

Ministerská rada v parlamentním státu.

1. Ministerská rada neboli ministerský kabinet jest sbor ministrů (nikoli nutně všech), který jako takový jest skutečným nositelem veškery vládní moci ve státu a jest po případě i po zákonu nadán určitou pravomocí. Pojetí toto náleží ovšem době nové a vyplývá vůbec z parlamentní soustavy. Odtud instituce ministerské rady (ministerského kabinetu) v dnešním svém pojetí má svůj zárodek v době, kdy vůbec začíná resp. se ujímá soustava parlamentní. Zárodek tento, jakož i vůbec podstatu této instituce, sluší hledati v klasické zemi veškerého parlamentarismu, v Anglii.

Ministerská rada resp. zde ministerský kabinet v Anglii se vyvíjí ze státní neboli tajné rady (Privy Council). Rada tato, svým složením i svou pravomocí zajisté nikoli nepodobná tajným státním radám v jiných státech, jest úzký sbor rádců (ministrů), se kterými se král radí o věcech státních. Členství v této radě jest dáno vůlí královou, a rada sama jest s počátku sborem jen poradním. Postupem doby se počet členů této rady množí, a rada se stává důsledkem toho sborem již více méně těžkopádným. Odtud král se začíná raditi o věcech státních již nikoli s celým sborem, nýbrž jen s malým počtem jeho členů, kteří tvoří jaksi jeho užší výbor. Členové jeho s počátku nemusí býti ani členy parlamentu; jsou odpovědni jen králi, mohou však býti stíháni obžalobou ministerskou (impeachment). Výbor tento se pravidlem schází v kabinetu královském; odtud dostává jméno kabinetní rada (cabinet council), neboli prostě kabinet. Za Karla II. má tato kabinetní rada pět členů a poněvadž začáteční písmena těchto členů dávají slovo „cabal“, přezdívá se jí také „kabala“.

Těžiště vládní moci se takto ze státní rady přeneslo na radu kabinetní. Členy této rady resp. kabinetu vybírá si král z členů státní rady. Jsou to pravidlem přední mužové obou stran parlamentu, a král takto vykonává jimi vliv na parlament. Tak to činili oba Stuartovci po restauraci Stuartů a příkladu jejich ná-

sledoval po Druhé neboli Velké revoluci i král Vilém III. s počátku svého panování. Na sklonku 17. století nastala však v tomto směru změna potud, že král nevzal členy tohoto kabinetu z obou stran parlamentu, nýbrž jen z jedné, a to z té, která měla právě většinu v parlamentu (whigové). Tato změna, na první pohled dosti nepatrná, založila jednu z nejmohutnějších tradic anglického parlamentarismu: kabinet ministerský může býti složen jen z jedné parlamentní strany, a to z té, která má právě většinu v parlamentu. Změní-li se většina v parlamentu, nutně se změní také ministerský kabinet. Bytím svým jest ministerský kabinet vázán na většinu v parlamentu.

2. Skutečnost, že ministerský kabinet jest podmíněn většinou v parlamentu, přináší s sebou, že ministerský kabinet se vymyká libovůli královské. Král v právu povolávatí členy ministerského kabinetu nemá již tak volnou ruku, jako měl před tím. Předem, poněvadž se zatím ustálila zvyklost, že členem ministerského kabinetu může býti jen člen parlamentu, může do kabinetu povolati jen člena parlamentu, a za druhé může do něho povolati jen člena parlamentní většiny. Dále: Velká neboli Druhá revoluce je velmi důležitým mezníkem ve vývoji anglické ústavy, zejména v poměru krále k národu. Do této revoluce národ jaksi bojuje proti králi tím, že se snaží moc královskou obmeziti. Po této revoluci však národ již moc královskou neobmezuje, ponechává ji v jejím rozsahu, ale vniká v ni, osobuje si ji a začíná takto vykonávatí moc ve státu jménem krále. Poněvadž pak zastupitelským orgánem národa jest parlament, a ministerský kabinet jest ve své podstatě výborem většiny parlamentu, a parlament ve stěžejní instituci krále v parlamentu (The King in Parliament) jest nyní prvkem rozhodujícím, není ministerský kabinet již jen poradním sborem, nýbrž stává se skutečným a nejvyšším vládním sborem, který jménem krále veškeru moc ve státu vykonává.

Tento ministerský kabinet jest však stále ještě jen výborem státní rady a svým bytím na tuto radu vázán. Zevně se to zračí zejména v tom, že král předsedá jak státní radě, tak i ministerskému kabinetu. Osamostatňuje se ministerský kabinet proti státní radě teprve za dynastie Hannoverské, kdy vlivem skutečnosti, že první král z tohoto rodu nezná anglicky, král přestává choditi do schůzí ministerského kabinetu. Předsed-



nictví v kabinetu se ujímá první ministr. Od této doby se vyvinula ústavní zvyklost, že král nepředsedá schůzím ministerského kabinetu. Tím však se ministerský kabinet i v předsednictví odlišuje od státní rady: státní radě předsedá nadále král, ministerskému kabinetu však první ministr: ministerský kabinet jest nyní sborem proti státní radě samostatným. Vnitřní souvislost mezi oběma těmito sbory zůstává však nadále potud, že člen ministerského kabinetu jest zároveň také členem státní rady resp. jest vždy jmenován členem této rady.

3. Odloučením od státní rady v otázce předsednictva jest instituce ministerského kabinetu v základních a podstatných svých rysech hotova. Ministerský kabinet jest nejvyšší vládní sbor, v jeho rukou jest v podstatě soustředěna veškerá moc ve státu. V čele jeho stojí první ministr, osobnost politicky do té míry význačná (pravidlem vůdce strany), že kabinet má po něm i jméno. Prvního ministra jmenuje král; první ministr pak sám již kabinet sestaví a předloží členy kabinetu králi ke schválení. Ústavní zvyklost vyžaduje, aby král schválení neodepřel. Předsedou a hlavou kabinetu jest první ministr; to zračí se mimo jiné i v tom, že členové ministerského kabinetu jednají s králem jen prostřednictvím prvního ministra.

Pravomoc ministerského kabinetu jest určena jen povšechně; jako nejvyšší vládní orgán určuje směrnice státní politiky a vůbec řídí osudy státu. Nějakým zákonem jeho pravomoc vymezena není. Ba ministerský kabinet jest instituci mimozákonnou; zákon aspoň jeho bytí nezná. Členové ministerského kabinetu jsou odpovědni ze svého úřadu parlamentu. Odpovědnost uplatňuje sněmovna obecných prostředkem obžaloby ministerské (impeachment) a soudí sněmovna lordů. Vedle této právní odpovědnosti vyvíjí se tu však dále odpovědnost politická; ta však není již osobní, nýbrž hromadná: postihuje ministerský kabinet jako sbor, a sankce její jest nikoli obžaloba ministerská a trest, nýbrž projev nedůvěry a pád kabinetu. Počátkem 19. století odpovědnost právní ustupuje silně do pozadí a vychází dokonce z obyčeje; zůstává jen odpovědnost politická, jejíž význam ovšem značně stoupá.

4. Na pevnině evropské instituce ministerského kabinetu či spíše řečeno ministerské rady se vyvíjí velmi pozdě.

Ve Francii sice již za králů z rodu Valois se připomíná in-

stituce prvních ministrů; jsou to zřízení státní, kteří jménem krále ve skutečnosti vládu vykonávají. Ale tito první ministři nemají nic společného s prvními ministry anglickými; za nimi nestojí nijaká ministerská rada. Ostatně instituce tato během 18. století zaniká. Za revoluce se instituce ministerské rady nevyvinula. První ústava francouzská z r. 1791 zná sice odpovědné ministry, které král volně jmenuje a propouští. Ale ministři ti netvoří nějaký sbor. Ostatně ústava tato, vybudovaná na zásadě přísné dělby moci ve státu a vylučující ministry z členství v národním shromáždění, vůbec soustavu parlamentní nepřipouštěla. Ústava girondinská zná výkonnou radu (conseil exécutif) republiky, které přísluší zvláštní povšechná pravomoc. Ale tato výkonná rada nemá pevně stanoveného předsedu, nýbrž předsednictví v radě se střídá každých 14 dnů; nadto rada tato není jmenována, nýbrž volena od národa způsobem v ústavě stanoveným; konečně i tato ústava jest vybudována na zásadě přísné dělby moci ve státu. Na základě toho všeho tato výkonná rada nemá nic společného s ministerskou radou našeho pojetí. Rovněž t. zv. ústava montagnardská zná výkonnou radu (conseil exécutif), sbor složený z 24 členů a volený prostředkem departementů od zákonodárného sboru. Ale o ní platí totéž, co o výkonné radě ústavy girondinské. Naproti tomu t. zv. ústava direktoriální výslovně stanoví, že ministři netvoří nijaký sbor. Ani ústava konsulární, ani senatuskonsulta Prvního císařství neznají nějaký sbor ministrů nebo ministerskou radu. Rovněž t. zv. Acte Additionnel nezná ministerskou radu, ani sbor ministrů, ačkoli znamená značný krok k soustavě parlamentní. T. zv. ústava senátorská z r. 1814, ačkoli připravuje soustavu parlamentní, nemá nijakého ustanovení o ministerské radě nebo o sboru ministrů; stejně jest tomu s ústavními chartami z r. 1814 a z r. 1830, ačkoli na podkladě již oktrojované charty z r. 1814 se soustava parlamentní vyvinula.

Ústava t. zv. Druhé republiky jest vybudována na zásadě přísné dělby moci ve státu; soustava parlamentní není zde možná; ministři jsou jmenováni presidentem republiky, avšak počet jejich a jejich pravomoc jsou určovány mocí zákonodárnou; ministerské rady zde není, ani ministři netvoří nějaký sbor. Na stejném stanovisku stojí ústava z r. 1852; ministři jsou jmenováni presidentem republiky, nesmějí býti členy zákonodárného

sboru, jsou odpovědni jen prezidentu republiky, a to jen v me-
zích své pravomoci, a mezi nimi není solidarity; tím instituce
ministerské rady jest vyloučena. Avšak senatuskonsultum
z r. 1869 přináší podstatnou změnu. Ministři jsou stále ještě sice
závislí jen na císaři, jsou však již odpovědni, mohou býti členy
jak senátu, tak i sboru zákonodárného, a radí se pod předsed-
nictvím císařovým ve sboru. Sbor ministrů v této povaze však
nějaké zvláště vymezené pravomoci nemá. Ještě dále jde sena-
tuskonsultum z r. 1870, které již přímo inauguruje soustavu
parlamentní; ustanovení o ministrech jest totéž jako v senatus-
konsultu z r. 1869, vypuštěn jest však předpis, že ministři jsou
závislí jen na císaři. Avšak tato ústava neměla času, aby se
vžila.

Teprve ústava Třetí republiky přináší v tomto směru pod-
statný obrat a trvalou změnu; nastoluje nový typ republiky,
republiku parlamentní a instituce, které jsou podstatnými sou-
částkami soustavy parlamentní. Podle čl. 6 ústavního zákona
o organizaci veřejných mocí z 25. února 1875 jsou ministři soli-
dárně odpovědni oběma sněmovnám z povšechné politiky vládní
a individuálně ze svých činů osobních. Tím jest již ústavou dán
základ ke sboru ministrů, který v této své povaze má také
zvláštní pravomoc: určuje povšechnou politiku vládní a jest
z této činnosti také solidárně odpovědný. Instituce ministerské
rady jakožto sboru ministrů vybudovaného zvláštní pravomocí
jest tu vyslovena. Tím také podle litery ústavy byl na pevnině
evropské položen základ k novému vývoji ministerské rady.

5. V Belgii, která zároveň s Francií za restaurace Bourbonů
jest prvním státem na evropské pevnině, kde se ujala soustava
parlamentní, ústava z r. 1831 nemá nijakého ustanovení o mi-
nisterské radě. Jen na jednom místě jedná o ministrech sešed-
ších se v radu; jest to tehdy, když v době od smrti královny až
do nastoupení nového krále nebo vladaře ministři vykonávají
vládu ve státu (čl. 79). Jinak však ústava stanoví jen, že král
jmenuje a propouští ministry, že ministři mohou býti členy jedné
z obou sněmoven a že jsou odpovědni a této odpovědnosti ne-
mohou býti zproštěni rozkazem královým, ať ústním nebo pí-
semným. Tím přirozeně jest stanovena jen odpovědnost právní.
Ústavních podkladů pro vývoj soustavy parlamentní a vůbec
institucí parlamentních jest tu poskrovnu. Ovšem princip demo-

kratický v této monarchii jednak jest dán již vznikem státu, jednak jest vysloven přímo ústavní listinou. Odtud parlamentní soustava a její instituce se podávaly takřka samy sebou. Přes to, že ústavní listina stanovila odpovědnost ministerskou jen právní, bylo již od počátku jasné, že ministři jsou odpovědni také politicky, a to jako celý sbor; a přes to, že ani ústavní listina, ani zákony nečinily nijakého rozdílu mezi ministry, pokud se jejich pořadí týče, bylo neméně jasné, že jeden z nich má přednost před ostatními jako první ministr a předseda sboru ministrů. Takto nikoli podle litery, nýbrž podle ducha ústavy a ústavními zvyklostmi se vyvinuly instituce ministerské rady a prvního ministra v pojetí státu parlamentního.

6. V Německu nebylo vůbec soustavy parlamentní. Až do r. 1848 bránil tomu režim absolutistický. Německý Bund byl spojením států rázu již mezinárodního a parlamentních institucí vůbec neměl. V jednotlivých státech německých, pokud měly ústavní zřízení, byly sice instituce parlamentní. Bavorská ústava zná instituci ministerské rady, ale přiznává jí zvláště vymezenou pravomoc jen v jednom případě: je-li zřízeno vladařství, tvoří ministerská rada vladařskou radu a vladař jest povinen slyšeti ji ve všech důležitých věcech.

Saská ústava zná rovněž instituci ministerské rady: jest to sbor složený z ministrů (počtem šest), odpovědných sněmovnám. Je-li zřízeno vladařství, jest ministerská rada zároveň radou vladařskou a vladař jest povinen vyžádati si jejího mínění ve všech důležitých věcech; kromě toho jest ministerská rada jediným zákonným prostředníkem mezi vládou a stavy. Jiné zvláště vymezené pravomoci nemá.

V ostatních státech německých není ministerské rady. Ale i v těch státech, kde, jak výše uvedeno, ministerská rada jest, všeobecné poměry politické nepřipouštějí soustavu parlamentní a ministerská rada jest obmezena jen na skrovný obor působnosti, ústavní listinou přesně vymezený.

Po r. 1848 v tomto směru nijaká změna nenastala. Říšská ústava z r. 1849 nezná vůbec instituce ministerské rady. Rovněž tak jest tomu i s ústavou Pruskou a vůbec s ústavami ostatních států německých, vydanými po r. 1848.

Ústava říše Německé z r. 1871 už celým svým založením

nepřipouští soustavu parlamentní a instituce ministerské rady není podle znění ústavy ani možná.

7. V bývalé monarchii Lotrinské až do r. 1848 není vůbec ministerské rady. Osobní režim, uplatňující se v osvíceném absolutismu 18. století, tak i v policejním absolutismu první polovice 19. století, takovouto instituci nesnesl. Revoluční rok 1848 v tomto směru nijakou změnu nepřinesl. T. zv. ústava dubnová (Pillerstorffova) z r. 1848 zavádí sice odpovědné ministry, ale instituce ministerské rady nezná. Kroměřížská osnova ústavy, která se výslovně staví již na princip demokratický, mluví sice o říšském ministerstvu, jež jest pověřeno vedením říšské vlády. Ale tímto říšským ministerstvem nemíní se ministerská rada, nadaná nějakou zvláště vymezenou pravomocí, nýbrž to jest jen souhrn ministrů odpovědných, z nichž každý vykonává pravomoc v mezích císařem jemu výtčených. Výraz: ministerská rada osnova nezná. Krok zpět znamená t. zv. březnová ústava (Stadionova) z r. 1849, vybudovaná na principu přísně monarchickém. Moc výkonná, pro všechny korunní země jedna a nedělitelná, přísluší výlučně císaři, který ji vykonává prostředkem ministrů; o ministerské radě nebo o sboru ministrů, nějakou zvláštní pravomocí nadaném, není zde vůbec řeči. Ostatně ústava tato ani v život nevstoupila.

Nesluší však přehlížeti, že skutečné poměry, jež v monarchii Lotrinské v prvních dvou až třech letech vlády císaře Františka Josefa nastaly, instituci ministerské rady přímo vyvolaly. Jest to ministerstvo Felixe kn. Schwarzenberga, které správu v monarchii vede a ve kterém předseda jeho jako první ministr svou osobností směrnice celkové politiky státní jak vnitřní, tak i zahraniční, udává. Ale stav ten trval velmi krátce, ba neudržel se ani do konce života kníž. Schwarzenberga. Mladý, po vládě toužící, panovník na radu některých svých rádců (v první řadě to byl svob. pán Kúbeck) záhy osobně převzal vládu a stal se jaksí sám sobě prvním ministrem. To zůstává také význačným rysem celého panování císaře Františka Josefa. V tomto směru ani ústavní éra nastávší po r. 1860 nijaké změny nepřinesla. Ostatně nějakou změnu ústavy vydané po r. 1860 ani nenaznačovaly. Ani říjnový diplom, který ostatně jest jen zákonem rámcovým, ani ústava únorová neobsahují ničeho o výkonu moci vládní a výkonné. V prosincové ústavě jest zvláštní základní zákon

státní o moci vládní a výkonné. Podle tohoto základního zákona moc vládní a výkonná přísluší císaři, který ji vykonává prostředkem ministrů odpovědných říšské radě. Každý ministr jest odpovědný za vládní úkony, spadající v obor jeho úřední pravomoci.

Podle znění a ducha prosincové ústavy šla pak i praxe. Státní ústrojí Předlitavské mělo sice ministerskou radu a předsedu ministerstva. Ale ani ministerská rada, ani předseda ministerstva, jakožto první ministr, nevyhovují pojetí, jak je vyžaduje parlamentní stát. Ministerská rada nebyla sborem nadaným nějakou zvláště vymezenou pravomocí, ani předseda ministerstva nebyl skutečným prvním ministrem, resp. předsedou ministerské rady. Skutečným předsedou byl císař sám, který s počátku pravidelně, později však (jen) při důležitějších věcech sám předsedal. Vývoj ministerské rady jakožto zvláštního orgánu narážel na potíže, které vyplývaly z celkového založení císaře Františka Josefa. Císař tento, zejména ve starších letech, čím dále tím více zapadal do šlépějí svého děda císaře Františka. Vodítkem jeho vladaření byl osobní režim. Císař úzkostlivě dbal toho, aby každý ministr se přesně držel jen svého odboru a jen ve svém odboru podával zprávy. Vládnouti znamenalo císaři Františku Josefovi tolik, jako vyřizovati státní akta. Nějaké jednotné koncepce celkové vládní politiky státu při tom nebylo, a ministři, odkázáni výhradně jen na svůj odbor, ji budovati nemohli a nesměli. Že za takových okolností ani instituce ministerské rady v moderním pojetí se vyvinouti nemohla, ani pravý parlamentní život se ujeti nemohl, jest samozřejmé.

V zemích koruny Uherské to nebylo o nic lepší. Pro celkovou politiku monarchie Lotrinské vyrovnávací zákony z r. 1867 jakoukoli ministerskou radu vylučovaly.

8. V ostatních státech evropských v době až do světové války instituce ministerské rady resp. sboru ministrů, jsou v ústavní listině zjevy velmi řídkými.

Ve Španělsku stanoví ústavní listina z r. 1876 v čl. 69, že vladař prozatímně skládá zákonnou přísahu před radou ministrů a potom před shromážděnými kortesy; jiného ustanovení o ministerské radě ústavní listina nemá a ani jí nějakou zvláštní pravomoc nepřiděluje.

V Dánsku ústavní listina z r. 1849, revidovaná v r. 1866,

zná dva sbory ministrů. Jest to státní rada, kterou tvoří všichni ministři; předsedá jí král, mimo případy v ústavní listině zvláště stanovené, a následník, pokud jest zletilý, má v ní stále své místo. Podle ústavy jsou ve státní radě projednávány všechny zákony a důležitá opatření vládní. Vedle státní rady jest tu ministerská rada; jest to státní rada zmenšená o krále a o následníka. Předsedu ministerské rady jmenuje král. Pravomoc ministerské rady jest celkem táž jako státní rady. Záleží na králi, dá-li věc projednati ve státní radě nebo v ministerské radě; ovšem, když jest věc projednána v ministerské radě, může ji král ještě dodatkem projednati ve státní radě.

Ve Švédsku ústavní listina z r. 1809, modifikovaná ovšem v hojně míře v letech pozdějších, rozeznává státní radu a vládní radu, aniž by náležitě stanovila složení a pravomoc vládní rady.

V Rusku podle ústavy z r. 1906 byla ministerská rada, v jejíž čele stal předseda ministerstva. Pravomocí této ministerské rady bylo, řídit i udržovati jednotu ministerských odborů a zvláštních úřadů, jak v zákonodárství, tak i v nejvyšší správě. Z této činnosti jsou předseda ministerstva i jednotliví ministři odpovědni carovi, nadto jest pak každý ministr odpovědný za vedení svého odboru.

V Srbsku podle ústavy z r. 1903 jest ministerská rada, která podle čl. 131 jest nejvyšším úřadem státním. V čele stojí předseda ministerstva, jmenovaný právě tak jako i ostatní ministři králem. Pravomoc této ministerské rady není však zvláště nijak vymezena.

V Řecku ústava z r. 1864 zná ministerskou radu; v její pravomoc spadá, když král jest neschopen vládnouti, svolati sněmovnu k volbě vladaře; jiné zvláštní pravomoci ministerská rada podle ústavy nemá.

V Turecku ústava z r. 1876 zná instituci ministerské rady. Podle této ústavy, modifikované v r. 1909, ministři tvoří ve svém souhrnu ministerskou radu pod předsednictvím velkého vezíra. Ministerské radě přísluší rozhodovati důležité věci, jak vnitřní, tak i vnější (čl. 28). Každý ministr jest hlavou svého odboru a jest z vedení svého odboru odpovědný; nadto pak ministři jsou solidárně odpovědni z celkové vládní politiky (čl. 29 až 31). Sněmovna má právo pozvati ministra do své schůze k vůli tomu, aby podal výklad nebo zodpověděl určité dotazy;

vyslovila-li sněmovna některému ministru nedůvěru, jest povinen tento odstoupiti; vyslovila-li však sněmovna nedůvěru předsedovi ministerstva, padá celé ministerstvo (čl. 38).

9. Kdežto však ústavní listiny jednotlivých států, jak právě bylo uvedeno, znají instituci ministerské rady v míře jen skrovné, ústavní zvyklosti a praxe ve všech státech evropských, ve kterých se vyvinula soustava parlamentní, tuto instituci přijaly šmahem. Vzorem tu byl ministerský kabinet anglický. Avšak v Anglii šel vývoj ministerského kabinetu poněkud dále, než ostatními státy evropskými, majícími soustavu parlamentní, byl následován.

V Anglii počet členů ministerského kabinetu¹⁾ nebyl s počátku velký. Kabinet Williama Pitta, který tu byl na sklonku 18. století, čítal i s předsedou jen sedm členů. Ale od té doby se počet členů ministerského kabinetu zvětšil, takže v dnešních dobách čítá ministerský kabinet až dvacet členů. Počet ten jest zajisté příliš velký, než aby v něm bylo lze projednávat i rozhodovat všechny věci, zejména jde-li o věci rázu po výtce politického, které mnohdy vyžadují naprosté důvěrnosti. Odtud nebylo vzácností, že se první ministr radil o takovýchto věcech nikoli v plné schůzi ministerského kabinetu, nýbrž jen s některými členy kabinetu. Takto začal se v rámci celého ministerského kabinetu tvořiti a dnes se již vytvořil zvláštní výbor, čítající několik členů kabinetu, který ve skutečnosti určuje celkovou politiku ministerského kabinetu. Politikové a státovědci nazývají tento výbor porůznu „the inner circle“, „an interior junto“, nebo také „kabinet v kabinetu (cabinet within the ca-

¹⁾ Doložiti sluší, že výraz „ministerský kabinet“ byl ještě na sklonku 19. století pojmem úředně neznámým. Teprve počátkem tohoto století začínají akta parlamentní o této instituci mluvit. Když počátkem druhé polovice 19. století byl ve sněmovně obecných jmenován výbor, aby upravil postup při zahajování a odročování parlamentu, podal výbor ten zprávu, ve které se objevuje výraz „kabinetní ministři“. Ale sněmovna obecných zamítla tuto zprávu z toho důvodu, že činovníky toho jména ústava nezná. Teprve v prosinci r. 1900 v dodatku navrženém k adrese se nám objevuje výraz kabinet, aniž by výraz ten narazil již na nějaký odpor. Dodatek ten, který jest velmi důležitý pro úřední názvosloví anglické, zní: „We humbly express our regret at the advice given to Your Majesty by the Prime Minister in recommending the appointment of so many of his own family to offices in the Cabinet.“

binet)“. Tento užší výbor jest v podstatě ministerským kabinetem v politickém smyslu.

Bylo řečeno již výše, že ministerský kabinet (v Anglii) jest institucí mimozákonnou; zákon této instituce vůbec nezná. Důsledkem toho nijaký zákon nepředpisuje, kdo jest členem kabinetu, jaké věci se tu projednávají, jaká jest jeho příslušnost a jaké jest jeho kvorum. Pokud tu vůbec nějaká pravidla jsou, jsou dána obyčejem, a o nich volně rozhoduje první ministr. Jednání ministerského kabinetu jsou tajná, nejen vůči státní radě, jejímž výborem vlastně kabinet jest, nýbrž i vůči králi. S tím souvisí, že až do světové války vůbec nebyly vedeny protokoly o schůzích ministerského kabinetu, ba bylo to pokládáno dokonce za nemístné, aby členové kabinetu si činili o schůzi nějaké poznámky. (Vysvětlovalo se to zčásti tím, že se takto zachovává a zajišťuje členům kabinetu svoboda mínění.) Teprve po světové válce dostal ministerský kabinet zvláštního sekretáře, který připravuje jednání, vede protokol a vyřízené věci zasílá příslušným orgánům.

10. Ústavními zvyklostmi a praxí v ostatních státech evropských se soustavou parlamentní se vytvořila instituce ministerské rady (ministerského kabinetu) jakožto sboru ministrů, jehož bytí a pravomoc lze vymeziti celkem těmito větami:

Ministerská rada tvoří těleso stejnorodé; v jejích rukou jest ve skutečnosti soustředěna veškerá moc ve státu. Ministerská rada určuje směrnice celkové politiky vládní, jak vnitřní, tak i zahraniční; politika tato musí býti jednotná. Ministerská rada jest solidárně odpovědná parlamentu z politiky jí vedené (odpovědnost politická a hromadná).

Základ zde tvoří věta první; druhé dvě věty sice z ní vycházejí, nicméně mají také ony svůj do jisté míry samostatný obsah.

Z věty, že ministerská rada tvoří těleso stejnorodé, neplyne, že by ministerstvo musilo býti vzato jen z jedné politické strany. Ve státech, kde jsou jen dvě politické strany, jest ovšem tomu tak: jedna strana jest ve vládě, druhá v opozici. Naproti tomu ve státech, kde jest více politických stran, z nichž žádná nemá naprostou většinu v parlamentě, jest ministerská rada složena ze stran vládních, které k tomu, aby utvořily vládu,

spojily se v t. zv. vládní blok; jest tu t. zv. koaliční ministerstvo neboli vláda. Jednotnost politiky vládní vyplývá pak, při vládě jen jedné politické strany, z politického programu vládní strany, při vládě koaliční, z vládního programu koalovaných stran.

Z jednotnosti ministerské rady a z jednotnosti její politiky vyplývá jako přirozený důsledek i solidární odpovědnost její z politiky vedené (odpovědnost hromadná). Parlamentu jest odpovědná celá ministerská rada, nikoli snad jen jednotlivý její člen. Odpovědnost tato může býti ovšem jen odpovědností politickou: parlament posuzuje vládní akty nikoli podle nějakého právního předpisu, nýbrž s hlediska a podle měřítka politické jejich účelnosti.

Tyto ústavní zvyklosti byly po světové válce převzaty, tu v plném znění, jinde opět ve znění poněkud obmezeném, do ústavních listin států, které své státní zřízení nově budovaly. Nadto pak ústavní listiny těchto států v převážné své většině budují ministerskou radu jakožto orgán samostatný, zvláštní pravomocí nadaný. Pokud se týče složení této ministerské rady, rozeznáváme dva typy: anglický a pevninský.

11. Podle anglického typu netvoří ministerskou radu, resp. ministerský kabinet všichni ministři: kabinet není zde sbor všech ministrů. Složení ministerského kabinetu anglického bylo vyloženo již výše. V tento typ spadá vedle Anglie Svobodný Stát Irský. Podle čl. 51 ústavy irské z r. 1922 jest zde zřízena zvláštní „výkonná rada“. Sbor tento jest dán k ruce představiteli krále v Irsku, majícímu úřední titul „generální guvernér Svobodného Státu Irského“, za tím účelem, aby jemu „pomáhal a radil“, a skládá se z předsedy a místopředsedy této výkonné rady, z ministra, který jest pověřen správou financí, a ještě z několika ministrů, takže úhrnný počet členů nesmí býti nižší pěti a vyšší sedmi; úkolem jeho jest zvláště sestavovati a předkládati každého roku parlamentu rozpočet. Výkonná rada jest solidárně odpovědná parlamentu ze všech věcí týkajících se správy státní. Vedle těchto ministrů jsou zde podle čl. 55 a 56 ústavy ještě ministři, kteří nejsou členy výkonné rady; každý z těchto ministrů jest pověřen správou určitého departementu jako jeho hlava a jest za jeho správu osobně odpovědný (za všechnou politiku vládní odpovědný není). Všech ministrů, jak

členů výkonné rady, tak i těch, kdož nejsou členy této rady, může býti nejvýše dvanáct²⁾.

12. Podle typu pevninského tvoří ministerskou radu všichni ministři. Ministerská rada jest tu sbor ministrů, který nejen vykonává veškerou moc ve státu a určuje směrnice celkové vládní politiky, nýbrž nadto jako takový jest nadán zvláště ještě určitou pravomocí. Nejvýznamnější ovšem jest postavení ministerské rady ve státech německých (kromě říše německé), neboť v těchto státech, jichž státní forma jest republika nepresidentská, jest ministerská rada, resp. sbor ministrů, mající v různých státech také různé jméno, v podstatě také hlavou státu. V Prusku sbor ministrů se nazývá státní ministerstvo (Staatsministerium); v čele stojí předseda ministerstva, volený zemským sněmem bez rozpravy; členy státního ministerstva jsou státní ministři, jmenovaní předsedou ministerstva. Předseda ministerstva určuje směrnice vládní politiky a jest z této činnosti odpovědný zemskému sněmu; podle těchto směrnic každý státní ministr spravuje svůj departement a jest za tuto správu osobně odpovědný. Státní ministerstvo jako celek má zde vyměřenou pravomoc, která v ostatních státech (kromě republik, kde jest moc vládní a výkonná dělena mezi presidenta republiky a vládu) přísluší podle ústavy hlavě státu, a jest za výkon této pravomoci sněmu solidárně odpovědné (čl. 44 až 57 ústavní listiny). V Bavorsku ministerstvo (Gesamtministerium) řídí správu státní, vy-

²⁾ Ústava irská se v tomto směru dovolává „práva, praxe a ústavních zvyklostí, které v dominiu Kanada upravují výkon moci výkonné od zástupce koruny“. Skutečně jest podle čl. 11 ústavy generálnímu guvernérovi v Kanadě dána k ruce zvláštní rada za tím účelem, aby její „podporovala a zpravovala“, zvaná „tajná rada královská pro Kanadu“. Členové této rady jsou jmenováni generálním guvernérem a vzati do přísahy jako tajní radové; generální guvernér je může také kdykoli propustiti. Zdá se však, že vzor pro výkonnou radu irskou přes výslovné znění čl. 51 ústavy není vzat z Kanady, nýbrž přímo z Anglie, podle užšího výboru ministerského kabinetu, neboť ústava kanadská ve členech výše jmenované tajné rady nijakého rozdílu nečiní.

Doložití sluší, že právě tak jako v Kanadě, i v Unii Jihoafrické a v Konfederaci Australské má generální guvernér k ruce výkonnou radu (Executive Council), jejíž členy jmenuje a propouští generální guvernér. Členové této rady jsou státními ministry a musí býti členy jedné z obou sněmoven parlamentu (čl. 12 a 14 ústavy Unie Jihoafrické a čl. 62 a 64 ústavy Konfederace Australské).

konává všechny zákony a nařízení říše a rozhodnutí zemského sněmu, zastupuje Bavorsko u říše a u cizích mocností v rámci říšské ústavy. Všechny úřady státní jsou jemu podřízeny. Předseda ministerstva jest volen zemským sněmem; ostatní ministry jmenuje předseda ministerstva v dohodě se zemským sněmem (§§ 57, 58 úst. listiny). V Sasku ministerstvo (Gesamtministerium) jest nejvyšší autoritou ve státu a vykonává vládu. V čele stojí předseda ministerstva, volený zemským sněmem; kворum jest dvě třetiny zákonného počtu poslanců; není-li předepsaný počet poslanců přítomen, koná se volba v příští schůzi za jakéhokoli počtu přítomných; k platnému zvolení jest třeba nadpoloviční většiny přítomných. Předseda ministerstva jmenuje a propouští ostatní členy ministerstva a stanoví si svého zástupce. Odstoupení předsedy ministerstva má v zápětí pád celého ministerstva. Při každém novém sněmu jest znovu ustavit ministerstvo. Předseda ministerstva zastupuje stát na venek, určuje směrnice celkové politiky vládní a jest z této činnosti odpověden zemskému sněmu. Pravomoc ministerstva jakožto sboru a jednotlivých ministrů jsou přesně stanoveny (čl. 25 až 33 úst. listiny). V Hesensku moc vládní a výkonná přísluší ministerstvu (Gesamtministerium). Předseda ministerstva má úřední titul president státu a jest volen zemským sněmem při každém jeho obnovení naprostou většinou hlasů. Předseda ministerstva jmenuje ostatní členy ministerstva, jakož i svého zástupce, a dává toto jmenování schvalovati zemským sněmem; zastupuje stát na venek. Ministerstvo určuje směrnice celkové politiky vládní a jest za tuto činnost solidárně odpovědné zemskému sněmu; ostatní jeho pravomoc, jakož i pravomoc jednotlivých členů ministerstva jsou určeny ústavou (čl. 37 až 46 úst. listiny). Celkem obdobné postavení mají ministerstva v ostatních státech německých, nemají však všude stejné jméno. Nazývají se jednak státní ministerstvo (Badensko, Brunšvicko, Meklenbursko Štřelické, Meklenbursko Zvěřínské, Oldenbursko, Prusko, Würtembursko), jednak zemská vláda (Durinsko, Schaumburg-Lippe), jednak státní rada (Anhaltsko), zemské presidium (Lippe), nebo senát (Brémy, Hamburk, Lubek).

13. Ale i v republikách presidentských, jakož i v monarchiích parlamentních nového data má ministerská rada významné postavení a zvláště stanovenou pravomoc.

V republice československé jest to vláda, které podle § 64, odst. 2. úst. listiny přísluší plnost moci vládní a výkonné (prezidentu republiky příslušejí jen práva jmenovitě vytčená). Vedle této povšechné pravomoci má vláda jakožto sbor zvláště ještě pravomoc vyměřenou v § 81 ústavní listiny. Ze své pravomoci jest vláda solidárně odpovědná poslanecké sněmovně, nadto pak každý člen vlády jest podle § 79 ústavní listiny odpovědný ze své úřední působnosti osobně.

V Německu jest říšská vláda sbor ministrů pod předsednictvím říšského kancléře. Říšský kancléř a, k jeho návrhu, ostatní ministři jsou jmenováni a propouštěni říšským prezidentem. Říšský kancléř určuje směrnice celkové politiky vládní a jest z této činnosti odpovědný říšskému sněmu; řídí vůbec vládní věci podle řádu vypracovaného říšskou vládou a schváleného říšským prezidentem. Pravomoc říšské vlády jakožto sboru jest stanovena ústavou. Vláda ve sboru rozhoduje většinou hlasů přítomných ministrů; při rovnosti hlasů rozhoduje předseda. Vláda jako sbor jest říšskému sněmu odpovědná solidárně; nadto každý člen říšské vlády jest odpovědný jak politicky, tak i právně (čl. 52 až 59 úst. listiny).

V Rakousku spolkové vládě přísluší plnost moci vládní a výkonné (spolkovému prezidentu příslušejí jen práva jmenovitě vytčená). Spolková vláda jest sbor složený ze spolkového kancléře, ze spolkového vicekancléře a z ostatních spolkových ministrů. Předsedou spolkové vlády jest spolkový kancléř, resp. v jeho zaneprázdnění spolkový vicekancléř; zajde-li cos spolkového kancléře a vicekancléře, pověří spolkový prezident předsednictvím některého člena spolkové vlády. Spolkový prezident jmenuje a propouští spolkového kancléře a k návrhu tohoto ostatní členy spolkové vlády. Spolková vláda jest jako sbor odpovědná národní radě solidárně; nadto každý člen spolkové vlády jest odpovědný jak politicky, tak i právně (čl. 69 až 78 úst. listiny).

V Polsku ministři tvoří ve svém souhrnu ministerskou radu, v jejíž čele stojí předseda ministerské rady. Prezident republiky jmenuje a propouští předsedu ministerské rady a k návrhu tohoto ostatní ministry. Ministerská rada určuje a řídí celkovou politiku vládní a jest z této činnosti solidárně odpovědná sněmu;

nadto pak každý člen ministerské rady jest odpovědný jak politicky, tak i právně (čl. 55 až 63 úst. listiny).

V Lotyšsku ministři tvoří ve svém souhrnu ministerskou radu pod předsednictvím předsedy ministerské rady. Předseda, jakož i ostatní členové ministerské rady jsou jmenováni a propouštěni presidentem republiky. Ministerská rada jest solidárně odpovědná sněmu. Kromě povšechné pravomoci ministerská rada zkoumá všechny osnovy zákonů, vyšlé z jednotlivých ministerstev, dále všechny otázky, které zajímají více ministerstev, a konečně otázky týkající se politiky státní, jež jsou jí předloženy od jednotlivých členů ministerské rady; nadto pak má ministerská rada právo zaříditi výjimečná opatření stavů obležení, hrozí-li státu nebezpečí zvenčí, nebo zevnitř. Jednotliví členové ministerské rady jsou odpovědní politicky i právně (čl. 55 až 63 úst. listiny, k tomu zákon z 1. dubna 1925 o organisaci ministerského kabinetu).

V Litvě se vláda skládá z presidenta republiky a ministerského kabinetu, v jehož čele stojí první ministr. President republiky jmenuje a propouští prvního ministra a k návrhu tohoto ostatní ministry. Ministerský kabinet určuje směrnice povšechné politiky vládní a jest z této činnosti sněmu solidárně odpovědný. Vedle této povšechné pravomoci ministerský kabinet zpracovává a předkládá sněmu osnovy zákonů, vykonává zákony, vede politiku vnitřní i vnější, chrání území státní a bdí nad zachováváním pořádku uvnitř státu. Každý člen ministerského kabinetu jest odpovědný politicky i právně (čl. 58 až 65 ústavní listiny).

Ve Finsku ministři ve svém souhrnu tvoří ministerskou radu pod předsednictvím prvního ministra. President republiky jmenuje a propouští prvního ministra a ostatní členy ministerské rady. V pravomoc ministerské rady podle ústavy spadá: prováděti rozhodnutí presidenta republiky, rozhodovati věci, které podle zákona přísluší do kompetence ministerské rady, jakož i ostatní věci vládní a správní, které nebyly vyhrazeny presidentu republiky podle ústavy nebo jiného zákona a které nespádají v pravomoc jednotlivého ministerstva, nebo instance nižší. Je-li spor o to, přísluší-li určitá věc do kompetence ministerské rady, rozhoduje spornou otázku president republiky. Věci spadající v pravomoc ministerské rady se rozhodují v plné

schůzi; kворum činí pět členů. Ministerská rada jest odpovědná sněmovně solidárně; nadto každý člen ministerské rady jest odpovědný politicky i právně (§§ 36 až 47 úst. listiny).

V Řecku ministři ve svém souhrnu tvoří ministerskou radu pod předsednictvím prvního ministra. President republiky jmenuje a propouští prvního ministra a k návrhu tohoto ostatní ministry. Ministerská rada vede vládu a jest z této činnosti solidárně odpovědná sněmovně; nadto každý člen ministerské rady jest odpovědný politicky i právně (čl. 87 až 92 úst. listiny).

14. Ze států se státní formou monarchickou jest to zvláště Rumunsko. Revidovaná ústava z r. 1923 zavádí instituci ministerské rady (původní ústava z r. 1866 této instituce neznala). Ministři tvoří ve svém souhrnu ministerskou radu; v čele stojí s titulem předsedy ministerské rady ten, jehož král pověřil úkolem sestaviti kabinet. Pravomoc ministerské rady jest stanovena jen povšechně; vykonává jménem krále moc vládní a výkonnou ve státu. Politická odpovědnost stanovena není, jen odpovědnost právní, jakožto odpovědnost individuální (čl. 92 až 100 úst. listiny).

V Albanii ústava z r. 1925, která zavádí státní formu republiky parlamentní, zná sice instituci ministerské rady, ale nepřiděluje ministerské radě nijakou určitou pravomoc. Celkovou politiku státní řídí president republiky a předseda ministerské radě; jmenuje a propouští ministry. Ministři jsou povinni nejpozději pátého dne po svém jmenování představití se sněmovně poslanecké, vyložití jí svůj program a vyžádati si projev důvěry; odepře-li sněmovna poslanecká projev důvěry, má se za to, že ministry neuznala. Ministři jsou politicky odpovědní sněmovně poslanecké jak z povšechné politiky, tak i každý zvláště za svůj odbor. Naproti tomu ústava z r. 1928, která zavádí státní formu monarchickou, činí z ministerské rady skutečný orgán. V čele stojí předseda ministerské rady, jmenovaný králem; předseda vybere ostatní ministry a je králi ke jmenování předloží. Ministerská rada stojí v čele veškeré správy státní; nadto, když se král vzdálí ze země a není tu zletilého následníka, vykonává po dobu nepřítomnosti královny královskou moc. Ministerská rada jest povinna do týdne po svém jmenování představití se parlamentu a vyžádati si projev důvěry; nebyla-li jí vyslovena důvěra, jest povinna podati demisi. Ministerská rada

jest solidárně odpovědná králi a parlamentu z celkové politiky vládní; nadto pak každý ministr jest odpovědný politicky i právně.

15. S institucí ministerské rady v popředí vystupuje také instituce prvního ministra. Lze právem říci, že v parlamentních státech první ministr jest skutečnou hlavou veškeré moci vládní a výkonné. Zprostředkuje mezi kabinetem a parlamentem jemný ten soulad, který jest rázovitým rysem soustavy parlamentní. V jeho ruce jest v podstatě položeno složení ministerské rady. První ministr jest dále jakýmsi viditelným symbolem jednotnosti a stejnorodosti ministerské rady a jeho význačné postavení z této jednotnosti a stejnorodosti přímo vyplývá. Proto také politická odpovědnost ministerské rady dopadá v prvé řadě na něho, rovněž naň jsou řízeny dotazy a interpelace po celkovém směru politiky jak vnitřní, tak i zahraniční. Výklad v parlamentě o celkové politice vládní, o vládním programu atd., podává pravidlem první ministr a odpovídá také na dotazy a interpelace, pokud se týkají celkové politiky vládní. Konečně má první ministr i jakýsi dohled nad činností všech ministerstev, přihlíží k tomu, aby politika jednotlivých ministerstev byla ve shodě s celkovou politikou vládní, a pečuje o to, aby osnovy zákonů, pokud mají ráz v převážné míře politický, vycházely z jednotlivých ministerstev, vyhovovaly politické směrnicí, dané složením vládní většiny. K tomu účelu má v některých státech první ministr k ruce i úřad, resp. sbor úředníků, kteří nejsou zřízenci nijakého z odborných ministerstev, nýbrž výlučně jen prvního ministra, resp. předsednictva ministerské rady.

Význačné postavení prvního ministra, jak právě bylo řečeno, jest pravidlem dáno jen ústavními zvyklostmi. Jen v některých parlamentních státech nového data jest zvláštní postavení prvního ministra dáno také ústavou (Československo, německé státy, Rakousko, Lotyšsko, Polsko, Irsko).