



OBČANSKÁ KNIHOVNA
SVAZEK 21.

Dr. BOHUMIL BAXA:

O VLÁDĚ PARLAMENTNÍ.

— VYDÁNO
PĚČÍ MINISTERSTVA
ŠKOLSTVÍ A NÁRODNÍ OSVĚTY
VE STÁTNÍM NAKLADATELSTVÍ V PRAZE



OBČANSKÁ KNIHOVNA

SVAZEK

21.

DR. BOHUMIL BAXA

O VLÁDĚ
PARLAMENTNÍ.

1921

VYDÁNO

PÉČÍ MINISTERSTVA

ŠKOLSTVÍ A NÁRODNÍ OSVĚTY

VE STÁTNÍM NAKLADATELSTVÍ V PRAZE.

I. HISTORICKÝ VÝVOJ.

Vládou parlamentní neb také režimem parlamentním, čili soustavou parlamentní, nebo prostě parlamentarismem nazýváme zvláštní postavení parlamentu ve státu, na základě jehož parlament vykonává rozhodný vliv na věci státní, takže v podstatě v něm spočívá těžiště státního života. Jest to prostě vláda parlamentu ve státu. Parlament jakožto zastupitelský sbor volený národem jest tu nejvyšším rozhodčím všech věcí, jest střediskem a východiskem veškery moci vládní.

Jest přirozeno, že vláda parlamentní mohla se ustavití teprve tehdy, když všeobecně proniklo pojetí, že pramenem a zdrojem veškery moci ve státu jest národ sám, když tedy zásada t. zv. svrchovanosti národa, čili princip demokratický, byly uznány za vůdčí myšlenku celého veřejného života. Také skutečně pozorujeme, jak takřka souběžně s uznáním zásady svrchovanosti národa dostavuje se v jednotlivých státech vláda parlamentní.

Východiskem tohoto vývoje a vůbec kolébkou parlamentarismu jest Anglie. Zde sice již na sklonku středověku parlament nabývá značného vlivu, takže uplatňuje se zásada, že královská rada (t. j. v našem pojetí ministerská rada) musí mítí důvěru parlamentu, že jest také parlamentu odpovědna; z té doby máme také již první případy obžaloby ministerské (impeachment). Ba v první polovici 15. stol. parlament jmenuje po dobu nezletilosti krále Jindřicha VI. vladařskou radu. Počátkem 16. stol. moc královská neobyčejně stoupá, až t. zv. Veliká revoluce z r. 1688 definitivně ustaluje nadvládu par-

lamentu nad mocí královskou*) Současně však pozorujeme, jak vládní sbor, královská rada, nabývá pevných obrysů. Za Karla II. začíná se užívati pro tento vládní sbor slova: kabinet a s počátku se jí přezdívá „kabala“**) Po Veliké revoluci tento vládní sbor stává se trvalým zřízením, a poněvadž koná svoje schůze v kabinetu (síní) králově, ustaluje se proň výraz: kabinetní rada. Již v této době jest ustáleným zvykem, že přední členové tohoto vládního sboru, této kabinetní rady, jsou členy parlamentu, takže tu jest úzká spojitost mezi kabinetní radou a parlamentem. Ovšem vybírá si král členy této kabinetní rady ještě z obou politických stran v parlamentu zastoupených (whigů i toryů). Avšak koncem 17. století pozorujeme, že král bere si členy kabinetní rady již jen z jedné politické strany (a to z whigů, kteří tehdy v parlamentu měli většinu). Od této doby se ustálila ústavní zvyklost, že král členy této rady, t. j. ministry (ovšem slovo „ministr“ jest v Anglii úředně neznámo v této době, právě jako dodnes úřední názvosloví anglické nezná slova „ministr“) bere z té politické strany, která má v parlamentu většinu. Avšak stále ještě tato kabinetní rada jest v podstatě částí tajné rady královské, což zevně se zračí v tom, že král schůzím této rady předsedá. Změna nastává teprve nastoupením rodu hannoverského. První dva králové z tohoto rodu, Jiří I. a Jiří II., neznali totiž anglicky a přestali proto navštěvovati schůze kabinetní rady. Odtud vyvinula se zásada, že král nejen nepředsedá schůzím kabinetní rady, nýbrž nemá dokonce ani pří-

*) Viz o tom můj spisek: Parlament, svaz. 11. této sbírky.

**) Výrazu toho se užívá proto, že v té době kabinet Karla II. tvoří pět mužů, jichž začáteční písmena dávají slovo „kabala“: Glifford, Arlington, Buckingham, Ashley, Lauderdale.

stup do ní. Tím odpoutává se existence kabinetní rady od tajné rady královské, kabinetní rada přestává býti ve skutečnosti výborem tajné rady a stává se sborem samostatným: kabinetní radě předsedá t. zv. první ministr, t. j. ministerský předseda, tajným radám předsedá i nadále král.

Takto tedy od prvé polovice 18. století kabinetní rada, t. j. ministerský kabinet, má samostatnou existenci. Jest v nejužším spojení s parlamentem, neboť členové jeho musí býti členy parlamentu, a to dokonce z té strany politické, která má v parlamentu většinu, a je tedy vlastně jen výborem většiny parlamentu. Existence jeho závisí na parlamentu, neboť se může udržeti jen potud u vesla, pokud má důvěru parlamentu. Ztratí-li tuto důvěru, čili, což jedno jest, ztratí-li většinu parlamentu, jest povinen odstoupiti. Důsledek toho jest, že ministerský kabinet, ač chce-li se udržeti u vesla, jest povinen vykonávati vládu v duchu většiny parlamentu, t. j. zachovávatí politickou směrnicí většiny parlamentu. Skutečnost tato má dalekosáhlý vliv na vývoj ministerské zodpovědnosti. Až dosud byl ministr odpověden jen tehdy, porušil-li zákon neb prohřešil-li se jakýmkoli způsobem proti právnímu řádu státnímu, i když nešlo o zákon psaný. Dopustil-li se ministr nějakého takového skutku, mohla sněmovna obecných, t. j. poslanecká sněmovna parlamentu, podati naň obžalobu ministerskou, o které nalézala za právo sněmovna lordů. Nyní však není jen jednotlivý ministr odpověden z porušení právního řádu, nýbrž nadto ještě jest ministerský kabinet jako sbor odpověden z toho, že celková politika jeho vyhovuje smýšlení většiny parlamentu. Tím vzniká nový druh odpovědnosti ministerské, a to po stránce dvojí: jednak oproti původní odpovědnosti osobní čili individuální od-

povědnost celého ministerského kabinetu, tedy odpovědnost souhrnná či i kolektivní, jednak oproti odpovědnosti pouze právní, t. j. z porušení právního řádu, odpovědnost politická. Oba dva tyto druhy ministerské odpovědnosti existují vedle sebe: odpovědnost právní je osobní, neboť nemůže býti zajisté jeden ministr nebo celý sbor potahován k odpovědnosti z pro'iprávního skutku, jehož se dopustil ministr druhý; naproti tomu odpovědnost politická jest odpovědností kolektivní, stihá celý sbor, celý kabinet ministerský. Také následky obou těchto druhů se podstatně od sebe liší. Právní odpovědnost má v zápětí obžalobu minis'erskou a soud před sněmovnou lordů, politická odpovědnost pak projev nedůvěry od parlamentu a pád celého ministerstva. Po jistý čas uplatňují se oba tyto druhy. Ale postupem doby pozorujeme, jak odpovědnost právní jest zatlačována do pozadí odpovědností politickou, až konečně upadá jaksi v zapomenutí a stává se v rukách parlamentu zbraní celkem nepotřebnou. Napos'edy uplatněna byla právní odpovědnost začátkem 19. století.

Skutečnost, že ministři musí býti členy parlamentu a že nutno je bráti z té politické strany, která má v parlamentu většinu, má přirozeně značný vliv na právo královo jmenová'ti a propouštět'i ministry. Dokud ministři jsou pouze členy královské rady, jest král ve výběru jich naprosto neobmezen. Jakmile však se uplatnila zásada, že ministři musí býti členy parlamentu resp. většiny jeho, jest samozřejmo, že královo právo jmenová'ti a propouštět'i je jest silně obmezeno. Jednak nemůže král ministrem jmenová'ti leč toho, kdo jest členem většiny parlamentu, jednak král jest povinen, ztratí-li ministerstvo většinu v parlamentu a podá důsledkem toho žádost za

propuštěnou (demisi), tuto demisi přijmouti a jmenová'ti nové minis'erstvo z nově vytvořené většiny parlamentní. Pouze v tom případě, když král myslí, že většina parlamentu nemá za sebou také většinu národa, má právo odvolati se k národu, t. j. rozpustiti parlament a poskytnouti národu právo resp. příležitost, aby novými volbami rozhodl, sdílí-li stanovisko většiny parlamentu, která se rozhodla proti ministerstvu královu, či dává-li za pravdu králi, který ministerstvo to v úřadě podržel a dal věc rozhodnouti národu. Vyjde-li však z nových voleb tatáž většina parlamentu, nemá král již práva ministerstvo podržeti a opět parlament rozpustit'i, nýbrž jest povinen ministerstvo to propustiti. Tu tedy vidíme, jak král ve jmenová'ní a propouště'ní ministrů nemá již volnou ruku. Formálně a podle práva má král i nadále neobmezené právo jmenová'ti a propouštět'i minist'ry a také v Anglii nikdo toto právo králi neupírá, ale ve skutečnosti vlivem ústavních zvyklostí jest král vázán jmenová'ti ministry jen členy většiny parlamentu. V nejnovější době pak ustálila se ústavní zvyklost, že král jest vázán jmenová'ti předsedou ministerstva čili prvním ministrem vůdce té politické strany, která při všeobecných volbách zvítězí; tento vůdce pak sám ostatní členy kabinetu si vybere a jména jejich králi oznámí.

Jest tu konečně ještě jedna skutečnost, která upevňuje vládu parlamentu. Ministerský kabinet jest sbor, který vykonává veškeru vládu ve státu. Když nyní, jak výše bylo uvedeno, tento kabinet se odpoutává od osoby královny a král není již jeho předsedou, ba nemá vůbec přístupu do jeho porad, není to již král, který vládu vykonává, nýbrž ministerský kabinet. Vláda sice i nadále se vykonává jménem královým, ale o způsobu a obsahu vlády

nerozhoduje král, nýbrž výhradně ministerstvo. Také vidíme, jak královská práva, původně vládní, se stávají čím dále, tím více jakými právy čestnými. Nikdo v Anglii nepochybuje na př. o tom, že král má podle práva úplnou volnost návrh zákona usnesený parlamentem podepsati neb zamítnouti. Také způsob, jakým se dosud udíli sankce zákonů, svědčí o tom, že král jest výhradným zákonodárcem a že tu formálně dosud platí zásada, uznávaná v absolutních monarchiích: králova vůle jest nejvyšším zákonem (suprema lex — regum voluntas). Ve skutečnosti však jest ústavním mravem král vázán podepsati každý návrh zákona, který mu první ministr k podpisu předloží. Nepodepsání pokládalo by se za veliké provinění ústavní. Naposledy, kdy král nepodepsal návrh zákona, bylo v r. 1707 za královny Anny. Ba povinnost krále podepsati vše, co mu první ministr k podpisu předloží, jde tak daleko, že jeden z nejlepších státovědců anglických 19. století, Bagehot, zcela otevřeně tvrdí, že královna (rozuměj Viktorie) jest povinna podepsati i ortel vlastní smrti, jestliže jí její první ministr k podpisu předloží. K tomu přičtíme ještě zásadu již od středověku se ustálivší, že každý akt královský, má-li míti povahu aktu státního, potřebuje ke své platnosti spolupodpisu ministrova (požadavek t. zv. ministerského spolupodpisu čili ministerské kontrasignace). Takto tedy vidíme, jak postupem doby vlastním držitelem veškeré moci ve státu jest ministerský kabinet a král jest pouze viditelným symbolem státní moci, jednoty státu a autority státní. Uvážíme-li pak, že ministerský kabinet v pravé své povaze není ničím jiným než výborem většiny parlamentu, že z celé své vládní činnosti jest parlamentu odpověden a že parlament má pouhým projevem nedůvěry osud

vlády stále ve svých rukách, dospíváme k přesvědčení, že skutečným vládcem jest tu parlament sám. Mluvíme tu tedy vším právem o vládě parlamentní.

Takto tedy v Anglii se již během 18. století vyvinula a ustálila vláda parlamentní. O existenci i podstatě této vlády dobře věděli jak tvůrcové ústavy severoamerické Unie, tak i tvůrcové ústav francouzských v době revoluce. Přece však ani oni, ani tito tuto soustavu vládní nepřevzali. Tvůrcové ústavy americké z toho důvodu, že se to přiči o zásadě t. zv. dělené moci ve státu, kterou oni převzali za stěžejní bod celého státního zřízení, aby parlament, který podle jejich pojetí měl býti pouze sborem zákonodárným, nejen vsahal do oboru moci výkonné, nýbrž byl dokonce i sborem, z něhož vládní moc vycházela. Tvůrcové ústav francouzských, zejména první t. zv. revoluční ústavy, nepřevzali tuto soustavu proto, že právě koncem 18. století bujela v Anglii ve veřejném životě silná korupce, a oni se domnívali, že tato korupce jest v příčinné souvislosti se soustavou parlamentní. Také anglická soustava parlamentní ve své ryzosti vůbec nemohla býti převzata nijakým z pevninských států evropských. Soustava tato byla přece výsledkem dlouhého, několikastaletého vývoje, měla za sebou období velmi úporného zápasu parlamentu s mocí královskou, byla tedy podmíněna zvláštními, čistě anglickými poměry, jak politickými, tak i zejména hospodářskými. Toho všeho v ostatních pevninských státech evropských nebylo.

Jest ovšem správně, že anglické ústavní a parlamentní poměry upoutaly již od polovice 18. století pozornost jak politiků, tak i státovědců pevninských, v prvé řadě francouzských (v tom směru obzvláště mnoho působil Montesquieu); rovněž jest

správně, že anglické ústavní zřízení stalo se v první polovině 19. století vzorem pro monarchie založené na zásadě svrchovanosti národa, vzorem, podle kterého byly zdělávány ústavy ostatních stá. ú evropských. Avšak cesta pro vybudování soustavy parlamentní na pevnině evropské nešla přímo z Anglie, nýbrž nepřímo, prostřednictvím Francie. Pevninský parlamentarism jest vybudován v podstatě na podkladě parlamentarismu francouzského, který se ve Francii vyvinul za první polovicí 19. století.

Jest opravdu velmi zajímavé, že francouzský parlamentarism nevyvírá z revoluce, nýbrž z království obnoveného po návratu Bourbonů, na podkladě ústavní charty z r. 1814. Tato charta byla sice vydána ze svrchované moci královské bez součinnosti národa (ústava oktrojovaná) a prohlásila t. zv. svrchovanost panovníkovu (princip monarchický) oproti zásadě svrchovanosti národa (principu demokratickému) prohlášené revolucí. Podle této charty jest tedy zdrojem a pramenem veškeré moci ve státu král a nikoli národ. A přece jen na podkladě této charty vlivem politických myšlenek tehdejší doby i anglických institucí přechází se zde pozvolna k vládě parlamentní. Uplatňuje se poněnáhu zásada o spolupůsobení moci výkonné s moci zákonodárnou, ministerstvo jest stejnorodé, tvoří jednotu, předseda rady ministerské nabývá významného postavení. Ministři navštěvují schůze sněmoven, ujímají se každou chvíli slova, jsou bráni z většiny sněmoven. Sněmovna také uplatňuje svůj vliv na ministry: jsou podávány dotazy na vládu (ačkoli ústavní charta o tomto právu sněmoven nepraví ničeho), adresy, petice, zřizují se různé parlamentní ankety. Rozpravy při projednávání rozpočtu nesou se takřka výhradně politickým směrem a hlasování

o rozpočtu znamená důležitý politický projev. Takto tedy politický vliv sněmoven na ministerstvo roste, a parlament, či spíše řečeno, poslanecká sněmovna parlamentu, osobuje si již i právo rozhodovati o osudu ministerstva. Zásada prohlášená ústavní chartou, že veškerá moc ve státu vychází od krále, upadá v zapomenutí a oproti tomu sněmovny začínají hájiti zásadu, že veškerá moc vychází z národa. Pro tuto zásadu dochází pak za krále Karla X. k ostrému rozporu mezi králem a sněmovnami, který se řeší t. zv. červencovou revolucí r. 1830. Podle nové ústavní charty z r. 1830 jest to národ, odkud veškerá moc ve státu vychází, nikoli král, a králi přísluší pouze tolik moci, kolik stanoví ústava.

Ústavní charta z r. 1830 přímo nastoluje vládu parlamentní. Mezi ministerským kabinetem a poslaneckou sněmovnou jest nyní úzká spojitost, která vkládá veškeru moc v podstatě do rukou poslanecké sněmovny. Sněmovna tato rozhoduje výhradně o osudu vlády. Současně pak s tím vzniká nové pojetí o moci královské. Král již není zdrojem moci ve státu, stává se více méně jen symbolem, jest ideálním představitelem státu a vlády ve státu, ale tuto moc nevykonává on, nýbrž vládá t. j. ministři. Pojetí toto, jež si získává v národě rozhodné většiny, vrcholí ve známé větě: král kraluje, ale nevládne (le roi règne et ne gouverne pas). Skutečnou vládu ve státu vykonává ministerský kabinet vycházející z většiny poslanecké sněmovny a na této stále závislý. Vláda parlamentu ustaluje se takto i ve Francii.

Zásady hlášené červencovou revolucí a uplatněné v ústavní chartě z r. 1830 měly značný vliv na ústavu belgickou. Vedle toho zajisté na tuto ústavu

značný vliv měly i názory anglické. Belgická ústava z r. 1831, která zavádí jako formu státní monarchie, výslovně prohlašuje zásadu svrchovanosti národa (čl. 25: „Všechna moc vychází z národa“) a přímo nastoluje soustavu parlamentní. Takto tedy na pevnině evropské byly již dvě monarchie, Francie a Belgie, ve kterých byla uplatněna zásada svrchovanosti národa (princip demokratický) a zavedena soustava parlamentní. V první polovici 19. století pak všeobecným ideálem monarchie byla monarchie parlamentní. Také skutečně vidíme, že postupem doby svrchovanost národa zjednáva si půdy. Itálie, Rumunsko, Řecko, Srbsko a d. následují příkladu belgického. Jen na půdě Německa a bývalé monarchie rakouskouherské udržuje se stále svrchovanost panovníka (všechna moc ve státu vychází od panovníka) až do světové války. Válka tato vyúčtovala konečně se svrchovaností panovníkovou. Ty monarchie, které byly vybudovány na zásadě svrchovanosti panovníka čili na principu monarchickém, padly a učinily místo republikám a udržely se jen ty monarchie, kde zásada svrchovanosti národa byla stěžejním základem celého zřízení státního.

Dnes všechny státy založeny jsou na principu demokratickém, a soustava parlamentní zjednala si na prosté platnosti.

II.

PŘEDPOKLADY A PODSTATA VLÁDY PARLAMENTNÍ.

Vláda parlamentní není možná v každém státu bezvýjimečně, nýbrž má určité svoje předpoklady, bez kterých není prostě myslitelná. Předpoklady ty jsou jednak dány samou ústavou, jednak jinými zá-

kony, jednak konečně jsou založeny v t. zv. ústavních zvyklostech, které sice nejsou zákony v pravém smyslu, avšak ovládají veřejný život neméně než ústava a ostatní zákony. Poměr těchto ústavních zvyklostí k ústavě a k zákonům jest týž, jako poměr práva psaného (zákonného) k právu nepsanému (zvykovému).

Předpoklady vlády parlamentní jsou celkem tyto:

1. Hlava státu vládne pouze prostřednictvím ministrů odpovědných parlamentu. Každý akt hlavy státu, má-li skutečně míti povahu aktu státního, musí býti opatřen spolupodpisem odpovědného ministra, který za obsah dotčeného aktu přejímá odpovědnost. Tím osobní neodpovědnost hlavy státu se uvádí na pravou míru. Proto v těch státech, kde hlava státu vykonává vládu osobně nebo prostřednictvím ministrů, kteří parlamentu nejsou odpovědní, nemůže býti vlády parlamentní. Tak jest tomu zejména v severoamerické Unii, kde prezident vykonává moc jemu ústavou přirčenou ministry, kteří jsou výhradně jeho zřízenci a jsou pouze jemu odpovědní, nikoli také kongresu, který ostatně na jejich jmenování nemá nejmenšího vlivu.

2. Ministři jsou členy parlamentu. Z toho důvodu, přikazuje-li ústava některého státu, že ministři nesmějí býti členem parlamentu, jest samotnou ústavou vláda parlamentní vyloučena. Tak jest tomu v severoamerické Unii, kde ústava výslovně stanoví, že žádný veřejný zřízenec Unie nemůže býti členem jedné z obou sněmoven, pokud jest v úřadě.*)

*) Severoamerická Unie není republikou parlamentní, nýbrž republikou vybudovanou na zásadě t. zv. dělené moci ve státu. Viz ostatně o tom můj spisek: *Formy republiky*, svazek 3 této sbírky.

Nestačí však, aby ministři byli členy parlamentu, nýbrž musí být vzati z té strany, resp. z těch stran, které mají v parlamentu většinu. Při parlamentu ustaveném na soustavě dvoukomorové pravidlem se má za to, že jde o většinu v poslanecké sněmovně. Věc jest poměrně snadná v těch státech, kde jsou v podstatě jen dvě velké politické strany. Tu pak vždy jedna strana jest ve vládě, druhá v opozici. Tak jest zejména v Anglii, kde od staletí máme dvě velké politické strany, konservativní (původně torýe) a liberální (původně whigy). Avšak ve státech, kde ve sněmovně poslanecké jest více stran, z nichž žádná nemá nadpoloviční většiny ve sněmovně, jest věc dosti složitá. Tu jest totiž nutno, aby strany, které chtějí převzít vládu, vytvořily nejprve ze sebe na základě pevně smlouveného společného (t. zv. vládního) programu vládní většinu, čili, jak lidově se říká, vládní blok nebo koalici, která pak ze sebe vyšle ministe.stvo. V takovýchto státech jest vláda parlamentní možna jen jako vláda koaliční.

Ale takováto vláda koaliční má rovněž svoje určité předpoklady a podmínky, bez kterých nemůže působiti. Předem je zde nutna náležitá loyality koalovaných stran. Strany vládní t. j. koalované jsou navzájem sobě povinny podporovati se nejen ve vládě, nýbrž i v parlamentu, v tisku a vůbec ve veřejném životě. Na venek vystupují koalované strany jako strana jednotná. Dále jest třeba, aby strany smluvily pevný vládní program, který jest jejich společným programem na dobu, po kterou koalice trvá. Tento společný program je ovšem odlišný od zvláštních programů každé z koalovaných stran. To ovšem neznamená, že by koalované strany se vzdávaly svého zvláštního

programu: společný program znamená tolik, že koalované strany na dobu trvání koalice odsunují svůj zvláštní program, pokud se liší od jejich zvláštního programu, na vedlejší kolej, jak lidově říkáme, a že jej po dobu trvání koalice neprovádějí. To jsou nutné předpoklady a podmínky každé vládní koalice. Kde jich není, resp. kde tyto podmínky se nedodržují, každá koalice jest v krátkém času nutně odsouzena k pádu.

3. Ministři jsou odpovědni parlamentu. Ovšem zde nemůže jíti jen o t. zv. odpovědnost právní, t. j. z porušení ústavního neb jiného zákona, nýbrž o odpovědnost mnohem širšího významu. Skutečnost, že ministři musí být bráni z většiny parlamentu a že musí míti vždy většinu parlamentu za sebou, přináší s sebou, že se mohou udržeti jen potud, pokud se těší důvěře většiny. Ztratí-li tuto důvěru, jsou povinni podati demisi. Z toho však plyne, že ministři jsou povinni sledovati pozorně smýšlení většiny, čili jinými slovy, že jejich směrnice politická musí být shodna s politickými názory většiny. Ministři jsou takto odpovědni za to, že jejich vládní politika kryje se s vládním programem většiny parlamentu. Tu tedy vedle odpovědnosti právní, kterou někteří nazývají také odpovědností trestní, jest ještě jiná odpovědnost, jež nějakými zákony nemůže být upravena a jejíž nešetření nemůže míti v zápětí nějaký trest po rozumu trestních nebo jiných zákonů. Tuto odpovědnost nazýváme odpovědností politickou. Prohřeší-li se ministr proti odpovědnosti právní, může naň být vznesena obžaloba ministe.ská, jejíž důsledkem jest, že jest postaven před soud a to podle ústav různých států buď před soud sněmovny horní nebo zvláštní státní soud. Prohřeší-li se však

proti odpovědnosti politické, nemůže jej stihnouti nijaký trest, nýbrž jest mu parlamentem vyslovena nedůvěra, načež nutně následuje demise. Odpovědnost právní jest v pravidelných případech vyslovena samou ústavou. Ale zajímavo jest, že přes to, že takřka v každé ústavě jest stanoveno, že na úpravu této právní odpovědnosti bude vydán zvláštní zákon, k vydání takového zákona takřka nikde nedošlo. Pouze v bývalém Předlitavsku měli jsme zvláštní zákon na úpravu právní odpovědnosti. V ostatních státech zůstalo pravidlem při pouhém slibu. Také skutečně takového zákona není hrubě ani třeba: odpovědnost právní stala se nepraktickou od té doby, co se uplatnila odpovědnost politická, a obžaloba ministerská se stala v rukách parlamentu zbraní naprosto zastaralou, ba i zcela nepotřebnou. Politická odpovědnost zatláčila právní odpovědnost úplně do pozadí. Ale tato politická odpovědnost — a to jest na věci velmi zajímavé — nebývá vyslovena ani v ústavě, ani v nějakém jiném zákonu. Pouze ve Francii, v Turecku, v Dánsku, v republice československé a v republice polské jest, pokud mi známo, vyslovena ústavou, ovšem zcela všeobecně, odpovědnost politická. V ostatních státech nějakého ustanovení zákonného neb ústavního v tomto směru nemáme, což ostatně lze si zcela dobře vysvětliti tím, že soustava parlamentní není stanovena nějakým zákonem, nýbrž pouhými ústavními zvyklostmi.

Pokud se týče otázky, komu jest při soustavě dvoukomorové ministerstvo politicky odpovědno, zda oběma sněmovnám, či jen jedné z nich, a v tomto druhém případě, zda sněmovně dolní, či sněmovně horní, vyvinula se v monarchiích

zvyklost, že pouze sněmovně dolní. To jest ostatně také ve shodě s celým ústavním a parlamentním vývojem v monarchiích. Při soustavě dvoukomorové ve starých monarchiích jest sněmovna horní jakousi sněmovnou panskou, ve které členství řídí se rodem, úřadem neb jmenováním od krále; živlu zastupitelského tu celkem není. Naproti tomu ustavuje se sněmovna dolní jen volbou, jen ona jest zastupitelským sborem a představuje národ. Z toho důvodu, mluví-li se o právech národa, jest to v podstatě sněmovna dolní a nikoli sněmovna horní, jež tato práva národu příslušející vykonává. A poněvadž parlamentní vláda představuje, jak ještě níže bude uvedeno, vlastně vládu národa samého, jest to dolní sněmovna, jež oproti ministerstvu tuto vládu prostředkem politické odpovědnosti uplatňuje. Avšak v moderních státech demokratických, v prvé řadě v moderních republikách, zčásti však i v samotných monarchiích, na př. v Belgii, v Nizozemsku, v Rumunsku a ve Švédsku, ustavují se obě sněmovny, jak dolní, tak i horní, pouze volbou. Tu ovšem jest i sněmovna horní sborem zastupitelským a vykonává právo národu příslušející právě tak, jako sněmovna dolní. V takovémto případě není pak důvodu, proč sněmovně dolní by mělo příslušet více práv než sněmovně horní, a má zajisté i sněmovna horní míti právo uplatňovati politickou odpovědnost. Skutečně také vidíme, že ve Francii jest ministerstvo politicky odpovědno oběma sněmovnám; v Československé republice a v Polsku podle ústavy jen sněmovně dolní; v jiných státech chýlí se praxe k náhledu, že jen sněmovně dolní.

Způsob, jakým se uplatňuje tato odpovědnost politická, jest stanoven buď ústavou, buď zákony

zvláštními, buď jen t. zv. jednacími řády sněmoven, a jest dosti různý. Pravidlem jsou to: dotazy, interpelace, ankety a zvláštní komise parlamentní a podobné*). Nejúčinnější, ale také nejzazší prostředek jest votum důvěry, které rozhoduje již o osudu celé vlády. Projev nedůvěry má, jak ostatně již výše bylo uvedeno, vždy v zápětí pád vlády.

Doložití sluší, že odpovědnost právní jest vždy osobní čili individuální, t. j. týká se jen toho člena vlády, který se dopustil porušení zákona, odpovědnost politická však vždy souhrnná čili kolektivní t. j. dotýká se celého ministerského kabinetu. Není myslitelné, aby projev nedůvěry se týkal pouze jednoho člena ministerstva, nýbrž vztahuje se na ministerstvo celé. Také důsledkem projevu nedůvěry neodstupuje jen jeden ministr, nýbrž celý ministerský kabinet.

4. Ministerský kabinet musí tvořiti těleso stejnorodé; politika jeho musí býti jednotná. Jest přirozeno, že jen tehdy lze mluviti o politické odpovědnosti, když ministerstvo jest sbor jednolitý s jednotnou politikou. Z toho důvodu jest také zvykem, že nové ministerstvo při svém vstupu do parlamentu ohlašuje svůj vládní program, který jest jaksi politickým jeho kredem. Není přece myslitelné, aby v ministerském sboru se uplatňovaly různorodé politické náhledy, aneb aby jednotliví členové kabinetu provozovali různou politiku vládní. Důsledek skutečnosti, že ministerský kabinet tvoří těleso stejnorodé a že politika jeho jest jednotná, jest také solidární a kolektivní odpovědnost kabinetu: odpovědný jest nejen předseda, nýbrž všichni členové ministerstva stejnou měrou.

*) Viz o tom můj spisek Parlament, svazek 11. této sbírky.

5. Předseda ministerstva čili první ministr má význačné postavení v ministerském kabinetě. Jest nejen hlavou ministerstva, nýbrž i jeho duší; jest vlastním prostředníkem mezi hlavou státu a mezi ostatními ministry. V jeho osobě jest vlastně soustředěna váha kabinetu, on udává tón a směr politiky celého ministerstva. On jest nejen hlavou moci výkonné, nýbrž i zprostředkuje jemný ten soulad mezi kabinetem ministerským a mezi parlamentem, který jest rázovitým znakem soustavy parlamentní. On vtiskuje celému ministerstvu svůj ráz a od něho dostává kabinet pravidelně i svoje jméno. První ministr jest zosobněním jednotnosti a jednorodosti kabinetu; proto také politická odpovědnost kabinetu dopadá v první řadě naň, rovněž naň jsou řízeny všechny dotazy a interpelace po směru politiky jak vnitřní, tak i zahraniční.

6. Ježto ministerstvo musí býti bráno z většiny parlamentu, jest přirozeno, že tento zjev má značný vliv na právo hlavy státu jmenovati a propouštěti ministry. Podle ústav všech států hlava státu — ať v monarchii, ať v republice — jmenuje a propouští ministry a toto právo není zněním ústavy nikterak obmezováno. Podle přesného znění ústavy má tedy hlava státu v právu jmenovati a propouštěti ministry volnou ruku, a nemůže býti v tomto směru nikým obmezována. Politicky, t. j. podle ústavních zvyklostí však toto právo není neobmezeno, naopak zjev, že ministři jsou členy parlamentu a že jsou bráni z většiny, přináší značné obmezení tohoto práva. Není přece politicky možno, aby hlava státu jmenovala ministrem někoho, kdo není členem parlamentu — výjimky z tohoto pravidla se připouštějí nanejvýš jen u ministrů vojenství, po případě u některých zvláště důležitých oborů, kde

záleží velmi mnoho na odborníkovi — aneb aby přes projev nedůvěry vyslovený parlamentem vládě tuto prostě v úřadě podržela. Zde vidíme jasně rozdíl v tom, co platí podle práva, a v tom, co platí ve skutečnosti vlivem politických poměrů. Podle práva má hlava státu v právu jmenovati a propouštěti ministry volnou ruku, politicky však jest vázána potud, že ministry může bráti jen z většiny parlamentu a že jest povinna přijmouti demisi ministerstva, projeví-li jemu parlament nedůvěru. Politicky stává se toto právo více méně jen jakýmsi právem obřadným, t. j. hlava státu jmenuje a propouští ministry, ale v obsahu toho práva jest omezena poměry parlamentními. Přes to však mylil by se každý, kdo by se domníval, že právo jmenovati a propouštěti ministry stalo se planým právem bez skutečného obsahu. Hlavě státu přísluší totiž v tomto směru právo velmi cenné, na základě kterého může po případě čeliti i samotnému parlamentu, totiž právo rozpustiti parlament (v některých státech jen sněmovnu dolní, v jiných dokonce sněmovny obě). Právo hlavy státu rozpustiti parlament jest založeno na této myšlence: Parlament jest sbor zastupitelský, který vykonává práva původně národu příslušející. Pravým vlastníkem všech práv jest tu národ, parlament jest jen dočasným jejich vykonavatelem a to nikoli jménem vlastním, nýbrž jménem národa: parlament vykonává vůli národa. Z toho důvodu má býti vždy shoda mezi vůlí národa a vůlí parlamentu. Vzejde-li tedy neshoda mezi oběma těmito vůlemi, rozhoduje zajisté vůle národa a nikoli vůle parlamentu. Na této správné myšlence jest založeno právo hlavy státu rozpustiti parlament. Může se přece velmi snadno státi, že dojde k rozporu mezi parlamentem a mezi

vládou, za kterou stojí hlava státu. Tu zajisté, když parlament projeví této vládě nedůvěru, jest hlava státu povinna demisi přijmouti. Ale co bude, když hlava státu má důvodně za to, že smýšlení v parlamentu nemá ohlasu v národě, t. j. že národ drží při hlavě státu resp. při vládě proti samotnému parlamentu? (Zjevy ty v ústavním životě anglického národa nejsou nikterak řídké.) Tu pak zajisté hlava státu má nejen právo, nýbrž dokonce i povinnost zjednati jasno ve smýšlení národa. To děje se rozpuštěním sněmovny, kterému také jinak říkáme odvoláním se k národu. Hlava státu tím, že rozpouští sněmovnu, dává dojiti k všeobecným volbám a poskytuje takto národu možnost a příležitost, aby se vyslovil, zda schvaluje politiku parlamentu či politiku vlády, za kterou stojí hlava státu. Zvolí-li však národ přívržence většiny parlamentu, čili jinými slovy, dá-li za pravdu parlamentu proti vládě, nemůže pak hlava státu vládu držeti, nýbrž jest ústavními zvyklostmi vázána demisi vlády přijmouti.

Politický, nikoli právní závazek hlavy státu, že se bude řídit v právu jmenovati a propouštěti ministry většinou parlamentu, má takto v právu rozpustiti parlament, t. j. odvolati se k národu, velmi účinnou protiváhu.

7. Soustava parlamentní předpokládá konečně, že jest v parlamentu většina, která má v rukách vládní otěže a jejíž výborem ministerstvo jest, resp. je při pádu dosavadní vlády přejímá. Ovšem tato většina se netvoří z členů parlamentu jako jedinců, nýbrž jako příslušníků určité politické strany, resp. politických stran, ve které určitý národ jest rozvrstven. Parlamentní soustava vyžaduje tedy, aby tu byly pevně vyhraněné a náležitě organisované politické strany. Politické strany jsou mimoústavní a mimo-

parlamentní politické organizace, při kterých dělitel^{em} jest nazírání na stát a na jeho úkoly uložené vždy v programu dotčené strany.

Význam politických stran pro život ústavní vůbe a parlamentní zvláště, nikterak nelze podceňovati; ony jsou v každém státu nutny a veřejný život si je prostě vynutí, a to i tam, kde i samo zákonodárství se staví proti nim. Není přece myslí elno, že by státní občané vykonávali politická práva bez jakékoli užší organizace. A rovněž nelze si představití, že by se volby do parlamentu dály bez podk'adu nějaké formace politické, anebo že by se teprve v parlamentu třídili a seskupovali poslanci podle politického nazírání. To vše musí býti hotovo předem, než se parlament sejde. Složení parlamentu jest pak, pokud politického třídění se týče, věrným obrazem rozvrstvení obyvatelstva v politické strany. Tímto způsobem politické strany vnášejí svou činnost přímo do parlamentu a vystupují zde jako celky pevně vyhraněné a organizované v t. zv. parlamentní kluby. Tyto kluby pak jako ucelené jednotky spolu s výkonnými výbory politických stran, nikoli jednotliví členové parlamentu jako jedinci, rozhodují o seskupení vládní strany, resp. vládní koalice. Jsou to tedy v podstatě strany samy, jež vládu parlamentní vykonávají.

Při vládě parlamentní čili soustavě parlamentní se v jádru dokonale uplatňuje princip demokratický. Jest to vůle národa představovaného a zastupovaného parlamentem, která se zde uplatňuje a osvědčuje ve vládě. Skutečnost, že ministerský kabinet jest jen výborem většiny parlamentu a že parlament sám jest reprezentací voličstva t. j. národa, vede ke konečnému důsledku, že politicky jest vláda reprezentantem reprezentace národa samotného, čili

jinými slovy (užším) výborem (širšího) výboru národa. Za normálních okolností a zdravého stavu věci má se také smýšlení národa zračiti a obrážeti ve smýšlení, jednání a skutcích vlády. Voličstvo t. j. národ má zajisté příležitost projevovati svoje smýšlení. Děje se tak při volbách všeobecných, vedle toho i při volbách doplňovacích; zajisté i projevy stran resp. jejich vůdců mají v tomto směru značný vliv. Tímto způsobem jest zprostředkován neustálý styk mezi národem a mezi vládou, a vláda jest neustále zpravována o smýšlení národa. Soustava parlamentní dává taktó národu úlohu výhradního rozhodčího nad vlastním osudem.

Avšak proti sous'avě parlamentní vznášejí se také četné námitky, jež lze dělití celkem ve dva druhy. Jsou to jednak námitky, které jsou činěny proti samé podstatě této soustavy, tedy námitky rázu zásadního, nikoli politického, jednak námitky, které poukazují na různé stinné stránky její.

Námitky rázu zásadního jsou, že prý soustava parlamentní jest v příkrém rozporu se zásadním požadavkem t. zv. nauky konstituční, která od dob Montesquieuových vidí v t. zv. dělené moci ve státu rovnováhu moci státní a zajištění svobody politické. Soustavou parlamentní porušuje se prý tato rovnováha, když parlament, sbor vlastně zákonodárný, má ze sebe vydávati vládní sbor ministerstvo, a taktó vykonávati skutečnou vládu ve státu. Ale námitka tato přehlíží dvojí věc. Jednak požadavek t. zv. dělené moci státní jest požadavkem čistě teoretickým, který ve skutečném životě do důsledků vůbec nelze provésti. Nelze si přece mysliti, že by moc zákonodárná svěřena byla výhradně parlamentu a moc vládní a výkonná výhradně ministerstvu, aniž tu mezi oběma těmito sbory byly nějaké styčné body. Život veřejný

984
plyne tokem souvislým, kde jedna vlnka splývá v druhou, jest podoben jakémusi stroji, kde jedno kolečko těsně zapadá do druhého; vyjmouti jedno takové kolečko a osamostatniti je nebude, doufám, možno. Nejlepší doklad nemožnosti toho nám podává veřejný život v severoamerické Unii, jejíž ústava jest vybudována ve smyslu nauk Montesquieuových na přísné zásadě dělení moci ve státu. A o tom není mezi státovědci a politiky americkými sporu, že přísnou tuto zásadu v praxi vůbec nelze dodržeti. Jednak přehlíží se zde, že parlament není jen sbor, který se usnází na zákonech, nýbrž vůbec sbor zastupitel'ský, který vykonává práva národu příslušející. A že by snad národu vláda ve státu nepřislušela, nebude, doufám, tvrditi nikdo, kdo jest přívržencem pravé demokracie.

Vážnějšího rázu jsou námitky, které poukazují na různé stinné stránky této soustavy. Nelze totiž popřítí, že tu různé stinné stránky jsou. Jedna námitka toho druhu jest, že se často střídají vlády. Ve státech, kde jest více politických stran a kde tedy vláda parlamentní jest možna jen jako vláda koaliční, jest osud vlády těsně spjat s osudem koalice: pád koalice má v zápětí také pád vlády. Jak zkušenost však učí, bývají koalice mnohdy stvořeny ze stran více méně i protichůdných a nemívají tu dlouhého trvání. Často malým otřesem se způsobí rozpadnutí se koalice. Při takovém častém střídání se vlád trpí nepřetržitost vládní politiky, zejména v zahraničních věcech. Stesky tyto se ozývají zejména ve Francii. Avšak tím není vinna soustava parlamentní, jako spíše politické strany samy a povšechné poměry politické.

Jiná námitka jest: ježto ministerská křesla se obsazují čelnými politiky vládní strany resp. vládních stran, stávají se ministry velmi často neodborníci, ba dokonce lidé, kteří dotčenému oboru ani za

mák nerozumějí. Tu pak od takovýchto ministrů těžko lze žádati, aby „stáli v čele“ svěřeného oboru. Námitka tato jest až příliš oprávněna, neboť jistě jest to velmi divné, že i nejnižší úředník jakéhokoli ministerstva musí míti předepsané schopnosti, ale představený ministerstva, ministr, nijakých schopností pro tento svůj úřad vykázati nemusí. Ale tu jest zase velmi zajímavé, že Angličané záhy postřehli tuto závadu a také ihned ji odstranili. V Anglii totiž každé ministerstvo má dva představené: přechodného a stálého. Přechodným představeným jest člen vlády, t. j. politik-poslanec, stálým představeným jest úředník. Tento úředník musí míti předepsané schopnosti, ručí za správný chod celého ministerstva a jest trvale v úřadě: změny ve vládě nemají tu nijakého vlivu; aby pak neměl snah nějak politicky se uplatniti, postrádá práva býti volenu do parlamentu. Člen vlády, politik-poslanec jest představeným pouze přechodným, t. j. ministrem jest tak dlouho, pokud jeho strana jest ve vládě. On také v podstatě neručí za správný chod celého ministerstva, nýbrž jest tu jen proto, aby udával politickou směrnicí ministerstvu se zřetelem na celkovou politiku vládní, a dále aby v parlamentu odpovídal na interpelace vznesené proti ministerstvu, v jehož čele stojí. Takto tedy v Anglii zlo neodbornictví u ministrů jest vyváženo. V jiných státech jsou k tomu účelu zřízení státní tajemníci resp. podtajemníci. V republice československé měli k tomu cíli býti zřízení státní tajemníci, avšak poněvadž i místa těchto státních tajemníků se obsazovala politiky, zlo neodbornictví se tím jen zdvojnásobilo; proto také s instituce státních tajemníků sešlo.

Daší námitka jest, že vláda parlamentní znamená vládu několika jedinců. Ježto vládu parlamentní

vykonávají vlastně politické strany samy a ježto dále v každé politické straně jest to jen několik málo jedinců, kdo udávají směrnicí politickou a stranu ve skutečnosti vedou a řídí, má skutečnou vládu ve státu jen těchto několik „vůdců“ stran. Není to pak národ, nýbrž jsou to tito „vůdce“, kteří stát řídí. Tu pak jest to v podstatě demokracie řízená několika málo jedinci, tedy — oligarchie. Zde ovšem nesluší přehlížeti, že politické strany a vliv jejich na veškeren život veřejný jsou výtvozem přirozeného běhu věcí, jak vyplývá z celkového založení obyvatelstva, a zjevem společenským, se kterým prostě nutno počítati. Proti zlu, jež politické strany působí, může nápravu zjednatí pouze sama povaha národa.

Jiná námitka jest dále, že sous'ava většinová čili princip majoritní, na kterém soustava parlamentní jest vybudována, přináší s sebou vážné nebezpečí, že většina mající v rukách vládu, snadno může této své převahy zneužívatí k utlačování menšiny. Po té stránce vláda parlamentní v bývalém království uherském, která nezáležela v ničem jiném, než že většina vládní až úžasnou měrou znásilňovala menšiny, jest ods'rašujícím příkladem násilnictví vlády parlamentní. Ale zde zajisté nesluší přehlížeti, že demokratism přímo předpokládá vládu většiny nad menšinou; kdybychom tuto námitku připustili, buď vůbec jakákoli vláda nebyla by možná, nebo bychom nemohli vyloučiti, že dokonce menšina může ovládati většinu, což zajisté jest ještě horším zlem než vláda většiny. Proti této námitce nelze uvéstí nic jiného, než že většina musí míti v sobě tolik smyslu pro mravní odpovědnost, že své převahy nebude nikdy využívatí na úkor menšin. To ovšem předpokládá národ politicky, mravně a kulturně náležitě vyspělý. Národ politicky, mravně a kulturně nevyspělý ne-

může sám sobě vládnouti, přirozeně pak i vláda parlamentní musí se zde minouti svým úspěchem.

Přirovnáme-li tedy stinné stránky sous'avy parlamentní k jejím stránkám dobrým, nabudeme přesvědčení, že tyto značně vyvažují ony. Jen soustava parlamentní přivádí k plné platnosti myšlenku demokratickou, jen za této soustavy jest možná pravá vláda národa. —

To jest celkem soustava parlamentní, jak se vyvinula v evropských s'átech pevninských. V Anglii jsou poměry poněkud jiné. Zde důsledkem té skutečnosti, že jsou v podstatě jen dvě velké strany politické, oproti kterým ostatní strany malé nepadají celkem ani na váhu, se o vládě parlamentní nerozhoduje teprve v parlamentu, nýbrž již všeobecnými volbami. Vůdce té politické strany, která ve všeobecných volbách zvítězí, jest králem jmenován prvním ministrem a sestaví ministerský kabinet. Tu pak vláda není závislá na parlamentu, resp. na sněmovně dolní, poněvadž nevychází ze sněmovny. Naopak parlament jest závislý na vládě, neboť o její existenci rozhoduje národ přímo všeobecnými volbami. Parlament tu tedy podléhá vládě, a vláda má proti neposlušnému parlamentu jednu zbraň velmi účinnou — rozpuštění sněmovny obecných. Skutečnost, že národ sám jest to, který všeobecnými volbami ustavuje vládu, a že vláda takto svůj mandát dostává přímo od národa, má v zápětí jeden zjev, s kterým sice se tu a tam setkáváme i v jiných státech, avšak který se v Anglii stává dokonce i všeobecně uznávanou zvyklostí. Otázky pro celý národ velmi důležité neřeší se totiž v parlamentu dříve, dokud národ o nich všeobecnými volbami nerozhodl, t. j. jedná-li se o takové důležité otázky, dojde přede-
dem k rozpuštění sněmovny obecných, aby národu

byla poskytnuta možnost o nich rozhodnouti. To zejména se stalo, když počátkem tohoto století vznikl mezi sněmovnou lordů a sněmovnou obecných ústavní rozpor o otázku, zda má sněmovna lordů právo finanční zákon, přijatý sněmovnou obecných, opatřití jakýmkoli dodatky nebo dokonce zamítnouti. Spor ten, ve kterém vlastně se již rozhodovalo o to, zda v Anglii bude soustava dvoukomorová skutečná či jen zdánlivá, byl v letech desátých tohoto století vystupňován takřka na ostří meče. Tehdy předseda vlády dvakráte v tomže roce rozpustil sněmovnu obecných (ač rozpouštění sněmovny jest tu velmi málo populární), aby bylo národu umožněno všeobecnými volbami se rozhodnouti, zda jde za prvním ministrem v boji proti sněmovně lordů čili nic. Národ dal tehdy dvakráte za sebou prvním ministru za pravdu. Důsledkem toho také sněmovna lordů, která v tomto boji stále tvrdila, že národ jde s ní a nikoli s prvním ministrem, se přesvědčila, že národ za ní nejde, a také ve svém zásadním odporu povolila.

Tato soustava není pak už pravou soustavou parlamentní, neboť tu o složení vlády parlament nerozhoduje. Nazýváme ji soustavou čili vládou kabinetní. Ministerský kabinet dostává zde mandát přímo od národa a jej také národu vrací případným rozpuštěním sněmovny obecných. Na soustavu parlamentní upomíná zde skutečnost, že i tu ministerský kabinet má a míti musí za sebou většinu parlamentu; vždyť přece politická strana, která jest u vesla, při všeobecných volbách zvítězila a její vůdce jest hlavou ministerstva. Ale ministerstvo neskládá tu účty parlamentu, nýbrž zase jen národu. Také postavení kabinetu ministerského jest tu mnohem pevnější a stálejší, poněvadž nahodilá většina nebo menšina

v parlamentu nerozhoduje o osudu vlády, a sněmovna obecných si to vždy velmi dobře rozmyslí, aby snad projevem nedůvěry vládě, který v některých státech bývá mnohdy opravdu jen nahodilý, nechtěla dáti v sázku nikoli vládu, nýbrž svou vlastní existenci, t. j. rozpuštění sněmovny a nové volby. To jsou základní rysy rozdílu mezi vládou parlamentní a vládou kabinetní.

III. PARLAMENTNÍ VLÁDA V REPUBLICĚ ČESKOSLOVENSKÉ.

Podle znění ústavní listiny (§ 2) jest stát československý „demokratická republika, jejíž hlavou jest volený president“. Tímto zněním ovšem nic určitěho se nepodává, nanejvýš snad to, že naše republika jest t. zv. republikou presidentskou, tedy nikoli typu švýcarského. Ale je-li to typ americký, či typ francouzský, ze znění toho vyčísti nelze. Sluší tudíž přihlédnouti k dalším ustanovením ústavy, pokud ovšem pro řešení položené otázky mohou býti rozhodna. A tu vidíme, že ministři mohou býti členy Národního shromáždění, jsou odpovědni poslanecké sněmovně, a to nejen právně, nýbrž i politicky, a že vláda, byla-li jí vyslovena poslaneckou sněmovnou nedůvěra, neb zamítla-li poslanecká sněmovna vládní návrh na vyslovení důvěry, jest povinna podati demisi do rukou presidenta republiky. Z těchto několika ustanovení vyplývá určitě, že naše republika chce býti republikou parlamentní.

Povšechné podmínky a předpoklady vlády parlamentní jsou ústavní listinou dány. Vidíme, že i president republiky má právo rozpustiti obě sněmovny Národního shromáždění, t. j. odvolati se k národu.

Jako zvláštnost lze uvéstí, že podle ústavy jest vláda odpovědna pouze poslanecké sněmovně, ni-

koli také senátu. Ustanovení toto stěží lze srovnati s duchem demokracie; jsouť u nás obě sněmovny, poslanecká právě tak jako senát, sbory volenými na podkladě takřka stejného práva volebního, a není důvodu, proč jedna má míti více práv než druhá.

Ovšem ústavní listina sama nemůže stanoviti všechny podmínky pravé vlády parlamentní. Ostatní podmínky musí býti dány jednak parlamentními tradicemi, jednak povšechným rázem veřejného života a zajisté i povahou samotného národa.

Z povšechného rázu našeho veřejného života lze tvrditi, že parlamentní vláda jest u nás možna jen jako vláda koaliční. Není totiž u nás politické strany, která by byla tak silná, že by sama o sobě měla naprostou většinu v poslanecké sněmovně. Proto je nutno, aby strany, které chtějí převzít vládu, utvořily nejprve ze sebe koalici, jež pak vyšle ze sebe ministerstvo. Pokud však zvláště se týče povšechných politických poměrů, nejsou dosud pravé vláde parlamentní valně příznivy. Politické strany u nás totiž zapoměly, že jsou jen prostředkem, kterým se stá ní občané uplatňují v životě veřejném, a povýšily se mnohdy na samotný účel. Vyvinul se u nás formalism stranický čili upřílišněné stranictví, jež pak bylo zaneseno do celého veřejného života. Smutně proslulé vázané listiny a t. zv. politický klíč, kterým se politické stranictví zaneslo i do veřejné správy, a jiné nepěkné zjevy, jimiž trpí život našeho státu, jsou toho zřejmým dokladem.

Avšak i povaha národa jest jedním z předpokladů vlády parlamentní: národ musí býti náležitě politicky vyspělý. A toho, bohužel, u nás dosud není; chybí nám politická vyspělost, ovšem z valné části bez naší viny. Ve starém Rakousku jsme té politické vy-

spělosti nabyti nemohli. My jsme do svobodného státu československého přešli s vlastnostmi národa nesvobodného, a důsledky toho se přirozeně také objevují. Jen tím lze si vysvětliti, že po dvou letech vlády parlamentní musili jsme sáhnouti k vládě neparlamentní, t. j. úřednické, jaké pravý stát parlamentní nezná.

Ale tyto nepěkné zjevy a vlastnosti nesmějí z nás činiti nějaké škarohlídy neb předpojaté soudce, kteří za každou cenu chtějí souditi nepřiznivě. Jsou to z valné části t. zv. dětské nemoci, jež každý nový stát musí prodělati. A u nás možno všim právem říci, že u přirovnání s jinými stá y, zejména s těmi, které také přebíraly smutné dědictví starého Rakouska a tvoří část jeho, abych tak řekl, konkursní podstaty, jsou celkové poměry nesrovnatelně lepší. Z toho důvodu netřeba se oddávati nějakým chmurným myšlenkám. I u nás zajisté časem se utvrdí vláda parlamentní. A nelze sdíleti náhledy těch, kdož tvrdí, že parlamentarism se již přežil a stává se překonaným stanoviskem. Naopak. Projdeme-li státní zřízení všech států, dospíváme nezvratného přesvědčení, že nepodařilo se dosud najiti lepší státní soustavy nad soustavu parlamentní, a můžeme všim právem říci, že sotva se asi podaří. Jen tehdy jest národ skutečně svobodný, může-li se sám spravovati svými zástupci svobodně volenými. A to jest možno jen při vládě parlamentní. Pokud pak českého národa se týče, můžeme zde vysloviti pevnou naději, že i u nás se vytvoří všechny podmínky parlamentního života a že si vbrzku vybudujeme zdatný český parlamentarism, založený na domácí půdě a domácích základech.

LITERATURA.

Baxa, Parlament, Praha, 1913; Jellinek, Všeobecná státověda, Laichterova bibliotéka, 1906; Hatschek, Allgemeines Staatsrecht, 3 díly, vyšlo v Lipsku, Sammlung Göschen, svaz. 415—417; týž, Das Interpellationsrecht im Rahmen der modernen Ministerverantwortlichkeit, Leipzig, 1909; Bornhak, Allgemeine Staatslehre, Berlin, 1909; Esmein, Éléments de droit constitutionnel français et comparé, Paris, 1909; Goll, Vznik anglického parlamentu, Praha, 1879; Anson, The law and custom of the constitution, Oxford, 1909; Dicey, Introduction to the study of the law of the constitution, London, 1908; Lowell, The government of England, New York, 1912; Low, The governance of England, London, 1914; Miceli, Principii di diritto parlamentare, Milano, 1910; týž, I moderni parlamenti, Milano, 1913; Redlich, Recht und Technik des englischen Parlamentarismus, Leipzig, 1905, a j. v.

O B S A H.

	Str.
I. Historický vývoj	3
II. Předpoklady a podstata vlády parlamentní . . .	12
III. Parlamentní vláda v republice československé . .	29

