

Vzájemný poměr obou sněmoven při soustavě dvoukomorové.

1. Ve státech stavovských, kde se ujala soustava dvoukomorová (Anglie, později i Uhry) nebyl vzájemný poměr obou sněmoven po drahnou dobu nijak pevně určen. Tuto nejasnost přinášela s sebou ostatně vůbec již celá skladba stavovského státu. Poměr krále ke stavům, jednotlivých stavů k sobě atd. nebyl, aspoň v prvních dobách, určen nějakými psanými pravidly, nýbrž řídil se obyčejem, a namnoze zde rozhodovaly poměry mocenské. Tak tomu bylo i v parlamentě s poměrem jedné sněmovny ke druhé.

Vzájemný poměr obou sněmoven v Anglii nebyl dlouhou dobu upraven pevnými pravidly. Ale již záhy se nám tu začínají rýsovat určité zvyklosti, které na vývoj tohoto poměru měly rozhodující vliv. Byla to otázka povolování berní.

Podle pojetí ve stavovském státu ustáleného nesl veškerý náklady státní správy král ze svého; státní správa jest v podstatě správou královskou. (Odtud původně nebylo vůbec činně rozdílu mezi úředníky dvorskými a státními.) Královské důchody brzo však nestačí na krytí všech těchto nákladů. Odtud král začíná vypisovati berně. Ale právo královo svobodně vypisovati berně jest záhy popíráno; vyžaduje se k tomu přivolení stavů. Vchází v obyčej, že se král obrací na stavy se žádostí o berně a stavové berně králi povolují, a tento obyčej jest také od krále majestáty, privilegii, reversy a pod. potvrzován. Jest přirozené, že stavové povolující králi žádané berně nečiní tak zadarmo, nýbrž vymínají si za to od krále určité ústupky. Ústupky ty se týkají v prvé řadě stránky politické. Odtud právo stavů povolovati králi berně se stalo základem práv stavovských, resp. vůbec politických svobod. V těch zemích, kde právo povolovati berně se stavům vymklo z ruky a přešlo úplně na krále (Francie), svobody politické byly ztraceny a svolávání stavů se stalo zbytečným (ve Francii byli generální stavové naposledy svoláni

v r. 1614); tam však, kde stavové si toto právo udrželi, svobody politické zůstaly zachovány a váha stavů nejen se nezmenšila, nýbrž i rostla.

V Anglii původně král vypisoval berně zajisté svobodně. Ale již Magna Charta z r. 1215 stanoví, že král kromě obvyklých tří berní (když se král vykupuje ze zajetí, když se prvorozený syn králův pasuje na rytíře a když se prvorozená dcera králova po prvé vdává) nemůže berní vypisovati bez svolení obecné rady království (*commune concilium regni*). Privilegia toho nebylo sice s počátku vždycky bedlivě šetřeno, neboť privilegium to se později potvrzuje, ale lze říci, že od počátku 14. století se berně vypisují skutečně jen se svolením království, t. j. parlamentu. Král žádá berně a parlament mu je povoluje; král jest prosebníkem a parlament dárcem.

Původně povoloval berně žádané každý ze tří stavů království (vyšší duchovenstvo, baroni, obecní) za sebe. Když však v prvé polovici 14. století došlo k rozdělení parlamentu na dvě komory, na sněmovnu lordů a na sněmovnu obecných, vcházelo v obyčej, že král žádost o povolení potřebných berní předkládal nejprve sněmovně obecných; teprve, když sněmovna obecných žádané berně povolila, šla žádost dále do sněmovny lordů. Obyčej ten se ustálil koncem 14. století, a smysl obyčeje tohoto byl, že berně povoluje v podstatě (jen) sněmovna obecných a sněmovna lordů k tomuto povolení (jen) přistupuje. To bylo jaksi vyjadřováno formulí „by the Commons with the advise and assent of the Lords Spiritual and Temporal“, na které nebylo potom měněno již ničeho.

Důvodu, proč žádost králova o berně byla předkládána nejprve sněmovně obecných a odtud potom sněmovně lordů, není nesnadno se dohadnouti. Berně povoluje země a na zemi se král obrací se žádostí o povolení berní. Odtud při soustavě dvoukomorové se král obrací se svou žádostí na tu sněmovnu, která svou podstatou a celým svým složením jest vlastním zastupitelským sborem země. V Anglii z výše uvedených tří stavů jest to nejspíše stav třetí, obecný (*all the representatives of the commons*), u kterých myšlenka zastupitelská jest provedena. Odtud jest přirozené, že žádost králova o berně se předkládá nejprve sněmovně obecných.

2. Skutečnost, že se král se žádostí o berně obrací nejprve

na sněmovnu obecných a pak teprve na sněmovnu lordů, má m. j. dva dalekosáhlé účinky.

Předem: Bylo řečeno již výše, že ve státech stavovských stavové povolující králi berně nečiní tak zadarmo, nýbrž vymíňují si od krále určité ústupky rázu po výtce politického. Stav tento shledáváme i v Anglii. Obecní povolující berně přednášejí zároveň stížnosti do správy královské a snaží se dosáhnouti toho, aby královští úředníci jim nepohodlní byli odstraněni, nebo aby určité zlořády byly zamezeny. Tím si začínají osobovati právo jakési kontroly nad královskou správou. Tato kontrola jest zajisté z počátku rázu jen negativního, avšak brzy na to nabývá rázu i pozitivního: sněmovna obecných získává si vliv na správu královskou a dává v obžalobu provinivší se rádce královské (první případ obžaloby ministerské neboli impeachmentu se připomíná již v druhé polovici 14. století).

Za druhé: Žádost o berně projednává v podstatě sněmovna obecných; ona jest to, která o žádosti rozhoduje a vlastně berně povoluje. Sněmovna lordů k tomuto povolení, jak již výše bylo řečeno, vlastně jen přistupuje. Odtud se začíná ujímati zvyklost, že vlastním rozhodčím o výši žádaných berní jest sněmovna obecných; jakmile určitá výše jest povolena, sněmovna lordů na tom ničeho nemění, nýbrž dotčené usnesení sněmovny obecných v celku buď přijme nebo zamítne. (Důležité to bylo, jak ještě níže bude uvedeno, když žádost o povolení berní se změnila v předkládání rozpočtu státního.)

3. Takovýmto způsobem sněmovna obecných nabývá v instituci parlamentu čím dále tím význačnějšího místa. Původně zajisté se obecní svým významem nemohli měřiti se sněmovnou lordů. Bylo to patrné i v místě, jaké zaujímalí obecní ve společných schůzích parlamentu: lordové seděli na žocích bavlny s baretý na hlavách, obecní jen stáli za přehradou s obnaženými hlavami. Avšak postupem doby váha sněmovny obecných roste. Počátkem 17. století (za Stuartovců) boj mezi mocí královskou a parlamentem jest, poněvadž sněmovna lordů v tomto zápasu ustupuje do pozadí, vlastně jen bojem krále se sněmovnou obecných. V parlamentu se v této době ujímá vedení sněmovna obecných a ona v první řadě bojuje za práva země a národa. Z toho důvodu, když král se pokusil zreformovati parlament v ten způsob, že by parlament měli tvořiti jen lordové, narazil tento po-

kus v zemi na všeobecný odpor. V tak zv. Dlouhém parlamentu jest to sněmovna obecných, která má vrch v parlamentu, a cokoliv v tomto zápasu s králem parlament podniká, vychází po výtce z podnětu sněmovny obecných; práva a svobody parlamentu v těchto dobách vymáhá v převážné míře rovněž jen sněmovna obecných. Skutečnost tato měla zajisté nemalý vliv na skladbu parlamentu za republiky: v r. 1649 byla sněmovna lordů zrušena, a parlament tvoří nyní jen sněmovna obecných. Stav tento se však neudržel.

Restaurování monarchie takřka samočinně přinesla s sebou také restauraci sněmovny lordů. Nicméně původní převaha sněmovny lordů byla již ta tam, váha sněmovny obecných stále stoupá a během 18. století politické vedení získává již trvale sněmovna obecných.

4. Převaha sněmovny obecných nejen byla zjednána skutečným vývojem věcí, nýbrž tento stav podporovaly zajisté i úvahy teoretické. Jsou tu celkem tři skutečnosti, které zde padaly na váhu.

1. Myšlenka zastupitelská jest provedena jen u sněmovny obecných, nikoli také u sněmovny lordů. Sněmovna lordů jest sborem, jehož členství se získává rodem nebo úřadem, ve sněmovně obecných se členství získává výlučně volbou. Ve sněmovně lordů myšlenka středověkého státu stavovského, že každý člen sněmu zastupuje jen stav, jehož jest členem, se stále ještě udržuje. Naproti tomu ve sněmovně obecných, byť i volební právo bylo v těchto dobách ještě silně obmezeno, moderní myšlenka zastupitelská byla již uplatněna v plné své ryzosti: každý člen sněmovny obecných zastupuje nikoli okres, za který byl zvolen, nýbrž celý národ, resp. celou zemi a ve sněmovně hlasuje a jedná podle svého nejlepšího vědomí a svědomí; jakékoli rozkazy nebo instrukce jemu dané jsou neplatné.

2. Sněmovna lordů jest sborem trvalým, ve kterém členství od dlouhých let již předem jest určeno. Zasedají zde stále tiž lidé, pokud smrt některého z jejich členů, po případě snad ztráta hodnosti neprovedou změnu. Znatelnější obrat ve smýšlení stěží lze v ní očekávat, a rozpustiti ji nelze. Sněmovna obecných jest sborem, který se po určité době (sedm let) v celku obnovuje. Každé volby přinášejí obraz smýšlení voličstva. Nadto pak lze i v mezidobí získati si obraz smýšlení voličstva, resp. národa roz-

puštěním jejím, kteréž, je-li tu ostrý rozpor ústavní, znamená také odvolání se k národu.

3. Sněmovna lordů jest svým bytím a celou svou skladbou připoutána k instituci království (royalty, royauté, Königthum), kdežto sněmovna obecných v protivě středověkého státu stavovského mezi rex a regnum (kterážto protiva v podobě ovšem poněkud změněné přešla i do konstituční monarchie), se připíná k národu, resp. k zemi. Sněmovnu lordů má král spíše ve svých rukou: může vyjmenováním nových lordů určitého politického směru posílit v ní svůj vliv. O složení sněmovny obecných rozhoduje národ volbami. (Jest sice pravda, že zejména v druhé polovici 18. století se v Anglii zahnízdila velmi silná korupce volební a parlamentní, ale zjev tento byl přece jen přechodný.) Na složení a smýšlení sněmovny obecných král v podstatě vliv neměl; o tom rozhodoval národ.

Všechny uvedené skutečnosti způsobily, že se během 18. století obecně ujalo přesvědčení, že v monarchii konstituční při soustavě dvoukomorové politické prvenství přísluší sněmovně dolní. Této sněmovně přísluší politické vedení. Sněmovna prvá neboli horní má sice rovněž plné své oprávnění, ale úkol její není vésti, ani politicky udávat směr, nýbrž spíše udržovati celou parlamentní činnost ve správném chodu a v náležitých kolejích, tudíž různé výstřelky, které by se snad ve sněmovně dolní mohly objeviti, zamezovati, resp. na správnou míru uváděti.

5. Takto pojímá také Montesquieu úkol sněmovny horní.¹⁾ Ovšem vychází Montesquieu z předpokladu, že sněmovna horní jest sborem, ve kterém zasedají dědičně náčelníci rodů šlechtických, pro jaký podává vzor anglická sněmovna lordů. Z toho předpokladu nevycházeli a tak si horní sněmovnu nemohli představit tvůrcové ústavy Severoamerické Unie, přirozeně z toho důvodu, že v Severoamerické Unii nešlo o monarchii, nýbrž o republiku. Přes to však tito tvůrcové stáli tak daleko pod vlivem anglickým, že nepochybuje nikterak o oprávněnosti sně-

¹⁾ Kniha XI., kap. VI.: „... Mais, comme une puissance héréditaire pourrait être introduite à suivre ses intérêts particuliers et à oublier ceux du peuple il faut que... elle n'ait de part à la législation que par sa faculté d'empêcher, et non par sa faculté de statuer. J'appelle faculté de statuer le droit d'ordonner par soi-même, ou de corriger ce qui a été ordonné par un autre. J'appelle faculté d'empêcher le droit de rendre nulle une résolution prise par quelque autre...“

movny horní²⁾), přece jen nepřipisovali oběma sněmovnám funkce a postavení naprosto stejné. Jay a Hamilton ve svých článcích uveřejněných ve sbírce *The Federalist* kladou při pravomoci senátu spíše důraz na právo senátu spolupůsobiti při zdělávání smluv a při jmenování úředníků a na pravomoc soudcovskou při impeachmentu a ostatní práva senátu nechávají celkem nepovšimnuta. Z toho lze souditi, že tvůrce ústavy politickou váhu hledali spíše u sněmovny representantů, než u senátu. Ústava Severoamerické Unie (Hl. I., sek. 7, § 1) stanoví, jak byla ústavní zvyklost v Anglii, že každý finanční bill jest projednati a přijati nejprve ve sněmovně representantů. To jest zajisté jakési politické prvenství sněmovny této³⁾. I v tom ostatně bylo by lze shledávati jakousi politickou přednost sněmovny representantů nad senátem, že si sněmovna representantů volí vedle ostatních činovníků i svého předsedu, kdežto předsedou senátu jest podle znění ústavy vicepresident Unie, a senát si volí jen ostatní činovníky (vzor anglický).

6. Ústavní zvyklost anglická a ustanovení ústavy Severoamerické Unie založily parlamentní tradici, která se s nepatrnými výjimkami stala skutečným státoprávním, resp. parlament-

²⁾ Přes to, že americký ústavodárný konvent měl jen jednu komoru, nebyla nutnost soustavy dvoukomorové celkem zvláště ani dokazována. Bryce (*The American Commonwealth*) připisuje to jednak vlivu anglickému, jednak v tom vidí jakýsi kompromis mezi oběma tehdejšími politickými stranami: federalistickou, která měla snahy rozhodně centralistické, a republikánskou neboli demokratickorepublikánskou, která měla snahy rozhodně autonomistické. Sněmovna representantů (dolní) jest útvar spíše centralistický; v ní jest zastoupen národ Severoamerické Unie; senát jest útvar spíše autonomistický, resp. lépe řečeno federalistický: v něm jsou zastoupeny státy Severoamerické Unie.

³⁾ Již v této době v Anglii rozprava o berních resp. o rozpočtu byla po výtce politická. Stížnosti proti správě královské resp. státní v této rozpravě přednášené měly již tehdy úplně ráz dnešních našich dotazů a interpelací, jako vůbec právo interpelační se zrodilo z práva povolovati rozpočet, a dávno před tím, než bylo upraveno psanými předpisy, bylo v rozpočtové rozpravě praktikováno.

Důležité jest ustanovení téhož paragrafu ústavy Severoamerické Unie, že senát k tomuto finančnímu billu může navrhopati dodatky a změny a na nich se usnášeti jako při kterýchkoli jiných billech. Sluší z toho souditi, že v té době v Anglii právo sněmovny lordů přičiňovati dodatky k rozpočtu nebo měniti jednotlivá jeho ustanovení nebylo teoreticky bráno ještě v odpor, jak tomu bylo již v druhé polovici 19. století.

ním dogmatem a která zní: ve státech se soustavou dvoukomorovou rozpočet a vůbec zákony finanční se předkládají a projednávají nejprve ve sněmovně dolní, a teprve, když tato je přijme, se předloží sněmovně horní k projednání a k přijetí.

Před r. 1848 stanoví tak ve Francii ⁴⁾ t. zv. ústava senátořská z r. 1814 (čl. 5), ústavní charta Ludvíka XVIII. z r. 1814 (čl. 17), t. zv. Acte Additionnel z r. 1815 (čl. 36, 37), návrh ústavy z r. 1815 (čl. 49), ústavní charta z r. 1830 (čl. 15); v Belgii to ustanovuje čl. 27 ústavy z r. 1831, v Portugalsku čl. 35 ústavy z r. 1826. V německých státech tak stanoví ústavy: v Bavorsku (tit. VI., § 18 úst. z r. 1818), v Sasku (§ 122 úst. z r. 1831), v Hessensku (§ 67 ústavy z r. 1820), v Badensku (§ 60 ústavy z r. 1818) a ve Württembersku (§§ 178, 181 ústavy z r. 1819) ⁵⁾. Naprostou převahu dolní sněmovny nad sněmovnou horní v pravomoci zákonodárné již v této době stanoví ústava norská z r. 1809 ⁶⁾.

⁴⁾ V revoluční době první ústavy (ústava z r. 1791, t. zv. ústava girondinská, ústava z r. 1793 t. zv. montagnardská), mají soustavu jen jednokomorovou. Další ústavy (t. zv. ústava direktoriální z r. 1795, t. zv. ústava konsulární z r. 1799, ústava z r. 1802, ústava z r. 1804) zavádějí sice pro výkon moci zákonodárné (vedle hlavy státu) dva sbory, ale sbory ty jsou tak od sebe odlišné a v celkové pravomoci tak různorode, že o nějaké soustavě dvoukomorové při tom mluvíti nelze.

⁵⁾ V Hessensku, Badensku a Württembersku nadto stanoví ještě ústava, že sněmovna horní nemůže ani přičiňovati dodatky, ani prováděti změny na usnesení sněmovny dolní, nýbrž jest povinna usnesení sněmovny dolní o rozpočtu a vůbec o zákonech finančních v celku buď přijati nebo zamítnouti. Jellinek (*Der Anteil der ersten Kammern an der Finanzgesetzgebung, Festgabe für Laband, Tübingen 1908*) v tom spatřuje anglický vzor a usuzuje z toho, že již v této době platilo v Anglii za právo, že sněmovna lordů nemá pozměňovacího práva k usnesení sněmovny obecných o rozpočtu. Zda už pro tu dobu lze tak tvrditi, jest dosti pochybné. Viz k tomu i pozn. 3.

⁶⁾ Podle čl. 76 této ústavy jest vůbec každý zákon předložiti a projednati nejprve ve sněmovně dolní (Odelstthing), která usnesení své zašle sněmovně horní (Lagthing). Tato může vrátiti sněmovně dolní usnesený návrh s připomínkami. Učiní-li po druhé sněmovna dolní totéž usnesení, a sněmovna horní je po druhé zamítne, předloží se věc plně schůzi Storthingu; k platnému usnesení se vyžaduje většina dvoutřetinová.

Doložití sluší však, že v Norsku jest jakási modifikace soustavy dvoukomorové se soustavou jednokomorovou, neboť volby se konají jen do jednoho sboru zastupitelského (Storthing). Storthing hned v své schůzi po volbách zvolí ze svého středu čtvrtinu členů, která tvoří sněmovnu horní (Lagthing); ostatní tři čtvrtiny tvoří sněmovnu dolní (Odelstthing).

Výjimku z toho pravidla činí Švédsko⁷⁾ a z německých států Hannoverско (ústava z r. 1840).

7. Po r. 1848 ústavy vydané ve státech se soustavou dvoukomorovou šmahem stanoví prvenství sněmovny dolní resp. druhé v otázkách rozpočtových a finančních. Jest tomu tak v německých státech v Prusku (čl. 62 ústavy z r. 1850)⁸⁾, ve Württembersku (čl. 179 a čl. 181 novelisované v r. 1906)⁹⁾, v Badensku (čl. 60, 61 novelisované v r. 1904)¹⁰⁾, a jak již výše bylo uvedeno, v Bavorsku a v Sasku. Dále bylo tomu tak v monarchii Lotrinské v královstvích a zemích na říšské radě zastoupených (§ 5 zákona z 12. května 1873, čís. 94 ř. z.)¹¹⁾, v Itálii (čl. 10 ústavy z r. 1848), ve Španělsku (čl. 42 ústavy z r. 1876), v Dánsku (čl. 48 ústavy z r. 1866). Ve dvou monarchiích evropských se soustavou dvoukomorovou ústava politické prvenství sněmovny druhé ještě více zvyšuje; jsou to Rumunsko a Turecko. V Rumunsku podle čl. 33 ústavy jest zásadně stanovena rovnoprávnost obou sněmoven v zákonodárství, avšak zákony o příjmech a vydáních státních a zákony branecké jest předložiti a projednati nejprve ve sněmovně poslanecké: nadto podle čl. 113 ústa-

7) Podle čl. 49 ústavy z r. 1809, v dobách pozdějších několikráte změněného, Riksdag se skládá ze dvou komor, které mají ve všech otázkách stejnou pravomoc a stejnou autoritu; čl. 69 ústavy, v pozdějších dobách rovněž několikráte změněný, upravuje způsob, jakým se vyrovnávají rozpory, které v obou sněmovnách vzniknou při projednávání rozpočtu a vůbec zákonů finančních.

8) Sněmovna horní resp. prvá nemá zde práva pozměňovacího, nýbrž jest povinna osnovy zákonů rozpočtového nebo finančních usnesené sněmovnou dolní resp. druhou v celku buď přijati nebo zamítnouti.

9) Podle této novely sněmovna prvá nemá jen právo zákon rozpočtový nebo finanční v celku buď přijati nebo zamítnouti, nýbrž může na těchto zákonech i prováděti změny.

10) Novela tato odstranila prvotní obmezení prvé komory; prvá komora má podle této novely i pozměňovací právo k rozpočtu. Vznikly-li mezi oběma sněmovnami rozpory o některém bodu rozpočtu, hlasuje se v obou sněmovnách o sporném bodu poznovu. Nebylo-li docíleno ani opětovným hlasováním dohody, mohou se rozpočtové výbory obou sněmoven, z podnětu jedné z obou sněmoven, nebo prostřednictvím jejich předsedů, sejíti ke společné schůzi k cíli dohody. Nevedla-li ani tato cesta k cíli, platí číslice přijatá při opětovném hlasování sněmovnou druhou.

11) Podle ústavy (§ 13 základního zákona státního o zastupitelstvu říšském z 21. prosince 1867, čís. 141 ř. z.), nebylo-li o výši některé položky v rozpočtu docíleno dohody mezi oběma sněmovnami, platila za přijatou číslice nižší.

vy se rozpočet předkládá jen sněmovně poslanecké (nikoli také senátu) a jen touto schvaluje. V Turecku podle čl. 54 ústavy jsou rovněž obě sněmovny v zásadě rovnoprávné v pravomoci zákonodárné, ale rozpočet se podle čl. 80 ústavy zdělává jen se sněmovnou poslaneckou a také jen touto schvaluje; nadto přísluší výlučně jen sněmovně poslanecké právo uplatňovati politickou odpovědnost ministerskou, jak ostatně ještě níže bude uvedeno.

Avšak nejen v monarchiích, nýbrž i v republikách se soustavou dvoukomorovou prvenství sněmovny druhé v otázkách finančních jest ústavou stanoveno. Jest tomu tak ve Francii (čl. 8 ústavního zákona z 24. února 1875) a v latinských republikách střední a jižní Ameriky: v Mexiku (čl. 70 ústavy z r. 1857 novelisovaný v r. 1874), v Argentině (čl. 44 ústavy z r. 1860), v Brasílii (čl. 29 ústavy z r. 1871) a j.

8. Prvenství sněmovny druhé při zákonech finančních (a pravidlem také braneckých) musilo míti v zápětí, jak ostatně již také bylo řečeno, i prvenství politické. K tomu přistupuje i ta skutečnost, že, když ústavami byla zavedena odpovědnost ministerská scil. právní, právo uplatňovati tuto odpovědnost dáno bylo jen sněmovně druhé¹²⁾. Byl to opět vzor anglický, podle kterého impeachment vznáší sněmovna obecných, a o obžalobě nalézá sněmovna lordů. Podle tohoto vzoru právo nalézáti o obžalobě ministerské bylo dáno sněmovně první. Kdežto však vzor anglický, že právo obžaloby ministerské přísluší výlučně sněmovně druhé, byl s výjimkou Rumunska, jak již bylo pověděno, a Unie Venezuelské, kde parlamentu vůbec nepřisluší vliv na ministerskou obžalobu, přijat všemi státy, nebyl vzor tento, pokud o obžalobě ministerské nalézá sněmovna první, také všemi státy následován. V Belgii o obžalobě ministerské nalézá, nikoli senát, nýbrž zrušovací soud, a vzoru tohoto (belgického a contr. anglického resp. anglofrancouzského) následovaly mimo jiné Nizozemsko, Lucemburk, Dánsko, Rumunsko, Švédsko, Norsko, Prusko a Rakousko.

Skutečnost, že uplatňovati právní odpovědnost minister-

¹²⁾ Jen v Rumunsku, pokud mi známo, mají podle čl. 101 ústavy z r. 1866. resp. čl. 98 ústavy z r. 1923 také senát a král právo dávatí ministry v obžalobu: soudí kasační soud, a obžalobu zastává, je-li obžaloba podána od jedné z obou sněmoven, příslušná sněmovna, je-li však obžaloba podána od krále, ministrem.

skou přísluší jen sněmovně druhé, měla na další vývoj politického prvenství této sněmovny nad sněmovnou prvou nemalý vliv. V druhé polovici 19. století se v převážné většině států evropských¹³⁾ vyvinula soustava parlamentní. Základní myšlenka této soustavy jest, že se vedle právní odpovědnosti ministerské začíná uplatňovati ministerská odpovědnost politická: ministři nejsou odpovědni jen z porušení ústavy nebo zákonů ve výkonu svého úřadu, nýbrž celá vláda jest zastupitelskému sboru národa odpovědna z celkové politiky vládní. Až do světové války soustava parlamentní nebyla dána ani ústavou, ani zákony, poněvadž politická odpovědnost ministerská nebyla, až na Francii a Turecko, jak níže bude ještě uvedeno, nějakými psanými pravidly stanovena. Jen ústavní zvyklosti zaváděly politickou odpovědnost ministerskou a vůbec upravovaly politicky poměr vlády k parlamentu. Tyto ústavní zvyklosti se vyvinuly v Anglii a odtud byly převzaty pevninskými státy evropskými, ve kterých se soustava parlamentní ujala. Ale ústavní zvyklosti ty nebyly převzaty v celém svém vývoji a obsahu, nýbrž jen v tom stadiu a obsahu, ve kterém byly v době převzetí ostatními státy, jinými slovy: nebyly převzaty ve svém prvopočátečním vývoji, nýbrž v tom stupni vývoje, který tu byl, když jinými státy byly přejímány. To znamená: v prvopočátečním vývoji těchto ústavních zvyklostí politickou odpovědnost ministerskou v Anglii zajisté mohly uplatňovati sněmovny obě. Postupem doby politický vliv se přesunoval a soustřeďoval čím dále tím více ve sněmovně obecných, která jako skutečný zastupitelský sbor celého národa takřka všechna politická práva národa anglického na sebe strhla. Sněmovna lordů byla zatlačována čím dále tím znatelněji do politického pozadí, a byla tu zřejmá snaha ústavní zvyklosti, které upravovaly vzájemný poměr obou sněmoven, povýšiti na psaná pravidla právní. Znatelný tento zápas mezi oběma sněmovnamy začal již v druhé polovici 19. století a byl vyvrcholen resp. dobojován v r. 1911 zákonem zvaným Parliament Act (z 18. srpna 1911)¹⁴⁾.

¹³⁾ Vyjímají se snad jen monarchie Lotrinská, Německo a německé státy, Rusko, Turecko a Švýcarsko.

¹⁴⁾ „An Act to make provision with respect to the powers of the House of Lords in relation to those of the House of Commons, and to limit the duration of Parliament.“

Zákonem tímto byla korunována snaha uplatňující se tu již od polovice 19. století, aby totiž původní rovnost obou sněmoven, jak ji dává nepsaná ústava, v povolování berní a v pravomoci zákonodárné byla zlomena ve prospěch sněmovny obecných. Podle tohoto zákona každý finanční zákon (money bill), je-li přijat sněmovnou obecných a zaslán nejméně jeden měsíc před skončením zasedání sněmovně lordů a není-li přijat bez dodatku sněmovnou lordů ve lhůtě jednoho měsíce, zašle se králi k sankci a stává se po provedené sankci zákonem přes to, že sněmovna lordů jej neschválila; o tom, jde-li tu o finanční zákon, rozhoduje výhradně předseda (speaker) sněmovny obecných. Rovněž každý veřejný zákon (public bill), byl-li přijat sněmovnou obecných ve třech zasedáních po sobě jdoucích, stane se zákonem přes to, že třikrát po sobě byl sněmovnou lordů zamítnut.

Zákonem z r. 1911 byla sněmovna lordů politicky zatlačena úplně do pozadí, a vlastním představitelem parlamentu anglického se v podstatě stává jen sněmovna obecných.

9. Parlamentní soustava, přejímaná v evropských státech podle vzoru anglického, nesla, jak již bylo řečeno, na sobě ráz doby svého převzetí. V té době politická převaha sněmovny obecných nad sněmovnou lordů byla již velmi znatelná. Odtud ve státech evropských soustava parlamentní byla přejímána s politickou převahou sněmovny druhé. Bylo to tím snazší a tím pochopitelnější, že, jak také již bylo řečeno, uplatňovati právní odpovědnost ministerskou příslušelo (až na Rumunsko) jen sněmovně druhé. K této právní odpovědnosti přistoupila nyní také odpovědnost politická, a stalo se jaksí samozřejmým (a anglický vzor to přinášel s sebou), že právě tak jako právní, bude nyní i politickou odpovědnost uplatňovati zase jen sněmovna druhá.

Tato politická odpovědnost nebyla dána ani ústavou, ani nějakým zákonem. Výjimečně jest stanovena ústavou jen ve Francii a v Turecku. Ve Francii tak stanoví čl. 6 ústavního zákona o organisaci politických mocí z 25. února 1875¹⁵⁾ a v Tu-

¹⁵⁾ „Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement, et individuellement de leur actes personnels.“ Podle tohoto znění jest politická odpovědnost ministrů stejná před poslancekou sněmovnou jako před senátem. Teorie není však v tomto bodu jednotná. Duguit (Traité de droit constitutionnel) staví se na půdu ústavy a tvrdí, že obě sněmovny mají stejné právo kontroly vládních aktů a že ministerský kabinet jest stejně odpovědný oběma

recku článek 30 ústavy z roku 1876, novelisovaný v roce 1909¹⁶⁾.

Právo sněmovny druhé uplatňovati politickou odpovědnost ministerskou a z toho plynoucí politickou převahu sněmovny druhé nad sněmovnou první bylo lze až do světové války si vysvětliti a do určité míry také ospravedlniti tehdejší skladbou států evropských. Státy tyto měly, až na Francii a Švýcarsko (které ovšem nepřevzalo a ani dnes nemá soustavy parlamentní), šmahem formu monarchickou, a soustava dvoukomorová, pokud ovšem tu byla, byla v převážné většině upravena tak, že sborem voleným od národa byla jen sněmovna druhá, kdežto sněmovna první byla sborem složeným ze členů dědičných nebo od panovníka jmenovaných. Odtud sněmovna druhá byla vždy mnohem blíže národu než sněmovna první a také měla mnohem větší právo jménem národa mluvit. Nadto pokračující demokratisace státního zřízení byla patrná v rozšiřování volebního práva na vrstvy čím dále tím širší, až konečně t. zv. všeobecné právo hlasovací proniklo s nepatrnými výjimkami do všech států

sněmovnám. S ním stejného náhledu jsou Pierre (*Traité de droit politique, électoral et parlementaire*), Moreau (*Précis élémentaire de droit constitutionnel*), Hauriou (*Précis de droit constitutionnel*), Renard (*Cours élémentaire de droit public*). Naproti tomu Esmein (*Éléments de droit constitutionnel français et comparé*) hájí stanovisko opačné; uznává sice, že litera ústavy mluví pro stejné právo obou sněmoven, ale litera ta chtěla prý říci, jen, že republika francouzská bude mít vládu parlamentní. Politicky obě sněmovny nemohou prý mít stejné právo proti vládě, poněvadž vláda proti sněmovnám nemá stejných prostředků obranných: sněmovnu poslaneckou lze, ovšem za souhlasu senátu, rozpustiti, senát však nikoli. Přiznati i senátu právo uplatňovati politickou odpovědnost znamenalo by prý přivést do jemné stavby soustavy parlamentní nekonečně zmatky.

Podle litery ústavy správné jest mínění nikoli Esmeinovo, nýbrž skupiny prv jmenované, a praxe parlamentní k tomu také dodává doklady.

¹⁶⁾ Ministerstvo jest politicky odpovědné jen sněmovně poslanecké, nikoli také senátu. Podle čl. 35 ústavy, modifikovaného rovněž v r. 1909, dojde-li k rozporu mezi ministerstvem a mezi sněmovnou poslaneckou, a jestliže ministerstvo na svém návrhu setrvá a sněmovna poslanecká jej opětně zamítne, jest ministerstvo povinno buď se podrobiti rozhodnutí sněmovny poslanecké nebo podati demisi. Je-li podána demise a nové ministerstvo trvá na návrhu ministerstva předchozího a sněmovna poslanecká tento návrh opět motivovaným rozhodnutím zamítne, může panovník rozpustiti sněmovnu poslaneckou. Jestliže však sněmovna, vyšlá z nových voleb, setrvá na rozhodnutí sněmovny předešlé, jest toto rozhodnutí pro vládu závazné.

evropských. Tato pokračující demokratisace měla v zápětí měnění volebních řádů do druhé sněmovny a důsledkem toho také změny ve složení této sněmovny samé. Naproti tomu na existenci a skladbě sněmovny prvé byly v celé této době provedeny změny celkem nepatrné, ba v některých státech složení sněmovny prvé v mnohém ještě upomínalo na středověké výsady stavů.

10. Světová válka i v tomto směru přivodila podstatné změny. Přinesla ve značné části evropských států změnu státní formy, z monarchií se staly republiky. Ale i tam, kde se udržela forma monarchická, pokračující demokratisace státního zřízení, jest patrná. Znatelné jest to mimo jiné ve skladbě sborů zastupitelských. Ve státech se soustavou dvoukomorovou pronikl živel zastupitelský i do sněmoven prvých: v převážné většině států jsou prvé sněmovny nyní sbory právě tak volenými jako sněmovny druhé, států, kde sněmovny prvé jsou složeny buď výlučně neb aspoň v převážné části z členů dědičných nebo panovníkem jmenovaných, jest mizivě málo (Anglie, Itálie). Konečně i tu změnu sluší zaznamenati, že, kdežto před světovou válkou byly jen dva státy, ve kterých politická odpovědnost byla vyslovena přímo ústavou, dnes v Evropě těchto států jest již značný počet; jsou to vedle Francie: Československo, Polsko, Rakousko, Německo a vůbec státy německé, Litva, Lotyšsko, Řecko, Dánsko, Island, Irsko.

Ze skutečnosti, že dnes v převážné většině států se soustavou dvoukomorovou sněmovny prvé jsou stejně volenými sbory zastupitelskými jako sněmovny druhé, bylo by lze souditi, že vzájemný jejich poměr se v politické stránce podstatně změnil a že politická převaha sněmovny druhé mizí. Dlužno však celkem říci, že není tomu tak. Patrné jest to mimo jiné ve dvou směrech: v právu povolovati rozpočet a v právu uplatňovati politickou odpovědnost ministerskou.

Parlamentní dogma, že ve státech se soustavou dvoukomorovou rozpočet státní a vůbec zákony finanční (jakož i branecké) se předkládají a usnášejí nejprve ve sněmovně druhé, osvědčilo svůj vliv i v ústavách republik vzniklých po světové válce. Čteme tak v ústavách republik Československé (§ 41 ústavy) a Polské (čl. 25 ústavy modifikovaný v r. 1926); ve dvou republikách evropských rozpočet se přijímá jen sněmovnou druhou, nikoli také sněmovnou prvou; jsou to Řecko (čl. 52 ústavy z r. 1927)

a Albanie (čl. 38, 39 ústavy z r. 1925); dále jest tak i v Irsku (čl. 35 ústavy z r. 1922). Rovněž i právo uplatňovati politickou odpovědnost ministerskou není upraveno stejným způsobem pro obě sněmovny. V republice Československé ústava (§§ 75—78) stanoví, že vláda jest odpovědna sněmovně poslanecké a že jen sněmovna poslanecká může vysloviti vládě nedůvěru nebo zamítnouti vládní návrh na vyslovení důvěry. Avšak podle § 52 ústavy jest každá z obou sněmoven oprávněna interpelovati předsedu a členy vlády ve věcech jejich působnosti, zkoumati správní úkony vlády, voliti výbory, jimž ministerstva jsou povinna poskytovat informace, a usnášeti se na adresách a resolucích; zároveň jest vyslovena povinnost předsedy a členů vlády odpovídati na interpelace členů obou sněmoven. Zde se tedy stanoví politická odpovědnost vlády celkem před oběma sněmovnami, avšak nejzazší a nejintenzivnější prostředek uplatňovati tuto politickou odpovědnost ministerskou, totiž projevem nedůvěry vládě nebo zamítnutím vládního návrhu na projev důvěry přivesti vládu k pádu, přísluší jen sněmovně poslanecké. V Polsku podle čl. 56—58 ústavy uplatňovati politickou odpovědnost přísluší jen sněmovně poslanecké, nikoli také senátu, a jen sněmovna poslanecká rozhoduje o osudu vlády. Rovněž v Albanii jest vláda politicky odpovědna jen sněmovně poslanecké a jen tato sněmovna může přivesti vládu k pádu (čl. 77 ústavy). V Irsku podle čl. 51 ústavy výkonná rada (sbor složený z ministrů, kteří jsou členy této výkonné rady)¹⁷⁾, jest politicky odpovědná jen sněmovně poslanecké (Dáil Eireann). Ministři, tvořící výkonnou radu, musí všichni býti členy sněmovny poslanecké, a výkonná rada jest povinna podati demisi, projeví-li jí sněmovna poslanecká nedůvěru (čl. 53 ústavy).

11. Vezmeme-li v úvahu ústavy i ostatních států se sousta-

¹⁷⁾ V Irsku jest dvojitý druh ministrů; jsou ministři, kteří jsou členy výkonné rady (ministerského kabinetu), a jsou ministři, kteří členy této rady nejsou. Ministrů, kteří jsou členy této rady, jest nejméně pět a nejvýše sedm, všech ministrů dohromady může být nejvýše dvanáct. Jen ministři, kteří jsou členy výkonné rady, jsou politicky odpovědní. Ministři, kteří nejsou členy výkonné rady, jsou odpovědní jen z vedení úřadu jim svěřeného a úřad jejich trvá až do skončení volebního období sněmovny, za které byli k tomuto úřadu jmenováni, resp. až do jmenování nástupce.

vou dvoukomorovou, jeví se nám dnes vzájemný poměr obou sněmoven tento:

V oboru moci zákonodárné, pokud ovšem nejde o rozpočet nebo o zákony finanční nebo branecké, jsou si obě sněmovny celkem postaveny na roveň: návrh zákona může býti předložen kterékoli z obou sněmoven a v ní také projednán, a k platnému snesení o obsahu zákona jest třeba scuhlasného usnesení obou sněmoven. Výjimečně v Anglii, jak již výše bylo uvedeno, k platnému snesení o obsahu zákona stačí po případě jen usnesení sněmovny obecných; rovněž v republice Československé stačí za určitých podmínek k platnému snesení o obsahu zákona usnesení jen jedné z obou sněmoven (§§ 42, 43, 44, 48 ústavy).

Při rozpočtu a pravidlem při zákonech finančních a braneckých přísluší šmahem prvenství sněmovně druhé: zákony tohoto druhu a obsahu jest předložiti nejprve sněmovně druhé a v ní projednati. Teprve, když zákony ty byly ve sněmovně druhé přijaty, se předkládají sněmovně první. Avšak v některých státech má sněmovna první jen právo rozpočet odhlasovaný sněmovnou druhou v celku buď přijati nebo zamítnouti, a v některých státech rozpočet přijatý sněmovnou druhou do sněmovny první vůbec nepřijde; o tom však bylo mluveno již výše.

Velmi významnou, a lze říci jedinou, výjimku z tohoto pravidla tvoří dnešní ústava belgická: podle čl. 27 ústavy modifikovaného v r. 1921 přednost sněmovny poslanecké v tomto směru odpadla, takže i rozpočet a zákony finanční a branecké lze nyní podati v kterékoli z obou sněmoven¹⁸⁾.

V poměru k vládě jest prvenství přiznáno pravidlem sněmovně druhé. Uplatňovati právní odpovědnost ministerskou přísluší takřka výlučně sněmovně druhé: sněmovna druhá dává provinivší se ministry v obžalobu, a sněmovna první jen o vznesené obžalobě nalézá, pokud ovšem není k tomu povolán zvláštní soud. Rovněž lze povšechně říci, že v uplatňování politické odpovědnosti ministerské jest převaha na straně sněmovny druhé.

¹⁸⁾ § 27 ústavy z r. 1831 zní: „L'initiative appartient à chacune des trois branches du pouvoir législatif. Néanmoins, toute loi relative aux recettes ou aux dépenses de l'État, ou au contingent de l'armée doit d'abord être votée par la chambre des représentants.“

Nynější znění § 27. novelisovaného dne 18. října 1921, jest: L'initiative appartient à chacune des trois branches du pouvoir législatif.“

Nieméně dlužno tuto větu doplniti. Prvenství sněmovny druhé při uplatňování právní odpovědnosti jest nesporné. Stanoví přece tak ve všech státech sama ústava a výjimka, že podle ústavy právo uplatňovati tuto odpovědnost přísluší také sněmovně druhé, jest tak jedinečná, že nepadá na váhu, ba naopak stanovené pravidlo ještě potvrzuje. Naproti tomu v parlamentních státech starého data politická odpovědnost jest dána (až na Francii a Turecko) nikoli ústavou, nýbrž jen ústavními zvyklostmi, a v parlamentních státech nového data právo uplatňovati politickou odpovědnost není všude nesporně přiznáno jen sněmovně poslanecké. Nadto pak dlužno vzíti v úvahu i tu skutečnost, že pravidlo dané ústavními zvyklostmi, že ministři musí býti členy parlamentu, nevyznívá výlučně jen pro sněmovnu druhou: ministři jsou bráni i ze sněmovny horní, a to i v těch státech, ve kterých tato sněmovna jest v převážné většině složena z členů dědičných nebo panovníkem jmenovaných (Anglie, Italie). Přes to však nebude lze pochybovati o tom, že i při uplatňování politické odpovědnosti převaha jest na straně sněmovny druhé.

Na základě toho, co výše bylo pověděno, nelze celkem pochybovati o politickém prvenství sněmovny druhé. Ale lze pochybovati o tom, zda toto politické prvenství se také udrží. Jeť toto prvenství vybudováno jednak na (státoprávním) dogmatu konstituční školy, jednak na skutečnosti, že před světovou válkou v převážné většině států se soustavou parlamentní jen sněmovna druhá byla sborem voleným. Po této stránce nastala však po světové válce podstatná změna. Ve valné části států parlamentních (pokud ovšem mají soustavu dvoukomorovou) i sněmovna druhá se stala sborem voleným, má tudíž stejný nárok na to býti zastupitelským sborem národa jako sněmovna druhá. To ovšem nemůže zůstatí bez vlivu na vzájemný poměr obou sněmoven, a politické prvenství sněmovny druhé bude se přirozeně ztráceti. Příklad belgický nezůstane zajisté ojedinelý.