

Názky nauky o rozdělení státních mocí na trojí obor nalézáme již v dávných dobách u Platóna i Aristotela.¹ Přece však tyto autoři nevěnovali velkou pozornost vzájemnému vztahu těchto mocí a nesnažili se na tomto vztahu vybudovat dobré státní zřízení.

Jinak pozdější spisovatel, řecký historik Polybius, který ve snaze vyloučit zásady nejlepší ústavy, klade důraz především na historický vývoj. Podle něho dobrá ústava postupně degeneruje ve špatnou, jež je pak pro své vady odstraněna a nahrazena jinou formou. Tak za sebou následují království, tyranida, monarchie, oligarchie, demokracie, vláda luzy, z níž vzniká despotie, a řetěz se opakuje.² Avšak ústava, která přejímá ze tří dobrých forem jejich dobré stránky a slučuje je v organickou jednotu, je stálá. Zejména je takovou ústava římská, kde konzulové, senát a lid představují tři prvky a každý z nich vykonává suverénní moc v mezích jemu daných a je zároveň odkázán na spolupráci ostatních. Výklad končí slovy: „... a tak náležitá rovnováha je udržována tím, že impulzivnost jedné složky je brzděna jejím strachem z ostatních.“ Tak tento historik již nastiňuje princip rovnováhy státních mocí, přistupuje však k němu jinak než autoři nového věku: vidí záruku stálosti ústavy v rovnováze uzavřených skupin, tříd občanů.

Toutéž cestou jde později Cicero ve spisu o státu — zdá se, že pod přímým vlivem Polybiovým. Ale jeho spis byl ztracen a znovu nalezen teprve v roce 1822, takže novověkým autorům až do té doby nebyl znám. Dále starověké myš-

lení v této otázce nepostoupilo. Teorie rozdělení státních mocí je teprve plodem myšlení novověkého, ač někteří autoři 18. století se snažili na starověké myšlení navazovat.

V novějším ústavním vývoji se vyskytla otázka rozdělení státních mocí poprvé v Anglii v době Cromwellově, vyvolána praktickou potřebou, aniž byla připravena teoretickými úvahami. Byla vzbuzena soupeřením mezi armádou a parlamentem, byla Cromwellovou reakcí na všemohoucnost tak zvaného dlouhého parlamentu a parlamentů po něm následujících. Na tuto všemohoucnost nejvyšší velitel ostře útočí ve své řeči z 12. září 1654³ a ještě později s nemenším rozhořčením vzpomíná na tehdejší postavení parlamentu v řeči z 21. dubna 1657.⁴ Zejména se mu jevilo nežádoucím zasahování parlamentu do soudnictví; přece však nepovažuje soudnictví za samostatnou moc, ale za součást moci výkonné.⁵ Chce vedle sebe postavit dvě moci: moc zákonodárnou, svěřenou parlamentu, a moc výkonnou, danou protektoru.

To je soustava vtělená do dokumentu, zvaného *Nástroj vlády*. Cromwell se snažil tento „nástroj“ vnutit parlamentu když však se parlament zpěchoval a chtěl jej podrobit vlastní redakci, byl na jeho rozkaz rozpuštěn a *Nástroj* byl považován za platnou ústavu.⁶

Soustava tímto dokumentem — první psanou ústavou v novějších ústavních dějinách — přijatá, je ve stručnosti tato: Parlament sestával z jediné sněmovny (již dlouhým parlamentem byla zavedena jednokomorová soustava) a byl svoláván jednou za tři roky na dobu pěti měsíců (ne-

¹ Viz Platon, *Ústava*, kap. 8., přel. Novotný, str. 283 a násl.; Aristoteles, *Politika*, kn. IV., kap. 14, přel. Kříž, str. 142.

² Polybius, *Historie*, kniha VI., kap. 3 a násl., zejm. 10–18.

³ Viz Carlyle, *O. Cromwell's Letters and Speeches* III., str. 127 a násl.

⁴ Carlyle IV., str. 78 a násl.

⁵ V řeči z 12. září 1654 si stěžuje na to, že parlament si osobuje soudní rozhodování a tím odůvodňuje nutnost rozpustit sněmovnu. Viz Carlyle III., zejm. str. 136. V řeči z 21. dubna 1657 nalézá-

me rozhořčenou obžalobu parlamentu (z roku 1654), že zasahoval do soudnictví, a uzavírá ji slovy: ... no necessity for Committees instead of Courts of Justice... We (tj. parlament, hovoří zde ironicky) are supreme, "we" in Legislature and in Judicature... And it will always be so when and whenever a Perpetual Legislative is exercised; where the Legislative and Executive Powers are always the same. Carlyle IV., str. 87.

⁶ *Instrument of Government*, datovaný dnem 16. prosince 1653. Text viz Adams-Stephens, *Select Documents*, str. 407.

hledě k prodlužování zasedání a mimořádným zasedáním). Protektor byl volen radou na doživotí. Vedle těchto dvou orgánů byla rada, jmenovaná protektorem dosti složitým způsobem na návrh parlamentu a rady samotné. Rada byla jednak poradním orgánem protektora, který však nebyl vázán jejím votem, a její členové zastupovali protektora v parlamentu; jednak zastupovala parlament a udělovala protektoru souhlas ve věcech, kde byl protektor (třebaže šlo o věci náležející do moci výkonné) vázán souhlasem parlamentu. Protektor nebyl, jako byl dříve i později v Anglii panovník, součástí parlamentu; neměl proto účast v zákonodárství; přes prohlášení článku 1. měl pouze suspenzivní veto (čl. 24). Protektor však měl v neomezené míře zákonodárnou iniciativu, ač dokument sám se o tom nezmiňuje; věc však byla považována za samozřejmou.⁷

Byli tedy protektor a parlament orgány koordinovanými. Vedle tohoto rozdělení mocí je třeba si ještě uvědomit, že zde poprvé v dějinách moderních států byl vytvořen podstatný zárodek moci ústavodárné. Podle Cromwellova přání měl parlament přijmout *Nástroj* tak, jak byl. Čtyři hlavní zásady měly zůstat vůbec nedotknuty, ostatek mohl být měněn dohodou parlamentu a protektora.⁸ Byla zde tedy zvláštní funkce, možno moderním termínem říci ústavodárná, odlišená od běžné moci zákonodárné.

Tak Oliver Cromwell byl prvním státníkem novějších časů, jenž proklamoval nezbytnost rozdělení státních mocí na dva koordinované díly: moc zákonodárnou a moc exekutivní. Učinil tak způsobem čistě empirickým. Nebyl k tomu připraven žádnou teoretickou přípravou, protože za své dlouhé veřejné dráhy⁹ viděl zlo způsobené příliš osobivým počínáním parlamentu. Chtěl tak zabezpečit svobodu a právní bezpečnost.

Události tohoto období však jakoby byly upadly v zapomenutí. Ani po další

revoluci na ně anglický ústavní vývoj otevřeně nenavazuje. Autoři konce XVII. a celého XVIII. století navazují vědomě na starověké filosofy; užívají také větší či menší měrou jiného materiálu, ale nikdy se nezmiňují o oněch poměrně nedávných pokusech. Nelze však pochybovat, že působily skrytě a že političtí spisovatelé i vedoucí státníci, vzpomínající na tuto poměrně nedávnou minulost, si uvědomovali nebezpečí plynoucí z všemocnosti nekontrolovaného voleného sboru, právě tak, jako si uvědomovali nebezpečí plynoucí z panovníkova absolutismu. Vědomí tohoto dvojího nebezpečí je pak živnou půdou, z níž rostou snahy po vzájemné kontrole nejvyšších státních orgánů.

Tak vytvořili autoři konce XVII. a celého XVIII. století soustavu nauky o tripartici státních mocí a jejich nezbytné rovnováze. Vliv této nauky se projevuje až do dnešního dne.

Chceme-li pochopit tuto otázku v současné době, je nejlépe začít výkladem, jak ji chápal John Locke, neboť tento spisovatel — a události, které jej inspirovaly — stojí na počátku moderního ústavního vývoje, a on první se v novější době soustavně zabýval otázkou rozdělení státních mocí. Tento anglický filosof uveřejnil roku 1690 spis *Dvojí pojednání o vládě*, napsaný především na obranu revolučního převratu roku 1688. Proto Locke nejen polemizuje s teoriemi, které hlásaly panovníkův absolutismus a jeho božské právo (první traktát: polemika proti stoupenosti těchto názorů Filmerovi), ale také se snažil v druhém traktátu nastínit, jak by měl být zřízen stát, jehož občané by byli svobodní.

Základ, ze kterého Locke vycházel, je tak zvaná společenská smlouva, teorie tehdy velmi rozšířená ve státovědecké a politické literatuře. Jak vykládá své pojetí této teorie,¹⁰ dohodou lidí zrozených původně k naprosté svobodě¹¹ vzniká politické čili občanské společenství.¹² Tím se jeho členové vzdávají výkonu přirozené-

⁷ Viz o tom Esmein, *Les Constitutions du protectorat de Cromwell*, Revue du droit publique 1899, str. 416.

⁸ Viz o tom Feč Cromwellovu z 12. září 1654, Carlyle III., zejm. str. 146. Viz k tomu také Esmein, *Les Constitutions*, str. 211.

⁹ Sám se dovolává svých zkušeností v Feči z 12. září 1654, Carlyle O., *Cromwell's Letters and Speeches* III., str. 134 a násl.

¹⁰ Zejm. v § 89., str. 191, 192, *Works* II. Cituji podle 6. vyd. z r. 1759.

¹¹ Man being born... with a title to perfect freedom, § 87., *Works* II, str. 191.

¹² ... There only is a political or civil society... § 89. V témže odstavci je nazývá „commonwealth“. Tím však nerozumí absolutní demokracii, ale — jak vykládá v § 133 — každé neodvislé společenství, tedy to, co se v latině nazývá civitas. Viz str. 204, na uved. místě. V češtině budeme v tomto smyslu užívat slova „stát“.

ho práva, který jim jinak náleží. Tím autorizují společnost, nebo, což je v jeho pojetí totéž, zmocňují její legislativu vytvářet zákony, kterých vyžaduje obecné blaho. Stanoví se tím soudcové rozhodující spory mezi lidmi a těmito soudci jsou legislativa a úředníci jí ustanovení. Je dost zvláštní, že nazývá tento orgán současně legislativou, tedy orgánem stanovícím nové zákony, a soudcem aplikujícím přirozené právo. Vysvětlení dlužno hledat v tehdejší právní filosofii, která vedle práva pozitivního a nad ním znala právo přirozené, založené na neměnných zásadách morálky, která váže i legislativní orgány.

Znovu podrobněji toto téma rozebírá v kap. XI.¹³ Tam říká, že poněvadž účelem společenství je užívání majetku členů v míru a bezpečnosti a nástrojem této bezpečnosti jsou zákony vydané v onom společenství, prvním a základním zákonem každého státu je zřízení legislativní moci, právě tak, jako prvním a základním zákonem přirozeným, jenž ovládá i zákonodárný orgán sám, je zachování společnosti a každého jejího člena. Zákonodárná moc nejenže je nejvyšší mocí státu, ale je posvátná a neměnná v rukách, kam ji společenství původně umístilo. Žádný edikt jakéhokoli orgánu nemůže mít platnost zákona, není-li schválen legislativou, kterou veřejnost zvolila a ustanovila.¹⁴

Nikdo není povinen poslušností jinému nebo nemůže být kýmkoliv zbaven poslušností vůči zákonodárné moci.¹⁵

Přece však i legislativa je omezena čtverým způsobem. Nemá libovolné moci nad životem a majetkem lidí, neboť nemůže mít více než lidé, kteří společenství vytvořili, měli v přírodním stavu.¹⁶ Dále nemůže nejvyšší moc vládnout mimořádnými, libovolnými dekrety, ale má vykonávat spravedlnost a rozhodovat práva řádně vyhlášenými, trvalými zákony a řádně autorizovanými soudci. To odůvodňuje potřebou bezpečnosti a právní jistoty.¹⁷ Třetí omezení spočívá v tom, že nejvyšší moc nemůže vzít nikomu část jeho

majetku bez jeho vlastního souhlasu, neboť zachování majetku je cílem vlády (to jest ustavení státu společenskou smlouvou) a lidé tedy nemohou být státem zbaveni svého majetku bez svého vlastního souhlasu.¹⁸ Tento „vlastní souhlas“ však omezuje, aspoň pokud jde o daně nutné k udržení společenství, na souhlas většiny členů společenství nebo jejich reprezentantů.¹⁹ Za čtvrté legislativa nemůže přenést moc vydávat zákony na nikoho jiného, neboť je pouze mocí delegovanou a pouze lid může určovat formu státu.²⁰

Tato omezení nesou již stopy později vzniklé teorie uplatňované zejména při vzniku ústavy Spojených států amerických, a pak ve Francii o zvláštní moci ústavadárné, nadřazené moci legislativní, a jsou východiskem teorie ústavadárného referenda uplatňované i v nejnovější době. Tento názor ještě podrobněji rozvíjí v kap. XIII. Společenství zůstává vždy nejvyšší moc zachránit se, kde by zákonodárce ukládal o svobodu nebo majetek členů společenství.²¹

Tak můžeme z tohoto odstavce odvozovat i teorii moci ústavadárné, i teorii o právu na revoluci. Ještě význačněji nastiňuje tuto teorii práva na revoluci později, když zdůrazňuje, že exekutiva, která by zneužila své moci, by se ocitla ve válečném stavu s lidem.²² To je zcela logické stanovisko spisovatele, jenž svým spisem ospravedlňuje státní převrat a dokazuje, že postavení panovníka po revoluci roku 1688 se opírá o vůli lidu.²³

Vycházejí z tohoto základu, rozeznává Locke tři hlavní moci ve státě: moc zákonodárnou, moc exekutivní a moc federativní. Nejdůležitější je rozlišení moci zákonodárné a moci výkonné. Zákonodárnou moc vymezuje slovy, že tato moc rozhoduje, jak bude použito moci státu, a pečuje o zachování státu a jeho členů.²⁴ Vydávat zákony nevyžaduje dlouhého času, a proto legislativa nepotřebuje stále zasedat. Proto v „dobře uspořádaném státě“ je legislativa vložena do rukou různých

¹³ Works II, str. 204.

¹⁴ Znovu zdůrazňuje nadřazené postavení legislativy v § 150., Works II, str. 210.

¹⁵ § 134., Works II, str. 204, 205.

¹⁶ § 35., Works II, str. 205. V § 142., kde shrnuje obsah kapitoly, formuluje však tento bod poněkud jinak, jako potřebu rovnosti před zákonem. Tamže str. 208.

¹⁷ Viz §§ 136., 137., Works II, str. 206. Také zde v resumé se poněkud odchyluje.

¹⁸ §§ 138., 139., Works II, str. 207.

¹⁹ § 140., Works II, str. 207.

²⁰ § 141., Works II, str. 208.

²¹ § 149., Works II, str. 209.

²² § 153., Works II, str. 211.

²³ Viz předmluvu ke spisu Works II, str. 105. Viz také Kendall, John Locke, str. 99 násl. Na jiném místě Locke uvádí, že přísaha věrnosti panovníkovi jest přísahou věrnosti zákonu a že tedy poruší-li panovník zákon, ztrácí i věrnost poddaných. § 151., Works II, str. 210.

²⁴ § 143., Works II, str. 208.

ných osob, které, když vyřídily svůj úkol buď samy nebo ve spojení s jinými, se opět rozejdou a jsou podrobena zákonům, které samy udělaly. Naproti tomu zákony vyžadují trvalého provádění, a proto výkonná moc musí být stálá. Tak zákonodárná a výkonná moc jsou často odděleny. Je to i vhodné, poněvadž by bylo přílišným pokušením pro lidskou slabost, aby tytéž osoby, jež mají moc vydávat zákony, měly ve svých rukách i moc je provádět, čímž by se mohly vymknout z poslušnosti zákonu a mohly by přizpůsobit zákon vlastnímu prospěchu proti zájmům ostatního společenství.²⁵

Upozorňujeme, že Locke říká, že takové rozdělení je v „dobře uspořádaném státě“. Nejde mu tedy jen o pouhé konstatování faktů, o zjištění, jak státní společenství jeho doby je organizováno, ale zároveň o stanovení určitého způsobu uspořádání státu jako politického cíle.

Vedle výkonné moci je jiná moc, kterou nazývá „federativní“, ačkoliv prý na názvu nezáleží. Každý stát podle tohoto filozofa tvoří vůči ostatnímu lidstvu jednotné těleso, jež je v „přirozeném“ stavu vůči ostatnímu lidstvu. Proto tato moc zahrnuje „moc války a míru, sdružování a spolčování a veškeré jednání s osobami nebo společenstvími mimo stát“.²⁶

Ačkoliv moc exekutivní a federativní jsou svou povahou rozdílné, přece jsou zpravidla sjednoceny v týchž rukách, neboť obě vyžadují sílu státu (tj. ozbrojenou moc), kterou však není možno rozdělit na dvě vzájemně neodvislá oddělení; také kdyby byly tyto moci umístěny v různých rukách, občanstvo by podléhalo dvojím rozdílným rozkazům, které by nebyly vždy dostatečně koordinovány a tak by došlo ke zkáze a nepořádku.²⁷

Má tedy Locke takovéto schéma rozdělení státních moci: Na jedné straně moc legislativní, nejvyšší, ač v některých bodech omezená, na druhé straně moc výkonná a moc federativní, obě podřízené moci legislativní. Tyto moci mají být podřízeny různým osobám. Přece však v některých státech, kde není trvalé legislativy a kde výkonná moc je svěřena jediné

osobě mající zároveň podíl v moci zákonodárné, je tato jediná osoba „ve velmi volném smyslu slova“ nazývána nejvyšší, protože má nejvyšší výkonnou moc, od níž odvozují svou moc podřízené úřady, nebo aspoň největší její část. Žádný zákon nemůže být vydán bez jejího souhlasu, a proto i v zákonodárství je nejvyšší.²⁸

Zřejmě má zde na mysli ústavní poměry v Anglii své doby, kde panovník byl jednou ze tří složek parlamentu, kde proto vyslovoval souhlas s každým zákonem a toto vyslovení souhlasu, resp. nesouhlasu (veto) bylo v té době ještě živou institucí, ne pouhou formalitou.

Locke také zřejmě počítá s tím, že legislativní sbor je volen lidem (nikde nemluví o sněmovně šlechty, ač v té době v Anglii existovala a měla značný politický význam). Avšak je si vědom četných nedostatků současného volebního práva, vzniklých prý změnou poměrů, přesunu lidnatosti apod. Přece však nerovnoměrnost zastoupení je podle něho těžko odstranitelná, poněvadž ji nemůže odstranit než sama legislativa, ale lid sám, když legislativa je ustavena, je odsouzen k mlčení.²⁹ Co to je „lid“, Locke jasně nedefinuje. Není možno říci, že by hlásal všeobecné volební právo, nebo že by se vůbec vyslovoval o otázce rozšířeného volebního práva.³⁰

Věnuje pozornost i odročení legislativního shromáždění, které se může stát jen jeho vlastním aktem na dobu předem stanovenou.³¹ Jde-li o novou volbu, je možná dvojitá úprava. Buď je předem stanovena doba, kdy k ní má dojít, a pak výkonná moc jen stanoví direktivy pro provedení voleb. Anebo je ponecháno rozvažce výkonné moci, aby stanovila, kdy je potřebí nových zákonů nebo úpravy nějakého zla, které ohrožuje lid, a tedy svolání legislativy.³² Nelze zapírat, že široké možnosti dané v uvedené druhé eventuality výkonné moci se ne zcela důsledně přimykají k tolik zdůrazňované svrchovanosti legislativy.

Je zajímavé, že Locke vůbec nemluví o moci soudcovské. Zřejmě zahrnuje soudy pod úhrnný pojem výkonné moci.³³

²⁵ § 143, *Works II*, str. 208, 209.

²⁶ §§ 145, 146 *Works II*, str. 209.

²⁷ §§ 147, 148, *Works II*, str. 209.

²⁸ § 151, *Works II*, str. 210.

²⁹ Viz § 157, *Works II*, str. 212.

³⁰ Viz k tomu Kendall na uved. místě, str. 120 a násl.

³¹ Viz § 153, *Works II*, str. 211.

³² Viz § 154, *Works II*, tamže.

³³ Podobně vykládá Lockea i R. J. Aaron, *John Locke*, str. 283.

Dlužno ovšem pamatovat, že v době, kdy Locke psal své pojednání, ještě nebyla zákonem zaručena neodvislost soudců, kteří splyvali s jinými královskými úředníky.³⁴ Jeho výměr „moci výkonné“ pak se zcela dobře hodí na funkci soudcovskou.³⁵

Do tohoto schématu zařazuje Locke jako zvláštní pojem pojem „prerogativy“. Prerogativou rozumí především vydávání nařízení mimo zákon nebo s dočasnou platností i proti zákonu. Rozboru této otázky věnuje celou XIV. kapitolu.³⁶ Odůvodňuje nezbytnost takových nařízení tím, že legislativa skládající se z více osob a nezasedající trvale je příliš těžkopádná a nemůže předvídat vše, co je dobré pro společnost. Avšak vždy může část látky spadající pod úpravu nařízeními vydanými na základě prerogativy být upravena pozitivním zákonem, tedy usnesením legislativy.³⁷ V tom dlužno spatřovat jistou kontrolu legislativy nad prerogativou.

Jinou součástí prerogativy je svolávání parlamentu, neboť ten sám nemůže znát, které místo a která doba bude vhodná pro jeho zasedání.³⁸

Vždy však lidu zůstává nezcizitelné právo rozhodnout, bylo-li prerogativy užito dobře nebo bylo-li jí zneužito.³⁹ Tedy vyslovené přiznání práva na revoluci.

Přes všechny tyto úchytky a výhrady zůstává jen trojí moc ve dvojích rukách: Moc zákonodárná, nadřízená, a dále moc výkonná a moc federativní, které jsou jí podřízené.

Vidíme však, že tyto moci nestojí jen vedle sebe, ale v „dobře spořádaném státě“ zasahují vzájemně do své působnosti. Legislativní moc je nejvyšší v tom smyslu, že stanoví zákony, kterým vše podléhá, pokud nepřekročí hranice dané povahou moci zákonodárné, jak už bylo řečeno. Ale výkonná moc zasahuje vůči moci legislativní vypisováním voleb a vydáváním dočasně platných legislativních nařízení. Je-li pak panovník, podílí se na moci legislativní tak, že žádný zákon nemůže být vydán bez jeho souhlasu a že může zmírňovat odsouzení pro trestné činy.

Lockeovi nejde jen o popis státních zřízení své doby. Také uvažoval, jak zařídit „dobře uspořádaný stát“. Účel spisu je tedy

i politický. V tom je jeho hlavní význam, a tak byl také chápán svými čtenáři a žáky zejména v XVIII. století.

Z tohoto hlediska třeba také chápat rozdělení a poměr státních mocí. Tato otázka je mu — možno říci — základním pilířem státního zřízení „dobře zřízeného státu“. Nestojí-li tyto moci jen vedle sebe, tvoří z nich Locke zárodky toho, co pozdější nauka přetvořila v „soustavu rovnováh moci“. Jednotlivé státní moci, z nichž žádná není neomezená, se vzájemně kontrolují a zabraňují přílišné expanzi, případně zneužití moci druhou mocí. Tyto názory byly znovu a znovu probírány v literatuře dalších generací.

Locke buduje svůj systém na dvou základech: na společenské smlouvě a na rozdělení moci mezi různé činitele. Nevěnuje však vůbec pozornost otázce tak zvané smíšené formy státu, jež u starověkých autorů nalézala, jak ukázáno, značnou pozornost. Jinak však autoři pozdější.

Lord Bolingbroke právě otázku smíšené státní formy činí středem svých úvah, kdežto Lockem hlásaným zásadám se vyhýbá. Ač se jako myslitel zdaleka nerovná Lockeovi, přece má svůj význam jako zakladatel strany torýů své doby a tvůrce jejího tehdejšího programu. Zabýval se oněmi otázkami obsírně zejména ve své *Disertaci o stranách* (první vydání z roku 1734). Jeho rozvláčné úvahy, doložené ne zcela bezvadnými historickými příklady, nemohou dnes čtenáře upoutat. Nicméně v nich nalézáme několik značně originálních myšlenek, jež nezůstaly bez vlivu na další vývoj.

Těmto úvahám věnuje zejména XIII. dopis své *Disertace*. Pro něho je jednoduchá forma vlády taková, v níž nejvyšší moc je absolutně a bez kontroly ponechána buď jedné osobě nebo předním osobám společenství nebo celému tělesu lidu.⁴⁰ Taková vláda je tyranii v nejvlastnějším slova smyslu, neboť zde vládne libovůle vládnoucího.⁴¹ Nejlepší formou vlády je tedy taková, která je složena z těchto tří a tak upravena, že každá může ukázat své dobré stránky a je jí zabráněno ukázat své špatné stránky opačným působením obou druhých složek.⁴²

³⁴ Viz o tom podrobněji v kap. III.

³⁵ Viz kap. XII, §§ 143 a 144.

³⁶ Works II, str. 213.

³⁷ § 163, Works II, str. 215.

³⁸ § 167, Works II, str. 215.

³⁹ Tamže.

⁴⁰ Str. 206.

⁴¹ Str. 207, 208.

⁴² Str. 208.

Britská ústava, již chválí nejnadšenějšími slovy, je právě úspěšnou kombinací všech tří složek. Založena jako každá jiná vláda na dohodě,⁴³ je zařízena tak, že ona původní dohoda vládce s lidem nemůže být porušena. Neboť nejvyšší moc, totiž moc legislativní, je britskou ústavou dána třem stavům, z nichž panovník je jedním, ale ostatní dva jsou na něm nezávislí: na jedné straně jsou zástupci lidu, lidem svobodně volení a na lidu závislí,⁴⁴ mezi panovníkem a zástupci lidu je pak sněmovna peerů, prostředkující mezi nimi.⁴⁵ Přiznává, že výkonná moc je dána koruně a jejím ministrům, ale tato výkonná moc je závislá na zákonech.⁴⁶

Tak v této nauce nejde již o rozdělení státních mocí, ale o rovnováhu tří složek státu, které se stále vzájemně udržují v náležitých mezích.⁴⁷ Tato rovnováha tří složek je jen volně spojena s myšlenkou rozdělení státních funkcí; autor na toto rozdělení, přijímané Lockem (jehož často cituje) patrně jako hotový fakt, neklade nijaký důraz a nesnaží se je znovu promyslet. Nelze nevidět, že jeho myšlenky nejsou vždy pevně zakotveny v realitě. Tak zejména poslanecká sněmovna parlamentu nebyla tehdy založena na svobodných volbách, ale volby byly v rukou aristokratických klik, byly ovlivňovány korupcí, různými podvody a nerovnoměrnostmi i přímým kupováním hlasů. Lze proto jen s mohutnou nadsázkou mluvit o této sněmovně jako o představitelce demokracie. Vláda pak počínala již tehdy neodvisle od panovníka soustřeďovat politickou moc ve svých rukách.

Rovnováha, o níž autor mluví, je tedy do značné míry spíše dílem jeho obrazotvornosti, podporované jeho přáními po takovém uspořádání státu. Ale myšlenka rovnováhy sama byla plodná a v budoucnosti přinesla ještě další a zralejší ovoce.

I u tohoto autora nalézáme jistý náznak teorie tuhé ústavy, rozvinuté plně teprve koncem století v Americe a ve Francii. Navazuje na místo v Lockeově *Pojednání*, že zákonodárná moc nemůže jednat proti prospěchu společnosti; aplikuje tuto zásadu na základní principy

anglického zřízení a tvrdí, že jen lid sám by mohl tuto ústavu odstranit.⁴⁸ Je to pouhý náznak, spíše varování před zničením výtečném britské ústavy než snaha stanovit formální cestu k její revizi. To učinila teprve ústava Spojených států a promysleli autoři toho okruhu.

Velmi významný, o něco mladší filosof Hume se zabývá těmito otázkami,⁴⁹ avšak dosti zběžně a ponejvíce se spokojuje všeobecnými úvahami. Přece však na některých místech velmi bystře pozoruje a takřka předvídá další vývoj.

V II. eseji⁵⁰ uvádí, že anglická vláda je směsí despotismu a svobody, avšak svoboda převládá. K tomuto námětu se vrací v VI. eseji *O neodvislosti parlamentu*.⁵¹ Jeho uvažování je asi takové: Zdálo by se nemožné zřídit smíšenou vládu, kde by autorita byla rozdělena tak, že jedna skupina by mohla pohlit druhé. A přece je tomu tak v britské ústavě. Podíl moci daný sněmovně poslanců je tak veliký, že absolutně ovládá obě ostatní části vlády (tj. panovníka a sněmovnu lordů). Králova legitimní moc je nepatrná. Ačkoli má veto v zákonodárných záležitostech, má to tak malou váhu, že cokoli je odhlasováno oběma sněmovnami, stane se jistě zákonem a králův souhlas je skoro jen formalitou. To bylo řečeno ne příliš dlouho po posledním zákonodárném vetu (užitém za královny Anny); autor však velmi správně odhadl další vývoj. Vedle toho exekutivní moc je vždycky podřízena moci zákonodárné. Správa státu vyžaduje značné náklady a poslanecká sněmovna si vyhradila výlučnou moc povolovat peníze. Pokud jde o sněmovnu lordů, je velmi mocnou podporou koruně tak dlouho, pokud je korunou podporována. Zkušenost i rozum ukazují, že nemá dostatečnou sílu a autoritu, aby se udržela osamocená. Ale poslanecká sněmovna nerozšiřuje svou moc, protože taková uzurpace by byla proti zájmům většiny jejích členů. Koruna má tolik úřadů k dispozici, že — je-li podporována čestnými a dezintegrovanými členy sněmovny — bude vždy ovládat usnesení celku, aspoň tak dalece, aby uchránila dávnou ústavu před ne-

⁴³ Viz str. 199 a násl.

⁴⁴ Str. 202, 203.

⁴⁵ Str. 204, 205,

⁴⁶ Str. 202.

⁴⁷ Str. 205.

⁴⁸ Str. 273. Všechny tyto myšlenky opakuje ve stručnější a populárnější formě ve spisu *The*

Freeholder's Political Catechism, viz A Collection, str. 261.

⁴⁹ Ve spisu *Essays Moral, Political and Literary*; poprvé vyšel v roce 1742.

⁵⁰ *Of the Liberty of the Press*, Works III, str. 8.

⁵¹ Str. 42 a násl.

bezpečím. Můžeme to nazvat třeba kopreci a odvislostí (corruption and dependence), ale jistý stupeň a jistý druh toho je neoddelitelný od samé podstaty ústavy a nezbytný pro zachování smíšené vlády.

Nejde zde tedy o žádnou soustavnou pojednání a rozvíjení tezí po vzoru Lockeově, ale spíše o pouhé příležitostné poznámky bystrého pozorovatele, který není vázán žádnou dosud uznávanou teorií. Přece však i tyto poznámky zaujmou svou originalitou a tím, že jejich autor postřehl leccos, co příliš důkladným autorům tehdejší doby ušlo.

Nemůžeme však přehlédnout, že oba uvedení autoři jsou spíše pod vlivem starověkých teorií o přednostech smíšené vlády, než aby pokračovali v myšlenkách Lockeových o rozdělení státních mocí. Oba vidí přednost anglického zřízení především ve spojení principu monarchického, aristokratického a demokratického.

Až sem dospěla anglická politická teorie. V Anglii samé nevzniklo, jak ještě bude podrobně ukázáno. Žádné další podstatné nové řešení této otázky.

Zatím však na evropském kontinentu otázka rozdělení státních mocí vzbuzovala stále větší pozornost. A byl to především Montesquieu. Jenž byl pokračovatelem a dovršitelem idejí Lockeových. Tento politický myslitel — jeden z nejvlivnějších celého 18. stol. — na dlouho definitivně formuloval zásadu tripartice státních mocí.⁵² Jeho formulace se silně uplatnily v americké a částečně i ve francouzské revoluci. Zabývá se tímto problémem zejména v XI. knize svého velmi obsáhlého spisu *O duchu zákonů* (první vydání je z r. 1748). Zde věnuje zvláštní kapitulu — šestou — ústavě anglické, k níž přistupuje s jistým nadšením. Nešlo mu jen o pouhý nezúčastněný popis britského státního zřízení: Toto zřízení je mu zároveň příkladem, jak nejlépe zařídit státní organismus, aby byla zabezpečena politická svoboda.⁵³ Jde mu tedy i o cíle politické.

Avšak v této kapitole nepřihlíží jen

k ústavě anglické, nýbrž snaží se být všeobecný a vzájemně srovnávat různé ústavy. Povrchnímu čtenáři by se mohlo zdát, že v této kapitole jedná o všem možném, jen ne o britské ústavě; ale toto zdání bylo klamné. I když se o této ústavě zmiňuje jen zřídka a často nepřímou, přece základní tón je dán tím, co se domnívá v Anglii nacházet, a jiné ústavy jsou citovány, aby se ukázalo, jak zhojně působí nedostatek určitých zásad, anebo pro srovnání vůbec.

Je zajímavé, že Montesquieu — přes svou zálibu v anglické ústavě — se nezmiňuje nikde o jejím smíšeném charakteru, ač takovéto myšlenky již byly nedávno před ním vysloveny. Před výkladem anglické ústavy se zabývá analýzou tří typů státního zřízení: monarchického, aristokratického a demokratického. Následuje tu věrné rozdělení Aristotelovo. Pak ale přechází k ústavě anglické, v níž mohl snadno pozorovat prvky jak monarchické, tak aristokratické i demokratické. Ač jistě tento stav věci pozoroval a patrně i znal nedávnou literaturu toho se týkající, nikde nevyslovuje myšlenku, že právě sloučením těchto tří prvků se dospívá v Anglii k — relativnímu ovšem — zabezpečení osobní svobody. Pouze uvádí, že politická svoboda není než ve státech umírněných, a to jen tenkrát, když není zneužíváno mocí. Aby se toho docílilo, je třeba, aby se mocí vzájemně zadržovaly. A s těmito předpoklady přistupuje k samotnému nastínění teorie rozdělení mocí.

Základní zásadou, ze které vychází, je, že v každém státě, tedy ne pouze v Anglii, jsou tři druhy mocí: moc zákonodárná, moc výkonná ve věcech, jež závisejí na „civilním právu“ (civilním právem rozumí i právo trestní: podle našich pojmů odpovídá civilní právo právu vnitrostátnímu) a moc výkonná ve věcech, jež závisejí na právu mezinárodním.

Vidíme, že toto schéma se shoduje se schématem Lockeovým v tom, že pojímá jako zvláštní a samostatnou moc legislativní oproti mocím výkonným. To pak, co Montesquieu pojímá „prostě jako vý-

⁵² Byl dokonce tu a tam — ač zcela neprávem — označován za plagiátora Lockeova.

⁵³ Nesmíme však zapomenout, že na jiném místě (kníha I, kap. III, str. 7, 8) ukazuje na to, že zákon musí být přizpůsoben zvláštním okolnostem státu, v němž vznikl, a že je převládá náhodou, může-li zásada zákona jednoho národa vyhovovat potřebám jiného národa. Uvažujeme-li tímto způ-

sobem, musíme si klást otázku, jak může britské státní zřízení sloužit jako vzor jiným státům? Je to jeden z rozporů, jichž tento spis není prost a jež patrně byly zaviněny dlouhou dobou jeho vzniku. Viz k tomu také H. Knust, *Montesquieu und die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika*, München 1922, str. 7.

konnou moc státu“, je totéž co Lockeova „federativní moc“.⁵⁴ Avšak ostatní, tedy vnitřní výkonná moc, je pro něho moci soudní. To se neshoduje s pojetím Lockeovým. Ten, jak už uvedeno, nemluví vůbec o soudcovské moci jako o zvláštní moci. Montesquieu zase opět nezná zvláštní pojem „prerogativu“. Jinou vnitrostátní „výkonnou“ moc — mimo moci soudcovské — Montesquieu nezná.

Na rozdíl od Locke a Montesquieu nepřijímá teorii společenské smlouvy; vůbec se o ni nezmiňuje, ač to byla teorie v XVII. a XVIII. století a ještě později velmi rozšířená, a v některých kruzích i velmi oblíbená. Právě v tomto bodu se nejvíce liší od svého antipoda a odpůrce Rousseaua, jak bude ještě ukázáno. Naproti tomu v této kapitole stanoví politický cíl, totiž občanstvo bezpečnost.⁵⁵

Vycházející z této zásady žádá, aby tři základní moci, jak je definoval, nebyly dány jedné osobě nebo jedinému sboru osob, a ostře prohlašuje každý režim, v kterém by byly sloučeny, za tyranidu.⁵⁶

Ukazuje pak na srovnání „většiny evropských království“ s Tureckem zhoubnost takového slučování. Ve většině evropských království prý je vláda umírněná, poněvadž panovník ponechává poddaným aspoň soudní moc, zatímco prý v Turecku je nejstrašnější absolutismus, poněvadž všechny tři moci jsou sdruženy v rukách sultána. Stejně v italských městských republikách všechny tři moci jsou sdruženy a je tam méně svobody než v monarchiích, avšak více než v asijských despociích.⁵⁷

Nyní je třeba přihlédnout k tomu, jak si představuje zařízení orgánů, jimž jsou svěřeny jednotlivé moci. Pokud jde o moc zákonodárnou, není možno, aby ji vykonával veškeren lid sám. I v menších státech by to působilo mnohé obtíže. V téže kapitole na jiném místě uvádí, že nedostatkem starověkých republik bylo, že lid měl činit aktivní usnesení, čehož je zcela

neschopen. Proto žádá, aby lid činil svými reprezentanty vše, co nemůže činit sám. Není pak prý třeba, aby reprezentanti byli bráni z celého národa, ale vyhovuje, když z každého důležitého střediska (chaque lieu principal) si obyvatelé volí svého zástupce. Jak je zřejmo z tohoto místa a z místa brzy následujícího (députés par des bourgs, comme en Angleterre...), tane mu na mysli zastoupení měst v parlamentu. Avšak v Anglii tou dobou bylo dvojí volební právo: jednak každé hrabství volilo dva poslance, jednak města, kterým bylo uděleno toto privilegium, volila své zástupce. Zastoupení měst a městeček bylo značně nerovnoměrné. Viděli jsme, že již Locke k němu zaujímal kritické stanovisko. Překvapuje proto, že Montesquieu, který strávil v Anglii dva roky a studoval na místě tamní politické zřízení, se o této otázce vůbec nezmiňuje. Zdá se však, že byl stoupencem hodně širokého volebního práva. Žádá totiž, aby všichni občané měli hlasovací právo, mimo ty, kteří jsou „v takovém stavu nízkoosti“, že nemají vlastní vůle. Toto omezení je poněkud neurčité a autor je nikde blíže nevysvětluje. Přece však jej můžeme pokládat za přívržence hodně širokého volebního práva, zejména když uvážíme, že chce takto volené sněmovně dát protíváhu ve sněmovně založené ne na volbách, ale na principu dědičnosti — ve sněmovně aristokratické. Může tedy sněmovnu poslanců, takto omezenou, založit hodně široce.

Zvolený sbor má pak být omezen na usnášení zákonů, také však na kontrolu jejich provádění. nemá však činit aktivní usnesení (totiž aktivně zasahovat do exekutivy). Odmítá pak imperativní mandáty, ale připouští všeobecné instrukce. Hranice je ovšem poněkud vágní.

Legislativní sbor pak má sestávat ze dvou sborů: z volené sněmovny a ze sněmovny šlechty, a tato druhá má být dě-

⁵⁴ Jak možno vykládat slova „établir la sûreté“? Někteří se domnívají, že jde o vnitrostátní bezpečnost. Avšak vzhledem k umístění těchto slov, výslovně jako rozvedení „věcí, které závisí na mezinárodním právu“, se chýlím k názoru, že Montesquieu měl na mysli bezpečnost mezinárodní. S výkladem Knustovým (str. 49 a násl.), že Montesquieu výkonnou moci rozuměl i vnitřní správu, nelze souhlasit, neboť odporuje slovům samého Montesquieua. Lze však mít zato, že Montesquieu zahrnuje pod „výkonnou moc“ aspoň část toho, co Locke nazývá „prerogativou“.

⁵⁵ La liberté politique, dans un citoyen, est cette tranquillité d'esprit qui provient de l'opinion que chacun a de sa sûreté: et pour qu'on ait

cette liberté, il faut que le gouvernement soit tel qu'un citoyen ne puisse pas craindre un autre citoyen (str. 192).

⁵⁶ Další pasáž o tomto předmětu končí slovy: Tout seroit perdu, si le même homme, ou le même corps des principaux, ou des nobles, ou du peuple exercoient ces trois pouvoirs...

⁵⁷ Budiž podotknuto, že Montesquieu na svých cestách sám navštívil italské městské republiky a studoval na místě jejich zřízení. On, jenž měl původně silné sympatie pro republiky, vidí nyní příklad dobrého státního zřízení v umírněných monarchiích, především v Anglii. O jeho původních sympatiích pro republikánské zřízení viz Catelain, *Etude*, str. 18.

dičná.⁵⁸ Dokonce by to mohlo vést k tomu, že místo všeobecných voleb by se konaly jen volby doplňovací; je však třeba, aby voličstvo mělo možnost najednou se vyslovit volbami o celém zákonodárném sboru. Jinak lid upadne buď v zuřivost nebo v lhostejnost. Proto také nelze dát tomuto sboru právo, aby se sám shromažďoval, ani aby se sám odročoval; obojí má obstarávat výkonná moc. V této věci se Montesquieu jen částečně shoduje s Lockem.

Moc „výkonná“, jež, jak už uvedeno, spočívá v záležitostech zahraničně politických a také vojenských, má být dána do rukou monarchy, poněvadž lépe je vykonávána jedinou osobou; odmítá zejména svěřit armádu legislativnímu sboru. Ačkoli se takto jasně vyslovuje pro monarchii, nenalzáme zde ani slova o božském právu monarchů nebo o jakémkoliv jejich zvláštním postavení. Věc je konstruována čistě účelově.

Jak už uvedeno, dává ještě osobám, pověřeným touto mocí, do rukou svolávání a odročování sněmovny, resp. sněmoven. Také hovoří o „moci regulovat“ výkonnou moc, což má náležet sněmovně šlechty. Podrobněji však tuto myšlenku nerozvádí, takže nevíme, má-li na mysli zárodky parlamentárního zřízení. Naproti tomu odmítá dát výkonnou moc osobám ze zákonodárného sboru, poněvadž to odporuje principu rozdělení moci; tytéž osoby by měly podíl jak v zákonodárství, tak v jeho výkonu. Parlamentární zřízení ve své pozdější dokonale vyvinuté podobě by mu tedy bylo nepřijatelné. Odmítá těmito větami i jeho zárodky projevující se už v jeho době, a zřejmě považuje tyto inovace za nevídanou odchylku od dobré tradice britské ústavy.

Tato pasáž je zřejmě i odmítnutím republikánského zřízení. Jako již dříve se vyslovuje zamítavě o zřízení italských městských republik, tak zde odmítá současné republikánské zřízení, jak existovalo v jeho době nejen v Itálii, ale i ve švýcarských a německých republikách a

v Holandsku — jež ovšem mělo ještě daleko ke skutečné demokracii.

Výkonné moci chce dát právo „zastavit“ usnesení legislativního sboru, jinak by legislativní moc byla despocií, která může zničit všechny ostatní moci — tedy zákonodárné veto. Opačný vztah však odmítá. Odmítá také dát exekutivní moci právo stanovit obsah zákona, neboť pak by nebylo svobody. Nejde tu o nějakou nařizovací moc exekutivy, ale o její podíl v zákonodárném procesu: obsah zákona a jeho formulaci stanoví sněmovny, resp. volená sněmovna a monarcha pouze vyslovuje souhlas nebo nesouhlas s usnesením sněmoven.

Legislativnímu sboru — jak už uvedeno — náleží a má náležet právo zkoumat, jakým způsobem jsou zákony vykonávány. Připojuje však k tomu významnou výhradu: Nikoliv osoba sama, která provádí zákony (tedy panovník), má být souzena, ale jeho špatní rádcové. Osoba vykonavatelova má být posvátná, jinak by stát byl nesvobodnou republikou.

To je zřejmý ohlas anglických názorů té doby, jimž ještě Locke nevěnoval pozornost. V tomto stavu byl však již zárodek parlamentárního zřízení, které se tehdy počalo rodit. Toto zřízení, které se vyhranilo ve Velké Británii v XIX. století a ve Francii v poslední čtvrtině XIX. století, došlo ve svých konečných formulacích mnohem dále než tato stručná a spíše příležitostná Montesquieuova formulace, a ke zcela jiným důsledkům, než ústava vypracovaná na názorech tohoto autora — ústava Spojených států amerických. Musíme totiž mít na zřeteli, že Montesquieuovi i politickým spisovatelům oné doby a mnohých následujících desetiletí pod pojmem „odpovědnost“ tane na mysli odpovědnost trestní, nikoliv politická odpovědnost v dnešním slova smyslu.⁵⁹

Zejména je významné, že Montesquieu velmi důrazně odmítá, aby (v monarchiích) výkonná moc diskutovala nebo navrho-

⁵⁸ Zabýval jsem se podrobně Montesquieuovou teorií dvoukomorové soustavy ve srovnání s jinými teoriemi XVIII. století ve své knize *O dvoukomorové soustavě*, zejm. str. 112 a násl., na kterou čtenáře odkazují.

⁵⁹ Srov. k tomu např. de Lolme (viz níže). Zejména jasně a přehledně formuluje tuto otázku Demeunier ve zprávě jménem ústavního výboru ve francouzském Národním shromáždění r. 1789. Říká tam: ... L'impéritie, ou la négligence, qui n'est pas la suite d'une mauvaise intention, et même qui, avec des intentions suspectes ou mau-

vaises, se réduit à un rôle passif, ne peuvent exposer un ministre qu'à la défaveur publique, ou à une pétition du Corps législatif, qui avertisse le roi de l'impuissance ou de la mauvaise volonté de son agent. La responsabilité est donc autre chose; elle s'exerce sur les actions; elle soumet à une peine tout ministre qui se permet un acte quelconque contre la Constitution et les lois, contre la liberté et la propriété des citoyens; qui se permet ou qui favorise la dilapidation des deniers de l'Etat. Srov. Redslob, *Die Staatstheorien*, zejm. str. 248.

vala cokoli zákonodárnému sboru.⁶⁰ Avšak novější parlamentární zřízení právě spočívá v tom, že „výkonná moc“ — ne však monarcha osobně, či jiná hlava státu —, tj. „rádcové“ hlavy státu, vláda či kabinet, diskutují a navrhuji v „zákonodárném“ sboru všechna možná opatření. Opět pak třeba zdůraznit, že Montesquieu rozumí pod pojmem „moci výkonné“, to, co Locke nazývá jednak „moci federativní“ jednak (částečně) „prerogativou“. Je však dalek toho, rozumět moci výkonnou administrativu a politické řízení státu, jak tomu rozumí dnešní státověda i běžná politická praxe.

Zbývá se zmínit o soudní moci. Montesquieu o této moci pojednává oproti Lockemu dosti obšírně. Z mnohých míst jeho spisu (tak známé místo na počátku kapitoly VI. o despotismu v Turecku) vidíme, že právě na samostatnosti soudů a soudců mu velmi záleželo. Zejména žádá, aby soudcovská moc nebyla dána trvalému senátu (tedy úřadu jmenovanému hlavou státu), ale aby byla vykonávána „osobami vzatými z tělesa lidu“. Ač v poznámce se dovolává příkladu Atén, nelze pochybovat, že mu tane na mysli porotní soudnictví, již tenkrát v Anglii plně rozvinuté.

Také však žádá — vycházejze ze zásady, že každý má být souzen osobami jemu stavovsky rovnými —, aby šlechtici byli souzeni zvláštním soudem a tímto soudem aby byla část zákonodárného sboru, složená ze šlechty. To je ustanovení již dříve v Anglii zavedené a vlastně dosud platné. Připouští zde tedy částečné sloučení moci zákonodárné a soudcovské v jedněch rukách. Dlužno však pamatovat, že soudcovská moc sněmovny lordů byla a je podstatně širší než toto rozhodování o vině osob aristokratického původu. O tom se však Montesquieu výslovně nikdy nezmiňuje.

Jinou výjimkou ze zásady rozluky zákonodárné a soudní moci je podle Montesquieua zmírňování účinků zákona, kde se zákon jeví v konkrétním případě příliš přísným. Tento pasus poněkud překvapuje. Podle anglického práva panovník mohl a může udělovat odsouzeným milost — dnes ovšem jen „s radou a odpovědností“ příslušného ministra —, ale

tato možnost nenáležela nikdy sněmovně lordů. Snad zde Montesquieu naráží na funkci této sněmovny jakožto nejvyššího kasačního soudu, ale pak vykládá toto zařízení jinak, než jak by odpovídalo anglickému ústavnímu zřízení, a tuto odchylku nijak neodůvodňuje ani nevykládá.

Třetí výjimkou je pak tzv. „impeachment“, tj. soud nad delikty rázu politického. Zde sněmovna poslanecká, zastupující zájmy lidu, je žalobcem a sněmovna šlechty, která nepodléhá stejným zájmům a stejným vášním jako sněmovna poslanecká, je soudcem. Tak Montesquieu vtěluje do svého schématu rozdělení moci zařízení, které v bouřlivém XVII. století bylo velmi významné a v jeho době nebylo nikterak považováno za mrtvou literu.

Všeobecně vyžaduje, aby soud byl přísně vázán zákonem, neboť jen tak je možno dosíci právní bezpečnosti.

Musíme položit otázku, jaký je dosah Montesquieuovy teorie o nezbytnosti rozdělení státních mocí. Je to všeobecná teorie, nebo se vztahuje jen na umírněnou monarchii? Pro druhé pojetí by hovořilo, že Montesquieu demonstruje tento princip rozdělení mocí na britské ústavě, a vůbec jeho nadšení pro tuto ústavu. A to byla monarchie. Porůznu uvedené výroky pak ukazují, že dával monarchii přednost. Také to, že žádá — jak už uvedeno —, aby „výkonná moc“ byla soustředěna v jedněch rukách, svědčí spíše pro princip monarchistický, neboť republiky jeho doby (i starší) stavěly v čelo státu kolektivní sbor. Ale všimněme si, že nemluví vůbec o dědičném principu monarchie, tím méně o „boží milosti“ a jiných atributech v pojetí některých stoupenců monarchie. Pokud jde o „výkonnou moc“, důraz je především na tom, že zde má být v čele této moci jediná osoba, nikoliv kolektiv. Tomuto požadavku možno vyhovět i tím, že v čelo výkonné moci je postavena jediná osoba, třeba i volená, dokonce i na čas. Tak se stalo v ústavě Spojených států, tolik ovlivněné teoriemi Montesquieuovými. Na druhé straně je třeba si povšimnout, že Montesquieu výslovně mluví o tom, že v italských republikách jeho doby není dosti svobody, poněvadž dosti ne dbají principu rozdělení moci. Považuje tedy zásadu rozdělení mocí za proveditel-

⁶⁰ Viz str. 201.

nou, ba dokonce za žádoucí i v republikánském zřízení.

Možno tedy princip rozdělení mocí považovat za všeobecnou zásadu, kterou Montesquieu v podmínkách tehdejší společnosti považoval za proveditelnou a potřebnou, má-li být zaručena svoboda občanova. Úsilí autorovo směřuje k tomuto cíli, totiž k zajištění občanova svobody. Stěží bychom u něho našli rétorické pasáže k chvále občanské svobody, jako vůbec celý tento spis je prost jakýchkoli rétorických výlevů. Ale celé dílo je prochnuto tímto duchem a jen na několika místech, už uvedených, formuluje tento cíl stručnými, ale lapidárními a promyšlenými slovy. Je si však na druhé straně vědom toho, že je třeba se bránit zneužití mocí a že každý člověk má přirozený sklon k tomu, aby moc jemu svěřenou zneužíval.⁶¹ Máme tedy již jasně nastíněnou zásadu ne jen rozdělení, jako u Locke, ale i rovnováhy mocí. Promyšlení a prohloubení této zásady zůstalo však době pozdější.

Uhrnem lze říci, že ani Montesquieu nezamítá spolupráci jednotlivých orgánů, které jsou nositeli tří oddělených státních mocí. Ale přece nemůžeme zavírat oči nad tím, že Montesquieu především zdůrazňuje oddělení mocí a jejich vzájemnou kontrolu (což také vedlo k odmítavé kritice jeho nauky pozdějšími generacemi, zejména Condorcetem a Sieyèsem). Zdůrazňuje především, že tyto tři mocí se budou vzájemně brzdit ve své činnosti. Ale poněvadž je třeba pohybu, budou tímto nebezpečím nečinnosti nuceny k tomu, aby pracovaly ve vzájemném souladu. Na prvním místě tedy stojí činnost brzdící. Vedle podílu na moci zákonodárné přisuzuje sněmovně šlechty zvláštní úlohu: umírňovat a usměrňovat jak moc zákonodárnou, tak moc výkonnou. (Je to formulace připomínající Bolingbroka.)

Vidíme, že základem jeho úvah je současné zřízení anglické. Avšak nehovoří o něm jako o skutečném stavu, nýbrž jako o něčem, čeho má teprve být dosaženo, a snaží se tento cíl rozumově zdůvodnit. Naproti Lockeovi již žádá jistou kontrolní moc pro sněmovnu poslaneckou — je to zřejmě odraz skutečného vývoje,

jak v Anglii proběhl v období mezi oběma spisovateli. Nelze však zapomínat, že až do počátku 19. století se pod kontrolní mocí sněmovny rozumělo především uplatňování odpovědnosti trestní, případně právo sněmovny povolovat daně a tedy i kontrolovat státní výdaje.

Zdá se, že Montesquieu ve shodě s Lockem chce dát zákonodárnou moc především do rukou voleného sboru. Zatímco však Locke o sněmovně šlechty vůbec nemluví, ač v jeho době v Anglii existovala, Montesquieu výslovně obhajuje její zřízení i moc. Vzniká však dojem, jako by do schématu již hotového byla tato zásada dodatečně vsunuta. Jak daleko má jít zákonodárná působnost sboru šlechty? Zdá se, že vzhledem k velkému důrazu kladenému na zákonodárnou moc voleného sboru má být sbor šlechty omezen jen na „zastavení“ usnesení voleného sboru. „Faculté d'empêcher“ klade pak na roveň „právu schvalovat“ (droit d'approuver). Také však mluví o vzájemnosti a o úměrnosti k ostatním výhodám šlechty ve státě. Patrně si představoval, že tuto otázku třeba řešit v každém státě svým způsobem, podle toho, jaké je celkové postavení šlechty.

Velký důraz klade na to, aby se zákonodárný sbor shromažďoval v přiměřených lhůtách; jinak by nebylo svobody, neboť buď by vůbec nebylo zákonodárných usnesení, ač by jich bylo zapotřebí, anebo by zákony vydávala moc výkonná, a ta by se stala absolutní. Je zřejmé, že neměl velké pochopení pro nařízení s dočasnou platností zákona, která tolik obhajuje Locke.

Na druhé straně je zbytečné, aby zákonodárný sbor zasedal nepřetržitě. Bylo by to nepohodlné pro jeho členy i pro moc výkonnou.

Abychom plně pochopili význam Montesquieuovy nauky, musíme přihlédnout k historicko-sociálnímu pozadí, na němž vyrostla. Jen se zřetelem k tehdejšímu ústavnímu postavení Francie je nám srozumitelné úsilí tohoto filozofa, neboť zřejmě mu šlo o to, aby svou knihou přispěl k nápravě veřejných věcí ve Francii.

Především dlužno pamatovat — jak nás poučí každá historicko-právní příručka —, že aspoň v teorii francouzský král kon-

⁶¹ Viz Kn. XI., kap. IV.

centroval veškerou státní moc ve svých rukách. Byl zároveň zákonodárcem i administrátorem své země. Jistou samostatnost měly soudy, ale král mohl kdykoliv zasahovat do soudního procesu, měnit jeho výsledek nebo i postupovat bez soudního procesu tzv. „lettres de cachet“, jimiž mohl odstraňovat nepohodlné odpůrce. Ve Francii v oné době nebylo skutečně reprezentativních shromáždění, volených nezávisle na králi. Generální stavové, shromáždění do jisté míry obdobné anglickému parlamentu, byli svoláváni nepravidelně a s velikými přestávkami, naposledy roku 1614.

Přesto však probíhal skrytý a houževnatý boj mezi panovníkovým absolutismem a některými složkami francouzské společnosti. V 18. století to byly zejména „parlamenty“, jež kladly králi odpor. V podstatě to byly soudy, kde funkce byly buď dědičné nebo zakoupené, tedy nezávislé na králi. Montesquieu sám původně byl předsedou jednoho z těchto parlamentů. Královská nařízení — „ordonnances“ — nebyla platná, pokud nebyla zaregistrována těmito parlamenty, které však často zamítaly registraci ve svém obvodu, nebo ji prováděly jen částečně. I jinak byla mezi králem a občanem řada institucí, často samosprávných, těšících se různým privilegii, které královské příkazy prováděly po svém. To se neobešlo bez mnohých zmatků a nerovnoměrností, zejména když na trůně zasedala osoba málo schopná, jako tomu bylo právě v 18. století. Je tedy pochopitelné, že u těch, kdo přemýšleli o veřejných věcech, byla touha po pevnějším a spořádanějším zřízení a odpor proti panovníkovu absolutismu. Proto také příklad sousední Anglie, jež vykonala již daleko delší cestu po dráze budování moderního státu, byl velmi svůdný. Světový význam Montesquieuovy nauky spočívá v tom, že tento autor dodává celé nauce o tripartici celkem nový ráz, i když sleduje myšlenky, jež před ním již vyslovil Locke. Zatímco Locke chtěl dokázat především výtečnost anglického státního zřízení po nedávné revoluci, Francouz naproti tomu formuluje tuto nauku jako trvale a všeobecně platné zásady, vhodné pro jakékoli státy, i republiky, a dokládá svá

tvrzení četnými příklady z celého světa i ze starověku. Činí tak z této otázky otázku světovou, platnou vždy a všude. Tím především si můžeme vysvětlit jeho ohromný vliv koncem XVIII. století, i to, že až po dnešní den platí za prvního reprezentanta nauky o tripartici státních mocí.

Kniha Montesquieuova vzbudila mnoho diskusí již v době, kdy vyšla. Byla odmítána rozhodnými katolíky, jimž vadil její osvícenský, racionalistický duch.

Opozice proti Montesquieuově nauce vznikla však i na zcela jiné straně. Jeden z těchto opozičních směrů představuje Rousseau, který ve spise *O smlouvě společenské* (první vydání je z roku 1762) zdůrazňuje především myšlenku společenské smlouvy, avšak odmítá myšlenku rozdělení a rovnováhy státních mocí. Dokonce v tomto spisu (kniha II, kap. II.) nalézáme ostrý útok na zásadu rozdělení státních mocí.

Zřejmě je toto místo namířeno proti Montesquieuovi, ačkoli ho výslovně nejmenuje. Avšak ze spisku *Úvahy o polské vládě*⁶² vidíme, že v tomto pozdějším spisu nepopírá rozdělení státních mocí na moc zákonodárnou a moc výkonnou, žádá pouze, aby tato druhá moc byla podrobena moci první — zásada, která se uskutečnila teprve ve zřízení parlamentárním, avšak nikterak neodpovídá zásadě rozdělení státních mocí, jak byla chápána v XVIII. stol.

Jinou skupinou odmítající Montesquieuovy názory byla skupina ekonomistů; tato opozice je zajímavá tím, že ke konci století osobností Condorcetovou splývá se směrem radikálně demokratickým, jehož otcem byl Rousseau, ač ve svých počátcích byla spíše nakloněna absolutismu osvíceného panovníka.

Nejvýznamnějším představitelem ekonomistů (což byl francouzský název pro národohospodářskou školu fyziokratů) byl Quesnay, současník Montesquieuua. Věnoval svou pozornost především otázkám hospodářským, avšak v jeho díle nalézáme aspoň zběžné stanovisko k otázce rozdělení státních mocí, a to ve smyslu negativním. Významné a již dosti modifikované jsou názory jeho žáka Turgota, známého státníka. Žák a přítel Turgotův Condorcet již na počátku francouz-

⁶² *Considérations sur le gouvernement de Pologne* z r. 1772.

ské revoluce zcela odmítá názory Montesquieuovy a místo rovnováhy mocí chce shrnout základní přirozená práva v jedinou deklaraci.⁶³

Zcela jinak francouzsky píšící a v Londýně žijící Svýcar de Lolme, významný politický spisovatel poslední čtvrtiny 18. století,⁶⁴ Zabýval se velmi obšírně otázkou rozdělení mocí. Jeho citovaný spis je cele založen na tomto problému, zřejmě patřil ke škole Montesquieuově a byl rozhodným odpůrcem Rousseauovým, ač přijímal teorii společenské smlouvy. Celá jeho kniha je proniknuta myšlenkou rozdělení a rovnováhy státních mocí.

V Anglii teorie rozdělení státních mocí v onom století již nepřináší významnější plody. Znamenitý znalec anglického práva Blackstone⁶⁵ je v této otázce zřejmě pod vlivem Montesquieuovým, jehož se s pochvalou dovolává.

Nejvýznačnější politický spisovatel anglický druhé poloviny 18. století, E. Burke, jak vidíme z jeho proslulého pamfletu z r. 1770,⁶⁶ věnoval svou pozornost již počátkům nově vznikajícího parlamentárního zřízení a usiloval o zabezpečení kontroly sněmoven nad vládou a o zabezpečení nezávislosti poslanecké sněmovny na koruně. Otázce rozdělení státních mocí samé nevěnoval pozornost, ale zřejmě ji považoval za rozřešenou. Vychází totiž z předpokladu, že v britské ústavě existuje oddělená moc zákonodárná, soustředěná ve sněmovnách, a zvláštní moc výkonná, jejímž nositelem je koruna a ministři. Tyto dvě mocí chce udržet odděleně, ale mají se vzájemně kontrolovat. Kde by parlament chtěl převzít moc výkonnou, ztratí důvěru veřejnosti.⁶⁷

Pod impulsem americké a francouzské revoluce nalézáme jisté oživení zájmu o tyto problémy, přece však toto období ve Velké Británii přineslo jen díla povahy epigonské.

K praktickému použití těchto teorií došlo, když koncem XVIII. století v Americe a později ve Francii byly učiněny dalekosáhlé pokusy o vytvoření republikánského státního zřízení, v Americe korunované úspěchem. Tak velký ohlas teo-

rií o rozdělení státních mocí lze vysvětlit tím, že vyhovovaly potřebě tehdejší společnosti, poněvadž řešily jednu z nejdůležitějších otázek oné doby: jak vytvořit státní zřízení, jež by zabezpečovalo právní bezpečnost jednoho každého a rušilo libovůli vládnoucích, přece však umožňovalo zřízení dosti silné ústřední vlády.

Zejména silný byl vliv těchto teorií na ústavu USA — vždyť Montesquieu byl nejčastěji citovaným autorem v ústavodárném sboru. Prostřednictvím této ústavy pak projevily podstatný vliv i na ústavy latinské Ameriky. V Evropě postupně vznikající parlamentární zřízení Velké Británie bylo do jisté míry protichůdné soustavě rozdělení mocí; avšak přece i za tohoto zřízení byly zachovány jisté zásady tripartice státních mocí. Toto zřízení pak mělo silný vliv jednak na nově vznikající ústavy států britského společenství, jednak na nově vznikající ústavy různých evropských států, které aspoň částečně se přichýlily k cestě demokracie. Tak tomu bylo i ve Francii, když se v r. 1875 po skoro stoletém tápání tvořila poměrně stálá ústava tzv. třetí republiky. Některé okolnosti však byly příliš odlišné, takže můžeme mluvit o novém typu rozdělení státních mocí; toto schéma se zachovalo i v ústavě čtvrté republiky. Ale dnešní francouzská ústava z r. 1958 vykazuje silný přesun ve prospěch hlavy státu; i část zákonodárné mocí náleží vládě.

Filosofii I. Kanta vstupuje zásada tripartice státních mocí do idealistické německé filosofie. Je tam však formulována jako logický závěr a přestává býti chápána jako záruka občanské svobody. Tak ztrácí v Německu svou politickou průbojnost. Podle názorů vynikajícího znalce ústavního práva P. Labanda (z konce minulého a počátku našeho století) nemá v Německu zásada tripartice státních mocí vůbec opodstatnění, neboť odporuje monarchickému principu.

V poslední čtvrtině 19. století a později se vyskytují i hlasy kritizující zcela odmítavě soustavu tripartice státních mocí. Vedou později i ke snaze vybudovat státní zřízení bez této zásady. Mimo jiné je to

⁶³ To bylo teoretické východisko, z něhož brzy nato vyšla proslulá *Deklarace práv lidských a občanských*.

⁶⁴ Jeho kniha *O anglické ústavě* vyšla poprvé r. 1771, dále několikrát francouzsky i v anglickém

a německém překladu. Je autorem i jiných politických spisů, dnes už zapomenutých.

⁶⁵ *Obecné právo anglické*, první vydání z r. 1765.

⁶⁶ *Thoughts on the Cause of the Present Discontents*, The Works, Vol. 2.

⁶⁷ Na uved. místě, str. 33, 34, 53.

kritika z tábora socialistického — je to K. Marx, později i někteří angličtí labouristé. Na Marxe navázal Lenin a snažil se již v r. 1917 vybudovat novou ústavu SSSR v přímém protikladu k teorii rozdělení státních mocí. To je také základem teoretických úvah četných pozdějších sovětských autorů. I když dnešní ústava SSSR vykazuje některé vnější znaky soustavy tripartice státních mocí, přece tento princip netvoří základ ústavy a je nahrazen soustředěním veškeré státní moci v rukách jediné politické strany. Toto zřízení mělo

pak rozhodující vliv i na ústavy lidově demokratických států.

Tento vývoj, ať už jde o nové typy různým způsobem přetvářející princip tripartice státních mocí, nebo o pokusy vybudovat státní zřízení bez tohoto principu — což vše se nás bezprostředně dotýká a je stále velmi aktuální —, je třeba podrobně vědecky zkoumat.

(Výňatek z dosud nepublikované rozsáhlejší práce.)