

HOWARD LEE Mc BAINE.

PRÁVO A STROJOVÁ CIVILISACE.

Howard Lee Mc Baine, který byl v různých dobách profesorem práva na universitě columbijské, virginské a wisconsinské, je vynikající americkou autoritou, zejména na poli municipálního práva. Napsal řadu knih z tohoto oboru a rediguje revue Political Science Quarterly a Municipal Review.

I.

Země západní civilisace jsou politicky připoutány k tomu, co Disraeli charakterisoval jako »osudný šprým nazývaný zastupitelskou vládou«. Jak dlouho bude trvat toto spojení, odváží se předpovídati jen visionář nebo člověk spokojený. Dny tohoto spojení jsou již drsně sčítány bolševiky a fašisty.

Mimo to demokracie v theorii není demokracií v praxi za převládajícího zastupitelského systému. Skutečná rovnost voličů je stejně vzdálena skutečného života jako svoboda a rovnost, jimiž vyzbrojeni přicházejí na svět lidé Jeffersonovy klasické deklarace, anebo jako rovnost před zákonem, jež je důstojnou být i nedosaženou ctižádostí aspirující právní vědy. Svrchovanost lidu je záludným pojmem. Veřejné mínění je až na řídké případy bludičkou. Vůle většiny není ani zdaleka tak praktickou pracovní formulí demokracie jako vůle menšiny, a to ze zřejmých důvodů. V nejkomplikovanějších otázkách moderní vlády většina nemá a nemůže mítí ujasněné vůle. Je to obyčejně vůle malých menšin, která se prosadí. Taková menšina může být buď egoistická, nebo samolibá nebo sebeobětavá. Ale je skoro vždycky bdělá, alespoň v pokročilejších demokraciích a je to právě demokracie, která ji nabádá k bdělosti.

Masa voličů si příliš necení volebního práva. Veliký počet voličů je ignoruje a veliký počet těch, kdož hlasují, jsou ve skutečnosti lhostejní. »Nižší třídy« mohou se v klidu a podle své vůle zmocnit vlády, nikde toho však neučinily. Naopak velmi široké stejně jako velmi zúžené volební právo zdá se přinášeti největší prospěch konservativní věci. A přece ve volebním lístku v rukách mas dřímá moc. A ti, kdož vládou, musí být bdělí, aby neprobudili těžkého spáče, pokud běží o těch několik politických věcí, jež jsou v okruhu jeho zájmu a pochopení. Theoreticky je vláda lidu silou, která žene státní loď. V obvyklé praxi lze ji však spíše srovnat s čelním větrem, který ji mírně zdržuje. Hnací síla je věcí neobyčejně složitou a poněkud tajuplnou, pracující v hlubinách temných vnitřností lodí.

Takový realistický odhad demokracie nesmí se ovšem hnáti příliš daleko. V některých politických otázkách existuje ovšem veřejné mínění a projevuje se vůle lidu. Běží-li o rozšíření a pozitivní mínění, dojde nakonec svého výrazu ve vládě. Ale případy mínění rozšířeného a pozitivního jsou jen výjimečné.

Demokracie jako vládní forma objevuje se již před příchodem strojového věku. Filosofové o ní diskutovali celá staletí počínaje Platonem a Aristotelem. Naskytly se příležitosti, že došla téměř uskutečnění, ačkoli klasické demokracie Athen a Říma byly po pravdě jen dosti široké aristokracie vybudované na základech otroctví. Sotva lze říci, že by moderní demokracie byly produktem strojového věku, ale je jisto, že dospěly s rozvíjením tohoto věku. Je také jisto, že nahromadění mužů, žen a dětí v továrnách, dílnách a dolech stalo se nakonec mohutným činitelem při agitaci o rozšíření hlasovacího práva. A ještě méně lze říci, že by strojový věk byl výtvozem demokracie. Demokracie má málo nebo nic společného s jeho příchodem. Přece však pod křídlem demokracie tento věk dospěl k svému nynějšímu bohatému rozvíti. Demokracie ani nenenávidí strojů, ani jim nestojí v cestě. Právě naopak. Nikdy nebylo nijakého opodstatnění pro dogmatickou jistotu sira Henry Mainea, že všeobecné volební právo by bylo vedlo k zákazu strojního stavu, spřádacího stroje a mlátičky.

Nechť je jakákoli spojitost mezi příchodem stroje a vznikem politické demokracie, je jisto, že věda a stroje změnily pracovní podmínky demokratické vlády. Je skoro zbytečno uváděti příklady. Je-li jakých zapotřebí, můžeme uvést jako jeden z tisíce mechanickou rotačku a telegraf. Jejich vliv na shro-

mažďování a distribuci politického vědění, ať pravdivého nebo falešného, se vymyká všem výpočtům. Je-li jich použito k propagandě, mohou sloužit diktatorství nebo demokracii, ale pracují raději ve prospěch demokracie. Nelze dobře omezit účinek zpráv a myšlenek. Unikají často nejlépe organizované cenzuře. Tisk je roznáší daleko a široko. Oběti propagandy se pak obrátí proti svým mistrům a vysmívají se jim, nečiní-li nic horšího. Lze vždy očekávat, že i ve věci, v níž vláda má nejsilnější postavení, bude napadena v některém táboře. Je těžko představit si, jaké změny ještě způsobí radio a televise v politických kampaních. Není pochyby, že tyto nové mechanické prostředky značně změní proces utváření veřejného mínění. Kdybychom měli dostatek místa mohli bychom sledovat nespočetná odvětví vědy pronikající společnost a působící na její politické a jiné zvyky, na její předsudky a myšlení.

II.

Před půldruhým stoletím Edmund Burke nepovažoval za nutno omlouvat se nějak, když vyslovil všední myšlenku, že lidská společnost je ohromnou a složitou věcí. Od jeho dnů až do dneška se sociální i hospodářská složitost společnosti měnila, jak co do počtu svých složek, tak i co do jejich perplexní rozmanitosti. Stroj byl hlavní, třeba ne jedinou příčinou toho všeho. Břímě, které se tím klade na politickou organizaci společnosti, je ohromné. Zatěžuje se tím až k nemožnosti schopnost demokracie řešit uspokojivě vnitřní i vnější potřeby lidu. Poctiví a schopní pozorovatelé musí doznat, že demokracie řeší špatně svoje větší úkoly, i když připouští obtíže, s nimiž pracuje.

V posledních dvou desetiletích devatenáctého a v prvním desetiletí dvacátého století došlo v Evropě k pozoruhodnému rozšíření veřejných podniků. Státní železnice, telefony a telegrafy rozmnožily dřívější podnikání pošt a v několika výrobních odvětvích byly zřízeny státní monopoly. Municipální podnikání rozšířilo se na pouliční dráhy, plynárny, vodovody, elektrárny, na stavbu domů a jiné produktivní projekty. Kolektivismu naskytla se příležitost dokázat, co umí. Experiment neskončil sice katastrofou, ale skončil často, byť ne vždy, zklamáním. Mnozí etatisté byli rozčarováni. Skoro v každé zemi nastala rozhodná reakce, když se státnímu socialismu dostalo neobyčejné vzpruhy nouzovými potřebami válečné doby. Mnozí se domnívali, že stav vytvořený válkou potrvá. J. A. Hobbsen psal s důvěrou v r. 1919, že »každý náhlý odklon od státního socialismu válečné doby by měl za následek zmatek a katastrofu«. Pud sebezáchrany dožene stát, aby se snažil zachovat po válce mnoho z té výjimečné moci, již nabyt za války«. »Válka posunula státní socialism o půl století ku předu«. Hobbsen nebyl osamocen v této důvěře. Ale události skoro okamžitě odhalily, co bylo klamného v takových předpovědích. Věc kolektivismu byla válkou poškozena. Objevila se náhlá a prudká reakce proti válce a všemu, co bylo s ní spojeno. »Čtyři pilíře« programu anglické dělnické strany nenesou žádnou skutečnou stavbu. Socialisace přivítaná některými poválečnými kontinentálními konstitucemi učinila jen málo pokroků. Ve fašistické Itálii došlo k rozsáhlé denacionalisaci průmyslu, třebaže nedošlo k návratu k dřívější individualistické výrobě.

Ačkoli socialism není již přijímán jako všelék pro politicko-hospodářská zla, nedojde přece k jeho úplnému opuštění. Pole veřejného vlastnictví a podnikání se bude pomalu rozšiřovat a s každým novým podnikem přiroste nové břímě, zatěžkávající schopnost demokracie. Můžeme se jen letmo zmínit o tom, v kterých bodech se tíže tohoto břemene pocítí nejvíce. Stát není vzorným zaměstnavatelem. Ve veřejných průmyslových podnicích bylo zavedeno jen málo demokratické kontroly, ani zdaleka ne tolik jako v soukromých průmyslových odvětvích. Vláda jako zaměstnavatel má řešit tytéž dělnické otázky jako soukromý zaměstnavatel. Musí řešit problémy odborových organizací a stávek. Podle mínění mnohých, třebaže to je neopodstatněný názor, stávka vládních zaměstnanců zavání povstáním. Ve skutečnosti však stávka policistů ve velkém městě by nebyla ani zdaleka tak vážnou věcí, jako zastavení provozu na všech soukromě vlastněných železnicích. Lze rychleji vycvičit strážce bezpečnosti než strojuvůdce a výživa je důležitější věcí pro společnost než pořádek. Nezáleží na otázce veřejného nebo soukromého zaměstnání. Záleží na poměru služby k životu společnosti.

I ve Spojených státech, kde vývoj veřejného vlastnictví zůstával pozadu za vývojem ve většině evropských zemí, je placen z vládní pokladny jeden z každých skoro dvanácti námezdně zaměstnaných občanů. Mimořádné rozšíření státního vlastnictví a podnikání mělo by pravděpodobně pro demokracie velmi vážné politické následky. Státní zaměstnanci jsou současně voliči. Některé z jejich organizací byly neobyčejně aktivní při prosazování zákonů, jež sloužily jejich vlastním zájmům. To se týkalo v první řadě organizovaných obecních zaměstnanců. Neboť státní zaměstnanci, třebaže velmi četní, jsou příliš rozptýleni než aby mohli vyvinouti politickou akci úměrnou jejich síle. V každém případě tlak skupiny veřejných zaměstnanců neliší se od tlaku jiných skupin, s nimiž se demokracie všude seznámily. Se silným početným vzrůstem takových skupin jejich protichůdné zájmy a soupeřství by nepochybně zabránily, aby se sloučily v kompaktní obrovský celek, ale jejich konečný vliv na politiku zůstává přece jen problémem.

Nehledě k politické aktivitě veřejných zaměstnanců nutno se zmíniti také o ochromujícím vlivu vládní byrokracie na iniciativu jednotlivce. Sidney a Beatrice Webbovi řekli o Velké Británii: „Hlavní předností státního úředníka, které si nejvíce cení jeho představený a jeho kolegové ve veřejné službě, není iniciativa nebo státnický rozhled, ba ani ne schopnost, připravit plány a vysvětliti projekty jeho odboru, nýbrž schopnost vyhýbavých odpovědí na otázky kladené v parlamentě, anebo, není-li jim vyhnutí, schopnost odpovídati na ně tak, aby se interpelanti uklidnili, aniž by jejich zvědavost byla uspokojena.“ „Veliká masa vládních akcí je dnes dílem schopné a početné, ale tajnůstkářské byrokracie —“ a to bylo řečeno o nejschopnější veřejné službě, jakou kdy vytvořila kterákoli demokracie. Přes různé odchylky a mnohé individuální výjimky, byrokracie většiny demokracií nejsou, povšechně řečeno, ani schopné, ani vždy čestné. Necht' je toho jakákoli příčina, zdá se, že veřejnou službu pronikne obyčejně nakonec duch, který směřuje k maximálnímu zabezpečení držby a k největšímu zmenšení závazků k službě. Není přiměřené náhrady za iniciativu, která převládá v soukromém podnikání. Veřejné podnikání hýčkané zvykem i zákonem a vštěpující smysl pro právo na zaměstnání spíše než smysl pro povinnost býti s užítkem, má za následek špatnou a extravagantní službu. Zdá se, jakoby se téměř všechny síly spikly, aby udržovaly veřejnou službu na mrtvém bodě prostřednosti.

Státní socialism je přímým plodem strojového věku. Je pravda, že veřejné vlastnictví několika málo podniků existovalo již před érou setrvačnicků, ale tyto podniky byly poměrně nedůležité v dobách poměrně prostých. Závislost veřejnosti na monopolistických službách umožněných parou a elektrinou a nespokojeností se soukromou kontrolou takových služeb, vedla k jejich zveřejnění. Nespokojenost se soukromým řízením omezených přírodních zdrojů vykořisťovaných stroji, a s chaotickým individualistickým systémem strojí výroby a distribuce, vedl k dalšímu rozšíření hospodářských funkcí vlády. Ale nespokojenost s vládním řízením stejně jako odpor mohutných zájmových skupin stále ještě působí zdržujícím vlivem. Mezitím vlády takřka z nutnosti se obrátily k nové formě regulace nebo, lépe řečeno, neobyčejně rozšířily regulaci, jež, třebaže vznikla hluboko v minulosti, byla dříve spíše výjimkou než pravidlem.

III.

Stav věcí, který předcházel strojovému věku, dlouho se zachovával a stále ještě existuje, spočíval v regulaci právními normami stanovenými soudy. Tato soustava byla pronikavě individualistická. V tomto systému každý jednotlivec byl obhájcem svých vlastních práv. Opomenul-li uplatniti své právo, trpěl za to důsledky. Tento systém snad postačoval v prosté hospodářské soustavě zemědělství a řemesel, ale s rozšířením průmyslu, které neslo s sebou sociální a hospodářské komplikace, se ukázal v mnohých směrech nedostatečným. Nemohl uspokojiti naléhavé sociální požadavky. Starý zákon o rušení soukromé držby byl na př. závislý na žalobě toho, kdo utrpěl škodu a na důkazu specifické škody, již on anebo jeho vlastnictví utrpěly, poskytoval nedostatečnou ochranu jak jednotlivci tak

veřejnosti. Musil být doplněn zákony o rušení veřejné držby. Stalo se přestupkem dopustiti se činu, který by mohl zakládati nebo vésti k té nebo oné formě rušení držby. Mimo to byli zřízení administrativní činitelé, jichž úkolem se stalo, nacházeti a potírati případy rušení držby, vydávati obecná i zvláštní nařízení a stíhati původce rušení. Co bylo soukromým porušením práva, odčiňovaným soukromou při před soudy, stalo se přestupkem proti veřejné bezpečnosti. A veřejnost přistoučila k preventivní i trestní akci administrativním řízením.

Ve svém poměru k soukromě vlastněným veřejným podnikům je jednotlivec takřka bez obrany. Existovalo ovšem několik elementárních zákonných opatření, jichž bylo možno dovolávati se teoreticky před soudem. Proti tomu však stály překonávající odstrašující momenty — neznalost práva, náklady sporu, obavy před odvetou — a tato opatření nepostihovala všech zel, jimiž trpěli ti, kdož služeb užívali. Statuty, které pečovaly o dodatečná omezení, byly neúčinné a jsouce buď příliš neelastické nebo nevymahatelné, neposkytovaly spotřebiteli nových zákonných práv, neposkytovaly mu možnosti vindikovati je. Ukládaly-li tresty, nepostaraly se o dostatečné nástroje k odkrytí a stíhání a proto se věci opět vrátily k administrativnímu řízení. Provozování těchto obecně užitečných podniků bylo vázáno na podmínky a řád, předpisované administrativními úředníky, kteří k němu také poskytovali povolení. Diskrece jejich ředitelů byla omezována. Byly podrobeny ustavičné a těsné oficiální kontrole. Lze uvést mnoho příkladů tohoto vývoje administrativní regulace. Stavba a dokonce i její umístění děje se za složitěho vládního dohledu v zájmu bezpečnosti a zdraví veřejnosti. Za tímtež účelem jsou podrobovány určitým předpisům továrny, doly a obchodní podniky a pečuje se o to, aby tyto předpisy byly dodržovány. Po dlouhém a rozhorčeném zápase, hrubé doktriny obecného práva o převzetí rizika a o závazku z povinné péče byly zpřísněny a průmysl donucen, aby převzal břímě svých obětí na životech a lidech skrze pojišťovací systémy spravované buď státem nebo pod jeho dohledem.

Bankovnictví a pojišťovnictví bylo podrobena státnímu dozoru různě odstupňovanému. Skrze své administrativní činitele snaží se vlády odhaliti neslušné praktiky velkého obchodu a předejiti jim. A to ještě není konec všeho.

Před dvaceti lety bystrý americký právník Dean Roscoe Pound prohlásil: „Exekutivní spravedlnost je zlem. Byla a bude vždy hrubá a stejně proměnlivá jako osobnosti úředníků. Nikdo, kdo se pokouší rozhodnouti každý případ *pro re nata*, nebude s to, dáti průchod oné *constans et perpetua voluntas suum cuique tribuens*, jež je spravedlností. Jen normové a zásady, pevně dodržované, mohou státi mezi občanem a oficiální nekompetencí, rozmarem a korupcí. Čas vždycky kladl zákonné jho na exekutivní spravedlnost a vtěloval její výsledky do zákona. Jediným prostředkem k zastavení vzestupu exekutivní spravedlnosti jest zlepšení výkonu soudní spravedlnosti, pokud přízpůsobení lidských vztahů našimi soudy nebude uvedeno v úplný souhlas s mravním smyslem širší veřejnosti.“ Od doby, kdy tato slova byla napsána, exekutivní spravedlnost postupovala ustavičně ve svém vývoji.

A není známek, že by tento vývoj ochaboval. Ba, je těžko nahlédnouti, jak by lidský styk mohl být upraven v spleť moderním světě jen zákonodárci a soudy. Není možno učiniti zákon sám tak obsažným a pružným, aby postihoval všechna nekonečně proměnlivá fakta života. Jednotlivci je těžko prosazovati i jeho vyložená zákonná práva vůči ohromným výrobním a distribučním organizacím, na nichž nezbytně závisí svými potřebami. Soudy, jež byly vytvořeny v první řadě proto, aby urovnávaly spory, hodí se špatně k tomu, aby poskytly obecnou preventivní pomoc mnohým, je, jak se zdá, nevyhnutelno, aby vznikli činitelé smíšených kompetencí zákonodárné, výkonné i soudní. Vyšetřující soudce, žalobce, soudce i porota splývají v jedno, aby dosáhli žádoucího cíle, jehož se nedosáhlo rozdělením vládních funkcí.

To neznamená, že tito činitelé nepodléhají vůbec soudní kontrole, V Americe, kde soudy mají moc prohlašovati zákon za neústavní, je stále ještě nejistota a zmatek, pokud jde o míru, do jaké byla anebo může být dána těmto činitelům konečně autorita. Pokus rozlišovati mezi zákonem a

fakty a připustiti administrativní finalitu, pokud běží o fakta a nikoli pokud jde o zákony, nebyl ani zdaleka úspěšný, z části, ne-li hlavně proto, že nebylo často možno stanoviti, kde přestávají fakta a začíná zákon.

Jsou však určité významné body v této přeměně vlády zákona ve vládu administrativní. Zatím co jednotlivci zahajují některé ze svých »případů« před těmito činiteli, tito činitelé sami na základě svého vlastního nalézání skutečností zahajují mnohé jiné. Za druhé osoby nebo podniky podřízené kontrole jsou podrobeny požadavku zajistiti si předem povolení pro mnohé výkony. Za třetí, a to je nejdůležitější bod, vznikne-li spor, sporné strany jsou alespoň v teorii příslušnými stranami. Není to spor liliputána s obrem. Je to spor mezi obrem a vládní mocí, jednající v zastoupení celé hordy liliputánů.

Argumentuje se vážně, že je nezbytno, aby administrativní rozhodování bylo přezkoumáváno soudy, ačkoliv nikdo dosud nenaznačil ani na zkoušku, co by mělo a co by nemělo býti přezkoumáváno. Argument spočívá do jisté míry na obecné žádoucnosti opravných prostředků, jež by byly zárazem proti arbitrárnosti a nekompetenci. To je základnou všech odvolacích opatření. Ale o opravné prostředky je postaráno a může býti postaráno i uvnitř administrativní hierarchie zrovna tak, jako je o ní postaráno uvnitř soudní hierarchie. Tvrditi, že administrativní činitelé jsou pro svoji specialisaci méně kompetentní formulovati právní normy založené na širokých úvahách než soudy, znamená stavěti se na předpoklad, jež bylo by stejně snadno dokázati jako vyvrátiti. Kdyby administrativní činitelé nebyli kontrolováni soudy, měli by moc vymezovati podle zákona svoji kompetenci, ale to je moc, kterou soudy nekontrolované žádnou jinou autoritou mají rovněž. Není asi také pravdou, že tito činitelé rozhodující »případ« nebo vydávající nařízení, nehledí k precedentům anebo neuvažují, zda by aplikovaná norma nemohla míti širší důsledky, než jaké v sobě zahrnují fakta daného případu.

Nechť je tomu jakkoli, vláda administrativou jakožto vláda působící přímo, má svá omezení. Nikdo, kdo ji pozoroval a studoval v činnosti nedá se pohnouti ke zbožňování jejích výsledků anebo jejích budoucích možností. Jako všechny ostatní nástroje demokracie běže se jen klopýtavě ku předu. Cíle sociální spravedlnosti se nedosáhne a po pravdě nemůže býti dosaženo ve světě složitých a žárlivě soutěžících zájmů a myšlenek, avšak přibližujeme se mu více než by to bylo možno za vylučné vlády soudcovského práva.

V jednom vysoce důležitém oboru hospodářských vztahů vláda administrativní stejně jako vláda zákonů skončila závažným neúspěchem. Spory mezi organisovaným kapitálem a organisovaným dělnictvem jsou ještě příliš často urovnávány divošskými metodami džungle. Kde vláda zasahuje do těchto sporů jinak než v roli prostředníka bez užití donucovacích prostředků, její zásah je často více ke škodě než ku prospěchu. Soudce Nejvyššího soudu Holmes nepochybně provedl správnou diagnosu těchto obtíží, když řekl: »Pokulhává-li zákon za dobou, není tomu nijaké pomoci — tak tomu má také býti. Řekl jsem jednou vůdcům dělnictva, že to, co žádají, zakládá výhodu, na níž nemají práva, a kdyby rozhodnutí vypadlo proti nim, prohlásil, by je zaujatým. Totéž bylo možno říci i o druhé straně. Právo roste. Ježto zákon ztělesňuje víru, která zvítězila v boji myšlenek a proměnila se pak v akci, čas pro zákon ještě nenadešel, pokud protivná přesvědčení stále ještě spolu navzájem zápasí a názor, který je předurčen k tomu, aby nabyl vrchu, nemá ještě právo, aby zaujal vítězné pole.« Je možno, že se najde časem způsob formulace poměrně přijatelných forem a zásad pro urovnání průmyslových sporů. Než však k tomu dojde, výkon vládní moci, ať již skrze obligatorní arbitraci nebo užitím moci, bude se setkávati s neúspěchem. I pokusy zachovati veřejný mír v době, kdy se bojuje hospodářská bitva a chrániti každou z bojujících stran v jejích zákonných právech budou se setkávati s vážnými obtížemi.

IV.

Vláda administrativní, ačkoli se již značně rozšířila, nenahradila nikterak vládu právních norem aplikovaných soudy. Jednotlivec je stále ještě povinen uplatňovati mnohá ze svých základních práv a tato práva jsou stále více určována spíše zákonodárnými akty než normami tvořenými soudy. Leč

i tak moderní občanské zákoníky kontinentální Evropy stejně jako britské a americké statuty obsahují mnohé normy ať modifikované či nemodifikované, jež byly formulovány a aplikovány soudci v době »volného rozhodování«. Možná, že změna zákona statuty podobá se, jak kdysi řekl Woodrow Wilson, spravování šatů záplatami. Ale problémy strojového věku se mění rychle a kaleidoskopicky. K existenci zákona je zajisté zapotřebí jistého stupně trvalosti a stálosti. Lidé musí vědět, s čím lze počítati pro zítřek. Ale soudcovské právo zůstává často příliš daleko za dobou, je zahaleno do svých vlastních obtíží a přizpůsobuje se pomalu kroku doby. Američtí soudci musí na příklad věděti, jak nesmyslné a nekonsistentní jsou normy, jež »se vyvinuly« při určování povinnosti různých vládních jednotek k náhradě škody, ale toto spletené klubko nebude asi nikdy rozpleteno soudy. Statuty představují jedinou představitelnou remeduru. Vskutku měnění práva statutem alespoň někdy se podobá méně záplatování než tkaní nového šatu, který by nahradil obnošené roucho, jež soudy nebyly s to, anebo nechtěly odložit. Mohou vzniknouti situace, jež si vynucují pokusy o řešení nebo úlevu ještě dříve než příslušná víra zvítězila v zápase ideí. Statuty lze tvořiti experimentálně, protože je lze stejně snadno tvořiti jako rušiti. Soudci se neodvažují příliš širokých experimentů při tvorbě norem, neboť jejich normy, jakmile byly jednou prohlášeny, jsou příliš neohebné. Ruka zákona, ať jakkoli stará nebo mladá, měla by býti živou rukou, nikoli rukou strašidla, které se klade mrtvě na rychlý vývoj. A statuty jí v tom pomáhají.

V.

V každém případě je strojový věk vrcholným věkem statutu. Masová výroba je stejně charakteristickým znakem některých továren na zákony jako průmyslových továren. Někdy se skoro zdá, že demokracie jsou posedlé děláním zákonů jen pro zákony samé. To platí zvláště o Spojených státech. Netsýká se to tolik zemí evropských, kde celý zákonodárný proces je centralisován a kontrolován ministerstvem. Není pochyby, že některé z těchto produktů jsou pošetilé, zbytečné, škodlivé a často neobratné. Je však zbytečno rozčilovati se nad množstvím zákonů. Za to je odpověděn stroj, ať přímo nebo nepřímě. Motorové vozidlo se objevilo na scéně takřka jen včera a přece je těžko vyjmenovati všechna právní odvětví, v nichž dnes motorový vůz figuruje: v trestním právu, dopravním, daňovém, pojišťovacím, v zákonech o veřejných podnicích, v normách o náhradě škody, v povolovacím řízení, v právu zástavním. Existuje již zákon upravující poměry ve vzduchu jak pro letadla tak pro radio. A ještě důležitější je fakt, že stroj je nepřímě odpověděn za více věcí v právu než by se z počátku zdálo, a to proto, že celá složitá průmyslová organizace moderní společnosti je tak hluboce založena na výrobě a dopravě a protože zákon se pokouší kontrolovati v nesčetných směrech konstrukci a funkce této organizace.

Stále rostoucí tlak statutárního práva nezměnil soudce v automat. V Anglii a Americe, statuty se nikterak nezmocnily celého oboru soudcovského obecného práva. Nadto statuty, které regulují komplexní jevy, jsou samy komplexní. Nejenže zákonodárci nejsou vševědoucí, jsou někdy naopak poměrně nevědomí a pracují ve víru protichůdných vlivů. Téměř každý zákon je výsledkem kompromisů, téměř každý zákon je na některých místech nejasný. Myšlenky jeho tvůrců nejsou vždy křišťálově jasné a v nejlepším případě slova jsou jen nedokonalým nástrojem k vyjádření myšlenek. Statuty musí tudíž býti konstruovány. Musí býti často aplikovány na fakta, na něž zákonodárci ani nepomyslí. Proto je dána soudcovskému rozhodování veliká možnost rozkvy. Soudcovské právo nevymizelo. »Rozhodnutími pařížského kasačního soudu«, praví Eugen Ehrlich, »bylo vneseno do francouzského občanského práva mnoho nových idejí. Statuty se interpretovaly často způsobem daleko se odklánějícím od úmyslů zákonodárce, že lze právem říci: kdo zná jen statutární právo Francie, nemá představy o právu existujícím ve Francii«. V různém stupni platí to o všech zemích západního světa.

Jakkoli se zdá vzrůst a bujný rozkvět práva pod spojenou správou zákonodárných institucí a soudů zjevem přirozeným, nebyl přece úplným dobrodiním. Právo je člověku doslovně v patách od křticího až do úmrtního listu. Obchodník, který se ocitá v jeho bludišti, musí se jednou rukou

ustavičně držeti za ruku svého právníka, aby se neztratil. Musí se vyhybatí jeho nástrahám, jež na něho číhají ne sice jako nastražené pasti, přece však se skoro stejným účinkem. Obchodník nabude nezbytně jisté znalosti práva a stejně nezbytně se stává advokát obchodníkem. Ne z nezbytnosti, ale pro jistotu kultivují a praktikují oba jemné umění obcházení zákona. Právo se stává stále více tím, čím je nazval Burke, »výnosným obchodem s tajemstvím«. Ve Spojených státech více než kde jinde mělo těsné spojení obchodu a práva za výsledek značné ovládnutí obchodu advokáty, ale také aplikaci metod a standard obchodních na právní praxi. Advokátní kanceláře stále rostou. Právnícká práce se stále více specialisuje, rozděluje a vymyká kontrole. Klienti jednají s »firmou«, nikoli s advokátem v osobě — firmou, která sama pozůstává z dvaceti nebo více členů a jež zaměstnává nekonečný počet podřízených právníků, knihvedoucích, písařů na stroji, poslíčků a podobně. Nedávno řekl jeden z kritiků, který byl sám vynikajícím advokátem: »Právnícká práce se teď vyrábí tak, jako by byla standardisovanou tovární výrobou«. Právnícké zaměstnání »není již učeným povoláním, nýbrž prostě obchodní organizací řízenou pomocí elektrických knoflíků a zvonků«. Případy projednávané před soudy představují přes svůj obrovský počet přece jen nepatrný výsek použitého práva. Vpravdě jsou jen příležitostnými jednotkami, jež pozdvihnou hlavu nad nekonečný a nezadržitelný mocný proud právního procesu, aby se staly předmětem jednání soudů. Neboť alespoň v jedné věci strojový věk není standardisován: je schopen nekonečné rozmanitosti a zjemnění právních okolností — k nekonečnému prospěchu ustavičně se zvětšujícího a zvyšujícího akvizitivního právníckého povolání.

Vcelku je duch moderní éry příliš naléhavý a lidé, kteří v ní žijí, jsou často příliš rozumní než aby se dali zdržovati soudy. »Nejistota, průtahy a výlohy«, praví Dean Pound, »a hlavně nespravedlnost rozhodování případů podle prakse, jež je pouhou etiketou práva, organizace našich soudů a zaostalost našeho procesního řízení, vzbudily hlubokou touhu u každého rozumného obchodníka vyhnouti se soudům, ať již je práv či nepráv. Ohromné množství sporů se urovnává kompromisem mimo soudy. Tyto kompromisy sahají od snadno dosažených gentlemanských dohod až k bitvám, v nichž tvrdošijní advokáti bojují v zastoupení zatvrzelých klientů za mahagonovými nebo smrkovými stoly.

V těchto nesčetných zápasech vede se často velmi špatně právním normám aplikovaným soudy, ať známým nebo dohadovaným. Použitý zákon nemusí být zákonem vůbec, ale často přijde laciněji a je méně dráždivé přistoupiti na smír, i jde-li o nepopíratelný právní nárok, než přistoupiti k žalobě. Tyto mimosoudní případy tvoří hlavní část velkého proudu použitého práva. Statuty a soudy stanovené normy slouží zde obecně za vůdce i kompas. Ale výsledky nepředstavují vždy chladnou spravedlnost čistých rukou.

VI.

Nebylo téměř vyhnoutí, aby právníci strojového věku neučinili jakýsi pokrok v nalézání fakt a jejich užívání. Ani apriorní úvahy o lidské povaze, ani »neměnné a věčné zásady spravedlnosti«, aniž srovnávací studium cizích práv poskytují dostatek premis pro právo v moderním světě. Dlužno sbíratí fakta, shromažďovati statistická data, slyšeti různá mínění. Zákonodárné výbory, zvláštní komise a stálí administrativní činitelé pořádají nesčetné ankety a ustavičně vyšetřují. Nebudeme snad daleko od pravdy, řekneme-li s Grahamem Wallace, že toto shromažďování informací jeví tendenci spíše ke kvantitě než ke kvalitě. A přece informace, jichž nabýváme, jsou často nedostatečné nebo jednostranné, nedostatečně prostudované a jen zvyšují náš zmatek. Nadto ne každý návrh zákona je předcházen pokusem ověřiti si fakta. V Americe se debatovalo po léta o užívání soudních zákazů (injunctions), ve mzdových sporech dělnictva, ale nikdy nebylo provedeno studium závažných k této otázce se vztahujících faktů. Nikdo neví, kolik zákazů bylo vydáno a kolik jich bylo odepráno, kolik dočasných zákazů ztratilo platnost a kolik zůstalo trvale v platnosti, jak dlouho zůstávaly v platnosti dočasné zákazy než vypršely, jak jsou všeobecně tyto zákazy uplatňovány a s jakým výsledkem, koli-

krát bylo potrestáno jejich porušení a jaký byl jejich účinek na průmyslové spory. Objevilo se sice několik právnických studií o tomto předmětu a vzniklo mnoho stranických sporů, ale otázka, zdali tento prostředek má nějakou užitečnost v průmyslových sporech, nebo do jaké míry se ho zneužívá, je namnoze jen věcí dohadů. Ale přes to se neváhá s návrhy na jeho zákonodárnou úpravu.

I když v tom nebo onom zákonodárném oboru zákonodárci zможou šířit fakt, zbývá ještě rozhodnouti, jakého cíle se chce dosáhnouti a jaké právní úpravy jest k tomu použiti. A právě při tomto výběru, při kterém skoro vždy nutno vážit navzájem se potírající zájmy, padá vášnivě uplatňované mínění minorit silně na váhu.

Jakkoliv kompetentní mohou býti soudy, aby nalézaly fakta v jednotlivých případech jim předkládaných, přece zřejmě nejsou vhodně organisovanými a náležitě vyzbrojenými orgány pro nalézání sociálních fakt. Je však stále více patrna tendence předkládati soudům, jak na jejich žádost i spontánně, sociální a hospodářská data, jež jim mají umožniti, aby lépe změřily sociální dosah statutu, o který se jedná, nebo sociální užitečnost normy, k jejímuž uplatnění jsou volány. V tomto všeobecném směru zbývá ještě mnoho učiniti. Někdy se dosti neporozumělo sociálním a hospodářským podmínkám, z nichž zákon v minulosti vyrostl. Jindy nebyly dostatečně zdůrazněny. Souhrn sociálních účinků, jež vyplnou z aplikace mnohých právních norem a doktrin na dnešní poměry, není zcela znám. Je zapotřebí dalšího a ustavičného studia těchto příčin a výsledků. Příliš zaměstnaní advokáti mají málo času k tomuto studiu a je jen litovati, že většina jich má i málo zájmu a málo schopností k tomuto úkolu.

Z pojetí práva se stanoviska sociální užitečnosti vyrostlo, co se nazývá sociologickou pravovědou. Není na ní v podstatě nic nového. Soudce Stone vyjádřil to těmito slovy: »Je to metoda, které schopný a moudrý soudce užíval od nepamětných dob k dynamickým rozhodnutím, jež činí právo živou silou. Holt, Hardwick, Mansfield, Marshall a Shaw jí užívali dávno předtím než jméno sociologické pravovědy bylo objeveno«. To je pravda. Ale ne všechny právní normy byly stvořeny moudrými a schopnými soudci. Mimo to dlužno uznati, že velcí soudcové zmínění v citátu užívali této metody v daleko méně komplikované éře, než v jaké nyní žijeme. Za prostších dob sociální fakta byla daleko lépe známa lidem dobře informovaným. John Marshall nepotřeboval pravděpodobně podrobného dobrozdání, jež by usnadnilo porozumění hospodářským důsledkům státních zákonů o insolvencích. Věděl, že tyto zákony přispívaly stejně k zlepšení bídy počestného dlužníka zachyceného ve smyčce jako k prohloubení nesnází nepočestného dlužníka. Jak napsal Beveridge: »To všechno John Marshall viděl a znal ze zkušenosti«. »Právě tyto věci se odehrávaly před jeho očima ve Virginii«. Nejvyšší soud Spojených států byl by jistě býval daleko méně s to porozumět hospodářským a sociálním otázkám, kolem nichž se točily zákony o mzdovém minimu, kdyby nebylo schopných faktických dobrozdání Brandeisových, Frankfurterových a slečny Josefiny Goldmarkové. Kontrast není zmenšen tím, že většina soudu zaujala vůči těmto faktům posměšné a opovržlivé stanovisko. Ve strojovém věku zákon musí brát v úvahu nesčetné vztahy, které se nerozvíjejí před očima soudů a jsou do veliké míry nebo úplně mimo okruh jejich pozorování a dohled. »Zkušenost«, o níž moudře praví Holmes, člen Nejvyššího soudu Spojených států, že »je životem práva«, není ovšem zkušeností soudců samých. Je jen neštěstím pro právo i společnost, že tomu tak příliš často bylo. Odtud rostoucí potřeba pro tak zvanou sociologickou pravovědu v moderním světě.

Je-li sociologická pravověda věcí nenovou, tím méně je jí dnešní volání po »nové formulaci« práva. Takové požadavky se znovu a znovu vrací a jejich výsledkem byly nanejvýše kodifikace a revise existujících zákoníků. Ale genius obecného práva anglosaských zemí se vzpírá zákonodárné kodifikaci, i když statuty stále více mění, ruší, omezují a jinak se dotýkají soudcovského práva. Zůstává pravdou, že právníci z povolání si nedělají velkou hlavu z nedostatku souměrnosti a formy v právu, s jeho anachronismy, nedůslednostmi, s jeho zastaralými fikcemi a občas i čirou pošetilostí a nespravedlností. Jsou však zneklidňováni rostoucím objemem a rychlostí, s jakou roste právní literatura — materiál, jímž se právník musí zabývat. Federální soustava vládní v Americe spolu s existencí čtyřiceti-

osmi oddělených státních jurisdikcí a s přesně odlišenou federální jurisdikcí jsou z části odpovědny za toto nevídané přesytení. Kdyby bylo možno odstraniti nějakým alchymickým prostředkem všechny ty strusky — zbytečnou retoriku, nekonečné opakování, vložky, pompu a mnohomluvnost právnické učenosti — z knih, pod kterými stenají police v knihovnách, problém zjednodušení práva minulého i přítomného nebyl by tak ohromující, třebaže by stále ještě zůstal mamutím úkolem. Kdyby soudci, kteří ve skutečnosti nejsou tak příliš učení dali se pohnouti, aby nedávali tak okázale najevo svoji učenost, a kdyby všichni soudci, ti učení i ostatní, se dali přemluvit k větší stručnosti a k častějšímu mlčení, budoucnost by nemusila vypadat tak chmurně. Jsou vynikající právníci a advokáti, kteří věří, že americké i anglické právo může býti zjednodušeno. Dějí se o to již pokusy. Konečná míra jejich úspěchu se však ukáže teprve v budoucnosti.

VII.

V humanitě se právo strojového věku nemusí obávat srovnání s jinými věky. Počet činů, na něž se ukládají tresty, se nepochybně zvětšil. I zcela mimo obor trestních zákoníků moderní statuty se jen hemží trestními sankcemi. Ale mnohé z barbarských rysů práva byly zmírněny i v posledním století. Nelze již bičovati ženy ve veřejnosti pro malé přestupky. Děvčata desítiletá nemají již práva dáti souhlas k svému vlastnímu zničení. Kapesní zloději, koňokradové, krámské zlodějky a podvodníci se již nevěší. Ba, v celé řadě evropských států a v některých amerických státech trest smrti byl docela zrušen. Je dosti podivné, že sebevražda je stále ještě zločinem. Ale mstící se společnost nenachází již sadistické uspokojení v napichování neživých těl nešťastníků na koly. A jejich nevinní dědici nejsou trestáni propadnutím jejich vlastnictví ve prospěch státu. Obviňovací metoda trestního stihání nahrazuje na kontinentu méně spravedlivou a rozumnou metodu inkvisiční.

Uběhlo pouhých padesát let a politické i právní postavení ženy ve společnosti doznalo radikální změny. Ve většině zemí manželé nemají již úplného práva dispozice s výdělkem ženy anebo s důchodem z jejího vlastnictví. Dědické zákony byly změněny v její prospěch. Otec nemůže již zbaviti matku přístupu k jejím dětem nebo dohledu nad nimi aniž ji může zbaviti testamentem poručnictví nad jejími dětmi po své smrti. Povšechně řečeno zákony rozvodové byly liberalisovány a jejich výhody učiněny alespoň teoreticky stejně použitelnými chudému i bohatému. Ale široké variace v těchto zákonech (od svobodného rozvodu v sovětském Rusku až po nemožnost jakéhokoliv rozvodu v Jižní Carolině), poskytují četné a pohodlné příležitosti zámožným lidem, jak rozloučiti svazek lidí k sobě se nehodících. V několika málo místech, jako na příklad v New Yorku, je cizoložství stále ještě jediným hříchem proti manželskému svazku, zatím co v Anglii ještě donedávna bylo možno zbaviti se cizoložné ženy, ale cizoložný manžel mohl býti donucen k rozvodu, jen byl-li zároveň násilníkem anebo opustil-li svou ženu. Se všemi svými příležitostnými a zbožnými apely ke kouzelnictví právo nemůže změniti nic na faktu, že společnost trpí cizoložství u muže — ani takovými gesty jako prohlašování cizoložství za zločin, jak se děje v některých zemích. Tak se stává koluse obyčejným zjevem za přísných rozvodních zákonů. Až donedávna byla v Anglii koluse jen o něco málo obtížnější a nákladnější pro ženu než pro muže a proto jen o něco málo směšnější než jinde. Postupně se také otevřela ženám učená povolání, a válka přivedla boj o hlasovací právo k vítězství ve vítězných i poražených zemích.

Jakkoliv je sociální zákonodárství důležitou věcí, netřeba se o něm mnoho zmiňovati. S jeho stále rostoucími kapitolami jsme dobře seznámeni. Jeho afektovaní a hloupí odpůrci seznali konečně, že mnohé z tohoto zákonodárství přináší prospěch jim samým. Od té doby, co se jim takto otevřely oči, nevidíme tolik bigotní oposice proti jeho postupu, třebaže tento odpor nebyl ještě všude zcela zlomen. Bez sociálního zákonodárství je strojový věk nemyslitelný. I v zemích, jichž zákony jsou co do lidskosti nejpokročilejší, existuje stále ještě úžasně mnoho bídy a životního neštěstí, za něž nelze svrhovati vinu na jednotlivce. Právo odstraní nepochybně mnoho z jejich ostří během času. Historie posledního století neodnímá nám v tomto směru odvahu.

Boj o politickou demokracii byl v mnohých zemích dlouhý a tvrdý. Ale všude jeho teoretické sliby daleko překonaly skutky, i když některé z nich byly velmi podstatné. Následkem toho instinkt sebezáchovy nemusí býti v demokracii tak hluboce zakořeněn, jak se někteří klidně domnívají. Tento veliký experiment ještě neospravedlnil úplně Aristotelovu pyšnou domněnku, že člověk je již svou povahou politickým zvířetem. A pokud jde o budoucnost práva a vládních forem v Západním světě, platí o nich, co řekl Richard Hooker o bohu, že nejbezpečnější výmluvnost je nepochybně mlčení.

VNITŘNÍ A ZAHRANIČNÍ POLITIKA.

A. VNITŘNÍ.

V únoru se nejvíce debatovalo o reparacích. Prohlášení ministra zahraničních věcí dr. Beneše o haagských úmluvách bylo schváleno velkou většinou Nár. shromáždění, i když někteří vládní poslanci a senátoři tlumočili své námitky a výhrady. Parlamentní debata o Haagu měla svoji úroveň; ale ukázalo se, že naše veřejné mínění dosud velmi špatně reaguje na události zahraničně-politické, dávajíc se mýlit lehce agitací. Také náš tisk byl silně desorientován; nemáme dosud klidného poměru k cizině; jednou se jí bojíme a ustrašeně se ptáme, co by tomu či onomu řekla cizina; podruhé zas myslíme, že svět se točí kolem nás. Extrémy se stýkají. Vznikl také návrh — jistě dobře myšlený — aby reparace byly uhrazeny dobrovolnou národní daní nebo sbírkou. Není toho třeba. Platy z mírových smluv budou zařazovány do řádného rozpočtu. Ministr financí jest rád, že »nyní jasně víme, jaká je naše situace do budoucna. Můžeme říci, že reparace, které budeme platit, neohrozí náš rozpočet«. Ministr financí byl by raději, kdyby poplatníci platili pořádně daně, neboť berní reforma nezvýšila daňovou morálku, zejména větších poplatníků. Není potřebí chvilkového nadšení. Stačí, bude-li každý dělat svoji povinnost. Ministr zásobování Bechyně klasicky ukázal, jak i v takové věci, jako jest mléko, lidé poškozují své bližní, povětšinou hodně potřebné. Nestačí jen mluvit o lásce k vlasti. Jest nutno také pořádně platit daně a dodávat dobré mléko.

Rozpočtový výbor poslanecké sněmovny jednal o rozpočtu na rok 1930; ukončil jednání 14. února, tedy o čtvrt roku později, než v letech minulých. Rozpočtový výbor se usnesl, aby rozpočtové provisorium bylo prodlouženo nejdéle do 15. dubna. Slušná a vysoká úroveň rozpočtové debaty z části nepříznivý dojem z rozpočtového provisoria, k němuž došlo pro nedělnost minulé vlády a nové volby. K věcnosti rozpočtové debaty jistě přispěla okolnost, že koalice, mající tak velkou většinu, nemusí vykládati kázeň a disciplínu v koalici jenom a jenom mechanicky, že poslanci a senátoři vládní mohou mluvit kriticky i na adresu vlády a jednotlivých resortů. Je-li dnešní oposice neschopna konstruktivní kritiky, nezbude nic jiného, než umožniti kritiku z vlastních řad. Ukázalo se, že to jde k duchu našemu parlamentarismu. Aspoň přestaly úvahy o krizi parlamentarismu.

Tím se však stala aktuální otázka režie ve vládě a majoritě, tím spíše, že majoritu čeká slušný kus práce. Socialistické strany vyslovovaly se proti všemu, co by připomínalo někdejší pětku nebo osmičku. Tak došlo k vytvoření politického výboru v ministerské radě, kde zasedají ministři, zastupující jednotlivé strany. Předsedou tohoto výboru jest min. předseda Udržal. Podobně má ministerská rada výbor ministrů pro hospodářské otázky; jest tu ještě komise personální a pomýšlí se na komisi pro samosprávu. Jde tu o organisaci a dělbu práce, o organisaci kontaktu s Národním shromážděním a politickými stranami; i když nejsou viditelné výsledky vládních porad, je vidět, že tato organisace přispěla k zmírnění a ke zklidnění politické atmosféry.

K tomuto zvolnění vládní činnosti přispívala obsáhlost materie, kterou nutno zvládnouti. Není to jen krize zemědělská, která se citelně hlásí; jsou to i známky blížící se hospodářské krise, která vrhá již své stíny v podobě rostoucí nezaměstnanosti. Ministr dr. Czech počítá s číslem 150.000—180.000 nezaměstnaných; tu bude nutno uvažovati nejen o reformě gentského systému podpor nezaměstnanosti,