

FRANTIŠEK WEYR:

Mrtvý obsah moderních demokratických ústav.

„Mrtvým“ obsahem moderních demokratických ústav, a zejména naší československé ústavy, chci v následujícím rozuměti takové právní předpisy, hlavně organizační, které, přináležejíce zašlým politickým ideologiím, nemají dnešního dne praktického významu buď žádného, nebo jen velmi nepatrného. Mohly by být též prostě naznačeny jako zásady, které se do naší doby nehodí. Nemíním tím tedy předpisy, které zapomínáním stávají se „obsoletními“ či promlčují se; rovněž tak nechci jimi rozuměti normy, které skutečný politický život a jeho potřeby poznenáhlu zaměnil jinými, přivodiv takto mimoústavní cestou změnu ústavy samotné (t. zv. *Verfassungswandlung* na rozdíl od *Verfassungsänderung* ve smyslu teorie G. Jellinka).

Jednou z hlavních příčin, pro které stávají se některé části demokratických ústav státních mrtvými, t. j. nepraktickými, jest nesporně *fiktivní* povaha určitých tesí resp. východisek demokratického přesvědčení politického. Ve své Soustavě československého práva státního (II. vyd., str. 25) poukázal jsem na to, že na př. povšechná *zá sada rovnosti* občanů, z níž podává se jako legislativní postulát určitá úprava právního řádu (stejně a rovné hlasovací právo všech občanů atd.), jest takovou očividnou fikcí, měříme-li ji skutečností, t. j. způsobem, jak příroda upravila svět. Tato příroda jest totiž zjevnou aristokratkou a ve svých projevech nikde neuskutečňuje rovnost, nýbrž všude libuje si naopak ve zřejmých nerovnostech. Opačné tvrzení jest tedy — kdo chce může dodati: bohužel — nesprávné a slouží-li jako *předpoklad* pro právní úpravu sociálního soužití, nutno předpoklad ten označiti jako *fiktivní*.

Ze zmíněné zásadní fikce vyvíjí se pak řada podružnějších. K nim patří zejména víra v praktickou proveditelnost demokratického zřízení státního v pojetí přísně *individualistickém*.

Toto individualistické pojetí, za jehož otce či původce možno označiti *Rousseaua*, má totiž za to, že ideální lidovláda dá se sestrojiti a udržeti pomocí svobodných, na sobě nezávislých jedinců (individuů) a že není třeba, ba ani žádoucí, aby mezi ně a ústřední celek (stát) vsunovaly se určité dílčí organisace oněch jedinců: každý jedinec stůž bezprostředně proti celku (státu). Tento požadavek jeví se skutečně důsledným derivátem ústředního předpokladu absolutní rovnosti (stejnosti) všech individuů. Byl namířen jmenovitě proti historickému předchůdci individualistického zřízení demokratického: proti státu stavovskému, v němž jednotlivci dostávali se do styku se státním celkem výlučně prostřednictvím stavu, k němuž přínáleželi. Odpor proti všem těmto stavovským zřízením a dílčím organisacím, které vsunovaly se mezi ústřední stát a individuální politickou buňku (jednotlivého občana), vedl k další fiktivní konstrukci, projevující se v tesi, že zvolení zástupci těchto občanů mají se považovati a cítiti za zástupce nikoliv jen těch, kdož je zvolili a vyslali do zástupitelstva lidového (parlamentu), nýbrž všech občanů státních bez rozdílu. S hlediska absolutní rovnosti (stejnosti) těchto občanů byl to skutečně požadavek zcela důsledný. Neboť jak a čím mohli se tito absolutně stejní občané — se stejnými tužbami, politickými programy atd. — od sebe odlišovati?

Tato individualisticky pojatá ideologie demokratická přivodila tudíž pozitivní ústavní předpis, který měl onu bezprostřednost styku mezi jedincem a státem právně garantovati zákazem t. zv. imperativního mandátu. Norma, zakazující držiteli mandátu přijímati příkazy (§ 22 naší ústavní listiny), míří přirozeně v první řadě na voliče poslancovy (srovn. na př. § 7 býv. česk. a mor. zřízení zemského o výslovném zákazu přijímati „instrukce“ od voličů), vyslovuje negativní formou zásadu, že zvolený poslanec zastupuje celek občanstva a nikoliv jen některé jeho částí a že při výkonu svého mandátu má dbáti zájmů tohoto celku a ne jeho jednotlivých částí. Prostým důsledkem této nezávislosti poslancovy na jeho voličích zdála se pak další zásada, že „mandát“ jest „vlastním“ právem jeho držitele a nikoliv snad oprávněním přeneseným na něho jeho voliči a že tudíž těmto voličům nepřisluší, aby snad mandát udělený poslanci odvolávali během volebního období (srovn. k tomu *Pražák*, Rak. právo ústavní, II., § 129).

Individualisticky pojatá ideologie demokratická, neznající kromě celkového státu nic než jednotlivá individua občanská, byla nepřátelská zprvu státnímu zřízení ryze autokratickému a pak i stavovskému. Neboť to byli nepřátelé, které poskytoval jí historický vývoj. Noví nepřátelé objevili se teprve, když hlasatelé oné ideologie snažili se prováděti ji prakticky. Ukázalo se pak velmi záhy, že skutečné její provedení jest technickou nemožností a to následkem právě fiktivnosti celé řady předpokladů, od obecné zásady absolutní rovnosti jednotlivých individuí počínajíc a „jednotností“, t. j. zájmovou homogeností celkového národa a jeho jednotné representace (parlamentu) končíc. Ukázalo se, že jednotlivá individua, byť sebe svobodnější a rovnější, bez určitých organizačních pomůcek (mezistupňů) naprosto nejsou s to, aby zmocnilo se politické moci a ovládala stát. Na místě starých strnulých stavů začaly se vyvíjeti nové zjevy, které organisovaly se volně, mimo právní řád, majíce však se starými stavy zásadní podobu v zájmové diferenciaci obyvatelstva: opuštěna — aspoň v politické praxi — fikce staré individualistické ideologie demokratické, že není, nemůže a nemá býti jiného zájmu než celostátního a veškerého občanstva; tvořily se skupiny se zájmy protichůdnými, z nichž každá snažila se dostati do ruky celou státní moc nebo aspoň pokud možná velkou její část, zkrátka: zrodily se politické strany, ve kterých organisovaly se nové stavy a třídy obyvatelstva.

Původní individualistická ideologie demokratická, nepřející ani stavům ani třídám, nemohla přátí ani jejich novodobému organizačnímu projevu: politickým stranám. Svou nepřízeň dávala na jevo tím, že v právních rádech, jí tvořených, ony nové organizační útvary prostě ignorovala. V dobách, kdy dávno již o stát a politickou moc zápasily a podle dočasných výsledků tohoto zápasu dělily se politické strany, právní řád tyto uchvatitele vůbec nechtěl znáti a ignoroval je. Za to trčela v něm nadále řada slavnostních předpisů a tesí, pocházejících z dob, kdy jejich autoři nemohli ještě z vlastní zkušenosti znáti nové organizační formy, které vynutila si nezbytná potřeba dobytí politické moci. Předpisy a tесе ty přijímala jedna ústava z druhé, domnívajíc se, že patří k nezbytnému inventáři všelické demokracie. Než, jak již naznačeno,

vedle oné starší individualistické ideologie demokratické počala se vyvíjeti ideologie jiná, kolektivistická. S praktického hlediska politického má tato nová ideologie před onou nesporné výhody, spočívající v jasném rozpoznání nemožnosti, aby ustavena a udržena byla forma lidovlády na základě výstředně individualistickém. Ony zmíněné organizační mezistupně (mezi individuem a státem), ať jsou zlem či dobrem, ať nazývají se stavy, třídy nebo strany, považuje za nezbytné zjevy (pokud by ovšem nešlo o státní zřízení trpasličích rozměrů). V tom je tedy nesporně strážlivější, neboť vyhýbá se více fikcím než její předchůdkyně. Je pouze otázkou, může-li se stejným právem zvatí demokratickou. Aníž bych se chtěl zde podrobněji zabývatí touto otázkou, odpovídám na ní kladně.

Možno říci, že většina novodobých demokratických ústav státních vybudována jest na obou ideologiích současně. Následkem toho dochází k nezbytnému střetnutí protichůdných zásad, a zásady prýstící z ideologie, která osvědčuje méně životnosti, podléhají a stávají se tím, co nazývám „mrtvým“ obsahem ústav. K tomuto mrtvému obsahu čítám na př. zásadu volného mandátu, byť byla by i garantována zvlášť účinným, t. j. ústavním předpisem. Neboť proti ní stojí kolektivistická ideologie demokratická, která, aníž by sice byla výslovně prohlášena, přece opanovala již velké a důležité úseky právního řádu. Mám na mysli zejména naše volební řády, pak jednací řády parlamentní a jiné podobné normy. Zde všude již vychází se z poznatku, že jednotlivá individua nemohou prakticky opanovat stát bez kolektivistické organisace. Počítá se s existencí politických stran, ve které se zdánlivě jednotný národ státní rozpadá, jako s hotovou a nezbytnou skutečností. Kolektivistická ideologie takto na vítězném postupu se nacházející snaží se — méně snad z ideálního nadšení, než z potřeby žádoucí důslednosti — přeměnití tento skutečný stav ve stav právní: politické strany, tyto dosud volné a fluktuantní zjevy, ve kterých se organisují novodobé sociální stavy a třídy za účelem dosažení politické moci a prosazení svých programů, buďtež i oficiálně uznány právním řádem za to, čím ve skutečnosti již dávno jsou, totiž hybnou pákou veškerého politického života. Domnělá jednota státní a státního národa, tato fikce či fantom odumírající ideologie individualistické, rozpadá se a na

jeho místo nastupují jednotlivé jeho organisované části. Hlásí se požadavek po právní organisaci politických stran (viz mé pojednání: Úprava právního postavení politických stran ve Věd. Roč. práv. fak. Masarykovy univ., II., 1923), vystupňovaný někdy, jako u nás, v postulát přímého finančního subvencování jejich se strany státu, které u nás ostatně již v rudimentární formě uskutečněno jest v právním řádě předpisem volebních řádů parlamentních (§ 29), podle kterého tento fiskus nese část výloh, spojených s rozmnožováním kandidátních listin (hlasovacích lístků).

Ačkoliv novodobé demokratické ústavy jsou ještě daleky toho, aby eskontovaly plně záměnu ideologických hledisek, přece v některých státech skutečný politický vývoj pokračuje dále, vzdaluje se při tom nejen od starého individualistického pojetí demokracie, nýbrž i od demokratického ideálu vůbec, při čemž přidržuje se ho zevně jen potud, pokud odklon ten prohlašuje za lidem chtěný. Vznikají politické a organizační útvary, vybudované na základě kolektivistickém, které ideologicky přibližují se starobylým stavovským. Jenže tyto starobylé „stavy“ změnily nejen svůj název, nazývajíce se nyní „třídami“, nýbrž i sociální vrstvy zaměnily svou úlohu: z dříve politicky privilegovaných stávají se potlačené, z potlačených privilegované. To jest povšechný obraz, který skýtá na př. nynější bolševické (komunistické) zřízení státní, tak rozdílné od někdejších stavovských zřízení státních, avšak s hlediska poměrně chudých organizačních typů, které má politický život na výběr, mu přece zase podobný. Neboť s hlediska těchto abstraktních typů jest lhostejné, které sociální vrstvy (stavy nebo třídy) povolává státní ústava k politické moci: zda dělníky nebo rytíře, malé sedláky nebo velkostatkáře a pod. Vývoj v těchto státech opouští nejen individualistickou ideologii demokratickou, nýbrž i z kolektivistické ponechává jen vnější formu organizační: vzniká soustava jedné (jediné) politické strany, která nutně spadá v jedno se státem a přestává proto býti „stranou“ v pravém slova smyslu. Takovou „stranou“ (v uvozovkách) jest strana komunistická v Rusku a fašistická v Itálii. Místo vlády lidu (demokracie) stává se ideálem vláda strany, tedy pouhé (a libovolné) části tohoto lidu a konec této, od zásady právě lidovlády

se vzdalující vývojové linie nacházíme v organizačním typu novodobé d i k t a t u r y.

Pravidelný obsah průměrné novodobé ústavy demokratické odpovídá určitému stupni, kterého v politickém životě dosáhl vývoj demokratické myšlenky. K tomuto pravidelnému obsahu patří kromě vzpomenuté již individualistické ideologie demokratické s její myšlenkou reprezentativní (parlament „zastupuje“ celý národ; srovn. k tomu na př. „Úvod“ k naší ústavní listině) stereotypní katalog základních práv a povinností občanů státních, dále známá komplikovaná soustava balancí jednotlivých státních „mocí“ ve smyslu nauky Montesquieuovy, celá síť různých kontrolních předpisů a pod. Poněvadž však vývoj politických poměrů směrem k vítězství myšlenky naprosté lidovlády postupoval mnohem rychleji než se dovedl měniti tradiční ideál „svobodomyslných“ ústav státních, činí dnešního dne většina těchto ústav na kritického posuzovatele dojem poněkud anachronistický. Po všechně možno na př. říci, že jeví se jako háv přistřižený na republikánskou formu podle míry, která hodila se původně na historickou předchůdkyni této formy státní — na konstituční monarchii. Praktickým důsledkem onoho anachronismu jest pak odumírání oněch částí ústavních předpisů, jichž anachronismus jest zvlášť zjevný: stávají se buď m r t v ý m inventářem nebo politický význam jejich mění se v pravý opak toho, co jimi původně mělo býti dosaženo. Budiž zde uvedeno několik příkladů.

Zřejmé zvrácení původního smyslu svého vykazuje v novodobých ústavách demokratických tradiční instituce p a r l a m e n t á r n í i m u n i t y. Máme-li na mysli její nesporný původní význam, který měla v k o n s t i t u č n í m o n a r c h i i, kam celou svou ideologií patří, činí na nás v r a d i k á l n í r e p u b l i c e d e m o k r a t i c k é dojem zkameněliny, bezmyšlenkovitě převzaté z jedné politické soustavy (monarchické) do druhé (republikánské). V oné má důležité poslání chrániti „zástupce lidu“ před přehmaty panovníka a jeho výkonného aparátu, v této má na výběr státi se buď zbytečným, nepraktickým, t. j. mrtvým ústavním inventářem, nebo zvrátiti se v instituci zbytečně privilegiující bez toho již svrchovaného činitele, pokud se týče jeho členy, t. j. demokratický parlament republikánský. Lichými zdají se mně býti námitky, které snaží se obhájeti vhodnost oné instituce

i pro republikánské ústavy poukazem, čerpaným z části z oblasti individualistické ideologie demokratické: že jí totiž mají býti chráněni členové menšiny parlamentní před možnými persekucemi vládní většiny parlamentní. Nehledíc ani k tomu, že tato většina vždy může uplatniti konec konců svou vůli (v parlamentních výborech a tudíž i ve výboru, o imunitě rozhodujícím), ukázala dosavadní zkušenost s politickou soustavou parlamentní demokracie, že tato tíhne vždy spíše k soustavě optimátské a s ní spojené soustavě kompromisní a koaliční než k otevřenému a bezohlednému zápasu nějaké kompaktní většiny parlamentní s menšinou. To znamená jinými slovy, že netřeba se obávati, že by se členové parlamentu, různým politickým frakcím přínaležející, na nůž potírali a většina menšinu na soud vydávala, aby ji zničila. Podobná taktika byla by již proto málo výhodná, poněvadž zvítězivší zatím kolektivistická ideologie demokratická stlačuje neustále význam jednotlivého člana parlamentu u srovnání s významem kolektiva (politické strany, parlamentárního klubu), jemuž přínaleží. Jí protiví se i nesporná myšlenka soudržnosti a přesvědčení společného zájmu všech členů zastupitelského sboru bez ohledu na jejich stranickou příslušnost, která způsobuje, že stranické zápasy parlamentní odehrávají se spíše s ohledem na venek, na obyvatelstvo a voličstvo, uvnitř zastupitelských sborů jsou však vždy konec konců usměrňovány oním společným zájmem. Rozdíl mezi monarchickým a republikánským zastupitelským sborem lze krátce naznačiti i tak, že onen má společného protivníka a konkurenta, jehož po případě dlužno se obávati, v konstitučním panovníku z Boží milosti, kdežto tento žádného nemá — leda bychom tak chtěli nazvati samotný svrchovaný lid jakožto jeho voliče.

Institucí parlamentární imunity osobuje si orgán zákonodárný výjimečný vliv na „moc“ soudcovskou: nemůže sice na soud působiti, aby v konkrétním, členu parlamentu se týkajícím případě, soudil tak či onak, ale v jeho moci je rozhodovati, zda-li vůbec bude soudit nebo ne. Dotýká se tedy tato instituce do jisté míry praktického postulátu *Montesquieuovy* nauky, aby známé tři státní „moci“ organisačně zůstaly od sebe odloučeny. Původním domovem tohoto postulátu je — stejně jako instituce imunity — konstituční monarchie, vzešlá — jako cenný výtěžek politických bojů —

z monarchie absolutní. Jeho pozdější transplantace do ústrojí demokratické republiky způsobila, že z původně revolučního a pokrokového postulátu stal se namnoze brzdič radikální a neomezené lidovlády, která — zcela obdobně jako absolutní monarchie — snažila se soustřediti veškeré státní „moce“ v jedněch rukách a to svrchovaného, lidem přímo dosazeného parlamentu. Z drahocenné kdysi vymoženosti rovnováhy státních moci stává se takto vždy více a více bezvýznamný, t. j. mrtvý kus ústavního inventáře novodobých demokratických států. Tento vývoj podporován jest i vnitřní vadností teoretického základu praktických postulátů Montesquieuových, pokud založen jest na známé tesi o trojčlennosti státních funkcí (zákonodárství, soudnictví, exekutiva) a jejich souřadnosti. V pravdě jde pouze o dvojčlennost (normotvorba a její aplikace) a o vzájemnou hierarchickou nadřízenost resp. podřízenost obou funkcí.¹⁾ Vadnou trojčlennost funkcí převzala velká většina novodobých republikánských ústav demokratických (výjimku zde tvoří ústava republiky rakouské); zásada přísného oddělení jejich stanovena bývá však v parlamentárních soustavách toliko ohledně poměru soudnictví k exekutivě (srovn. na př. § 96 naší úst. listiny). Pokud jde o poměr legislativy k t. zv. výkonné moci,²⁾ vybudovány jsou novodobé demokratické ústavy na povšechné politické tesi o vícečlennosti zákonodárského orgánu u srovnání s orgány výkonnými. Tato tese nesouvisí přímo s myšlenkou hierarchické nadřízenosti funkce zákonodárské. Neboť politický primát nepřisuzuje se zákonodárskému orgánu proto, že normy jim vydávané (zákony) jsou normativně hodnotnější (relevantnější) než druhotné normy, vydávané orgány výkonnými, nýbrž patrně proto, že on jest považován za bezprostředního reprezentanta nejvyšší demokratické hodnoty: lidu. Myšlenka této vyšší politické a mravní hodnoty zákonodárského orgánu (parlamentu) pochází rovněž z ideového ovzduší konstituční monarchie, ve které výkonné orgány jsou exponenty panovníkovými. Odtud ona spleť síť a soustava různých kontrol, kterými dohlíží záko-

¹⁾ Srovn. o tom blíže mé vývody ve Sborníku veřejného práva československého, heslo: Funkce státní.

²⁾ Poměr legislativy k soudnictví podává se nepřímou ze zásady nezávislosti soudcovské (srovn. u nás § 98 úst. list.).

nodárný orgán na orgány výkonné a jejichž vyvrcholením jest instituce zvláštní parlamentární ministerské odpovědnosti. „Vláda“ jako nejvyšší representant státní výkonné moci dostává se do područí representanta moci zákonodárné, ale ne proto, že ona jest v ý k o n n ý m orgánem a parlament z á k o n o d á r n ý m, nýbrž poněvadž ona jest (v konstituční monarchii) exponentem panovníka, tento pak exponentem lidu.

Je přirozeno a pochopitelno, že tak typicky monarchistická instituce jakou jest parlamentní ministerská odpovědnost, musí nabýti jiného významu, jakmile ji stereotypně, t. j. bez zásadní změny, přesaíme do jiného prostředí a to do soustavy republikánské. Vláda stává se zde z exponenta živlu na lidu zásadně nezávislého (konstitučního panovníka) pouhým delegátem, ne-li přímo výborem svrchovaného representanta lidu. Její závislost na tomto representantu a jeho povšechná kontrolní funkce rozumí se s a m a s e b o u asi tak, jako podřízenost spolkového výboru jeho valné hromadě. Sledujeme-li dějiny novodobých republikánských zřízení státních, shledáváme též velmi málo případů, ve kterých by parlament byl nucen sáhnouti k tomuto prostředku, chce-li odstraniti vládu ji nemilou, jinými slovy: instituce politické odpovědnosti vlády parlamentu (vyslovení nedůvěry nebo odepření důvěry) se prakticky velmi zřídka používá a příslušná ustanovení ústavy stávají se takto součástí mrtvého, t. j. nepoužívaného jejího obsahu.

Pro nejnovější doby dlužno však právě pronesené tvrzení, že parlament nemá třeba sáhnouti k nejostřejšímu prostředku, který mu poskytuje ústava, chce-li odstraniti vládu, doplniti významným a pro vývoj demokratických zřízení státních velmi příznačným dodatkem: je-li takového zákroku politicky vůbec schopen! Neboť onen vývoj počíná prozrazovati tendence, kterých se původní osnovatelé demokratických soustav jistě nejméně nadáli: je to poznenáhly ústup zákonodárného orgánu před organy výkonnými, zejména před vládou, provázený přesvědčením o stále stoupajícím významu státní exekutivy proti legislativě. Politické strany a jiní političtí činitelé počínají chápati, že jest pro míru jejich politické moci mnohem důležitější zmocniti se vlády než zákonodárného sboru, ba že předpokladem trvalého ovládnutí tohoto sboru jest právě zmocnění se vlády.

Funkce výkonné, touto vládou a jejím aparátem nepřetržitě vykonávané a s úkoly moderního státu, neustále své kompetence rozšiřujícího, neustále rostoucí, stávají se takto mnohem důležitější než mnohem méně početné, pouze přechodně vykonávané funkce zákonodárné a to přes nespornou skutečnost hierarchické nadřazenosti těchto oněm (zákon zůstává právně hodnotnější emanací normotvorby než nařízení nebo dokonce konkrétní rozhodnutí toho onoho úřadu správního) a přes nadále uznávaný politický primát „moci“ zákonodárné nad „mocí“ výkonnou. Podle litery ústavy nadále sice kontroluje orgán zákonodárný orgány výkonné a volá je k odpovědnosti, ve skutečnosti však orgán výkonný vede orgán zákonodárný, poněvadž bývá složen z generálů, kdežto onen velkou většinou toliko z prostých vojnů téhož vojska. V mnohých státech možno onen zajímavý přesun politické moci a významu ze zákonodárného orgánu na výkonný sledovati i na skutečnosti poměrně mnohem větší stálosti vlády. Jsou to zejména nově vzniklé radikální demokracie evropské, ve kterých se shledáváme s tímto úkazem, připomínajícím zvyklosti konstitučně-monarchické. Zde není již onoho zejména z Francie nám známého obrazu kaleidoskopicky neustále se střídajících vlád, které klopýtají přes výsledek náhodného hlasování v parlamentě, způsobený náhodným řečnickým výkonem toho onoho jeho člena, takže jediný rok, ba měsíc jich přinese po případě několik. Větší nebo menší stálost vlád podle ústav, ovládaných jinak stejnou ideologií demokratickou, nemůže býti arcíť zjevem nahodilým. Příčinu poměrně větší stálosti sluší podle mého mínění hledati v důsledcích oné úvodem zde vzpomenuté kolektivistické ideologie demokratické: čím zjevněji se rozkládá fiktivní „jednotný“ národ v jednotlivé zájmové a programové skupiny a čím pevněji se tyto skupiny pro svůj zápas o moc ve státě organizují, tím pevnější a trvalejší budou i vlády. Je-li na př. zásada t. zv. závazných listin kandidátních zvláště význačným projevem oné organizační tendence, pak je nesporně jedním z důvodů větší stálosti vlád. Neboť v parlamentě s pevně organisovanými politickými stranami nemůže tak lehce dojíti k extratúrám jednotlivých poslanců a tím méně snad k nedisciplinovanému hlasování, které by mohlo vrhnouti vládu, skládající se buď přímo z vůdců oněch stran, nebo aspoň z jejich exponentů. Vůdce, který pevně ovládá svou

stranu, je těžko svržitelný; přímo nepřemožitelným stává se však, když spojí se s obdobnými vůdci jiných stran za účelem společné (smluvené) exploatace státní moci, t. j. když utvoří vládní koalici. Předpokládáme-li vládu, skládající se z takových vůdců nebo jejich přímých, t. j. na nich bezprostředně závislých exponentů, pak je těžko představit si na př. sněmovnu pohánějící tuto vládu k odpovědnosti. Konflikt vlády se sněmovnou znamenal by zde zároveň revoltu politických stran proti vůdcům, tedy povšechnou krizi ve stranách. Nelze proti tomu namítati, že ministerská odpovědnost může se státi i v těchto poměrech aktuální, uvážíme-li možnost, že obžalobu proti ministrovi může vznést jiná politická strana než jeho. Za předpokládaného režimu koaličního zdá se býti vyloučeno, že by to mohla býti některá ze stran koalovaných, poněvadž by podobné frondérství znamenalo konec koalice; strany mimo koalici stojící jsou pak zpravidla v menšině a tím jest osud útoku proti většinové vládě a jednotlivým jejím členům již zřepředu rozhodnut! Ostatně sama praktická zkušenost učí, že téměř v žádném republikánském zřízení s poměrně pevnou organizací politických stran (byť byla by to jen organisace de facto a ne de jure) k podobným útokům nikdy nedochází. Tím vysvětluje se také, že na př. u nás nijak zvlášť nepostrádáme — 12 let po vydání ústavní listiny! — prováděcí zákon o ministerské odpovědnosti, o němž mluví § 79 ústavní listiny.

Mrtvým zdá se mi dále ustanovení § 46 naší ústavní listiny o referendu, poněvadž je svrchovaně pravdě nepodobné, aby nastala skutková podstata, která je předpokladem pro provedení referenda. Že by totiž v koaliční vládě parlamentární mohlo dojíti k jednohlásnému usnesení vůdců všech ve vládě zastoupených politických stran, směřující proti těmto politickým stranám a rekurující k lidu, je věcí téměř nemyslitelnou! Vždyť víme, kterak každá důležitější osnova zákona se mezi jednotlivými vládními stranami dojednává, než ji vláda předloží plenu sněmovnímu; jak bylo by možno, aby vůdčí exponenti koalovaných politických stran ve vládě dali se v plenu sněmovním poraziti svými vojíny a utíkali se pak k lidu o záchranu? To jsou naprosté nemožnosti politické, ale ústavní listina, vycházejíc jako tak mnohé jiné z idealisticko-individualistické ideologie demokra-

tické, která nezná nic než celkový národ a jednotlivé samostatné jeho zástupce, s nimi přesto počítá.

Neméně mrtvým obsahem ústavy jsou — za zmíněných předpokladů — ona ustanovení, která počítají s možností zásadních konfliktů obou sněmoven v soustavě dvoukomorové, v níž však volební právo do obou sněmoven upraveno jest podle stejných zásad. Ani zde k žádnému takovému konfliktu docházeti nemůže a ve skutečnosti také nedochází, poněvadž politickou skutečností není „jednotný“ (celkový) národ ani samostatný a nezávislý jeho parlamentní zástupce, chráněný ústavním zákazem imperativního mandátu, nýbrž zájmové organizace stranicko-politické, které si dvě sněmovny rozdělí podle stejného klíče jako by si rozdělily jednu, kdyby byla jedinou, t. j. za vlády soustavy jednokomorové.

Důsledky skutečnosti, že střetnutí dvou různých politických ideologií vyvolávají to, čemu zde říkáme „mrtvý obsah“ státních ústav, projevují se na mnohých stranách. Předně na uká (teorie) počíná revidovati určité tese, z nichž dosud vycházela jako z hlediska nesporného a nerozborného. Nejnovější kritika, která dostává se (zejména od teorie normativní) *Montesquieuově* nauce o funkcích státu, je toho důkazem. Odborné písemnictví¹⁾ počíná si uvědomovati fakt dominujícího významu t. zv. exekutivy proti legislativě. Ukazuje se na to, že v dobách, kdy moderní právní řady, odkloňující se od starého ideálu právního statu, zmocňují se vždy nových a nových úkolů, čímž neustále přibývá agendy státní administrativě, znamená názor o primátu zákonodárného orgánu a jeho všemohoucnosti zřejmý anachronismus. Avšak nejen v odborném písemnictví, nýbrž i v obecném hodnocení politickém ztrácí parlament svůj někdejší nimbus. Obligátní zjev prázdných lavic a galerií v plenárních schůzích parlamentních připomíná, že politická veřejnost dobře postřehla zásadní změnu situace: parlament zůstává sice nadále oficiálně řečništěm, kde jednotliví jeho členové mají se svými řečmi navzájem přesvědčovat, jak to předpokládá litera ústavy, ve skutečnosti však každý ví, že tam nikdo nikoho přesvědčiti nemůže, poněvadž oni jednotlivci bývají

¹⁾ Srovn. na př. B. Mirkine-Guetzévitch: Les nouvelles tendances du droit constitutionnel, 1931.

dávno před oficiální rozpravou vázání klubovními a koaličními usneseními. I zástupci vlády doporučují své osnovy ku přijetí jen na oko, poněvadž toto přijetí bývá před tím již pevně dojednáno. Celé ono jednání v plenárních schůzích se střídajícími se řečníky pro a contra činí proto na kritického pozorovatele dojem jakéhosi starobylého ceremonielu, z něhož někdejší obsah dávno již vyprchal a zbyla jen prázdná forma.

Ale nejen odborné písemnictví a veřejné mínění počínají si uvědomovati odúmírající části stereotypního, na moderní doby se dochovalšího obsahu demokratických ústav, nýbrž tu a tam i ústava odárná praxe počíná se odkloňovati od bývalých demokratických ideálů. Mluví se mnoho o krisi demokracie, která se prý neosvědčila, a volá se po nových formách. Ani sám „demos“ nebývá už spokojen s „demokracií“, pokud tato vystupuje v tradiční své podobě. Žádá se, aby parlamentní demokracie nahrazena byla jakýmsi zmodernisovaným stavovským zřízením (Rakousko!), při čemž ovšem bližší provedení tohoto projektu zůstává dosud hodně nejasným; někdy zdá se, jakoby dosavadními zkušenostmi zklamaný demos byl ochoten dobrovolně zřici se své „kratíe“ a přenést ji na „silné jedince“, aby tito konečně udělali pořádek. Vzniká touha po diktaturách a diktátorech novodobého stříhu, totiž takových, kteří by vykonávali svou moc nikoliv z Boží milosti nebo jako vůdcové vítězných armád, nýbrž z milosti onoho dobrovolně abdikovavšího lidu. Dostane-li se někde takový diktátor skutečně k moci, nezatajuje nijak své pohrdání nejen přežilými formami parlamentární demokracie, nýbrž i samou podstatou této demokracie; obecným a rovným hlasovacím právem zvolení zástupci lidu, z nichž jeden každý podle starožitné individualistické ideologie demokratické z dob osmnáctého století zastupuje „celý“ mystický národ, ustavený v tento celek stejně mystickou „sociální úmluvou“, jsou mu žvaniví „kretění“ (Mussolini), které dlužno co nejdříve vyhubit, atd.

Nietzscheova filosofická myšlenka o „věčném návratu věcí“, která dala by se populárně vyjádřiti i známým pořekadlem „Nic nového pod sluncem“, platí málokde tak dokonale jako v příčině státních (vládních) forem. Od samého počátku politické historie mají národy a státy na výběr jen dvě základní zásady: demokracie a autokracie. Nelze vymysleti nic nového. Ale

tisíciletá zkušenost, čerpaná z oné politické historie, skýtá mnoho poučení. Tak nepředpojatý posuzovatel, pokud nepropadl úplně plochému a šosáckému optimismu, musí seznati, že voliti mezi oběma oněmi zásadami znamená voliti menší z lo. Není podle dosavadních zkušeností skutečně žádného důvodu pro nějaké zvláštní nadšení pro tu či onu základní vládní formu; jen idealista bude se domnívati, že jimi lze etablovati na tomto světě ráj a všeobecnou spokojenost. Jak dopadne konečná volba mezi oběma zásadami u každého jednotlivého občana, o tom rozhodne míra jeho lásky k s v o b o d ě (autonomii). U demokrata bude tak velkou, že nezastraší jej ani spletitější, obtížnější a nejistější soustava demokratického zřízení státního; ten však, kdo si ji méně cení, dá přednost jednoduššímu a jistějšímu principu autokratickému, byť by i při něm hrál úlohu pouhého passivního, t. j. ovládaného, nesvobodného činitele. Ale žádný ať si nemyslí, že lze vynaléztí nějaké nové „tertium“, které by nebylo ani demokracií, ani autokracií. To, co se v moderních dobách často podává jako taková novinka (jako na př. různé ty „diktatury“), není v podstatě nic jiného než nový vnější plášť, který zakrývá věc dávno známou.

Dosavadní politická zkušenost učí, že zpravidla nevyplácí se, když osnovatelé státních zřízení a právních řádů přespřílí hřeši na f i k t i v n o s t (neskutečnost) určitých principů, z nichž vycházejí. To platí zejména o demokratické fikci r o v n o s t i všech lidí. Odporčuje se zde spíše držeti se známé zlaté cesty střední (aurea via media) a tím zachrániti co nejvíce ze zásad, nám zvlášť drahých. Proto s hlediska praktického nezdá se mně býti nejlepším demokratem ten, kdo jest nejradikálnějším a nej přímočařejším propagovatelem principů, na kterých demokratická forma státní počívá.