

JAN MATĚJKA:

## O t. zv. parlamentní a úřednické vládě.

Mezi hesly, jež spolupůsobila v prudkém myšlenkovém kvasu velké revoluce francouzské k přetvoření státní organizace evropského kontinentu, měla vlivem Montesquieuovým přední místo zásada dělby státních mocí. Nadšená slova Montesquieuova, že není možno mluvit o svobodě občanské, jsou-li všechny moci soustředěny v jedné ruce, dovedla tak strhnouti mysl revoluční doby, že povýšila tuto zásadu přímo na dogma, jež mělo platiti bez ohledu na rozpory s jinými hesly, která se současně domáhala svého uskutečnění. Historické omyly Montesquieuovy, nedostatečný logický základ i rozpory jeho teorie a nemožnost provésti ji prakticky do všech důsledků byly postupem času předmětem prudkých kritik, jež vedly často k jejímu úplnému odmítání, jež však nemohly ji zbaviti významu a zásluh, které si získala o ústavní vývoj v nové době. Náležela mezi „myšlenky, které dobývají svět nikoli jako ideje, nýbrž jako síly, které neuchvátí lidstvo svým rozumovým obsahem, nýbrž životním vyzářováním, jež z nich v určitých okamžicích v dějinách vychází.“ I nové ústavy vydané po světové válce jí vděčně, třeba v různých formách, vzpomínají.

Jednoho ze zásadních omylů, který byl již přechasto kritikován, dopustil se Montesquieu, když, líče poměr moci zákonodárné k moci výkonné a jejich vzájemné oddělení, uváděl jako příklad Anglii, kde viděl svůj ideál plně uskutečněn. Vývoj anglických poměrů ústavních nedál se nikdy racionalisticky, nýbrž empiricky: ústavní instituce nebyly tu vytvořeny podle předem stanovených teoretických formulí, nýbrž vyvíjely se poznenáhlu tradicí, obraz pak, který skýtaly pokud jde o poměr moci zákonodárné k moci výkonné, byl odlišný od ideálu Montesquieuova. Vývoj dospěl tu k vytvoření institutu t. zv. parlamentní vlády, jež znamenal nikoliv oddělení moci zákonodárné od moci výkonné, jak si přál Montesquieu, nýbrž vzájemný a to úzký vztah obou a jejich vzájemnou odvislost: není možný trvalý nesoulad

mezi oběma, nýbrž nutno zabezpečiti vzájemný poměr důvěry, který má umožniti trvalou vzájemnou spolupráci. Tato formule, přeložena ve skutečný politický život, předpokládá obsáhlý soubor prostředků, které by byly s to, aby zabezpečily mezi oběma mocemi rovnováhu, čímž se jejich vzájemný poměr stává velmi komplikovaným.

System parlamentní vlády znamená především vystupňování politické odpovědnosti ministerské do nejzazších hranic. Zákodárný sbor nestojí tu v poměru k moci výkonné jako těleso zcela oddělené, nýbrž, třeba se jí sám aktivně neúčastní, má možnost, nesouhlasí-li s jejím výkonem, donutiti vládu jako její představitelku k odstoupení. Tato zásada je závěrem staletého vývoje v Anglii, vyplněného bojem mezi králem a parlamentem a charakterisovaného zvláštními politickými poměry vyplývajícími z t. zv. systému dvou politických stran. Proto také v obraze ústavních poměrů anglických nestojí izolovaně, nýbrž je zařaděna do rámce, jehož v jiných státech bez těchto historických tradicí a podobného prostředí postrádá. Předmětem zápasu mezi králem a parlamentem v Anglii byl nejprve boj o zásadu „The king in parliament“ pokud jde o moc zákonodárnou, pak boj o zásadu „The king in council“ pokud jde o moc výkonnou. V obou směrech vyšel parlament jako vítěz. Současně s vývojem zákonodárné pravomoci parlamentu postupuje, třeba daleko volnějším tempem, jeho vliv na moc výkonnou. Uznáváním zásady „The king can do no wrong“ soustřeďuje se tento vliv především na složení královské rady, z níž se vyvinul postupem doby t. zv. kabinet, na jehož spolupůsobení je král při všech svých aktech vázán, a jenž je z veškeré své činnosti parlamentu odpověden. Definitivní vítězství parlamentu nad králem seslabuje volnost krále při sestavování kabinetu do té míry, že tento se jeví na první pohled v mnohých směrech již předem určeným pouhým výborem parlamentu. Umožněno to bylo okolností, že při systému dvou politických stran, v Anglii po staletí tradičním, byl hned od počátku zasedání parlamentu jasný obraz o jeho mocenském rozvrstvení, vliv majority ve sněmovně na moc výkonnou byl pak nejučinněji zajištěn, když v čelo kabinetu byl předurčen její vůdce, jenž si pak sám vybral své ostatní budoucí spolupracovníky v kabinetu a to rovněž z členů parlamentní většiny. Tím byla zaručena zá-

roveň jednodušnost ve složení kabinetu dávající záruku pevné linie činnosti moci výkonné a umožňující solidární odpovědnost celého kabinetu z každého jeho aktu.

Z nastíněného schematu anglických poměrů by vyplývalo, že jde tu vlastně o systém konfuse moci výkonné s mocí zákonodárnou, při němž moc výkonná, jsouc v úplné odvislosti od moci zákonodárné, nemůže nikdy nabýti potřebné síly a samostatnosti. Tento závěr by byl však právě pro anglické poměry klamným: šéf kabinetu, který je současně vůdcem majority parlamentní, nebude v područí parlamentu, nýbrž bude míti možnost, aby sám majoritu vedl a tím určoval i směr politického vývoje parlamentu. Při normálním vývoji je tím nejlépe zaručen soulad mezi mocí výkonnou a zákonodárnou a těžiště moci leží právě v rukou moci výkonné. Při konfliktu vystupuje v institutu politické odpovědnosti vyvýšenost orgánu zákonodárného nad mocí výkonnou, ale ani tu není moc výkonná bezbrannou, naopak má prostředek, který ji opět povznáší a to velmi silně nad moc zákonodárnou, t. j. právo rozpustiti parlament, jímž volá při svém konfliktu s parlamentem za rozhodčího voličstvo, jehož výrok projevený výsledkem voleb je pak definitivní, a jemuž se musí i sama podrobiti.

To je schema anglického vývoje, avšak skutečně pouhé schema, jež ani v Anglii při pozdějším komplikovaném vývoji politických poměrů, zejména pokud jde o seskupení politických stran, nemůže býti vždy plně uskutečňováno. Byl-li tedy recipován systém parlamentní vlády jinými státy, znamená to, že byl a mohl býti recipován pouze závěr tohoto vývoje, totiž úzký vztah a vzájemná odvislost obou mocí, jež mohou spolupracovati jen při vzájemné důvěře, a jež udržují vzájemnou rovnováhu celou řadou prostředků, z nichž nejzazšími jsou uplatnění politické odpovědnosti vlády a rozpuštění zákonodárného sboru.

Systém parlamentní vlády jako systém vzájemné odvislosti a rovnováhy mezi mocí zákonodárnou a výkonnou vznikl v Anglii v monarchii a logicky zapadá též v přední řadě do monarchické vládní formy, kde obě moci, o jejichž vyrovnávání se jedná, představují dva různé politické činitele ve státě: moc zákonodárná lid, (t. j. voličstvo), moc výkonná representovaná vládou neodpovědného panovníka. Proto také našel v evropském kontinentu,

kde převládala v době recepce zásad anglického parlamentarismu v XIX. stol. monarchická vládní forma, vhodnou půdu k napodobení. Republikánské zřízení státní bylo v té době evropskému kontinentu, nehledíme-li k svérázným poměrům Švýcarska podmíněným zvláštním historickým vývojem a ojedinělými poměry politickými, v celku vzdáleným. Vyvíjelo se v přední řadě v Americe, kde nově zakládané státy nebyly zatíženy předcházejícími vývojovými fázemi a mohly se organisovati volně podle předem stanovených teoretických hesel. Proto zde došla Montesquieuova zásada oddělení moci zákonodárné od moci výkonné svého uskutečnění. Hamilton, Madison a Jay, teoretičtí obhájci ústavy Spojených států amerických z r. 1787, kteří nadšeně propagují Montesquieuovy myšlenky, docilují úspěchu. Podle systému amerického obě moci, zákonodárná a výkonná, jsou svěřeny samostatným orgánům, t. j. zákonodárnému sboru a presidentu, jež, representující oba lid, jsou navzájem v oboru svěřené jim kompetence neodvislé. Není tu vázanosti presidentovy na spolupůsobení ministrů odpovědných zákonodárnému sboru, nýbrž president jako jediný nejvyšší představitel výkonné moci má v tom směru samostatné postavení připomínající obdobu absolutního panovníka. Není tu však také odvislosti zákonodárného sboru od presidenta, jenž nemá zejména možnost způsobiti jeho rozpuštěním změnu jeho složení.

Když Evropa počala opouštět monarchickou vládní formu, nedošel tu americký vzor napodobení. V serii ústav, které byly usneseny ve Francii během XIX. stol., najdeme sice jeho stopy, ale definitivní přechod Francie, první velké republiky evropské, k republikánské vládní formě, dál se za zcela jiného myšlenkového ovzduší. Historie vzniku francouzské ústavy z r. 1875 ukazuje, jak rozhodovaly při jejím tvoření speciální tehdejší poměry francouzské. Ústava byla usnesena, jak známo, národním shromážděním, jehož majorita byla monarchického smýšlení, jež však nezavedlo monarchii pouze z toho důvodu, že nebylo lze docílit — a to, jak se doufalo, pouze dočasně — dohody o společném kandidátu na trůn. Republikánská forma měla býti tedy pouze provisoriem a formulace ústavy byla proto úmyslně provedena tak, aby toto provisorium mohlo býti ve vhodné době odstraněno pouhou nepatrnou textovou změnou ústavy, t. j. záměnou slov

„le président de la république“ v „l'empereur“. Hlavním cílem bylo zavést opět a to definitivně ve Francii systém parlamentní vlády. Základy k němu položila doba restaurace (1814—1830) a k jeho plnému rozvoji dochází za „červencové monarchie“ (1830—1848). Po revoluci r. 1848, zejména pak za ústavy z r. 1852 dochází k přerušení tohoto vývoje, ale nikoliv na trvalo. Doba druhého císařství je naplněna bojem za jeho opětné zavedení, v němž po poznenáhlych úspěších vítězí konečně v ústavě z 21. května 1870. Političtí teoretikové té doby Prévost-Paradol a Broglie, jejichž vliv na ústavu z r. 1875 byl nepopíratelný, neváhají prohlásit jej za slučitelný i s republikánskou formou státní. A tak dochází opět k zjevu, který můžeme nejednou konstatovati v dějinách ústavního vývoje, že Francie, které připadla úloha býti prostředníkem při recepci zásad anglického parlamentarismu Evropou, nestojí tu pasivně, nýbrž, přispívajíc a to leckdy vydatně ze svého myšlenkového fondu, přetvořuje tyto instituce a dává jim nový směr vývoje. Při instituci parlamentní vlády přísluší Francii nesporná zásluha, že ji první aplikovala na státní formu republiky a to nikoliv, jak se zamýšlelo, pouze provisorně, nýbrž definitivně.

Systém parlamentní vlády v republice, zasazen ve Francii do zcela jiného prostředí než v jakém vyrostl, musil si teprve poznenáhlu zakládati své tradice. Nelze popřít, že toto prostředí bylo ve Francii daleko méně příznivé jeho vývoji než v Anglii, a proto počaly brzo vynikati jeho stinné stránky, které byly v Anglii namnoze i do té doby neznámé. Jejich stupňování vyvolávalo kritické hlasy, které přesvědčivě dokazovaly, že nelze instituci spočívající na dualismu mezi panovníkem a lidem přenášeti do demokratické republiky, kde tohoto dualismu není, vyslovovány i obavy, zda tu Francie nepodnikla tak nebezpečný ústavní pokus, který by byl s to, aby ohrozil v kritické době i její existenci, a dávána rada, aby se Francie včas přiklonila k vzoru Ameriky, která zfruktifikujíc myšlenky Francouze Montesquieua dovedla vytvořiti státní organizaci, jež prý jediná vyhovuje potřebám demokratické republiky. Než přes podobné kritické hlasy a zjevné vady nescházelo i přesvědčivých obhájců systému, a nej přednější ústavní znalec francouzský Esmein vyslovil v době nejprudších kritik před světovou válkou přesvědčení, že, změní-li

se evropské monarchie v republiky, přikloní se k francouzskému a nikoliv k americkému vzoru. Světová válka byla pro Francii zkušební dobou jejího vládního systému, během níž plně obstál, a po světové válce bylo splněno i proroctví Esmeinovo, ježto nově vzniklé republiky jej po většině bez rozpaků přijaly.

Nedostatek tradic způsobil, že v nových ústavách dochází k jeho výslovné kodifikaci, kodifikován byl však především pouze závěr anglického vývoje, t. j. institut politické odpovědnosti ministerské a právo moci výkonné rozpouštění parlament. Nešlo tedy a nemohlo jíti o recepci celého schematu anglického vývoje, které bylo shora naskizzováno, a jež znamená ideál, který v jiných státech je buď nedosažitelný, anebo jehož uskutečnění by po případě i značně zatemnilo v odlišných politických poměrech jeho světlé stránky. Nelze proto pokládati jakoukoliv úchylku od některé stránky anglického obrazu za porušení zásad systému parlamentní vlády. Úmyslně, a to z dobrých úvah, nebyla zejména kodifikována zásada, že členové vlády musí býti současně členy zákonodárného sboru. Tato zásada vyplynula v Anglii ze systému dvou politických stran, kde osobní složení kabinetu bylo dáno fakticky do rukou vůdce parlamentní většiny a jistě zaručovalo úzký vztah a důvěru mezi představiteli moci výkonné a zákonodárné; avšak ani Anglie sama nepokládá tuto zásadu za bezvýjimečnou. Politický život jiných států neodehrává se však nikde v tak harmonických formách, jak tomu bylo do nedávna v Anglii. Množství politických stran a jejich nedostatečná organizace i disciplína způsobují, že sestavení kabinetu požívajícího důvěry parlamentu není pouhou formalitou, nevyplývající z jasného obrazu o mocenském rozvrstvení parlamentu. Není tu již předem určená většina, která by sama „delegovala svůj výbor“ jako budoucí kabinet, nýbrž většinu nutno z pravidla teprve utvořiti, a to často koalicí stran programově zcela odchylných. Nestejnorodost ve složení má v zápětí i stálou nejistotu vývoje vzájemného poměru obou mocí do budoucna. Předvídájíce tyto obtíže neodvážily se ústavy vázati ruku při řešení politických krisí ustanovením, které by se sice blížilo anglickému ideálu, jež by však mohlo v budoucnosti ještě více komplikovati řešení obtížné situace. Nelze též přehlédnouti, že složení dnešních zákonodárných sborů, postrádajících tradicí anglického parlamentu, ne-

zaručuje i po stránce osobní vždy možnost vhodného výběru. Francouzi vytýkají právem svému systému „l'amateurisme ministériel“, jež charakterisoval Charles Benoist slovy, jež se stala brzo okřídlenými: „N'importe qui étant bon à n'importe quoi, on peut, n'importe quand, le mettre n'importe où.“ Není proto správným lišiti mezi t. zv. parlamentní vládou jako vládou složenou ze členů zákonodárného sboru a t. zv. vládou úřednickou či odbornou, jejíž členové jsou vzati z osob mimo parlament. Systém parlamentní vlády jest systém vzájemné důvěry mezi mocí zákonodárnou a výkonnou, jež může a též musí býti zaručena v obou případech. Vzájemnost důvěry předpokládá, že obě dvě z nich musí míti rovnocenné prostředky, které by zabraňovaly porušení rovnováhy mezi nimi. Udržení této rovnováhy je v republice daleko obtížnějším problémem než v monarchii, neboť z obou mocí, jež představují téhož činitele, t. j. lid, má zde nesporně moc zákonodárná tendenci k prepotenci.

Naše ústavní listina akceptovala výslovně oba nejzazší prostředky k řešení konfliktu mezi mocí výkonnou a zákonodárnou, t. j. jak institut politické odpovědnosti ministerské (§ 75—78 ú. l.), tak i právo rozpouštění sněmovny (§ 31 ú. l.). Ustanovujíc všeobecně v § 75, že „vláda je odpovědna poslanecké sněmovně“ a v § 78, že, „vyslovila-li poslanecká sněmovna vládě nedůvěru neb zamítla-li vládní návrh na vyslovení důvěry, musí vláda podati demisi do rukou presidenta republiky“, předpokládá ústavní listina samozřejmě, že důvěru zákonodárného sboru musí si získati každá vláda bez rozdílu, zda jest složena ze členů parlamentu či nikoliv. Zcela pochybeným by byl názor, ojedinele před časem u nás vyslovený, že t. zv. úřednická vláda není odvislá od důvěry zákonodárného sboru. Právě naopak nutno tvrditi, že při jejím jmenování stane se institut politické odpovědnosti v praksi plně aktuálním, ježto nebude předem jisto, zda její nastolení odpovídá vůli většiny zákonodárného sboru, a poslanecká sněmovna má tu možnost při nesouhlasu s jejím jmenováním donutiti ji vyslovením nedůvěry ihned po jejím nastoupení k demisi. Nepoužije-li tohoto práva, dává tím mlčky najevo, že její nastolení se stalo s jejím souhlasem, a tím je právě zjednán předpoklad parlamentní vlády, t. j. důvěra zákonodárného sboru.

Uplatní-li poslanecká sněmovna politickou odpovědnost vlády,

může být zakončen tento konflikt moci výkonné s mocí zákonodárnou tím, že president republiky, přijav demisi, jmenuje novou vládu, jejíž složení bude zaručovati důvěru zákonodárného sboru. Situace může však být komplikovanější. § 78 ú. l. ustanovuje: „Vyslovila-li poslanecká sněmovna vládě nedůvěru neb zamítla-li vládní návrh na vyslovení důvěry, musí vláda podati demisi do rukou presidenta republiky, který určuje, kdo vede vládní věci, pokud nová vláda nebude ustavena. Došlo-li k demisi vlády v době, kdy není ani presidenta ani jeho náměstka, rozhoduje o demisi vlády a učiní opatření o prozatímním vedení vládních věcí výbor uvedený v § 54“. Z tohoto předpisu vyplývá předem nesporně povinnost vlády podati demisi. Neučinila-li by tak, mohl by ji president republiky přes to propustiti (§ 70 ú. l.). Arci i k tomu by bylo třeba její součinnosti, ježto propouštěcí dekret presidentův by vyžadoval jako každý jeho vládní akt k své platnosti spolupodpisu předsedy vlády (§ 68 ú. l.), jenž by mohl jeho odepřením propuštění vlády zmařiti. Avšak nepodání demise neb odepření spolupodpisu znamenalo by tu úmyslné porušení ústavy, z něhož by dosavadní vláda neb aspoň její předseda trestně odpovídali (§ 79 ú. l.). Demise nemá ovšem za následek, že dosavadní vláda pozbývá automaticky své funkce. Právo presidenta republiky propouštěti vládu (§§ 64, č. 7, 77 ú. l.) zůstává mu vyhrazeno i při jejím konfliktu se zákonodárným sborem, a teprve jeho kontrasignovaným aktem je vláda svého úřadu sprostěna. President republiky musí však k podané demisi zaujmouti výslovné stanovisko. Z předpisu ústavní listiny, že president republiky „určuje, kdo vede vládní věci, pokud nebude nová vláda ustavena“, vyplývá, že je mu uložena povinnost rozhodnutí o demisi, neboť bylo jistě úmyslem zabrániti, aby president republiky, nerozhodnuv vůbec o demisi, ponechal dosavadní vládu mlčky nadále v úřadě. Obtížnější bude odpověď na otázku, jak může zníti rozhodnutí, nedojde-li současně s přijetím demise k jmenování nové vlády. Předem, bude-li demise přijata, co znamená předpis, že president „určuje, kdo vede vládní věci, pokud nebude nová vláda ustavena“, dále, zda je tu povinnost demisi přijmouti.

Ústavní listina počítá s tou velmi pravděpodobnou situací, že nebude lze provésti při konfliktu s parlamentem sestavení



nové vlády okamžitě. Odklad rozhodnutí presidentova o demisi vlády až do jmenování nové vlády mohl by však ještě stupňovati politickou krizi, jejímž výsledkem bylo vyslovení nedůvěry, ježto by nebyl třeba zcela vyloučen výklad, že president republiky nemíní zaujmouti k demisi vůbec stanovisko. Proto je dána možnost, aby president republiky zaujal k demisi kladné stanovisko, nesprostil však vládu současně ihned jejího úřadu, nýbrž určil, že má vésti nadále vládní věci až do jmenování nové vlády. President republiky může však též propustiti ihned pouze některé členy vlády, zvláště ty, proti nimž směřoval odpor parlamentu v přední řadě, a jejichž i dočasné další úřadování by bylo obtížným z politických důvodů, a pověřiti vedením vládních věcí zbývající členy vlády. Dále však volnost presidenta republiky nemůže jíti. Oním „kdo“ může býti pouze dosavadní vláda celá neb její část. Nelze zejména vykládati, — jak se již také u nás stalo, — předpis § 78 v tom smyslu, že by president republiky mohl snad ustanoviti ve formě prozatímního opatření na př. gerenta ad hoc neb pověřiti, třeba na zcela krátkou přechodnou dobu, vedením vládních věcí nejvyšší úředníky jednotlivých resortů, aniž by je současně jmenoval členy vlády a p. Tento závěr by skutečně připouštěl situaci, že by takováto úřednická „vláda“ nebyla parlamentu politicky odpovědnou. Avšak ústavní listina zná a také celá její struktura předpokládá současnou existenci dvou nejvyšších orgánů moci výkonné, presidenta republiky a kolegiální „skutečné“ vlády. Výjimečný případ zastupování presidenta vládou je podrobně normován. Existenci „skutečné“ vlády předpokládá však ústava bezvýjimečně, a bylo by třeba výslovného předpisu, který by nejen připustil možnost jejího náhradního orgánu, nýbrž který by také normoval jeho ústavní postavení. Naznačený extensivní výklad § 78 dospěje nutně k „mezeře“ v ústavní listině, která ve skutečnosti neexistuje, je však i svrchovaně nebezpečný, ježto chce lámati právě v nejkritičtější době státního života dobře promyšlenou strukturu nejvyšších státních orgánů.

Na otázku, musí-li býti podaná demise přijata, nutno beze sporu odpovědi záporně, bude-li o ní rozhodovati v době uprázdňení úřadu presidentova stálý výbor podle § 54. Ústavní listina dává mu výslovně právo „rozhodovati“ o demisi vlády. Je to

pochoptelné, ježto výsledek hlasování stálého výboru, jenž se skládá též ze členů senátu, může se lišiti od výsledku hlasování v poslanecké sněmovně. Stálý výbor, ať přijme či nepřijme demisi vlády, má učiniti pouze „opatření o prozatímním vedení vládních věcí“, o osudu vlády pak, kterou on ponechá v úřadě nebo nově jmenuje, musí vždy rozhodnouti prezident republiky, jemuž jedinému přísluší právo jmenovati definitivní vládu. Podstatně jinak je však stilisován předpis týkající se presidenta republiky: zde se praví, že „vláda musí podati demisi do rukou presidenta republiky, který určuje, kdo vede vládní věci, pokud nová vláda nebude ustavena“. Ústavní listina tedy předpokládá, že dojde po demisi vlády vždy k ustavení nové vlády, a že má tudíž prezident republiky povinnost zaujmouti k demisi vždy kladné stanovisko. Neustanovujíc však jeho povinnost zprostiti dosavadní vládu ihned úřadu, neomezuje ho také na rozdíl od stálého výboru, aby učinil opatření pouze o „prozatímním“ vedení vládních věcí. Z toho vyplývá, že, pověřili-li dosavadní vládu „vedením vládních věcí“, nelze snad přiznávat jí pouze právo neodkladných opatření a pod., nýbrž nutno jí přiznati plné vládní funkce, zejména též právo nejdůraznějšího obranného prostředku proti parlamentu, t. j. právo jeho rozpouštění.

Právo moci výkonné rozpouštění parlament bývá leckdy u nás pokládáno za institut, který se nehodí organicky do republikánské vládní formy, jež přijala systém parlamentní vlády. Je prý to monarchický prvek, který neprávem vnikl do republikánských ústav z konstitučních monarchií, což lze vysvětliti nedostatkem odvahy odpoutati se plně od dosavadních tradic. Ukazuje se pak zejména na Francii, kde skutečně tento institut v praxi zcela selhal. Zapomíná se však, že právě v tomto případě nemohou býti francouzské tradice rozhodujícím vzorem, ježto byly založeny konkrétními událostmi politickými vyplývajícími ze speciálních tehdejších poměrů. Nutno tu vzpomenouti událostí z r. 1877 ve Francii. President Mac-Mahon v boji s republikánskou většinou poslanecké sněmovny propouští kabinet Jules Simona požívající důvěry parlamentu, jmenuje kabinet monarchické minority v čele s vévodou de Broglie a se svolením senátu, podle francouzské ústavy nutným, rozpouští poslaneckou sněmovnu chtěje dosáhnouti souhlasu voličstva k zavedení monarchie. Vý-

sledek voleb však vyzní proti prezidentu vítězstvím republikánských stran. Výrok voličstva jako rozhodčího v tomto konfliktu má být definitivním, prezident republiky však se mu nemíní podrobiti, nýbrž jmenuje nový kabinet Rochebouëtův opět v monarchickém složení a domáhá se znovu svolení senátu k rozpuštění poslanecké sněmovny. Senát však tentokrát rozhodně odmítá a prohlašuje současně, že nemíní ustoupiti ani násilí. Konflikt končí odstoupením presidenta Mac-Mahona a volbou Jules Grévyho, jenž zakládá tradici t. zv. „slabého presidenta“, a od té doby rozpouštěcí právo francouzského presidenta, třebaš ústavně mu přísluší nadále, je tak diskreditováno, že je prohlašováno přímo za „coup d'état“, a že ho nebylo nikdy použito ani v největších politických krisích. Francie se však zbavila touto tradicí prostředku umožňujícího udržeti rovnováhu mezi mocí zákonodárnou a výkonnou, jehož význam je v republice ještě daleko důležitější než v parlamentní monarchii, ježto moc zákonodárná má tam vždy tendenci k prepotenci proti moci výkonné, která se nemůže opíratí o panovníka. Podléhá-li pak moc výkonná politické odpovědnosti před parlamentem, sama však nemá možnost dovolati se rozhodnutí lidu proti orgánu zákonodárnému, ocitá se tu nutně v jeho područí. Obraz, v jakém se tu pak jeví vzájemný poměr obou mocí, lze přirovnati k obrazu, který skýtá v opačném směru konstituční monarchie, jak byla vytvořena zejména v Německu a v Rakousku. Na rozdíl od parlamentní monarchie byla i zde porušena rovnováha mezi mocí zákonodárnou a výkonnou, avšak ve prospěch této: moc výkonná měla možnost rozpouštětí orgán zákonodárný, nebyla však sama odvislá ve své existenci od jeho důvěry. Francie tedy, ač první aplikovala systém parlamentní vlády na republikánskou formu státní, nedovedla udržeti v republice rovnováhu obou mocí, jež je právě podstatou celého systému. Přiznávajíc pouze orgánu zákonodárnému právo nejdůležitějšího bojovného prostředku, učinila jej při jeho konfliktu s mocí výkonnou „soudcem ve vlastní věci“ a vyloučila z funkce rozhodčího voličstvo, jež má právě v rozhodném okamžiku zaručovati při správném fungování systému udržení rovnováhy. Bylo proto správně řečeno, že o dnešní Francii platí plně Rousseauův výrok, ježž adresoval v Contrat social Anglii: „Le peuple pense être libre, il se trompe fort; il n'est que durant l'élection

des membres du parlement“ a právem byl francouzský systém, jak se vyvinul, označen jako „parlamentní systém v nepravé formě“.

Avšak i v republice může se vyvinouti „parlamentní systém v pravé formě“ udržující rovnováhu obou mocí. Redslob výstižně napsal, že „nově vzniklý stát jako Československo nemusí bojovat proti diskreditu, který vyplývá z osudných zkušeností minulosti. Československo nezaznamenalo ve svých análech 2 prosince 1851 nebo 16 květen 1877. Je pravda, že autokratický duch císařské moci zanechal mu špatné vzpomínky, . . . . . avšak tato nedůvěra nemůže dlouho trvati. Musí zmizeti, když Československo, osvobozeno od Rakouska, bude žíti životem neodvislým a republikánským“. Naše ústava přiznává v § 31 presidentu republiky v nejširším rozsahu právo rozpouštění sněmovny omezujíc ho pouze potud, že nesmí užiti tohoto práva posledních šest měsíců svého volebního období. K rozpouštění sněmoven nemusí dojíti tedy pouze, — jak se dosud u nás dalo —, z mlčky projeveného jejich souhlasu, když se projevila jejich nedělnost, nýbrž i v boji vlády s parlamentem. Nerozhodná je fáze tohoto boje. Může to býti předem v době ofensivy vlády, jež nevyčkavši projev nedůvěry parlamentu přikročí k jeho rozpouštění, ať je to vláda, která s počátku vládla ve shodě s parlamentem, dostala se pak s ním do konfliktu, či vláda, která po porážce dřívější vlády byla nově jmenována, jež si však netroufá získati důvěru dosavadního parlamentu, (na př. vláda menšinová, vláda složená z osob mimo parlament). Avšak přes opačné mínění, které bylo u nás vícekrát vysloveno, možno tvrditi, že i vláda, která byla donucena podati demisi, ale poté byla pověřena dalším vedením vládních věcí, může v defenzivní roli navrhnouti presidentu republiky použití jeho rozpouštěcího práva. Omezovati použití tohoto prostředku pouze na ofensivu vlády a připouštětí jej pouze tehdy, když vláda v útoku parlament předstihla, nemá opory v širokém znění předpisu ústavní listiny, není však odůvodněno ani podstatou systému parlamentní vlády; neboť konečné rozhodnutí boje o udržení rovnováhy nesmí býti odvislým od prevence jedné z bojujících stran, nýbrž přísluší vždy jedinému rozhodčímu, t. j. voličstvu. Výrok voličstva projevený výsledkem voleb musí pak býti definitivní a pro vládu závazný. Příklad z Francie uka-

zuje, že zneužití tak důležitého bojovného prostředku mocí výkonou může znamenati oslabení její posice pro celou budoucnost.

Při omezeném rozsahu tohoto pojednání nebylo možno podrobiti rozboru všechny otázky, k nimž dává téma podnět. Úmyslem bylo pouze ukázati, že při recepci systému parlamentní vlády, který se vyvinul v jiném prostředí, nutno klásti váhu na jeho podstatné znaky a nepřečeňovati znaky podružné. U nás bývá však zpravidla přečeňován podružný znak, t. j. kumulace členství ve vládě s poslancekým mandátem, naproti tomu nebývá správně zhodnocováno právo moci výkonné rozpustiti sněmovny, jež jako nejdůležitější prostředek k udržení rovnováhy ve státě náleží právě k podstatě celého systému. Tyto vládnoucí názory by byly s to, aby svedly vývoj u nás na nepravou dráhu a založily tak tradici, jež by mohla ohroziti zdárné fungování systému.<sup>1)</sup>

---

<sup>1)</sup> Článek byl odevzdán do tisku počátkem července t. r., kdy nebylo možno předvídati bezprostřední aktuálnost otázek v něm naznačených. Shodou okolností dodal ji některým z nich politický vývoj v Německu. Z technických důvodů nebylo možno reagovati v textu na přítomné ústavní poměry v Německu, nečiní se však tak ani v této poznámce, ježto jejich vývoj není dosud (v září t. r.) ani zdaleka skončen. Podotýká se pouze, že výmarská ústava německá představuje v mnohém směru zvláštní typ republiky, ježto se pokusila v úmyslné protivě k francouzskému vzoru kombinovati myšlenku t. zv. „silného presidenta“ s principem parlamentní vlády. — Úkolem tohoto stručného článku bylo pokusiti se o řešení otázek s hlediska naší ústavní listiny a naskizzovati všeobecný ústavní vývoj pouze potud, pokud to bylo nutno k jejímu nepředpojatému výkladu. Přesahovalo by rámec pojednání obírat se tendencemi, které chtějí spoluurčovati ústavní vývoj v Evropě do budoucna. Tvořilo by to předmět zvláštního tématu o krizi parlamentarismu neb i demokracie.