

Dr. F. VAVŘÍNEK.

Začátky diktatury.

Zřízení *novodobé diktatury* ve státech dosud konstitučních líčí se obyčejně jako zjev prudký a náhlý, který v politických poměrech pojednou vyvstal energií jednotlivcovou a zásluhou mocného národního uchvatitele myslí. Zapomíná se často, že státy konstituční samy hlavně ve svém stále více zostřovaném způsobu *vlády parlamentární* pomáhaly vytvářeti přesné podmínky, za nichž pak dařilo se dobře politice *silné ruky diktátorovy*, tak dobře, že nejen odpor lidu proti jeho snahám byl až nevysvětlitelně malý, nýbrž naopak že jeho úsilí u *většiny* mínění veřejného uvítáno bylo jako s uspokojením pocíťované dobrodiní. Lid na různé způsoby diktatorské leckde si již zvykal.

Tak dávno před vynořením se dnešní formy diktatury říkalo se již o Francii, že tam vládne dočasný ministerský předseda jako *jediný* pravý diktátor a že zákonitému, zvolenému presidentu republiky přísluší tam ve skutečnosti nejvýše právo, jen předsedati národním slavnostem, nebo zase říkalo se o presidentovi severoamerickém, že vládne mocněji než bývalý císař německý a než bývalí absolutističtí králové staré Francie. Ani dlouho trvajících již a veliké demokracie nebývaly tedy prosty představ, převzatých z ovzduší panujících a jednotlivců *jediné* mocné ruky.

V konstitučních státech kontinentálních, stejně i románských, také již za doby před válkou světovou dosti často objevovala se učení státovědecká, že *zcela čisté vládní a státní formy* ve skutečnosti vlastně již *není*: není monarchie, aby v ní nebylo kus republiky, není republiky, aby v ní nebylo kus monarchie. Všechny státní formy jsou *smíšené*. V monarchii panovník přiřadil si parlament a vládu parlamentární jako živél *republikánský*, takže jsou monarchie, které ve skutečnosti jsou jen „parlamentními republikami“, po případě i jen *oligarchickou* vládou kabinetu ministerského; naopak zase v každé republice na konec jest hledati soustřeďující a *jednotící* moc, jež rozbíhající se složky vnitřního politického života držela by pohromadě, aby státu na venek dostalo

se náležitě váhy a žádoucí jednoty. Takový silný jednotčí a soustředovací živel v republikách představuje obyčejně ministerský předseda při soustavě vlády parlamentární, může jej však stejným právem představovati i energický president velké republiky, lidem *bezprostředně* zvolený a od sněmoven neodvislý — jím dostává se též republika *demokratické* pevného a vyhraněného *živlu monarchického*, a lid, jenž *přímo* si jej zvolil, rád v zájmu spořádaného státu zvyká si na jeho diktaturu a často vítá jeho činy přímo jako vítězství oblíbeného triumfátora.

A tak i v republikách, za poslední doby vzniklých, veřejné mínění zcela dobře navyklo si na *diktatorské* představy; v říši německé bez ostychu se píše a mluví o zvláštní „*diktatorské moci*“ říšského presidenta republiky, oprávněného za určitých podmínek zasahovati *samostatnými* opatřeními *bezprostředně* a co nejhluběji do celého života občanského a do zaručených základních svobod občanských na udržení veřejné bezpečnosti a pořádku. A nic tomu nevadí, že ústava říše německé, stejně jako ústavy jiných republik a neméně rozhodně, prohlašuje, že veškerá státní moc vychází z lidu. Skoro však ještě více než v nově vzniklých republikách zvykl si lid na mlčelivé uposlechnutí rozkazů diktatury v zemích, kde *soustava vlády parlamentární* jest bez odporu uznávaným a *nepřetržitým* ústavním zařízením. Vždyť i sami věhlasní komentátoři ústavních řádů *anglických* nelíčí ústavní poměry své vlasti nic jinak, než jako *postupné diktatury ministerského předsedy a kabinetu britského*.

Již obvyklá definice kabinetu anglického, že, parlamentem na řízení nejvyšších úradů byv dosazen, spojuje tak *současně zákonodárnou moc státu se státní mocí výkonnou v jediné ruce*, hodila by se i na diktaturu moderní. Angličtí autoři také tak poměry líčí.

Parlamentární vládní soustava *podle jejich líčení* skutečně vedla ku *zmenšení* moci a významu sněmovny; sněmovna se seslabuje tím, že její moc přechází postupně na *vládu, která sněmovnu táhne za sebou*. Tato parlamentární vládní soustava tedy nikterak *neznamená* sesílení vlivu parlamentu, naopak směřuje stále více k tomu, *těžiště skutečné moci* a středisko vlivu veškerého přenést se sněmovny na *ministerstvo* a toto podříditi spíše *bezprostředné* kontrole a důvěře *voličstva*, než kontrole jeho volených

zástupců, t. j. sněmovny. Vláda nepadá sněmovnou, nýbrž voličstvem, i lze zcela dobře si mysliti případ, že ministerstvo, které požívá důvěry lidu, zůstane v úřadě a povede správu, opírajíc se pouze o minoritu sněmovny, jen když může spoléhat na to, že má svoji oporu a že vyhraje při budoucích volbách nebo při rozpuštění sněmovny. I vláda sněmovní menšiny, mající proti sobě většinu ve sněmovně, může se udržeti, jen když má za sebou většinu voličstva. Voličstvo působí, že ministerský předseda stává se jakýmsi *dočasným „předsedou ministerské republiky“*, voleným na čas, dokud bude míti ve voličstvu většinu. A tato „ministerská republika“ *není* od diktatury tak daleko.

Ministři vedou zde *zákonodárství i správu najednou, současně*, jsou najednou orgánem *zákonodárným i nástrojem prováděcím* k zákonům, které si sami ve sněmovně dali odhlasovati. Vláda je *ministerstvem zákonodárným i exekutivním najednou*. Působí současně jako vysoká *státní rada*, sbor nejvyšších úředníků, pověřených správou země a povoláných k důvěrným radám a poradám politickým, z oboru politiky zahraniční a vnitřní, udává směr této politiky; ale jest dále vláda též *zodpovědnou exekutivou*, která má vrchní vedení všech státních záležitostí, úřadů a správy, ale tuto svoji podrobnou a rozsáhlou moc má vykonávat pod kontrolou sněmovny, jíž vláda za veškerá svá jednání a opomenutí je povinna skládati účet; konečně jest vláda sborem důvěrníků či shromážděním *vůdců vládních politických stran* — tento sbor politických vůdců jest současně sborem náčelníků či přednostů jednotlivých oborů státní správy: náčelníci nejvyšších správních úřadů jsou současně výborem stran vládní většiny.

Hlavní funkce a celé rozhodující řízení vlády *nepřipadá* obyčejně ministerstvu *celému*, nýbrž užšímu kroužku, *komitétu* či užší radě, složené z předsedy ministerstva a tří, čtyř jeho vlivných kolegů, kteří požívají jeho důvěry a s nimiž se radí. Zde jest tedy vlastní *praesidium ministerské diktatury*.

I vláda *parlamentární* představuje tak kombinaci *vysoké státní rady*, sboru nejvyšších *úředníků* státních, s výborem *důvěrníků* sněmovní většiny. Členové vlády jsou současně služebníky národa a státu, současně však také služebníky svých politických stran. Služebníci státu podle potřeby se promění ve *výbor* politických stran sněmovní většiny: *činitelé legislativní, exekutivní*

i političtí jsou zde sloučeni v jedno, v jediný sbor. Nevládne již nauka, že moc zákonárná a výkonná mají býti odděleny, nauka o dělení moci se zde již neuznává, neboť *oboje činitele, zákonodární i výkonní*, jsou při vládě parlamentární *nerozlučně spojeni* jako v ruce *diktátorově*.

Uvedenou tuto *soustavu vlády parlamentární*, jak vyličili ji přední představitelé anglické státoprávní nauky, evropské státy rády napodobovaly a dosud napodobují. Jsou také země, které z takového napodobování vytvářejí si dokonce obzvláštní zásluhu, pranic na to se neohlížejíce, že jim k úspěšnému zavedení a působení vlády parlamentární *scházejí* právě ony nevyhnutelné *politické* předpoklady, za nichž došlo ku vzornému jinak vývoji parlamentarismu anglického, totiž existence velikých a silných stran politických a možnost vlády *jediné* silné politické strany, jež výhradně sama převzala by zodpovědnost za celé řízení státu. Tam, kde při roztržičnosti a rozervanosti politických stran není *jediné*, která by nad ostatními měla většinu a dovedla sama bez ostatních vytvořiti vládu *jednomyslnou*, nemůže způsob vlády parlamentární poskytovat *pro stát* tolik výhod.

Vždyť v zemi takové jsou nutny jen stálé a stálé koalice četných menších stran, takové koalice či taková sdružování se k vládě bývají bez jednotného programu, koalice jest neorganická, spojujíc malé strany protichůdných přesvědčení, ministerstvo jest *různorodé*, sestavené z osobností zcela rozdílného názoru, počet ministerstev bez věcné potřeby jen stále jest *rozmnožován*, aby i nejmenší strana pracně složené vládní většiny ve vládě mohla býti zastoupena. Ministři pak, uplatňující zcela rozdílné zásady jednotlivých politických stran a, podléhajíce i u vedení vlády státu vydatnému tlaku výkonných výborů svých stran, harmonují spolu tak nejvýše ještě, pokud zasedají v ministerské radě, ale disharmonují již na schůzích voličských. Ministerstvo takto ustavičně se rozbíhající jest na všechny strany slabé, vláda slabá nemůže vésti sněmovnu, poměry ve sněmovně bez vedení stávají se divoké a rozhárané — a v této náladě zase myšlenka *diktatury* snadno může dojíti obliby u veřejného mínění, vidoucího tolik práce marné a zbytečně vyplývané. A náhle překvapí pak ku podivu, že netečné veřejné mínění s lidem unaveným a sytým již dívání se na bezmocnou sněmovnu a slabou vládu, nekladlo

diktatuře takřka žádného odporu. Uvyklo si na ni jako na východisko ze zmatku. Zkušenosti z diktatury *polské* zvláště jsou zajímavé pro stížnosti na slabost vlády, která nebyla s to, sněmovnu vésti, ovšem nikoli svojí vinou.

Zavádět přesně vypracovanou soustavu anglické vlády parlamentární bez rozmyslu do zemí, které pro to nemají dostatečných předpokladů *politických*, vede spíše k neustálému zápasu politických stran, než k pevné vládě. Zápas politických stran o vládu v zemích, kde stran je mnoho, spotřebuje zbytečně značné části národní energie, neboť celý sněmovní život zde není jiného, leč žárlivý boj drobných stran o zastoupení a vliv ve vládě. Ostatně sami komentátoři ústavy anglické upřímně přiznávají, že chválené přednosti parlamentárního způsobu vlády jsou silně přehnány a že mnohý z úspěchů této vlády závisí spíše na okamžitých situacích a momentech čistě náhodných. Zvláště však ukazuje se na to, že právě při soustavě vlády parlamentární, kde ministerstvo znamená jen prostý výbor parlamentní *většiny*, jest nějaká silněji pocitovaná *zodpovědnost* a ostřejší kontrola vlády věci skoro *nemožnou*, protože parlamentní většina bude své ministerstvo jakožto svůj dosazený výbor za každou cenu krýt; stejně bude krýt i každého člena tohoto výboru, jednotlivého ministra; ostatně haní-li většina ministerstvo, haní tím vlastně jen sebe, protože si ministerský výbor špatně vybrala; obětovat pak projevem nedůvěry kabinet celý, nebývá hned tak nálada; mohlo by to znamenat nové volby a obávanou ztrátu mandátů. A *nedostatek zodpovědnosti* je příznačný pro *diktatora*, držbu státní moci neobmezeně uchváti všeho.

Způsoby *diktatury*, v současných státech zřízené, nejsou tedy příliš vzdáleny soustavy vlády *parlamentární*, oné politické soustavy, při níž *neomezená* moc přísluší ministerstvu jako dosazenému výboru sněmovní většiny. Ministerský výbor, pokud jen *podporován* jest pevnou i po případě bezohlednou *většinou*, může podle neomezené své vůle vládnout také autoritou diktatorovou. Záleží na osobnosti ministerského předsedy, stejně jako na osobnosti diktátorově, jak daleko chce jíti a jak *silné strany* jest skutečným a uznaným vůdcem, řevnivost podvůdců snadno přemáhajícím.

Než rozdíl mezi diktaturou a soustavou vlády parlamentární tkví zde právě v *postavení naproti parlamentu*: diktátor hledí být od sboru zákonodárného *neodvislý*, kdežto ministerský předseda vlády parlamentární má svoji moc *podmínečnou*, jsa naopak odkázán stále na důvěru většiny sněmovní, jež tvoří pramen jeho moci a záruku jeho vlády. Různé postavení náčelníka vlády zde jest, ovšem zase jen, pokud parlament je *silný*. Ministerstvo parlamentní sice vykonává nejvyšší funkce státní od práva míru a války až po vedení celé správy vnitřní a politiky vnější i vnitřní, ale může být kdykoli sněmovnou propuštěno *projevem nedůvěry*; v této možnosti zbaviti ministry jejich úřadů zdůrazněna jest svrchovanost většiny vlivné sněmovny. Ministři mohou činiti a zmoci takřka *všeho* dosažitelného, ale jen *pod podmínkou*, že budou při činnosti své požívatí důvěry většiny sněmovny. Pokud důvěry většiny požívají, náležejí *k nejmocnějším a nejvlivnějším vládcům*, k diktátorům státův. V tom však jest zase jejich *odvislost od voličstva*.

Vláda, která ví, že její složení a existence záleží na náladě voličstva, neodvážá se jednati proti tomu, co pokládá za jeho vůli, a tím podřizuje se mínění, kontrole a nejvyššímu panství většiny lidu. Ministři v okamžiku, kdy volby dopadnou proti nim a kdy ztrácejí důvěru voličstva, stávají se obyčejnými poslanci, a nebudou-li již zvoleni, soukromými občany. A ministerský předseda, jenž, pokud byl jist svojí *většinou*, měl neohraničený okruh všemocné působnosti jako mocný vladař, jenž mohl se svojí většinou dle libosti měnit zákony, ukládat vysoké daně nebo od nich osvobodovat i řídit směrodatně veškerý úřady státu, náhle padá se své výše, protože přestala jediná podmínka jeho moci tím, že *většinu* svou si nedovedl ve voličstvu udržet. V nedostatku většiny při volbách je právě zjevný výraz skutečnosti, že *národ* chce již vzít zpět onu plnost moci, kterou vládě a jejímu předsedovi svěřil — většina při volbách by znamenala, že mu ji ještě ponechá. A tak vláda jest jmenována na dobu zcela *neurčitou* podle vůle *většiny* voličstva. Většina voličů pověřuje *určitý výbor sněmovny vládou země*, jest tedy *sama* orgánem vládu tvořícím a má příslušnou k tomu moc.

Ve skutečnosti ministerský kabinet není jmenován ani celou sněmovnou dolní ani veškerým lidem, nýbrž jen jednou částí

sněmovny, t. j. *většinou*, a jen *jednou částí* voličstva, t. j. jeho *většinou*. A ministerstvo tvoří pak výbor, jež jeden člen sněmovny, ministerský předseda, jmenuje a dosazuje z druhých členů *téže strany*, t. j. *většiny*; jeden člen určité strany politické jmenuje tak kabinet z druhých členů *téže strany*. A pak na místo podřízenosti ministerstva sněmovně a na místo převahy sněmovny nastupuje stálé zmocňování a přenášení moci ze sněmovny na ministerstvo jako na jakýsi její *výbor*.

Obojí vládní soustava, diktatura a vláda parlamentární, mají tak řadu závažných znaků společných. Nejbližší cíl jest stejný: totiž *monopolisace státní moci*. Vláda parlamentární chce *monopolisovat* státní moc v ruce ministerského *výboru* a na prospěch *většiny* stran i voličstva, diktatura hledí *monopolisovat* státní moc v ruce diktátorově na prospěch určité ostře vystupující strany, která napřed může býti menšinou nebo obmezovati se i jen na užší okruh osob, později však radikálními prostředky pokusiti se může stát se většinou.

Rozdíl co do zevní struktury jest na pohled v tom, že při vládě parlamentární ministerstvo vykonává držbu státní moci jako užší skupina vůdců politických stran a vzniká tak *oligarchie* vůdců, vládu tvořících, kdežto při diktatuře jasněji vystupuje živél *monokratický*, až i po případě *monarchický*, soustřeďující oprávnění státní moci v držbě osobnosti *jediné*. Než v politické skutečnosti i tento rozdíl zpravidla se stírá. Ani diktátor, i kdyby jeho *autokracie* sebe více byla neomezena a přes to, že samojediný udává program pro plnění účelů státních, nevládne sám, nýbrž za pomoci ministrů, mezi nimiž jest ovšem hlavou a náčelníkem vlády; ale vládne také za pomoci velké a *národní rady* své strany, jejího generalního politického sekretariátu a ostatních organisací strany, přesně vypracovaných až po nejnižší stupně a moci místní. Ve spolupůsobení takového *národního konventu své strany* přiřadil si i neomezený diktátor zase živly konstituční a reprezentativní, když technicky jest zhola nemožno, by o každou podrobnost se staral; jen že jeho aparát reprezentativní, představující všechny záhyby jeho strannické organisace, jest ovšem zcela jiný než obvyklý hlasovací aparát parlamentní.

Ale nemá ministerský předseda vlády parlamentární po ruce také podobné národní direktorium, za pomoci jehož vládne?

A nemohl by týž ministerský předseda, zcela smluvený s několika významnými osobnostmi svého ministerstva a několika vůdci sněmovní většiny provozovati moc *po diktátorsku* stejně neomezenou a neodolatelnou? Není nic neobvyklého, že předseda dnešní mnohočlenné vlády o nejdůležitějších záležitostech státních, hlavně těch, jež vyžadují veliké diskretnosti, rozhoduje nejprve v užším kroužku několika svých důvěrných ministerských přátel jako v užším subkomitétu ministerské rady a teprve rozhodnutí tohoto svého *soukromého komitétu* předkládá k souhlasu celkovému formálního zasedání ministerské rady. A bystrý, energický a schopný ministerský předseda užší svůj důvěrný kroužek snadno ovládne a tak ve skutečnosti vláda státu řízená jest *neoficiálním, ale přece nejvyšším, komitétem* tří či pěti vyvolených osobních důvěrníků předsedových uvnitř ministerstva. V záležitostech, kde třeba rychlého rozhodnutí a *jednotného* řízení vnitřní politiky, může takové konklave osobního kroužku ministerského předsedy státi se velmi vlivným a udržovati v tuhé odvislosti celé ostatní ministerstvo a s ním zase celou parlamentní většinu. To jest již způsob vlády *direktoriální*: v čele vlády celého státu a sněmovní většiny stojí úzké *direktorium*. Jemu přísluší ve skutečnosti nejvyšší vedení politiky zahraniční, velení armády, řízení chodu správy vnitřní, ono rozhoduje o svolávání a rozpouštění sněmovny i volbách. Vládne direktorium parlamentní stejně jako direktorium diktatury.

I v tom shoduje se způsob vlády parlamentární s vládou diktatury, že v obojím postupu vládním *ztotožňuje se zájem státu se zájmy určité politické strany* nebo určitých politických stran. Jakmile některá otázka zákonodárná jest předložena sněmovně, stává se záležitost nejen věcí státu a státního zájmu nýbrž současně a především také součástí programu a věcí taktiky politických stran, které zákonodárné řešení předložené otázky si přejí. Vždyť při vládě parlamentární ministerstvo jest tvořeno jako pouhý *výbor* vůdců stran a vůdcové, kteří jako ministři vedou správu státu, musí současně vést politické strany své vládní většiny.

Takové sociální pojištění není jen zájem a záležitost státu, ale také zájmem a otázkou politických stran a strany vládní *většiny* přejí si otázku mít uzákoněnu v určitém směru, s nímž se ztotožňují. Porážka ministerstva znamená současně porážku

politických stran vládní většiny; odtud ministerstvo stále musí bdít nad aparátem politických stran své většiny a dle potřeby uvádět jej v pohyb s celou mašinerií stranickou, aby vláda s většinou vyhnuly se porážce. A takto se pohodlně nad menšinou provozuje *diktatura* také, jen že se jí říká *vláda většiny* a ospravedlňuje se v poslední řadě vůlí *většiny voličstva*, lidu sněmovnou zastoupeného. Ministerstvo není výborem sněmovny celé, nýbrž jen *jedné* strany, t. j. *vládní většiny*, která, pokud je při moci, má ve svých rukách vedení zákonodárství i správy, financí i politiky. Ministerstvo jako *výbor důvěrníků* děkuje svoji existenci tomu, koho do sněmovny pošle *většina* voličstva a většině voličstva zase bude ministerstvo zodpovědno při příštích volbách, kdy voličstvo bude volit buď s vládou nebo proti ní. Lid, t. j. oprávněné voličstvo, sám tak *povoluje trvání celé* veliké a rozšířené *vládní moci*, a obrazně říká se, že v pravdě volí na konec vládu *sám* a udržuje ji v odvislosti trvalé od své vůle a politické nálady. O tuto *náladu* se vláda také stará. Obratností, projevenou při projednávání vládních předloh ve sněmovně a obratností podávat předlohy *většině voličstva* příjemné a milé, řídí se doba trvání a úřadování vlády. Proto každá vláda hledí podávat předlohy, milé širokým vrstvám voličským a lidovým. Na schopnosti vůdce nějaké politické strany, zastávat či napadat nějakou vládní předlohu, záleží zase jeho naděje, stát se jednoho dne sám ministrem nebo i předsedou vlády. A možnost, dosáhnout tak vysokého a čestného úřadu a naděje naň, je zase *nejjistější způsob*, jak nadané muže národa získat pro život veřejný.

Diktatura takticky postupuje podobně: ztotožňuje zájem státu se zájmem určité politické strany nebo i jen pouhého hnutí. Účel strany či hnutí prohlašuje se za přední účel *celého státu*. A také *celého národa*. Taková oprava *italského* volebního řádu, podle které národ italský 6. dubna 1924 šel k volbám a podle které strana, mající *čtvrtinu* hlasů, měla obdržeti nárok na *dvě třetiny* mandátů, prohlašována byla za nutnou záležitost *státu*, ale znamenala současně záležitost a touhu *jediné* politické strany, jediného hnutí, které nabízelo se zaručiti stálost parlamentních poměrů vítězstvím vlastně jen *menšiny* organisovaného voličstva.

Diktatura zde byla jen usnadněna dosavadním zastoupením *poměrným* a nepotřebovala než prostě přeměnění či zvrátění dosa-

vadní poměr politických stran: kdežto při soustavě vlády parlamentární a při zásadě zastoupení poměrného několik stran menších rozdělilo si stát do svých rukou a mezi své strannické vůdce, potřebovala *volební oprava diktátorova* uskutečniti pouze přechod od vlády, o kterou se podělilo *několik* menších politických stran, k vládě, za kterou by stála a ji pevně v ruce podržela toliko *jediná* politická strana, byť i v celkovém počtu voličstva byla v *menšině*.

Státní moc, řízená dosud podle pokynův a programů několika různých stran, přechází do řízení a programu strany jedné. Stát několika stran má být státem strany *jediné*: v tom právě diktatura potlačuje volební skupiny a strany ostatní a poměrně tvrdě *vyklučuje* jejich *volnou soutěž*. A tak diktatura volnou soutěž politických stran přemáhá *monopolem* hnutí jediného a jednotného, monopolem zamezuje, po případě i *rozzráží kartel* spojených stran menších vládní většiny. Takový *kartel* několika spojených stran vládní většiny znamenal zase, že zájem státu veškerého ztotožňován býval s prostým součtem *zvláštních* zájmů jednotlivých stran vládní většiny a uvnitř vládní většiny tvořily se pak takřka *zvláštní malé „zájmové sněmovny“*, z nichž každá pokládala za svůj úkol, vypracovati si individualní strannické požadavky a zásady za účelem, aby těmito zásadami řízeny byly orgány státní při vedení správního aparátu úředního.

Všeobecný, celkový zájem státní rozložen byl tak v součet individuálních, často pestrých a často i různorodých zájmů jednotlivých spojených stran vládní většiny, podělených úřady ministerskými a vedoucími tedy soustavu vlády parlamentární. Jednotný, všeobecný zájem státu takto podřizován býval programu a zájmu několika spojených skupin. A v tom právě zase *diktatura* podle učení svého spatřovala nebezpečí kolísavosti a slabosti vlády, nebezpečí pro *jednotný účel státní*, neboť tvrdila, že při obvyklé spoluvládě stran podle soustavy vlády parlamentární celý smysl parlamentarismu spočívá jen v hledání a vyrábění politických kompromisů.

Odtud tento parlamentarism s obzvláštní prudkostí musí být napaden a vyrábění kompromisů co možno zmařeno; *jediná* strana, byť i představovala *menšinu celkového voličstva země*, obdrží sama *většinu celkového počtu mandátů*, aby při souhře sněmovní výsledek

žádného hlasování nebyl pro vládu nejistý a nemohl jednotné vládní většině přinésti nečekaného překvapení. Stálost vlády diktátorovy a *stabilita* vnější i vnitřní politiky jest takto ovšem výborně zajištěna, když sněmovna promění se v povolný a jednoduchý nástroj vlády — ale jest pak vůbec potřebí nějaké sněmovny, která by byla pouhou hříčkou v ruce vlády? Diktátor Španělska také přesně tento důsledek vyvodil. Není třeba sněmovny, která by měla nejvýš za úkol jen na venek zakrývati *neobmezený* způsob vlády diktátorovy. Takový sbor reprezentivní jest zcela zbytečnou dekorativní výplní. Odnětí veškeré moci parlamentním stranám dovede k hlasovacímu stroji.

Zde patrný jest již značný odklon od běžných ideálů demokracie. Právě vyvrcholená a důsledná parlamentní demokracie žádá, aby parlament podával *pravý obraz* proudů veřejného mínění; podle starého okřídleného slova parlament má být mapa, která ve svých rozměrech a složení odpovídati má svému originálu, voličstvu. Všechny odstíny voličstva mají obrážeti se ve složení parlamentu; čím demokracie má být pokročilejší a hlubší, tím přesněji parlament má vykazovati všechny proudy, ve voličstvu zastoupené; volební právo má mít především ten smysl, aby parlament za každé doby představoval věrné vyobrazení politické nálady země; odtud volební povinnost, donucení k výkonu práva volebního, aby co možno *veškerá* přesvědčení voličská v parlamentě byla zastoupena a hájena.

A nyní *diktátorovy* volební opravy, jako *italské* řády z poslední doby, hledí stát vzít politickým stranám a dáti jej straně *jediné*, snaží se parlament vzít stranám tam zastoupeným a dáti jej straně *jediné*; vůdčí politické postavení má mít pouze voličstvo *jediného* politického směru a toto nabýti má také převahy v zastoupení parlamentním. Všechny ostatní parlamentní strany, voličské skupiny a frakce mají být bezmocny, jejich politické organisace bez vlivu a spíše jen trpěny. Tak stane *diktátor*, sám ministerský předseda, v čele *pevné* sněmovní *většiny* — jistě a theoreticky mohl téhož cíle dosíci vyjednáváním a koalici s jednotlivými politickými stranami, podle zásady zastoupení poměrného do sněmovny vysílanými, ale vyjednávání o jejich souhlas za stálých nabídek a koncesí byla by nepochybně těžší práce,

než jednoduché řešení diktatury, podporované podle potřeby přiměřeným, více méně energickým tlakem.

Než, bylo-li hlavní starostí *diktátorovou* zaopatřiti si ve sněmovně pevnou a zcela spolehlivou většinu, zdaž také úsilí dnešní vlády parlamentární, mít vždy ve sněmovně za sebou pohotově pevnou a ochotnou většinu, *neodklání se od obvyklého pojetí* parlamentní demokracie? Jak vytvářejí se parlamentní poměry tam, kde ministerstvo představuje pouhý výbor sněmovní většiny? Především každá politická strana, ve sněmovně zastoupená a zvláště strana, která tvoří součást vládní většiny, chce míti pevnou klubovní organizaci a utužuje stále více klubovní disciplínu. *Hlasovat se musí se stranou.* Jak klubovní předsednictvo nařídí, tak se bude hlasovat. Jednotlivý poslanec, jenž věci lépe rozumí, nemá příležitosti, osvědčiti svoji neodvislost a prospěti svým lepším přesvědčením, naopak zase poslanec, jenž věci zcela nic neovládá, nepotřebuje si žádného přesvědčení ani tvořiti, ježto bude hlasovat, jak výkonný výbor nebo předsednictvo strany poručí. Jde se se stranou.

Individuality v politických stranách mizejí a zanikají, neboť při soustavě vlády parlamentární a při volbách podle kandidátních listin stávají se politické strany samy *součástí* oficielního aparátu *úředního*, jímž provádějí se volby a uskutečňuje se vláda většiny ve sboru zákonodárném i ve státě. A takový *úřední* a zákonodárný aparát volebních stran nesmí trpěti žádného rozbíhání se musí mít úřední disciplínu, jako má úřední organizaci a *instanční* hierarchii ve výkonném výboru strany, v jejím generálním sekretariátě a valném shromáždění či sjezdu strany.

Tato má svoji služební pragmatiku ve svých organizačních rádech, má vlastní právní řád ve svých stanovách, jež rozdělují kompetence mezi *úřední činitele strany*, mezi předsednictvo, poslance a kluby. Taková úřední organizace nesnese žádného porušení disciplíny, neboť kdyby je snesla, neměla by váhy ani ve voličstvu, ani u vlády. Jsou vázané kandidátní listiny, poslanec za mandát svůj děkuje straně, ta zaň pracovala, s ní musí hlasovat. Kdo bude hlasovat proti své straně, bude z ní vyloučen a zbaven mandátu; strana musí být jednolitá, bez poslanců, chodících po vlastních cestách.

Odtud pravidlo: *hlasy jsou vždy nezměnitelný*. Každý poslanec ví, s kým a jak bude hlasovat, řeči a debaty ve sněmovně nikoho nepřesvědčí, protože jej přesvědčiti nesmějí, poslanec *nesmí* si teprve v plné sněmovně tvořiti své přesvědčení z volné soutěže řečnických vývodů a protivývodů, jeho postup již z předu *diktován* jest klubem. Když pak nyní ministerstvo, složené jako výbor vůdců sněmovních stran, má řízení stran své většiny pevně v ruce a za sebou má většinu jednotnou a ukázněnou, stává se sbor zákonodárný stejně *hlasovacím strojem* jako při diktatuře — stejně tam nikdo nesmí projevit svého samostatného a odchylného přesvědčení, které nebylo by přesvědčením strany nebo její většiny.

Na jednání sněmovním nikdo nemá zájmu, poslanci shánějí se jen k hlasování, jehož výsledek již předem vůdci stran jest nařízen; k čemu účastnit se jednání, když tak jako tak se ví, jak to dopadne? I vláda parlamentární užívá tedy způsobů diktatury proměnit parlament v *hlasovací stroj*. Autorita sněmovny zvláště poslanecké ze začátku stále sice stoupala, ale *současně* moci této sněmovny stále více byly přenášeny na kabinet, na *ministerstvo*. A tak soustava vlády parlamentární vytvořila v rukách ministerstva moc v pravdě svrchovanou, *stejně nejvyšší pro každý odbor státní správy jako v každém oboru zákonodárství*, umožňující dokonce i provést dalekosáhlé *ústavní změny*, jen jsou-li po vůli voličstvu. Ministerstvo nepotřebuje pak již k vedení vlády žádné větší obratnosti, než jakou vyžaduje stále shánění hlasů pro spolehlivé přijetí vládních předloh. A stroj, parlament, stejně stává se povolným a ochotným nástrojem v obratných rukách vlády parlamentární, kde vůdcové stran, v ministerstvu zasedající, *současně* řídí vládu i většinu sněmovny podle svých pokynů. Čím obratnější vláda, čím tužší organisace stran, tím lepší souhra mezi ministerstvem a stranami většiny.

I vláda parlamentární dovede *po diktátorskou* pracovat energickým tlakem, poslance většiny drží pod trestem vyloučení ze strany a ztráty mandátu, naproti menšině má zase po ruce bezohledný jednací řád, kterým každý nepohodlný návrh menšiny přivede podle libosti k pádu.

Diktatura *parlamentní* vlády a její většiny nemusí být méně přísná, než *monokratický* způsob vlády italského nebo španělského diktátora. A k tomu ministerský předseda vlády parlamentární

jest naproti monokratické a monarchické diktatuře ještě *ve výhodě*: když monokratický diktátor se nepohodne s parlamentem, nezbude mu, než sněmovny uzavřít, rozpustit nebo také rozehnat a *porušit tak ústavu*, kdežto ministerský předseda vlády parlamentární, nepohodne-li se se svojí většinou, přibráním nových stran k vládě, k vládní koalici a k vládní většině, zřídí si opět pevnou většinu a tato jest pak nejlepším prostředkem, jak ministerského předsedu *zdržet* od rozehnutí sněmovny a od porušení ústavy. Ministerský předseda, mající za sebou sněmovní většinu zcela spolehlivou, nepotřebuje se zbavit parlamentu; nemělo by to účelu, když většina oddaně mu slouží; věrností a pevností značné většiny ministerský předseda současně stane se *neodvislým* od skupin, které by snad milovaly prostředky ostřejší, nemusí uchylovat se k činům radikálním, jako diktátor, a jeho popularita tím neutrpí.

Co do poměru diktátorova k veřejnému mínění, jest zajímavá zkušenost, že po zdařilém převratu (jako po známém „pochodu na Řím“ v r. 1922) strana útočící dochází svého cíle nejen svojí pohotovostí, působiti silou a násilným tlakem, nýbrž též hlavně tím, že strany ostatní, dosud panující, se *samy rychle vzdávají*. V tom smyslu i vláda diktátorova spočívá na *souhlasu ovládaných*, stejně jako vláda parlamentní a celá *svrchovanost* sboru zákonodárného. V demokraciích líčí se obyčejně poměry tak, že demokracie má *dva* svrchované pány, *většinu* sboru zákonodárného a lid, čili voličstvo. Lid jest původním majitelem moci, jejím všeobsáhlým držitelem, kdežto sbor zákonodárný má svoji moc pouze od lidu odvozenou, propůjčenou, delegovanou. Podle toho určuje se zase poměr obou mocí. Panství a *síla většiny* sboru zákonodárného značí neomezenou a nekontrolovatelnou moc, dávat normy a předpisy pro občany závazné. Musí být rozlišována od svrchovanosti voličstva ve smyslu *politickém*. Na konec ovšem je to voličstvo, které určuje složení parlamentu a prosaditi tak může svoji vůli: lid, t. j. voličstvo je zde svrchovaným pánem. Ale jen v politickém, nikoli v právnickém smyslu: žádný soudce nebude znáti jiné vůle lidu, než která došla výrazu v *zákoně*, odhlasovaném sněmovnami, a žádný zákon nemůže být prohlášen za neplatný z toho důvodu, že snad odporuje přání voličstva.

Než teoretická *všemohoucnost* a *nevázanost* většiny parlamentu,

její „svrchovanost“ je ve skutečnosti omezena: většina může jít tak daleko, pokud občané nevyprovědí poslušnost nebo nesáhnou k zjevnému odporu proti zákonodárným aktům většiny despotického shromáždění. Síla přece jen vždy zůstane na straně *ovládaných* a vláda většiny konec konců záleží jen na jejich mínění a přesvědčení, na *mínění veřejném*. I když často nápadna bude lehkost, s kterou většina sněmovní a množství voličstva ovládáno jest od několika málo osobností, přece jen děje se tak proto, že *většina* národa mlčky *souhlasí*. Mlčelivé podřizování se většiny národa odtud plyne, že většina občanů vzdává se svých vlastních citů a mínění na prospěch svých vládců a zákonodárců. Celá síla vládců trvá však jen tak dlouho, dokud *ovládání* jsou ochotni své přesvědčení obětovat. Jakmile lidové množství se rozhodne, vypovědět poslušnost jako celek, jakmile nikdo neposlouchá již vlády, je po její síle: moc vlády založena je v *souhlasu* většiny ovládaných. A tak i „svrchovanost“ většiny sboru zákonodárného jest omezena možností, někdy i jistotou národní neposlušnosti a odporu. Neposlouchá-li nikdo již přísných zákonů daňových a je obchází každý, žádná vláda občanů k poslušnosti nedonutí; tak silna není, všude býti nemůže a prostředky sebe přísnější selhávají. A tak „svrchovanost“ většiny shromáždění zákonodárného, vydávat kruté zákony daňové, je na všech stranách omezena možností trpného odporu národního, a každý sbor zákonodárný, zvláště ten, který trpí choutkami despotickými, má dobře uvážit, kam až sahá jeho možná a skutečná moc a jak dalece může se odvážit jeho většina. Sám slavný komentátor práv *všemocného* parlamentu anglického praví, že určité parlamentní akty *sněmovní většiny* jsou v dnešních poměrech nemožny, jdou nad sílu většiny shromáždění: fakticky prý nemožný je zákon, i když by *právně* platil, že poslanci mají mít doživotní mandáty s vysokými platy, nebo že volební právo bude podmíněno vysokou poplatností daňovou, čímž celé třídy voličstva by byly z hlasovacího práva vyloučeny, nebo že každý musí vyznávatí určité státní náboženství jediné víry; tak reakční zákony v dnešních poměrech nejsou možny, protože není státu, kde by lid si je dal líbiti a kde by záhy nevyprověděl poslušnost.

Stejná obmezení, založená v požadavku *souhlasu ovládaných*, platiti budou obdobně i pro diktaturu. Ale tam, kde lid spatřuje

v diktatuře záruku státního pořádku nebo kde si chce již jednou odpočinouti od tyranie sněmovní většiny, smí diktátor nepochybně odvážiti se mnohem dále, než prostá většina sněmovní, počítající stále jen s možným výsledkem příštích voleb. Smí odvážiti se i prostředků hodně ostrých na potření odpůrcův. Čím více protivníkův, tím ostřejší prostředky.

Pro ministerského předsedu *parlamentární* vlády otázka ostrých opatření, i třeba na potlačování hraničících, není ani příliš choulostivá. Má za sebou oddanou většinu, která se s ním ochotně rozdělí o spoluzodpovědnost a odhlasuje mu i zákony persekuční, jen když má její důvěru a pokud většina solidárně drží pohromadě. A *většina* odhlasuje zákony, jimiž orgány *státní* opatří se zvláštní energií a zvýšenou ochranou na prospěch moci vládní, zákony, jimiž dusí se čilý či příliš čilý život politický, jimiž obmezuje se tisk a volnost kritiky důkladně, zákony, jimiž znesnadňují se opoziční organizace politické nebo zakazuje se propaganda protivládních ideí v každé formě. Všechny tyto a podobné zákony odhlasuje spolehlivá většina, vycházející z názoru, že každý souhlasiti má se směrem vlády, kterou *většina* si dosadila, jen když ministerský předseda dovede svoji většinu přesvědčiti, že potřebí jest takových ostrých opatření a že nedostatek požadovaného souhlasu s dosazenou vládou sám o sobě již zasluhuje trestu.

V tom každá většina jest stejná, ať sebe více pokroková, ať konservativní, že i mocenskými prostředky nutiti chce k bezpodmínečnému souhlasu s právě panující vládou — známý i u nás úkaz, že ostrá opatření na ochranu státu a vlády a na zamezení volné kritiky pocházejí právě z vládního období většin pokrokových. Všude zde ministerský předseda *parlamentární* vlády jest zcela kryt: zákony odhlasovala sněmovní většina, on za ně zodpovědnosti nenese; to není žádný útisk, nýbrž *vláda většiny*, kteráž podle běžné demokratické ideologie většinu lidu zastupuje. Z lidu pak veškera moc vychází, jak v čele ústav bývá psáno.

Tak příznivé situace diktátor pro své pokusy nemá a nenajde. Postupuje-li sám ostře, po případě pomocí ozbrojeného tlaku, v očích veřejného mínění platí jeho postup za násilí. Sám nese zodpovědnost, sám musí hledat ospravedlnění, jak svoji přísnost odůvodnit, jak najít *dostatečného odůvodnění* pro své původní a

prvotní oprávnění náhlého zakročení, násilného donucení, teroru i tlaku, a jak zase najít dostatečné odůvodnění pro základní *povinnosti* druhých, aby ho poslouchali. Ospravedlnit, zdůvodnit *nutnost diktátorské autority* a až pokud sahá, jest této vlády hlavní otázkou.

Proč se tato vláda uznává? Kde jest její sankce? Jak zaopatří se jí dostatečný a bezpečný právní podklad? Nelze přece říci, jak činí obhájci, že zákon znamená násilí, odhlasované většinou sněmovny, a že jest věcně jedno, zda lid poslouchá předpisů sněmovní většiny nebo dekretů diktátorových, a že přijde jen na *obsah zákona*, zda je dobrý, nikoli na to, kdo jej vydal. Lidu lhostejno jest prý, kdo mu vládne, jen když zaručen bude dobrý řád veřejný; rád přinese oběti na své volnosti, jen když ví, že v budoucnosti bude požívati jistoty a svobody tím větší; lid žádá především, aby stát mu zaručil klid, rovnost práv a výtěžek jeho práce; jinak pramálo ve skutečnosti záleží mu na tom, zda v čele státní konstrukce stojí král, president nebo diktátor. Stejně nevalně prý vzrušuje lid otázka, zda poslanci mají práva větší nebo menší, nebo dokonce *zda poslanců vůbec není*. Ostatně mohlo by se to zkusit jednou tak a podruhé jinak, jednou s diktátorem a podruhé bez něho, podle potřeby klidného rozvoje státu. Podobné úvahy lze často čísti ve veřejných projevech tisku zemí diktatury, jako v Polsku.

Vládní způsoby dnešní evropské diktatury, s výjimkou Ruska, jež zaslouží zvláštního pozorování, odůvodňují se obyčejně momenty *utilitaristickými*, rozumovými důvody užitečnosti, aby stát před anarchií právě byl zachráněn. Třeba jest znovu zavést rovnováhu mezi individuální svobodou a autoritou, třeba jest znovu stanoviti všeobecný závazek všech tříd a všech občanů zvláštní své zájmy podříditi zájmům státu a citu státní solidarity. Individuální sobectví politických stran jest překonati úplným odevzdáním se *autoritě státní*.

Na její zesílení dnešní diktatury nejprve nepochybně pracují soustavou zastrahování; ze začátku dokonce přiznávaly se k oné soustavě jako ku své obzvláštní životní síle, již *najednou* požadované občanské ctnosti i žádoucí přiměřený stupeň kázně mají být vynucovány. V potlačujícím *teroru* naproti jiným politickým stranám a jejich jednotlivým přívržencům neviděli stoupenci

diktátorovi nic, než jeden ze způsobů co možno rychlé, přísné a neúprosné spravedlnosti; čím tento druh spravedlnosti má být rychlejší, tím spíše musí působit svojí bezohledností. V tomto směru i počátečnímu, *přes příliš ráznému*, zakročení sluší dáti přednost též s mravního hlediska, neboť nejdříve a nejjistěji přivede ku ctnosti pokoje a pořádku, zabrání anarchii bez potřeby pozdějších obětí a jest takto ospravedlněno i v zájmu pravé lid-skosti.

Počáteční vláda násilného despotismu má však pouze *pří-pravný* ráz: násilným despotismem má se dosáhnouti moci, aby dobylo se celého státu a mohlo se po tomto přípravném díle za-počítati s vlastní prací, se zjednáním *rovnováhy* mezi svobodou individuální a autoritou.

Pouhé dobytí státní moci nestačí; pravá práce nastane teprve potom; nejprve nutno jest násilně *porušiti normy panujícího právního řádu* za účelem dobytí státu, aby pak státní moc, zba-vená již všech výbuchů násilí, přikročiti mohla k mírumilovnému a pokojnému *znovuobnovení* právního stavu a řádu. Donucovacích opatření nesmí býti příliš mnoho, sice ono dobro, které diktatura přináší, promění se ve zlo tyranie; donucení nesmí přestoupiti míru nezbytné nutnosti, potřebné k tomu, aby *znovuvybudovati* se mohly osvědčené instituce, které *podle tradice* udělují státu a státnímu životu bezpečný základ.

Třeba jest dále dobře určiti míru dosaženého plného vítězství, kdy země státu zase jest plně podrobena, aby ustalo se v dalším potlačování a přestati mohla zase přespřílišná přísnost a tvrdost, aby nežilo se stále a nemusilo se žíti dále „v říši donucení“. Naproti silám *revolučním* musí v daném okamžiku být pohotově zase do-statečně sil *konzervativních*, aby pokrok se neukvapil a příliš překotné vítězství nové pravdy zase mohlo býti zadržováno. Po-krokové síly pod tlakem „*logiky událostí*“ necht' začínají svoje dílo taktikou rozhodně až revolučně opoziční, později však, v pří-hodném okamžiku, musí obrátiti, aby z *minulosti* opět bylo vy-bráno to, co na ní bylo dobrého, aby dobré stránky minulosti znovu obživily ve znovuzřízeném souzvuku či *harmonii* opět probuzeného *státního* života. Odtud i revoluce mají co možno držeti se v rámci *stávajícího* právního řádu, aby kontinuita jeho zbytečně se netrhala, na místo násilných opatření donucovacích

mají působiti spíše prostředky *duševními*, přemlouváním a rozšiřováním určitého přesvědčení, a dosáhnouti tak zase „*normalisace*“ politického života.

Poučky tyto, vybrané hlavně z nauky *italské*, mají dnes již přirozeně znění mírnější; tak mírné nebyvaly však dříve ani *duševní* prostředky propagační; prohlašuje-li se ve veřejně plakátovaném volebním provolání (Florence, 1924), že občané přes volební tajemství se důrazně a důtklivě upozorňují, že vedoucí strana každého voliče přesně zná a přesně věděti bude, zda splnil svoji vlasteneckou povinnost, jest to nepochybný případ volebního nátlaku. Nauka *italská* neopomíná však výslovně a stále poukazovati na pouze *přechodný* ráz nátlaku a násilí.

Rychlé, násilné potlačení, *teror*, má za účel pouze přání, jak zjednatí návrat *normálních* poměrů, neboť dosavadní konstituční způsob vlády dostatečně prokázal svoji nezpůsobilost a neudržitelnost, i dáti jest přednost *diktatuře*, ale jen jako stavu *přechodnému*. Vždyť diktatura má znamenati pouze *výjimečné soustředění sil pro přechodnou výjimečnou dobu*. A jen v této výjimečné době přípustno jest, všemi zákonnými i *nezákonnými* prostředky nepřetržitě potírati politické organisace odpůrců a potlačovati jejich tisk stále stupňovaným tlakem.

I původci převratu diktátorského namáhají se často dokazovati, že jejich převrat *neznamená* žádné násilné *přetržení* dosavadního ústavního vývoje, a hledí ubezpečovati své protivníky, že ani jejich převratem dosazená vláda nestojí mimo ústavu, nýbrž že stojí také na půdě ústavní. Právě se strany *italské* stal se zajímavý pokus, jak ústavnost *italského* převratu a jeho udržení kontinuity s dosavadním řádem právním zachovati a odůvodniti poukazem na rozšířenou *nauku anglickou o ústavních zvyklostech*.

„Ústavní právo“ ve smyslu v Anglii užívaném obsahuje soubor pravidel veškerých, která přímo nebo nepřímě týkají se rozdělení a výkonu nejvyšší moci ve státě. Určují se orgány nejvyšší moci, upravují jejich vzájemné vztahy, stanoví se způsob výkonu nejvyšší moci jejími orgány. Pravidla *práva ústavního* předpisují posloupnost trůnní, prerogativy nejvyšších orgánů státních, způsob činnosti sboru zákonodárného, způsob jeho volby a postavení vlády. Než ústavní právo anglické zahrnuje *dva* druhy pravidel či zásad právních a to zcela *rozdílné* povahy.

Jeden druh pravidel jest „právem“ v přesném, užším smyslu; sem náležejí pravidla, která, ať psaná či nepsaná, stanovená zákonem nebo právem zvykovým, tradicí či praecedencemi v rozsudcích soudních, tvoří *právo země* a mohou být vynucena před tribunály soudními. Tato pravidla tvoří vlastní „*ústavní právo*“ v přesném nejužším smyslu.

Druhý druh či skupina konstitučních pravidel sestává z „*konvencí*“: z mravů, zvyků slušnosti, praxe a praktikování určitých zásad, které upravují chování se a jednání různých orgánů nejvyšší moci státní, ministrů a jiných úředníků státních. Tyto zásady a pravidla *nejdou* ve skutečnosti „právem“, neboť jejich zachovávání *nemůže* býti vynuceno před tribunály soudními. Tato část konstitučních pravidel jsou „*ústavní konvence*“, nebo ústavní či konstituční morálka, ústavní mravnost, slušnost. „Ústavní právo“ tvoří takto dva živly; jeden živel jest „*právo ústavy*“, t. j. nepochybné právo; druhý živel, t. j. „*ústavní konvence*“, skládá se z maxim a praktik, které, byť i upravovaly pravidelné chování se a jednání koruny, ministrů a jiných ústavních činitelů, *nejdou* „právem“ v přesném smyslu. V ústavě ovšem nikde není předpisu o rozdělení voličstva na politické strany ani o tom, že státní moc výkonná, t. j. vláda, má býti *pouhým výborem* politických stran sněmovních, ani že vláda svůj úřad má jen z důvěry a milosti většiny voličstva. Není ani předpisů o vlivu voličstva na parlament nebo o organizaci veřejného mínění, ani o převládajícím postavení ministerského předsedy a jeho výlučné zodpovědnosti za všeobecnou politiku celé vlády, ani o postavení a významu politických organizací a klubů voličských. To vše jsou pouhé *politické zvyklosti*.

Význam různých a jednotlivých konvenčních pravidel závisí na stupni, v jakém jejich porušení může mít v zápětí konflikt s právem země: porušení dané *konstituční maximy* přímo nebo nepřímou může vésti k porušování zákonů země, k činům reakčním a revolučním; ministerstvo, které *po ztrátě důvěry* sněmovny by zůstalo v úřadě, stane se nepopulárním, i když zákony neporušuje, ale může být také strhováno k tomu, aby v touze v úřadě se udržeti, zákony porušovalo nebo vládlo revolučně, jako když by chtělo vládnout bez povoleného rozpočtu. Bude tedy svrženo. Hlavní rozdíl pak mezi různými druhy *konvencí* co do jejich vý-

znamu v tom jest: jsou konvenční pravidla, která nemohou být porušena, aniž by současně ohrožen byl *pravidelný* chod řádné a spořádané vlády — důležitost těchto pravidel pro *řádné* vyřizování státních záležitostí je největší. Jsou dále jiná konvenční pravidla, jejichž porušení má pouze za následek, že vystavuje ministra, nebo státního funkcionáře, jenž je porušil, nepříjemnostem a ztrátě popularity, ježto věci vládní nemůže tak dobře opatřovati, když jedná proti uznanému politickému mravu.

Takové politické zvyklosti a mravy politických stran, ve státech pravidelně zachovávané, ač zákony o nich mlčí, bývají v nauce práva ústavního přesně rozlišovány a pokládají se za pouhé *ohledy a slušnosti*, které politické strany mezi sebou zachovávají jen za tím účelem, aby věci státní a práce zákonodárné mohly být lépe a rychleji provedeny bez větších obtíží. Dokonce se s mnohých stran tvrdí, že co činí moderní státní mechanismus vůbec nejen možným, nýbrž i jistým, působivým, účelným a uspokojivým, je řada *konvenčních pravidel*, kterými často původní zřízení přetvořena byla po případě i k účelům zcela jiným, než k těm, jimž původně měla sloužiti. Vývoj a přeměňování děje se za tichého souhlasu veřejného mínění a tato soustava mlčelivého souhlasu úřadů a veřejného mínění vytváří zásady zcela nové proti původním psaným zákonům a proti původnímu znění psané ústavy. Ústava skutečně se tak mění zvyklostmi, ač její znění zůstalo beze změny. Dokud ovšem konvence nevezmou na sebe formu platného zákona, dokud nejsou kodifikovány, vykazují všechny týž společný znak, že totiž *nejdou* „právem“ ve vlastním a pravém slova smyslu; kdyby některá konvence byla porušena, nebudou *tribunály soudní* starati se o jejich porušení. Odtud tyto maximy zovou se pouze „konvencemi“, nemají významu ani reality pro soudy, i když tyto praktiky a poučky jsou pro ústavní praxi *stejně* důležité jako psané zákony a zákonné předpisy.

A právě jeden z vynikajících *italských* politiků liberálních, později snad poněkud straně diktátorově nakloněný, napomáhal odůvodniti *ústavnost italského převratu* poukazováním na rozdíl mezi ústavou a pouhými ústavními *zvyklostmi* či *konvencemi* ve smyslu *anglickém*. Ústava státu přece prý nebyla porušena, ani monarchická oprávnění královská, neboť na konec sám král povolal diktátora a pověřil jej sestavením nové vlády. Ústavní formy

byly zachovány, článek ústavy, že král jmenuje a propouští ministry, nikterak *nebyl* porušen. Rovněž *nebyl* porušen článek ústavy, že vládní akty k své platnosti vyžadují spolupodpisu zodpovědného ministra, neboť vydávané akty královské byly hned spolupodepsány novým náčelníkem vlády.

Převrat spočíval tudíž v pouhém zrušení, porušení, po případě odstranění dosavadních *ústavních zvyklostí*. Podle zásady vlády parlamentární bývalo totiž zachovávanou ústavní zvyklostí, že ministerstvo odstupuje jen tehdy, když *ztratí důvěru* ve sněmovně poslanecké nebo když tato ministerstvu vysloví nedůvěru. Tato ústavní zvyklost královským povoláním diktátora za předsedu vlády *nebyla* zachována. Rovněž *nebyla* zachována dosavadní ústavní zvyklost podle soustavy vlády parlamentární, že nové ministerstvo navrhuje vůdcové sněmovní *většiny* a že pak ministerstvo znamená prostý výbor této většiny. Ovšem stalo se později, již po královském povolání diktátorově, že mu *dodatečně* obě sněmovny vyslovily svoji důvěru; ale to již byly zastrašeny tlakem stoupců diktátorových, jakož také král sám při dosazení nového náčelníka vlády povoloval jen tlaku určitého směru.

Ale tím vším *nebyla* nikterak změněna *ústava* státu, převrat v ničem nedotkl se ani jednoho ústavního předpisu, nýbrž porušen byl pouze dosavadní vládnoucí parlamentární obyčej, změněn byl pouhý předešlý ústavní zvyk. A podle politických tradicí *italského* státu nemá pouhá ústavní a parlamentární *zvyklost* váhu a závaznost ústavního zákona; porušení takového obyčeje není porušením ústavy; *nebyla* tedy porušena ani *kontinuita* ústavy, řády nové vyplynuly v nepřetržitosti, bez přerušení, na základě řádů bývalých. Tak převrat šetřil zděděných tradicí, monarchie a dynastie, ústavy a státní formy, i řádného přechodu mezi starou a novou vládou. Jak viděti, i obhájci vlády nové, nepopírajíce jinak revolučnosti svých činů, kladou přece jen velký důraz na zachování právní nepřetržitosti a *ústavní kontinuity*.

Vláda diktátorova, jakmile již jednou ku zřízení diktatury došlo, bývá však často i v otázce zachování právní a *ústavní nepřetržitosti* usnadňována značně vlastními vnitřními ústavními poměry v jednotlivých zemích. Nadmíru k tomu zvláště válka přispěla. Za války světové zvykaly si vlády, a to nejen vlády států, ve válečném stavu jsoucích, jako vláda francouzská, nýbrž

i vlády států neutrálních, jako spolková rada švýcarská, vyžadovati si *mimořádné plné moci*, hlavně k opatřování věcí finančních a vojenských. Theoretické ospravedlnění pro podobné *mimořádné zmocnění* bylo dáno prostě neodkladnou nutností vážné doby. I ve Švýcarsku se praví, že pouze ony *mimořádné plné moci* spolkové rady zachránily federaci švýcarské její politickou a hospodářskou existenci za bouří války světové. Jen vhodnému užívání *mimořádných zmocnění* spolkovou radou děkuje federace švýcarská, že neutralitu země přísně mohla udržeti a upevniti politickou samostatnost státu, jakož i opatřiti zemi všemi statky, potřebnými k jejímu hospodářskému životu. V případech neodkladné nutnosti, kdy vzrůstá nebezpečí pro stát, nelze čekati, až nutná opatření vydána budou *pravidelným* pochodem zákonodárným.

Bylo třeba zmocňovati vlády, tedy orgány moci *výkonné*, exekutivy, aby prozatím samy, na základě udělených parlamentem *plných moci*, vydávaly opatření potřebná. Tak rozšiřovaly se plné moci vlád k vydávání *nařízení s platností zákonnou* stále více, rozsah oprávnění vládních často již překročoval rámec původního zmocnění parlamentního, když bylo nezbytí a nebylo jiného východiska, *autoritářské a samovládne* tendence v ministerstvech a vládách zesilovaly se a rostly, až udržely se ještě i přes skončenou válku. A v oněch zemích válčících, kde jinak vládla demokracie parlamentární, jako ve Francii, zdálo se také chvílemi, že celá ona *demokracie* přechodně proměněna jest v *samovládnu diktaturu*, na niž občané z neúprosné nutnosti zvykali si pomalu jako na znovu vyvstalý způsob absolutistické monarchie (příklad podává podobná úplná vojenská diktatura, jakou byla pařížská ze dne 2. září 1914, když vláda francouzská opustila hlavní město).

Ostatně ani parlamentární vláda Anglie nevyhnula se *kontinentilaci* či *kontinentilisaci* v tomto směru: musila stále přizpůsobovati se za války stejně poměrům na kontinentě co do převahy a *absolutně* vedoucího postavení nejvyšších instancí vojenských, musila stejně jako na pevnině vyžadovati si stále a stále na parlamentu rozsáhlé *plné moci za mimořádnými účely* i vládla přechodně také *neobmezeným* právem nařizovacím za všeobecným účelem zajištění veřejné bezpečnosti a obrany říše, hlavně tedy ve věcech armády a pomocných vojenských zařízení (rekvisice).

Tuto příznivou ústavní situaci *všeobecných* plných mocí a *mimořádných* zmocnění vládních našla nejprve diktatura *italská* (později i diktatura *polská* snažila se postupovati podobně, požadováním plných mocí na sboru zákonodárném pro určitá, za nevyhnutelná prohlašovaná, opatření vládní). Udělí-li sněmovny, v dosavadním svém složení, aniž diktátor je před tím náhle rozpustí (tak vedla si diktatura *španělská*), i nové vládě diktátorově všeobecné a *mimořádné* zmocnění, provéstí určitá, náčelníkem vlády požadovaná opatření, nemusí ani to o sobě znamenati porušení ústavy. Mohlo by jíti nejprve o prostou delegaci části zákonodárných práv sněmovních na moc *výkonnou*, na vládu. Sněmovna může se vzdáti sama části svých práv zákonodárných na prospěch vlády, aby tato určité předměty upravila svojí cestou nařizovací. Tento postup, i když odporuje obvyklé nauce o oddělení moci zákonodárné od moci výkonné, nemusí být ústavou ještě zakázán. Může ovšem odporovat jejímu duchu, ale ducha ústavy dovolávají se různé strany různě a duch ústavy při politických stranách také nechodívá vždycky s tím, kdo má pravdu.

Stará sněmovna, která *sama* vzdá se části svých zákonodárných práv na prospěch nařizovací moci *nového* diktátora, zachová přece *právní přechod* od řádů bývalých k novým, udrží *právní kontinuitu*, nepřetržitost, mezi stavem dosavadním a novou ústavní změnou. Sněmovna, vzdávající se svých práv na prospěch náčelníka vlády, může zůstat silná i po tomto svém zjevném vyslovení důvěry novému držiteli moci, může však také zeslábnout tím; slabá bude, zastraší-li ji hlava vlády z venčí, ozbrojenou rukou, neméně však slabá zůstala by stejně, kdyby zastrašil ji hlas ulice a v jejím čele demagog, využívající domnělého ducha lidu. Slabá sněmovna nepřekazí již diktátorovi další postupné *porušování ústavy*, a diktátor také neubrání se pokušení k porušování jejímu, bude-li energický a podporován odhodlaným vojem stoupencův.

Příklad *italský* (později i *polský*) jest poučný. Začátky reformní práce diktatury *italské* spočívaly na *všeobecném zmocnění zákonném*, které zákon z 3. prosince 1922 udělil původně jen na dobu jednoho roku; dočasná tato delegace zákonodárných práv vládě byla rozsáhlá, neboť dávala vládě oprávnění, aby činila opatření s platností *zákonnou* za účelem uspořádání financí státních, zjedno-

dušení státních úkolů, zlepšení organisace veřejných úřadů a zmenšení státních výdajů. Zmocnění, udělené zde vládní moci nařizovací bylo sice rozsáhlé, ale zase nikoli ve všech směrech neomezené, a také vláda měla být vázána, klásti po roce parlamentu počet z výkonu onoho svého všeobecného mandátu.

Ani tento postup *nebyl* neobvyklý; ministerstvo *italské* mívalo již za války podobnou všeobecnou delegaci k vydávání nařízení s platností *zákonnou* podle zmocňovacího zákona z 22. května 1915. A ani veřejnému mínění nemusil se tento postup zdáti neobvyklým v tehdejší politické ovzduší, kdy (1922) s vážené politické strany tam padla slova, že jest již nejvyšší čas, aby se všeobecným hlasováním lidu *králi* udělila jednorocní pravomoc *diktátorská*, a národ, kdyby byl otázan, že by nepochybně již prohlásil se sytým prázdných a zhoubných politických sporů, za nichž v zemi střídala se vláda za vládou. Za takové politické nálady ani sněmovny pak již neodvažovaly se odporovati požadovaným *plným mocím diktatury* (v senátě byl příslušný návrh dokonce uvítán souhlasem); ostatně sněmovny věděly, že kdyby nevyhověly, že následuje jejich rozpuštění a diktatura že tak jako tak fakticky jest neodvratna.

Při takové náladě a tak již nevýznamném postavení sboru zákonodárného *diktatura* nemusila se nadále ohlížeti ani na vytčené meze svých udělených plných mocí, ani na dobu, na kterou jí byly svěřeny. Mohla bez přerušení pokračovati dále ve vydávání *dekretů* s platností *zákonnou*, i když by doba svěřeného mandátu byla uplynula.

Tak vedla sobě i diktatura *italská*. Při povolnosti parlamentu, plýtvajícího delegacemi oprávnění zákonodárných na vládu, nebylo pak již diktatuře za těžko, dosáhnouti zákona (z 31. ledna 1926), jímž vlastně celá záplava jednostranných dekretů diktatury proměněna byla v platné zákony. Věc byla o to snažší, že podle nauky státního práva *italského* hranice mezi mocí zákonodárnou a výkonnou nebyvaly přesně taženy a zachovávány, a že za zcela obvyklý a platný pramen právní pokládány tam bývaly i podle *italské* státoprávní nauky zákonné dekrety *královské*, jimiž král podržel *samostatnou moc nařizovací* s platností *zákonnou* na polích, zákonem dosud neupravených. Tak v diktaturách doby současné jen stále jasněji a více proniká převaha exekutivy, vlády, správy,

nad parlamentem a mocí zákonodárnou, ona převaha, jak ostře projevila se zvláště v diktatuře *španělské* královským dekretem z 15. září 1923, když v zemi tam tehdy za nejvyšší orgán vládní dosazeno bylo přímo *direktorium vojenské*, zasedající až do zákoného dekretu z 3. prosince 1925, do opětného nastoupení civilní rady ministerské pod předsednictvím diktátorovým. Než ať jakákoli jest dočasná převaha vlády a správy naproti legislativě a parlamentu, není pravděpodobno, že diktatury soudobé pomýšlejí na absolutism trvalý; hledají spíše nový typ zřízení representativního, typ *parlamentarismu diktatury*.

LITERATURA.

Sociální pojištění.

Neubauer Zdeněk, Sociální pojištění po stránce procesní. V Brně 1927, 279 str. textu.

Spisovatel vytkl si za úkol vyložiti po stránce procesní zákon č. 221/1924 Sb. o nemocenském, invalidním a starobním pojištění dělnickém a vyhověti „zájmům teorie i praxe a nenásilně oba spojití“. Zákon č. 221/24 Sb. poskytuje k tomu dosti vděčné látky. Spisovatel provedl svůj úkol v pěti oddílech, z nichž oddíl III. je věnován řízení před soudy podle zákona č. 221/1924. O této partii viz níže referát profesora Hory.

Po *zevní* stránce sluší konstatovati, že až na malé výjimky spis je psán svižně a dobrou češtinou. V oddílu o právu dozorcím (211 sl.) se často užívá nepěkného slova: dozíraný. Na str. 239 se říká: mimo jiných.

Systém práce nikterak bezvadný způsobil, že autor se někde opakuje a místy nejeví patričné ukázněnosti slovní, resp. důležité rozprádá věci samozřejmé a jinde lépe řešené, takže rozsah spisu zbytečně vzrostl.

Celý spis trpí jakousi *rozpolceností*. Autor je přesvědčený stoupenec normativní teorie a při dogmatickém výkladu *positivněprávní látky* dostává se často do rozpaků se svým teoretickým stanoviskem. Toto stanovisko ho někde svádí k tomu, že některé otázky pozitivním právem dané si *zjednodušuje*, nacházejee jakousi čarovnou panaceu ve svých formulkách normativně teoretických.

V knize je nakupeno mnoho materiálu, takže by tento referát vzrostl na celou knihu, kdyby měl býti jen poněkud vyčerpávajícím rozborem. Omezím se tedy na některé věci a názory, jež vzbuzují pochybnosti nebo jsou nesprávné a to někdy i evidentně.

S hlediska pozitivního práva je nesporno, že sociální pojištění u nás je institutem veřejnoprávním. S tou skutečností musí nepředpojatý vy-