamentní obyčeje docházely patřičného výrazu. I to konečně nelze pokládati za nesprávné, že parlamentní obyčej v mnohém směru pozměnil psaný jednací řád, aniž by se pokládalo za záhodno ihned podle toho také jednací řád změnit, a jest tedy zcela dobře možno, že psaný jednací řád v určitém směru není zachováván a že na jeho místo nastoupil nepsaný parlamentní obyčej. Avšak tu máme obdobný zjev, jaký vidáme při psané ústavě a při nepsaných ústavních konvencích. Z toho tedy plyne, že jednací řád není méně cenný parlamentnímu obyčeji, nýbrž jemu úplně rovnocenný resp. jeho psaná či kodifikovaná část.

Pokud bychom takto opravili vývody Hatschkovy, dospěli bychom k názoru, že jednací řády jsou parlamentním obyčejem resp. psanou částí parlamentního obyčeje a podle právní povahy své jsou konvenčními pravidly. Avšak ani takto opravený náhled nelze pokládati za správný. Charakterisujeme-li podle dělidla podaného Diceyem n. u. m. str. 435 ústavní konvence a konvenční pravidla vůbec jako pravidla, jichž platnost nelze vynutiti soudy neb jinými instancemi, dospějeme k názoru, že platnost jednacího řádu za určitých podmínek a v určitých případech vynutiti lze, že tedy osvědčují vízící moc intensivnější pouhého konvenčního pravidla.

Jednací řády za konvenční pravidla pokládati nelze.

³⁴⁾ V otázce kodifikace liší se pevninské řády jednací od jednacího řádu anglických, takže zde lze stanovit dva typy. Jednací řád typu anglického jest v podstatě snůška norem ne vždy jednotného rázu a příležitostně, dle potřeby, vydaných. Také povaha jejich není stejná (standing a contr. sessional orders). Naproti tomu pevninský typ vykazuje formu jakéhosi parlamentního zákoníka, normy v něm obsažené jsou všechny jednotného rázu, jednotné povahy a uvedeny v systematický pořádek.

Nejsou-li jednací řády ani statutním právem, jehož platnost jest omezena pouze na členy dotčené sněmovny, (Laband a j.), ani konvenčním pravidlem (Hatschek), jaký tedy právní ráz jim přísluší?

Jest celá řada státovědců, kteří mluví o „zákonech“. Zde však předem sluší vyloučiti ty spisovatele, kteří při tom slovem zákon vyrozumívají pouze „vniterní zákony“³⁵⁾ t. j. předpisy platné a závazné pouze pro sněmovnu a pro její členy. „Vniterní zákon“ jest vůbec pojem naprosto nejasný. Je-li to zákon, jehož působnost jest obmezena pouze na prostředí sněmovny samé a za hranicemi jejími svoji moc ztrácí, přestává býti zákonem v technickém slova smyslu. Není to zákon ani v materiálním smyslu, poněvadž neobsahuje všeobecně vízící normy právní, ani ve smyslu formálním, poněvadž chybí jemu právě ty náležitosti formální, jimiž určitý projev státní moci dostává povahu zákona; jest to pouhý vnitřní řád. Tu pak zajisté není podstatného rozdílu mezi Labandovým pojetím „statutního práva platného pouze pro členy sněmovny“ a takovýmto „vniterním zákonem“, takže i tyto spisovatele můžeme vším právem řaditi ke skupině Labandově. Právním pojetím jednacího řádu jako „vniterních zákonů“ tedy rovněž nevystačíme, a dlužno na základě toho hledati formulku jinou, která by jich správné pojetí vyjadřovala.

³⁵⁾ Hlavním zastancem tohoto názoru můžeme uvést Esmeina (n. u. m. str. 848): „Le règlement est la loi intérieure d'une assemblée délibérante. Il détermine les règles suivant lesquelles elle prépare et arrête ses délibérations; il fixe les droits et les devoirs intérieurs des membres qui la composent. En vertu des principes généraux, toute assemblée a le droit de faire son règlement, à moins qu'un texte de loi le lui interdise . . .“

Ce règlement n'est pas une loi, puisqu'une loi exige la volonté concordante des deux Chambres et, de plus, pour être exécutoire, la promulgation: le règlement est voté indépendamment par chacune d'elles. C'est une série de résolutions de l'Assemblée

Sem lze z francouzských spisovatelů kromě Esmeina čítati dále: Pierre n. u. m. str. 429: „Le règlement n'est en apparence que la loi intérieure des Assemblées, un recueil de prescriptions destinées à faire procéder avec méthode une réunion où se recroisent et se heurtent beaucoup d'aspirations contradictoires.“

Moreau n. u. m. str. 234: „C'est le code intérieur d'une Chambre, l'ensemble des dispositions qui organisent jusque dans les détails, le fonctionnement d'une Assemblée.“

Přihlédneme-li nyní po tom, co zde o povaze jednacích řádů bylo již řečeno, pozorně k právní jich povaze, shledáme předem, že jednací řády tvoří skutečné objektivní právo, jehož působnost sahá také za hranice sněmovny a jež svoji moc osvědčuje také proti osobám třetím. Tvrdíme-li však, že ony tvoří skutečné objektivní právo, jest přirozeně také nezbytno vysloviti, do jaké kategorie právních předpisů sluší je zařaditi.

Pramenem práva psaného (a při jednacích řádech lze mluvit jen o psaném právu) vůbec jest buď zákon v materiálním smyslu, buď nařízení ve smyslu formálním.³⁶⁾ Zákonem v materiálním smyslu jest akt státní vůle, jehož obsahem jsou závazné normy právní. Zákon jest aktem moci zákonodárné, naproti tomu nařízení

³⁶⁾ Nemůže býti úkolem této stati obráti se povahou zákona a nařízení a vytýkati blíže rozdíly obou těchto institucí právních. O předmětu tom srov. zejména Jellinek: Gesetz und Verordnung, Freiburg, 1887, Laband: Staatsrecht d. d. Reiches II. str. 1 a násl., týž: Deutsches Reichsstaatsrecht, Tübingen 1909, str. 108 a násl., v. Mohl: Encyklopädie der Staatswissenschaften, Tübingen, 1859, str. 137 a násl. Gerber: Grundzüge des deutschen Staatsrechtes, Leipzig, 1880, str. 145 a násl., O. Mayer: Staatsr. d. Kgrchs. Sachsen, str. 176 a násl. Bornhak: Preußisches Staatsrecht, I. Bd., Breslau, 1911, str. 554 a násl., týž: Allgemeine Staatslehre, Berlin, 1909, str. 167 a násl., Pražák: Rakouské právo ústavní, Praha, 1902, III. str. 281 a násl., v. Herrnritt: Handbuch des österreichischen Verfassungsrechtes, Tübingen, 1909, str. 197 a násl., Ullbrich: Das österreichische Staatsrecht, Tübingen, 1909, str. 235 a násl., týž: Lehrbuch des österreichischen Staatsrechtes, Wien, 1883, str. 373 a násl., Andersen: Der Begriff des Gesetzes und der Verordnung nach den Verfassungsurkunden für Preußen und das deutsche Reich, Archiv für öff. Recht, roč. 1914, str. 82—90, Seydel-Piloty: Das Staatsr. d. Kgrchs Bayern, str. 839 a násl., Göz: Das Staatsr. d. Kgrchs Württemberg, str. 210 a násl., Calker: Das Staatsrecht des Großherzogtums Hessen, Tübingen, 1913, str. 151 a násl., Schücking: Das Staatsrecht des Großherzogtums Oldenburg, Tübingen, 1911, str. 230 a násl., Walz: Das Staatsrecht des Großherzogtums Baden, Tübingen, 1909, str. 208 a násl., Rönne: Staatsrecht d. d. Reiches, II. str. 55 a násl., Esmein n. u. m. str. 610 a násl., Duguit n. u. m. II. str. 451 a násl., 473 a násl. a passim, týž: Les transformations du droit public, Paris, 1913, str. 86 a násl. (t. zv. realistické pojetí), Moreau n. u. m. str. 331 a násl., Hauriou n. u. m. str. 615 a násl., Tambaro n. u. m. str. 255 a násl., Contuzzi n. u. m. str. 197, 198, Miceli: Principii di dir. cost., str. 564 a násl., Saripolos: Das Staatsrecht des Königreiches Griechenland, str. 98 a násl., Goos-Hansen: Das Staatsrecht des Königreiches Dänemark, Tübingen, 1913, str. 94 a násl.

jest aktem moci výkonné. Avšak nařízení může obsahovati také závazné normy právní, tedy totéž, co zákon sám. Tu pak mluvíme o nařízeních ve formálním smyslu s obsahem právním, pro něž německá doktrína užívá výrazu Rechtsverordnung, kdežto francouzská doktrína nemá pro ně jednotného názvu užívajíc vedle výrazu règlements d'administration publiques i décrets réglementaires (Esmein), décrets autonomes (Duguit), neb décrets simples (Berthélemy).³⁷⁾ Nařízení může vydávati buď hlava státu, buď úřady, jež byly touto mocí pověřeny. Zákon a nařízení s obsahem právním liší se pak jednak formou vydání resp. nevydává-li nařízení hlava státu sám, i růzností orgánu je vydávajícího, dále růzností pochodu, jehož jest třeba k jejich vzniku, konečně i tím, že oproti zákonu rozsah nařízení jest omezen; shodují se však v tom, že obsahují závazné normy právní.

Tvrdili-li jsme výše, že jednací řády tvoří skutečné objektivní právo, jest určití, jsou-li ony zákonem v technickém smyslu či nařízením. Zákonem jednací řády býti nemohou³⁸⁾ a to ani po stránce formální, ani po stránce materiální.

³⁷⁾ Traité élémentaire de droit administratif, Paris, 1910, passim.

³⁸⁾ Saripolos n. u. m. str. 62 praví sice: „Die Geschäftsordnung der Kammer ist nicht „eine statutarische Regelung der internen Angelegenheiten dieses Organes,“ sie erzeugt nicht „statutarisches Recht“ zwischen den Mitgliedern, wie Laband I. S. 319 sagt, sondern sie ist ein Gesetz, das Bestimmungen des öffentlichen Rechtes oder vielmehr Normen über die staatliche Organisation enthält, die materiell nicht immer Rechtsnormen, sondern sehr oft Verwaltungsvorschriften sind, die die Organisation und die Geschäftsbehandlung der Kammer betreffen. Die Kammer stellt diese Rechts- und Verwaltungsformen kraft einer Delegation durch Art. 65 der Verfassung durch ein Gesetz auf, das formell von anderen Gesetzen besonders darin abweicht, daß darüber nur einmal abgestimmt wird (siehe Art. 57 der Verf. für die Gesetze) und, daß es von der Kammer allein erlassen wird ohne irgendwelche Mitwirkung des Königs durch Sanktion, Ausfertigung oder Verkündigung, wie dies bei anderen Gesetzen geschieht (Art. 36 der Verf.). Die Geschäftsordnung schafft objektives Recht und sie ergänzt die Bestimmungen der Verfassung über die Organisation und Geschäftsbehandlung der Kammer.“ Proti tomuto náhledu srov. vývody v textu. Ostatně Saripolos na téže stránce v pozn. doplňuje tyto svoje vývody v ten smysl, že tu jde o zákon sui generis. Mnění toto má již cosi do sebe. Parlamenty jsou zajiště v prvé řadě sbory zákonodárné, a činnost zákonodárná jest jednou z popředních jejich činností. Ve státech s režimem parlamentním zákonodárná činnost

Po stránce formální nedostává se jednacím řádům právě oněch náležitostí, kterých podle ústavy téměř všech států se k existenci zákona vyhledává. Schází tu zákonodárny pochod, onen souhlasný postup obou činitelů zákonodárných, hlavy státu i parlamentu, a chybí tu dále podstatné náležitosti zákona: sankce, promulgate i publikace. I otázka t. zv. zákonného rozkazu působí zde nepřekonatelné obtíže, ježto nositelem státní moci parlament není.

Po stránce materiální nedostává se jednacím řádům formální moci zákonné. Právomoc sněmovny vydávati jednací řády jest zajisté podstatně obmezena potud, že jednacím řádem nelze měniti ústavu, resp. při parlamentech neautonomních ustanovení zákona o jednacím řádu. Ústavou resp. zákonným řádem jednacím jsou položeny meze parlamentu. I v tom dále jeví se při jednacích řádech nedostatek formální moci zákonné, že tyto platných zákonů změnit nemohou, takže zde chybí právě ona derogující moc, jež jest jedním z podstatných znaků a náležitostí formální moci zákonné.

O zákoně v technickém smyslu nelze zde tedy mluvit. Zbývá podle toho forma nařízení. Avšak i pro pojetí nařízení vznikají značné potíže. Parlament není totiž nadán imperiem, a nepřísluší jemu tedy skutečné právo rozkazovací.³⁹⁾ On jest vedle hlavy státu činitelem zákonodárným, a krom kontroly moci výkonné nijakého přímého účastenství v moci výkonné nemá.

hlavy státu vůči parlamentu upadá značně do pozadí, ba v Norsku a ve Spojených Státech Severoamerických jsou podle samotné ústavy parlamenty vlastně výhradními činiteli zákonodárnými. Jestliže tedy v takovýchto státech vlastními zákonodárci jsou parlamenty samy, nebylo by závady, aby ve vlastní sféře zájmové, k úpravě vnitřní své činnosti i způsobu, jakým jest vykonávati moc jim dle ústavy event. podle jiných zákonů příslušející, vydávaly závazné předpisy právní nesoucí v určitých směrech ráz zákona, tedy jakési zákony sui generis. Přes to však i tato právní konstrukce zákonů sui generis působí, jak v textu jest uvedeno, tak značně obtíže, že jest je odmítnouti.

³⁹⁾ Výjimku z tohoto pravidla máme při parlamentu anglickém. Tuto výjimku lze si však vysvětliti prvotním pojetím tohoto parlamentu jako soudního dvoru, jež se v mnohém udrželo až dodnes. Další výjimku máme dále v Norsku, což si lze vysvětliti právě zvláštním postavením storthingu ve struktuře státu norvéžského.

Orgánem moci výkonné parlament není. Po této stránce bylo by lze tudíž tvrditi, že parlament právě tak jako nemá práva vydávati zákony, nemůže ani vydávati nařízení v technickém smyslu. Avšak při bedlivějším šetření objeví se nám věc v jiném světle.

Nutno uvážit toto. V ústavách všech států — krom Anglie a do jisté míry i Uher, kde ústavní listiny v moderním smyslu není — vyhrazeno jest parlamentu resp. sněmovnám právo upravovati si svůj jednací řád a to v ten způsob, že ústavní listiny samy takovouto výhradu obsahují (parlamenty autonomní), po případě bez výslovné výhrady toto právo jako samozřejmé předpokládají (Francie), aneb že odkazují na zvláštní zákon, jež bude teprve vydati, a který pak, ovšem v mezích svých ustanovení, toto právo sněmovnám vyhrazuje (parlamenty neautonomní). Ústava sama resp. při parlamentech neautonomních zákon pověřuje takto sněmovny vydávati předpisy s vízící mocí na úpravu jednání v plenu, ve výborech, v komisích atd.

Právo toto vyhrazené sněmovnám plyne jim takto přímo z ústavy resp. ze zákona, a jest v dotčeném ustanovení ústavní listiny, resp. zákona spatřovati delegaci k vydávání právních předpisů na úpravu postupu v jednání i záležitostech dotýkajících se sněmovny. V této delegaci jest obsaženo zmocnění vydávati právní předpisy: může tedy sněmovna kdykoli vydaný jednací řád změnit, novým nahradit, doplnit, atd., jsouc v tomto svém právu obsahově obmezena jen potud, že nemůže měnit ani ústavu ani zákona.

Pokud pak se týče obsahové možnosti vydávati právní předpisy, jest tu rozdíl mezi parlamentem autonomním a neautonomním, který plyne ostatně ze samé povahy delegace, potud totiž, že autonomní parlament může vydávati právní předpisy intra a praeter legem,⁴⁰⁾ neautonomní parlament však toliko secundum legem.

Předpisy vydané parlamentem resp. sněmovnou na úpravu postupu v jednání atd. tvoří objektivní právo a osvědčují svoji

⁴⁰⁾ V tomto směru činí opět výjimku jednací řády anglického parlamentu, neboť ony se mohou vyvíjeti i contra legem. Avšak i v jiných státech není ve skutečnosti vyloučeno, že jednací řády mohou obsahovati předpisy i contra legem, ba dokonce i proti samotné ústavě; o tom ještě níže.

působnost i vůči osobám a orgánům stojícím mimo dotčenou sněmovnu. Podle vzniku jsou právem statutním,⁴¹⁾ podle působnosti a intenzity nařízením s obsahem právním. Dle toho pak, co až dosud bylo pověděno, můžeme právní povahu jednacích řádů charakterisovati takto. Jest to nařízení vydané sněmovnou na základě delegace dané sněmovně buď ústavou samou, buď zákonem zvláštním. Tu pak, užijeme-li terminologie podané Jellinkem (Gesetz und Verordnung, str. 372 a násl.), můžeme jednací řády při parlamentech autonomních označiti jako nařízení ústavní čili samostatná, při parlamentech neautonomních však jako nařízení zákon doplňující — verfassungsmäßige, selbstständige a contr. gesetzeränzende Verordnungen —.

Ovšem pojetí, že tu jde o nařízení, které vydává jednotlivá sněmovna, přičí se základním požadavkům staré konstituční theorie o t. zv. oddělení mocí ve státě, když by nyní sbor po výtce zákonodárný měl vydávati nařízení s obsahem právním. Rovněž

⁴¹⁾ Proti konstrukci jednacích řádů jako práva statutního (Laband) se namítá, že o právu statutním nelze zde mluvit z toho důvodu, že statutní právo mohou vytvořiti pouze korporace, nikoli však také parlament resp. sněmovna, kteráž dle správného pojetí není korporací, nýbrž státním orgánem (Anschütz: Deutsches Staatsrecht, str. 579, Kulisch n. u. m. str. 343 Hatschek: Das Parlamentsrecht d. d. Reiches, str. 39.) Námitka tato v podstatě není nesprávná, avšak přes to nesluší přehlížeti, že sněmovna není jedinec, nýbrž souhrn lidí vykazujících určité právní vlastnosti, jest to sbor náležitě organisovaný, který se v pravidelných případech sám konstituuje a mající svoje předsednictvo, svoji kancelář atd. Z vlastnosti parlamentu jako sboru — mluvíme přece o sborech zákonodárných —, nikoli jako orgánu vyvozuje se pak právo upravovati si postup jednání. Tu pak není závady, proč bychom nemohli mluvit o právu statutním. Srov. Seligmann: Die staatsrechtliche Stellung des Reichstagspräsidenten, str. 3: „Der Reichstag ist eben nur, soweit er Staatshoheitsrechte, z. B. Gesetzgebung ausübt, Staatsorgan, soweit er aber Bestimmungen über seine eigene Organisation schafft, m. a. W. soweit er sich und zwar mit Ermächtigung durch die Reichsverfassung eine Geschäftsordnung gibt, eine Art Körperschaft.“

Ostatně není nijakou zvláštností, že určitý orgán státní sborově organisovaný má svůj jednací řád, který jest v podstatě statutem. Jen příkladmo uvádíme zákon z 22. října 1875 čís. 36 ř. z. z r. 1876, § 46, podle kterého správní dvůr soudní, jenž přece jest také jen orgánem státním (a nikoli nějakou korporací), sám si vypracovává svůj jednací řád (arcit nikoli autonomně, nýbrž za schválení panovníkova.

i ta skutečnost působí tu jakési potíže, že parlament není nadán imperiem a že tedy nemůže vydávati nařízení v technickém smyslu. Avšak potíže ty jsou více méně spíše zdánlivé než cpravdivé, a lze je konečně odstraniti.

Pokud se týče námitky prv uvedené, že totiž pojetí výše uvedené se přičí staré konstituční teorii o oddělení mocí ve státě, nesluší přehlížeti závažnou skutečnost, že základní požadavky této teorie jsou v mnohém směru již dávno prolomeny. Předem jest uvést, že funkce soudcovská, kterou dle vzoru anglicko-francouzského horní sněmovny v některých státech (Anglie, Francie, Itálie, Španělsko, Uhry, Spojené Státy Severoamerické, Mexiko, Argentina a Brazílie) pro určité činy trestní jsou pověřeny zajisté zásadu tuto porušuje.⁴²⁾ Rovněž tak zv. funkce správní parlamentu nesrovnává se s pojetím jeho jako sboru po výtce zákonodárného.⁴³⁾ Konečně v některých státech jsou vyhrazeny parlamentu nad to ještě určité úkony povahy ryze správní; tak v Norsku přísluší storthingu naturalisace cizinců.⁴⁴⁾ Schvalovati smlouvy státní a pod. akty státní spadá rovněž v pravomoc parlamentu, pokud ovšem ústavou není to vyhrazeno jen jedné z obou sněmoven (sněmovně horní), jak jest tomu ve Spojených Státech Severoamerických a v Mexiku.⁴⁵⁾ Ostatně režim parlamentní (ve vlastním smyslu čili vláda parlamentní; viz pozn. 1), který ve Francii, právě ve vlasti autora teorie o oddělení mocí ve státě, za restaurace Bourbonů se vlivem anglickým vyvinul a stal se vzorem vlády parlamentní v jiných státech evropských, znamená značnou újmu výše uvedené konstituční teorie.

Námitka posléze uvedená, že totiž parlament není nadán imperiem a nemůže tedy vydávati nařízení (v technickém smyslu), postrádá při podrobnějším šetření mnoho na své oprávněnosti. Předem ji dlužno vyloučiti, pokud se týče parlamentů anglického a norského, neboť oba tyto parlamenty jsou nadány skutečnou mocí rozkazovací a to prv uvedený důsledkem jeho původního pojetí,

⁴²⁾ Viz o tom obzvláště můj Parlament I. str. 108, 109.

⁴³⁾ Viz tamže str. 86 a násl.

⁴⁴⁾ Čl. 75 lit. 1) a čl. 82 úst. K tomu Morgenstjerne: Das Staatsrecht des Königreiches Norwegen, Tübingen, 1911, str. 107.

⁴⁵⁾ Viz můj Parlament str. 95.

druhý pak v základě svého zvláštního státoprávního postavení. Avšak i ohledně parlamentů v jiných státech dlužno šetřiti, nejsou-li ony nadány jistou mocí rozkazovací, jež se nám jeví jako jakési analogon imperia. A tu seznáváme, že v mnohých státech parlamenty skutečně mají právo vydávati určité rozkazy závazné pro osoby třetí. Samozřejmě jest to při těch sněmovnách, které jsou nadány určitou exekutivou. Tak jest tomu u senátu Spojených Států Severoamerických,⁴⁶⁾ u senátu v Mexiku, (čl. 72 lit. B. úst.), u kongresu v Argentině (čl. 67 úst.), a v Brasílii (čl. 34 úst.). Avšak zjev tento pozorujeme i v těch státech, kde parlamenty postrádají de jure exekutivy. Příklademto sluší uvésti:

V některých státech nepřísluší hlavě státu svolávati parlament (scil. k řádnému zasedání), nýbrž parlamenty se scházejí ipso jure v určitý čas ústavou předem stanovený.⁴⁷⁾ Tu pak jest na biledni, ježto hlavě státu v příčině svolání resp. sejítí se parlamentu nijaká ingerence nepřísluší, že rozkazy k tomu potřebné vydává dotčená sněmovna sama resp. její předsednictvo. Parlamentu

⁴⁶⁾ Bryce: The American Commonwealth, New York, 1911, str. 107 a násl.

⁴⁷⁾ Tak jest tomu ve Francii (dle čl. 1 ústavního zák. z 16. července 1875 scházejí se obě sněmovny každého roku druhé úterý měsíce ledna), v Belgii (dle čl. 70 úst. scházejí se obě sněmovny každoročně druhé úterý měsíce listopadu), v Nizozemsku (čl. 100 úst.: obě sněmovny se scházejí třetí úterý měsíce září), v Lucembursku (čl. 72 úst. a čl. 1 jedn. řádu sněmovna se schází první úterý po 3. listopadu), v Dánsku (čl. 41 úst.: rigsdag se shromažďuje první pondělí měsíce října), ve Švédsku (čl. 49 úst.: rigsdag se schází 15. ledna každého roku), v Norsku (čl. 68 úst.: storting se schází první všední den po 10. lednu), v Řecku (čl. 54 úst.: sněm se schází 1. listopadu každého roku), v Turecku (čl. 43 úst.: obě sněmovny se scházejí 1. listopadu každého roku), v Rumunsku (čl. 95 úst.: obě sněmovny se scházejí 15. listopadu), ve Spojených Státech Severoamerických (kap. I., sek. 4, § 2, úst.: kongres se schází první pondělí měsíce prosince), v Mexiku (čl. 62 úst.: kongres má každoročně dvě zasedání: první začíná 16. září a končí 15. prosince; druhé 1. dubna a končí 31. května), v Argentině, (čl. 55 úst.: obě sněmovny se shromažďují 1. května a zasedání končí 30. září) v Brasílii (čl. 17 úst.: kongres se schází každoročně 3. května).

Doložití sluší, že svolávati parlament k zasedání mimořádnému jest ve všech státech vyhrazeno hlavě státu. Pouze v Unii Severoamerické a v Brasílii jest ústavou stanoveno, že k tomu, aby kongres se sešel jiný den, než jak jest ústavou stanoveno, jest vždy zapotřebí zákona.

resp. oněm sněmovnám, jež se ustavují volbou, přísluší právo ověřovati volby svých členů.⁴⁸⁾ Že při té příležitosti mají i právo vydávati rozkazy potřebné k provedení tohoto svého úkolu, leží na snadě. Nejinak se tomu má s komisemi a anketami parlamentními, dále s disciplinárním právem předsedy sněmovny atd. Doložití sluší ovšem, že tato práva objevují se po výtce při parlamentech autonomních, či spíše řečeno ve státech s režimem parlamentním, kdežto ve státech, kde režimu tohoto není, a při parlamentech neautonomních klesá toto právo vlastně — ač také ne vždycky — spíše na formu dožadání řízeného na příslušné úřady.

Avšak obě výše uvedené námitky lze konečně odstraniti tím, že zde nejde v podstatě o nařízení v technickém slova smyslu, nýbrž o jakési analogon nařízení: jednací řády jsou nařízení zvláštního druhu, jsou to nařízení sui juris.⁴⁹⁾

⁴⁸⁾ Z pravidla, že parlamenty resp. sněmovny samy ověřují volby svých členů, máme úchytku pouze v Anglii a v Itálii. V Anglii o platnosti voleb nerozhoduje sněmovna obecných, nýbrž na základě zákona (Parliamentary Elections Act, 31 a 32, Vict. c. 125, a the Amending Act. 42 a 43 Vict. c. 75) z r. 1868 řádný soud (the High Court of Justice). V Itálii vstupují dle čl. 1 jedn. řádu poslanecké sněmovny poslanci zvolením ihned v plné užívání svých funkcí, jakmile složili přísahu. Rovněž volba definitivního předsednictva se děje bez předchozího ověření. Teprve po definitivním ustanovení sněmovny jmenuje podle čl. 2 jedn. řádu předseda sněmovny třicetičlennou komisi zv. giunta delle elezioni, jejíž úkolem jest prozkoumati volby, proti kterým byl podán protest a rovněž o platnosti volby resp. mandátu rozhodnouti.

⁴⁹⁾ Srov. v. Mohl: Kritische Erörterungen, str. 534, Jelinek: Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, str. 10: „Diese Geschäftsordnungen können innerhalb der Schranken von Verfassungs- oder gesetzlichen Rechtsätzen Recht schaffen. In Erinnerung an ständische Institutionen wird die entsprechende Befugnis der Parlamente als Autonomie bezeichnet, was mit dem Gedanken der Organstellung des Parlamentes im Staate nicht in Einklang zu bringen ist. (Srov. o tom pozn. 41; pozn. spis.) Es ist auch gesagt worden, daß die Geschäftsordnungen nur statutarisches Recht zwischen den Kammermitgliedern schaffen (Laband, Staatsrecht I., S. 319), was ebenfalls unrichtig ist, da ihre Wirkungen sich nach außen erstrecken können . . . Sie verhalten sich rechtlich zur Verfassung genau wie eine Verordnung zum Gesetz. Während aber rechtliche Gewähr der Einhaltung der gesetzlichen Schranken durch die Verordnungen in der Regel vorhanden ist, so ist solche Regel für die parlamentarischen Geschäftsordnungen häufig nicht

Shrňeme-li dosavadní vřvody, definujeme jednací řády jako nařizení sui juris, jež obsahuje právní normy závazné netoliko

aufzufinden.“ Kulisch: Die rechtliche Stellung der beiden Häuser des österr. Reichsrates, str. 342: „Wird nun die parlamentarische Geschäftsordnung nicht in die Form des Gesetzes gekleidet und wird mit ihrer Schaffung die parlamentarische Kammer selbst beauftragt, so trägt die von ihr erlassene Geschäftsordnung den Charakter einer Verordnung, nicht den eines Statutes“ Radnitzky: Dispositives und mittelbar geltendes Recht mluví str. 407 o „mittelbar geltendes Recht“, Redlich n. u. m. str. 801 nazývá je „druhotnou právní normou“, Perels n. u. m. str. 3 praví: „Ihrer rechtlichen Natur nach ist die Geschäftsordnung eine in Autonomie erlassene Ergänzungsvorschrift zur Reichsverfassung — unter Autonomie verstanden das Recht, sich innerhalb des Gesetzes für den eigenen Herrschaftsbereich selbst verbindliches Recht zu setzen. Dieses selbstgesetzte — objektive — Recht steht dem Gesetze als Satzung gegenüber.“ Seligmann: Die Staatsrechtliche Stellung des Reichstagspräsidenten, str. 3: „Aus der Natur dieses autonomen Rechtes ergibt sich, daß die Geschäftsordnung nur eine Ergänzungsvorschrift zur Reichsverfassung sein soll, daß ihren Normen also nur intra oder praeter, niemals aber contra legem verbindliche Kraft zukommt.“ Miceli: I moderni parlamenti str. 60 charakterisuje jednací řády: „norme complementari ed esplicative di diritto . . . in quanto ciascuna assemblea opera in base a una delegazione tacita o espressa ricevuta della costituzione o dalla legge.“ Týž: Principii di diritto parlamentare, str. 11 praví: „(i regolamenti) devono considerarsi come la legge di quelle assemblee“. Týž: „Principii di diritto cost. str. 747: „. . . il regolamento di ciascun' assemblea può in molti casi estendere la sua forza obbligatoria sugli estranei che si trovano con esse in rapporti occasionali o permanenti.“ Tambaro n. u. m. str. 189: „. . . i regolamenti parlamentari presentano un carattere costituzionale, perchè le norme in essi contenute riflettono non una semplice distribuzione, ma involgono una attribuzione di poveri.“ Ilbert n. u. m. str. 128 mluví o Law of parliament a praví: „This law consist partly of an unwritten customary law to be gathered from precedents, rulings and decisions, partly of an enacted law to be found in orders of the house.“

Kmety: A magyar közjog tankönyve, str. 54. a násl. vidí v jednacích řádech prameny práva a přisuzuje předpisům vznikším z autonomie parlamentu závaznou moc menší sice než jakou má zákon neb právo obyčejové, nicméně však tak značnou, že nařizení královská neb vládní nemohou je měniti, a naopak úřady i soudy jsou povinny je přijímati a jimi se říditi („A parlament autonomiájabban gyökerozõ jogalkotás oly erõvel ugyan nem bír, mint a törvényi vagy országos szokásbeli jog, de királyi vagy kormányrendeletek, melyeknek nem lehet tárgya az országgyűlés belsõ élete, nem ronthatják le annak erejét, azt külsõ hatásaiban mind a királyi kormány és önkormányzati hatóságok, valamint a bíróságok is elfogadni illetõleg ahhoz alkalmazkodni kötelesek.“

pro členy sněmovny, nýbrž působící také za hranice její, na venek. Tato nařizení vydává každá sněmovna na základě delegace obsažené buď v ústavě, buď v zákonu zvláštním.

Podrobněji jest uvéstí:

1. Jednací řády vydává každá sněmovna na základě delegace. Delegaci tuto vyslovuje moc zákonodárná, tedy v každém státě ten činitel, resp. ti činitelé, kteří dle ústavy jsou povoláni k tomu vykonávati moc zákonodárnou; tím jest hlava státu a parlament. Delegace tato jest dána výslovně. Pouze v Anglii delegaci tuto nenajdeme v nijakém zákoně ani v ústavě, což ostatně lze sobě vysvětliti jednak zvláštním postavením anglického parlamentu, jednak zvláštním rázem práva anglického jakožto práva insulárního, jednak konečně i nedostatkem ústavní listiny. Podobně jest tomu ve Francii, jak již výše bylo uvedeno, což opět lze si vysvětliti stručností a vlastně i neúplností ústavní listiny.

Delegace tato může býti vyslovena buď přímo v ústavě, aneb v zákoně zvláštním. Dle toho lišíme, jak již výše bylo uvedeno, parlamenty na autonomní a neautonomní. Delegace tato zní ve všech státech více méně stejně. Ve státech s parlamenty autonomními jest tato delegace rázu všeobecného propůjčující parlamentu právo vydávati předpisy, jakým způsobem on vykonává pravomoc ústavou jemu přikázanou. V pravidelných případech není ani obsah, ani rozsah této pravomoci náležitě vymezen, a jest v podstatě položeno v ruce sněmovny samé, jakým způsobem úprava tato se stane, resp. jaký obsah a rozsah se této pravomoci přidělí. Tu pak vlastním rozhodčím jest sněmovna sama t. j. ona svoji pravomoc si sama upravuje.

Nejzazší hranici této pravomoci jest ovšem ústava sama. Avšak ústava bývá v tomto směru velmi stručna ponechávajíc jednacím řádům pole velmi široké, ba mnohdy prostě na ně odkazuje. Tu pak záleží často mnohem více na znění dotčených řádů jednacích než na znění ústavy. Úprava jednacími řády se v takovýchto případech děje nejen secundum legem (t. j. ústavní listiny), nýbrž velmi často i praeter legem. Jednací řády mohou totiž obsahovati předpisy a upravovati instituce, pro něž v ústavě nijakého podkladu nenajdeme, o kterých ústava prostě mlčí. Nejlepší doklad toho podává úprava práva kontroly parlamentu nad mocí výkon-

nou. Právo toto se vyvozuje všeobecně ze zodpovědnosti ministerského kabinetu parlamentu. Avšak o tomto předmětu mají ústavní listiny ustanovení velmi kusá a stručná. Pravidelně vyslovují pouze povšechně, že ministři jsou zodpovědni parlamentu a odkazují v té příčině prostě na zákon zvláštní. Avšak i tu jde takřka výhradně i t. zv. právní zodpovědnost,⁵⁰⁾ nikoli však také o zodpovědnost politickou,⁵¹⁾ 52) která tvoří v podstatě jádro kontroly parlamentu nad mocí výkonnou. Ale co chybí v ústavních listinách naprosto, jest ustanovení způsobu a prostředků, jakými parlament tuto kontrolu vykonává a vůbec svůj politický vliv na vládu uplatňuje, tedy v podstatě to, co nazýváme právem interpelačním v nejširším smyslu.⁵³⁾ Toto právo jest ve státech

⁵⁰⁾ V některých státech dokonce nedošlo ani k vydání takového zákona. Tak jest tomu, pokud mi známo, ve Francii, v Belgii, v Itálii, v Německu a v Prusku.

⁵¹⁾ O rozdílu mezi ministerskou zodpovědností právní a politickou a vůbec o tomto předmětu nelze v této stati pojednávat. Viz můj Parlament str. 87 a násl.

⁵²⁾ Pouze ve dvou státech stanoví ústava také zodpovědnost politickou. Ve Francii jest to čl. 6. úst. zák. o organizaci veřejných mocí z 25. února 1875: „Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement . . .“ Mnohem dále jde v tom směru ústava turecká. Dle čl. 30 ústavy z 22. prosince 1876 modifikované r. 1909 jsou ministři solidárně zodpovědni sněmovně poslanecké (nikoli také senátu) z povšechné politiky vládní a individuálně ze svých úkonů osobních. Čl. 31 stanoví podmínky obžaloby ministerské a čl. 32 slibuje zvláštní zákon na úpravu řízení soudního. Avšak dle čl. 35 vzejde-li rozpor mezi ministry a mezi sněmovnou poslaneckou a ministři trvají na svém návrhu, jest ministerstvo povinno v případě, že sněmovna odepře formálně na tento návrh přistoupení a setrvá na svém odporu, podrobiti se rozhodnutí sněmovny aneb podati demisi. Setrvá-li i nové ministerstvo na návrhu ministerstva předchozího, a zamítne-li sněmovna opět tento návrh hlasováním moživovaným, může sultán sněmovnu rozpustiti; ovšem jest ihned vypsatí nové volby a svolati novou sněmovnu do tří měsíců. Setrvá-li však i nová sněmovna na snesení sněmovny předchozí, jest toto snesení pro ministerstvo závazno. Konečně stanoví čl. 38 (rovněž modifikovaný r. 1909), že každé votum nedůvěry přijaté sněmovnou na základě interpelace má v zápětí pád dotčeného ministra, a je-li votum nedůvěry vysloveno proti předsedovi rady ministerské, pád celého ministerstva.

⁵³⁾ O právu interpelačním srov. obzvláště Hatschek: Das Interpella-

s parlamenty autonomními upraveno výhradně jednacímí řády. V ústavní listině bychom je marně hledali, ač zajisté jest velmi důležitým činitelem ve vzájemném poměru mezi parlamentem a vládou a této mnohé ukládá povinnosti. S tímto stavem se setkáváme nejen ve státech, kde je kolébka režimu parlamentního (Francie, Belgie),⁵⁴⁾ nýbrž i tam, kde ústava byla panovníkem oktrojována, a režim parlamentní se vyvinul teprve postupem doby (Itálie),⁵⁵⁾ a dokonce i ve státech, kde režim parlamentní jest samou ústavou vyloučen (Německo⁵⁶⁾ a rovněž i Prusko).⁵⁷⁾

tionsrecht im Rahmen der modernen Ministerverantwortlichkeit, Leipzig 1909, passim, Rosegger: Das parlamentarische Interpellationsrecht, Leipzig, 1907, passim a můj Parlament, str. 89 a násl.

⁵⁴⁾ Belgická ústava má na mysli pouze zodpovědnost právní (čl. 89). V čl. 90 slibuje se vydání zákona, který by tuto zodpovědnost i způsob řízení soudního upravoval. Čl. 134 pak stanoví, dokud tento zákon nebude vydán, že sněmovna poslanecká má diskreční moc obžalovati ministra. Zákon tento dodnes vydán nebyl. Viz k tomu i Errera: Traité de droit public belge, Paris, 1909., str. 208 a násl., který politickou zodpovědnost ministrů vyvozuje z některých ustanovení ústavy znění více méně povšechného.

⁵⁵⁾ Italská ústava má na mysli jen ministerskou zodpovědnost právní (čl. 67). Zákon o zodpovědnosti ministerské dosud vydán nebyl. Způsob, jakým parlament vykonává politickou kontrolu nad mocí výkonnou a a uplatňuje svůj politický vliv nad ministerstvem, jest upraven výhradně jednacímí řády.

⁵⁶⁾ V Německu jest již ústavou vyloučen režim parlamentní, a zodpovědnost říšského kancléře jest přirozeně pouze právní. Zákon však na úpravu této zodpovědnosti až dosud vydán nebyl. Ústava se o právu interpelačním ani nezmiňuje, pouze nepřímě se vyvozuje toto právo z kontrolního práva říšského sněmu a ze zodpovědnosti říšského kancléře (čl. 4, 17, 72 úst.). Byl sice v ústavodárném říšském sněmu podán návrh, aby právo interpelační bylo pojato do ústavy, ale návrh ten byl zamítnut jako zbytečný, ježto říšský sněm má důledkem svého postavení i bez výslovného ustanovení ústavy právo podávati interpelace. Viz Rönne: Das Staatsrecht d. d. Reiches, I. str. 268.

⁵⁷⁾ Prusko jest stát vybudovaný na principu monarchickém. Režim parlamentní zde ústavou sice vyloučen není, ale pro všeobecné politické poměry půda proň není přízniva. Ústava zná pouze právní zodpovědnost ministerskou, a znění čl. 45 úst. jest pro vývoj politické zodpovědnosti valně nepříznivo. O právu interpelačním není v ústavě ani zmínky. A přece jednacímí řády pruského sněmu (§§ 51, 52 sněmovny panské a §§ 33—35

Ježto, jak výše bylo uvedeno, ústava tvoří nejzazší hranici pravomoci parlamentu při vydávání jednacích řádů, jest na snadě, že úprava jich nemůže se díti contra legem. Výjimku zde tvoří pouze Anglie, kde, jak se všeobecně připouští, jednacím řády se mohou vyvíjeti i contra legem. Přes to však dlužno zjistiti v jiném státu zjev, že jednacím řády mají ustanovení znějící výslovně proti ústavě. Jest to říše Německá. Ústava tohoto státu praví v čl. 22, že jednání říšského sněmu jsou veřejná.⁵⁸⁾ Naproti tomu § 36 jedn. ř. říšského sněmu opakuje sice tuto zásadu, připouští však za určitých podmínek konání schůzí tajných. Znění čl. 22 ústavy jest zcela kategorické a nepřipouští nijakých výjimek. Stanoví-li tedy jednacím řád, že lze konati i schůze tajné, jest zde zjevný

poslanecké sněmovny) upravují toto právo v tomže téměř obsahu a rozsahu, jako jednacím řád říšského sněmu německého. Výše uvedenými předpisy zajišťují sobě obě komory značný politický vliv na moc výkonnou, ač ústava postrádá o tom jakéhokoli ustanovení. Bornhak: Preußisches Staatsrecht, I., str. 458, vyvozuje sice právo interpelační pruského sněmu z práva petičního, jež čl. 32 ústavy jest přiznáno každému občanu pruskému, a nechce v tomto právu viděti nic jiného než právo sněmu prositi vládu o něco. Ovšem toto nazírání Bornhakovo na právo interpelační jest nesprávné a také zastaralé. Lze je vysvětliti jen Bornhakovým pojetím státu vrchnostenského, v čemž ostatně jest již naprosto osamocen.

⁵⁸⁾ Kategorický příkaz ústavy o veřejnosti jednání v parlamentu shledáváme, pokud mi známo, pouze ve dvou státech, v říši německé a v Uhrách. V tomto posléze jmenovaném státě nařizuje tak § 10, čl. 4 zákona z r. 1848 ohledně obou komor říšského sněmu uherského, jakož i jednacím řády obou sněmoven (čl. 85 j. ř. sněm. magnátů a čl. 283 j. ř. sněmovny poslanecké). V Uhrách podle toho není tajných schůzí. V ostatních státech ústava takovýmto způsobem parlament neváže. V Anglii jsou jednání parlamentu de jure dodnes tajná. Francouzská ústava vyslovuje sice čl. 5 ústavního zákona o vztazích veřejných mocí z 16. července 1875 zásadu, že schůze obou sněmoven jsou veřejné, připouští však současně i schůze tajné odkazujíc v tom směru na jednacím řády (čl. 45 j. ř. senátu a čl. 110 j. ř. posl. sněmovny). Podobně jest tomu v Belgii (čl. 33 úst. a čl. 32 j. ř. senátu a čl. 31 posl. sněmovny), ve Španělsku (čl. 40 úst. a čl. 104—106 j. ř. senátu a čl. 103—105 j. ř. posl. sněmovny; podmínky, kdy lze konati schůze tajné, nejsou však v obou komorách stanoveny stejným způsobem), v Itálii (čl. 52. úst.; jednacím řády o tom nemají zvláštního ustanovení), v Nizozemsku (čl. 100 úst. a čl. 31, 32 j. ř. první sněmovny a čl. 113—116 j. ř. druhé sněmovny), v Norvéžsku (čl. 84 úst.), v Řecku (čl. 55 úst. a čl. 33 j. ř. sněmovny), v královstvích a zemích na říšské radě zastoupených (§ 23. zák. státního z 21. pros. 1867 a § 22 j. ř. sněm. panské a § 50 j. ř. sněm. posl.).

rozpor mezi ústavou a jednacím řádem, tento obsahuje ustanovení, jež jest vysloveně contra legem.⁵⁹⁾

Ve státech s parlamenty neautonomními jest arci sněmovna v tomto právu podstatně omezena. Jednacím řády se mohou pohybovati v podstatě jen intra legem. Avšak i zde zůstává parlamentu pole dosti široké. Parlament resp. sněmovny mohou svými jednacím řády vyplňovati mezery zákona o jednacím řádu, doplňovati jej příslušnými ustanoveními, a jej vykládati. V prvních dvou směrech konkuruje pravomoc sněmovny s mocí zákonodárnou. Může totiž tato sama stávající mezery vyplniti, po případě zákonný řád jednacím novými ustanoveními doplniti. Avšak v tomto ohledu má sněmovna oproti moci zákonodárné jednu nespornou výhodu. Kdežto k takovýmto dodatkům a doplňkům se strany moci zákonodárné jest vždy zapotřebí zdlouhavého a složitého pochodu zákonodárného — nepřihlížeme-li ani k tomu, že, jde-li o doplněk, který by svědčil v neprospěch určité komory, sotva bylo by lze zmoci její odpor proti tomu — stačí v případě, že sněmovna dotčené dodatky a doplňky si provádí sama, k tomu prostě její snesení. Vyznamenává se autonomní řád jednacím oproti zákonnému právě svou pohyblivostí a pružností. Ve směru třetím, pokud totiž se týče výkladu zákonného řádu jednacím, jest pravomoc sněmovny

⁵⁹⁾ O otázku, sluší-li předpis § 36 j. ř. pokládati se zřetelem na kategorické znění čl. 22 ústavy pokládati za právně platný, jest ve státovědecké literatuře německé tuhý spor. Panující mínění pokládá výše uvedený předpis za právně neplatný, ježto se přiči ústavě, resp. upírá schůzi říšského sněmu, která se koná s vyloučením veřejnosti, státoprávní charakter jednání říšského sněmu. Tak zejména Laband n. u. m. I. str. 346, Perels: Das autonome Reichstagsrecht, str. 33—36, týž: Die Zulässigkeit und Bedeutung geheimer Plenarverhandlungen des deutschen Reichstages, Archiv für öffentl. Recht, roč. 1900 str. 548—563, Seydel: Der deutsche Reichstag, Annalen d. d. Reiches, 1880, str. 416, 417, Arndt: Das Staatsrecht d. d. Reiches, str. 137, Müller: Geheime Reichstagssitzungen, Annalen des deutschen Reiches, roč. 1900, str. 567—576, Fleischmann: Der Ausschluß der Oeffentlichkeit beiden Verhandlungen des Reichstags, Deutsche Juristen-Zeitung roč. 1900, str. 157—158, Rönne: Das Staatsrecht d. d. Reiches, I. str. 283 Naproti tomu výše uvedený předpis pokládají za platný m. j. Meyer: Lehrbuch d. d. Staatsrechtes, str. 409, Thudichum: Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Zollvereines, Tübingen, 1870 str. 192, Kirchenheim: Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, Stuttgart, 1887, str. 192. — O této otázce bude jednáno ještě níže.

výhradná. Sněmovna jest výhradným a zajisté i autentickým interpretem oné části zákonného řádu jednacích, jež se na ni vztahuje.

Obsah i rozsah této interpretace jsou v teorii všeobecně určeny potud, že výklad nesmí odporovati zákonnému řádu jednacím. Právem však sluší míti zato, že sněmovna může svým (autonomním) jednacím řádem vykládati nejen zákonný řád jednacích, nýbrž i každý jiný zákon, který a pokud se vztahuje na činnost dotčené sněmovny.⁶⁰⁾ V praxi nelze však meze této interpretace tak stanoviti, a může se tedy státi, že sněmovna vyloží svým autonomním řádem určitý předpis zákonného řádu jednacích, po případě i jiného zákona, který se jí dotýká, způsobem, který již vychází z mezí dotčeného zákona t. j. jest v podstatě již contra legem. Výmluvný doklad toho podává na př. autonomní řád jednacích poslanecké sněmovny říšské rady předlitavské o úpravě diet. Zákonná úprava tohoto předmětu jest provedena zákonem z 7. června 1861 čís. 63 ř. z. Dle čl. I. tohoto zákona přísluší poslancům říšské rady diety po čas jejich přítomnosti na říšské radě. („Sämtliche Mitglieder des Abgeordnetenhauses des Reichsrates erhalten ein Taggeld und zwar für die Zeit ihrer Anwesenheit bei dem Reichsrate.“) Avšak § 13 al. 3 autonomního řádu jednacích praví: „Im Falle ein Abgeordneter durch Krankheit verhindert ist, an den Sitzungen teilzunehmen, und dies dem Präsidenten angezeigt wurde, wird der Bezug des Taggeldes nicht unterbrochen.“ Po čas nemoci nemůže přece poslanec býti přítomen říšské radě. Rovněž předpis téhož § 13 al. 1. ve spojení s § 14 auton. j. ř. jest v podstatě také contra legem. Předpis tento stanoví totiž, že vyplácejí se diety i při odročení říšské rady, pokud toto odročení nevyslovuje panovník, resp. vyslovuje-li panovník, není-li však odročení delší 14 dnů. I v těchto případech nejsou poslanci přítomni na říšské radě.^{61) 62)}

⁶⁰⁾ Vždyť sněmovny — a to bez rozdílu, jde-li o parlamenty autonomní či neautonomní — v těch státech, kde jim přísluší právo ověřovati volby svých členů, nečiní v případě sporné volby v podstatě nic jiného, než že vykládají ad hoc příslušné ustanovení volebního zákona, resp. i zákona jiného, pokud na spornou záležitost se vztahuje.

⁶¹⁾ Na tuto nesrovnalost poukazuje Tezner: Die Volksvertretung, str. 636, pravě, že lze zákonnost těchto ustanovení dáti přezkoumati říšským

Vyplňováním mezer v zákonném řádu jednacím, doplňováním i interpretací jeho může podle toho i neautonomní parlament stanoviti normy nejen intra legem, nýbrž i praeter legem, ba — což ovšem sluší pokládati za zjev zcela výjimečný — dokonce i contra legem. Že tu ostatně záleží také velmi mnoho na

soudem. Rovněž i Kulisch n. u. m. str. 356 a násl. vytýká tento rozpor, nazývá dotčená ustanovení jednacích řádů právně bezúčinnými a přimlouvá se za revisi jich „již s hlediska juristické čistoty“. (O otázce platnosti či neplatnosti tohoto ustanovení bude jednáno ještě níže.) Také Bernatzik: Die österreichischen Verfassungsesetze mit Erläuterungen, Wien, 1911, str. 407, 408, jedná o tomto bodě, posuzuje jej však s hlediska čistě politického pouště otázku „zákonosti“ zcela mimo zřetel.

⁶²⁾ Jako doklady ustanovení praeter legem autonomního řádu jednacích v rakouském právu státním lze uvésti: Dle § 19 zákl. zák. státního z 21. pros. 1867, čís. 141 ř. z. přísluší panovníkovi právo odročovati říšskou radu, v čemž zajisté jest zahrnuto právo odročovati i sněmovny samy o sobě. Naproti tomu nemáme ani v ústavě, ani v kterémkoliv jiném zákoně ustanovení, že by i sněmovnám příslušelo právo se odročovati. Autonomní řády jednacích obou sněmoven ustanovují však, že i sněmovny mohou se samy odročiti, a to panská sněmovna dle § 40 j. ř. z usnesení sněmovny, poslanecká sněmovna pak dle §§ 13, 14, 37 j. ř. buď z usnesení sněmovny, aneb na základě prohlášení presidenta sněmovny, že den a hodina příští schůze „budou oznámeny písemně“. (V poslanecké sněmovně rozdíl mezi odročením se strany vlády, čili, jak Bernatzik je nazývá, slavnostním, a odročením samovolným či neslavnostním, záleží, jak již výše bylo uvedeno, pouze ve vyplácení diet.)

Jiný doklad ustanovení praeter legem týká se předpisu o vedení stenografických zpráv o zasedání. Ani ústava, ani zákonný řád jednacích nemá o tom nijakého ustanovení. Autonomní jednacích řády a to § 24 j. ř. panské sněm. a § 51 posl. j. ř. sněm. stanoví však, že o každé schůzi se vede stenografický protokol, který má podávati úplný obraz celého jednání. Tyto stenografické zprávy se vydávají tiskem, a může je každý u státní tiskárny obdržeti. Dle § 23 zákl. zák. státního z 21. pros. 1867 čís. 121. ř. z. lze však výjimečně usnesením sněmovny vyloučiti veřejnost ze schůzí sněmovny, žádá-li o to předseda neb nejméně deset členů. Podle § 22 j. ř. panské sněmovny a § 50 j. ř. posl. sněm. rozhodne v případě, že se koná tajná schůze, sněmovna o tom, uveřejní-li se protokol o schůzi čili nic. Totéž zajisté platí ohledně stenografických zpráv. Ustanovení toto, zejména přihlížíme-li k předpisu § 28 tiskového zákona, jest pokládati za ustanovení praeter legem. K tomu také výslovně poukazuje Tezner n. u. m. str. 469. 470. Viz dále i rozpor mezi § 15 zákl. zák. st. z 21. pros. 1867, čís. 121. ř. z. a § 48 j. ř. panské sněm. ohledně způsobilosti panské sněmovny usnášeti se, o kterémž se zmiňuje Kulisch n. u. m. str. 357.

politické váze dotčeného parlamentu resp. sněmovny, jest samozřejmo.

2. Ježto delegaci vyslovuje ústava neb zákon, lze juristicky tuto delegaci opět kdykoliv odvolati. Odvolání může se tu státi buď výslovně, buď mlčky. Výslovné odvolání by záleželo v tom, že ústava resp. zákon prohlásí, že úprava jednacích řádů se na příště stane ústavou neb zákonem. Mlčky nastane odvolání, když ústava neb zákon samy upraví jednací řády, aniž by při tom něčeho prohlašovaly o dotčeném právu parlamentu.

V této otázce dlužno však opět lišiti mezi parlamenty autonomními a neautonomními.

Při parlamentech autonomních jest třeba, aby toto prohlášení o odvolání delegace bylo vysloveno ústavou, aneb aby ústava řády jednací přímo stanovila. V prvním případě jest tu odvolání výslovné, v druhém mlčky učiněné. Jak a pokud může i potom parlament resp. sněmovna stanoviti svůj jednací řád, jest přirozeně závislo na obsahu dotčeného odvolání. Jiná jest otázka, lze-li bez jakéhokoli odvolání ústavou řády jednací stanoviti pevným zákonem. Juristicky sotva bylo by lze pokládati takový případ za možný, ježto by jemu dříve musila předcházeti příslušná změna ústavy. Je-li ústavou zaručeno sněmovnám právo upravovati si svůj jednací řád, byla by úprava jednacího řádu zákonem porušením ústavy. Rovněž není po mém soudu juristicky myslitelné a možno, aby bez jakéhokoli odvolání se strany ústavy byl vydán zákon, který by se v nějakém směru dotýkal práv sněmovny upravovati si svůj jednací řád. I to by bylo pokládati za porušení ústavy.

Zcela jinak jest tomu při parlamentech neautonomních. Ježto jednací řády jsou zde upraveny zákonem, a jednací řád autonomní hraje oproti zákonnému řádu jednacím roli podružnou, vysvítá z povahy věci, že zákon může kdykoli a bez jakýchkoliv formalit a bez ohledu na autonomní řády tyto změnit.⁶³⁾ Povinností dotčené

⁶³⁾ Tím lze si také zcela dobře vysvětliti, proč státní správa v případě, že jí mnoho záleží na nové úpravě neb změně jednacího řádu, dává takovouto změnu neb úpravu provéstí zákonem, ač by se k témuž cíli zcela dobře mohlo dospěti změnou autonomního řádu jednacího. Výmluvný doklad toho podává v královstvích a zemích na říšské radě zastoupených změna jednacího

sněmovny jest pak, po rozumu nového zákona svůj jednací řád ihned změnití resp. dle nového zákona upravití. Tatáž povinnost nastává sněmovně, je-li vydán nějaký zákon, který se jen nepřímou dotýká jednacího řádu.

To jest hledisko juristické. Posuzujeme-li však věc s hlediska politického, dospějeme k jinému výsledku. Ježto na instituce státní jest nutno pohlížeti nejen s hlediska juristického, nýbrž je oceňovati také podle jejich politické váhy, třeba vždy dobře rozlišovati mezi tím, co jest juristicky myslitelné, a co jest politicky možno. A tu nebude celkem ani třeba rozlišovati mezi parlamenty autonomními a neautonomními, jako spíše přihlížeti k tomu, jakou politickou váhu má v určitém státě parlament. Ve státě, kde se parlament těší mohutnému politickému významu, bude sotva lze provéstí ústavou neb zákonem nějakou změnu jednacího řádu na újmu dosavadních práv parlamentu, neb nějakým způsobem jeho právo na vydávání jednacích řádů zmenšiti. Jeť přece parlament (bezprostředním orgánem státním a) jedním ze zákonodárných činitelů ve státě, a ke každékoliv takové změně jest zapotřebí jeho souhlasu. Na vlastní činnost parlamentu druhému činiteli zákonodárnému t. j. hlavě státu nijaká ingerence nepřislouší, a pozitivní činnost jeho v jakémkoli směru vynutiti prostě nelze. Zda-li pak parlament by beze všeho přistoupil na takovýto skutek, který znamená přece vzdání se „důležitého práva autonomního na prospěch kompetence zákonodárství“, jak to učinila poslanecká sněmovna říšské rady předlitavské v r. 1909 a v letech následujících jest otázkou, již s hlediska politického stěží bude zodpověděti kladně.

3. Předpisy jednacího řádu jsou závazny nejen pro členy sněmovny, nýbrž působnost a vízící moc jejich sahá také za hranice její postihujíc i osoby třetí.

Jest ovšem samozřejmo, že jednací řády obsahují normy závazné v prvé řadě pouze pro členy sněmovny. To vyplývá z vlastní povahy parlamentu. Jeť, jak již výše bylo uvedeno,

řádu zákonem z 20. prosince 1909, čís. 204 ř. z. (později prodlužovaným), kterážto změna byla umožněna jen tím, jak správně připomíná Bernatzik (n. u. m. str. 843), že poslanecká sněmovna se vzdala důležitého práva autonomního na prospěch kompetence zákonodárství.

parlament resp. každá sněmovna sborem majícím svou vlastní organizaci, jež, jakož i veškero jednání v tomto sboru, jest řízeno určitými pravidly. Tato pravidla zavazují předem členy sněmovny samy. Pokud by pak parlament zůstal sborem usnášejícím se pouze na zákonech, tedy plnícím jen funkci zákonodárnou, nebylo by důvodu, aby tato pravidla upravující v podstatě vnitřní jednání ve sněmovně, rozšiřovala svoji působnost i za hranice sboru. Avšak podle moderního pojetí parlament není jen sborem zákonodárným, nýbrž sborem zastupitelským, on plní nejen funkci zákonodárnou, nýbrž i správní; provádí i kontrolu moci výkonné atd. V této (zvětšené) činnosti rozšiřuje parlament působnost svou také za hranice sboru, a podle druhu činnosti, o kterou pak jde, nabývá i určité moci, kteréž, ač má-li ona býti také působiva, musí přirozeně odpovídati určitá opět povinnost těch orgánů a osob, nad nimiž on moc, kontrolu či dohled a pod. vykonává. Bez této vzájemné povinnosti byla by výše uvedená moc parlamentu pouhou ideou bez skutečného podkladu. Tuto moc jsme výše nazvali jakési analogon imperia, a základem jejím jest buď přímo ústava aneb (v hojnější míře) ústavní zvyklosti čili konvence. Aby pak parlament tuto moc mohl také uplatňovati, jest třeba, aby stanoveny byly způsob a prostředky, jimiž on ji může vykonávati. Avšak právě o těchto prostředcích a způsobu ústavy buď zachovávají naprosté mlčení neb obsahují ustanovení nedosti úplná a kusá. Tím lze si vysvětliti, že předpisy, jimiž jest řízen parlamentní život a parlamentní režim v určitém státě — pokud ovšem o tomto posléze jmenovaném nerozhodují ústavní zvyklosti čili konvence — jsou obsaženy takřka výhradně v jednacích řádech.

Jednacímí řády, nepřihlížíme-li k pravidlům nepsaným, bývají upraveny vzájemný poměr obou sněmoven, poměr vlády k parlamentu a konečně i vztah mezi parlamentem a osobami třetími.

Vzájemný poměr obou sněmoven jest psanými pravidly upraven v míře skrovné. Po výtce se týkají tato pravidla pouze formálního styku obou sněmoven, vzájemného dopisování, společných schůzí a pod. Pravidla tato, pokud ovšem sama ústava o tom ničeho neobsahuje, jsou obsažena v jednacím řádě každé z obou sněmoven zvláště. Společného (autonomního) jednacímího řádu pro obě sně-

movny není.⁶⁴⁾ Naproti tomu materiální styk obou komor, tedy v prvé řadě vzájemné mocenské poměry, nemohou býti a také nejsou upraveny těmito jednacímí řády. O nich rozhodují výhradně ústavní zvyklosti, což není předmětem této stati.

Pravidla, jimiž jest upraven poměr vlády k parlamentu, prýští z různých pramenů právních. Mocenské poměry ani tu nejsou upraveny psanými pravidly právními, o těch rozhodují rovněž ústavní zvyklosti. Pokud pak způsobu a prostředků se týče, jimiž parlament vykonává svůj vliv na správu státní, jsou tyto obsaženy v ústavě a v zákonech obyčejných v míře praskrovné, valnou většinou, ba po výtce však v jednacích řádech. Sem patří v prvé řadě výkon práva interpelačního. Právo toto osvědčuje svůj vliv na vládu a její členy, která resp. kteří stojí oproti parlamentu jako osoby třetí.⁶⁵⁾ Sněmovna v základě předpisů o právu interpelačním obsažených v jednacích řádech vykonává značný vliv na vládu. Otázkami formy prostými (question) a dotazy vyžadujícími již určité formy (interpelace)⁶⁶⁾ může kdykoliv účinně

⁶⁴⁾ V tomto směru jako opravdovou zvláštnost lze uvést, že ústava březnová (z 4. března 1849) v § 64 ustanovovala, že vzájemné vztahy horní a dolní komory budou určeny společnou dohodou obou komor.

⁶⁵⁾ Zde ovšem bylo by lze namítnouti, že při režimu parlamentním jsou členové vlády t. j. ministerského kabinetu zároveň členy parlamentu, a že jednacímí řády osvědčují svůj vliv či spíše řečeno svoji závaznou moc takto vůči vlastním členům. (Tu pak bylo by zcela dobře lze vystačiti s pojetím jednacímího řádu jakožto statutního práva závazného jen pro členy dotčené sněmovny.) Proti tomu sluší však uvést, že ani v těchto státech členové ministerského kabinetu nemusí býti členy jedné a téže sněmovny. Ostatně při soustavě dvoukomorové jest dle povahy věci vyloučeno, aby určitý ministr byl současně členem dvou komor. Konečně v Anglii precedence nasvědčuje tomu, že členem ministerstva může býti i ten, kdo v daném okamžiku není (ještě) členem sněmovny resp. poslancem vůbec (případ Gladstonův). Předpisy jednacímího řádu o právu interpelačním nečiní však vůbec rozdílu, jsou-li ministři členy té či oné sněmovny, a není o tom vůbec sporu, že lze podávati interpelaci i na ministra, který není členem dotčené sněmovny. Tu pak tyto předpisy osvědčují svoji závaznost proti nečlenům sněmovny, tedy proti osobám třetím. Ještě více jest to patrné ve státech, kde režimu parlamentního není. Nejvýmluvnější doklad toho podává říše Německá, kde v jednacímí řádech říšského sněmu upraveno jest právo interpelační — ač ústava o tomto právu ničeho neobsahuje — na říšského kancléře, který členem sněmu není.

⁶⁶⁾ Otázky a dotazy se podávají přímo na vládu t. j. na ministerstvo jako

kontrolovati její činnost a hlasováním o jednacím pořadu, ať již prostém (*ordre du jour pur et simple*), ať již motivovaném (*ordre du jour motivé*), může jí dokonce i vnutiti svoji vůli.

Těchto projevů sněmovny jest vláda — již ve vlastním zájmu — povinna dbáti. Pokud pak práva interpelačního zvláště se týče, existuje ve valné většině států závazek ministerstva po případě jednotlivého ministra prohlásiti se o podaném dotazu.⁶⁷⁾ Závazek tento jest zajisté v prvé řadě závazkem politickým. Měřtkem jest tu politická váha sněmu. Nelze však pochybovati o tom, že jest tu také závazek právní, jehož splnění sněmovna však vynutiti nemůže. Není tu prostě ani instance, ani prostředků právních, kde a jakými bylo by lze závazek tento uplatňovati. To však na povaze jeho jakožto závazku právního nemění ničeho. Tento ráz právní nevynutitelnosti nesdílí jen tento předpis, nýbrž celá řada předpisů rázu veřejnoprávního, s nímž se tak často v ústavním právu setkáváme a jež mají povahu t. zv. *legis imperfectae*.

Po rozumu jednacích řádů má dále sněmovna právo žádati zástupce vlády, aby se dostavili do jejího středu a podali žádané informace, vysvětlení a pod. Totéž právo přísluší i různým komisím a výborům, jež se podle jednacích řádů ustavují. Závazek vlády resp. jejích zástupců takovýmto žádostem vyhověti jest závazkem jak politickým, tak i právním a sdílí celkem tutéž povahu jako závazek vlády prohlásiti se o podaném dotazu.

Závaznost jednacích řádů pro osoby třetí projevuje se konečně v tom, že sněmovny mají v některých státech právo předvolávat buď před plenum, buď před různé výbory kohokoliv, ať již k vy-

celek neb i na jednotlivé ministry. Jakousi výjimku z toho máme v Německu. Jednací řád říšského sněmu (§§ 32—34) mluví o interpelacích na spolkovou radu, ve skutečnosti jsou však tyto řízeny pravidelně na říšského kancléře, jednak jako předsedu spolkové rady, jednak jako prostředníka mezi touto a mezi říšským sněmem. Viz Perels: *Das autonome Reichstagsrecht* str. 65. Ostatně lze podávati interpelace také na náměstka říšského kancléře, ba dokonce i na státní podsekretáře. K tomu sluší doložiti, že spolková rada není říšskému sněmu zodpovědná, nýbrž toliko říšský kancléf (čl. 17 úst.), aniž by však dodnes byly stanoveny podstata a podmínky této zodpovědnosti.

⁶⁷⁾ O závazku prohlásiti se o podaném dotazu srov. m. j. můj *Parlament* str. 89 a násl.

daní svědectví, ať již k účelu jinému, a osoby, o něž jde, jsou povinny vyzvání tomuto vyhověti a rozkazu daného poslechnouti. Toto právo přísluší po výtce anglickému parlamentu a norskému *stortingu*, ve kterýchžto obou státech jest neuposlechnutí takového rozkazu stíháno tresty.^{68) 69)} Avšak i v jiných státech přísluší sněmovnám — byť i nikoli v tak ostré formě — podobné právo při t. zv. anketách parlamentních.

4. Jednací řády jsou nařízením *sui juris* s obsahem právním. Ony obsahují právní normy závazné. Tyto právní normy jsou výhradně rázu veřejnoprávního a sdílejí také povšechně povahu norem toho druhu. To platí zejména pokud se týče jejich vynutitelnosti, jejíž měřítkem jest po výtce politická váha dotčené sněmovny resp. parlamentu. Obsah jejich byl vylíčen již výše.

Vedle norem tohoto rázu jsou tu však také normy rázu rovněž veřejnoprávního, ovšem v míře skrovnější, jichž platnost lze právní cestou vynutiti.⁷⁰⁾

⁶⁸⁾ O tom zejména můj *Parlament* str. 93, 94.

⁶⁹⁾ Srov. na př. čl. 63 *standing orders* relative to public business sněmovny obecných: "Every select committee having power to send for persons, papers and records, shall have leave to report their opinion and observations"

⁷⁰⁾ V tomto směru můžeme vytknouti §§ 13, 14 autonomního jedn. ř. poslanecké sněmovny říšské rady předlitavské, jež obsahují předpisy o tom, kdy přísluší poslanci nárok na diety. Předpisy tyto mají skutečný materiálně právní obsah a mohou poslanci v případě, že by jim v tomto směru bylo něčeho odprááno, přivesti svoje práva soudem k platnosti.

K tomu sluší doložiti, že na sněmích království a zemí na říšské radě zastoupených jest otázka diet upravena nikoli zákonem, nýbrž pouze sněmovním snesením. Ovšem pokud těchto snesení se týče, není zcela jasno, v jaké státoprávní povaze sněmy zemské je vydávají. Sněmy zemské nejsou totiž jen zemskými parlamenty, nýbrž také orgány samosprávnými. Tu pak bylo by také myslitelné, že zemské sněmy vydávají tato usnesení jako orgány samosprávné. Správný náhled jest však, že sněmy jednají při tom ve státoprávní funkci zemských parlamentů. Dotýkají se přece tato snesení po výtce práv a povinností členů sněmu, a sněm vydává je jedná ve své autonomní funkci (jako sbor zákonodárný). Snesení tato mají povahu jednacích řádů, byť i se nevydávala v takové formě. *Mutatis mutandis* znamenají tolik, co v Anglii t. zv. *standing orders*. Snesení tato mají materiálně právní obsah, a právní nároky členů sněmu z nich vznikající lze uplatniti právní cestou.

5. Jednací řády jako nařízení, byť i sui juris, sdílejí s ostatními nařízenými společnou povahu, že nemohou odporovati ani ústavě, ani zákonu. Nařízení contra legem sluší prohlásiti za neplatná. V tom jest státovědecká doktrina šmahem shodná, a ústavy všech států obsahují záruky a opatření, jimiž lze čeliti takovému nařízením contra legem.

Bylo však již výše řečeno, že jednací řády obsahují i předpisy contra legem.⁷¹⁾ Jest to, pokud mi známo, předpis § 36 jed. ř. říšského sněmu německého o tajných schůzích a §§ 13, 14 autonomního řádu poslanecké sněmovny říšské rady předlitavské o dietách. Předpis prv uvedený odporuje ústavě, a ustanovení posléze uvedené zákonu. Jest nyní řešiti důležitou otázku, sluší-li tato ustanovení pokládati za platná čili nic. Zodpovědění této otázky není tak jednoduché a vyžaduje poněkud obsírnější úvahy.

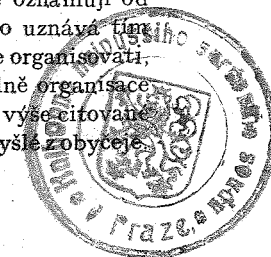
Veřejný život ve všech státech, kde ústavnost zapustila kořeny, není ovládán jen zákony, nýbrž také ústavními zvyklostmi, těmito posléze jmenovanými ovšem tu v míře menší, tu opět v míře větší. Ústavní zvyklosti postrádají ovšem povahy zákonných pravidel, jsou však přes to veledůležitým činitelem v životě veřejném, neboť právě svojí pružností a schopností přizpůsobiti se daným poměrům vyplňují velmi často potřebné mezery a překlenují se přes určité nedostatky zákona. Ony dále způsobují, že lze jich velmi často a s úspěchem použiti, aniž by bylo třeba měniti neb doplňovati zákon, a uspořují takto mnohdy obtížný a zdoluhavý pochod zákonodárný. Jimi se ustavuje určitý právní obyčej, a lze je tedy vším právem pokládati za druhotný pravotvorný činitel, který oproti zákonu přirozenou povahou svou konservativnímu jeví ráz naprosto pokrokový. Ústavní zvyklosti nejsou zákonem, nelze tedy platnost jejich nějakým právním prostředkem vynutiti, avšak vízíci moc jejich právě pro vnitřní jich sílu jest mnohdy silnější než zákon a ústava sama. Nežádka snese veřejný život snáze porušení zákona neb ústavy než porušení určité ústavní zvyklosti. Ústavní zvyklosti neruší zákon, ale činí svou existencí zákon jim odporující nepraktickým, obsoletním: zákon formálně,

⁷¹⁾ O výjimce ohledně parlamentů anglického a norského bylo mluveno již výše.

de jure, platí dále, ale ve skutečnosti se ho již neužívá; ba naopak použití jeho oproti zvyklosti, jež jemu odporuje, vzbudilo by všeobecnou nevoli a odpor.⁷²⁾ Totéž platí o ustanovení samé ústavy, jež jest v odporu s určitou ústavní zvyklostí. Tím se stává, že určitý předpis zákona neb ústavy se dávno již nepraktikuje, ba nikdo si jeho užívání ani nepřeje, a potřeba jeho odvolání se nikterak nepocituje. Platí i ve veřejném právu pořekadlo: *quieta non movere*.⁷³⁾

⁷²⁾ Je dostatečně známo, že na př. anglický soudce by mohl celý veřejný život uvést v nesmírné rozpaky, kdyby začal najednou aplikovati zákony z předešlých staletí, které sice nikdy nebyly derogovány, ve skutečnosti však již dávno vyšly z obyčeje.

⁷³⁾ S ústavními zvyklostmi setkáváme se ve všech státech. V královstvích a zemích na říšské radě zastoupených, tedy ve státě, který nelze nikterak pokládati za vzor ústavního života a politických svobod, můžeme uvést příklad ústavní zvyklosti a to v oboru politických svobod po výtce. Spolkový život u nás jest stěsnán zajisté v dosti úzký rámeček, což platí zejména o spolcích politických. Jakékoliv tajné spolčování jest trestno podle §§ 285 a násl. trestního zákona, a politické spolky jsou podrobeny zvláštním obmezením podle §§ 29 a násl. spolkového zákona z 15. list. 1867 čís. 134 ř. z. Vývoj politického života u nás a zejména pokračující disciplinovanost politických stran podle vzoru politických stran ve státech jiných nemohly se na dlouhou dobu srovnati s literou zákona: obmezení v zákoně obsažená byla příliš značná, než aby je pokračující politický život mohl vydržeti. Ježto pak na příslušnou změnu zákona nebylo lze mysliti, vytvořil veřejný život nové vhodné instituce a to na půdě mimozákonné, ne-li dokonce protizákonné, a veřejné mínění dovedlo tyto instituce proti počátečnému odporu kruhů vládních udržeti. Takovýmto způsobem vytvořila se ústavní zvyklost, která odporuje ustanovení § 285 tr. z. a celé řadě předpisů spolkového zákona a činí prostě tyto předpisy nepraktickými. Různá sdružení, t. zv. politické organizace atd. dávají o tom nejlepší svědectví. Ústavní zvyklost tato jest tak mocná a instituce, jež ona proti striktním předpisům zákona vytvořila, se vžily již tou měrou v život, že lze vším právem tvrditi, že ani eventuální reakce se neodváží na tom něčeho měniti. Ba ústavní tato zvyklost vynucená politickým životem jest do jisté míry sankcionována § 23 zákona z 26. ledna 1907 čís. 17 ř. z. (reforma volebního řádu), podle kterého jest k volebnímu aktu přibrati na přání politických stran volby se zúčastňujících důvěrníky. Tito důvěrníci se oznamují od politických stran politickému úřadu okresnímu. Zákon tento uznává nejen existenci politických stran, nýbrž i implicitě právo jich se organizovati, mají-li totiž jmenovati důvěrníky atd., a když zákon sám ohledně organizace politických stran ničeho neustanovuje. Na základě toho sluší výše citované předpisy trestního zákona a zákona spolkového pokládati za vyšlé z obyčeje.



S ústavními zvyklostmi se shledáváme na celém poli veřejného práva vůbec a v parlamentním životě zvláště. Pokud pak zejména parlamentu se dotýče, nesluší přehlížeti, že postup jednání ve sněmovně, ve výborech, v komisích atd., jakož i práva sněmovny nejsou upraveny — nehledíme-li ovšem k ústavě a k zákonu — pouze jednacímí řády. Vedle těch jsou tu ještě zvyklosti, jež doplňují jednacímí řády a spolu s nimi tvoří, co souhrnem lze nazvat řády parlamentními v širším slova smyslu. (V Anglii *lex et consuetudo Parliamenti*.) Avšak tyto zvyklosti parlamentní odlišují se od ostatních ústavních zvyklostí — můžeme užiti výrazu mimoparlamentních — závažně ve dvou směrech. Jednak se recipují parlamentní zvyklosti ze společné kolébky parlamentních řádů, která leží nesporně v Anglii a ve Francii, mnohem snáze a mnohem rychleji než ústavní zvyklosti mimoparlamentní. Tyto musí navazovati na stávající ústavu a politické poměry v určitém státu a daným poměrům se přizpůsobovati a podle nich se zabarvovati. Důsledek pak jest, že v některém státu určité ústavní zvyklosti vůbec se nemohou vyvinouti, ježto jim chybí celkové podmínky. Zcela jinak jest tomu s ústavními zvyklostmi parlamentními. Ježto složení parlamentu vykazuje v různých státech znaky celkem shodné, nalézá recepce parlamentních zvyklostí půdu velmi úrodnou.⁷⁴⁾ Zvyklosti, které *mutatis mutandis* ve veřejném životě mimoparlamentním v určitém státu se ujati nemohou, ujímají se na půdě parlamentní celkem lehce. Tím lze si vysvětliti, že ve státech, kde není režimu parlamentního, setkáváme se také s parlamenty autonomními i že mnohdy při parlamentech neautonomních recipují a ujímají se zvyklosti, jež bychom se zřetelem na všeobecný politický stav v daném státu stěží očekávali.

Avšak rozdíl zvyklostí parlamentních od mimoparlamentních objevuje se ještě v jiném směru. Ježto parlament jest v prvé

⁷⁴⁾ To platí takřka stejnou měrou o recepce jednacích řádů samých. I tyto namnoze byly recipovány resp. sdělány dle vzorů cizích, najmě západních. Tak na př. první jednacímí řád říšské rady podle ústavy únorové t. zv. oktrojovaný byl sdělán podle jednacímího řádu kroměřížského říšského sněmu, kterýž pak sám byl přejet z jednacímího řádu Národního shromáždění Frankfurtského a Berlínského, dále poslaneckých sněmoven francouzské a belgické a z části i anglické sněmovny obecných. Srov. Neisser: *Die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses des Reichsrates, Wien und Leipzig, 1909. I. B. str. 4.*

řadě — ba v některých státech, přihlížíme-li totiž k tamnějšímu nepraktickému právu veta hlavy státu, vlastně výsadně — sborem zákonodárným, nedoléhá naň kontrola moci veřejné ve sféře jeho pravotvorné činnosti měrou tak značnou, jako *mutatis mutandis* kontrola parlamentu na moc výkonnou ve vlastní její sféře. Ba lze dokonce říci, že se parlamentu v jeho pravotvorné činnosti ponechává dosti volné pole, a moc výkonná v tomto směru ráda nechává parlament na pokoji nadějíc se navzájem od něho ústupků při kontrole její činnosti. Důsledkem toho ujímají se parlamentní zvyklosti mnohem snáze než ústavní zvyklosti na ostatním poli práva veřejného, ježto parlament jest ve vlastní sféře velmi samostatný a chybí tu namnoze kontrolující moc, jež by tvoření a ujímání se takovýchto zvyklostí mohla klásti meze. Tímto způsobem vyvíjejí se parlamentní zvyklosti zcela volně, a jejich vízící moc se takřka všeobecně uznává.⁷⁵⁾ Vývoji jejich stěží kladou meze ústava, zákon, ba dokonce sám jednacímí řád, a dostavuje se mnohdy zajímavý zjev, že určitý bod psaného řádu jednacímího jest parlamentní zvyklostí vlastně již překonán.⁷⁶⁾ 77)

Parlamentní zvyklosti mohou se takto vyvíjeti odlišně od ústavy, zákona a jednacímíh řádů, a občasné revise jednacímíh řádů berou pak pravidelně zřetel na ustálivší se parlamentní zvyklosti. Avšak poměr mezi parlamentními zvyklostmi a mezi jednacímí řády může býti někdo také opačný. Jednacímí řád může totiž obsahovati něco, co *prima facie*, přihlížíme-li k ústavě neb k zákonu, jest *contra legem* a postrádá přesně vzato právní plat-

⁷⁵⁾ Srov. na př. prohlášení prvního předsedy poslanecké sněmovny říšské rady dra. Giskry „In Parlamenten ist der Gebrauch und die Uebung stärker als die Regel eines Paragraphen.“ Dále prohlášení předsedy téže sněmovny hr. Coroniniho: „Meines Erachtens ist im parlamentarischen Leben das Gewohnheitsrecht von so großer Bedeutung, daß ich nicht davon abgehen kann.“ Rovněž projev dra. Smolky v téže sněmovně: „...im Parlamente... einer unausgesetzt festgehaltenens Uebung rechtsbildende Kraft beigemessen werden müsse,“ a podobné projevy. Citováno u Neissera n. u. m. II sv. str. 3, 4.

⁷⁶⁾ Srov. Neisser n. u. m. I. sv. str. XVI. „Je länger eine Geschäftsordnung unverändert bleibt, desto mehr wird sienatürlich von der Entwicklung der realen Verhältnisse überholt.“

⁷⁷⁾ Zajímavý doklad toho podává na př. jednacímí řád říšského sněmu německého v předpisech o interpelacích, jak výše v pozn. 67 uvedeno.

nosti. Ovšem tato právní neplatnost nemá v zápětí již také nezávaznost dotčeného předpisu.⁷⁸⁾ V tom právě vykazuje jednací řád shodný znak s nařízeními, že závaznost jeho, byť i předpis v podstatě byl právně neplatný, trvá tak dlouho, dokud neplatnost jeho nebyla vyslovena příslušnou instancí. Takovýto předpis jednacího řádu zachovává tedy prozatímně platnost i závaznost, a obě traduje se ústavní zvyklostí dále. Máme tu pak zajímavý zjev, že předpis ten jest sice de jure neplatný, avšak přesvědčení o jeho závaznosti, ježto od nikoho z oprávněných činitelů jemu odporováno nebylo, i parlamentní obyčej a nepřetržité jeho zachovávání dávají jemu dodatečnou sankci. Takovýmto způsobem předpis jednacího řádu, který původně postrádá právní platnosti, může jí dodatečně ústavní zvyklostí nabyti.

Z toho hlediska sluší tedy posuzovati právní platnost výše uvedených předpisů jednacího řádu říšského sněmu německého o tajných schůzích⁷⁹⁾ a poslanecké sněmovny říšské rady předlitavské o dietách.⁸⁰⁾ —

⁷⁸⁾ Takovýto zjev není na poli veřejného práva nijakou vzácností. Obyčejný případ toho jest, když obyčejný zákon (bez šetření předepsaných formalit) mění zákon ústavní a v dotčeném státu není instance, která by ústavnost dotčeného zákona přezkoumala.

⁷⁹⁾ Pokud § 36 j. ř. říšského sněmu německého se týče, jest tento převzat z § 37 j. ř. poslanecké sněmovny pruského sněmu. Když totiž se poprvé sešel ústavodárný sněm Severoněmeckého Bundu, bylo, ježto tu nebylo jednacího řádu, usneseno, že se prozatímně en bloc přejme jednací řád poslanecké sněmovny pruského sněmu s příslušnými slovními změnami; o něco později byl pak tento jednací řád převzat definitivně. Po ustavení říše Německé převzal říšský sněm německý rovněž tento jednací řád se změnami do té doby provedenými, a platnost jeho byla pak výslovně prodlužována na počátku každého zákonodárského období. Teprve počátkem šestého období (r. 1884) bylo od formálního přijímání upuštěno a vysloveno, že dosavadní jednací řád má platiti i pro další období a sněmy. Viz Perels n. u. m. str. 1, 2. Citovaný předpis § 36 byl takto tradován dále, aniž by od povolaných činitelů byl kdy vznesen odpor proti jeho platnosti. Skutečně také po rozumu tohoto předpisu tajná schůze říšského sněmu se — byť i jen jednou — konala (v r. 1900), a návrh na konání tajné schůze byl tehdy přijat „velkou většinou“. Po mém soudu jest předpis § 36 j. ř. právně platný a ustanovení § 22 úst. sluší pokládati za vyšlé z obyčeje.

⁸⁰⁾ Nejinak se to má s předpisy §§ 13, 14 j. ř. posl. sněmovny říšské rady předlitavské o dietách. Zde ovšem rozpor mezi zákonem a jednacím řádem není tak značný, jako jest tomu v říši Německé. Jsou učitelé státního

Ustanovení řádů parlamentních lze podle jich obsahu dělití ve čtyři skupiny a to v předpisy týkající se konstituování sněmovny, vlastního jednání, vzájemného styku obou sněmoven a vztahu sněmovny vůči osobám třetím, zejména vůči vládě.



práva, kteří tu nijakého rozporu neshledávají neb při nejmenším nevytýkají (Pražák: Rakouské právo ústavní, III., v. Herrnritt: Handbuch des österreichischen Verfassungsrechtes, Ulbrich: Das österreichische Staatsrecht. Rovněž Neisser n. u. m. II. str. 67, 68 rozporu nijakého nekonstatuje a jest vůbec v tomto bodu až nápadně stručný.) Nicméně rozpor tu jest. V praxi však k tomuto rozporu nikdy přihlíženo nebylo. Státní správa platnost těchto ustanovení vždy uznávala resp. nikdy v odpor nebrala, a rovněž tak si počínala i judikatura. (Srov. nález nejvyššího soudu z 25. listopadu 1898 čís. 110 citovaný Pražákem n. u. m. III. str. 205, kterým byly poslanci ze schůzí říšské rady vyloučenému přiřknuty diety po čas jeho vyloučení.) Po mém soudu sluší i tyto předpisy pokládati za platné, a lze tedy tvrditi, že předpis cit. zákona z 7. června 1861 byl v tomto bodu právním obyčejem pozměněn.