

Snadno si můžeme domyslet, jaké škody tím vznikají jednotlivcům i celé národní společnosti. Zla možno se uvarovat nebo je aspoň umenšit jediným možným způsobem: *zvýšením a prohloubením všeobecného vzdělání*. Nemůže být svobodný člověk, který je otrocky závislý na někom jiném právě tou stránkou své bytosti, jež je pro jeho lidství nejpodstatnější, svým rozumem. Bylo by si přát, aby lidé myšlenkově nesamostatní hledali poučení u lidí vzdělaných, mravně bezúhonných a v každém ohledu hodnověrných, ale aby při tom vždy i jejich názory a city promyslili a procítili svým *vlastním rozumem* a svým *vlastním citem*. Nemůže být bezpečnější cesty, jak přispět k ozdravení přechodně neurovnaných poměrů, než když každý jednatel si navykne myslet samostatně a když bude kriticky přijímat názory jiných. Myšlenková pohodlnost a lhostejnost k veřejným událostem se nikdy nevyplácí. Mnohem účinněji se dá čelit zlu, jehož příčiny známe, než zlu, které zakrýváme rouškou svůdných sice, ale nepravdivých frází. Vzdělání, kritičnost a samostatnost úsudku nám musí dopomoci k tomu, abychom si uvědomili, že *zákony sociálního vývoje pracují pomalu*, že nepřipouštějí zmatené překotnosti tam, kde si vývoj vyžaduje pomalého růstu. Každý, kdo si toto uvědomí, učiní tak v první řadě pro zvýšení své vlastní spokojenosti.

DR. JINDŘICH HOFFMANN:
KRISE VÝMARSKÉ ÚSTAVY.

Výmarská ústava německé říše ocitá se v těžké krizi, která se v poslední době stala obzvláště akutní. Říšská vláda hodlá ústavu změnit, normální zákonodárce jest úplně vyloučen, na jeho místo nastoupil zákonodárce mimořádný, jehož ústava nepředvíдалa. Spolkový ráz říše utrpěl značně na újmě stálým užíváním čl. 48 ústavy, jenž soustředil veškerou moc v ruce říšského presidenta a nedává spolkovému orgánu, říšské radě, práva dožadovati se zrušení nouzových nařízení. Na druhé straně pomýšlí nynější vláda na větší federalisaci říše zrušením čl. 17. ústavy, jenž předpisuje demokraticko-republikánskou ústavu a všeobecné rovné, tajné a přímé hlasovací právo ve všech zemích. Státoprávní teorie útočí na ústavu konstrukcí o říšském presidentovi jako strážci ústavy.

Výmarská ústava byla svými přívrženci vždy prohlašována za nejdemokratičtější a nejsvobodnější ústavu světa. To byl arcitěžký omyl, jenž se dá vysvětliti jen z přecenění druhého dílu ústavy, obsahujícího základní práva proti dílu prvnímu, institučnímu. Kritické posouzení německé ústavy musí se proto zakládati na bedlivém zkoumání obou těchto dílů. Instituční díl vyznačuje se jakousi *rovnováhou mezi pravomocí parlamentu a pravomocí presidentovou*. Tato rovnováha byla stranami středu (demokratická strana a centrum) považována za zvláštní přednost německé ústavy, bylo dokazováno, že demokracie není úplně totožna s parlamentarismem, že suverenita národa jest lépe zaručena, je-li národ reprezentován dvěma orgány. Ve skutečnosti mají se věci opačně. Každý vážný konflikt mezi oběma orgány ohrožuje přímo ústavu. Názory o výhodách nebo nevýhodách amerického typu republiky mohou býti různé, ale nelze přenášeti americké zkušenosti na Německo. Státoprávní systém Spojených států amerických spočívá na odluce mocí, legislativa, exekutiva a justice jsou na sobě úplně nezávisly. Princip odluky mocí není principem demokratickým, neboť pro demokracii je příznačný princip zákonitosti. Správa i justice mohou se pohybovati jen v mezích zákona, zákonodárce jen v mezích ústavy. Německá ústava nekonstituje proto odloučení parlamentu jako legislativního orgánu od presidenta jako nejvyššího exekučního orgánu, nýbrž naopak jistou vzájemnou odvislost obou orgánů suverenního národa. Správně podotkl proto nynější říšský president Hindenburg při nastoupení svého úřadu v r. 1925, že říšský sněm a říšský president patří k sobě. Říšská ústava jest *ústava parlamentární*, neboť uznává základní pravidlo parlamentarismu, princip důvěry. Říšská vláda může existovati jen jako zplnomocněna parlamentu, musí odstoupiti, vysloví-li jí parlament nedůvěru (čl. 54). Podřízenost

vlády pod parlament, exekutivy pod legislativu jest tedy úplně zřejmá. Říšský president nemá vlivu na zákonodárství ani v onom rozsahu, jako náš president, jemuž přísluší suspensivní veto proti usnesení národního shromáždění. Říšský president může zasáhnouti do legislativy jen v případech konfliktů vyplývajících ze spolkového rázu říše. Neshodnou-li se totiž říšský sněm a říšská rada na zákoně, může říšský president osnovu zákona předložiti hlasování lidu; nečiní-li tak, nenabyl zákon platnosti. Trvá-li však říšský sněm kvalifikovanou většinou na svém návrhu a nepředloží-li president osnovu hlasování lidu, nabyl zákon platnosti. Mimo to záleží na uvážení presidentově, zda v případě zákona označeného oběma komorami za nutný dá jej prohlásiti přes žádost jedné třetiny o odklad prohlášení. Jen v těchto úzkých mezích má tedy říšský president vůbec možnost zásahu do legislativy.

Ale říšský president má právo *rozpustiti sněm*. Čl. 25 ústavy zní: »Říšský president může říšský sněm rozpustiti, avšak jenom jednou ze stejného důvodu. Nové volby konají se nejpozději 60. dne po rozpuštění.« Jest otázka, odpovídá-li pravomoc presidentova k rozpouštění parlamentu, již zná i naše ústava v § 31, principům demokracie. Ryze parlamentární spolková ústava rakouské republiky ze dne 1. října 1920 presidentovi toho práva neudělila, před uplynutím funkčního období mohla národní rada (poslanecká sněmovna) býti rozpuštěna jen na základě zákona. Proti tomuto ustanovení dá se ovšem namítnouti, že politické změny mohou způsobiti, že parlament neodpovídá již vůli voličstva a že tudíž jeho další existence přičí se demokratickým zásadám. Demokratická by byla možnost iniciativy lidu na rozpouštění parlamentu.¹ Udílí-li se presidentovi právo rozpustiti sněmovnu, bylo by žádoucí toto právo do jisté míry omeziti. Omezení německé ústavy, že president smí sněmovnu rozpustiti jen jednou ze stejného důvodu, neskýtá reálních záruk proti zneužití. Rozhodně by se však doporučovalo ustanovení ve smyslu čl. 29 rakouské ústavy (druhou novelou z r. 1929 odstraněné), že funkční období národní rady trvá až do dne shromáždění nově zvoleného parlamentu nebo ustanovení odpovídající našemu § 54 ústavní listiny, jímž přecházejí nejdůležitější kompetence národního shromáždění v době od rozpouštění sněmoven až k shromáždění nově zvolených komor na stálý výbor. Naproti tomu tvoří čl. 25 německé ústavy vacuum, neboť stálý výbor čl. 35 má jenom úkol hájiti práva parlamentu vůči vládě, ale kompetence parlamentu naň nepřecházejí. Než čl. 25 dává jen možnost vyloučení normálního zákonodárce a znemožniti zákonodárnou činnost, výmarská ústava nezná však zákonodárce mimořádného. Ten vznikl teprve *zneužitím čl. 48* ústavy. Úkolem čl. 48 nebylo konstituovati právo nouzových nařízení. Toto tvrzení lze dokládati neodvratně třemi důkazy: a) Znění čl. 48 liší se podstatně od znění ústavních nařízení německých zemí týkajících se nouzových nařízení. Pro tato jest typická formule: Vyžaduje-li to nutně zachování veřejné bezpečnosti nebo odstranění neobyčejného nouzového stavu, může vláda, není-li zemský sněm shromážděn, vydati nařízení s mocí zákonnou neodporující ústavě. Tato nařízení musí býti sněmu při jeho příštím shromáždění předložena a býti zrušena, odmítne-li sněm jejich schválení. Naproti tomu určí čl. 48, odst. II.: »Říšský president může, je-li v Německé říši veřejná bezpečnost a pořádek vážně porušen neb ohrožen, učiniti opatření nutná k obnovení veřejné bezpečnosti a pořádku, v případě potřeby zasáhnouti pomocí ozbrojené moci. Za tím účelem smí přechodně zbaviti platnosti úplně nebo zčásti základní práva stanovená v čl. 114, 115, 117, 118, 123, 124, a 153.« Odst. III. končí: »Na žádost říšského sněmu musí tato opatření býti zbavena platnosti. b) V ústavním výboru zákonodárného národního shromáždění odůvodnil tvůrce německé ústavy ministr dr. *Preuss*, proč do ústavy nebyla pojata kompetence k vydávání nouzových nařízení a podotkl, že v případě potřeby může sněm vždy zmocniti vládu k vydání určitých nařízení.² Na takových zmocňovacích zákonech se říšský sněm skutečně několikrát usnesl. c) V roce 1925 předložila vláda říšskému sněmu návrh na ústavní zákon, jímž by byla zmocněna generelně k vydání nouzových nařízení. Tato osnova nestala se však zákonem.

¹ Tuto možnost obsahuje pruská ústava a ústavy některých jiných německých zemí.

² Protokoll des Verfassungsausschusses der Verfassunggebenden Nationalversammlung, S. 42.

Úkolem čl. 48 bylo spíše nahraditi bývalé právo k prohlášení stavu obležení, měl především v neklidných dobách r. 1919 umožniti zakročení říše při nepokojích. To jest zjevno již z toho, že první odstavec tohoto článku upravuje říšskou exekuci proti zemi, jež nekoná své povinnosti vůči říši. O tento článek byl veden urputný boj, jehož základem bylo *různé pojmání revoluce*. Různosti názoru nabyly ostrého rázu především mezi většinovou sociální demokracií a neodvislou sociální demokracií. Strana demokratická a centrum tvrdily dokonce, že právní kontinuita nebyla porušena, že se jedná jen o změnu ústavy, nikoliv o ústavu zásadně novou. Tyto strany nechtěly tedy revoluci právně uznati, což ovšem nemění nic na tom, že se skutečně jednalo o revoluci, neboť prozatímní vláda a zákonodárné shromáždění nedaly se legitimovati předchozí ústavou. Právnícky neznamena však revoluce nic jiného než přerušeni právní kontinuity. Většinová sociální demokracie ovšem revoluci uznala, ale zastávala stanovisko, že jest již ukončena, kdežto neodvislí byli toho názoru, že revoluce ukončena ještě není. Většinová strana nebyla si ovšem úplně jista, že revoluce jest skutečně již u konce, ale chtěla, aby byla ukončena a proto byla pro posílení centrální moci proti pokusům hnáti revoluci dále. Zda bylo toto stanovisko správné či ne, jest otázka politického hodnocení, jež nás zde nezajímá. Ale jest nutno vysloviti, že prostředky čl. 48 nebyly vhodným prostředkem pro dosažení politických cílů vládnoucích stran. Nepokládá-li vládní strana státní řád za zabezpečený proti ozbrojené revoluci, pak jest rozumnější, opírá-li se prostě o svou fysickou moc nebo pracuje-li provisorními zákony, ale nemá smyslu v takové době tvořiti ústavu a pojímati do ústavy, jež má trvati po staletí (jak prohlašovaly ústavotvorné strany), ustanovení, mající význam jen pro krátké období. Pokusí-li se menšina v klidných dobách o ozbrojené povstání, může většina užití násilí i bez zvláštního ústavního ustanovení, neboť může býti jista, že po zdeptání vzpoury obdrží od parlamentu indemnitu. Ale uzákoniti prostředky násilí a včleniti je do systému parlamentární demokracie, znamená legalisovati moc, která se může obrátiti proti ústavě samotné. Tato chyba dá se snad vysvětliti jen psychologicky z přehnané snahy německého lidu po legálnosti, jež žádala, aby každá — i revoluční — situace byla ihned právně legitimována. Byl-li čl. 48 sám o sobě, jak svým obsahem, tak i svou nejasnou formulací demokracii nebezpečen, stalo se to tím více, když do něho bylo *vkládáno právo k vydání nouzových nařízení*. Zda nouzové nařízení jest zásadně slučitelné s parlamentárním režimem, jest otázka, na kterou nelze odpovéděti záporně, ale toto právo musí býti opatřeno jistými zárukami. Tyto záruky má nouzové právo v německých zemích, ne však čl. 48. Nařízení podle čl. 48 mohou býti vydána, i když zasedá sněmovna, mohou zasahovati i do ústavy (taková nařízení bývají arci státním soudem prohlašována za neplatná), mohou se zásadně vztahovati na všechny látky. Jejich stabilita jest zvýšena tím, že nepodléhají pozdějšímu schválení říšského sněmu, není tedy třeba kladné většiny pro ně, stačí, není-li proti nim většiny záporné, jež žádá jejich zrušení. Ukázalo se, že proti mnohým nařízením, která by nikdy nebyla docílila kladné většiny, přece jen neexistovala většina záporná. Na tom spočívala t. zv. politika tolerování vlády Brüningovy sociálními demokraty. A nyní uvažme, jaké možnosti skýtá takto obsahově přeměněný čl. 48 kombinovaný s čl. 25 ústavy. Říšský sněm má ústavně zaručené právo žádati zrušení nouzových nařízení, ale toto právo se mu odnímá, rozpustí-li president sněmovnu. Princip důvěry vyslovený v čl. 54 zvrátí se v niveč užitím čl. 25. Ba uvažme následující možnost: Výmarská ústava udělila nejen presidentovi právo rozpustiti parlament, nýbrž i parlamentu právo dvoutřetinovou většinou přivoditi hlasování lidu o sesazení říšského presidenta. (Čl. 43.) Užije-li však president důsledně čl. 25, nemůže parlament užití čl. 43. Jedno ustanovení ústavy zruší ustanovení druhé. K takovému konfliktu mezi parlamentem a presidentem nemůže nikdy dojíti, je-li president zvolen parlamentem a ne přímo lidem, neboť jen v posledním případě může se odvolati na svůj přímý mandát od národa. Toto *nebezpečí plebiscitního presidenta* vystihl již *Marx*, pravil-li o tehdejších francouzských poměrech: »Zvolené národní shromáždění stojí v metafysickém, volený president však v osobním poměru k národu. Národní shromáždění představuje sice ve svých jednotlivých representantech rozličné stránky národního ducha, ale v presidentovi se ztělesňuje. Tento má vůči onomu jakési božské

právo, jest z milosti národa.«³ Ústavotvorné strany německé pokládaly za vyloučené, že dojde k vážnému konfliktu mezi parlamentem a presidentem. I sociální demokrat *Quarck* prohlásil: »Říšský president vychází stejně jako parlament z voleb. Ztělesní proto předem vzhledem k svému politickému původu spojitost s těmi silami, jež ztělesňuje parlament. Proto jest dualismus mezi presidentem a parlamentem předem téměř vyloučen. Totožnost původu zaručí totožnost cílů a prostředků.«⁴ Při třetím čtení hlasovali však sociální demokraté pro zvolení presidenta parlamentem.

* * *

Žádná ústava nemůže býti tak obezřetně formulována, aby byla zabezpečena proti zneužití. Ale instituční díl výmarské ústavy dává zneužívajícím interpretacím neobyčejnou volnost. Mluví-li se proto o svobodném duchu výmarské ústavy, myslelo se obyčejně na její druhý díl, obsahující *základní práva* a povinnosti. Význam ústavně zaručených základních práv může býti velmi značný. Spočívá v tom, že jistá práva jsou uznána jako základní práva společenského a právního řádu, že jednotlivci v nich jest chráněn nejen, což jest samozřejmé, vůči správním orgánům, nýbrž i vůči zákonodárci. Do těchto práv smí býti zasahováno jen ústavními zákony. O která práva se při tom jedná, závisí na společenské struktuře, na hodnotové soustavě, na níž se ústava zakládá. Obyčejně jedná se o určité osobní svobody a o vlastnická práva. Základní práva konstituují tedy sféru subjektivní svobody a subjektivní právní nároky. K tomu jest arci třeba, aby jejich formulace byla jasná, přesná a konkrétní. Všeobecné sentence dávají nám sice obraz o světovém názoru tvůrců ústavy, mají však význam pouze politicko-deklarační, nikoliv právnícky-konstitutivní. Nutno arci podotknouti, že většina ústav obsahuje i několik takových všeobecných prohlášení; ve výmarské ústavě je jich velký počet. Budiž zde uvedeno jen několik příkladů. »Manželství jako základ rodinného života, zachování a rozmnožení národa jest pod zvláštní ochranou ústavy« (čl. 119). »Mládež má býti chráněna před vykotistováním jakož i před mravní, duševní a tělesnou zpustlostí.« (Čl. 122.) »Uspořádání hospodářského života musí odpovídati zásadám spravedlnosti s cílem zaručiti všem existenci člověka důstojnou.« (Čl. 151.) »Vlastnictví zavazuje. Jeho užívání má býti zároveň službou pro všeobecné dobro.« (Čl. 153 III.) Stejně pozbývají základní práva svého významu, mohou-li býti zrušena nebo změněna jednoduchými zákony. »Neboť zde ruší se ústavní záruka sféry svobody ihned opět tím, že ústavou delegováno jest k zásahům do sféry svobody obyčejné zákonodárství.«⁵ I takových ustanovení obsahuje výmarská ústava mnoho.

Rozhodující význam má však především otázka, jakým způsobem mohou základní práva býti uplatňována. Jedná se tedy o otázku, může-li jednotlivec považující se některým zákonem, nařízením nebo správním aktem za dotčena ve svých ústavně zajištěných právech obrátiti se na soud s žádostí o zrušení onoho ustanovení. Tento problém je v různých státech různě řešen. V některých státech mají soudcové všeobecné právo zkoumati právnost, t. j. ústavnost zákonů a zákonnost nařízení. Ve Spojených státech amerických může nejvyšší soud prohlásiti zákony za neplatné, neodpovídají-li ústavě nebo vůbec základním nekodifikovaným zásadám americké společnosti. Proti tomu systému namítá se právem, že zde soudce stojí nad legislativou, že vlastně tvoří právo. V některých zemích má více soudů právo zkoumání právnosti zákonů a nařízení. To má nevýhodu nejednotnosti judikatury. Proto mnohé státy neudělily soudcům právo zkoumání platnosti řádně vyhlášených zákonů, ale připustily právo zkoumání nařízení. Tak činí i naše ústava v § 102. V těchto státech bývá problém obyčejně řešen tak, že soudce má jen právo v konkrétním případě nepoužiti nařízení považované jím za nezákonné, nepřisluší mu však toto nařízení zrušiti. Zásadně jiné a velmi důsledné jest řešení *rakouské spolkové ústavy*. V Rakousku nemá soudce práva zkoumati platnost řádně vyhlášeného zákona. O ústav-

³ Karl Marx, Der achtzehnte Brumaire des Louis Bonaparte, S. 22.

⁴ Verhandlungen der Verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung 1919, S. 1311.

⁵ Hans Kelsen, Základy obecné teorie státní, Brno 1926, str. 49.

nosti zákonů rozhoduje ústavní soud při spolkových zákonech na žádost některé země, při zemských zákonech na žádost spolku, dále z vlastního podnětu, jedná-li se o předchozí otázku v řízení před ústavním soudem. Zákonitost nařízení může soudce zkoumati, nerozhoduje však o ní. Má-li o ní pochybnosti, musí řízení přerušit a požádat ústavní soud o rozhodnutí. (Čl. 89.) Tím jest zabezpečena jednotnost judikatury. Nejdůležitější jest však, že rakouská ústava zná instituci *actionis popularis*. Domnívá-li se jednotlivec, že mu bylo správním rozhodnutím ublíženo v ústavně zaručených právech, může po vyčerpání instančního pořadu dožádati se rozhodnutí ústavního soudu. (Čl. 144.) Zakládá-li se správní akt na protiústavním zákonu, může prostředně žádati zrušení tohoto zákona. Kdyby tedy na příklad byla zkrácena jednoduchým zákonem práva menšin v návštěvě vysokých škol, mohl by každý příslušník takové menšiny, jemuž by v návštěvě bylo zabráněno, apelovati na ústavní soud. Zde jest tedy úplně jasno, že základní práva představují skutečně subjektivní práva občanů.

Tvůrce německé ústavy se odpovědi na tuto důležitou otázku vyhnuli. O zkoumání platnosti zákonů a nařízení se výmarská ústava vůbec nezmiňuje. Kompetence ústavního soudu podle čl. 19 ústavy vztahuje se pouze na ústavní spory v některé zemi, prakse rozšířila tuto kompetenci i na ústavní spory mezi říší a některou zemí. Prakse uznává i soudcovské právo zkoumání nařízení, t. j. soudce v konkrétním případě nemusí nařízení používat, považuje-li je za nezákonné. O všech těchto otázkách ústava však nepojednává. Německé ústavě není známá *actio popularis* stejně jako žaloba proti neústavním zákonům, pokud nezasahují do spolkového rázu říše. To znamená však prakticky, že ústavní zákon může býti změněn i jednoduchým zákonem. On jím sice změněn býti nesmí, taková změna jest protiústavní, stane-li se to však, shodne-li se jednoduchá většina říšského sněmu a říšské rady na zákonu měnícím ústavu a podepíše-li jej prezident, není žádného orgánu, jemuž by příslušela aktivní žalobní legitimace na zrušení onoho protiústavního zákona. Hierarchie norem, podřízenost zákona pod ústavu není tedy ústavou účinně chráněna.

Z toho vyplývá, že právní podstata základních práv nebyla německou ústavou vyjasněna. Jak známo, tvůrce německé ústavy dr. Preuss chtěl počet základních práv omezit; stejně nepřikládaly jim důležitost strana demokratická a většinová sociální demokracie, neměly však proti nim námitek. V dnešním znění jsou základní práva především dílem *centra*, jejich autorem byl poslanec této strany dr. *Beyerle*. Straně *centra* šlo při tom především o ústavní zakotvení práv katolické menšiny v otázkách církevních a školských. Zásadně jiné stanovisko zaujali nezávislí sociální demokraté. Oni cenili základní práva velmi vysoko, byli proto pro jasnou jejich formulaci a proti velké části postulovaných základních práv, která sobě navzájem odporovala. Tak n. př. poukázali na to, že ústava jednak slibuje socialisaci (čl. 13, 165 a j.), na druhé straně žádá zachování středního stavu. (Čl. 164.) Poukázali také na nebezpečnost některých všeobecně formulovaných ustanovení. Nezávislí pojímali základní práva důsledně jako subjektivní práva, která musí býti soudy chráněna. Každý zákon, který by se jim přičil, musel by býti soudy prohlášen za neplatný. V tomto pojmání opírali se o původně navržený čl. 107, jenž zněl: »Základní práva a základní povinnosti tvoří směrnicí a hranicí pro zákonodárství, správu a soudnictví v říši a zemích.« Takto pojímána by výmarská ústava arci znamenala nejpokročilejší ústavu světa, neboť její základní práva nevztahují se jen na rovnost před zákonem a určité osobní svobody, jako ve většině jiných států, nýbrž snaží se řešiti i velké společenské otázky v progresivním duchu. Právo soudů zkoumati srovnatelnost zákonů a nařízení s druhým dílem ústavy nepředstavovali si nezávislí po důsledném rakouském způsobu ústavního soudnictví, nýbrž chtěli toto právo všeobecně poskytnouti justici. Aby byla zaručena *demokracie soudnictví*, žádali, aby soudcové nebyli jmenováni, nýbrž voleni lidem. (V Rakousku byl ústavní soud až do druhé novelisace volen oběma komorami.) Pro tak důsledně pojmání základních práv centrum a strany pravice arci nebyly. Proto odstranily onen čl. 107, jenž do ústavy nebyl pojat. Odstraněním tohoto článku a neřešením otázky zkoumatelnosti právnosti zákonů a nařízení zbavily základní práva reální ceny a přiznaly jim jen význam politické demonstrace. Někteří poslanci dokonce prohlásili, že základní práva mají přede-

vším význam výchovný, že mají poučiti německý lid o významu demokracie. Tak zvrátil se druhý díl ústavy v jakousi učebnici občanské ethiky. Reální význam měly v něm především oddíly — jednající o otázkách konfesijních a školských; v nich manifestovalo se vítězství centra.

* * *

Instituční vady německé ústavy nemohou dostatečně vysvětliti nynější státní krizi. *Německá ústavní krize jest důsledkem krise společenské*, jest výrazem toho, že sociální základna stávající ústavy se změnila. V Německu útočí se dnes nejen v politické praxi, nýbrž i v státoprávní teorii na demokracii a žádá se autoritativní vedení státu. Tak n. př. tvrdí prof. *Koellreutter*,⁶ že německá demokracie byla vzhledem k mírovým smlouvám fikcí, »mechanický proporcionalní volební řád« prohlašuje bez dalšího odůvodnění za »přežitou posici«, ústava jest prohlašována za bezvýznamnou vůči jediné rozhodující politické ideji. *Koellreutter* velebí diktaturu a nouzové právo státu, jež jest podle něho »právní útvar právní bezpečnosti národa«. S těmito teoriemi, které jasně dokazují svůj politický ráz, není možná diskuse právnícká, nýbrž jen politická. Pokud se týče nouzového práva státního, podotkl *Kelsen* správně, že se zde jedná o »politické a přirozeno-právní raisonnement, které se — jako obyčejně — snaží dáti si ráz pozitivního práva. Za ujištěním, že stát musí „žítí“, skrývá se obyčejně jen bezohledná vůle, aby stát musel žítí tak, jak to pokládají za správné ti, kteří ospravedlňují se státním nouzovým právem«. ⁷ Ale jest nutno vypořádati se s oněmi teoriemi, jež útočí na parlamentarismus jménem demokracie, jež žádají jménem demokracie a z ní odvozují rozšíření presidentské pravomoci. Nejvýznamnějším zástupcem tohoto směru jest duchaplný berlínský profesor *Carl Schmitt*.⁸ Aby *Schmitt* dospěl ke své thesi o říšském prezidentovi jako strážci ústavy a o nouzovém právu státním, musí použití zvláštní konstrukce demokracie. Demokracie jest podle něho ve smyslu Rousseauově volonté générale, jednotná vůle celého národa. Podstata demokracie spočívá pro něho v tom, že různé názory dostanou se k slovu a že způsobem vzájemného přesvědčování se vytváří se jednotná státní vůle. Takové vytváření se státní vůle jest však v přítomnosti znemožněno existencí silných a pevných stran. Ztrnulost stran zabraňuje možnosti přesvědčování, není již jednotné vůle, existuje pouze kompromis. Na místo jednotné státní vůle nastupuje vratký systém koalic, parlament jest buď neschopen vlády anebo zneužívá své moci rozdíleje státní beneficia mezi jednotlivé strany. Nutný důsledek jest korupce, zvýšení federalisace, roztříštěnost státu, takže konečně další existence německého státu závisí pouze ještě na vůli jeho nepřátel, na tom, je-li pro ně výhodnější existence jednotného dlužníka nebo roztříštěnost říše. Proti takto zvrhlé demokracii nutno se vzpamatovati na pravou demokracii, t. j. na vytvoření jednoty národa a překonání pluralismu stran. Selhání předvídaného zákonodárce vynutí si mimořádného zákonodárce, právo k vydávání nouzových nařízení stává se pákou ústavy. Představitelem jednotného národa a strážcem ústavy může býti jen někdo, kdo byl povolán přímo svrchovaným národem, kdo funguje místo něho. To jest *říšský president*. V něm ztělesňuje se jednotná vůle národa, jenž ho zvolil.

Konstrukce *Schmittova* jest sice velmi duchaplná, ale proto není ještě správná. I když připouštíme možnost korupce jednotlivých politických stran, kde jest záruka, že tato možnost jest vyloučena u orgánů, jimiž hlava státu vykonává svůj úřad? Nechme stranou demagogické argumenty vnější politiky, jež se odbývají tím, že strany existují také v jiných státech, že jejich moc jest n. př. ve Francii mnohem větší než v Německu, kdežto kompetence francouzského presidenta jsou mnohem menší než presidenta německého. Není-liž to fikce, tvrdí-li *Schmitt*, že v říšském prezidentovi se manifestuje jednotnost národa? Vždyť konečně říšský president není volen jinak než parlament, i on zastupuje

⁶ *Otto Koellreutter*, *Der nationale Rechtsstaat*, Tübingen 1932.

⁷ *Hans Kelsen*, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1925, S. 157.

⁸ *Carl Schmitt*, *Der Hüter der Verfassung*, Tübingen 1931 — *Carl Schmitt*, *Legalität und Legitimität*, München-Leipzig 1932.

v nejlepším případě většinu, ba nemusí mít za sebou ani většinu, neboť při druhé volbě platí za zvolena kandidát s poměrnou většinou. A konečně, nepředpokládá právě volba jen jedné osoby vyjednávání mezi stranami, volební kompromis, jenž jest mnohem více hoden zavržení než parlamentární kompromis, protože se zde jedná o mnohem větší vzájemné ústupky? Význam říšského presidenta nespočívá v tom, že reprezentuje skutečnou jednotu národa, nýbrž v tom, že zvolený president má značné kompetence a že má moc rozšířit svou kompetenci přes meze vytčené ústavou tím více, čím slabší jest parlament. K jak absurdním důsledkům vede tvrzení, že existence pevných stran jest v rozporu s ústavou, ukázalo se po červencových volbách t. r., kdy vláda, za níž stálo asi 70% národa, prohlásila, že volby potvrdily její vládu, neboť strany vzájemně se potírající nepřicházejí pryč pro vedení státu v úvahu. Zde zvrátila se demokracie v systém, v němž platí jako representant národa právě ten, jemuž svrchovaný národ své reprezentace nepsvětil. Že se vláda snažila své stanovisko doložit i pozitivním právem, jest přímo groteskní, ale dokazuje to opět jen škodlivost všeobecných vět v základních právech. Z čl. 130 (úředníci jsou služebníky celku, nikoliv strany) dedukuje vláda, že ministři nesmějí býti příslušníky některé strany.

Jest však nutno položit si otázku po podstatě demokracie. Znamená demokracie skutečně jednotu, *volonté générale*? Na tuto otázku nutno odpověděti záporně. *Volonté générale* není leč bojovné heslo národa proti absolutismu stojícímu nad národem. Vůči němu jest skutečně celý národ jednotný. Ale tato jednota existuje přece jen proti absolutismu, *volonté générale* jest parolou bojující demokracie, nikoliv však skutkovou podstatou demokracie existující. Demokracie znamená sebeurčení národa. Ale *národ není jednotný*, nýbrž rozštěpen podle zájmů a světových názorů; obsahuje často národnostní a náboženské menšiny, především však jest sociálně nejednotný, rozdělen na třídy, především na dvě velké třídy majetných a nemajetných. Identifikace demokracie s jednotností národa může býti vážně pojímána jen jako požadavek po vytvoření sociologické jednotnosti národa odstraněním jeho sociální diference. Tento smysl má heslo socialistů o demokracii sociální. Od takového požadavku jest Schmitt ovšem velmi vzdálen, neboť u něho jest soukromé vlastnictví nejen instituce ústavou zaručená jako právo na práci, podporu atd., nýbrž základní právo stojící před a nad ústavou, poněvadž nemůže býti občanského právního státu bez soukromého vlastnictví a takový stát chce výmarská ústava. Do takového základního práva podle Schmitta nesmí zasáhnouti ani dvoutřetinová většina parlamentu.⁹ Odmítá-li však Schmitt sociologickou jednotnost národa jako požadavek demokracie, nemůže přece tuto jednotnost předpokládat dnes za danou. Třídního rozvrstvení moderní společnosti možno litovati, ale nelze je přehlédnouti a oddiskutovati. Fikce jednoty národa má zde jen účel zamezení vyrovnání protiv v národě, zdůrazněním fiktivní jednoty má býti posílena kompetence současně vládnoucích činitelů. Což by celá tato teorie byla vůbec nutná, kdyby tato jednotnost byla skutečností? Což jsou strany metafysickou veličinou bez spojitosti s národem, či jest onen jednotný národ metafysickou veličinou vznášející se nad reálnými příslušníky národa (kteří jsou zároveň příslušníky stran) a neglující je? Ale tato metafysika má velmi hmatatelné pohnutky, zdánlivě demokratická formulka má ospravedlniti osamostatnění výkonné moci proti lidu. »Neboť to jest vlastní smysl nauky o *pouvoir neutre* panovníka, již C. Schmitt přenáší na hlavu republikánského státu, že má zastříti skutečnou radikální protivu zájmů vyjádřující se v existenci politických stran a v ještě významnější za ní stojící existenci třídních protiv.«¹⁰ Arcitě důsledně provedena ke konci vyvolá tato »demokracie« skutečně *volonté générale*, totiž jednotnost odporu celého národa proti osamostatnělé státní moci.

Ve skutečnosti nepředstavuje demokracie jednotnost národa, nýbrž rovnoprávnost všech jeho členů ve vytváření státní vůle. Při tom možno rozlišovati, jak to činí E. Fraenkel ve dvou velmi

⁹ Carl Schmitt, *Allgemeine Verfassungslehre*, München-Leipzig 1928, S. 161.

¹⁰ Hans Kelsen, *Wer soll der Hüter der Verfassung sein?* Berlin 1931, S. 43.

instruktivních článkách¹¹ mezi demokracií relativistickou a dialektickou. *Relativistická demokracie* znamená absolutní vládu většiny, vše záleží zde na dosažení 51⁰/₀, vůli většiny musí se menšina podříditi. Výrazem relativistické demokracie bývá systém dvou stran a většinový volební řád. Než taková demokracie předpokládá jistou společnou sociální basi obou soupeřících stran, poněvadž by jinak nebyla možná politická kontinuita. V relativistické demokracii musí ústava zajistiti menšině vyhlídku státi se při příštích volbách většinou. Neodpovídá jí však stavěti pod ochranu ústavy materiální rozhodnutí o různých společenských otázkách a dáti jim takto zvýšenou záruku trvanlivosti. Jinak jest tomu v *dialektické demokracii*. Její sociální basi jest existence stran s podstatně různými sociálními snahami. Ježto však žádná z těchto stran nemá za sebou převážnou většinu národa, uzavírají mezi sebou kompromis, jímž staví určitá základní práva, na nichž mají zájem, pod zvýšenou ochranu ústavy, bojí mezi těmito stranami jsou tedy vytčeny jisté meze. Úkolem dialektické demokracie jest tedy zabrániti diktatuře většiny, která, jak Kelsen správně podotýká, jest pro sociální mír (a to znamená pro udržení právního řádu vůbec) neméně nebezpečna než diktatura menšiny. Podstata dialektické demokracie jest tedy kompromis, smlouva. Má-li však ústava ráz smlouvy, jest jen důsledné, je-li povolán k řešení sporů z této smlouvy ústavní soud. Schmitt popírá, že ústava má ráz takového kompromisu. Opírá se při tom nejen o svou všeobecnou teorii demokracie, nýbrž snaží se svou thesi doložiti i pozitivním právem odvolávaje se na úvod výmarské ústavy, jenž zní: »Německý národ, jednotný ve svých kmenech . . . dal si tuto ústavu«. Výmarská ústava těmi slovy prý vylučuje rozhodně teorii kompromisu. Tato argumentace jest arcí poněkud smělá, neboť úvod ústavy mívá jen význam slavnostní proklamace, nepřísluší mu však právní obsah. Bylo i poukázáno na to, že úvod mluví jen o jednotnosti kmenů, nikoliv však o jednotnosti tříd a náboženství. Mimo to mohl by tento argument býti vyvrácen tím, že ústava nebyla přijata jednomyslně.

Ale pro nás jest rozhodující, že německá ústava zakládala se na *kompromisu* i mezi těmi stranami, které ji přijaly. Jednalo se o kompromis ve třech podstatných otázkách. Za prvé o kompromis mezi Pruskem a zeměmi. Jak známo byly obě sociálně demokratické strany, strana demokratická a i část stran pravicových pro centralistický systém, t. zv. »Einheitsstaat«. Jeho vytvoření bylo by bývalo však možné jen za překonání houževnatého odporu jižních států, které se obávaly majorisace Pruskem, jež činí dvě třetiny říše. Proto bylo do ústavy pojata ustanovení, že zastoupení žádné země v říšské radě nesmí přesahovati dvě pětiny všech členů. Druhý kompromis byl uzavřen mezi protestantismem a katolickou menšinou na jedné straně, mezi přívrženci světského školství a mezi církví na druhé straně. Německá republika nezná instituce státní církve, privilegia protestantismu byla zrušena. Církev zůstala však korporací veřejného práva. Konfesijní škola, pokud ji rodiče žádají, byla ústavou v čl. 146 II na základě kompromisu mezi centrem a většinovou soc. dem. zaručena. Třetí a nejdůležitější kompromis byl uzavřen mezi podnikateli a dělnictvem. Většinová sociální demokracie chtěla sice socialisaci, ale jen postupnou. Pro dohlednou dobu žádala sice omezení podnikatelské libovůle plánovitými orgány státu, ale v podstatě měl zůstatí soukromo-hospodářský řád nedotčen. Za to však žádala pracovní právo, sociální pojištění a péči v socialistickém duchu a tyto zásady byly do ústavy pojaty. Kompromis zněl tedy: soukromý hospodářský, ale sociální pracovní řád. Takový ústavní kompromis znamená ovšem ve společnosti sociálně diferencované neobyčejný pokrok, ježto umožňuje smírné vyrovnávání existujících protiv.

Otázka jest, jaké jsou záruky po dodržení kompromisu. To není ovšem již otázka státoprávní, nýbrž sociologická. Předpokladem kompromisu jest vůbec, že rozdíl sil mezi oběma partnery není příliš velký, tedy v posledním případě, že třída majetných a třída nemajetných jsou přibližně v rovnováze. To jest však možné jen, nacházejí-li se v družině majetného měšťáctva široké vrstvy středního a malého měšťáctva a rolnictva. Tato podmínka byla v r. 1919 dána, v posledních letech se však

¹¹ Ernst Fraenkel, Abschied von Weimar? — Um die Verfassung. »Die Gesellschaft«, Berlin 1932.

situace změnila. Hospodářský vývoj způsobil, že široké vrstvy středního stavu dostaly se do kvasu a odepřely následování dosavadním měšťáckým stranám. Tyto vrstvy ztratily inflaci, racionalisaci a posléze hospodářskou krizi své dosavadní sociální postavení. Ony nyní stály — se sociologického hlediska — mimo ústavní kompromis, neměly na něm podílu, neboť majetnými již nebyly a na dělnických právech ovšem také neměly zájmu. Tím sice bylo postavení měšťáctva v smluvním poměru zeslabeno, ale tyto nové vrstvy mohly jím býti použity k rozbití smlouvy vůbec. Sociální base výmarské ústavy mizela. Ústavní krize Německa tkví v jeho těžké sociální krizi.

Dalo by se mnoho napsat o vadách německé demokracie, o scházejících zárukách její trvanlivosti. Nebylo-li možné vytvoření sociologické jednoty národa — a výrazem této nemožnosti byl ústavní kompromis — bylo by snad bývalo přece možné vyloučiti více agrární šlechtu. Především však nepochopili v Německu, že nestačí demokratisace legislativy a částečné obsazení centrální výkonné moci demokraty. Ukázalo se, že tato místa mohou v případě vítězství protidemokratických stran býti rychle obsazena jinými kruhy. Demokracie vybudovaná na dalekosáhlé *samosprávě* jest vůči všem restauračním pokusům mnohem odolnější. Jest příznačné, že výmarská ústava, jež se jinak nevyznačuje stručností, věnuje otázce samosprávy jediný článek 127: »Obce a obecní svazy mají právo samosprávy v mezích zákonů.« Problém hospodářské demokracie nebyl vážně řešen, demokratisace vojska byla podle mírových smluv nemožná, na demokratisaci ostatních exekutivních orgánů se nepomýšlelo, demokratisace soudnictví byla všemi stranami proti nezávislým soc. dem. zamítnuta. Demokracie může se však udržeti trvale jen zvýšením politické aktivity národa, aktivity, jež se nesmí omeziti jen na volební akt. V tom smyslu jest zajisté správné, že parlamentarismus nevyčerpává podstaty demokracie. I zde jeví se pozoruhodná nedůslednost německé revoluce. Strana, která jest názoru, že revoluce teprve nastává, může s jistým logickým oprávněním býti proti samosprávné decentralisaci, jež by mohla revoluci brzdit; centralistický systém skýtá jí snad větší naději dobytí převratem veškeré moci. Stejně musí býti vláda menšiny obávající se revoluce většiny národa pro centralisaci veškeré moci ve svých rukou k potlačení revoluce. Ale s hlediska stran reprezentujících velkou většinu národa, s hlediska stran vládnoucích po vítězné revoluci většiny jest centralismus naprosto nedůsledný. Jejich snahou musí býti zakotvení svou vládou v co možná nejšířší *samosprávě*. Tato nedůslednost dá se vysvětliti jen z historického vývoje německé říše, v níž vždy zápasily *tendence centralismu s partikularistickými tendencemi malých dynastií*. I Bismarckovo dílo sjednocení říše zakládalo se ještě na spolku dynastií. Ukázalo se, že vítězná německá demokracie byla ještě příliš ovládána myšlenkami, jež měly své oprávnění jen v dynastických zájmech. Problém decentralisace jevil se jen ve formě decentralisace zemské a administrativní a i tato nebyla řešena velmi důsledně. Německá ústava nezná oně přesné dělby kompetence mezi říší a zeměmi, jíž se vyznačuje rakouská ústava. V ní vyskytuje se podivná instituce konkurující zákonodárné kompetence. Nesnáze, které by z této konkurence mohly vzniknouti, jsou řešeny zásadou: »Říšské právo zruší zemské právo« (čl. 13), zásadou, která jest v naprostém rozporu s podstatou spolkového státu. Problém vyrovnání mezi říší a zeměmi, to znamená mezi *centralismem celostátním a centralismem partikulárních států*, zatemnil uvědomění si důležitějšího problému vyrovnání mezi centrální mocí a demokratickou *samosprávou*.

Zjistili jsme shora, že dnešní ústavní krize jest následkem těžké sociální krize, kterou Německo prožívá. Jsou-li však sociální poměry rozhodující, mohl by se někdo ptát, jaký význam má pak ještě zabývati se právními nedostatky ústavy? Což by právnícky dokonalejší ústava měnila něco na těchto poměrech? I my jsme názoru, že nelze pohlížeti na právní řády odloučeně od ostatního společenského života. Souhlasíme s názorem, že ústavní otázky jsou otázkami mocenskými, ale jsou jimi jen v tom smyslu, že v každé ústavě zračí se mocenské poměry doby jejího zdělání. Jakmile však ústava vstoupí v život, stává se sama mocí a to nejen fysickou, nýbrž především morální. Proto téměř každý politický směr usilující o změnu mocenských a právních poměrů nezahajuje svou činnost útokem na ústavu, nýbrž snaží se legitimovati své stanovisko pozitivním právem. Tím získá na čase k rozvoji,

podatí se mu nabýti vlivu na smýšlení jistých společenských vrstev, aniž by tyto byly si vědomy, že se jedná o hnutí revoluční, to jest právu se přičítí, poněvadž směřující na změnu právního řádu porušením právní kontinuity. Tak může se mu podařiti utlumiti odpor vrstev ústavě věrných, neboť tento odpor vzplane sice při flagrantním porušení práva, nikoliv však při extensivních interpretacích práva. Čím jasnější a důslednější jest ústava, tím jasnější jsou fronty, vznikne-li hnutí proti ústavě. Čím jest méně jasná, čím více mezer obsahuje, tím vleklejší jest ústavní krise, tím snáze může se podařiti postupnou proměnou ústavy extensivní interpretací otupiti odpor a etablovati nový státní řád. Že výmarská ústava náleží k druhému typu ústav, dá se vzhledem k ústavně-politickému vývoji Německa v posledních letech sotva popřítí.

VNITŘNÍ A ZAHRANIČNÍ POLITIKA.

A. VNITŘNÍ.

Sestavování nové vlády trvalo déle, než se čekalo. Chvílemi se zdálo, že jednání mezi politickými stranami ztroskotá. Silně do porad zasáhl president republiky. Designovaný ministerský předseda Malypetr usiloval, aby strany se postavily za princip, že nová vláda předstoupí před parlament se státním rozpočtem, jehož rovnováha jest zajištěna; šlo tu hlavně o otázku snížení platů státních zaměstnanců. Nejvíce narážel na obtíže u sociálních demokratů, kteří postavili určitou spodní mez, pod níž nechtěli dáti souhlasu k snížení platů. Teprve když tyto nesnáze byly překonány, mohl president přijmouti demisi kabinetu Udržalova jmenovati vládu novou, dvanáctou ve čtrnácti letech republiky.

Není v ní větších změn; poměrné zastoupení stran se nezměnilo. Změny se týkají jen zástupců republikánské strany. Udržala vystřídal Jan Malypetr, v ministerstvu vystřídal Milan Hodža ministra Bradáče, který přestoupil do ministerstva národní obrany, odkud odešel Viškovský; ministra Slávika nahradil v ministerstvu vnitra Jan Černý, zemský president moravský. Z ministerstva zásobování, jehož správou pověřen byl ministerský předseda, odešel R. Bechyně do ministerstva železnic, zůstáváje při tom náměstkem ministerského předsedy.

Bývalý ministr národní obrany Viškovský záhy po rekonstrukci vlády zemřel; odchází s ním postava nerozlučně spojená s provedením československé pozemkové reformy.

Nedošlo k změně v zástupci národně demokratické strany, a tak zůstal ministrem obchodu Matoušek a to přes to, že část národně demokratické strany chtěla mít ministrem poslance Ježka. Spory v národní demokracii se trochu vybilý vystoupením mládeže nár. dem. strany za vedení dra Rašína, při kterém bylo žádáno, aby strana vystoupila z vlády. Zdá se, že tato mládež silně podlehla vlivu Stříbrného. Do sporu zasáhl nemocný poslanec Kramář delším projevem, ve kterém se vyslovil pro pozitivní politiku strany. Představenstvo národně-demokratické strany usneslo se rozpustiti ústřední výkonný výbor Mladé generace pro porušení organizačního řádu.

Z jednání o novou vládu nutno zdůrazniti, že nenarazilo na osobní obtíže.

Do této doby spadají sjezdy republikánské a něm. soc. dem. strany. Sjezd republikánské strany zdůraznil jednotu strany. Ti kdož čekali od sjezdu, že se na něm srazí dvě křídla, byli zklamáni. Zdá se, že vnitřní spory v této straně vyřídily se výměnou osob ve vládě. Ze sjezdu odebrala se deputace k A. Švehlovi, který pohovořil o otázkách demokracie. V těchž dnech konala se v Praze konference Mezinárodního agrárního bureau. Sjezd německé sociální demokracie potvrdil proti velmi nepatrné menšině aktivistickou, vládní politiku strany; předsedou strany byl zvolen ministr Czech, jehož práce byla velmi vřele oceněna. Oba sjezdy značně přispěly k vyjasnění politické situace.

Poněvadž ministerským předsedou byl jmenován předseda poslanecké sněmovny Malypetr, který se své předsednické funkce vzdal, musila si poslanecká sněmovna zvoliti nového předsedu, kterým se stal republikánský poslanec Staněk, který se zase vzdal funkce předsedy republikánského klubu.