

I nelze nesouhlasiti s V. O. Ključevskim: Petr I. byl veliký ekonom!²⁰²⁾

Z rus. rukopisu přel. JUC. V. II á j e k.

Dr. F. VAVŘÍNEK:

Úvahy o právu volebním.

I.

Volič a poplatník.

Před úplným vítězstvím všeobecného práva hlasovacího bývalo základní zásadou starších řádů volebních, spojovati účast na právech politických také s určitým peněžitým odhadem. Jmenovitě při správě věcí o b e c n í c h býval větší vliv činěn závislým na uznávání a vážnosti k soukromému majetku.

Požadavek, aby jen ten měl volební právo, kdo platí daně, považován býval zároveň za ochranu tříd majetných. Třídy nemajetné naplněny jsou prý touhou, domoci se majetku, a dají-li se jim politická práva, užívají jich k tomu, aby napadaly majetek na svůj prospěch, i zanedbávají pak přirozenou cestu, která k majetku vede, totiž práci. Pro nemajetné jsou politická práva pouze prostředky, které svádějí ke zvlí a nepořádku, kdežto majetní vždy spíše budou pro zásady pořádku a řádného udržení státu. Majetní zaručují udržení státní organisace, a nepodléhají tak nátlaku velikého množství, neboť mají s dostatek příjmů, aby z nich žili, aniž pro jiné by pracovali musili. Ten, kdo platí daně, vládne pravděpodobně také majetkem, který mu poskytne možnost, žíti neodvisle od každé cizí vůle. Čistota voleb bude o to větší.

Odtud v zájmu státu mají být k výkonu politických práv jen oni občané schopni, kteří mají majetek pozemkový, průmyslový a obchodní, nebo živnosti, z kterých daň platí. Tito mají možnost, žíti beze mzdy. Zvláště mzda denní nebo týdenní uváděla by je v přílišnou odvislost od jiných. Občané, kteří v dělnickém poměru námezdním jsou nuceni k práci za mzdu denní a týdenní, jsou ve stálé odvislosti, nemohou mít tolik smyslu pro udržení státní organisace, neboť nemohou míti ani přílišného porozumění ani velkého zájmu na udržení platných řádů společenských a na celkovém stavu společnosti, ve stát organisované.

²⁰²⁾ V tomto krátkém nástinu byli jsme nuceni zřici se výkladu o opatřeních Petra Velikého v oboru politiky finanční a peněžních reforem, neboť tato stránka jeho činnosti vyžadovala by práce zvláštní.

Občané tito nemohou mít ani náležitého úsudku o veřejných záležitostech, neboť nemají ani času na to, aby samostatně přemýšleli a tvořili si úsudky o věcech politických. Nemajíce na to ani dostatečného času, budou slepě přijímatí hotové a nesprávné úsudky, které hlásají a předloží jim jejich vůdcové. Nebezpečí nízkého rozhledu a vliv demagogie se tak bude stupňovati. V důsledku těchto názorů dlouho i v zemích všeobecného práva hlasovacího bývalo obvyklé, že požívání chudinské podpory vylučuje z práva volebního. Říkalo se, že podporovaní nemají dostatečných podmínek neodvislosti a že jen neodvislí právem mohou se dovolávat výhradního vedení těch veřejných a obecných záležitostí, ku kterým podporovaný ničím nepřispívá, nebo aspoň méně, než odtud bere. Chudí podporovaní z prostředkův obecních nemají se za občany méněcenné, vždyť jejich chudoba a potřeba pomoci může být nezaviněná, ale podporovaní stávají se lehce závislými na jiných a snadno podléhají nátlaku.

Ovšem sám uvedený politický směr tehdejší doporučuje: I. aby byla přesně vyměřena lhůta, po kterou by před zapsáním do seznamu voličského nesmělo jméno podporovaného se objeviti v seznamu příjemců podpory, t. j. v listech či listinách chudinských; podmínkou práva volebního byl by průkaz, že volič není a nebyl po určitou dobu, volbě předcházející, závislým na podpoře z almužny; II. měla by být poskytnuta možnost, aby občan zaplacením a vrácením obdržných podpor mohl práva volebního opět nabýti; III. musí být přesně vytknuto, které podpory nepokládají se za opatření chudinská (podpory v nezaměstnanosti, úrazové a nemocenské, nadace, osvobození od různých platů).

Volební řády dřívějších monarchií konstitučních s oblibou zaváděly také c e n s u s, t. j. požadavek placení určitého obnosu státních daní p ř í m ý c h jako podmínku a měřítko pro udělení práva volebního a odměňovaly také vliv jednotlivých tříd poplatnických podle výše placených berní přímých. Náš bývalý volební řád do obcí z r. 1864 byl toho známým příkladem, rozděluje voliče podle poplatnosti do tří sborů voličských, tak, aby v nejméně početném sboru prvním byli poplatníci nejvyšší. Ukazovalo se na to, že takový místní svazek jako obec vedle svých původních, přirozených účelů a úkolů, jako péče o obecnou bezpečnost v pospolitosti místní, musí si během doby přibrati také ještě celou řadu jiných úkolů kulturních a sociálních, školství, chudinství, a na opatřování těchto zvláštních úkolů musí obec vypisovati zvláštní vysoké přírážky. Celý náklad na správu školskou a péči chudinskou nesou velcí a malí poplatníci v obci, kdežto největší a plný užitek z těchto zařízení mají právě ti, kteří přírážek neplatí a ničím nepřispívají; poplatníci, kteří sami nepotřebují zaopatření chudinského, přece sami nesou náklady této dobročinnosti. Mají tudíž jen oni sami mít právo volební a vliv na správě obecní.

I muži liberální hájili tehdy zavedení c e n s u; žádali pro volební právo průkazy majetkové a m í r n ý c e n s u s jako podmínku; hranice je prý asi tam, kde začíná samostatnost životní k vydržování sebe — samostatnost výživy. Nejen osoby stojící v poměru služebním, nýbrž i dělníci za denní mzdu pracující a malí řemeslníci s bídými příjmy mají být prý z volebního práva vyloučení. Požadavek práva hlasovacího pro sedláka má být pozemkové vlastnictví, pro měšťana příslušnost v obci městské a placení daní; osoby zcela nemajetné nemají být k volbám vůbec připuštěny. Také se požaduje pro právo volební v městech slušný »občanský příjem« dle určité sazby daňové, na venkově pak pozemkové vlastnictví.

Od r. 1848 pomalu však všeobecné a rovné právo hlasovací nabývalo převahy. Spolupůsobily přirozenoprávní představy o vrozených právech lidských a o přirozené rovnosti jednotlivých individuí. Naproti úzkoprstosti, jež největší část národa vzdalovala politického života, pronikala nyní touha radikální, která však záhy přecházela do krajnosti a jedním dechem požadovala okamžitou účast všech na vládě státní.

Ve státech konstitučních, kde ještě dlouho se udržovaly nauky konstitučního liberalismu, třídy dělnické i při zastoupení zájmovém nejprve nebyly vůbec uznávány za samostatný stav, jež by zasluhoval zastoupení. Známo dostatečně, jak u nás na českém sněmu zemském podle zemského řádu volebního z r. 1861, jež zaváděl zastoupení zájmové, vrstvy a třídy dělnické vůbec nebyly zastoupeny. Tento stav mohl se udržovati, pokud obyvatelstvo dělnické tvořilo malý zlomek obyvatelstva a pokud sestávalo hlavně ze služebnictva, pomocníků živnostenských a dělníků za denní mzdu pracujících, jmenovitě v zemědělství. Ale s rozvojem moderního velkopřůmyslu, jež vyvolal vznik početné třídy dělníků továrních, stav dosavadní stával se neudržitelný, zájmy nových tříd dělnických žádaly stejného zastupování, jako zájmy pozemkové, velkopřůmyslu, maloživnostenské a obchodní.

Obmezení práva volebního na základě c e n s u, t. j. požadavku placení určitého obnosu daní přímých, jest dnes přežitá a nebývá již uznáváno. Vysoký census, když volič musil by platiti určitý obnos vyšší, aby měl volební právo, zajistil by snad převahu živlům majetným a snad vzdělanějším, úroveň boje volebního by snad byla lepší i úroveň sboru zákonodárného by se příznivě povznesla, ale zase značná část lidu by byla z účasti na právech politických vyloučena. Lid vyloučený by se státu odcizoval a tvořil by vrstvy nespokojenců. A třídy majetné, které by zastoupeny byly jediné samy, mohly by provozovat úzkoprstou politiku třídní. Bude-li census mírný, t. j. stačí-li k nabytí práva volebního placení malého obnosu daňového, nebude míti při poměrném blahobytu obyvatelstva zase žádného významu, neboť jej bude platiti skoro každý, a účinek bude týž, jako kdyby bylo zavedeno všeobecné právo hlasovací. Těžko jest nalézti census, t. j. stupeň daňového obnosu, který by právě jen

odpomohl nedostatcům všeobecného práva hlasovacího a na druhé straně zase zaručil rozsáhlejší účast lidu na životě státním.

A nemajetná inteligence by přece při tom zase musila obdržeti postavení zvláštní, zase *privilegium vzdělání*.

Za dosti rozumné omezení mělo se dříve též omezení požadavkem *v y d r ž o v á n í v l a s t n í d o m á c n o s t i*. Bylo však výhradně myšleno pro hospodářské a společenské poměry zcela zvláštní a jeho přenesení jinam jistě setkalo by se s obtížemi nemalými. Ale základní myšlenka pokládala se za zdravou a za lepší, než je zavedení *censu*, neboť *census* má vždy něco *libovolného*, protože při určité sazbě náhle přestane, a každý, kdo jen málo zůstal pod sazbou, cítí se postíženým a zkráceným. Ale hlasovací právo *domácnostní* spočívá prý na zcela určitém a lehce dokázatelném faktu či stavu. Volební právo dle *censu* je v úzké souvislosti se zákonodárstvím *daňovým*; hlasovací právo *domácnostní* je od *daňového* zákonodárství neodvislé. *Domácnostní právo volební* zamlouvalo se dosti často proto, že prý nepůsobí výlučně, nýbrž zajišťuje i, jak zvláště G. Meyer (Parlam. Wahlr.) uvádí, značné části dělnictva účast na volbě a vylučuje především prý živly nespořádané, kočující; mimo to prý v třídách pracujících podporuje se jím spíše *touha mít vlastní dům*, nebo aspoň vlastní byt; prý v tomto směru může dobře působit svým »nádehem solidnosti«. Volební právo měl by jen ten, kdo »vede vlastní domácnost«.

Než taková hospodářská obmezování politických práv v dnešních poměrech společenských jsou již nemožna. Všeobecná tíseň hospodářská, bytová a obtíž při zakládání nových domácností dostoupila té míry, že každá domácnostní výsada při právu volebním musila by dnes býti pocítována jako skutečná společenská křivda, neboť vlastní domácnost je pro mnohé již luxusem.

Také nelze dnes již obmezovati volební právo pouze na ty, kdož platí nějakou státní daň *přímou*. Že by jen ten měl mít právo volební, kdo nese daňové povinnosti ku státu, není spravedливо, neboť povinnosti k státu nevyčerpávají se placením daní *přímých*. Naopak, finance státní jsou vybudovány většinou na soustavě daní *nepřímých*, spotřebních. Mimo to musí se uvážit i konání osobních služeb státu, jako povinnost branná, ve které dochází výrazu *státoobčanská rovnost povinností*. Zastoupení nemůže jíti jen tak dalece, pokud sahá placení daní, a zrovna tak právo volební nemůže jen tak dalece býti vyměřeno.

Ale při oceňování významu daní spotřebních pro účast na právech politických třeba jest zvýšené opatrnosti. Jednak spotřeba je individuální a nerovna, jednak sem náležejí i potřeby nerozumné, někdy k rozmařilosti vedoucí, jednak bývá i zcela libovolna a záleží na chuti a lehkomyšlnosti občanově. Není zajisté jediného občana, který by nepřispíval k státním daním nepřímým tím, že kupuje předměty a potraviny, podrobené státní dani spotřební. Poslední

kuřák laciného tabáku stejně takto přispívá k obecným nákladům státním. A přece nelze říci, že by tento způsob příspěvků k obecným nákladům státním měl být zvláště ceněn a že by měl zakládati nárok na účast v právech politických: kdo pije drahá vína, přispívá značně ve formě dávek spotřebních, a přece tyto jeho příspěvky nezasluhují odměny právem volebním. Příspěvky v podobě dávek spotřebních, tím, že kdo kupuje předměty, zdaněné dávkami spotřebními, nemohou býti pro občanská práva tak spolehlivým měřítkem; zrovna spotřební dávky z alkoholových nápojů nejsou takovou daní ve viditelné podobě, aby byla pocitována tak, jako když někdo přímo platí osobní daň z příjmu nebo daň výdělkovou. I citelná dávka spotřební z oněch nápojů se jinak nese a její tíha záleží více méně na volné vůli občanově: čím střídmeji kdo žije, tím méně ji cítí. Ostatně vysoké dávky spotřební mají zde také za účel, aby podobných prostředkův opojných spotřebovalo se méně a sloužilo se tak policii mravnostní.

V zemích všeobecného práva hlasovacího není dnes z účasti na právu volebním vyloučena žádná z tříd společenských. Zájmy její, bude-li mít vlastní poslance, stejně nebudou zanedbávány. Ovšem bude-li většina poslanců volena výhradně z některých tříd společenských, bude stejně nebezpečí, že ona většina jedině zájmy svých tříd společenských považovati bude za výhradné měřítko svého jednání a podceňovati bude třídy ostatní, sledujíc především prospěchy tříd nejčetnějších. Chování se stran parlamentních k nečetné a málo zastoupené inteligenci bývá v tom směru příznačno. Všeobecné právo hlasovací, jsoucí na postupu všude, dnes již se neodůvodňuje starými přirozenoprávními názory o přirozené rovnosti lidí. Lidé jsou, jak uznává se, nerovni vzděláním a vychováním, hospodářskými a společenskými poměry, v nichž žijí, jsou nerovni vlastnostmi i duševními schopnostmi. Spíše jest oblíbeno tvrzení, že všeobecné právo hlasovací je výsledkem zásady svrchovanosti lidu, což dá se aspoň hájiti pro demokracii.

Takové jest dnes také v naší demokracii všeobecné stanovisko politické nauky a praxe. V našem zákonodárství po převratu projevovalo se stejně, veškery ohledy majetkové při právu volebním jak do sněmovny, tak do obcí musily přestati, neboť nevážnost k právům nabytým stala se charakteristickým a význačným rysem celého našeho prvního období zákonodárského, kdy zákonodárce nechtěl pro svoji novou úpravu znáti žádných mezí. Byla konečně tenkrát snad pochopitelná určitá nevážnost k majetku tam, kde při dnešních zkušenostech spousta lidí podprůměrných bohatne a zbohatla pouhou náhodou, bez vlastní zásluhy, kde vzdělání není v žádném poměru k bohatství, jehož nevkus odpuzuje, kde zvyklo se na obrovské zisky při nejmenší námaze rozumu. Větší vliv majetku náhodou nabytého jest vždy nenáviděný a zakládati přednosti někoho na jeho majetkových poměrech setkává se vždy s odporem. Ale přece zase není třeba, upadat do krajnosti druhé, t. j., aby ti, kdož náhodou ně-

jaký majetek mají, byli na tom hůře, než spoluobčané ostatní, a aby se živila nerovnost dále v tomto směru.

Vítězství všeobecného práva hlasovacího u nás po r. 1919, jak do obcí, tak do sborů zákonodárných, odloučilo zcela právo volební od placení daní a vztahů majetkových, smazalo rozdíl mezi voliči obecními a voliči do sněmovny poslanecké nebo senátu, i vyhladilo tak v otázce práva volebního jakýkoli rozdíl mezi státem a ostatními svazky samosprávy místní. Všechny mají nyní stejné voličstvo. Naše volební řady vycházejí ze základního pojetí, že hlasovací právo má být nejen všeobecné a přímé, nýbrž nad to ještě také rovné: každý má mít jeden hlas do obce a jeden do sněmovny a více než jeden hlas nikdo mít nesmí. Bylo by porušením oné základní zásady rovnosti, přiznat nějaké vícenásobné právo hlasovací tím, že by někdo voliti směl do obecního zastupitelstva v několika různých obcích, neboť by se prý tím někomu přiznávala větší účast na správě věcí veřejných než jeho ostatním spoluobčanům.

Voličové do sborů samosprávných jsou u nás totožní s voliči do sboru zákonodárného, jest u nás úplná rovnost mezi volbou člena sboru zákonodárného a člena obecního zastupitelstva co do sboru voličského, obojí druh zástupců volen jest týmž sborem voličským, přes to, že při volbách samosprávných jde především o užší zájmy místní, kdežto při poslaneckých volbách jde o vyšší otázky politické, o politické osudy země. Sněmovní volič »politický« a samosprávný volič »zájmový« je zde jeden a týž, jako není zvláštního »politického« seznamu voličského pro volby sněmovní a zvláštního zájmového či nějakého »municipálního« seznamu voličského pro volby obecní a samosprávné.

U nás jest jen jediný a jednotný seznam voličský, pořízený ve stálých listinách voličských, jednotných pro všechny volby, sněmovní, samosprávné, obecní. V otázce voleb zástupců a oprávnění voličského naše zákonodárství vychází ze základního pojetí uniformity a symetrie: není rozdílu mezi státem a obcí, mezi úkoly státu a svazků samosprávy místní, totéž všeobecné právo hlasovací, které zavedeno bylo pro volby sboru zákonodárného s vyššími, převážně politickými, celkovými státními úkoly, zavedeno bylo i pro samosprávu místní s jejími převážně hospodářskými úkoly. Soustava tato jest sice přehledná, vyjadřuje zásadu hodně všeobecnou, jest nadmíru zjednodušená, ale jest velmi pochybné, zda odpovídá svému účelu, obdržet jak způsobilé poslance, tak i zaopatřit zástupce obcí, kteří by na stavu obce vůbec měli nějaký opravdový zájem.

Soustava takové uniformity odporuje skutečnosti: zájem na celkové politice státu má každý jeho občan, zájem na úkolech a stavu určité obce však jen ten, kdo s ní je spjat užšími a těsnějšími svazky. Takový těsnější svazek podává se po případě již z delšího pobytu v obci.

Pro volební právo do obcí mělo by se žádat vůbec bydlení v obci po nějakou delší dobu, aspoň po dva roky, neboť ti, kdo tam déle bydlí, přirozeně budou k zájmům a úkolům obecním poutáni pevnějšími svazky, než pouhé obyvatelstvo fluktuující, z obce do obce přecházející. Při naší krátké residenční povinnosti, kde stačí, aby volič bydlel v obci tři měsíce, nakládá se na konec i s obyvatelstvem fluktuujícím stejně jako s obyvatelstvem usedlým, jež přece má jiný zájem o rozkvět samosprávy obecní a stav financí obecních. I ten, kdo za rok čtyřikrát vystřídá své bydliště, a to pokaždé v obci jiné, má po třech měsících v obci strávených stejný nárok na zápis do listin voličských, i když obec jeho dočasného bydliště je mu zcela lhostejna; také voják v činné službě, zapsaný do voličských listin obce, ve které byl přikázán službou v den vyložení seznamů, sotva bude mít nějaký zájem na složení obecního zastupitelstva obce, v níž přechodně slouží a odkud za chvíli odejde. Zde státoobčanská rovnost v užívání práv politických se přímo potýká se skutečnými potřebami obce a porozuměním pro věci obecní.

Pro volby do ústředního sboru zákonodárného, jenž projednává záležitosti celého státu, možno zcela dobře uznati krátkou povinnost residenční, t. j. povinnost bydlet v místě nějakou kratší dobu. Ať volí každý podle zákona způsobilý státní občan, ať kdekoli se krátce zdržuje, neboť pochopení pro politiku celého státu a zájem o jednání sboru zákonodárného má mít také každý občan celého státu, kdekoli bydlí. Než zájem o místní a hospodářskou politiku určité obce bude mít opravdově pouze ten, kdo má a chce i pro budoucnost podržeti místní vztahy k ní. Odtud bylo by slušno žádati na voličích do sborů samosprávných vůbec přísnější podmínky co do požadavku bydliště a délky pobytu, než na voličích do sněmovny poslanecké. Požadavek delšího bydlení mohl by pak odpadnouti pro ty, kdož v obci mají nemovitý majetek nebo tam provozují zdaněnou živnost, neboť jejich zájem o dobrý stav hospodářství obecního jest při nich zajisté dostatečně prokázán.

Musily by pak ovšem být dvojí seznamy voličské, jedny pro volby obecní, druhé pro poslanecké. Řízení bylo by pak složitější, když by voličové musili být zapisováni dvakrát, jednou do listin samosprávných, podruhé do sněmovních. Námitka, že zavedení dvojitých seznamů voličských, oddělených pro volby samosprávné a volby sněmovní, bylo by novým nákladným zařízením, není příliš závažna, protože by seznamy stejně vedl týž úřad. Závažnější by bylo, že náš zákonodárce neměl by asi odvahy, opustiti svoji dosavadní oblíbenou zásadu: »jeden občan, jeden hlas«, kterou pokládá za nejvyšší a ústřední poučku celé demokracie. Nechtělo by se jemu asi, vylučovat z celkového počtu »státních« voličů zvláštními podmínkami ještě voliče obecní, zvláště když jakýkoliv ohled majetkový platí dnes za znak zpátečnický. Musilo by se proniknout více poznání, že naproti státu jako svazku politickému obec dnes stává se svazkem převahou hospodářským a pospolitostí místních hospodářských zájmů.

Obec jest u nás dnes svazkem podstatně jiné povahy než stát. Obec má sice také některé úkoly, které dotýkají se zájmu státního a všeobecného zájmu národa, jako policie bezpečnostní, mravnostní, správa školství, ale přece valnou většinou její činnosti tvoří h o s p o d á ř s k é úkoly, které se dotýkají pouze jejího místního zájmu, jako dlažba, osvětlování a čištění města, veřejné sady. Opatřuje-li obec záležitosti národního významu, má také každý dospělý občan státní hlas při její správě; ježto však opatřuje také místní záležitosti h o s p o d á ř s k é, má mít při její správě také hlas každý občan, jenž k nákladům její správy přispívá, t. j. p o p l a t n í k v o b c i, a t o b e z o h l e d u n a t o, z d a v o b c i b y d l í.

Každý občan, který má majetek nebo platí daně a dávky obecní v některé obci, obdržel by tak právo, aby byl zapsán do voličských seznamů této obce a mohl odevzdati svůj hlas v každé obci takové; a i m o t o b y p o d r ž e l s v ů j h l a s j a k o o b e c n í v o l i č v m í s t ě, kde jest usazen a má své řádné bydliště. Toto vícenásobné právo hlasovací v různých obcích mělo by ovšem stejně význam jen tehdy, když by volby v jednotlivých obcích nekonaly se v týž den. Nebo by tomu, kdo v obci sice n e b y d l í, a l e j e t a m p o p l a t n í k e m a má tam majetek nemovitý, mělo být aspoň d á n o n a v ů l i, aby mohl prohlásit, že v této obci chce vykonat své právo volební, příslušející mu na základě bydliště v obci jiné. Směl by pak i na základě toho, že jest poplatníkem obecním, žádati, aby byl zapsán do voličských seznamů pro obecní volby oné obce, ve které jest poplatníkem.

A tak také zcela spravedlivě mohlo by být ustanoveno, že placení daní obecních, trvalo-li tak dlouho, že tím jest prokázán úzký v z t a h k o b c i a dostatečný zájem o věci obecní, zakládá právo volební do zastupitelstva o b e c n í h o. Kdo platil daně a dávky obecní po několik let za sebou jdoucích (třeba tři léta), měl by zákonný nárok na účast při volbách obecních. Jednotlivé druhy obecních daní, po případě i rovnocenných osobních služeb pro obec nebo také jiných plnění naturalních, byly by v zákoně přesně určeny. Vytvořil by se tak užší poplatnický okruh, jenž by měl nárok na zápis zápis do voličských seznamů pro volby obecní a představoval by takřka v ý b o r, starající se především o h o s p o d á ř s k é věci obecní.

Na žádost poplatníkovu, přejícího sobě vykonati v určité obci, kde jest zdaněn, své právo voličské, měla by být pak do voličských seznamů pro volby obecní zapsána i jeho žena, zvláště, byla-li by spolumajitelkou n e m o v i t o s t i mužovy, i když by v obci neměla trvalého bydliště. Volební právo zletilých členů rodiny posuzovalo by se zvláště: když by byli samostatnými poplatníky v obci, mohli by podobně žádat za zápis do listin voličských pro volby obecní.

Zvláštní zmínky zasluhují případy, kdy naši státní občané zdržují se přechodně nebo trvale v cizině, ale mají v některé obci rozsáhlý majetek pozemkový, z něhož platiti jest značné po případě daně a dávky obecní. Může být někdo vzdálen v dočasném poslání ve veřej-

ných službách v cizí zemi, může odejít na delší dobu za obchodem do ciziny, ale přece ponechal si zde nemovitý majetek, na svědectví toho, že má úmysl, že se jednou vrátí. Chce udržet si dosavadní svazky i podržuje ve vlasti také značné zájmy hospodářské. A není tedy slušno, aby za jeho nepřítomnosti vládnoucí činitelé v obci hospodařili v obci tak, že by mu znehodnotili celý zanechaný majetek, aniž nepřítomný má možnost aspoň hlasovacím lístkem se o tom hospodářství vysloviti. I když občan takový pro svoji nepřítomnost nemůže být členem obecního zastupitelstva a mít tedy osobní účast na vládě obecní, má přece stejný zájem na tom, aby se nad ním špatně nevládlo ve věcech majetkových, neboť všichni, i nepřítomní náhodou občané státní, mají též zájem na dobré vládě v obci, i jest potřeba, aby měli nějaký hlas v ní, aby si mohli zabezpečiti stejný podíl výhod, jakého se dostává ostatním, jakož i aby se mohli bránit proti škodám, jejich majetku hrožícím. Hlasovali by zasláním lístku hlasovacího (tajně v obálce) příslušnému úřadu.

A nebylo by to ani nedůsledností, přiznat takovou ochranu zájmům majetkovým: vždyť celý dnešní náš řád právní a společenský založen jest dosud na uznání svobodného práva dědického, volného nabývání nemovitostí a ochrany vlastnictví soukromého. I nepřítomní státní občané mají majetek a zájmy peněžní i obchodní ve své vlasti a stejně mají touhu o její veřejné záležitosti se starati.

Nějaké obavy, že by poskytnutí výhody majetku pozemkovému a poplatníkovi znamenalo snad posílení živlu konservativního, dnes není. Mezi majetnými stejně se dnes najdou přívrženci směrů radikálních se sklonností ke krajním politickým programům a požadavkům a žádny průkaz jmění nezabrání přístup kandidátům radikálně smýšlejícím. Nauka, že jen vrstvy majetné jsou živly stát a pořádek udržující«, jest dnes také překonána. Jde jen o to, jak zmírnit nedostatky všeobecného práva hlasovacího a jak současně zaručit rovnoměrné účastenství všech tříd občanů na životě veřejném, aby určitá míra povinností dávala nárok také na určitou míru práv. Nejde ani o obmezování ani o zasahování do volnosti práva hlasovacího. Dnes přece již není nebezpečí, že by třídy majetné v obci uvedly všechny ostatní občany tamní v politickou bezvýznamnost a že by správu obecní podrídily svým zájmům majetkovým. Vždyť, naopak, dnes je nebezpečí, nejen že v obecním zastupitelstvu nebudou zastoupeny všechny zájmy, ale že právě zájmy největší a nejdůležitější zůstanou zcela bez zastoupení — zběžný pohled na dnešní složení obecní reprezentace přesvědčí o tom, že takřka bez zastoupení zůstává průmysl a veliké podniky, veliká a důležitá odvětví obchodu, velko-statky a veliký majetek pozemkový vůbec. Dochází zde k obvyklému a skoro nucenému vyloučení určitých částí občanstva, s určitými názory a značným stupněm vzdělání, z každého zastoupení; nikdo jich ani nekandiduje přes naše »poměrné zastoupení«.

Takové věci násobně právo volební, že by volič mohl pro sebe reklamovati hlasovací právo do obecního zastupitelstva

v každé obci, kde má pozemkový majetek či obchodní, průmyslový, živnostenský podnik, není ani dnešním našim řádům společenským nic tak cizího. Stejně u většiny voličů soustředěno je v jedné osobě více hlasovacích oprávnění do nejrůznějších korporací samosprávy zájmové, při volbách do obchodní nebo advokátní komory, živnostenského společenstva, vodního družstva, závodních výborů, nemocenských a úrazových pojišťoven. Člen několika zájmových korporací jest kolikrátě skladem pro kumulaci nejrůznějších hlasovacích oprávnění a v tomto dvojitém či trojitém vícenásobném právu hlasovacím nevidí se žádná mimořádná výsada.

Nebylo by tedy nic tak odporujícího dnešním poměrům, kdyby volič obdržel hlasovací právo ve všech obcích, kde má majetek nebo podnik. Obdržel by prostě jen hlas ještě do jedné či do několika zájmových korporací — měl by mezi hlasy do dosavadních zájmových korporací o jeden nebo o dva, tři hlasy více. A že dnešní obec, zvláště když novela k obecnímu zřízení ze 7. února 1919, č. 76., připustila rozsáhlé sestátnění nejdůležitějších oborů dosavadní samostatné působnosti obecní, jako policie bezpečnostní, správy školské, chudinství, policie zdravotní, se stále více stává pouhým svazkem hospodářským, obmezeným na správu vlastního jmění a hospodářské úkoly zájmové pospolitosti obecní, je nepochybné. Stírá se a potlačuje charakter dosavadní »obce politické« a sesiluje se i zdůrazňuje povaha obce jako zájmového útvaru hospodářského, obce »ekonomické«, po případě »obce sociální«.

Úkoly vrchnostenské, »politické«, se obcím poznenáhlu odnímají a ponechávají se jim ve zvětšené míře úkoly čistě hospodářské: starat se o čistotu města a pohodlí obecního, a dlažbu a osvětlování, o vodovody, cesty a veřejné sady, o knihovny a osvětlové podniky. Když odejme se obci policie bezpečnostní a zdravotní, odnímají se jí obory, jimiž hodně úkolům státním se přibližovala, neboť péče o obecnou bezpečnost a ochrana národního zdraví náleží mezi přední povinnosti státu jakožto společnosti »politické«, t. j. společnosti organisované, řádem ovládané. Stát bere si zpět onen podíl, který obce měly na všeobecné veřejné správě uvnitř státu a na správě všeobecných zájmů státních, i chce obcím nadále ponechati spíše jen úpravu místních poměrů hospodářských a společenských, jak podávají se z pospolitého soužití v obvodu obecním.

Odtud také volební právo do obcí stává se pouhou účastí na hospodářské správě místního svazku, i proměňuje se v hlasovací právo do podobné zájmové korporace, jako jsou ostatní korporace zájmové. Čím méně záležitostí v oboru veřejné správy stát ponechává samosprávě obecní, tím více klesá v ceně volební právo do obcí.

Ale pak také stát objevuje se jako svazek podstatně jině povahy, než obec: stát zůstal svazkem politickým, ústřední mocí, opatřující úkoly veřejné správy, pokud týkají se zájmů celostátních, zájmů národa a veškerého lidu státního, kdežto obec klesá pomalu na pouhý místní svazek hospodářský, neboť po odnětí a sestátnění

významných oborů její dosavadní působnosti samosprávné, nezbude jí na konec o mnoho více, než vlastně jen vlastní obecní hospodářství. Centralisace státní se posiluje a roste.

A když pak vlastní hospodaření obecní a hlavní povinnosti obecních zastupitelstev záležitosti budou skoro jen v ukládání a upotřebení místních daní ve způsobě přírážek obecních, vzniká *nerovnalost*, že sbor, t. j. obecní zastupitelstvo jako shromáždění, které povoluje ony dávky místní a přírážky obecní, není voleno výhradně od těch, kdož něčím přispívají k uloženým přírážkám, nýbrž od všech občanů v obci, majících tam právo hlasovací. Přírážky obecní tvoří hlavní pramen obecních příjmů, každý poplatník přispívá jimi na náklady místní, ale o jejich rozvržení a užívání rozhodují i ti, kdo žádných neplatí. Poplatníci platí tudíž svoje příspěvky na udržování hospodářství obecního i za ty, kdož přírážek neplatí. Vědomí *nerovnosti břemen s nerovností práv* k občanské snášlivosti jistě nepřispívá. Všeobecné právo hlasovací dáno bylo všem bez rozdílu, aby všichni měli stejný podíl a aby tak pominuly protivy třídní, ale nyní utlačení poplatníků a pozemkového vlastnictví protivy třídní budí se zase na jiné straně. Z krajnosti do krajnosti. Jakmile poplatník vidí, že při povolování dobročinných a veřejně prospěšných peněz vůbec nemá hlasu, začne na věc pohlížeti tak, že veškerá politická moc a účast, všechny výhody a výsady, veškerou ulehčení a osvobodování jsou jen *na jedné straně*, přestává být rovnoprávným, cítí se méněcenným, neboť míra jeho vlivu není v žádném poměru s jeho příspěvky.

Když poplatník nemá hlasu v obci, kde má majetek, stane se netečným, ví, že to stejně není nic platno starat se o chod věci obecních, nebude proň ani nutnosti, ani pobídky, aby hájil nějaké přesvědčení o obecní správě, bude pouhým divákem, i začne se cítit jako občan, jehož věci obecní se netýkají, neboť jejich správu musil ponechat jiným a poslouchati musí usnesení osob, o jejichž volbě nemohl se ani vysloviti. Tímto způsobem také nikterak se zajisté nevyrovnávají protivy třídní, naopak se zostřují a více na sebe narážejí, neboť mezi poplatníky jsou také mnozí, jejichž majetek získán byl *vlastním přičiněním*, nadáním a vlastnostmi duševními, kde tedy jejich majetek sám podává vysvědčení o obratnosti a schopnostech nabyvatelových.

Bezohlednost k majetkovým poměrům uvnitř obce a odpírání hlasovacího práva poplatníkům, když v obci nebydlí, nemá na spoužití v obci příznivý vliv. Poplatníci nepřestávají si stěžovati, že přetíženi jsou příspěvky na nákladná zařízení obecní, na cesty a vodovody, a že tím více jsou přetíženi, čím méně jest jich v obci, jsou nespokojeni s tím, že sami nesou náklady na zařízení která prospívají *všem obyvatelům bez rozdílu*, i těm, kteří zcela ničím nepřispívají. A při té nerovnosti břemen ještě *nerovnost práv*, nemají účasti na správě obecní; za jiné platí, vysokým svým zdaněním ulehčují druhým, aby bezplatně a plně mohli využítkovat zařízení obecních,

ale za to ani hlasu v obci nemají. Není spravedlivě, když veliký poplatník v obci, jenž značnou částí přispívá k hrazení nákladů obecních, nemá v obci volebního práva jen proto, že náhodou v ní nebydlí. Po jeho hlasu se nikdo neptá, nikdo se nesnaží slyšet jeho úsudek o věcech obecních; když vidí, že nemá naděje slyšení a vlivu v obci si získati, bude se cítit stále nespokojeným s hospodařením oněch, při jejichž výběru a volbě neměl účasti.

Ale přece zase ani náš demokratický volební řád do obcí z 31. ledna 1919, č. 75. sb., není zcela lhostejný k otázce placení daní: dlužná daň či dávka obecní vylučuje z volitelnosti, když dlužník, byv osobně řádně upomenut, nezaplatí ji ve lhůtě, v upomínce jemu udané (§ 5.). Ozývá se zde neklamně starší nauka o tom, že neplacení obecních daní, ať již vzniklo z nepozornosti či z netečnosti a liknavosti v plnění závazků naproti obci, má, trvalo-li po určitou dobu, z volitelnosti za člena obecního zastupitelstva vylučovati, ovšem jen na dobu svého trvání, nikoli pro budoucnost. A to ještě dlužník musí být výslovně upomenut a udána jemu lhůta; ale musí přesně ve lhůtě udaný obnos dluhu zaplatit.

A jistě při předpisu tomto obecního řádu volebního z r. 1919 nejednalo se o zavedení nějakého censu pro volitelnost do obecního zastupitelstva, nýbrž klade se jen taková podmínka, kterou každý poplatník může a má vyplniti, bude-li jen chtít. Vzniká tím ovšem hned zase nerovnost v užívání práv politických na neprospěch poplatníkův: poplatník, jenž nezaplatí dávky obecní, je z volitelnosti vyloučen, kdežto ten, kdo žádných daní neplatí, nemůže být vyloučen z volitelnosti pro neplacení daní. Poplatník je tedy co do volitelnosti na tom hůře, než ten, kdo daní neplatí; omezení volitelnosti požadavkem zaplacení daně vytváří užší okruh volitelných poplatníků a zavádí vlastně určitý census jen pro ně. Spravedlivě to není.

Finanční novela, vyhlášená zák. z 12. srpna 1921, č. 329. sb. zák. a nař., sama přiznává právo do obecního rozpočtu nahlížeti, připomínky k němu činiti, jakož i z usnesení o něm se odvolati každěmu voličovi nebo poplatníku v obci. Poplatník rovná se zde voličovi (§ 6.). Zde zákon, následkem nepříznivých zkušeností, přece byl nucen zachovati určité majetkové ohledy a vrátil se tím k původní bývalé nauce liberální, že ti, kdož neplatí žádných daní a přece svými hlasy rozhodují o obecním rozpočtu, mají více příčin k rozhazování, než k šetření. Každý kdo platí nějaké daně přímé a vysoké obecní přírážky, začne svůj zájem hned také stotožňovati s nízkou mírou obecních přírážek a tedy s menší mírou výdajův, tak, jakoby cítil, že výdaje, které pomáhá odhlasovati budou placeny částečně z jeho peněz, i přičiní se, neboť na tom mu musí záležet, aby přírážky držely se co možno nízko. A každý poplatník bude dávat dobrý pozor, aby přepych a marnotratnost ve vydáních, která někteří by chtěli na obec uvaliti, nebyly placeny zvětšenými přírážkami, postihujícími výhradně jeho jmění a jen

jeho výdělkovou schopnost. Jeho zájem těsně je spjat s výškou vydání a přírážek obecních a i když úzkostlivá ochrana tohoto zájmu povede snad k nemístnému a úzkoprsmému šetření, bude vyrovnána a brzděna zase náklonností k rozdávaní u těch, co daní neplatí.

Finanční novela z r. 1921 obsahuje pak další předpis: Jde-li o nový podnik nebo zařízení v rozpočtu neuvedené, k jejichž úhradě bude třeba učiniti půjčku nebo vůbec jinak zatížití finance obecní, může nejméně jedna desetina voličů, zapsaných v posledním seznamu voličském, podatí proti usnesení obecního zastupitelstva o novém zařízení v předepsané lhůtě námitky. Námitky mají účinek, že usnesení obecní musí být předloženo ku schválení ještě bezprostřednímu úřadu dohlédacímu. Jedině voličové jsou zde legitimováni (§ 14).

Jde zde o druh referenda finančního, hlasování lidu. Ale není zase nikterak spravedливо, že námitky směji podati jen voličové, nikoli též poplatníci. Poplatníci mají přece mnohem větší zájem o zatížení financí obecních, než prostí voličové. Musí být soustava závaží a brzd mezi úzkostlivostí poplatníka a štědrostí toho, kdo daní přímých neplatí a nemá obav o zatížení svého majetku. Když pouze voličové směji podati námitky, potlačují se hlasy těch, kteří v obci vynikají rozsáhlostí majetku a sami většinu přírážek platí, a to jen z toho důvodu, že v obci nebydlí a nemají tam volebního práva. V zájmu dobrého hospodářství to není, naopak.

Není spravedливо, když o obecním hospodářství hlasovati bude většina těch, kterým zcela lhostejna jest výška povoleného vydání, protože vydání nikterak jich nezatíží.

Podle předpisu finanční novely (§ 39) mohou být v případě nezbytné potřeby žádány na prospěch obce také určité osobní služby, ať ruční, ať zapůjčením povozů. Ke službám ručním povinni jsou zásadně všichni obyvatelé a poplatníci obce, pokud jsou v mezích předepsaného věku a nejsou zákonem výslovně osvobozeni. Zákon žádá na poplatnících stejné služby jako na ostatních, ale hlasovací právo a podíl na správě obce jim za to nedává. Osobní služby nejsou zde důvodem k uznání práva volebního, kdežto volební právo osob vojenských právě tím bývalo odůvodňováno, že konají osobní služby pro stát. Ani zde není tedy rovnosti nebo aspoň stejného ocenění. Na poplatníka doléhá povinnost dvojí: musí platit obecní přírážky a ještě konat obci osobní služby, kdežto by zásada rovnosti a slušnosti spíše žádala, aby ti, co žádných přírážek neplatí, přispívali zase k hospodářství svazku obecního osobními službami ve větším poměru a větším podílem. Nebyli by pak jedni zatíženi dvakrát a druhí pouze jednou. Zásada občanské rovnosti má platit i pro majetné, nikoli jen pro nemajetné.

V zájmu řádného hospodaření obecního přiznala finanční novela z r. 1921 každému voličovi nebo poplatníkovi v obci právo, odvolati se proti rozpočtu obecnímu k bezprostřednímu úřadu

dohlédacímú. Úřad rozhodne v rámci podaného odvolání, má však právo a povinnost současně zkoumat, zda rozpočet vyhovuje ustanovením zákonným vůbec. A tak zákon sám, zase na základě špatných zkušeností, byl na konec nucen uznati rozdíly majetkové a poskytnout poplatníkovi aspoň prostředek obrany proti hospodářství obecní většiny. A poplatník, jenž sám v obci volebního práva nemá, tím více a spíše očekávati bude ochranu od úřadu vyššího a v úředním zasahování spatřovati bude vítané dobrodiní. Úřad bude tím vyšším dozorcem a účetním, jenž rozpočet obecní ještě jednou přepočte, k úřadu obrátí se poplatník s větší důvěrou, než ku svým spoluobčanům z obecního zastupitelstva, protože, nemaje volebního práva v obci, když v ní nebydlí, nestaral se o osobnosti zvolených. A tak spoluvláda občanů v obci končiti bude větší důvěrou k úřadu vyššímu, v jehož čele podle příštího zřízení župního a okresního bude státní úředník z povolání. Stát bude mít větší důvěru než samospráva a tento účinek převahy moci ústřední nemusí vykonávat vždy vliv příznivý. —

LITERATURA.

Část všeobecná.

Gál Alexander, *Die Summa legum brevis, levis et utilis des sogenannten Doctor Raymundus von Wiener-Neustadt*, Weimar, 1926. Erster Halbband, str. 406. Profesor vídeňské university vydává zajímavou právní památku, na kterou bylo již mnohokrát upozorněno v právních dějinách českých, která však nebyla dosud dostatečně vyčerpána a nebylo jí od našich právních historiků náležitě použito, proto ovšem, že nebyla vydána. Proto vydání její přijde vhod i české právní historii. *Summa legum* je právní sbírkou, kompilující různé právní názory a pravidla, užívané v různých skupinách práv ve střední Evropě, spojujíc je zároveň s názory římsko-kanonickými. Obsahuje právo veřejné, líčíc ústavu městskou, právo soukromé, právo procesní i trestní. Právě touto svou povahou nabyla *Summa* velkého významu v současném právním řádu a stala se náhradou v době nadostatečné právní kodifikace, zvláště v Polsku.

V prvním dílu autor vydává prvé dvě knihy *Summy* a opatřuje vydání obsáhlým úvodem (str. I—II8). Úvod zabývá se dějinami textu, prameny a původem *Summy*. V kapitole prvé popisuje jednotlivé zachované texty. Vidíme tu, že *Summa* zachovala se v textech, vyskytajících se v Rakousích, v Německu, na Moravě (v Olomuci), na Slovensku (v Bratislavě) a v Polsku. Již z tohoto rozšíření textů možno souditi na význam této právní památky. V kapitole druhé