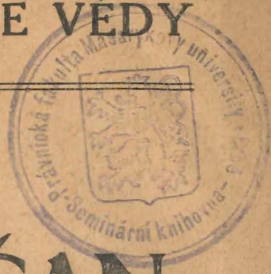


52-D-161a

III. 4598/III.

KNIHOVNA SOCIALISACE VĚDY
SVAZEK 3.



STÁT A OBČAN.

JUDr. a PhDr. Bohumil Baxa,
profesor práv na Masarykově universitě.



1922.

Nakladatelské družstvo Máje, čes. akc. společ. v Praze.

8032

ÚSTŘEDNÍ KNIHOVNA
PRAVNICKÉ FAKULTY UJEP

STARÝ FOND

Č. inv.

035467

I.

Úvod.

Pokud paměť lidská sahá, nežili lidé ojedinele, nýbrž seskupeni v určitých společenských svazech, jež v různých obdobích časových jsou tu pevnější, tu opět volnější. Svazy tyto vykonávají na jedince vždy značný vliv: obmezují jej v jeho přirozené volnosti, kladou jeho vůli určité hranice, ukládají mu určité závazky, ale na druhé straně poskytují mu opět ochranu na venek i uvnitř. Jedinec cítí se tu býti členem takového svazu, uvědomuje si jej a takto se v něm rodí vědomost určitého pospolenství: pozoruje, že na venek jest chráněn, ale současně cítí, že za cenu této ochrany jest povinen se podřizovati příkazům svazku jej vízícího. I vzniká v něm vědomost povinností jak vůči svazu samotnému, tak i vůči ostatním jedincům jakožto členům tohoto pospolenství. Takto tedy vyvírají již z podstaty pospolenství určitá pravidla závazná pro každého jedince jakožto člena společenského svazu.

Svazy tyto jsou buď pokrevní — rodina, rod, kmen — buď náboženské aneb politické. Posléze imenované vznikají v době poměrně pozdější, když síla prvotních svazů pokrevních se již v určité míře stírá. Nejpevnější a poměrně nejdokonalejší a pro člověka také nejdůležitější forma těchto politických svazů jest stát.

Teprve ve státním pospolenství zdokonaluje se jedinec ve společenského tvora. Prvopočáteční, nedokonalý, pospolitý život nabývá ve státu určitějších, pevnějších a stálějších forem; vzájemný poměr jedinců jakožto členů tohoto pospolenství začíná se řídit přesnými pravidly. Předpisy, podle kterých se život pospolitý zařizuje, stávají se stále účinnějšími, působí nyní vůči každému bez výjimky; ba dostavují se již i záruky, že v případě, že

by některý člen pospolenství odpíral se jimi řídití. lze platnost jejich i vynutiti. Na místě dosavadního *mravu* dostavuje se *právo*, z předpisů původně jen náboženských neb mravních stávají se předpisy právní. — Vědomost příslušenství k státnímu pospolenství vede jedince k tomu, že si nejen uvědomují svoje závazky vůči celku, nýbrž i začínají chápati, že pospolenství to jest udržováno vlastně jen jimi samotnými. Členství v tomto svazu budí v nich snahy uplatňovati se ve státu, vykonávati vliv na státní správu, býti členy nejen povinnými vykonávati příkazy státní moci a řídití se pravidly danými pro pospolenství státní, nýbrž oprávněnými spolurozhodovati při sdělávání těchto pravidel, zkrátka býti členy nejen trpnými, nýbrž i činnými. Takto tedy v jedincích začíná klíčiti vědomí, že oni sami ve svém souhrnu tvoří toto společenství státní, že každý z nich jest pomyslnou částicí té moci státní, jež celé toto společenství ovládá a závazná pravidla vydává: tvoří se pojem *státního občanství*. Členové státního pospolenství stávají se *plnoprávními státními občany*.

Vybudováním pojmu státního občanství v plném jeho obsahu a rozsahu dospívá se teprve k pojmu *moderního státu*. Správným pojetím státního občanství vybavuje se osobní prvek tohoto společenství, totiž souhrn státních občanů, jež zoveme národem v politickém smyslu. V čem *záleží modernost státního útvaru*? Moderní stát není nad občany a mimo občany, nýbrž jest v občanech samotných, t. j. v příslušnících státních, kteří všichni důsledkem státoobčanské rovnosti mají stejné právo uplatňovati se podle svých schopností a své mravní zdatnosti v životě státním.

V moderním státu se uplatňují podstatně dvě síly od sebe naprosto odlišné; jedna, kterou bychom mohli nazvati do- středivou, vychází od celku, klade neustále důraz na jednotu společenství státního, vyžaduje od občanů státních poslušnost a chce v nich spatřovati spíše pouhé státní poddané, kteří jsou povinni jejím rozkazům se bezpodmínečně podrobovati; druhá, kterou můžeme nazvati odstředivou, vychází od jedince, klade důraz na svobodu státních občanů a hájí jejich práva i oproti moci státní. Prvou jest *autorita státní*, druhou *svoboda státoobčanská*. Obě tyto síly jsou mnohdy v rozporu, a na vzájemném souladu obou závisí stálost státního zřízení a zdárný vývoj celého společenství státního.

Vědomí, že podmínkou zdárního vývoje státního společenství jest vzájemný soulad mezi autoritou státu a svobodou státoobčan-

skou, čili jinými slovy náležitá úprava poměrů mezi státem a občanem a vůbec náležité pochopení úkolů státu jest celkem původu nového; dospělo se k němu teprve po dlouhém vývoji. Jak instituce státu, tak i instituce státního občanství prodělaly ve svém vývoji dalekosáhlé změny. Jinak pohlížel na stát a na občana starověk, jinak středověk a opět jinak doba moderní. K tomuto vývoji jest třeba přihlédnouti blíže.



II.

Historický vývoj.

1. Starověku, bereme-li za typ starověkého státu starý stát řecký — starověké státy barbarské použijeme tu mimo úvahu — znamená stát dokonalé společenství *politické i náboženské*. Jednota politická spadá tu v jedno s jednotou náboženskou. Člověk již svou povahou tíhne ke společenství (Aristotelův výrok: člověk jest tvor společenský a stát jest nejdokonalejší společenství, ve kterém člověk může žít). Podle Aristotela stát vzniká k vůli pouhému životu, ale trvá k vůli dokonalému životu. Stát stojí v popředí činnosti každého jedince a řecký občan jest povinen věnovati se takřka výhradně zájmům a účelům státním. Zájmy osobní, rodinné, atd. ustupují oproti zájmům státu úplně do pozadí. Odtud vidíme, že u Řeků největší občanskou ctností jest obětovati se pro vlast, t. j. pro stát. Stát potřebuje občany, proto jest povinnost každého občana ženiti se a míti děti; žena řecká má povinnost věnovati se jen vedení domácnosti a výchově dětí, pokud tyto se neodnímají rodičům a nevychovávají se na státní náklad, jak tomu bylo na př. ve Spartě. Sloužiti státu a jen státu jest povinností každého občana; kdo státu nemůže sloužiti, stává se ve společnosti lidské tvorem nepotřebným. Proto na př. ve Spartě neduživé děti, o kterých se mohlo míti za to, že nebudou moci prokazovati státu platné služby, byly utracovány.

Tímto pojetím řeckého státu jest dán také poměr občana ke státu. Občan jest tu k vůli státu a stát vyčerpává občana takřka úplně.

Pokud se týče formy státní, byla tu vláda buď několika rodů šlechtických, *aristokratická oligarchie*, aneb vláda souhrnu státních občanů, *politeia* neb *demokracie*, ač-li v některých státech

nevládla libovůle jednoho neb několika málo jedinců, *tyranie*. Avšak i v těch státech, kde vládu vykonával souhrn občanů státních, tedy ve státech *demokratických*, nebylo lze přece jen mluvíti o demokracii v *moderním* smyslu, poněvadž plnoprávními občany státními byla jen *menšina* národa. Většina obyvatelů státu byla z politických práv vůbec vyloučena, ba postrádala dokonce i osobní svobody (perioikové, metoikové, dále heloti a otroci). O státu řeckém jako ideálu státu demokratického tedy mluvíti nelze.

2. Obdobnou skladbu jako stát řecký měl i starý stát římský s tím toliko rozdílem, že zde mezi stát a jedince vstupovala rodina jako svazek zvláštní, na státní moci nezávislý. Hlava rodiny (pater familias) byl v rodině své neobmezeným vladařem nad všemi členy rodiny a práv těchto neodvozoval od státu; měl dokonce i právo nad životem i smrtí příslušníků své rodiny, aniž by měl stát právo v tuto pravomoc jeho nějak zasahovati.

Státní forma státu římského se postupem doby podstatně změnila. Původně byl římský stát *královstvím*, avšak moc královská byla tu značně obmezována senátem, sborem složeným ze zástupců rodů šlechtických. Po pádu království máme tu *republiku* formy aristokratické, ve které plná práva politická příslušejí pouze členům rodů šlechtických (patriciové), kdežto řemeslný lid městský a drobný stav maloroľnický (plebejové) postrádají práv politických takřka naprosto. Patriciové oproti plebejům tvořili s počátku třídu tak uzavřenou, že se na př. ani sňatky mezi oběma těmito stavy nepřipouštěly. Později ovšem byly rozdíly ty do jisté míry setřeny, nicméně však brzo na to se objevují v nové podobě. Povstává nová šlechta, jakási šlechta úřední (optimates, nobiles), oproti které stál drobný lid organisovaný ve stranu lidovou čili populární. Obě tyto strany se střídají ve vládě nad státem, takže republika římská má ráz tu aristokratický, tu demokratický, podle toho, která z obou stran je u vesla. Avšak ani v době, kdy u vesla jest strana lidová, nelze v římském státu mluvíti o pravé demokracii. Plnoprávními občany státními nejsou všichni svobodní obyvatelé státu, nýbrž jen ti, kterým přísluší právo římského občanství, *cives romani*. Ostatní svobodní obyvatelé jsou »peregrini«, v podstatě pouzí cizinci, s určitým okruhem práv individuálních, avšak bez práv politických. K tomu pak se druží ještě ohromná spousta lidí nevolných, otroků, kteří postrádají i práv individuálních jsouce pouhou věcí v majetku svého pána.

V létech třicátých prvního století př. Kr. padá republika a Řím přijímá státní formu *monarchickou*. Z počátku navazuje sice římská monarchie ještě na staré formy republikánské potud, že hlava státu, monarcha, soustřeďuje ve svých rukách vlastně jen pravomoc různých republikánských úřadů. Nazývá se *princeps* a formálně jest prvním občanem ve státu. Ale záhy na to *princeps* se mění v *imperatora* a z prvotního »*prvního občana ve státu*« stává se *neobmezený panovník, císař*.

Se změnou státní formy říše římské nastává také změna *poměru občana ke státu*. Za dob republiky byl *civis romanus* skutečným nositelem práv politických, byl plnoprávným občanem státním. Jemu příslušelo právo spolurozhodovati o věcech státních. Pádem republiky však svoboda státoobčanská doznává značné újmey. Na této skutečnosti nemění nic, že počátkem 3. století po Kr. bylo všem svobodným obyvatelům státu uděleno právo římského občanství, čímž právní rozdíly mezi svobodnými obyvateli zmizely. Nastoupením absolutního císařství svoboda státoobčanská padá úplně. Nad celou říší se rozpíná neobmezená moc římského imperatora, jehož vůle jest nejvyšším zákonem státním. Svobodní obyvatelé státu jsou zbaveni politických práv, z bývalých plnoprávných *občanů* státních se stávají nyní již jen státní *poddaní* lišící se od otroků tím, že podržují svobodu osobní. Právo římského občanství neznamená již určitý okruh práv politických, nýbrž pouhé příslušenství k státnímu svazku říše římské.

3. Naprosto odlišnou skladbu měl stát středověký. V starověkém státu řeckém a římském byla státní moc *mocí jednotnou*; význačným rysem státu středověkého jest *roztříštěnost* státní moci. Stát středověký nemá jednotného představitele státní moci, a moc, která se tu jako státní uplatňuje, nemá jednotný pramen.

Příčiny této roztříštěnosti státní moci státu středověkého jsou různé. Na troskách bývalé říše západořímské, ve které ostatně již před jejím konečným pádem autorita státu valně byla poklesla, vznikla celá řada nových států, ve svém základě germánských. Národově germánští byli prvotně jen rodové svazy a síla těchto svazů uplatňovala se ještě i tehdy, když Germáné přestali býti národem kočovným a zaujali pevná sídla v oblasti bývalé říše západořímské. Myšlenky státní jednoty, jak ji znaly státy řecké a římský stát, tu nebylo. Proto i tehdy, když Germáné zaujali pevná sídla, původní stát germánský zůstává vlastně jen pouhým rodovým svazem, a základ moci veřejné, resp. státní nehledá se tu u státu nově vzniklého, nýbrž u rodů, jichž souhrn a svazek jest

podkladem státu. Z toho důvodu moc rodu jest *mocí prvotní*, ze které teprve vychází moc státní. Toto pojetí má důsledek ten, že ještě ve středověku již pozdějším, kdy římská myšlenka jednoty moci státní začala již osvědčovati svůj vliv i na stát středověký, myšlenka tato se ve své ryzosti nikdy ujeti nemůže, nýbrž vchází v nutné kompromisy s germánským nazíráním na stát. K tomu přistupuje dále skutečnost, že prvotní germánský stát není státem městským, jak tomu bylo u Řeků a u Římanů, nýbrž státem plošným, ve kterém původně chybělo středisko nějaké moci ústřední. Nějakého hlavního města prvotní stát germánský neznal. Hlavní města, jež jsou přece přirozenými centralizačními body, vznikají teprve v pozdějším středověku, a jest zajímavo, že říše římsko-německá, jako celek, říšského hlavního města až do svého zániku r. 1806 vůbec neměla.

Rovněž vnitřní ústrojí státu nebylo takového rázu, aby podporovalo vývoj jednotící moci. Stát středověký byl vybudován na t. zv. soustavě *lenní* či *feudální*, jejíž podstatný základ byly osobní věrnost a poslušnost mana čili vasala vůči svému lennímu pánu čili seniorovi. Kdežto ústrojí římského státu bylo založeno na pevných zákonech a každý zřízenec státní, resp. veřejný vykonával svoji pravomoc důsledkem svého státoprávního postavení, bylo celé státní zřízení středověkého státu zfeudalisováno. Král, resp. kníže měl svoje věrné, kteří lénem od něho drželi statky, úřady a pod. (t. zv. bezprostřední manové čili vasalové). Tito bezprostřední manové, mocní to velmožové, měli pak zase svoje věrné, many čili vasaly, jež podobným způsobem získávali, a kteří rovněž slibem věrnosti a poslušnosti byli jim zavázáni. Porušil-li man tento slib věrnosti a poslušnosti, dopustil se zrady čili felonie, která jej činila v očích ostatního rytířského světa bezectným a nad to ještě měla v zápětí ztrátu léna, měl-li ovšem senior tolik moci, aby zpronevěřilému manovi léno také skutečně odňal. Jest sice samozřejmo, že velmožové a ostatní obyvatele státu byli povinni věrností a poslušností svému králi, resp. knížeti také jako hlavě státu, ale vývojem doby lenní zřízení, zejména když také rodové svazky dospěly k naprostému rozvratu, ovládlo tou měrou veškeren život veřejný, že v plném rozkvětu soustavy lenní nebyla to ani tak státoobčanská povinnost jako spíše slib osobní věrnosti a poslušnosti, který váže velmože ke králi a many k jich seniorům. Že za takovýchto poměrů autorita státu trpěla, jest snadno pochopitelné. Panovník vykonává vládu jen potud, pokud jeho manové jsou ochotni jeho rozkazů býti poslušni, resp. po-

kud má tolik moci a síly, aby neposlušného a zpronevěřilého mana k poslušnosti donutil. Nedostává-li se mu k tomu moci — a dosti často se stává, že zpupný velmož přímo pohrdá rozkazy svého krále-seniora — jest jeho moc a právo spíše pouhou ideou bez skutečného obsahu.

Jinou příčinou roztržičnosti moci státní jest její drobení. Velmi často se stávalo, že určité územní obvody byly vyjímány z řádné správní organisace, odnímány pravomoci představitele dotčené správní organisace a podřizovány přímo pravomoci panovníka. Takovéto vyjmutí ze řádné organisace nazýváno bylo *imunitou*, kteréhožto výrazu bylo později užíváno i na samotný územní obvod. Majitelé takovýchto imunit byli takto nadáni určitými právy, jimiž se odlišovali od těch, kdož ze řádné správní organisace vyjmuti nebyli. Tyto imunity podléhaly přímo panovníkovi a práva majitele imunity zakládala se na zvláštní výsadě (privilegiu) udělené panovníkem. Ale postupem doby majitelé takovýchto imunit přestávali pohlížeti na svoje práva jako na zvláštní výsady a uvykli si považovati oprávnění, které jim plynulo z výsad královských, za oprávnění, které vzrostlo z jejich vlastního práva. Rovněž tak i představitelé těch úřadů, s nimiž byla spojena územní pravomoc, na př. úřady hrabské, vývojem doby rádi zapomínali, že mají úřady ty od panovníka jen v léno. Když se pak vyvinula dědičnost lén, začali pokládati tyto úřady a území, nad nimiž se jejich pravomoc rozprostírala, vlastně již za svůj majetek, a práva dosavadní za práva plynoucí z vlastní jejich moci a nikoli z moci královské.

Obdobný vývoj byl i u těch měst, která byla založena na půdě královské (svobodná neb říšská, jinak také královská města). Tato města byla zřízena na základě výsad královských a pravomoc jim příslušející byla jim propůjčena panovníkem. Byla vyňata ze řádné správní organisace a nadána určitými právy, zejména rozsáhlou samo správou a právem upravovati svoje vnitřní věci vlastními nařízeními (právo autonomie). Ale tu opět vidíme, jak postupem doby města zapomínají, že jsou to výsady královské, která všechna tato práva propůjčují, že všechno jejich právo jest toliko právo odvozené z moci královské a nikoli právo vlastní.

A tak těmito imunitami a výsadami, dědičností úřadů vybavených pravomocí nad územními obvody, vývojem říšských, resp. královských měst začínají se ve státu tvořiti iakési nové státní útvary. To má však nutně v zápětí drobení moci státní, což v Ně-

mecku, kde tento pochod nebyl zastaven, vede k vytvoření celé řady nových států a státek (mír Westfalský).

Takto tedy stát středověký měl již ve své povaze určité zárodky rozkladu. Ale byl tu ještě jiný činitel, který silně brzdil plně rozvíti státní svrchovanosti. Byla to *církev*. Lze v celku říci, že církev nejen svými základními naukami, nýbrž i celým svým působením byla vývoji státu středověkého valně nepřízniva. Již základní pojetí života společenského, jak je pozorujeme u prvotního křesťanství, jest v podstatě popření státu. Byl-li podle názoru řeckého a římského dokonalý rozvoj lidské přirozenosti možný jen ve státu, chová se prvotní křesťanství ke státu, k jeho zřízení a vůbec k veškerému životu veřejnému s naprostou lhostejností. Ideálem života v prvotním křesťanství není život společenský (Aristoteles), nýbrž osamocenosť a dokonce život poustevnický. Ba stát a celé jeho zřízení jest vlastně něčím, což jest hodno zavržení. Nesluší ovšem přehlížeti, že tyto nepříznivé názory na stát byly vyvolávány tím, že křesťanství bylo státem římským po celá tři staletí pronásledováno. K tomu se druží dále skutečnost, že podle názorů prvotního křesťanství jest stát jen útvarem přechodným a bude trvati jen tak dlouho, pokud nebude na zemi zřízeno království boží, kdy stát se pak stane zbytečným (chiliasmus).

Když se však tyto názory chiliastické rozplynuly v nivě a křesťanství se stalo náboženstvím státním, pozorujeme, jak se názory křesťanství na stát různí. Na východě evropském, v císařství východořímském, kde se křesťanství šířilo ve vysokém prostředí kulturním, nepříznivé názory křesťanství na stát celkem padají. Církev se stává církví státní, její organisace se silně přibližuje na organisaci státní, duchovní hodnostáři se stávají hodnostáři státními a císař východořímský jest v podstatě hlavou církve (t. zv. cesaropapismus). Na západě však nepříznivé názory na stát nijak nepominuly. Nejvýznamnější ze všech starověkých otců církevních, sv. Augustin, jasně rozeznává mezi církví, která jest obcí boží (civitas dei) a mezi světským státem, který jest dílem ďábla a jest velmi podoben loupežnickým rotám. Ovšem toto mínění Augustinovo bylo více méně vyvoláno tehdejšími poměry, kdy stát západořímský byl již v silném rozkladu a na jeho půdě začínala se tvořiti řada států germánských, jež byly takřka šmahem záštitou Arianismu, který silně potíral pravověrné křesťanství. Tyto germánské státy byly podle mínění římského státy vybudova-

nými hrubou mocí barbarských uchvatitelů; odtud názor Augustinův, že stát jest velmi podoben loupežnickým rotám.

Také organisace církevní a vůbec poměry v církvi šly na západě směrem zcela jiným než na východě. Na západě se nemohla církev připnouti na stát jednak z toho důvodu, že stát byl v raním středověku dosti vratký, což zejména bylo patrné v Itálii, která přecházela z rukou jednoho národa do rukou národa druhého, jednak i proto, že některé státy germánské stále ještě holdovaly Arianismu neb byly dokonce ještě pohanské. Zde se církev vyvíjela samostatně bez ohledu na stát. Střediskem tohoto vývoje se stal Řím. V bouřlivých dobách ranního středověku, kdy Itálie se stala jevištěm zápasů různých národů o nadvládu a střídala své pány mnohdy ani nevědouc, kdo jest jejím pravým pánem, stal se biskup římský (papež) nejen duchovním vůdcem veškerého křesťanstva italského, nýbrž i důležitým činitelem politickým. Když pak z Říma se šíří křesťanství do západní a severní Evropy, tam, kde až dosud byli pohané a rovněž když Arianism v germánských státech ustupuje definitivně pravověrnému křesťanství, stává se papež duchovní hlavou veškerého západního křesťanstva. Brzy na to se stává papež i světským vládařem, vzniká stát papežský. Vliv církve resp. papežské stolice vzrůstá v úhledě v celé západní Evropě. Dvakrát sice v této době hrozí církvi vážné nebezpečí, že upadne v úplné područí císařství západorímského a že tedy bude sdílet osudy církve východní, a to počátkem 9. století za Karla Velikého a v polovici 10. století za Oty Velikého, ale nestalo se tak. Církev uhájila svoji samostatnost vůči státu, zřizuje svoje zvláštní soudnictví vedle, ba dokonce i proti soudnictví státnímu, uplatňuje pro své zřízence zvláštní výsady na úkor ostatních občanů-laiků, nedovoluje, aby příslušníci stavu kněžského byli souzeni soudy světskými atd., zkrátka začíná vytvářeti zvláštní stát ve státu. Snahy tyto ovšem stát strpěti nemůže a tak dochází ke sporu mezi církvi a státem. Jest to známý zápas o investituru, který sice končí smírným narovnáním, t. zv. konkordátem Wormským, ve skutečnosti však církve tu vítězí nad státem. V bezprostředním na to období dosedá na trůn papežský řada mohutných papežů, kteří moc stolice papežské povznášejí na nejvyšší míru. Církev stává se mezinárodní mocností prvního řádu. Základ její moci a síly jest nejen světský (stát papežský), nýbrž i ona zvláštní moc duchovní, kterou vyvíjí nad celým křesťanským světem západoevropským. Moc tato nezná hranic jednotlivých států, a po stránce hmotné se opírá o mohutnou orga-

nisaci, kterou církev pro svoje účely vybuchovala, a o slepou poslušnost věřících, jichž osud, jak pozemský, tak i posmrtný má ve svých rukách; zbožné zanícení, jímž se středověk vyznamenává, jest jí v tom dobrou pomůckou. Papežství organisuje křižácké výpravy, čímž prestiž jeho v nebývalé míře stoupá, vynáší se nad veškeru světskou moc (legenda o dvou mečích), povznáší se i nad císaře římského, osobuje si právo rozsuzovati spory o trůn v evropských státech, rozdává trůny, přisuzuje si právo souditi i samotné panovníky, dávati je do klatby církevní a zbavovati poddané poslušnosti k nim.

Toto rozpětí moci papežské má ovšem velmi nepříznivé účinky na vývoj svrchovanosti státní. Státní moc nemůže se jeviti úplnou, svrchovanou, když jest tu neustále jiná mocnost, která dovede vydávati rozkazy poddaným vedle moci státní, ba může dokonce i rozkazy vydané státní mocí prohlašovati za bezúčinné a neplatné. Stát dostává se takto do jakéhosi poručení církve. Jest přirozeno, že tento stav, pro stát nezdravý, se nemůže udržeti. Stát, ač-li chce býti státem opravdovým, nemůže sněsti toto trvalé omezení své pravomoci. Dochází k novému zápasu mezi církvi a státem, tentokrát na půdě francouzské (boj Filipa Sličného s papežem Bonifácem VIII.). Z boje tohoto vychází král francouzský jako vítěz: moc státní, ovšem za pomoci duchovenstva francouzského, vítězí tu nad církvi. Boj Filipa Sličného s papežem Bonifácem VIII. má význam přímo epochální, neboť znamená konec nadvlády moci církevní nad státem. Od té doby moc církevní upadá, a úpadek ten jest korunován t. zv. zjetím babilonským. Následující na to rozkol papežský, reformní snahy 15. století, války husitské prestvži církve značně ubližují, a reformace 16. století zadává jí ránu přímo smrtelnou, kterou nezaceleje ani koncil Tridentický. Autorita církve nad státem pozvolna, ale jistě padá; úplné setřesení této autority zůstává však vyhrazeno státu novověkému.

Bylo řečeno výše, že význačným rysem středověkého státu jest nejednotnost státní moci. Stát středověký jest totiž zřízen dualisticky, t. j. státní moc se dělí v podstatě mezi dva činitele, sobě navzájem rovnocenné a na sobě nezávislé, mezi krále a národ. Má král, resp. kníže svoje práva, ale svoje práva má také národ; a neodvozuje král svých práv od národa, ani národ od krále. Ovšem není to národ, jako souhrn veškerého obyvatelstva ve státu, jak my jej dnes pojímáme, který jest nositelem těchto práv, nýbrž jen nepatrná menšina národa, t. zv. stavové. Veškero oby-

vatelstvo ve středověkém státu dělí se totiž ve dvě vrstvy, ve třídy politicky plnoprávné a ve třídy politicky bezprávné. Politicky plnoprávní jsou pouze ti, kdož patří k jednomu ze zemských stavů, ostatní vrstvy postrádají vůbec politických práv. Stavové jsou třídy právně i společensky uzavřené, nadané značnými výsadami; pouze oni spolurozhodují s panovníkem o věcech státních a mají nad to ještě určitá práva osobní. Dělí se ve třídy navzájem od sebe odlišné; těchto tříd jest na počet pravidelně tři: vysoké duchovenstvo, šlechta vyšší a nižší, privilegovaná města.*)

Poměr mezi panovníkem a stavy má ráz jakési smlouvy a není určen nijakými přesnými pravidly právními.

Řídí se právem nepsaným, zvykovým, které se stále ještě vyvíjelo, nad to pak spíše ještě poměry mocenskými: byl-li panovník silný, moc jeho vůči stavům stoupala, naopak při slabosti panovníkově stoupá moc stavů. Za takového stavu věcí byl tento vzájemný poměr dosti vratký a připouštěl i náhlou změnu, t. j. náhlé přesunutí moci, ať již ve prospěch panovníka, neb ve prospěch stavů.

Dualism státní moci ve státu středověkém ieví svůj vliv také na organizaci státní. Jsou tu dvojí úřady a dvojí soudy: zeměpanské a stavovské, kteréž se také zovou zemskými. Jest tu dvojí vojsko, zeměpanské a stavovské, zvláštní finance zeměpanské a zvláštní stavovské atd.

Jest tedy stát středověký oproti státu starověkému státem nejednotným, dualistickým. Poněvadž pak jsou to stavové, kteří

*) Ve státu českém byli tito stavové: vysoké duchovenstvo, vyšší šlechta čili stav panský a nižší šlechta čili stav vladycký neb rytířský. Po válkách husitských nastala tu změna potud, že zmizel stav duchovní a přibyla města, takže tu máme opět tři stavy: panský, který tvoří vyšší šlechta, vladycký čili rytířský, který tvoří nižší šlechta a městský, který tvoří svobodní obyvatelé měst královských t. j. měst, která přísluší přímo pod krále a jinakého pána nad sebou nemají. Změna tu nastává zase po bitvě na Bílé Hoře potud, že se obnovuje stav duchovní, takže tu máme opět čtyři stavy: duchovní, který tvoří arcibiskup, biskupové a vyšší hodnostáři církevní t. zv. infulovaní preláti, pokud ovšem drží statky zapsané v deskách zemských, druhý stav jest stav panský (vyšší šlechta), třetí stav jest stav rytířský (nižší šlechta) a čtvrtý stav jest stav městský, který tvořila města královská. Na Moravě byli odedávna čtyři stavové a to stav panský jako první, stav duchovní jako druhý — ovšem biskup olomoucký měl přednost i před pány, stav rytířský jako třetí a stav městský jako čtvrtý. Stav duchovní nevymizel z řady stavů zemských jako tomu bylo v Čechách, protože tu vliv husitství (článek 3. t. zv. artikulu pražských: kněží nemají držeti světských statků) nedosáhl tou měrou jako v Čechách. Po bitvě bělohorské nastala však i zde změna potud, že stav duchovní prohlášen byl za první stav zemský.

vedle panovníka jsou spolunositeli státní moci, nazýváme stát středověký také státem *stavovským*.

Celým složením a povahou státu středověkého jest dán v této době a v tomto státu také poměr občana ke státu. Ani stát středověký není státem demokratickým v našem moderním smyslu. Státními občany nejsou tu všichni obyvatelé a příslušníci státu, nýbrž jen příslušníci zemských stavů. Jen vrstvy stavovské mají plná práva politická a vedle toho i jiné výsady: jsou osvobozeni od berní, přísluší před zvláštní soudy, řídí se zvláštním právem, mají zvýšenou ochranu osobní a pod. Ve veřejném životě spolurozhodují vedle panovníka pouze stavové, jen oni jsou plnoprávními občany státními, jen oni ve svém souhrnu tvoří politický národ. Obyvatelstvo nestavovské je vyloučeno z veřejného života; to jsou pouzí státní poddaní. Z nich jen nepatrná část má osobní svobodu, převážná část jich jest i osobně nesvobodna, ba dokonce i nevolná. Ta jest poddána *vrchnostem*, a stát nevykonává nad ní přímého panství. V státu středověkém plnoprávními občany státními jest tedy pouze nepatrná menšina obyvatelstva, nejvýše 5 proc.; převážná většina postrádá vůbec práv politických a nemá ani svobody osobní.

4. Oproti státu středověkému stát *novověký* spěje opět k jednotě státní moci. Vývoj od státu středověkého, který ovšem netrvá jen po dobu středověku, nýbrž sahá dlouho do věku nového, k novověkému státu modernímu děje se tím způsobem, že se dosavadní dualism moci veřejné překonává a dospívá se k jednotné moci státní, jakou se vyznamenával starověk. Avšak vývoj tento ukazuje nám ještě jeden velmi důležitý zjev. Nejde tu totiž jen o sjednocení čili unifikování státní moci, nýbrž současně pozorujeme, jak i pojem státního občana se podstatně mění. Starý i střední věk připínají vlastnost státního občana na menšinu národa. Naproti tomu *novověký* stát klade tuto vlastnost na vrstvy čím dále tím širší, až konečně se státní občanství stává příslušníkem příslušníka státu. Současně s tím ide i nivelisace poměru občana ke státu: přestává pozvolna rozdíl mezi plnoprávným občanem státním a mezi pouhým poddaným; všichni státní příslušníci dostávají se do stejného poměru vůči státu, jakékoli výsady v tomto směru prostě přestávají. Pojmy »stavové« neb »stavovství« mizejí a národ v politickém smyslu netvoří již stavové, nýbrž veškerenstvo příslušníků státních. Na místo ústav stavovských nastupují ústavy zastupitelské čili reprezentativní a státní zřízení spěje k úplnému *demokratismu*.

K vývoji od středověkého státu stavovského k modernímu státu zastupitelskému čili reprezentativnímu, od dualismu veřejné moci k jednotnosti státní moci dospívá se velmi pomalu a tento vývoj jest v různých státech různý. Ale při veškeré různosti můžeme celkem pozorovati dvojitý směr, kterým tento vývoj jde. Jiný jest tento vývoj v Anglii a jiný opět na pevnině evropské.

5. V Anglii dospívá se k modernímu státu a k jednotnosti státní moci na podkladě instituce čistě anglické, která po staletí až do dob dnešních zůstává osou celého života státního, totiž instituce »krále v parlamentu« (the King in Parliament), jejíž základy sluší hledati již ve středověku. Základem této instituce jest názor, že král spolu s parlamentem tvoří jediný celek, z něhož vyvívá veškerá moc ve státu. Prvotně zajisté, pokud ovšem vycházíme od doby normanské, byl král neobmezeným vladařem, který o věcech státních se radil se zvláštní radou složenou z manů královských. Tato rada slula radou královskou a měla hlas jen poradný. Avšak vývojem tato rada královská nabývá pevných základů: ustaluje se okruh účastníků podle určitého řádu, současně pak stává se zvykem, že nejdůležitější věci království se jí předkládají k úradě a že král v určitých věcech jest jejím usnesením přímo vázán, ba že bez jejího svolení nesmí určitá nařízení ani vydávati, zejména nesmí vypisovati a ukládati berně neb jiné dávky. Od 13. století užívá se pro tuto radu jména »parlament«. Tento parlament, jakožto zastupitelský sbor tvoří protivu ke králi, obmezuje jej v jeho pravomoci, takže dualism středověkého státu dostavuje se i v Anglii: král a parlament. Král jest představitelem moci výkonné, parlament představuje práva politického národa anglického.

Na sklonku středověku pozorujeme, jak parlament vůči králi nabývá vůči hledě váhy, takže se stává mocností králi naprosto rovnocennou. Ale počátkem nového věku byl tento vývoj zastaven. Důsledkem pronikavé změny politických poměrů král se stal opět neobmezeným vladařem a parlament nebyl ničím jiným, než poslušným nástrojem v rukách královských. Zejména to byl král Jindřich VIII., který úplně parlament ovládl a strhl veškeru moc ve státu na sebe, šetře však té opatrnosti, že si pro všechna svoje nařízení a opatření zjednával souhlas u parlamentu sobě oddaného. Tímto způsobem vytvořila se v Anglii zásada, že král spolu s parlamentem může učiniti vše, že král zároveň s parlamentem jsou nejvyššími činiteli ve státu. Tedy nikoli král o sobě, ani par-

lament sám, nejsou svrchovaným pánem ve státu, nýbrž král sloučený s parlamentem v jednotu. Tak se vytvořilo pojetí »krále v parlamentu« (the King in Parliament) jakožto základu a pramene veškeré moci ve státu.

Idea »krále v parlamentu« odstranila dosavadní dualism mezi králem a mezi parlamentem, t. j. národem; sloučila dva od sebe odlišné a mnohdy vzájemně se potírající prvky v jednotu a položila takto základ moderního státu anglického, založeného na jednotě státní moci. Současně pak způsobila, že zvolna, ale bezpečně byla vybudována svoboda anglického národa a že v Anglii vzkvetl pravý konstitucionalism a parlamentarism, jenž později se stal vzorem ústavních zřízení v ostatních státech evropských. Způsob, jakým se tak stalo, jest velmi zajímavý. Z počátku zajisté idea »krále v parlamentu« hověla absolutistickým choutkám Jindřicha VIII. a šla k duhu i jeho nástupcům dotud, dokud parlament zůstával povolným nástrojem v rukách královských. Ale počátkem 17. století pozorujeme, jak se parlament pomalu vyzouvá z poručnickovství krále a snaží se býti oproti králi samostatnějším. Dochází přirozeně k rozporům mezi králem a parlamentem, kteréž ovšem důsledkem pojetí »krále v parlamentu« se vybíjejí v parlamentu. Rozpory tyto se vyhánějí na ostří meče. Dochází k první revoluci, za které padá hlava krále Karla I. Monarchie padá a ustavuje se republika s Oliwerem Cromwellem v čele. Ale republikánská forma nevyhovovala monarchickému založení anglosaského plemene a to tím méně, poněvadž Cromwell sám jevil mnohdy choutky silně despotické. Za syna a nástupce Cromwellova Richarda Cromwella, republika jest odstraněna a dochází k obnově monarchie: syn popraveného Karla I., Karel II. jest povolán na trůn (t. zv. restaurace Stuartů). Avšak tato restaurace nespĺnila naděje národa anglického. Stuartovci usilují dále v vládu absolutní. Dochází k nové, t. zv. Velké revoluci r. 1688, při které král Jakub II. jest vypuzen ze země. Zde však národ anglický si vzal poučení z doby republiky. Nebyla nyní ustavena republika, nýbrž parlament ponechává monarchii a volí nového krále, ale zabezpečuje se proti absolutistickým choutkám královským, jež by se snad v budoucnosti mohly projevit, novými zákony. Nepřihlížíme-li k světoznámému zákonu, t. zv. Habeas corpus act vydanému již před tím, v r. 1679, který chrání občana proti libovolnému zatčení a věznění, vkládaje rozhodnutí, zda zatčení neb uvěznění se stalo právem či neprávem, do rukou soudcových, jest to slavný Bill of rights z r. 1689. Zákon tento

stanoví mimo jiné, že zákonem se může státi jen to, na čem parlament se usnese a k čemu král dá svůj souhlas, dále, že král nemá práva osvobozovati nikoho z platnosti zákonů neb vůbec platnost zákona zastaviti, dále, že volby do parlamentu musí se konati svobodně, že v parlamentu je úplná svoboda slova i hlasování, zajišťuje správný chod soudnictví atd. K tomu přistupuje pak t. zv. Act of settlement z r. 1701, kterým zejména bylo stanoveno, že soudcové jsou neseaditelní, leč že by jedna neb druhá sněmovna parlamentu o to žádala, dále že se soudcům zaručuje pevný plat. Tím, že stanovena byla neodvislost soudcovská, základ politické svobody národa anglického byl utvrzen. V tomto zákoně se již také mluví o přirozených právech národa anglického.

Velkou revolucí strhuje parlament vládu na sebe. Ale to jest příznačno pro anglický národ, že se těmito revolucemi na instituci krále v parlamentu ničeho nemění. I před velkou revolucí, právě tak jako po ní, jest to »král v parlamentu«, který jest nejvyšším činitelem ve státu. Kdežto však před revolucí byl to král, který v této instituci měl naprostou převahu a vlastně její podstatu tvořil, jest to po revoluci parlament, který si zjednává vrchu nad mocí královskou. Na skladbě anglického státu se však ani po revoluci ničeho nemění. Jednota státu jest tu představována »králem v parlamentu«, ovšem osudv státu neřídí tu již král, nýbrž parlament sám, jakožto zastupitelský sbor politického národa anglického. Parlament pak sám během 19. stol. třemi t. zv. reformními akty (volebními opravami z r. 1832, 1867 a 1884) staví se na základy demokratické, takže státní občanství přestává býti výsadou určitých vrstev národa a stává se přívlastkem vlastnosti příslušníka státu.

6. Zcela jinak než v Anglii dál se přechod od středověkého státu stavovského v moderní stát na pevnině evropské.

Zde jednoty státní moci bylo docíleno tím způsobem, že se panovníkovi podařilo zlomiti moc stavů a nastoliti svoji moc jakožto moc státní. Na pevnině vyvíjí se tedy moderní stát teprve na troskách státu stavovského. Způsob, jakým tak se stalo, není přirozeně ve všech státech stejný. V celku však můžeme pozorovati tento pochod:

Ve Francii po nastoupení Kapetovců král jest sice vladařem v celé zemi, ale moc jeho není všude stejná. Skutečným, bezprostředním vladařem jest král jen potud, pokud jest bezprostředním

seniorem nad svými vasaly. Tomu jest však vlastně jen v okolí Paříže (Insula Franciae, Ile de France.) V ostatních částech země vykonávají skutečnou moc vladařskou mocní vasalové královští jako seniři svých vasalů, a králi přísluší zde jakási moc vrchní, která však jest mocí jen dle iména.

Mocní tito vasalové královští rozhodovali nejen ve svých územích, nýbrž spolurozhodovali také vedle krále o věcech celé říše na sněmích zvaných generální stavové (les États généraux), na kterých byli zastoupeni tři stavové: šlechta, kněžstvo a t. zv. třetí stav (le tiers état). Šlechtu tvoří světsí seniorové, stav kněžský, seniorové duchovní t. j. vysocí hodnostáři církevní, vybavení bez mála touže pravomocí jako seniorové světsí, třetí stav tvoří privilegovaná města zvaná všeobecně dobrými městy (les bonnes villes).

Za takovýchto poměrů byla moc královská ve Francii z počátku velmi omezena. Ale postupem doby moc tato mohutní. Jednak roste moc královská tím, že se králům podařilo různým způsobem (odúmrťím, sňatkem, dědictvím, po případě i mocí) strhnouti na sebe mocná léna, čímž řady mocných velmožů řídnu. Jednak roste i tím, že králové začínají silně omezovati generální stavy v jejich pravomoci, zejména tím, že si osobili právo vypisovati a vybírati berně a dávky bez svolení generálních stavů. Tím se však těmto stavům hlavní základ jejich politické moci vymknul z ruky; stávají se zbytečnými. Skutečně také vidíme, že naposledy se scházejí generální stavové v r. 1614; od té doby král vládne bez nich. Zánik generálních stavů má v zápětí, že odpadají různá omezení moci královské: takto na troskách generálních stavů a vůbec moci stavovské zdvihá se moc královská. Král se stává neobmezeným vladařem, jeho vůle je nejvyšším zákonem, jeho moc jest mocí státní: sám představuje stát. Vývoj tento se dokonává za Ludvíka XIV., jehož výrok, ať již skutečný, ať pouze domnělý »stát, to jsem já (l'État, c'est moi)« dáva tomuto novému stavu náležitěho výrazu.

Podobný vývoj pozorujeme v Německu i v bývalé monarchii rakouské. I zde podařilo se panovníkům buď znenáhla aneb najednou (v Čechách převrat bělohorský) zlomiti moc stavovskou, povýšiti moc královskou, a takto na troskách stavů ustaviti jednotnou moc státní jakožto moc zeměpanskou.*)

*) Tam, kde se nepodařilo dospěti k jednotě státní moci resp. tam, kde moc stavovská zlomila moc královskou, dochází k rozkladu státu. Zřejmým toho dokladem jest bývalé království polské.

Na vývoj moci zeměpanské neměly však vliv jen skutečné poměry, nýbrž také tehdejší státovědecká literatura. Běžné názory tehdejší doby silně tíhnou k monarchii, a to k monarchii pevné, ovládané silnou vůlí svrchovaného panovníka, **Monarchii** neobmezené, čili absolutní dávána přednost před jinými formami státními. Ve Francii to byl zejména Jean Bodin a v Anglii Tomáš Hobbes, jichž nauky měly silný vliv na smýšlení doby tehdejší; oba, prvý učení o suverenitě, druhý svou naukou o smlouvě společenské, dospěli k svrchované, k t. zv. absolutní monarchii.

Ale jest tu ještě jedna dějinná skutečnost, která podporovala přeměnu v novověký stát moderní. Církev dostává se totiž do područí státu. V Anglii reformací započatou za Jindřicha VIII. a dokonanou za jeho nástupců vytvořila se církev anglikánská, jejíž hlavou jest král, a která se podřizuje úplně státu. Ve Francii je to opět t. zv. galikanism, který silně podporuje moc státu nad církví a upírá církví právo jakýmkoli způsobem se vměšovati do věcí státních. V Němcích a vůbec ve státech germánských reformace utužuje moc státní vytvořením t. zv. zemských církví státních, jichž hlavou se stává zeměpán. Avšak i ve státech, které zůstaly katolickými, dostává se změna. Církev ukládá tu přímo moci světské, aby podporovala vše, co jest na prospěch církve, panovník katolický má povinnost v zemích, kde bují protestanism, prováděti násilnou protireformaci a netrpěti v zemi jiného významu než katolické. Katolicism se stává náboženstvím státním a církev ochotně propůjčuje v tomto směru svoje služby a síly státu. Ale tím upadá církev pozvolna, ale jistě do područí státu.

Stát začíná si nyní osobovati určitá práva i v oboru duchovním a vítězství katolicismu končí v katolických státech t. zv. *Febro-niasmem*, resp. v zemích býv. monarchie lotrinské *Josefinismem*.

7. Vývoj od dualismu moci veřejné k jednotné moci státní dokonává se během 18. století. V téže době tvoří se však nové pojetí o úkolech státu. Stát má prý povinnost poskytnouti svým poddaným pokud možno nejvyšší blaho a odstraňovati vše, co by tomuto blahu stavělo se v cestu. Poněvadž pak stát v této době znamená v podstatě jen panovníka, má panovník tuto povinnost »oblažovací«. Panovník tedy sám rozhoduje nejen o tom, co vlastně za nejvyšší blaho státu a poddaných sluší pokládati, nýbrž i o prostředcích, jimiž tohoto blaha lze dosáhnouti (idea t. zv. *osvíceného absolutismu*). Tímto způsobem povaha a osobní náhledy panovníkovy stávají se směrodatnými pro celý směr státní činnosti; dostává se t. zv. *osobní čili kabinetní režim vládní*.

Pojetí osvíceného absolutismu vede nutně k vypjetí moci a činnosti státu, resp., což v této době jest jedno a totéž, moci panovníkovy. S tímto pojetím jde pak takřka souběžně pojetí jiné, jež tomuto knížecímu absolutismu zdárně razí půdu. Jest to idea t. zv. vrchnostenského státu jako *státu patriarchálního*. Podle této teorie má stát velikou podobnost s rodinou, ba tvoří jakousi rodinu ve velkém. Hlava této veliké rodiny jest hlava státu, panovník, a příslušníci státu se pokládají za její členy. Ježto se pak na příslušníky státu nazírá jako na členy rodiny, kteří nejsou ani schopni, aby všechny svoje věci dovedli správně vyřizovati a spravovati, jako na jakési nezletilce, jest za ně povinen jednati stát, t. j. panovník. Odtud, zejména v zemích bývalé monarchie lotrinské, moc, kterou panovník vyvíjí ve státu, se nazývá »*zeměoteckou*« a péče, s kterou se panovník stará o své poddané sluje péčí »*zeměoteckou*« (*landesväterliche Gewalt*, resp. *landesväterliche Sorgfalt*).

Idea osvíceného absolutismu spolu s ideou vrchnostenského státu vyvrcholují a dokonávají absolutism panovnícký. Panovník jakožto výhradný představitel státu má neobmezené právo upravovati nejen veškeré věci veřejné, nýbrž i účinně zasahovati do soukromých věcí poddaných státních. Panovník činí tak prostředkem svých úřadů. Takto vytváří se byrokracie, jakožto všemožnoucí činitel ve státu, a rodí se náhledy, jakoby lid tu byl pro úřady a nikoli úřady pro lid. A ježto v této byrokracii první místo zaujímají úřady bezpečnostní, jest to policie, jež této soustavě byrokratické vtiskuje zvláštní svůj ráz. Osvícený absolutism se zvrhuje se stát *policejní*.

Poměr občana ke státu se vytvořením absolutistického státu sice změnil, ale změnou občan nezískal téměř ničeho. Ve státu absolutistickém pro politická práva státních občanů nebylo místa. Nicméně i soustava absolutistická přinesla právě vrstvám nejnižším, t. j. vrstvám nestavovským přece jakési zlepšení. Bylo řečeno již výše, že ve stavovském státu vrstvy nestavovské byly z valné většiny podřízeny státní moci nikoli prostředně, nýbrž prostředkem svých vrchností. Stát neudílel poddaným rozkazy přímo svými úřady, nýbrž byl nucen obracet se na vrchnosti, kteréž vůči státu se jeví býti jakýmisi zákonnými zástupci svých poddaných. Rovněž stát s počátku si netroufal zasahovati do poměru vrchností k poddaným; a, docházelo-li k rozporu mezi zájmy vrchností a zájmy poddaných, stavěl se s počátku spíše na stranu vrchností. Ale vývojem doby pozorujeme, jak stát důsledkem své-

ho vrchnostenského pojetí osobeje si znenáhla právo svémocně upravovati poměr vrchností k poddaným, začíná si bedlivě všimati zájmů těchto poddaných, ruší mnohá práva vrchností, pokud se nesrovnávají s absolutistickým pojetím státu a podřizuje poddané v určitých směrech přímo své svrchovanosti. Takto z příslušníků státních pouze prostředních stávají se tito poddaní přímými poddanými státu. Avšak do konečných důsledků stát zde přece jen nešel; neosvobozuje poddané úplně z poddanství vrchností, nýbrž jen v určitých směrech. A tak zůstává tu přece podstatný rozdíl mezi bývalým obyvatelstvem stavovským a bývalým obyvatelstvem nestavovským. Politická práva onoho jsou sice uvedena na míru nejnižší, ale zůstávají mu stále ještě velmi cenná práva osobní; naproti tomu toto zůstává na stejném stupni politické bezprávnosti, ovšem poskytují se mu jakási, jen však velmi skrovná, práva osobní.

8. Knížecí absolutism překonal, jak výše bylo vylíčeno, na pevnině evropské středověký dualism moci veřejné a vytvořiv z moci panovnické moc státní, zavedl jednotu státní moci. Avšak na půdě absolutismu zeměpanského moderní stát nikdy vzniknouti nemohl. Scházely tu dvě základní podmínky moderního státu: myšlenka zastupitelská čili *representativní* a myšlenka *korporační*.

Vrchnostenský stát, právě tak, jako byl původně literaturou státovědeckou přímo podporován, stal se ve století 18. předmětem prudkých útoků v literatuře. Útoky ty točily se celkem kol dvou otázek: absolutní moci panovníkovy a poručníkovaní státních příslušníků se strany moci státní.

V prvním směru se popírala absolutní moc panovníkova a tvrdilo se, že *zdrojem a pramenem veškeré moci ve státu není panovník, nýbrž národ sám*. Oproti svrchovanosti panovníkově stavěla se *svrchovanost národa*. Zásada svrchovanosti panovníkovy totiž učila, že veškera moc ve státu vychází od panovníka, který prý ji přijímá zase od boha jsa za výkon této moci odpověden pouze svému svědomí a bohu. Naproti tomu zásada svrchovanosti národa hájila náhled, že veškera moc ve státu prýští z národa, že panovník jest pouze zmocněncem národa a že má jen tolik moci, kolik jí národ naň přenesl. Souběžně pak s touto naukou šlo učení, že *každý člověk již jako tvor lidský, tedy samotným zrozením, má určitá práva nerozlučně spojená s bytostí lidskou*, jichž se platně ani vzdáti nemůže a jež šetřiti a uznávati

jest povinna sama státní moc; mluví se o ideji t. zv. *přirozených* čili *nezadatelných práv lidských*.

Ve směru druhém uplatňovala se nauka, že stát nemá ani práva, ani povinnosti zasahovati takovým způsobem, jak až dosud se dalo, do věci příslušníků státních, nýbrž že jeho povinností jest jen vybudovati řádný státní a právní řád a starati se o bezpečnost právní, čímž jest jeho úkol vyčerpán. Oproti ideji státu vrchnostenského vytváří se tu idea t. zv. *státu právního*.

Pokud prvního směru se týče, dlužno zvláště připomenouti:

Základ jeho byl dán v podstatě již reformací tím, že oproti autoritě církve ve výkladu bible postavena byla autorita svobodného rozumu. Ovšem reformace znamenala tu jen svobodu rozumu v otázkách čistě náboženských. Ale při tehdejších mohutném vlivu, jaký mělo náboženství na duchovní život národů, není divu, že myšlenka svobody rozumu přenášena byla i na pole politické a vnášena do života veřejného.

Ve střední Evropě neměla reformace v tomto směru nijakých zvláštních blahodárných účinků. V Němcích a v germánských státech severoevropských zakončil protestantism soustavou t. zv. zemských církví státních, které platně přispěly k vyvrcholení absolutismu zeměpanského; a ve Švýcařích Kalvinism vyvrcholil v aristokracii, ve které stěží bylo by lze hledati politické svobody a ducha vlády národa. Naproti tomu v *Analii* však znamenala reformace v tomto směru *velmi mnoho*, sice nikoli u úřední církve anglikánské, nýbrž u sekt t. zv. *independentů* čili *kongregacionalistů*, které si na rozdíl pojmu církve státní vytvořily pojem samostatných *církevních obcí (covenant)*, které si hájily a uhájily úplnou nezávislost na moci státní v ohledech náboženského života.

Podle učení těchto independentů vzniká obec církevní svobodnou smlouvou, kterou uzavírají věřící přímo s bohem. Z tohoto učení vyvírají dvě myšlenky pro vývoj moderní demokracie velmi důležité: zásada svrchovanosti národa a zásada státoobčanské rovnosti. Myšlenka, že věřící uzavírají smlouvu s bohem, přináší s sebou, že věřící, resp. národ mají *právo smlouvou rozhodovati o sobě samých*; jinými slovy: národ sám jest svrchovaným rozhodčím nad svými osudy. Odtud myšlenka *svrchovanosti národa*. A za druhé, nemají-li nijakého zástupce, krále neb knížete, *jsou před bohem všichni ve stejném postavení*, čili jsou si před bohem rovni. A jsou-li si rovni před bohem, jsou si rovni i před sebou samými. Odtud myšlenka *státoobčanské rovnosti*.

Tyto náhledy odnášeli s sebou angličtí osadníci, když nespojení s domácími politickými a náboženskými poměry odcházeli na půdu Nového Světa. Uzavírají pravidelně spolu smlouvy, ve které jsou obsaženy základní zásady státního i společenského života. Tak v listopadu 1620 uzavřeli poutníci, zakladatelé osady New Plymouth ještě před odjezdem z vlasti na lodi zvané Májový Květ smlouvu, ve které prohlásili, že chtějí založiti osadu ke slávě boží, k šíření křesťanské víry a ke cti krále a vlasti a zavazují se navzájem, že se spojí v politické a občanské těleso k tomu účelu, aby vydávali zákony k zachování dobrého pořádku a k dosažení úkolů, jež sobě navzájem vytknuli a aby dosazovali úředníky a jim se podrobovali. Podle této smlouvy byla pak uzavřena řada jiných smluv od osadníků anglických. V Americe máme také první psaná *»Prohlášení lidských práv.«*

Co se v Americe vyvíjelo praxí a důsledkem skutečných poměrů, k tomu v Evropě, nepřihlížíme-li ovšem k Anglii, se dospělo jednak vlivem názorů podávaných státovědeckými teoretiky, jednak i vývojem událostí. Pozorujeme, jak i tu s počátku nesměle, později však stále určitěji a jasněji se hlásá svrchovanost národa, státoobčanská rovnost i existence základních práv lidských. Vše to poprvé na pevnině evropské jest jasně vysloveno ve světoznámém Prohlášení práv člověka a občana (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen) z 26. srpna 1789 v prvních dobách *revoluce francouzské*. Prohlášení toto stanoví:

Lidé se rodí a zůstávají svobodní a rovni před zákonem. Rozdíly společenské mohou býti založeny jen na obecném užítku (čl. 1.).

Účel veškerého sdružování politického jest zachování přirozených a nezadatelných práv člověka. Práva ta jsou svoboda, vlastnictví, bezpečnost a odpor proti utlačování (čl. 2.).

Zásada veškeré svrchovanosti spočívá podstatně v národě. Žádný sbor, žádný jednotlivec nemůže vykonávat moc, která by výslovně neprýštila z národa (čl. 3.).

Svoboda záleží ve volnosti činiti vše, co neškodí druhým; tedy výkon přirozených práv každého člověka má jen ty meze, které zaručují ostatním členům společnosti užívání těchže práv (čl. 4.).

Nikdo nesmí býti znepokojován pro jakékoli své náhledy i náboženské, pokud ovšem projev jejich neruší veřejný řád stanovený zákonem (čl. 10.).

Svobodný projev myšlenek a mínění jest jedním z nejcennějších práv člověka; každý občan může tedy mluvit, psát, tisknout

ti svobodně, ovšem jest odpověden za zneužití této svobody v případech stanovených zákonem (čl. 11.).

Zásady vyslovené v tomto Prohlášení jsou *stěžejními zásadami moderního státu*. Pramenem a zdrojem veškeré moci ve státu jest národ sám; jemu přísluší svrchovanost a každý, kdokoli ve státu nějakou pravomoc vykonává, činí tak jménem národa. Každý příslušník státu, jakožto svobodný občan tvoří pomyslnou částici této národní svrchovanosti; není tedy poddaných státních, nýbrž jen plnoprávní státní občane (*svoboda politická*). Vedle toho však má každý občan státní ještě plnou svobodu činiti vše, co neškodí druhým a okruh jeho práv má přirozené meze v okruhu práv ostatních spoluobčanů (*svoboda osobní*).

Zásady tyto přejaty byly do první, t. zv. revoluční ústavy francouzské z 3. září 1791 a odtud se dostaly do následujících ústav francouzských, tvoříce ve svém souhrnu, čemu říkáme základní práva občanů státních. Z ústavy francouzské dostaly se pak do ústav *ostatních států* evropských, vyjímajíc pouze Anglii, která nemá psané ústavy.

Ústavní listiny evropských států se však v jednom bodu podstatně odlišovaly. Jest to v otázce, *odkud vychází veškerá moc ve státu*.

Francouzská revoluce rozřešila tuto otázku v ten smysl, že základ veškeré moci ve státu položila v národ. Nepřihlížíme-li k výše citovanému Prohlášení, čteme v § 1. titul III. ústavy z 3. září 1791: *»Svrchovanost jest jedna, nedělí se, nezcižuje, ani nepromlčuje. Přísluší Národu; žádná část národa, aniž který jednotlivec nemůže si přivlastniti její výkon«*. Avšak již restaurace za Bourbonů přivádí změnu. První král do revoluci Ludvík XVIII. nepřistupuje na t. zv. ústavu senatoriální, nýbrž vydává ze své moci *»ústavní chartu«* z 4. června 1814, ve které v předmluvě praví, že veškerá autorita ve Francii spočívá v osobě krále. Tím se zásada svrchovanosti národa zvrací a na její místo se staví svrchovanost panovníkova (princip monarchický). Zásada svrchovanosti panovníkovy byla pak dále jasně vyslovena v t. zv. vídeňské závěrečné aktě z 15. května 1820 pro území Německého Bundu, kterážto akta vůbec měla účel vytvořiti spolkové právo ve smyslu potírání *»revolučních stran«* spolkovou policií. V čl. 57. této akty čteme: *»Veškerá státní moc musí zůstati spojena ve hlavě státu a svrchovaný panovník může býti stavovskou ústavou vázán na spolupůsobení stavů jen ve výkonu určitých práv.«*

Teprve t. zv. červencová revoluce ve Francii a takřka současně s ní revoluce v Belgii porázejí zase princip monarchický. Ve Francii odstraňuje se předmluva k ústavní chartě z r. 1814 »*jakozto urážející důstojnost národní, poněvadž budí zdání, že se oktrojují Francouzům práva, která jim náležejí svou podstatou.*« V Belgii pak ústavou ze 7. února 1831 se výslovně praví v čl. 25.: »*Veškerá moc vychází z národa*« a v čl. 78.: »*Král má jen ta práva, která mu formálně přidělují ústava a zákony zvláštní vydané na základě ústavy.*«

Takto tedy byly vytvořeny v Evropě v 19. století dva druhy ústavních monarchií. Monarchie vzoru *francouzskobelgického* čili monarchie vybudovaná na zásadě svrchovanosti národa (*principu demokratickém*) zvaná také monarchií parlamentní a monarchie vzoru *německého* čili monarchie vybudovaná na zásadě *svrchovanosti panovníkovy* (*principu monarchickém*).

V monarchii vzoru francouzskobelgického veškerá moc ve státu vychází z národa; král jest pouze delegátem národa a má jen tolik práv, kolik vyměřuje ústava. Vzejde-li pochybnost, přísluší-li určité právo panovníku či národu, svědčí právní důmněnka vždy ve prospěch národa.

V monarchii vzoru německého veškerá moc vychází od panovníka a národ má jen tolik práv, kolik se jich panovník v jeho prospěch zřekl, což jest vysloveno ústavou. Proto zde ústava jest vlastně jen dobrovolný ústupek se strany panovníka, který ostatně může tento ústupek kdykoli odvolati. Vzejde-li pak pochybnost, přísluší-li určité právo panovníku či národu, svědčí právní důmněnka vždy ve prospěch panovníka.

9. Idea svrchovanosti národa vyvrátila ideu vrchnostenského státu z kořene. Na stát se přestalo pohlížeti jako na svazek poddaných ovládaných jednotnou vůlí svrchovaného vládce. Naopak ve státu byl nyní spatřován svazek státních občanů nadaný jednotnou vůlí a jednotnou mocí nejvyšší. Tu pak panovník není již něčím, co jest mimo stát neb nad státem, nýbrž i on jest pouze členem státního svazku, jest jen orgánem, kterým stát projevuje svoji vůli a moc. Na místo ideje státu vrchnostenského vstoupila *korporační* idea státu.

Avšak pojetí, že stát jest svazek plnoprávných občanů státních a že tedy každý občan jest pomyslnou částicí té jednotné státní svrchovanosti, přinášela s sebou ještě něco dalšího. Myšlenka svobody, kterou veliká revoluce francouzská dala v odkaz věkům následujícím, začala silně viklati na všemohoucnosti státní,

která až dosud byla pevným dogmatem: začalo se tvrditi, že tuto myšlenku svobody nelze dobře srovnati s tím, že stát zasahuje do všech věcí státních občanů. Moc státní začala se silně obmezovati. Tvrdilo se, že povinností státu jest jen dáti dobré zákony a starali se o bezpečnost právní, že však nepatří ani k úkolům státu, ani nelze dobře srovnati se svobodou občanskou, vykonává-li jakési poručenství nad občany. A dovozovalo se, že stát jest naopak prý povinen dopřáti státnímu občanu, aby se volně mohl rozvíjeti po všech stránkách života. Svoboda občanská byla pojímána současně jako plná svoboda společenská, hospodářská a pod. Na místo jakéhokoli obmezování se strany státu nastoupila zásada naprosto volné soutěže, které stát jest povinen ponechati volné pole (*laissez faire, laissez passer*). To je idea t. zv. státu *právního*, a ta ovládá původně moderní stát anglický a francouzský.

S počátku idea státu právního zvítězila na celé čáře, ježto zavládlo všeobecné přesvědčení, že stát úplně vzhovuje svému úkolu, dá-li bezpečný právní řád a zdržuje-li se všeho, co by svobodu občanskou mohlo po jakékoli stránce obmezovati.

Ale záhy se poznalo, že zmíněná idea není bez nebezpečí.

Právě počátkem 19. století nastává úplná změna v hospodářské a společenské skladbě života státního. Na místo výroby ruční dostavuje se výroba strojová přinášející s sebou pronikavé změny hospodářského života. Různé choroby společenského života se provalily s neúprosnou příkrostití a začal ohrožovati klidný až dosud vývoj společnosti lidské. *Společenské* (sociální) otázky se čím dále tím více množí a nutkají k řešení. Kdo však se měl podjati úkolu tyto otázky řešiti? Volalo se po tom, aby stát zakročil. Vydávaly se celé romány líčící strašnými barvami bídu určitých vrstev najmě dělnických (t. zv. *společenské* čili *sociální* romány). Různé nauky, t. zv. *socialistické*, burcují vědomí těch, kdož ke všem těmto palčivým otázkám společenským se chovají netečně. Vedle hesel *politické* revoluce ozývají se také různá hesla *revolucí společenských* (sociálních), hlásajících nutnost převratu celého života společenského, hospodářského atd.

S počátku tříštily se všechny tyto hlasy, všechna ta volání o jedno dogma: o ideu státu právního, dle níž není ani povinností, ani právem státu zde zakročovati, poněvadž to vše úkolům státu jest cizí. Náprava přišla teprve, když se změnilo nazírání na stát, a když se poznalo, že idea státu právního trpěla jednou zásadní vadou: Přehlíželať, že stát není jen útvarem *právním*, nýbrž současně také nejmohutnějším a relativně nejdokonalejším

útvarem *společenským* (sociálním), a že se důsledkem toho stát nemůže obmezit jen na úkol postarat se o bezpečný právní řád. Nýbrž že úkol a povinnost jeho jdou mnohem dále.

Stát jako útvar také společenský má přímou povinnost účinně zakročovat tam a tehdy, dostaví-li se poruchy společenského života a pozitivní práci řešit různé otázky společenské. Stát jest nejen mocností, která vydává právní řád, t. j. souhrn pravidel závazných pro jednání lidská, nýbrž jest současně útvarem, ve kterém členové státu žijí sdružení ve vyšší jednotku k tomu účelu, aby dosáhli splnění svých cílů jak po stránce osvětové, tak i hospodářské, cílů, kterých by, ponechání sobě samým, buď vůbec dosáhnouti nemohli, neb aspoň s ohromnými potížemi. Z tohoto pojetí plyne však dvojí: Jednak že stát se nemůže obmezit jen na činnost pouze negativní, t. j. bránit všemu, co by mohlo ohrozit řád státní, nýbrž že jest povinen pozitivně napomáhat k dosažení všeho, co občané od státu očekávají. Jednak i to, že přirozeně úkoly státu rostou, že stát zabírá neustále nová pole činnosti, jež dříve ponechával soukromníkům neb jiným sdružením.

Že ovšem z těchto důvodů jest stát nucen ukládati svým občanům různé povinnosti a v zájmu společném mnohdy i svobodu jednotlivcovu obmezovat, jest samozřejmo.

A tak se děje, že se v tomto pojetí blíží moderní stát poněkud zase pojetí státu vrchnostenského s tím ovšem podstatným rozdílem, že ve vrchnostenském státu byl to absolutní panovník, který své poddané v jejich svobodě obmezoval, a jim různé povinnosti ukládal, kdežto v moderním státu jest to svrchovaný národ sám, který vládne svým členům a jim různé povinnosti ukládá, a že zmíněná omezení a zmíněné předpisy jsou v moderním státě vydávány jen na základě pevně stanoveného právního řádu platícího pro všechny občany stejnou měrou.



III.

Stát moderní.

1. Moderním státem rozumíme svaz lidstva, obývacího určité území (územní svazovou jednotu), který jest nadán nejvyšší mocí vládní, (*útvár právní*), a má za úkol napomáhat k dosažení všech životních cílů členů tohoto svazku (*útvár společenský*.)

A) Stát jako útvár právní.

Z definice státu, jakožto útvaru právního, vyplývají tyto prvky státu:

1. *Svazek lidstva obývacího určité území t. j. národ* (v politickém čili zeměpisném smyslu.) Bez národa není státu; území liduprázdné nemůže býti státem. Národ má tu však dvojí vlastnost: jednak jest to souhrn plnoprávných občanů státních (*svazek aktivní*), jednak však jest to souhrn osob, který jest předmětem rozkazů státní vůle (*svazek pasivní*). Z toho důvodu má také každý člen státu dvojí postavení: jednak jest plnoprávným občanem státním t. j. tvoří *pomyslnou částici národní svrchovanosti*, jednak jest *státním poddaným* t. j. jest předmětem vlády a rozkazů státní moci.

2. *Určité území.* Jako národ jest osobním základem státu, tak území jest jeho základem věcným. Bez území nelze si představit státu. Proto národové kočovní, kteří, nemajíce pevných sídel, se stěhují s místa na místo, nemohou vytvořit státu. Státním územím nazýváme všeobecně místní prostor, na kterém se rozprostírá moc státu. Tato moc není ovšem právo vlastnické ve smyslu názorů soukromoprávních, nýbrž moc rázu veřejnoprávního, moc nařizující a upravující veškeré poměry ve státu.

3. *Jednota vůle.* Stát jakožto jednota svazová může mít jen jednu vůli. Není možno, aby na tomže území státním se projevovala dvojí neb trojí vůle státní různého obsahu. Jest tu jen jed-

na, jednotná vůle vyslovována těmi, kdož podle ústavy jsou oprávněni jménem státu jakožto jeho orgánové jednati.

4. *Jednotná moc.* Jako stát jest ovládán jednotnou vůlí, tak je i ovládán jednotnou mocí. Tato státní moc musí býti původní, t. j., není odvozena od nějakého jiného svazu, který by snad byl státu nadřizen, nýbrž plyne z vlastního práva. Vlastním držitelem a pramenem jejím jest stát sám. Kde by určitá svazová jednota odvozovala moc, kterou v oblasti svého okrsku vykonává, z jiné jednoty svazové a nikoli z vlastního práva, nelze mluvit o státu. Tak jest tomu u obcí, okresů, zemí a pod.

Státní moc jest dále v oblasti území státního mocí *nejvyšší*. Z rozhodnutí jejího není odvolání; toto rozhodnutí má *vždy* konečnou platnost. Kde pak přes to o určité otázce státu se týkající rozhoduje instance jiná než státní, na př. nějaký mezinárodní soud, může se tak státi jen po předchozím svolení dotčeného státu. Z toho důvodu také pravíme, že státní moc jest *svrchovaná* čili *suverenní* a mluvíme tu o svrchovanosti čili suverenitě státu. Tato svrchovanost má tedy dvě stránky: státní moc jest v oblasti státu mocí nejvyšší (svrchovanost ve smyslu státoprávním čili vnitrostátním), a stát sám výhradně se svého hlediska a podle svých zájmů určuje a zařizuje svoji politiku, (svrchovanost ve smyslu mezinárodním). Doložití ovšem sluší, že v nejnovější době svrchovanost se nepokládá již za nezbytný přívlastek státní moci.

Ze skutečnosti, že státní moc jest mocí ve státu nejvyšší, neplyne však, že by byla neobmezená. Naopak. Moc, kterou stát na svém území vykonává, jest *vázána určitými pravidly*. Tato pravidla vydává ovšem stát sám a rovněž sám rozhoduje o stupních obmezení státní moci. Ale pravidla jednou vydanými jest povinna státní moc se řídit. Také tím se liší stát moderní od států starověkého a středověkého, že státní moc byla mnohdy libovolná a jejím měřítkem byla pouze libovůle absolutního vladaře, dežto ve státu moderním, jest státní moc vázána zákony státními. V důsledku tohoto význačného rysu moderního státu může se každý občan státní, je-li mu státní mocí způsobem zákonu se přičiním ublíženo, dovolati ochrany i proti samé moci státní.

Státní moc jest dále *nedílná*, t. j. moc, kterou stát vykonává, nevyplývá z určitých od sebe odlišných oprávnění státu, nýbrž prýští z jednotného pramenu t. j. z moci státu. Nelze ji rozdělití mocí, na několik samostatných z nichž každá by měla jiný pramen. Ovšem z této skutečnosti neplyne, že by musela býti soustředěna v jedněch a týchž rukách. Naopak moderní nauka o

státu klade přímý požadavek, aby státní moc byla podle určitých hledisek přidělována odlišným orgánům, takže by každý orgán vykonával státní moc jen v mezích své příslušnosti. Jest to nauka o t. zv. *dělené moci ve státu*; poprvé ji hlásal francouzský státovědec Montesquieu ve spisech »L'esprit des lois« (důch zákonů). Ovšem tím nemá býti a také není řečeno, že by jednotlivá pravomoc přidělená určitému orgánu byla zvláštní samostatnou mocí státní; nýbrž tím se rozumí, že každá takováto pravomoc není nic jiného než odleskem jedné a jednotné a nedílné státní moci vyjádřené v různých formách. Podstata dělené moci státní záleží v tom, že rozeznáváme určité druhy čili obory státní moci t. zv. funkce státní (dělení hmotné), kteréž pak přidělujeme odlišným orgánům státním (dělení formální).

Od dob Montesquieua, který jest původcem této nauky a zakladatelem t. zv. školy konstituční, rozeznáváme trojí funkci státní: *zákonodárství*, jehož úkolem jest vydávati zákony t. j. pravidla právní závazná pro jednání lidská; *soudnictví*, které na základě platných zákonů ve sporných případech nalézá za právo; t. zv. *správu státní*.

Kdežto však zákonodárství čili funkci zákonodárnou a soudnictví čili funkci soudcovskou lze celkem dobře vymeziti, nelze tak učiniti u správy. Jeť správa v podstatě vše to, co nespadá ani v obor zákonodárství, ani v obor soudnictví. Není však pouhým vykonáváním zákonů, ježto v její pojem zapadá dvojí činnost: jednak činnost, při níž není podnětem nějaký příkaz zákona, kde tedy nejde o vykonávání zákona, t. zv. činnost *volní*, jednak činnost kde jen o pouhý výkon zákonného předpisu, t. zv. činnost *vázanou*. V podrobnostech jest o činnosti státní správy uvésti toto: Mnohem důležitější v životě státním jest volní činnost státní správy. Zde jest měřítkem schopnost a mravní vyspělost toho, kdo činnost dotčenou provádí. Nelze si přece představití na př. v oboru politiky zahraniční, že by se vykonávaly jen zákony (jaké?), ale rovněž tak nelze si to představití v oboru politiky vnitřní, finanční a pod. Neboť, kdyby celá správa státní uvázla nehybně jen na podkladě, který byl již jednou vytvořen zákonem, nemohla by utvořiti opravných námětů a návrhů; i nebylo by vůbec pokroku, vše by stálo na mrtvém bodu. Věc postřehly nauky státovědecké záhy; začaly tedy rozeznávati ve správě akty vládní a akty pouze správní. Dle toho rozeznáváme ve správě státu *vládu* neb *vládní činnost*, t. j. právě onu činnost volní, která celý život ve státu uvádí v náležitý běh, a *správu* neb *správní činnost v užším smy-*

slu, t. j. činnost vázanou, kde jde v podstatě jen o provádění zákonů.

Správa v užším smyslu může být prováděna celkem trojím způsobem. Buď veškerá správa ve státu se provádí jenom *státními* orgány, takže veškerá veřejná správa ve státu jest v podstatě správou státní. Nebo dovoluje stát, aby určité svazky podřízené si obstarávaly svoje věci *svými* vlastními orgány: tu mluvíme o *samosprávě*.

Samospráva sama může být dvojího rázu: buď věci, jež určitý svazek si obstarává, jsou rázu místního, tu pak mluvíme o samosprávě *místní* čili územní; jejímž typem jest samospráva obecní, aneb jsou to jinaké zájmy věcné; mluvíme o samosprávě *odborové*, na př. obchodní a živnostenské komory, zemědělské rady, komory advokátní, lékařské, notářské a pod. Při samosprávě může pak správa veřejná být dělena tím způsobem, že jednu její část obstarává stát svými orgány a druhou část svazky samosprávné orgány vlastními. Mluvíme tu o *dualismu* veřejné správy čili lidově o dvojí koeji. Tento způsob veřejné správy jest jedinečným svého druhu, a byl zaveden pouze v zemích bývalého Předlitavska. V naší republice platí dosud v zemích bývalé koruny české.

Třetí způsob veřejné správy záleží v tom, že veškerá správa ve státu jest obstarávána sice orgány jednotnými, avšak složenými z částí z organů státních, z částí ze živlů laických volených občanstvem. Mluvíme tu o t. zv. *samosprávě vrchnostenské*. Tento způsob jest zaveden zejména v Prusku a v Uhrách resp. nyní v Maďarsku.

Stát jako svazová jednota není osobou skutečnou čili fyzickou, nýbrž jen osobou myšlenou. Jest to svaz, se kterým právní řád z důvodů vhodnosti a účelnosti spojuje vlastnosti právní osobnosti; jest to t. zv. *osoba právnická* (protivou k osobě fyzické). Jako osoba právnická nemůže ovšem stát jednati přímo, nýbrž pouze prostředkem určitých osob fyzických, které jménem státu jednají a jichž projevy platí za projevy vůle státu. Takovéto osoby fyzické nazýváme orgány státními. Kdo jest orgánem státním, jaká jest jeho pravomoc atd., určuje vždy ústava dotčeného státu.

2. Každý stát musí mítí náležitý řád, který určuje, jakým způsobem se vykonává vláda ve státu, kdo jest tu nejvyšším orgánem atd. Mluvíme tu o útvaru státním neb také o formě státní. Starší nauky rozeznávaly různé formy státní, z nichž dnes pra-

ktickými jsou pouze *monarchie a republika*. Rozdíl mezi oběma těmito formami státními není, jak po stránce právní, tak i po stránce politické vždy jasný; v celku lze však říci, že rozdíl záleží v otázce, kdo jest nejvyšším orgánem ve státu.

a) *Monarchie*.

Monarchii lze všeobecně naznačiti jako ten státní útvar, ve kterém nejvyšším orgánem ve státu jest osoba fyzická, panovník. V něm jest vlastně soustředěna veškerá moc státní, takže bez jeho souhlasu změny v právním a státním řádu nejsou možny.

Monarchie sama není jednotným útvarem státním. Jsou různé formy monarchie, které dnes ovšem se staly nepraktickými. Sem patří na př. rozlišování mezi monarchií volební a dědičnou. V oné se úmrtím dosavadního krále uprazdňoval trůn, takže bylo nutno voliti krále nového; doba pak mezi smrtí krále starého a volbou krále nového se nazývala bezkrálovím čili interregnem. V této se úmrtím dosavadního krále trůn neuprazdňoval, nýbrž nástupce jeho již v důsledku smrti královny vstupoval na trůn. Dnes všechny monarchie jsou dědičné. Rovněž není praktické rozlišování mezi monarchií neobmezenou čili absolutní a monarchií obmezenou čili konstituční. V oné byl král výhradním držitelem veškeré moci státní, byl nejvyšším zákonodárcem, nejvyšším soudcem atd.; byl jediným pramenem veškeré moci ve státu. V této může i v moderních dobách panovník ústavou být prohlášen pramenem moci ve státu; stalo-li se tak, nemá však věc praktického významu, poněvadž panovník jest vždy, tu více, tu méně obmezen zastupitelstvy národa.

Po světové válce všechny monarchie, které se udržely, jsou monarchie vybudované na zásadě svrchovanosti národa čili na principu demokratickém. Jsou to monarchie *parlamentní**).

b) *Republika*.

Republika bývá všeobecně definována jako protiva monarchie. Co není monarchie, jest republika. Celkem však můžeme říci, že republika jest ten státní útvar, ve kterém nejvyšším orgánem ve státu je národ sám.

Republika není jednotným útvarem státním, nýbrž máme různé útvary republik. Kdežto u monarchie jest dnes praktický jediný druh, totiž monarchie parlamentní, jsou u republiky dnes praktické různé druhy, odlišné podle různých dělidel.

*) Srovnej nahoře str. 26.

Dle toho, kdo stojí v čele republiky, zda jedinec čili celý sbor, rozlišujeme republiky *presidentské* a republiky s hlavou státu sborově organisovanou čili *nepresidentské*.

Prve uvedený druh jest ten státní útvar, kde v čele státu stojí osoba fysická volená na určitou předem stanovenou dobu. Republika *presidentská* není v podstatě nic jiného, než zrepublikanisovaná monarchie neb zmonarchisovaná republika. Tak hluboko jest totiž v myslích národů zakořeněna idea monarchie, že i tam, kde krále odstranili, dali si v čelo státu jakousi náhradu krále, voleného presidenta.

Naproti tomu republika s hlavou státu sborově organisovanou, jest ten útvar státní, kde v čele není osoba fysická, nýbrž celý sbor.

Republiku *nepresidentskou* máme ve Švýcarsku, kdežto ostatní republikánské státy jsou republiky *presidentské*.

Dle toho, jaké postavení přísluší podle ústavy národu a jak jest ustavena a organisována vláda, rozeznáváme republiku *bezprostřední*, čili *přímou* a republiku *prostřední*, čili *nepřímou*.

1.) Republika *bezprostřední* jest ustavena na základní myšlence, že národ jest nejen v theorii zdrojem a pramenem veškeré moci ve státu, nýbrž že jemu přísluší skutečný výkon této moci. Národ zde tedy veškeru moc vykonává přímo, bez prostřednictví nějakých zástupců čili poslanců. Národ sám se usnáší na všech zákonech, rozhoduje sám všechny věci správní, sám volí úřednictvo, sám soudí atd. Jest na snadě, že nelze prováděti takovouto formu republiky do posledních důsledků. Dovedeme si představit, že by se národ sám usnášel na všech zákonech, a lze to konečně bez nepřekonatelných obtíží také provésti; ale nedovedeme si představit, že by národ ve svém souhrnu rozhodoval o všech věcech správních, neboť k tomu, čili bylo by třeba, aby národ neustále zasedal jako rozhodující sbor; a rovněž není myslitelné, že by národ jako celý sbor vykonával spravedlnost a pod.

Republika *bezprostřední*, provedená v plné ryzosti, není tedy možná. Mluvíme-li přes to o této formě, rozumíme tím tu formu republiky, kde myšlenka *bezprostřednosti* jest provedena v oboru zákonodárství, a to ve způsobě t. zv. *referenda*.

Referendum jest přímý projev národa prostředkem všeobecného hlasování. Líšíme pak *referendum ústavní*, je-li předmětem hlasování národa ústava neb některý zákon ústavní, a *referendum zákonodárné*, hlasuje-li národ o zákonu obyčejném čili

prostém. Dále rozeznáváme *referendum obligatorní* čili vázané a *fakultativní*, čili volné; o prvním mluvíme tehdy, je-li ústavou stanoveno, že o určitých věcech *musí* býti rozhodnuto všeobecným hlasováním; o druhém pak zase tehdy, stanoví-li ústava, že o určité věci *může* býti rozhodnuto národem, ale nemusí. Konečně rozeznáváme *referendum vládní*, vychází-li podnět k hlasování národa od vlády a *referendum lidové* čili populární, vychází-li podnět z řad občanstva samotného.

Podle povahy věci republika *bezprostřední* ve výše uvedeném obmezeném smyslu může býti jen ve státech rozlohou nepatrných. Skutečně také jest zavedena ve Švýcarsku a to ani ne tak ve Švýcarsku, jakožto státu spolkovém, jako spíše v jednotlivých kantonech švýcarských, které podle své povahy jsou vlastně zemskými obcemi. Z tohoto důvodu takovouto republiku nazýváme také typem švýcarským.

2.) Republika *prostřední*, čili nepřímá zvaná také republikou zastupitelskou, čili *representativní*. Základní myšlenka tohoto druhu republiky jest, že národ jest sice v theorii pramenem a zdrojem veškeré moci ve státu, že však tuto moc nevykonává sám, nýbrž pouze prostřednictvím svých volených zástupců čili reprezentantů, neb jak jinak říkáme *poslanců*, kteří pak, jsouce sdružení ve sborech zastupitelských čili *parlamentech*, vykonávají jménem národa práva původně a vlastně jen národu příslušející. Národu zde přísluší jen volba zástupců. Že však původně a vlastně veškerá moc i zde přísluší národu, zračí se v tom, že vyprší-li období, na které jsou zástupci voleni, neb je-li zastupitelstvo národa rozpuštěno, spadá veškerá moc samozřejmě opět na národ.

Této republiky zastupitelské máme celkem dva druhy: republiku vybudovanou na zásadě dělené moci ve státu čili typ *americký* a republiku parlamentní čili typ *francouzský*.

3.) Republika vybudovaná na zásadě dělené moci ve státu, nazývá se typem americkým proto, že vzorem jest tu Severoamerická Unie. Ústava této republiky jest vybudována na zásadách hláсанých francouzským státovědcem Montesquiueuem: zásada dělené moci ve státu jest tu provedena takřka do důsledků. Všechny tři funkce státní moci jsou přesně od sebe odděleny.

Moc výkonná jest svěřena presidentu republiky volenému národem na dobu čtyř let volbou nepřímou, t. j. nejprve se volí t. zv. volitelé a ti teprve volí kandidáta. President jest hlavou

státu, zastupuje stát na venek a sjednává za souhlasu senátu smlouvy mezinárodní. Jmenuje úřednictvo republiky, pokud toto se nevolí národem. Nemá práva zákonodárné iniciativy, t. j. nemá práva navrhopati zákony, má však právo podávatí písemná poselství kongresu, ve kterých mimo jiné dává náměty zákonodárné. Podepisuje zákony, má však právo vraceti návrhy zákona, s kterými nesouhlasí, kongresu k opětnému projednávání. Moc, kterou ústava jemu přiděluje, vykonává prostřednictvím ministrů a ovšem i jiných úředníků, které sám jmenuje a propouští. Ministři jsou odpovědni pouze jemu, nejsou odpovědni kongresu, nesmějí býti členy kongresu a kongresu na jich jmenování nijaký vliv nepřisluší.

Moc zákonodárná jest svěřena kongresu, který se skládá ze dvou komor: ze senátu a ze sněmovny representantů (poslanecké). Do obou sněmoven se volí přímo, ovšem úprava práva hlasovacího jest v obou komorách odlišna. Iniciativa zákonodárná vychází pouze ze středu sněmoven. Ke každému zákonu jest třeba souhlasného usnesení obou sněmoven; nějakého přehlasování jedné sněmovny druhou tu není. K platnosti zákona jest dále třeba podpisu presidenta Unie. Odepře-li president podpis, t. j. vrátí-li návrh zákona k opětnému projednávání, má kongres právo setrvati na svém původním usnesení, k čemuž jest nyní třeba dvoutřetinové většiny v obou sněmovnách. Pravidlem má však vrácení návrhu zákona presidentem v zápětí pád dotčeného návrhu, ať bof kongres zřídka kdy se odváží setrvati na původním svém návrhu.

Moc soudeovská jest vykonávána spolkovými soudy, které mají ještě větší pravomoc než v Anglii rozhodující i o platnosti zákona, t. j. o otázce, vyhovuje-li určitý zákon ústavním podmínkám.

b) Republika parlamentní čili typu francouzského jest založena na úzké součinnosti představitel moci zákonodárné s mocí výkonnou. Parlament jest tu nejen sborem zákonodárným, nýbrž jakožto zastupitelský sbor národa vykonává nejučinější kontrolu moci výkonné, jest regulátorem moci státní a ohniskem, ve kterém se sbíhají všechny nitky veřejného života. Ministři, t. j. členové vlády musí býti nejen členy parlamentu, nýbrž jsou bráni z té strany, resp. z těch stran, které v parlamentu mají většinu. Takto tedy vláda čili sbor ministerský jest v podstatě pouhým výborem většiny parlamentu a může se udržeti u vesla jen potud, pokud má většinu parlamentu za sebou. Takto jest parlament

vždy pánem osudu každé vlády: stačí projev nedůvěry a vláda padá.

Typem republiky parlamentní jest republika francouzská; odtud tento druh republiky zoveme také typem francouzským*).

Z toho co dosud bylo uvedeno, pravíme, že jak monarchie dnes praktické, tak i republiky jsou vybudovány na zásadě svrchovanosti národa. Důsledkem toho se také politický rozdíl mezi monarchií dnešní a republikou ve značné míře stírá. V celku lze říci, že rozdíl ten jest spíše jen ve jménu. Máme monarchie, které jsou ve skutečnosti republikami (Anglie) a máme zase republiky, které mají silný nátěr monarchický (Severoamerická Unie, Francie.)

13. Stát jako každý svaz nutně potřebuje řádu, který stanoví, jak se tvoří vůle státní, kdo ji vykonává, kdo jest státním orgánem, jaká jest pravomoc státních orgánů, jaký jest poměr státní moci k příslušníkům státu atd. Řád tento nazýváme ústavou. Každý stát musí míti ústavu; bez ní nemůže býti, neboť by propadl bezvládní.

Ústavu dělíme podle různých dělidel a lišíme:

1) Ústavy psané a ústavy nepsané. V některých státech je ústava obsažena ve zvláštním zákonu zvaném všeobecně ústavní listinou, resp. v zákonech dalších prohlášených za ústavní. To jest ústava psaná. V jiných státech však ústava není obsažena v nijakém psaném zákonu, nýbrž žije jako t. zv. právo nepsané, čili zvykové v právním přesvědčení obyvatelstva a přechází od pokolení na pokolení. To jest ústava nepsaná. Vzorem státu s ústavou nepsanou jest Anglie.

2) Ústavy ztrnulé a ústavy pružné.

V některých státech jest stanoveno, že ústavní listina a vůbec ústavní zákony mají zvýšenou t. zv. moc zákonnou, t. j. nelze je měniti jako jiné zákony obyčejné čili prosté, nýbrž k jejich změně jest třeba cesty obtížnější a složitější. Tak na př. jest třeba ve sněmovnách přítomnosti většího počtu poslanců a zvláště větší většiny, nebo zase parlament vůbec nemůže měniti zákony ústavní, nýbrž k tomu jest povolán zvláštní sbor ústavodárný a pod. V tomto případě mluvíme o ústavě ztrnulé. V některých státech však lze ústavní zákony měniti tímže způsobem jako zákony prosté. To jest ústava pružná. Typem státu s ústavou ztrnu-

* Republika Československá náleží do typu republik parlamentních; ovšem jsou tu určité příznaky typu amerického.

lou jest Severoamerická Unie, kde změna ústavy jest spojena s potížemi tak značnými, že od vydání ústavy Unie r. 1787 bylo vydáno, pokud mi známo, jen 16 dodatků k ústavě. Typem státu s ústavou pružnou jest Anglie.

3.) Ústava smluvená čili paktovaná a ústava oktrojovaná.

Rozlišování toto náleží dnes spíše již jen historii, ačkoli i v době dnešní nepozbylo praktického významu. Ústava smluvená jest taková, na jejíž zdělení mají účastenství zástupcové národa. Naproti tomu ústava oktrojovaná jest ta, kterou vydává hlava státu, resp. ten, kdo jest dočasným držitelem státní moci, jednostraně ze své vůle a moci bez dotázení se národa. I dnes jsou možny ještě oktrojírky. Ve státech ovládaných diktaturou jedné vrstvy obyvatelstva (diktatura proletariátu) není ústava vydaná představiteli diktatury ničím jiným než oktrojírkou.

4.) Ústava stavovská a ústava zastupitelská.

Toto rozeznávání náleží dnes historii, neboť ústav stavovských není. Při ústavě stavovské byly to jen určité výsadní třídy obyvatelstva*), kteří tvořili národ v politickém smyslu. Naproti tomu v ústavě zastupitelské jest celý národ, jakožto soubor všech příslušníků státních, ve svém souhrnu povolán k tomu, aby rozhodoval o věcech státních, z důvodů však na snadě jsoucích nemůže tak činiti ve svém celku, nýbrž prostředkem svých zástupců čili reprezentantů, které sám sobě volí.

Podle moderního pojetí zastupuje poslanec nikoli okres, za který byl volen, nýbrž celý národ a vykonává svůj mandát poslanecký podle svého nejlepšího vědomí a svědomí. V této své svobodě nemůže býti nijakými příkazy neb instrukcemi svých voličů obmezován. T. zv. imperativní mandát jest vyloučen. Ovšem tato svoboda existuje jen ve smyslu právním, nikoli také ve smyslu politickém. Již skutečnost, že poslanec kandiduje a jest volen za určitou stranu politickou, ukládá jemu určité závazky. K tomu přistupuje, že volba se koná na určité předem stanovené období: tu zajiště poslanec, ač chce-li býti v příštím období volen, bude pokládati za záhodno, bedlivě si všimati smýšlení svého voličstva.

Sbor zastupitelský čili parlament může býti ustaven na dvojí soustavě: *jednokomorové* (t. zv. svstem unikamerální) a *dvoukomorové* (t. zv. system bikamerální). Soustava jednokomorová

*) Viz výše str. 13. a násl.

záleží v tom, že parlament se skládá z jedné komory čili sněmovny. Dvoukomorová pak v tom, že se parlament skládá ze dvou komo: z komory horní, která v monarchiích sluje sněmovnou horní (Anglie) neb senátem (Belgie, Itálie a ve všech republikách), anebo prostě sněmovnou první (Nizozemsko), a z komory dolní, která sluje někde sněmovnou reprezentantů, někde sněmovnou poslaneckou, někde sněmovnou druhou.

Při stoustavě dvoukomorové jednota parlamentu záleží v tom, že se za usnesení parlamentu pokládá to, na čem se obě sněmovny souhlasně usnesou. Přehlasování sněmovny jedné sněmovnou druhou není přípustno, leč výjimečně a v případech zvláště vytčených*).

Pro pojetí právní jest naprosto nerozhodno, skládá-li se parlament z jedné či ze dvou komor. Není to však lhostejno pojetí politickému. Proto boj o soustavu jednokomorovou či dvoukomorovou náleží na pole výhradně politické. Má každá z obou soustav své výhody, ale také svoje stinné stránky. V celku lze však říci, že výhody soustavy dvoukomorové převažují ve značné míře výhody soustavy jednokomorové. Také skutečně v převážné části států máme soustavu dvoukomorovou. V moderním, skutečně demokratickém státu lze s dobrým svědomím tvrditi, že boj proti soustavě dvoukomorové a odpor proti senátu není v podstatě ničím jiným než politickým předsudkem a jen svědecktím nevyspělostí určitých vrstev národa, které se nedovedou vymaniti z bludu, že volená sněmovna horní, senát, není nějakou panskou sněmovnou absolutistických monarchií, nýbrž zastupitelským sborem národa stejně oprávněným jako sněmovna dolní, poslanecká.

V moderním demokratickém státu obě sněmovny se ustavují volbou. Výjimky z tohoto pravidla máme již jen v některých monarchiích, kde členství v horní sněmovně se získává rodem, úřadem, jmenováním a pod.

Způsob, jakým se konají volby, zoveme *soustavou volební*. Soustav těchto máme celkem dvě:

Soustavu *listinnou* čili »*principia listina*« a soustavu *volebních okresů* čili »*system uninominální*«. Soustava listinná záleží v tom, že se volí ve velikých okresích volebních vždy několik poslanců najednou, takže volič na hlasovací lístek píše tolik imen, kolik jest voliti poslanců. Naproti tomu soustava volebních okresů záleží v tom, že se celá země rozdělí na tolik voleb-

*) Tak jest tomu i v republice Československé.

ních okresů, kolik jest voliti poslanců, takže každý okres volí jen jednoho poslance.

Obě soustavy mají svoje výhody i nevýhody.

Při soustavě listinné, nikoli však při soustavě volebních okresů, může býti postaráno o zastoupení menšin. To se děje t. zv. *poměrným zastoupením* čili poměrným volením. Vedoucí myšlenkou jest tu snaha, aby se i stranám, které nedosáhly potřebné většiny, dostalo zastoupení v parlamentu a to podle počtu hlasů, jež jim připadly. Soustav tohoto poměrného volení jest celá řada, od nejjednodušších až do nejsložitějších.

V otázce, koho při soustavě listinné sluší pokládati za zvolena a podle postavení voliče k těmto listinám volacím, rozeznáváme soustavu *vázaných listin* a soustavu *listin volných*.

Prvá soustava záleží v tom, že každá volební strana vydává svou kandidátní listinu, kterou stát přijímá za kandidátní listinu úřední, takže jednotlivý volič si nesmí sestaviti svou vlastní listinu kandidátní. Na těchto úředních listinách nesmí volič ničeho měniti; jakékoli změny provedené voličem postrádají právního účinku*).

Volné listiny naproti tomu jsou takové, kde volič má právo prováděti změny na kandidátních listinách. Změny ty mohou se rozuměti v rámci samotné listiny, t. j. volič má právo přemísťovati pořadí kandidátů, některé kandidáty škrtnuti, avšak nemá práva nové vpisovati neb vlastní kandidátní listinu si sestavovati. Nebo má zase volič dokonce i právo kandidáty přejímati z různých kandidátních listin a takto zdělávati novou kandidátní listinu. Tomuto právu říkáme »*panašovati*« kandidátní listinu.

Pokud samotného práva volebního se týče, rozeznáváme *aktivní* právo volební, t. j. právo voliti neb také právo hlasovací a *pasivní* právo volební, t. j. právo býti volenu. Podmínky práva hlasovacího a práva býti volenu nejsou stejné; při nejmenším věková hranice pro toto jest vyšší než u onoho. V otázce práva hlasovacího pozorujeme, jak moderní stát čím dále tím více je rozšiřuje na vrstvy stále širší a širší.

Pokud se týče podstaty tohoto práva, jsou tu dvě theorie:

Podle jedné jest právo hlasovací nutným přívlastkem vlastnosti státního občana, jest tedy právem osobním a přísluší každému občanu. Přírozený důsledek toho bylo by všeobecné právo hlasovací.

*) O podstatě a významu vázaných listin bude mluveno ještě níže.

Podle theorie druhé není právo toto právem osobním, příslušejícím každému občanu, nýbrž t. zv. společenským úkonem čili sociální funkcí. Tato funkce vyplývá z myšlenky, že svrchovanost národní se nedělí mezi členy národa, nýbrž zůstává neviditelným a nezczitelným přívlastkem národa samého v ustavičném vývoji postupných pokolení. Lidé, kteří v různých dobách tohoto vývoje vykonávají politické právo hlasovací, jednají nikoli ve vlastním jménu, nýbrž ve jménu národa, jehož jsou zástupci. Tím plní společenský úkon.

Správná jest tato druhá nauka, jež význačným představitelem jest vůdce t. zv. klasické školv státovědecké ve Francii, Esmein. Důsledné provedení prvé nauky mělo by v zápětí všeobecné právo hlasovací v naprostém či absolutním smyslu. Ale takového všeobecného práva hlasovacího nikdy nebylo a také nikdy býti nemůže. Neboť znamenalo by to přiznati právo hlasovací každému státnímu občanu bezvýjimečně. Ale my vidíme, že i v moderním státu, za nejryzejší demokracie, právo hlasovací každému státnímu občanu nepřisluší. Jest tu určitá hranice věková jako podmínka práva hlasovacího, která jest stanovena naprosto libovolně. Dále pozorujeme, že v některých státech má odsouzení pro určité činy trestné v zápětí ztrátu práva hlasovacího, a pod. A přece jak ti, kteří stanovené hranice věkové nedosáhli, tak i ti, kdož pro odsouzení z určitého činu trestného neb z jinakého důvodu, z práva hlasovacího jsou vyloučeni, nepřestávají býti státními občany. Zde tedy jasně vidíme, jak státním zákonodárstvím se celá řada občanů z práva hlasovacího, vylučuje. Z toho důvodu není právo hlasovací samozřejmým přívlastkem vlastnosti státního občana, nýbrž záleží vždy na zákonodárné úpravě tohoto práva, čili jinými slovy: záleží vždy na tom, komu stát svým zákonodárstvím toto právo hlasovací propůjčí a koho tím na aktivního státního občana povolí. Proo, jest právo hlasovací úkonem společenským čili sociální funkcí.

14. Stát jako útvar právní vydává zákony, t. j. právní pravidla závazná pro jednání lidská. Zákony vydané státem zavazují, pokud ovšem v samotném zákoně nějaká výjimka není stanovena, *všechny* občany státní stejnou měrou. Stát jako zákonodárce osvědčuje takto svoji vůli, které každý musí býti poslušen. V této své zákonodárné moci jest stát svrchovaným pánem; není moci ve státu, která by jemu v tomto směru mohla klásti nějaké meze. Z toho ovšem neplyne ještě, že by se vše, co stát v zákoně

nařídí, musilo také skutečně státi závazným pravidlem. Přirozená mez jest tu fysická možnost plniti to, co stát zákonem nařizuje. Nařizuje-li tedy stát něco, co jest vůbec mimo hranice možnosti, zůstává takovéto nařízení mrtvou literou, ale zákonem t. j. právním pravidlem skutečným státi se nemůže. Kdyby tedy na př. zákonem bylo nařizeno, že se přirozené rozdíly mezi lidmi odstraňují, určitěji řečeno, že na př. všichni lidé mají býti stejně velcí, nemůže se to státi platným pravidlem právním, poněvadž to prostě není možné. Zákon může tedy nařizovati jen to, co jest v možnosti lidského plnění.

Ale obsah zákona má ještě další mez. Ježto každý zákon obsahuje určitý rozkaz svědčící lidem jakožto členům státního společenství, jest přirozeno, že nejzazší hranice rozkazu tohoto jest všeobecná vůle těch, jimž rozkaz svědčí, tento rozkaz také plniti. Kdyby tedy zákon nařizoval něco, o čem předem bylo by jisto, že se setká s všeobecným odporem a narazí na všeobecnou neochotu rozkaz plniti, zůstává rovněž takovéto nařízení státu mrtvou literou. Řekněme na př., že by zákon nařídil, že všichni občané státní mají mluvíti nějakým cizím jazykem neb přijati víru, k níž se ve státu nikdo nehlásí. Nařízení takové bylo by zajisté v rámci možnosti lidského plnění, ale narazilo by na tak všeobecný odpor, že by zůstalo opět mrtvou literou. Proto každý zákon musí míti takový obsah, že lze o něm předpokládati, že za normálních okolností může býti splněn. Jinými slovy: zákon musí míti *rozumný* obsah.

Kromě těchto dvou obmezení může míti zákon obsah ještě různější. Co stát nařídí, stane se zákonem. Ale i zde sluší uvážiti, že se zákony nevzdávají bezmyšlenkovitě, ani nazdař bůh, nýbrž že tu jest a musí býti nějaká myšlenka, která celou zákonodárnou činnost státu ovládá, a jež zákonu dodává vnitřní vížící síly. To jest myšlenka spravedlnosti, kterou konkrétně můžeme vysloviti větou, jednak, že každý zákon působí oproti každému členu státu stejnou měrou, jednak že se tu uplatňuje zásada: co nechceš, aby ti jiní činili, nečiň ty jim.

B) Stát jako útvar společenský (sociální).

15. Bylo řečeno již výše, že stát jest nejen útvarem právním, nýbrž také společenským. Jako posléze uvedený jest stát jedním ze způsobů společenství, ve kterém lidé od nepaměti žili, ovšem

odlišuje se od ostatních způsobů lidského společenství, jednak svou poměrnou dokonalostí, jednak zvláštní svou povahou. Stát jako útvar právní má povinnost vybudovati právní řád a zajišiti bezpečnost právní; stát jako útvar společenský jest povinen napomáhati členům státního společenství k dosažení všech životních úkolů lidských. U státu jakožto útvaru společenského rozhoduje tedy v první řadě hledisko účelové. Státu zde vznikají určité povinnosti jedna vůči sobě samotnému, jednak vůči jeho členům.

Předem jest stát povinen starati se o udržení svého bytí, má tedy povinnost činiti vše, aby bylo zajištěno jeho trvání nejen v poměru na venek, nýbrž také uvnitř. Chrání se tedy stát proti všem nepřátelům vnějším, proti jakémukoli nebezpečí již vzniklému (ochrana resp. prostředky *represivní*), aneb takovému, jež v budoucnosti snad může vzniknouti (ochrana resp. prostředky *preventivní*). Zajišiti bytí státu v poměru na venek jest úkolem správy vnější čili *zahraniční* v nejšířším slova smyslu. K tomu účelu vydržuje si stát celou řadu zřízenců, kteří bdí nad jeho vztahy k ostatním státům, zastupují jej u těchto států a zpravují jej o všem, co v nich se děje, pokud má to důležitost pro stát (správa vnější čili zahraniční v užším smyslu). Vedle toho pak stát si buduje ozbrojenou moc, která v případě vážných rozporů se státy jinými, rozporů, jež nelze vyřídit cestou smírnou, zakročuje a rozpory tyto řeší zbraní (správa vojenská).

Stát jest dále povinen starati se o svoji bezpečnost vnitřní. Za tou příčinou udržuje pořádek ve státu, pečuje o bezpečnost státních občanů a odstraňuje vše, co by mohlo ohroziti pořádek a bdí svými zřízenci nad zachováním právního řádu (správa *vnitřní*). Stát však jako podmět majetkoprávní spravuje majetek státní, zakládá a udržuje v chodu řadu podniků, jež z důvodů veřejnoprávních a z důvodu účelnosti nelze dávati v ruce jednotlivců, zejména těch podniků, které dlužno provozovati spíše s hlediska obecného prospěchu než s hlediska výnosnosti, opatřuje náklady nutné na vedení celé státní správy a ukládá svým členům určité majetkové oběti, přidržuje je k placení dávek, daní atd. (správa *národohospodářská a finanční*). Nad to však stát ještě zvláště pečuje o to, kdož důsledkem svého stavu, postavení, povolání a pod. potřebují zvýšené ochrany, zamezuje vykořisťování hospodářsky slabých těmi, kteří jsou hospodářsky silnější, snaží se vyrovnávati hospodářské protivy mezi svými členy atd.

(správa *společenská*, čili *sociální* ve vlastním smyslu). Právě tato správa společenská jest význačným rysem státu jakožto útvaru společenského. Předešlé doby, zejména období t. zv. státu právního, tento obor správy buď vůbec neznaly, neb jen y míře zcela nepatrné. Snad pouze obor veřejného chudinství to byl, který bylo by v tomto směru uvéstí, ačkoli ani tento obor mnohdy v péči státu nespadal. Pokud pak tu ještě byly jiné obory, jež spadají v dnešní pojetí správy společenské, a které dobám předchozím byly známy, nebyly tv předmětem péče státní, nýbrž péče různých korporací, zejména i bývalých vrchností. Stát obmezoval zde svou činnost na to, že nanejvýše nařizoval neb dohlížel, ale sám svými zřízenci činil tu velmi málo.

Jest přirozeno, že za takovýchto poměrů má stát jako útvar společenský vůči svým členům postavení zcela jiné než stát jako útvar právní. Jednotlivec jest tu ve zvláštní péči státu; a stát uplatňuje svoji péči mnohdy i proti vůli a na úkor svobody jednotlivcovy. Dochází často k rozporům mezi zájmem veřejným a zájmem soukromým; stát jest nucen v častých případech podřídití zájem soukromý zájmu veřejnému. To ovšem nelze jinak, než že stát účinně zasahá v činnost jednotlivcovu a obmezuje jej v jeho volnosti jednání. Jednotlivec jest takto podroben zvláštní péči státu a ochraně a přirozená volnost jeho tím trpí. V tom právě spočívá povaha společenského útvaru že svaz poskytuje zvláštní ochranu svým členům, ale jednotlivci, jakožto členové tohoto svazu, platí tuto péči částečnou ztrátou své volnosti. Míra tohoto zasahování státu v soukromé záležitosti jednotlivcovy není přesně určena; rozhoduje zde takřka vylučně hledisko účelové podle toho, jaké účelv stát sám sobě klade. Rozhodně zde však stát, více než kde jinde, uplatňuje vůči svým členům svoji všemohoucnost. Že v takovém útvaru jednotlivec nezaniká a neztrácí povahu státního občana, sluší děkovati jen modernímu pojetí státu, totiž tomu, že stát jest také útvarem právním.



IV.

Občan v moderním státu.

1.) Jest přirozeno, že občanu v moderním státu přísluší postavení zcela odlišné, než jaké měl občan ve státech starověkých a středověkých. Občan jako jedinec stává se tu aktivní složkou celého pospolenství státního a souhrn občanů jakožto národ jest nositelem státní svrchovanosti. Ovšem i ve státu moderním jest postavení občana odlišné podle toho, bereme-li v úvahu stát jako útvar právní neb jako útvar společenský.

A) Postavení občana ve státu jakožto útvaru právním.

Moderní theorie korporacní, která pohlíží na stát jako na veřejnoprávní korporaci, přináší s sebou, že každý příslušník státu, jakožto člen státního pospolenství jest plnoprávným občanem státním, t. j., jest nositelem pomyslné částice státní svrchovanosti příslušející národu jako celku. Na základě toho každý občan již v důsledku této své vlastnosti má stejný nárok na to, aby se uplatnil v životě státním. Jest tu plná rovnoprávnost a rovnocennost státních občanů: nepřisluší nikomu ani více, ani méně práv.

Právní důmňenka této rovnoprávnosti a rovnocennosti svědčí ve prospěch každého občana státního.

Odchylnka z tohoto pravidla může býti založena jen na výslovném znění zákona. Přirozený důsledek toho jest, že jakékoli výsady plynoucí jednotlivým příslušníkům státu snad z rodu, z postavení neb z povolání jsou v moderním státu nepřípustny.

Právě tak, jako každý občan má plný nárok na rovný podíl na výkonu státní moci, tak i má rovný nárok na přístup do všech úřadů státních. Za porušení tohoto rovného práva nelze však po-

kládati, je-li přístup k veřejným úřadům vázán určitými podmínkami, takže jen ten, kdo se vykáže, že má náležitosti předepsané k dosažení úřadu, může úřad dotčený zastávat. Neboť tím není řečeno, že by úřady byly vyhrazeny jen určitým občanům, kdežto ostatním byl by přístup k nim zamezen. Neuplatňují se přece všichni občané v životě státním měrou stejnou, nýbrž každý podle svých schopností a podle své zdatnosti. A rovné právo všech občanů právě v tomto směru jest zaručeno tím, že každému občanu jest poskytnuta možnost zjednati si náležitosti předepsané k dosažení určitého úřadu. Tato rovnoprávnost a rovnocennost každého občana jest příznačným rysem moderní demokracie.

Plný nárok na výkon státní moci ovšem neznamená a znamenati nemůže, že by každý občan tento podíl také ve skutečnosti přímo vykonával. Tak jest tomu pouze v t. zv. bezprostředních demokraciích, kde občan státní sám hlasuje o všech zákonech, sám se zúčastní rozhodování o všech věcech státních atd. Ale bylo řečeno již výše, že bezprostřední demokracie provedena do nejzášších důsledků není prostě možná. Vskutku také takovýto demokracií nikde není. Pravidlem jest, že činnost každého občana se obmezuje na to, že volí zástupce, čili representanty (poslance) a takto volbou právo svoje na ně přenáší. Pouze při referendu rozhoduje občan o věcech státních přímo.

Aktivní činnost občana ve státech s ústavou zastupitelskou čili reprezentativní záleží tedy ve výkonu volby. Jakmile volby jsou vykonány, přecházejí práva národu, jakožto souhrnu státních občanů, na zvolené zástupce. Skutečnost však, že vlastním držitelem veškeré moci ve státu jest národ sám, jeví se zejména v tom, že, jde-li o věci kromobyčejně důležité, jako na př. změna ústavy neb podobně, aneb, dojde-li k ostrému ústavnímu rozporu mezi jednotlivými představiteli státní moci, k rozporu, k jehož řešení nedostává se prostředků ústavou stanovených, pravidlem se sbory zastupitelské rozpouštějí, aby národu byla dána možnost všeobecným hlasováním se o věci vysloviti. To nazýváme odvoláním se k národu, jež v pravé své podstatě není ničím jiným než referendem.

2.) Bylo řečeno, že ve státech zastupitelských se činnost občana ve věcech veřejných pravidlem obmezuje na výkon voleb. Volby tyto vykonávají občané nikoli ojedinele, nýbrž sdružení v určité organisace, které nazýváme politickými stranami. Může-

me pak celkem politické strany označiti jako sdružení občanů na základě stejného neb aspoň obdobného nazírání na stát a na jeho úkoly. Toto nazírání jest vždy uloženo v písemnou formu, které říkáme politický program, a podle odlišných politických programů třídí se občané v různé politické strany. Ve státech s občanstvem politicky vyspělým jest dělidlém politických programů a tudíž i politických stran odlišný názor světový — proto mluvíme o politických stranách — ve státech s občanstvem politicky nevyspělým jsou tu dělidlém také odlišné zájmy třídní. Takovéto politické strany zájmové nazýváme nepravými stranami politickými neb prostě také stranami zájmovými čili třídními.

V nížádném státu existence politických stran není zákonem upravena. Zajisté vším právem. Jsou politické strany organisace dobrovolné, jež nijakým zákonem nelze vynutiti. Politické přesvědčení jest výsledkem nazírání na stát a na jeho úkoly, tudíž částí vnitřního přesvědčení každého jednotlivce. Stát nemůže zde svým zákonodárstvím upravovati politické programy a právě tak nemůže ani zasahovati do vnitřní organisace politických stran a ukládati snad občanům, jak voliti výkonné výbory a pod. ve straně. Důsledkem toho lze pokládati politické strany za mimoústavní a mimozákonné organisace občanů státních.

Význam politických stran pro stát a pro celý život veřejný jest ovšem značný. Jsou hylnou silou veškerého veřejného života; jimi probíhá politický život ve státu. Jsou složkami mocenských poměrů ve státu. Každá politická strana usiluje o to, aby se uplatnila v životě veřejném, aby nabyla moci ve státu. Která politická strana se o to nesnaží, ta jest již předem mrtva a s tou pro politický život počítati nelze. Takto politický život ve státu není v podstatě nic jiného než boj politických stran o stát. Politické strany jsou regulátorem veřejného života ve státu a to i tam, kde zákonodárství státní jest jim nepříznivo a snaží se je mnohdy vyloučiti z vlivu na věci státní (Severoamerická Unie).

Takto mezi stát a mezi jednotlivce jakožto státního občana se staví politická strana jako prostředek, kterým se občan uplatňuje v životě veřejném a vykonává svůj podíl na výkonu moci státní. V politických stranách zúčastňuje se občan voleb, v politických stranách pravidlem vykonává vliv na státní správu.

Přes to však bylo by omylem chtíti význam politických stran přeceňovati. Politická strana nikdy nemůže dělati prostředníka mezi státem a občanem do té míry výhradního, že by občan

státní klesl na pouhou součástku politické strany, takže by snad politická strana občana v sebe vstřebala. Nikdy nesluší připomínati, že politická strana jest pouze dobrovolnou organizací, a že národ jest v pravé své podstatě *souhrn plnoprávných občanů státních a nikoli souhrn politických stran.*

Kde takovýto zjev se dostavuje, tam nelze mluvit o zdravých poměrech politických. To jest zejména v těch státech, kde politická strana bere občanu svobodu, obzvláště volební a činí z občana pouhý svůj nástroj. Tak jest tomu po výtce v soustavě t. zv. *vázaných listin.*

Moderní zákonodárství snaží se dáti stejnoměrné zastoupení všem státním občanům podle jejich politického přesvědčení a v této snaze zavedlo t. zv. poměrné volení čili poměrné zastoupení. T. zv. soustava většinová čili princip majoritní, podle které poslanecké mandáty získávají jen ty volební strany, které při volbách dosáhly většiny, ať již naprosté čili absolutní, aneb jen poměrné čili relativní (jak jest tomu na př. v Anglii), bez zřetele na to, jde-li o soustavu listinnou neb o soustavu volebních okresů, přináší s sebou, že parlament, jakožto zastupitelský sbor celého národa, nepodává věrný obraz politického rozvrstvení národa. Ježto většiny ty mohou býti mnohdy jen nahodilé, může se velmi snadno státi, že volební strany, které nemají o mnoho méně hlasů, než strany vítězné, zůstávají bez jakéhokoli zastoupení v parlamentu. Tomu má býti odpomoženo poměrným volením. Účel jeho jest, aby i strany, které ve volebním boji nedosáhly předepsané většiny, byly přes to zastoupeny v parlamentu, a to podle počtu hlasů na ně při volbách případných.

Jest přirozeno, že soustava poměrného volení předpokládá náležitou organizaci politických resp. volebních stran, neboť jinak o zastoupení stran nebylo by lze vůbec mluvit. Ale z toho nelze ještě vyvozovati, ani že by každý občan byl nucen býti organizován v některé politické straně, ani že by politické resp. volební strany nabyly takto postavení výhradního prostředníka mezi občanem a státem. A právě na nesprávném pochopení právního stavu věci jest založeno mínění, že by poměrné zastoupení nutně předpokládalo vázané listiny volební, či obráceně řečeno, že by vázané listiny byly jen logickým důsledkem poměrného zastoupení.

Vázané listiny jsou silným útokem na státoobčanskou svobodu občanů státních a zbavují občana jednoho z nejcennějších

práv politických, totiž *svobody volební.* Na podkladě vázaných listin nemůže státní občan vykonávat právo hlasovací svobodně, nýbrž jest povinen odevzdati jednu z listěných kandidátních listin vydaných stranami volebními, jež se takto pokládají za kandidátní listiny úřední, a nemůže ničeho na nich měniti; jakékoli škrty, změny atd. v kandidátní listině jsou právně neplatné. Rovněž nemůže občan sestaviti a odevzdati svou kandidátní listinu.

Vázané listiny nemohou obstáti před kritikou s hlediska ani právního, ani politického.

S hlediska právního sluší vytknouti, že vázané listiny přehlízejí pravou povahu volebního úkonu. Volba není bezobsažným úkonem, který by záležel v tom, že občan odevzdává svůj hlasovací lístek. Volba znamená vždy také projev určité politické myšlenky. Již skutečnost, že se volí pravidlem podle politických stran, ukládá zvolenému kandidátovi určité povinnosti v jeho úřadě poslaneckém. Dále nesluší přihlížeti, že volby znamenají současně i dotázání se národa.

V moderních státech vybudovaných na zásadě svrchovanosti národa není důležité věci, která by se rozhodovala v parlamentu bez předchozího dotázání se národa všeobecnými volbami. Jedná-li se na př. o změnu ústavy, dochází v některých státech již podle předpisů ústavy k rozpuštění parlamentu a národu jest takto všeobecnými volbami poskytnuta možnost prohlásiti se, přeje-li si změny ústavy čili nic. (Belgie). V ostrých ústavních rozporech, pro jichž řešení se nedostává prostředků ústavou stanovených, dochází, jak již výše bylo řečeno, k t. zv. odvolání se k národu, t. j. parlament se rozpustí a národ sám všeobecnými volbami má tento ústavní rozpor rozřešiti. Zde tedy každý občan neodevzdává jen bezmyšlenkovitě svůj hlasovací lístek, nýbrž tím, ve prospěch koho neb které strany svůj hlas odevzdává, vyslovuje současně, přeje-li si změny ústavy čili nic, (chce-li řešiti spor ústavní ve prospěch vlády či parlamentu a pod.) Kdyby volba skutečně záležela jen ve formálním, obsahově bezvýznamném, odevzdání hlasovacího lístku, pak celý národ byl by snížen na pouhý hlasovací stroj, a stěžejní zásada všech moderních demokracií, že základem a zdrojem veškeré moci ve státu jest národ sám, byla by zvrácena v pouhé heslo bez skutečného obsahu a bez jakékoli vnitřní pravdy.

Nesprávné pojetí soustavy vázaných listin záleží však dále ještě v tom, že stát zákonnou svou ochranu propůjčuje činiteli,

kterému ochrana tato nepřísluší, a odepírá ji tomu, koho má povinnost v jeho právu skutečně chrániti. Ve volebním boji vystupují totiž tři činitelé: kandidát, politická, resp. volební strana, volič. I vzchází otázka, kterého z těchto tří činitelů jest stát povinen chrániti.

Kandidáta, stranu, čili voliče? Kandidáta zajisté nemůže zákon chrániti potud, že by jemu nějakým způsobem chtěl dopomoci k vítězství. Zákon nanejvýš jej může chrániti potud, že jemu umožňuje nerušenou kandidaturu, ale pozitivně mu napomáhati k vítězství, zákon ani nemůže, ani nesmí. Zákonu a vůbec státu jest a musí býti lhostejno, zvítězí-li kandidát A, či B, neb C. —

Jest tu dále druhý činitel, politická, resp. volební strana. Bylo řečeno již výše, že zákon politické strany ve vlastním smyslu nezná. Zákon neupravuje ani organisaci, ani program, ani úkoly politických stran. Zákonu jest tedy politická strana něčím naprosto cizím. Avšak nezná-li zákon, co to politická strana jest, není a nemůže býti jeho povinností zájmy politických stran jakýmkoli způsobem hájiti. Z toho důvodu politická strana na nějakou ochranu zákona nároku prostě nemá, neboť zákon toho, čeho nezná, hájiti nemůže.

Zbývá tu třetí činitel, volič. Zákon zná velmi dobře definici voliče. Voličem jest ten, kdo vykazuje všechny náležitosti hlasovacího práva. Ježto tedy zákon předem stanoví, kdo jest voličem a jaká jsou jeho práva a povinnosti, bylo by lze pokládati za samozřejmé, že jej ve výkonu jeho práv bude také chrániti. A v tom právě záleží právníká absurdnost soustav vázaných listin, že zákon zde chrání toho činitele, kterého vlastně ani nezná, totiž politickou resp. volební stranu — neboť o tom nelze pochybovati, že vázané listiny jsou zavedeny na prospěch stran politických — a naproti tomu toho, koho dobře zná, voliče, nejen v jeho právech nechrání, nýbrž dokonce jeho právo, totiž svobodný výkon hlasovacího práva, ruší.

S hlediska politického předem sluší vytknouti, že soustava vázaných listin ubíjí v občanu státním smysl pro odpovědnost. Každý zajisté občan, když odevzdává svůj hlasovací lístek, jest odpovědný za to, že osoba, v jejíž prospěch svůj hlas dává, jest podle jeho nejlepšího vědomí a svědomí nezpůsobilejším kandidátem na úřad poslanecký. Ale jak jest tomu při vázaných listinách? Volič dostane do rukou tištěnou kandidátní listinu, pročte ji a

sezná, že mezi kandidáty na listině uvedenými jsou osoby schopné; ale také osoby neschopné, ba mnohdy dokonce i mravně schátralé. (A nelze snad míti za to, že osoby mravně schátralé na kandidátních listinách budou zjevem řídkým. V dnešní době upřílišněného strannictví, kdy se jedinci posuzují nikoli podle svých schopností a podle své mravní zdatnosti, nýbrž podle příslušenství k politickým stranám, nebude případ takový nijakou vzácností). Osoby nezpůsobilé nebude rozumný volič zajisté chtíti voliti. Rád by je škrtnul, ale ví, že škrtnutí jich je podle práva naprosto bezúčinné. Jest tu ovšem prostředek jeden, kterým takovéto osoby může vyloučiti, totiž škrtnutí celé kandidátní listiny. Ale prostředku toho nechce užiti, jednak proto, že tím zbavuje svého hlasu druhé osoby na této kandidátní listině, které pokládá za způsobilé a jimž by rád svůj hlas dal, jednak i proto, že se tím zbavuje svého práva hlasovacího, které vykonává jen jednou v celém dlouhém období zákonodárném. Co tedy učiní? Odevzdá celou kandidátní listinu. Ale odevzdává je, cítí, že tím, že volil také osoby, které se podle jeho soudu k úřadu poslaneckému naprosto nehodí, vykonal něco, zač zodpovědnost nebude moci nikdy převzít. To pak jest ovšem špatný prostředek politického chování; vždyť se jím v občanu přímo ubíjí smysl pro občanskou jeho odpovědnost.

Dále jest uvésti, že soustava vázaných listin nastoluje v podstatě vládu oligarchie výkonných výborů politických stran, resp. oligarchii několika jedinců. V každé politické straně jest totiž několik jedinců, t. zv. vůdců strany, kteří celou stranu ovládají. Tito mají v rukách nejen politiku stran, nýbrž také volby. Jejich vliv dosahuje zajisté i na sestavování kandidátních listin. A byť se i v politických stranách mluvilo o tom, že o kandidátních listinách rozhodují výkonné resp. volební výbory strany, v podstatě jest to vždy těch několik málo vůdců, jichž vliv se uplatňuje i zde. Tito vůdcové mají v moci dáti se na první místa v kandidátních listinách a mají takto své zvolení zajištěno. Pak lze říci zcela zřejmě, že jedním z důvodů, kterými se zastancové vázaných listin ohánějí, jest právě obava před t. zv. dekapitací vůdců, t. j. obava, že by právě vůdcové stran mohli při volbách podlehnouti. A tak se děje. Vůdcové politických stran stávají se na nedohlednou dobu nesedaditelnými; a poněvadž v moderních státech demokratických život veřejný probíhá vlastně jen politickými stranami, mají veškeru moc ve státu ve svých rukou. Tu pak ovšem v takovýchto státech nelze pak již mluvit o demokracii

jakožto skutečné vládě celého národa, nýbrž jen o oligarchii, o vládě vůdců stran. Ti řídí celou politiku státu; a národ tu stojí stranou jako pouhý nečinný, naprosto trpný divák.

Vázané listiny vylučují dále možnost t. zv. odvolání se k národu. Když volby mají v rukách titíž lidé, vůdcové politických stran, nelze se k národu odvolati, neboť tito vůdcové mají možnost v kandidátních listinách prosaditi na prvních místech sebe a svoje lidi. Nové, všeobecné volby, nemají za takovéhoho stavu věci prostě smyslu, poněvadž tu nejde o odvolání se k národu, nýbrž o odvolání se k vůdcům politických stran. A k vůli takovému odvolání rozpouští parlament a nařizovati nové volby postrádá výbec jakéhokoli praktického a politického významu.

Vázanými listinami bere se konečně občanu nejcennější právo politické, svoboda hlasovacího práva. Člen státu stává se takto z plnoprávného občana státního pouhým nástrojem politických stran, jsa nucen voliti nikoli podle svého přesvědčení, nýbrž podle diktátu politických stran. Jeho osobitost se v něm ubíjí, on stává se trpnou částí davu vedeného vůdci stran k volebnímu osudí, a pouhou částicí hlasovacího stáda.

Soustava vázaných listin jest, jak z výše uvedeného vyplývá, právnicky neudržitelna a politicky naprosto nemravná. A sluší doložiti, že ve volebních soustavách státních činí celkem výjimku. Je zavedena pouze v státech, kde občanstvo jest politicky nevypělé, kde jest smutným dokladem politické nezralosti národa. Ve státech a u národů politicky vyspělých soustava vázaných listin jest prostě nemožná.

3.) Činnost občana jakožto plnoprávného člena státního spolenství obmezuje se sice z pravidla jen na výkon voleb, ale dosah této činnosti jde mnohem dále. Dosahuje i na parlament. Ježto parlament jest ve své podstatě zastupitelským sborem národa jako souhrnu státních občanů, příslušejí parlamentu všechna práva, jichž nositelem jest národ. Z toho důvodu pravomoc parlamentu nemůže býti obmezena jen na činnost zákonodárnou, nýbrž parlament musí býti sborem představujícím veškerá práva národa. Důsledným provedením této myšlenky jest soustava parlamentní. Nazýváme pak soustavou parlamentní tu soustavu vládní, kde parlament jest nejvyšším činžtelem a konečným rozhodčím všech věcí státních. Ministři jsou členy parlamentu a jsou bráni z té strany, resp. z těch stran politických, které mají v parlamentu většinu. Takto tedy sbor ministrů, vláda, jest jen výborem

většiny parlamentu a může zůstati tak dlouho u vesla, pokud má za sebou většinu parlamentu. Ztradí-li vláda tuto většinu, jest povinna ihned se z úřadu poděkovati.

Soustava parlamentní vyhovuje nejlépe myšlence zastupitelské demokracie. Občané volí zde svoje zástupce, tito pak, sdružení v parlamentu, vykonávají veškeru moc ve státu. Jsou to tedy občané sami, kteří svými volenými zástupci sami se spravují a osudy státu řídí.

B) Postavení občana ve státu jako útvaru společenském.

4.) Pojetí státu jako útvaru společenského přináší s sebou, že se na občana pohlíží takřka výhradně jako na člena společenského svazu. Stát přejímá zde zvláštní ochranu nad občanem, chrání jeho zájmy a napomáhá jemu k dosažení všech životních úkolů jeho. Z pojetí toho plynou dva velmi důležité důsledky.

Jednak stát jako útvar společenský zvláštní povahy, odlišné od jiných svazů společenských, uplatňuje zde svoje výsostná práva vůči občanu. Zasahuje účinně do okruhu práv jednotlivcových a provádí ochranu nad ním mnohdy i proti vůli občanů samotných. Stát nejen žádá určité oběti od občanů — osobní služby, dávky, daně, atd. — nýbrž i obmezuje je v jeho právech potud, pokud se to jeví nutným pro účely státu. Občan jest povinen trpěti obmezení svobody státoobčanské. (Zavádí-li na př. stát nucené úrazové pojištění, jest povinen podle rozkazu státu jak zaměstnavatel, tak i zaměstnanec přispívati určitými dávkami, na toto pojištění, zakazuje-li stát práci v určitou dobu neb v určité dny, po případě určité třídě státních občanů (dětem, ženám), práce určitého druhu, jest to zajisté značné obmezení osobní svobody, zejména svobody smluvní, ale nezbyvá než se podrobiti). Stanovisko a zájem svazu dostávají se často do sporu se stanoviskem a se zájmy jednotlivců, a pravidlem jest to zájem svazu, který má tu vrch. Stát pohlíží na občana jako na svého poddaného, který jest povinen poslouchati jeho rozkazů a podrobiti se jeho moci.

Jedinec není tu již plnoprávným občanem státním, a nositelem pomyslné částice státní svrchovanosti. Jedinec jest pouhým členem svazu a jest povinen zařizovati svoje jednání se stálým zřetelem na zájmy svazu jemu nadřízeného a má důsledkem toho také určité povinnosti vůči svazu. Odtud každý úkon občana jakožto člena tohoto svazu má takřka pravidlem dvojitý ráz. Jest to předem úkon osobní jakožto výsledek volní činnosti vyplýva-

jící ze svobodného rozhodnutí každého jedince. Avšak každý takovýto úkon má současně určitý vztah ke svazu, jehož členem tento jedinec jest. Proto pravíme, že takovýto úkon jest zároveň také úkonem společenským čili sociální funkcí. Dobývá-li na př. uhlokop v dolech uhlí, nejsou podstata a úkol tohoto jeho úkonu vyčerpány tím, že dostane za to mzdu a dobývá si takto svého živobytí, nýbrž dosah tohoto úkonu jde mnohem dále: vydobyté uhlí jest nezbytno k provozu továren, dopravě drah, parolodí atd. Zaseje-li zemědělec símě a klidí-li žeň, není dosah jeho činnosti vyčerpán tím, že živí tím sebe a svou rodinu a obilí dále prodává, nýbrž toto obilí slouží k výživě dalších a dalších vrstev obyvatelstva. Vyřizuje-li veřejný zaměstnanec ve své kanceláři akta jemu přidělená, nekončí jeho úkon tím, že dostává měsíčně služné, z kterého jest živ, nýbrž jeho práce jest jedním z článků v řetězu úkonů, kterému říkáme veřejná správa atd. A na druhé straně, zastaví-li takovýto uhlokopvé svoji práci, přestali-li by zemědělci osívat pole a dobývatí plodů, přestali-li by veřejní zaměstnanci vyřizovati práce jim přidělené atd., neznamená to jen tolik, že by se nedobývalo uhlí a uhlokopové nedostali mzdu, neb že by zemědělci neměli co kliditi, aneb že by veřejní zaměstnanci nepracovali a nedostávali svoje služné atd., nýbrž zastavení jejich činnosti má dalekosáhlé účinky na celý život svazu, průmysl a veškeren provoz byly by naprosto ochromeny, lidé neměli by z čeho býti živi, veřejná správa by se dostala do úplného rozkladu a dostavila by se anarchie. Na několika těchto příkladech vidíme jasně, že každý jednotlivec vykonáváje svoji práci, nevykonává jen úkon čistě osobní, nýbrž že tato jeho práce má další účinky v celém svazu, jehož on jest členem, a že tím plní zároveň určitý společenský úkon, sociální funkci. Každý jedinec jest takto zúčastněn na činnosti celého svazu po stránce jak hospodářské, tak i společenské i duchovní atd. a jeho činnost zapadá těsně jako nezbytné kolečko ve stroji, kterým celý svaz jest v činnosti udržován. Vypadne-li jedno takovéto kolečko, nastává porucha celého stroje. Z toho důvodu také všeliké stávkv, ať jsou rázu toho či onoho, jsou prohrěšením se proti povinnosti společenského úkonu, jsou útokem na existenci celého svazu. Takto tedy jedinec, občan, jest v nepřetržitém těsném stvku se svazem, státem, jeho činnost jest určována nejen ohledem na zájmy jeho vlastní, nýbrž zajisté i na zájmy celého svazku státního.

5.) Z toho, co tuto bylo uvedeno, neplyne ovšem, že by stát jako útvar právní byl něčím odlišným od státu jakožto útvaru

společenského, aneb že by jedinec jakožto člen útvaru právního byl něco jiného než jedinec jakožto člen útvaru společenského. Rozlišování toto jest pouze pojmové, t. j. k vůli snažšímu rozeznávání odlišujeme zde dvě podstatné vlastnosti jak státu, tak i občana. Ve skutečnosti jest stát stále jedním a týmž útvarem, ať jej posuzujeme s hlediska právního či společenského, právě tak jako jest to stále týž jedinec, ať jest to plnoprávný občan státní v útvaru právním, neb pouhý státní poddaný v útvaru společenském. Rozlišování toto má tu cenu, že jen tak dovedeme stát chápati a poznávati v plnosti jeho života a zároveň také správně hodnotiti poměr občana ke státu. Teprve tehdy, když obracíme stejnou měrou zřetel k oběma těmto vlastnostem státu, vystihujeme nejen pravou povahu i podstatu státu, nýbrž současně také skutečný jeho účel a důvod. Pojímati stát ien jako útvar právní znamenalo by přehlížeti onen ohromný význam, jež stát měl a má v mnohosti jevů společenských, a pojímati jej jen jako útvar společenský mělo by v zápětí, že bychom ztratili správně dělidlo, jímž se stát odlišuje od ostatních jevů společenských.

Jest opravdovou zásluhou moderní nauky o státu, že klade důraz na obě tyto vlastnosti a že nám takto vstúpila pochopení, proč stát jest nutným zjevem lidské společnosti a proč jest zároveň nejdokonalejší formou lidského sdružování vůbec, nad kterou dosud nic lepšího nebylo nalezeno, a že pouze ve společenství státním jedinec může dojíti splnění všech svých úkolů životních po stránce jak politické, tak i hospodářské, společenské, osvětové a mravní.



V.

Závěr.

Závěrem několik slov:

Starší nauky státovědecké, uvažující o poměru občana ke státu, kladly v první řadě důraz na práva občana vůči státu: Bylo již řečeno*), že na pevnině evropské poprvé revoluce francouzská ve světoznámém »Prohlášení práv člověka a občana« formulovala tato práva. Prohlášení toto položilo základ k pojmu t. zv. práv státoobčanských čili základních práv občanů státních. Práva tato tvořila pak součástku ústavy a vytvořila mez, kterou moc zákonodárná při úpravě poměru občana ke státu nesměla překročit.

Soustava základních práv státoobčanských přešla do moderních ústav všech kulturních států a tu její podstata tkví v tom, že se jí obmezuje moc státní.

Zásada svrchovanosti národa, která se postupem doby uplatnila ve všech státech evropských, vyjímajíc ovšem dnešní sovětové Rusko, přinesla s sebou i v této otázce nazírání odlišné. Moderní práva, nikoli jen zdánlivá, demokracie vytyčila mimo jiné pojmy zejména i pojmy státoobčanské rovnosti a státoobčanské svobody. V ní pojetí základních práv občanů státních se stavi do jiného světla. Není zajisté bez významu, že třetí republika francouzská vypustila z ústavní listiny ustanovení o těchto základních právech. To ovšem neznamená, že by v dnešní republice francouzské tato práva byla zrušena, nýbrž tím jest rozumět pouze tolik, jak souhlasně hlásají státovědci i politikové francouzští, že tato práva se stala do té míry všeobecným majetkem

*) Srovnej str. 24.

francouzského národa, že nebylo nutno je ústavou zvláště ještě zaručovati.

Uvedený poznatek nehlásá však nikterak, že by v ústavě moderní demokracie nesměla býti »základní práva občanská« výslovně vytknuta. Naopak. Moderní ústava může o těchto právech pomlčet jen v těch státech, ve kterých svoboda státoobčanská zapustila již hluboké kořeny, a má již také svoje pevné tradice. Ve státech, kde přechod k demokracii byl příliš náhlý, neústrojny, kde se udál takřka přes noc, jak tomu jest na př. v našem státu, je třeba, aby ústava výslovně vytkla základní práva státních občanů. Zde jest totiž třeba výslovné záruky těchto práv, neb zde se může co chvíli objeviti potřeba chrániti tato práva nejen nahoru t. j. proti vládě, jež se dosud nenaučila vládnouti, nýbrž také dolů, t. j. proti lidu, který jeví často snahu státi se pouhým davem.

Ovšem, že v moderní demokracii jest nutno, abychom se u věci zhostili přežitků monarchistických názorů.

Kladl-li se v monarchiích při pojetí práv státoobčanských hlavní důraz na práva občanů vůči státu, nutno v demokraciích klásti hlavní důraz na povinnosti občanů vůči státu. V demokraciích jest nutno osvojit si skutečně demokratické nazírání na stát a odhoditi konečně jednou politický inventář přežilých monarchií. V demokraciích stát není nic, co by bylo mimo občanstvo resp. mimo národ, zde národ a stát jest v podstatě jedno a totéž. Jednota či spíše řečeno totožnost státu a národa vyplývá již ze samotné povahy demokracie.

Tato totožnost státu a národa má v zápětí, že jedinec teprve v pravé demokracii se stal plnoprávným občanem státním a pomyslnou částicí státní resp. národní svrchovanosti. I musí si v moderní demokracii každý jedinec uvědomiti, že jej k národu, t. j. ke státu poutají svazky nejužší a musí pohlížeti na stát, jako na přirozenou podmínku svého vlastního bytí; jeho vlastní pud sebezachování donutí jej konati vše, co stát zachovává a v chodu udržuje: V moderní demokracii musí každý jedinec věděti, že co dává státu, dává sám sobě, a že o to, oč ochuzuje stát, ochuzuje sama sebe; v moderní demokracii pokládá každý jedinec svoji povinnost udržovati stát za své právo.

Takto tedy právo státoobčanské záleží v moderní demokracii vlastně v povinnostech vůči státu. Vědomost o těchto povinnostech

jako o právech státoobčanských nelze ovšem vstípati neb naříditi zákonem. Bylo by omylem, kdybychom se domnívali, že by ve státu dobré zákony byly vše. Zákonem lze snad uložit neb vynutiti určité konání, nikoli však vstípati určité poznání neb vědomí. To lze zjednat pouze cílevědomou politickou výchovou a zvyšováním mravní a vzdělanostní úrovně veškerého obyvatelstva.

Nejbezpečnější zárukou pravé demokracie a pravého poměru občana ke státu jest politická mravnost, láska k národu, vzdělanost a smysl a cit pro právo.



LITERATURA.

- Pražák*, Rakouské právo ústavní, část I.
Fiedler, Moderní stát a jeho úkoly, Česká Politika, díl IV.
Baxa, Stát. Vilímkova sbírka »Za vzděláním, svaz. 95.
Jellinek, Všeobecná státověda, Laicherova bibliotéka, kniha XXVII.
Bornhak, Allgemeine Staatslehre, Berlin, 1909.
Bluntschli, Deutsche Staatslehre, Nördlingen, 1882.
Esmein, Éléments de droit constitutionnel français et comparé, Paris, 1914.
Dicey, Introduction to the study of the law of the constitution London, 1908.
Anson, The law and custom of the constitution, 3 svazky, London, 1909.
Laveley, Le gouvernement dans la démocratie, Paříž, 1891. (vyšlo také v českém překladě).

