

ve smyslu hmotném nebo formálním; viz Weyr-Neubauer, Ústavní listina Čsl. republiky, str. 13). Poněvadž by se ale samo sebou, t. j. následkem věty *lex posterior derogat priori* rozumělo, že počátkem platnosti ústavní listiny zároveň pozbývají platnosti všechna dřívější ustanovení, která jí odporují, spočívá význam čl. IX. právě v oněch širokých a neurčitých termínech „republikánská forma státu“ a „ústavní zákony“. To, co se zde zrušuje přes to, že není v přímém rozporu s ústavními zákony Čsl. republiky, nýbrž odporuje republikánské formě státu nebo vystupuje ve formě ústavních zákonů, pokud se týče přináležející k normám, které obsahově jako ústavní se jeví, činilo část toho, co bylo dříve, t. j. citovaným prvním zák. ze dne 28. X. 1918, č. 11 Sb., do právního řádu československého recipováno.

František Weyr.

## Reciprocita

viz Vzájemnost.

## Referendum.

**I. Pojem r-a; jeho druhy, funkce a význam.** R-em v širším slova smyslu rozumíme instituci, která povolává lid k bezprostřední orgánní činnosti, zejména zákonodárné, vedle parlamentu (zastupitelského sboru). V užším smyslu staví se r. (*Volksentscheid*) v protivu k t. zv. lidové iniciativě (*Volksbegehren*, *Volksinitiative*). R. znamená pak skutečné rozhodování (lidem), kdežto iniciativou rozumí se kompetence lidu vyvolati normotvorné řízení parlamentární nebo jiné, při čemž dělí se zpravidla lid o tuto kompetenci s parlamentem a vládou, pokud se týče hlavou státu. K výkonu této iniciativy vyžaduje se určitý minimální počet občanů, kteří svůj souhlas projevují podpisy. Obsahem iniciativy je vždy závazný návrh, jenž může se týkat buď toho, aby parlament o něm jednal a se usnesl, nebo aby lid sám o něm rozhodl. V tomto druhém případě jde tedy o kombinaci iniciativy s r-em. Doslovně znamená r. tolik, jako „podání zprávy“.

R. jest zpravidla zákonodárná akce lidu (t. zv. zákonodárné r.), avšak myslitelný jest i jiný předmět lidového hlasování než jest zákon jako obecná norma, na př. volba. Zpravidla vztahuje se však pojem

r-a toliko na řízení zákonodárné a staví se tak v protivu k širšímu pojmu plebiscitu. Vždy však předpokládá r. existenci lidového zastupitelstva (lidového parlamentu) vedle lidu samotného jako zákonodárného činitele. Kde takového zákonodárného zastupitelského sboru není, nelze též mluvit o zvláštní instituci r-a, nýbrž o bezprostřední demokracii (viz heslo *Formy státní*). V této bezprostřední demokracii lid nejen hlasováním rozhoduje o zákonodárných podnětech, nýbrž i o nich jedná, radí se, jak tomu bylo na př. v antických bezprostředních demokraciích (starořeckých městských státech). Při r-u hlasuje však lid, t. j. jeho jednotliví členové (občané), pouze o návrhu jako celku slovy „ano“ nebo „ne“.

Rozeznává se r. ante nebo post legem. Při r-u post legem, které jest pravidlem, jde o schválení nebo odmítnutí usnesení zákonodárného sboru. Někdy omezuje se pojem r-a vůbec na tyto případy (viz *Schmitt*, n. u. m., str. 7). Možnost r-a post legem bývá často časově omezena, podobně jako u nás kompetence ústavního soudu ve příčině zrušení obyčejného zákona odporujícího ústavnímu (§ 12 zák. č. 162/1920 Sb.). Politický význam r-a post legem bude různý podle toho, k či iniciativě (popudu) bylo vykonáno. Je-li tímto činitelem na př. přehlasovaná menšina parlamentu, hlava státu nebo snad jedna z parlamentních komor, bude jeho zákrok míti povahu odvolání či rekursu od parlamentu k lidu (srov. Weyr, *Soustava čsl. práva státního*, II. vyd., str. 111) a bude zároveň projevem nedůvěry nebo nelibosti vůči parlamentu. Proto předpisují v tomto případě některé ústavy, že má dojíti k rozpuštění parlamentu a novým volbám, vysloví-li se lid svým hlasováním proti parlamentu a týká-li se toto hlasování zvlášť důležitých zákonů, na př. ústavních.

Podle obsahu zákonů, o nichž se rozhoduje r-em, nebo na které se toto podle ústavy vůbec může vztahovati, mluví se o r-u ústavním (jde-li o rozhodování o ústavě), finančním (jde-li o finanční zákony) nebo jiném.

R. může býti fakultativní nebo obligatorní čili jinými slovy: zákonodárné řízení lidové může býti ovládáno buď zásadou disposiční nebo oficiosní. V prvním případě dojde k lidovému hlasování jen na popud určitých činitelů (lidová iniciativa, vláda, hlava státu, parlamentní menšina, druhá komora atd.), v druhém

jest jeho provedení pro určité případy již samou ústavou předepsáno.

Jak lidová iniciativa, tak r. vyžaduje přirozeně podrobné zákonodárné úpravy příslušného řízení. Právní řády, jako na př. německý, rozlišují zde několik druhů tohoto řízení (Zulassungsverfahren, Eintragungsverfahren atd.; viz Thoma, n. u. m. str. 339). Za zvláštní zmínku stojí otázka, jaká většina má býti de lege ferenda vyžadována jednak pro zrušení již platného zákona, jednak pro přijetí návrhu zákona resp. parlamentárního usnesení. Kelsen, n. u. m. str. 357, prohlašuje, že v prvním případě jsme ochotni vyžadovati většinu všech k hlasování oprávněných občanů, kdežto v druhém má stačiti většina odevzdaných hlasů. Věc souvisí i s tím, že pro lidové hlasování nebývá stanovena hlasovací povinnost, která by byla obdobou povinností volební.

Svou ideovou podstatou náleží instituce lidového r-a či plebiscitu do ovzduší přímé (bezprostřední) demokracie, neboť chce uskutečniti totéž nebo něco podobného, jako ona státní (vládní) forma, ve které lid — jako prazdroj vši státní moci a nejvyšší zájemník — sám bezprostředně spolupůsobí při tvorbě státní vůle, tedy bez prostředníka, jakým jest volený jím parlament, který — ve státním zřízení reprezentativním (viz heslo: Reprezentativní zřízení) — jej „zastupuje“ či „reprezentuje“, a odtud nazývá se právě zastupitelským sborem. Než bylo již svrchu poznamenáno, že r. jako typická instituce politická může se vyskytovati pouze vedle instituce parlamentárního (reprezentativního) zřízení, což znamená, že by plné, bezvýjimečné zavedení r-a, t. j. tedy myšlenky bezprostřední lidovlády, znamenalo zánik jeho typické funkce, která spočívá v jeho zvláštním poměru k zastupitelskému orgánu zákonodárnému (parlamentu), tudíž jeho zánik jako zvláštní instituce vůbec.

Zásadní problémy, které vznikají kolem této instituce, týkají se proto jednak poměru mezi oběma státními orgány, t. j. lidem samotným a jeho zastupitelským sborem (parlamentem), jednak otázky, pokud typickou formou r-a lze aspoň částečně uskutečniti to, čemu říká se bezprostřední nebo přímá či „ryzí“ demokracie. V tomto druhém směru bylo nověji správně k tomu poukázáno, že ryzí (bezprostřední) demokracie nutně toho vyžaduje, aby lid se skutečně scházel — na trhu nebo jinde — a ve svém shromáždění dával na jevo sou-

hlas k těm či oněm návrhům jemu činěným. To znamená něco zcela jiného, než pouhé tajné hlasování jednotlivých občanů, jak se provádí při novodobém r-u. „Die geheime Einzelbestimmung, der keine verfahrensmäßig geregelte öffentliche Beratung vorhergeht, vernichtet gerade die spezifischen Möglichkeiten des versammelten Volkes. Denn die eigentlichste Tätigkeit, Fähigkeit und Funktion des Volkes, der Kern jeder volkhafte Äußerung, das demokratische Urphänomen, das, was auch Rousseau als eigentliche Demokratie vorgeschwebt hat, ist die Akklamation, der zustimmende oder ablehnende Zuruf der versammelten Menge. Das Volk akklamiert einem Führer, das Heer (hier mit dem Volk identisch) dem Feldherrn oder Imperator, der ‚Umstand‘ der Volksgenossen oder die Landsgemeinde einem Vorschlag (wobei die Frage offen bleibt, ob eigentlich dem Führer oder dem Vorschlag in der Sache akklamiert wird); es ruft Hoch oder Nieder, jubelt oder murr, schlägt mit den Waffen an den Schild, sagt zu einem Beschluß mit irgendeinem Worte ‚Amen‘ oder verweigert diese Akklamation durch Schweigen“ (Schmitt, n. u. m. str. 33, 34). Z řečeného plyne, že se zpravidla obratu „bezprostřední demokracie“ užívá ve dvou smyslech: buď v právě naznačeném jakožto skutečné, pravé a klasické demokracie, nebo jako prosté negace reprezentativní demokracie, t. j. jako státní formy, která nezná voleného zastupitelského sboru lidového. Schmitt správně podotýká k dnešní nomenklatuře, která spatřuje v instituci novodobého r-a částečné uskutečnění ideí přímé demokracie: „Vom Standpunkt der echten, klassischen Demokratie (in diesem Sinne: der ‚reinen‘ Demokratie), gibt es eigentlich nichts Mittelbareres, als eine auf solchen geheimen Einzelabstimmungen beruhende Feststellung des politisch maßgebenden Willens, durch welche der einzelne Stimmberechtigte zum isolierten, unverantwortlichen Privatmann und die in vitaler Unmittelbarkeit gegebene Gesamtgröße Volk zu einem Additionsverfahren gemacht wird“ (n. u. m. str. 35).

Přímá či klasická demokracie hodí se, jak obecně známo, jen pro státy prostorově zcela nepatrné a na poměry zcela primitivní. O národu, který ve svých shromážděních projevuje souhlas či nesouhlas s tím či oním opatřením, nemá se za to, že svým projevem dává na jevo nějaký o řádné argumenty opřený odborný názor. To však

dlužno předpokládat v zákonodárném řízení, ve kterém by se tomuto národu předkládaly k posouzení a přijetí resp. odmítnutí komplikované návrhy zákonů. Odtud plyne jistá nedůvěra moderního ústavodárce, byť by byl jinak sebe demokratičtější, k instituci r-a (viz k tomu sub II), která projevuje se zejména tím, že se určité záležitosti buď pro svou důležitost nebo komplikovanost ústavou výslovně vyjímají z rozhodování r-em, avšak i v jasném uvědomění si skutečnosti, jak mnoho bude záležeti na konkrétní stylisaci návrhů, předkládaných lidu k tak sumárnímu rozhodování. Tím dospíváme k druhému, shora: zmíněnému problému, který připíná se k instituci r-a. Z jakého poměru lidu k jeho jím zvolenému zastupitelskému sboru (parlamentu) dlužno vlastně vycházeti? Zde zdá se na první pohled býti nepopíratelným, že primát náleží nesporně lidu. Vždyť tento lid, a nikoliv jeho jím zvolený parlament, považuje politická nauka demokratická za „zdroj veškeré státní moci“ a k tomu ještě „jediný“ (srov. § 1 čl. úst. list.). Této myšlence zcela hověí představa lidu jakožto jakési vyšší instance, která s konečnou platností jest povolána rozhodovat o projevech instance nižší, t. j. parlamentu. Jí hověí i další představa kontroly jakožto zvláštní a nejdůležitější funkce r-a a sem spadá částečně i názor, že vlastní funkce r-a spočívá v rozhodování konfliktů a názorových rozporů mezi nejvyššími orgány říšskými, jak jej projevil na př. budovatel Výmarské ústavy Hugo Preuß (Schmitt, n. u. m. str. 39). Jí však na druhé straně zřejmě protiví se důsledky shora zmíněné nedůvěry k lidu jakožto bezprostřednímu orgánu zákonodárnému, které projevují se v tom, že někdy právě nejdůležitější záležitosti bývají ústavou vyňaty z kompetence r-a. Ani jinak není r. ušetřeno těžkých logických protikladů a ideových rozporů. Tak možno se na př. tázati, z jakého důvodu vlastně přeje si lid možnost kontroly orgánů jím samým dosazených a na něm zcela závislých, jako jest parlament, volený obecným a rovným hlasovacím právem? Není-liž to nedůsledností, když lid svým plebiscitem dodatečně zruší zákon usnesený (třeba většinou) jeho vlastním, jím ustanoveným parlamentem? A jak obstojí instituce tohoto kontrolujícího r-a vůči oblíbené představě, že parlament jest přímým a bezprostředním reprezentantem onoho lidu, tedy vlastně s ním identický? (Viz

k tomu heslo: Reprezentativní zřízení.) Má to rozumný smysl, dávati rozhodovati spory mezi nejvyššími státními orgány, které mohou se týkati spleťtých juristic-kých otázek a komplikovaných výkladů ústavních předpisů tak primitivním způsobem, jakým jest hlasování lidu, který může hlasovati pouze „ano“ nebo „ne“ a dá se při tom zajisté vésti spíše předcházející novinářskou a politickou agitací než odbornými úvahami, které jsou mu většinou zpravidla vůbec nedostupné? Po právu dlužno arciť poznamenati, že tyto a jim podobné argumenty neplatí jen pro resp. proti instituci r-a, nýbrž proti základní myšlence, na které jest vybudována idea demokratická vůbec. Jejich síla spočívá v typické slabosti oné myšlenky, která zaviněna bývá opět fiktivností celé řady jejích východisek. Silně politicky zabarveným jest konečně výklad instituce r-a, který si ji vysvětluje povšechně odporem radikálně demokratické ideologie proti úřadům, jež ona ideologie jakožto vládnoucí činitele (magistratus ve smyslu římského práva státního) staví v protivu k lidu jakožto živlu ovládanému takovým magistrátem v širším slova smyslu. Takovým magistrátem jeví se oné ideologii i parlament, byť i obecným a rovným hlasovacím právem ustanovený, a to zejména tehdy, když — spoléhajíc na fiktivní základ celé nauky representační — počíná se původní zřízení reprezentativně demokratické pozvolna pozměňovati v soustavu t. zv. optimátskou. Tu může se pak instituce r-a jeviti jako žádoucí korektiv této tendence. Fikci, že lid může si vládnout bez zvláštních, jím k tomuto účeli povolaných odborných činitelů, t. j. úřadů v nejširším smyslu, opustila dnešního dne i nejradikálnější demokratická ideologie. Neboť jde při tom zjevně o holou technickou nemožnost. Požadavek ten bývá proto v přítomné době seslabován jinými postuláty, k nimž patří na př. vedle známého postulu-látu pokud možná nejširší t. zv. laicisace úřadů (zejména správních) i přání, aby v moderních ústavách byl zachován — třeba jen ve formě zcela rudimentární — institut přímé (bezprostřední) demokracie ve formě lidového r-a.

Nečekané podpory dostalo se ostatně v nejnovejší době formě lidového rozhodování, jak se ze shora zmíněných důvodů nezbytně nutně projevuje při r-u, totiž že lidu předkládají se hotové návrhy, o kterých projevuje svůj názor pouze paušálně

slovy „ano“ nebo „ne“, v oněch ústavách, které opustily sice s jedné strany zásady demokratické ideologie, nechťejí se však s druhé strany zcela zříci zdání, že v poslední řadě náleží rozhodování všech důležitých otázek přece lidu. Takovou ústavou jest na př. nynější italský právní řád, pokud lid při parlamentních volbách dává na jevo souhlas nebo nesouhlas s vládnoucím režimem pouhými slovy „ano“ nebo „ne“. A konec konců i v jiných státech, které drží se dosud nesporně myšlenky demokratické, jejíž důsledným vyvrcholením jest ona ryzí, klasická bezprostřední demokracie, nasvědčují určité instituty jistěmu příklonu k primitivismu, který projevuje se ve způsobu lidového hlasování při novodobém r-u. Spatřuji jej mimo jiné i v instituci t. zv. závazných listin v soustavě poměrného zastoupení.

Posudky praktického významu a hodnoty r-a se v písemnictví dosti rozcházejí. Kdežto — abychom uvedli jen příklady z nejnovější kritiky — Mirkin-Guetzévitch (n. u. m.) vyslovuje se přímo proti němu, maje za to, že je teoreticky a prakticky nemožno použití této instituce v režimu parlamentárním, a že ostatně tutéž funkci jako r. může míti právo hlavy státu na rozpuštění parlamentu, při čemž novými volbami může býti zjištěna konformita vůle národa s parlamentem, pokud se týče rozřešená názorový spor mezi hlavou státu nebo vládou a parlamentem, mní Thoma (n. u. m.), že instituce r-a může býti vítaným prostředkem proti přemíře vlivu politických stran; jinak i podle něho lze zásady demokratické uskutečniti i bez institucí přímé demokracie jako jsou lidová iniciativa a r., z nichž toto jest vždy ohroženo nebezpečím demagogického zneužití, má-li jen nezávislá a lidem přímo volená hlava státu právo rozpustiti parlament a možnost naříditi nové volby. Kombinaci přímého zákonodárství lidového se soustavou většinovou nelze doporučovati aspoň pro evropské státy s jejich četnými politickými stranami a zájmovými skupinami; pro takovou kombinaci hodí se jen zásada poměrného zastoupení, která způsobuje, že složení parlamentu v celku přesně odpovídá politickému rozvrstvení obyvatelstva. Následkem toho je pak nutno sáhnouti k lidovým iniciativám a r-u jen v případech poměrně řídkých a důležitých. Podobně jako Thoma spatřuje i Malberg ve svém referátě (n. u. m.) v r-u lék proti všemoci politických stran, zejména vládnoucí politické

strany. „Comment pourrait-on admettre que la puissance souveraine qui passe pour inhérente à la volonté générale, se retrouve contenue dans une volonté parlementaire, qui n'est que la volonté d'un parti, du parti détenant la majorité? Si à la volonté générale se trouve substitué dans le Parlement une volonté de parti, il faut en conclure aussitôt que les pouvoirs du Parlement appellent de sérieuses limitations. L'idée de souveraineté de la volonté générale ne laisse pas de soulever, elle-même, des plus ou moins graves: mais l'idée de souveraineté de la volonté du parti actuellement au pouvoir prend un caractère d'oppression qui la rend nettement intoréable“ (str. 282—283).

**II. Referendum v čsl. ústavě.** V původním vládním návrhu úst. list. nebylo zvláštního ustanovení o r-u. Teprve během jednání o tomto návrhu v ústavním výboru rev. Národního shromáždění bylo do osnovy pojata a to do § 46. Z oficiálních parlamentárních materiálů k úst. list. dovídáme se o něm jen velmi málo. Ve zprávě ústavního výboru k úst. list., jejíž autorem byl Dr. Bouček, poznamenává se jen toto: „§ 46 připouští možnost r-a. V mém návrhu ústavy bylo přímé zákonodárné činnosti lidu vyhrazeno širší pole. Zachrániti z toho aspoň část, pokusil se za daných poměrů Dr. Meissner. § 46 je dílem kompromisu stran — dokonce ne zdařilým. Před vědeckou kritikou neobstojí. Jednomyslnosti usnesení jest rozuměti tak, že všichni přítomní členové vlády musí souhlasiti, nikoliv tak, že by všichni členové vlády musili souhlas projeviti.“ (Viz Weyr-Neubauer, Úst. list. čsl., str. 162.) Srovnáme-li tuto krátkou poznámku s obsírností, se kterou se tamtéž pojednává o jiných institucích osnovy, na př. o soustavě dvoukomorové, a uvážíme-li zároveň, jak poměrně malou literární odezvu dosud vyvolalo ono ustanovení, které k nám zavádí zcela nový institut zajisté velkého významu, aspoň ideového a teoretického, když snad ne praktického, vysvětlíme si tuto skutečnost právě jeho novostí a nezvyklostí. Je jisto, že ti, kdož si přáli, aby r. bylo pojata do naší ústavy, činili tak proto, že se jim zdálo — podobně jako postulát soustavy jednokomorové — projevem integrální demokracie. Méně bylo asi již uvažováno o tom, zdali a do jaké míry hodí se onen institut do právního řádu, který vědomě chce budovati soustavu neomezeného režimu parlamentárního na základě poměrného zastoupení

se zásadou závazných kandidátních listin a tudíž neomezeného panství politických stran. Naznačuje-li se v citované důvodové zprávě, že byli asi v revolučním Národním shromáždění i zásadní odpůrci r-a, proti kterým bylo dlužno tuto instituci „zachraňovati“, je nutno hledati tyto odpůrce patrně v řadách těch, kdož politický význam parlamentárního režimu, založeného na instituci oficielních politických stran, poměrného zastoupení a závazných kandidátních listin, promysleli důsledněji až do konce. Střetnutím se obou protilehlých politických principů — t. j. radikální přímé demokracie (lidovlády) na jedné straně a na druhé straně snahy uskutečniti u nás důsledný parlamentární režim s omnipotentním parlamentem, složeným z pevně organisovaných politických stran a osobujícím si na základě oblíbené myšlenky reprezentace (viz heslo Reprezentativní zřízení) vlastně státní svrchovanost místo národa, jím reprezentovaného, a tíhnoucím tudíž následkem toho zcela přirozeně k vládní formě, známé pod jménem soustavy optimátské — vysvětlíme si pak, proč r., jak je provádí § 46 úst. list., není skutečně „nijak zdařilým“ a proč „neobstojí před vědeckou kritikou“.

§ 46 zní:

„Zamítlo-li Národní shromáždění vládní návrh zákona, může se vláda usnésti, aby hlasováním lidu bylo rozhodnuto, má-li se zamítnutý vládní návrh státi zákonem. Usnesení vlády musí býti jednomyslné.“

„Hlasovací právo má každý, kdo jest oprávněn voliti do poslancecké sněmovny.“

„Podrobnosti upravuje zákon.“

„Hlasování lidu není přípustné o vládních návrzích zákonů, jimiž má býti měněna nebo doplněna ústavní listina a její součásti (čl. I. úvoz. zák.).“

Z odst. 1. plyne, že ústavní listina pohlíží na r. jako na prostředek k odklizení názorových rozporů, a to mezi parlamentem a vládou. Hlasující lid se stává tím instancí (orgánem) oběma těmito činitelům nadřazeným. Hlasováním lidu má býti rozhodnuto, má-li zamítnutá osnova státi se zákonem, jde tedy o t. zv. r. post legem (viz ad I.), při čemž arcíť slovo lex dlužno bráti ve smyslu širším, který zahrnuje v sobě i platné usnesení parlamentní, které není ještě platným zákonem. R. podle § 46 může vyvolati pouze vláda. Naše ústava nezná tedy instituce lidové iniciativy (Volksbegehren). Lid může býti k přímému hlasování vyzván pouze o vlád-

ním návrhu zákona. Nesmí to tedy býti ani jakýkoliv návrh vládní, nýbrž toliko návrh zákona, při čemž zůstává pochybno, je-li zde míněn pouze zákon ve smyslu materiálním, t. j. obecná norma prvotní, nýbrž i zákon t. zv. formální, t. j. jinaký akt parlamentu, usnesený ve formě zákona (viz Weyr, Soustava, str. 111). Z toho, že toliko vláda může se odvolati k lidu, plyne, že přirozeně jen parlamentem z a mítnutý vládní návrh může býti předmětem rekursu klidu.

Velmi nápadné a de lege ferenda těžko pochopitelné jest, že § 46 naprosto přezírá hlavu státu. I když nelze spravedlivě pro hlavu státu, volenou parlamentem, vyžadovati při úpravě r-a stejně významné postavení, jaké jí zpravidla přísluší, je-li ustanovována přímou volbou z lidu, přece nelze nijak ospravedlnit, že se § 46, řeše konflikt mezi vládou a parlamentem, o mínění, které by o něm mohla míti hlava státu, vůbec nestará! Očekávali bychom aspoň, že ústava bude vyžadovati, aby příslušné usnesení vlády, byť musí býti i jednomyslné, bylo prezidentem republiky výslovně schváleno, když bychom již nechtěli přenechati zahájení politicky tak významné akce, jakou jest obecný plebiscit, vůbec přímému rozhodnutí hlavy státu, kontrasignovanému arcíť odpovědnou vládou. Snad chtěli autoři § 46 zdůrazniti závislost hlavy státu na parlamentu, který ji volí, a vyvarovati ji přímého konfliktu s tímto parlamentem. Co se týče oné závislosti, dlužno si uvědomiti, že z pouhé skutečnosti, že určitý orgán státní jest ustanovován jiným orgánem, neplyne ještě o sobě nějaká závislost nebo podřízenost onoho tomuto, ale politická odvislost zde po případě může býti a bude snad zpravidla. S větším oprávněním ještě možno předpokládat — aspoň teoreticky — závislost vlády na parlamentu, jde-li o vládu parlamentní, takže by bylo svrchovaně pravdě nepodobné, že se vláda, skládající se z exponentů politických stran, v ní zastoupených (členů parlamentu, pokud přináležejí k parlamentní většině), odhodlá odvolávaní se z usnesení sboru, jehož jest v podstatě pouhým výborem, k lidu, a očekávati tedy, že jí snad pomohou při lidovém hlasování hlasy příslušníků opozičních stran v národě k vítězství nad parlamentní většinou, jejíž reprezentantem sama právě jest. Podle všech pravidel parlamentárního režimu musela by se taková vláda, která by takto zvítězila a tím dokázala, že parlamentní většině neodpovídá obdobná většina v ná-

rodě, ihned vzdáti, a hlava státu, která by následkem výsledku lidového hlasování seznala, že lid postavil se proti parlamentu, měla by aspoň — s hlediska ryzí (přímé) demokracie — mravní povinnost takový parlament současně rozpustit.

Dlužno připomenouti, že lidové r. podle § 46 může míti — aspoň teoreticky lze takovou možnost připustiti — vzhledem k dvoukomorové soustavě a ustanovení § 42 úst. list., že jest zpravidla k zákonu potřebí souhlasného usnesení obou sněmoven, rozhodčí funkci mezi oběma sněmovnami, z nichž každá může vládní návrh zamítnouti. Totéž platí v případě upravovaném druhým odst. § 44. („Zamítne-li poslanecká sněmovna usnesení senátu nadpoloviční většinou všech svých členů po druhé, nestane se usnesení senátu zákonem.“) Že zásadní názorové konflikty mezi dvěma sněmovnami, volenými — jako u nás — na základě těchto volebních principů a ovládaných tudíž týmiž politickými stranami, jsou prakticky téměř nemyslitelné, jest přirozené.

Podivné světlo na názor autorů § 46 o vzájemném poměru lidu (národu) a parlamentu vrhá ustanovení odst. 4., jímž se prohlašuje, že r. není přípustné o vládních návrzích zákonů, jimiž má býti měněna nebo doplněna ústavní listina a její součástky. Neboť tím vyjímají se právě nejdůležitější, samých základů státní organizace se týkající otázky z kompetence lidového hlasování. Ohledně těchto otázek jest tedy zřejmě postaveno lidové zastupitelstvo, tudíž pouhý orgán svrchovaného lidu, nad tento lid samotný. Orgán ten může po případě měniti celou ústavu (a s ní odstraniti na př. i předpis § 46 úst. list.), nemůže však tak učiniti sám nositel veškeré státní svrchovanosti přímým hlasováním přes to, že jest, jak prohlašuje § 1 úst. list., „jediným zdrojem veškeré státní moci v republice Čsl.“! Uvážíme-li, že právě autoři a navrhovatelé onoho § 46 byli zajisté nejradikálnějšími zastánci této absolutní svrchovanosti lidu a že by se jistě nebyli rozpakovali dáti v hierarchii orgánů státních národu samému zásadně první místo před parlamentem jakožto orgánem pouze odvozeným, shledáme právě na tomto příkladě zvláště jasně, jakých rozporů a neúspěšností je nucen dopouštěti se ústavodárce, který teoreticky (ideově) drží se určitých politických hesel, která v praxi ukazují se jako fikce. Sub I. bylo sice připomenuto, že ústavy často vylučují určité otázky z lidového hlasování; děje

se však tak proto, že tyto otázky jsou příliš složité a laickému úsudku nedostupné, nebo (jako na př. berní zákony) tak nepopulární, že přenechati je lidovému hlasování znamenalo by přílišné přepínání fikce, že národ (jeho jednotliví příslušníci) rozumí všemu a vše spravedlivě rozhodne. Ale právě otázky ústavní nepatří zřejmě do žádné z těchto kategorií, neboť jsou to otázky kat exochen politické, pro které demokratická ideologie musí předpokládati porozumění u lidu, nechce-li se sama přivésti ad absurdum. Neboť čemu by pak průměrný demokratický občan měl rozuměti, když ne politice? Projevuje se tedy patrně v ustanovení 4. odst. § 46 velká nedůvěra v lid a v jeho intelektuální schopnosti, která sice může býti věcně odůvodněna, znamená však nesporně odklon od integrálních demokratických zásad, jichž jménem však, jak již naznačeno, bývá právě lidové r. prosazováno. Při projednávání návrhu na jeho zavedení byly v revolučním Národním shromáždění zajisté obavy před možnými důsledky, které by mohl přivoditi nahodilý, nezřízenou agitací a demagogií ohrožený výsledek lidového hlasování o samých základech, na nichž spočívá státní organizace republiky Čsl. Avšak nejen na lid a jeho intelektuální schopnosti vztahovala se nedůvěra tvůrců ustanovení § 46, nýbrž i na vládu, poněvadž přáli si zaméziti hlasování lidu o návrzích ústavních zákonů přes to, že podle povšechného pravidla odst. 1. § 46 může jíti pouze o návrhy vládní a že podle téhož ustanovení jest jediné v moci vlády samotné, chce-li svůj, parlamentem zamítnutý návrh zákona podrobiti lidovému hlasování. Zdá se proto, jakoby obavy osovatelů § 46 týkaly se možnosti nějakého komplotu vlády a lidu (národa) proti parlamentu. Tyto obavy, prozrazující opět jistou tendenci k politické soustavě optimátské, zdají se býti poněkud upřílišněny, uvážíme-li zejména pravidelný případ vlád parlamentních, s jiného aspektu však zároveň skytají příklad, jak političtí tvůrci demokratických ústav bývají často ovládnáni představami, které patří do ovzduší myšlení monarchického. Takový monarchický prvek podává se v čsl. ústavní listině z přepjaté averse revolučního Národního shromáždění proti nezbytným státním institucím jako jest hlava státu a vláda a stejně přepjatého favorisování parlamentu. Jak plyne ze shora řečeného, jde ono favorisování v případě § 46 tak daleko, že děje se i na vrub samot-

ného lidu. Jinak projevuje se v ustanovení § 46, podle kterého ani vládní návrhy ústavních zákonů ani k jednomyslnému usnesení vlády nesmějí býti podrobovány plebiscitu, známé konservativní tendence všech ústavodárců, ať radikálně demokratických, nebo krajně autokratických: zajistit své dílo pokud možná (na př. předpisy o kvalifikovaných většinách; viz k tomu heslo Menšiny) proti jakýmkoliv pozdějším změnám.

Hierarchický poměr mezi národem (lidem) a jeho parlamentárním zastupitelstvem zůstává tudíž šem 46. zásadně nerozřešen; pro primát onoho mluví celá jeho koncepce, pro primát tohoto jeho konkrétní obsah. Z toho podává se řada kontroverzí, šem 46. — snad úmyslně — taktéž neřešených. Tak na př. otázka, zdali zákon lidem usnesený vyžaduje ke své platnosti podpisu presidenta republiky (viz k tomu Weyr, Soustava, str. 111, Hoetzel v Parlamentu, I., str. 435, a Weyr-Neubauer, Ústavní listina Čsl. rep., str. 34) a ostatních náležitostí § 51 úst. list. Další otázka týká se právní relevance zákonů lidem, pokud se týče pouze parlamentem přijatých. Z výše uvedených úvah o nesporném primátu lidu jakožto státního orgánu zákonodárského před parlamentem plynula by beze všeho vyšší relevance lidových zákonů, z čehož by se opět podávalo pravidlo, že lidem usnesený zákon je potud „ústavní“, že nelze připustiti jeho změnu pozdějším obyčejným zákonem parlamentním. Neboť, tak možno se tázati, k čemu byla by zavedena instanční cesta od parlamentu k lidu, kdyby po rozhodnutí konfliktu mezi parlamentem a vládou lidovým hlasováním mohl parlament lidový zákon prostě zrušiti svým vlastním obyčejným zákonem? Na druhé straně však lid jest šem 46 výslovně z ústavního zákonodárství vyloučen, což tedy znamená, že žádný lidem usnesený zákon nemohl by derogovati zákonu ústavnímu, a že tedy ústavním, t. j. hierarchicky vyšším zákonodárcem jest výlučně Národní shromáždění.

Na otázku, může-li Národní shromáždění po případě pozdějším obyčejným zákonem zrušiti dřívější zákon lidem usnesený (jenž byl notabene Národním shromážděním dříve zamítnut!), neodpovídá naše ústavní listina. Podobně má se věc ostatně i ve Švýcarsku a v Německu podle ústavy Výmarské (viz Thoma n. u. m. str. 394). Měli-li autoři § 46 naší ústavní listiny právě zmíněný konkrétní případ vů-

bec na mysli, domnívali se snad, že jeho výslovná úprava bude patřiti — mimo jiné — do obsahu prováděcího zákona, o němž mluví odst. 3. („Podrobnosti upravuje zákon“). Dlužno však podotknouti, že onu otázku nelze naprosto považovati za „podrobnost“ celé instituce, poněvadž týká se naopak nejzákladnějšího problému, totiž úpravy zásadního hierarchického poměru mezi lidem a parlamentem jakožto dvou druhů zákonodárných orgánů. Nelze nahlédnouti, proč by normativní důsledky, plynoucí z tohoto problému a týkající se na př. vzájemného hierarchického poměru mezi normami, oběma těmito orgány tvořenými, měly býti řešeny pouhým obyčejným zákonem parlamentním. Ke zmíněným „podrobnostem“ nečitá čsl. ústavodárce kromě obsahu odst. 1. a 4. § 46 ještě předpis odst. 2., který upravuje aktivní hlasovací právo při r-u. Ústavním zákonem neupravena zůstává však opět další, zajisté taktéž zásadní otázka, jaká je nutna většina pro přijetí návrhu (zda většina hlasujících, nebo většina všech k hlasování oprávněných a pod.).

Prováděcí zákon, o němž mluví, a který slibuje odst. 3. § 46 (praví se v něm eufemisticky, že podrobnosti „upravuje“ — nikoliv: „upraví“ — zákon, čímž ostatně vyloučena jest též úprava vládním nařízením), nebyl dosud vydán. Ze všech podobných prováděcích zákonů, o kterých ústavní listina jedná a které dosud, 12 let po jejím vzniku, nebyly vydány, jest prováděcí zákon, dovolaný šem 46, u nás zajisté nejméně postrádán politickou praksí, zejména parlamentní. Nelze proto očekávati, že by Národní shromáždění v dohledné době chtělo doháněti, co zatím zmeškalo, t. j. učiniti celý předpis § 46 vydáním ústavodárcem slíbeného podrobného zákona, vůbec teprve proveditelný. Jeho otálení ukazuje opět, že od zákonodárského sboru, jemuž podle znění a ducha ústavy přísluší skutečná suverenita (kdežto lid sám musí se spokojiti pouze fiktivním jejím fantomem, sprostředkovaným politickou ideou „representace“; viz heslo Reprezentativní zřízení) nelze očekávati, že dobrovolně sám ji bude omezovati zaváděním, pokud se týče praktickým umožňováním institucí, jako jest lidová iniciativa, r., právní organizace politických stran (viz heslo Politické strany) a pod. Neboť každý radikální parlamentární režim — a nikoliv tudíž jen čsl. — tíhne nutně a přirozeně k soustavě, jež nazývána bývá politickou naukou optimátská.

### Literatura.

Schmitt: „Volksentscheid und Volksbegehren“ (1927); Kaisenberg: „Volksentscheid und Volksbegehren“ (1926); referáty Malbergův, Mirkin-Guetzévitchův a Thomův v „Annuaire de l'Institut international de droit public“, 1931, II. sv.; Kelsen: „Allgemeine Staatslehre“ (1925); Weyr: „Soustava čl. práva státního“ (1924); Jellinek: „Všeobecná státověda“ (český překlad 1926); Peška: „Přímé zákonodárství“ (1929).

František Weyr.

### Regály.

Názvu r-y (iura regalia) užívá se v dějinném vývoji pro označení různých pojmů. V původním slova smyslu označovala se tímto názvem práva královská vůbec, zvláště však práva, která byla pro krále zdrojem určitých příjmů. Po prvé se v tomto technickém významu užívá výrazu iura regalia v konkordátu Vormském z r. 1122. V době staršího právního vývoje t. zv. státu patrimonijního nerozeznávaly se zdroje příjmů králových od zdrojů příjmů státních. V této době nečiní se rozdílu mezi výsostnou mocí státní a majetkoprávní mocí panovníkovou. Král ze svého práva mohl určité věci okupovati, měl výhradné právo těžiti z určitých předmětů a podniků. Jak široce byla pojmána tato regální práva, jest patrno z konstituce Bedřicha I. z r. 1183 de regalibus, v níž se praví: Regalia sunt hec: Arimanie, vie publice, flumina navigabilia, et ex quibus fiunt navigabilia, portus, ripatica, vectigalia que vulgo dicuntur tholonea, monete, mulctarum penarumque compendia, bona vacantia et que indignis legibus auferuntur, nisi que specialiter quibusdam conceduntur, et bona contrahentium incestas nuptias, et dampnatorum et proscriptorum secundum quod in novis constitutionibus cavetur, angariarum et parangiarum et plaustrorum et navium prestationes et extraordinaria collatio ad felicissimam regalis numinis expeditionem, potestas constituendorum magistratum ad iustitiam expediendam, argentarie et palatia in civitatibus consuetis, piscationum redditus et salinarum et bona committentium crimen majestatis et dimidium thesauri inventi in loco cesaris, non data opera vel in religioso; si data opera totum ad eum pertinet (Mon. Germ. Const. I. 244).

V této konstituci de regalibus není ovšem výpočet taxativní. Buďtež zde uvedena některá regální práva, která se ve

vývoji vyskytla. Již v říši francké vytvořil se r. pozemkový. Od některých badatelů byl tento r. zdůrazňován jako východisko všech regálních práv panovníkových. Vztahoval se na půdu dosud neokupovanou. S r-em pozemkovým spojoval starší směr badatelský (Arndt) r. horní, podle novějších názorů vznikl r. horní ve spojitosti s daňovým systémem římským (Zycha). V souvislosti s r-em pozemkovým vytvořil se r. lesní a r. vodní. Panovníku podle těchto práv náležela honba a rybolov i v lesích a řekách soukromých (r. honební a rybářský). K r-ům královským náležel dále r. tržní, z něhož panovník zakládal trhová místa a vybíral z nich poplatky. S r-em trhovým byl spojen r. celní a mincovní. Z r-u mincovního plynulo, že panovník razil minci, měnil ji a vybíral při ražbě poplatky. Panovník měl ochranu nad cizinci, za čež mu byly od nich placeny poplatky. Vznikl tak r. cizinecký. Analogickým s r-em cizineckým byl r. židovský. Velmi bohatý zdroj příjmů plynul králi z pokut a poplatků soudních (r. soudní). K r-u soudnímu možno připojiti r. na glejty. K regálním právům náležejí i různá práva na věci bez pána, tak r. na nález, poklad a na odúmrt a j.

Panovník mohl tato práva také propůjčovati osobám třetím. Odtud plyne, že právy regálními nazývají se také práva, která byla panovníkem propůjčena jednotlivým pánům teritorií. S tímto pojetím setkáváme se v říši římsko-německé při vzniku mocí zeměpanské. Zvláště kurfirstům jsou propůjčovány r-y a ve zlaté bulle Karla IV. z r. 1356 potvrzeny rozsáhlou měrou i králi českému. S pokračujícím vývojem moci zeměpanské v říši římsko-německé souvisí, že zeměpánové sami se stali subjekty práv regálních. V době státu stavovského náležely r-y k zdrojům královských příjmů, na něž stavové neměli původně vlivu, později zápasí s panovníkem domahajíce se účasti na r-ech a získávají některé r-y pro sebe. V zemích českých pozorujeme tento vývoj zvláště v XVI. stol. R. 1534 dostalo se na př. stavům českým práva na dobývání nižších kovů. Smlouva z r. 1534 byla vtělena do Zemského zř. z r. 1549 v čl. X, 30, kdež se výslovně pravilo: „... my (král) jim (stavům), ani budoucí králi Čestí, v nižší kovy, jmenovitě měď, cín, železo, olovo a rtuť (kterýchž sou prvé od starodávna v tomto království Českém za předkuov našich, císařuo v a králuov Českých, od drahně let