

Č. 2.

ÚSTAVA RAKOUSKA

DLE

FRANTIŠKA PALACKÉHO

V L. 1848—49.

NAPSAL

BOMUŠ RIEGER.

(ZVLÁŠTNÍ OTISK Z «PAMÁTNÍKA PALACKÉHO».)



V PRAZE 1898.

TISKEM J. OTTY V PRAZE. — NÁKLADEM SPISOVATELOVÝM.

XLI.

Ústava Rakouska dle Frant. Palackého
v l. 1848—49.

Napsal Bohuš Rieger.

Politické náhledy Palackého shodovaly se s jeho filosofií dějin. Pozoroval v dějinách světových, že zároveň s pokroky novodobé civilisace vzrůstá »centralisace státní moci« (že malé státy seskupují se ve větší, a že i uvnitř států víc a více vzrůstá se soustředěná a absolutní, ano též omnipotentní moc státní). Avšak prozíraje k budoucnosti, pozoroval již a ještě více předvídal, že přirozeným zákonem polarity povolán jest do světových dějin také činitel nový, nynější civilisací ještě mocněji podporovaný: moderní demokratická mocnost mínění veřejného. Z lůna jeho viděl zase zvláště vystupovati mohutnou ideu národnosti, která utvoří nevyhnutelnou protiváhu proti zjednotěující moci světové centralisace. Uniforma všehomíra prý nebyla a nikdy nebude přikázáním božím; v oekonomii světa vždy má svou úlohu podržeti přirozené právo národnosti, individuální byt národův i malých, které mohou býti intensivně velikými a vždy zůstávají mravními a právními osobnostmi, rovnými od přírody.

Z této historické a státní filosofie vyplývala Palackého *idea státu Rakouského*. Malé státy, jako Čechy, nemohly naproti státní centralisaci obstáti; úplná jejich samostatnost nebude více možna mezi novými většími sousedy, za změněných poměrů světa evropského. Národové evropského jihovýchodu: Slované, Rumuni, Maďaři a Němci, vůbec nejsou o sobě dosti mocni; oni potřebují ochranného sdružení — federace uznávající jejich rovné přirozené právo. Svazkem

tím má býti Rakousko, když za své moderní poslání, za svůj mravní a právní základ uznávati bude zásadu přirozené rovnoprávnosti všech národů. Takto samostatná státní bytost Rakouska stane se teprve nevyhnutelnou nejen v zájmu národa českého a rakouského Slovanstva (čekajícího svého osvobození od národního jha Němcův a Maďarův), ale i v zájmu celé Evropy (jako pevná záštita proti utvoření Velkoněmecka a Velkoruska čili ruské universální monarchie), ano v zájmu lidskosti a vzdělanosti samé.

Dle toho politický program Palackého byl *rakousko-federalistický*. Nejednou rozhodně prohlásil se federalistou; hned od počátku politického hnutí v březnu r. 1848 idea národnostní prý jej naváděla k federalismu. Tohoto výrazu užíval však jen v nevlastním smyslu. Federace rakouská neměla míti vzor svůj v Německu, Švýcarsku nebo v Severní Americe; nepředpokládala svrchovaných států, bylyť tu jen země dávno již spojené dědičnou monarchií. Měla býti zvláštní, svérodou, vyhovovati především přirozenému právu všech národností; tudíž povolovati těmto potřebnou míru vlastního politického života, jistou zemskou autonomii; a proto spojené autonomní územky měly ustrojiti se zvláště se zřetelem na poměry národností. Palacký nebyl federalistou ve vlastním smyslu slova; byl spíše decentralistou či autonomistou, a to ne tak z politických a právních důvodův o sobě (vyslovil se dokonce, že by ve Francii byl centralistou), jako proto, že Rakousko bylo státem různonárodovým.¹⁾ Ještě v Idei státu Rakouského r. 1865 vykládal svůj odpor proti centralismu a dualismu zvláště tím, že v Rakousku vedly k německé a maďarské národní hegemonii; federalismus jediný zdál se mu způsobilý, uvésti zásadu rovného práva všem ve platnost úplnou.

¹⁾ Zvláštní smysl, v jakém Palacký užíval slova federalismus, vyložil sám v ústavním výboru Kroměřížském dne 22. ledna 1849; tam také dne 28. ledna t. r. vyslovil se, že by ve Francii byl centralistou (viz Palackého Spisy drobné, díl I., číslo 19.). Ke zvláštnímu smyslu onoho slova ukázal též v osvědčení českých poslanců z 21. března 1849; později zvláště v Idei státu Rakouského (Radhost, III., 46—47; 210). Proto též na podzim 1849 byl hotov program svůj nazvati *unionistickým*, aby tím byly vyloučeny námitky věsící se ke jménu federalismu. (Doslov k Radhostu, III., 291.)

Jako poslanec konstituujícího sněmu r. 1848—49 a člen ústavního výboru Palacký uvázel se také v úkol podati *návrh rakouské ústavy*, jak by odpovídala jeho politickým názhledům, jeho ideí státu Rakouského. Učinil to nejprve ve Vídni v měsíci září 1848. Tento *první* návrh, obsahující pouze jeho vlastní náhledy, nedošel však souhlasu; i sestavil v Kroměříži v lednu 1849 ještě *návrh nový*, ve kterém přihlížel také k názhledům druhých členů ústavního výboru. Ani ten většinou výboru nebyl přijat za základ rokování, a zápasilo se jen o některé jeho články; následkem rozpuštění říšského sněmu pak zásady Palackého ani v plném sněmě vůbec nebyly hájeny. K těmto osudům zde nehledíce, chceme jen z obou těch návrhů rakouské ústavy ukázati, v čem záleželo vlastní jádro politického programu Palackého v l. 1848—49.²⁾

Rozumí se, že Palacký jako politik nekrácel ve všem vlastní původní cestou. Jako syn své doby bezděky přijímal též běžná mínění, panující politické nauky; jeho individuální zásluhou bylo toliko to, co v konkrétních poměrech vlastním způsobem hleděl teprve nově přivést ku platnosti. Ani nesluší mýliti se jeho ostrými posudky panujícího tehdeží učení konstitučního — dle doktriny německých publicistů Rottecka a Welckera, resp. dle ústavy francouzské a zvláště belgické z r. 1831.³⁾ Odpor ten týkal se hlavně centralistické šablony — v jiných ohledech Palacký sám nevyprostil se z okruhu tehdejšího politického myšlení a smýšlení; také on držel se liberálních individualistických theorémů, jakož i obvyklých forem a zásad tehdejšího konstitucionalismu. I sám také namnoze používal právě vzoru ústavy belgické z r. 1831, jako to učinil před ním Pillersdorf při první oktrojované ústavě rakouské z 25. dubna 1848, vedle něho větší měrou referent ústavního výboru Kroměřížského Mayer, a po

²⁾ Oba návrhy rakouské ústavy podávají se v českém překladu v Palackého Spisech drobných I., pod číslem 16. a 18. V čísle 19. uvedeny řeči Palackého v ústavním výboru Kroměřížském; ostatně srov. naši studii: *Náš ústavní vývoj od r. 1848; Kroměřížská osnova říšské ústavy* (v *Osvětě* 1898).

³⁾ Tak v *Ideí státu Rak.* 1865 (Radhost, III., 188, 216), v *Doslovu* z r. 1872 (III., 288, 290).

něm svým způsobem ještě Stadion při druhé oktrojírce ze 4. března 1849.⁴⁾ Byl to právě přirozený následek neobvyčejné časové působnosti individualismu (hlavně t. zv. základních práv občanských) a idey státu konstitučního, tak jak se tehda pojímala. Jmenovitě v mocném, takoržka epidemickém hnutí r. 1848 nebylo ani snadno ubrániti se theoríím, jejichž základ položili jednak Montesquieu, jednak Rousseau, a jež v Německu zdomácněly filosofií Kantovou (zejména jeho učením o státu pomyslném, státu v ideí či o sobě). Tenkrátě tedy takřečené rozumové, přirozené právo osobilo si přímé uvedení v život, ve skutečnou platnost (posledníkrátě ještě se zdáním neomylné pravdy).

Palacký souhlasil s racionalistickou naukou, která dávala státní moci základní původ demokratický. Článek základních práv, že »všechny moci státní pocházejí z lidu a vykonávají se způsobem v ústavě určeným«, proti kterému ministerstvo stavělo nedotknutelnost práva monarchického, pokládal ještě po rozpuštění Kroměřížského sněmu za politický axiom, který sám v sobě je zřejmý a sám sebou se rozumí.⁵⁾ Proto však Palacký (a podobně jiní) ještě nikterak nedomníval se

⁴⁾ Doklady toho, že Palacký použil vzoru belgické ústavy (při druhém návrhu více než při prvním), najdou se níže, jmenovitě ve příčině vnitřního řádu a mechanismu parlamentárního, avšak také ve příčině zásad t. zv. monarchie parlamentární. Lze to shledati i tam, kde bychom myslili, že jde o ustanovení speciální pro poměry rakouské; tak dle druhého návrhu Palackého § 20. císař nesmí bez kvalifikovaného přivolení říšského sněmu státi se zároveň hlavou jiného státu — čímž naráželo se na říši Německou, a přec i tento článek měl svůj vzor ve čl. 62. ústavy belgické.

⁵⁾ Viz osvědčení poslanců českých z 21. března 1849 (Radhost, III., 53—4, 58). Tu také Palacký doufá, že theorie práva i přes oktrojované skutky bude zase usazena ve své přirozené právo; ku konci pak vyzývá své spoluobčany, aby obezřelým vlasteneckým jednáním v bouřlivých časech právě podali důkaz, že moc a síla Rakouska pochází skutečně od národu jeho. — Článek 1. zákl. práv Kroměřížských (§ 3. Vídeňských) měl svůj vzor v § 25. ústavy belgické r. 1831. Palacký dokonce souhlasil, aby ještě před tento článek postavily se dva články ze starší osnovy Vídeňské, obsahující abstraktní hesla o vrozených nezcižitelných právech jednotlivce a o přenášení práv těch na stát pouze potud, pokud toho potřebí, aby stát mohl jich účinně hájiti (v. Černý, *Boj za právo*, str. 476).

stavěti na stanovisko svrchovanosti lidu se všemi toho důsledky. Nejednou rozhodně vyslovil se pro monarchii; spářoval v ní historický pozitivní základ státu Rakouského, od kterého nesluší odchýliti se více, než nutno k pojištění práva. Ovšem toto dědičné mocnářství mělo přijmouti napříště povahu demokratické, konstituční monarchie.⁶⁾ Jinými slovy: mělo vlastně zaříditi se jako *monarchie parlamentární* ve smyslu konstitucionalismu francouzsko-belgického, na rozdíl od německého, kterýžto jediný snaží se důsledně zachovati státní princip monarchický.⁷⁾ Stanovisko to aspoň

⁶⁾ Osvědčení pro monarchii najde se mimo jiné ve psaní do Frankfurta z 11. dub. 1848 a v prohlášení poslanců z 21. března 1849 (Radh., III., 46—47). Federativní zřízení Rakouska pojímal Palacký vůbec jen tak, že státi má pod jednou mocí monarchickou (tak v ústav. výboru dne 22. led. 1849; v osvědčení poslanců z 21. břez. 1849). — V rukopise Vídeňského návrhu ústavy Palacký chtěl mocnářství zprvu označiti jako demokratické (místo konstitučního); v osvědčení z 21. března 1849 pak nazývá je konstitučně demokratickým (srov. i osvědčení českých poslanců z 12. říj. 1848). Tu však demokratická povaha hledá se spíše ve vyloučení zvláštních práv či výsad stavovských, v rovném právu všeho občanstva, nežli v konstitučním podílu lidu ve státních mocích.

⁷⁾ Dle principu toho monarch ze samostatného vlastního práva je hlavou státu a spojuje v sobě zásadně veškeru moc státní; toliko při vykonávání státních funkcí váže sebe ústavním spolupůsobením orgánů jistou měrou samostatných, jako národního zastupitelstva, odpovědných ministrů a neodvislých soudců. Tu panovník své právo neodvozuje z ústavy, a sněm toliko jej obmezuje (aby vládl ústavně), sám však za spoluvládcu pokládá se nemůže. — Naproti tomu parlamentární monarchie francouzsko-belgická, vzniklá na půdě revolucí, přidržuje se omylné nauky Montesquieuovy, spatřuje základ politické svobody v dělbě a rovnováze tří různých státních mocí, formálně koordinovaných. Tu (nehledíc k moci soudní) exekutiva připadá monarchovi, legislativa vlastně lidu, resp. parlamentu (buď samotnému nebo společně s panovníkem); a vzájemná rovnováha těchto zvláštních subjektů opatřuje se z jedné strany zákonodárným vetem panovníka, z druhé politickou odpovědností ministrů závislých na většině parlamentu. Panovník právo své (třeba dědičné) odvozuje vlastně z ústavy a vládne její mocí. Jako nejvyšší moc konečně rozhoduje lid, i když ústava výslovně to nepraví; dle vnitřní podstaty jest tu spíše stát t. zv. suverenity lidu. K takovému výsledku naváděly také radikální nauky Rousseauovy.

prosvítá již v prvním návrhu Palackého a soustavněji vylouženo jest ve druhém.

V návrhu Vídeňském suverenity nepřipisuje se ani panovníkovi, ani lidu, nýbrž organisované veškerosti říše.⁸⁾ Ale praví se, že uvnitř je vzájemně podmíněna neodpovědností císaře a »autonomií« sněmu říšského, sněmů zemských a kommun (§ 37.); tím zajisté naznačeno jisté samostatné právo lidu ve vedení státu.⁹⁾ Theoretické otázky o původu moci státní je zde pomínuto, a rovněž o ní mlčí návrh Kroměřížský, jenž spadá do doby, kdy sněm (dne 10. ledna 1849) již upustil od § 1. základních práv a uložil ústavnímu výboru pouze uvést v ústavě náležité předpisy o »rozdělení a vykonávání« státních mocí. A tu Palacký, tak jako referent výboru Mayer, vycházel oba z téže theorie; stáli stejně na stanovisku monarchie parlamentární, že panovník — jakkoli dědičný — nemá práv, která by se nedala odvoditi z ústavní listiny, že vládne pouze mocí ústavy, na které se lid v rozhodnutí s panovníkem ustanovil. Právě se stejně, že »všecky moci vládní směřjí vykonávati se pouze způsobem v této konstituci určeným«, a že »císař nemá žádné jiné moci, než kterou mu přiděluje ústava a zákony mocí její dané«. Palacký pak sice v ústavním výboru navrhl znění jiné, že »práva a moci císaři náležející určují se konstitucí a zákony mocí její vydanými«; avšak přijetím pozitivní formy podstaty věci hrubě se nezměnila.¹⁰⁾

⁸⁾ Palacký zde (§ 37.) správně zamítá t. zv. suverenity knížecí (jinde prohlašuje hádku o suverinitě knížat nebo národů za zbytečnou i pohoršlivou; Radh. III., 65). Také při státech spolkových přisuzuje se plná státní suverenity pouze spolku s jednotlivými státy dohromady.

⁹⁾ Zajímavé jest organické pojímání státu, jako vyššího svazku podmíněného svazky zemskými a obecními. Avšak záhadným zůstává vnitřní podmínění suverenity autonomií sněmů. Patrně nemíní se zde t. zv. vnitřní autonomie zastupitelstva. Také asi nepostačí výklad pouze formální, že zastupitelstva jsou orgány složené (či volené) neodvisle od vůle hlavy státní; nýbrž patrně myslí se i na způsob jejich účastenství ve státě, tedy asi přiznává se jim samostatné či vlastní právo na účastenství ve státě, po příp. i v moci nejvyšší.

¹⁰⁾ § 1. a 12. návrhu Palackého, § 7. a 32. Mayerova; srov. § 33. a 41. dle usnesení výboru. Podobná ustanovení měla ústava belgická z r. 1831 ve čl. 25. a 78.

To zajisté byly důsledky hesla, že veškerá moc státní pochází z lidu, resp. důsledky souvislé praetense konstituujícího říšského sněmu na vlastní moc ústavodárnou.¹¹⁾ Dle toho také samo monarchické právo ne snad jenom podléhalo ústavnímu upravení (rozdílně od práva historického), nýbrž přímo dáván jemu nový právní základ (něb aspoň teprve potvrzení mocí ústavy).¹²⁾

S tím také shodovala se ustanovení druhého návrhu o vykonávání státních funkcí, resp. o dělbě mocí mezi zvláštní subjekty. Jen o jedné moci praví se určitě, že »přísluší jedině císaři«; jest to moc výkonná, která však vykonává se odpovědnými ministry. Moc soudní vykonává se soudci nesaditelnými »jmenem« hlavy státní. Naproti tomu moc zákonodárná

¹¹⁾ Sněm mluvil o své svrchovanosti. Jakkoli byl svolán vůlí panovníkovou, přece samozvaně (způsobem vlastně revolučním) jako konstituanta domníval se, že jeho ústavní dílo nepodléhá obvyklé sankci panovníkově (jako jiné zákony). — nejvýše že závisí na dohodnutí či umluvení s ním. Tomu pak rozuměno většinou tak, že panovník konečně povinen bude přijmouti sestavenou ústavní listinu, jelikož slíbil »za jedno kráčet se zákonně vyslovenou vůlí veškerenstva národů rakouských«, kterou představuje konstituující sněm říšský. Srov. interpellaci Palackého z 23. ún. 1849 (Radhost III., 38—39); dle osvědčení českých poslanců z 12. říj. 1848 měl ústavu dáti »nerozpuštělný« ustavující sněm říšský ve sjednocení s ústavním panovníkem. Palacký sice v § 14. druhého návrhu mluvil o »sankci« ústavy, ale když ve výboru místo toho navrženo »přijetí«, neodporoval tomu, ačkoli právě sám zastával referenta.

¹²⁾ V druhém návrhu Palackého prohlašuje se dědičnost »koruny Rakouska« a to ne na základě pragmatické sankce r. 1713 a jejího přijetí, nýbrž jen »dle pravidla« v ní obsaženého (§ 11., vzatý z ústavy Píllersdorfovy); v nedostatku oprávněných členů dynastie pak císař může se svolením říšského sněmu jmenovati nástupce (§ 32.). Císař po schválení ústavy a každý nástupce po nastoupení přísahá na ústavu (§ 14., sr. 29). Plnoletost stanoví se na dokonanych 18 let; říšský vladař pro případ nezletilosti nebo nezpůsobilosti k osobnímu panování stanoví se říšským zákonem, po případě říšským sněmem samotným (§ 29.); také dle prvního návrhu sněm ten rozhoduje o dosazení vladařstva, § 61., 4.). Vladař po přísaze na ústavu má všechna práva císařská; avšak práva koruny mezitím nesmějí se ztenčiti (§ 30., 31.). Záležitosti císař. domu prohlášeny vůbec za záležitosti říšské (§ 3., 1.). — V prvním návrhu Palackého omezen panovník a nástupce ve příčině cest do ciziny (§ 61., 3.), i co do vyměření civilní listy, apanáží a výbav (§ 62.; ve 2. návrhu § 27.).

dárná vykonává se císařem »společně« se sbory zákonodárnými.¹³⁾ Patrně pokládá se (ne-li formálně, aspoň věcně) za moc vlastně společnou; a podíl říšského zastupitelstva jest na konec také rozhodující. Formálně sice panovníkova sankce je k plné moci zákonů vždy nezbytna; nicméně materiálně je možno, aby sněm říšský (nikoli však zemský) trojím usnesením dle jistých předpisů přivedl svoji vůli k platnosti zákona proti vůli panovníkově, kdy tedy tento svou sankci prostě dáti musí. To tedy v podstatě je méně, než kdyby měl absolutní veto; rovná se to spíše vetu suspensivnímu či relativnímu. A toto stanovisko, které ovšem se neshoduje se zásadou práva monarchického, zaujal Palacký hned ve svém prvním návrhu ústavy. Ale nečinil toho nikterak sám; běžné náhledy konstituční byly tehdejší tak mocné, že totéž ustanovení přijímal nejen Mayer, ale i většina ústavního výboru Kroměřížského, ano souhlasili s ním (aspoň v praxi, byť i ne v theorii) i poslanci konservativního středu, jako Lasser.¹⁴⁾

Ostatně také z formální stránky Palacký chtěl ve svých návrzích zabezpečiti říšskému sněmu jistou neodvislost omezením t. zv. praerogativ panovníkových určitými předpisy o svolání, odročení a rozpuštění tohoto zastupitelstva (menší měrou sněmů zemských). Ústavní výbor Kroměřížský šel v tom ohledu ještě dále.¹⁵⁾

¹³⁾ O moci zákonodárné § 5. Palackého, § 9. Mayerův, § 35. výboru; podobně § 26. ústavy belgické. O moci výkonné § 8. P., § 12. M., § 38. výb.; § 29. úst. belg.; o moci soudní § 9. P., 13. M., 39. výb.; § 30. úst. belg.

¹⁴⁾ § 59. prvního a § 56. druhého návrhu Palackého (§ 60.—63. Mayerova, § 87. a 88. dle usnesení výboru). Každý přijatý návrh zákona prý musí císaři k sankci býti předložen; jestliže sankce se odepře neb odročí, nesmí též návrh v témže ročním zasedání býti znova podán. Pakliže v následujícím zasedání jest opět přijat beze změny, musí císař odepraje sankci říšský sněm rozpustiti, a když nová sněmovna zase beze změny jej přijme, nesmí více sankci svou odepřítí. — Mayer mínil, že absolutní veto nesnáší se s odpovědností ministrů a s životem ústavním vůbec.

¹⁵⁾ Říšský sněm má pravidelně svolán býti každoročně na jaře, sněmy zemské na podzim (a nikdy současně s oním); § 45., 63. prvního a 42., 65. druhého návrhu. Beze svolání schází se říšský sněm ve 4 týdnech po úmrtí císařově; odročení jeho omezeno na dobu

K francouzsko-belgickému konstitucionalismu přirozeně pojil se vůbec směr *demokratický a liberální*, ve vzájemné podpoře; vřádky namnoze scházely se na společné půdě individualismu a práva přirozeného. Také v tomto ohledu Palacký nelišil se od obecného směru, neboť sdílel racionalistickou nauku o vrozených právech lidských, rovnosti a svobodě nezczizitelné jednotlivců, a spolu s Kantem přikládá prapravu svobody přímo ráz povinnosti. On odchýlil se leda v tom, že svobodu občanskou a politickou rozšiřoval ještě také na svobodu národní; jeho národnostní idea byla vlastně použitím panující nauky na národy, tak že jim přisuzoval stejné přirozené právo, kteréž pokládal také za povinnost. Tím ovšem zase již přesahoval stanovisko mechanického individualismu (vyvozujícího stát z jednotlivců), povznášel jej a takto svou měrou blížil se již poněti organické povahy národa i státu. Národy byly mu samostatné zvláštní osobnosti, a měly jako takové nejen mravně, ale i právně a státně býti uznány.¹⁶⁾

I měsíce a nesmí se beze svolení sněmu opakovati v témže zasedacím období; při rozpuštění nutno zároveň naříditi nové volby tak, aby nový říšský sněm sešel se ve 3 měsících (§ 28., 22., 23. druhého návrhu). V odročení a rozpuštění zemských sněmů panovník se neobmezuje; rozpuštěním říšského sněmu rozpouštěly se i zemské, které jej tvořily (§ 67. prvního, § 70. druhého návrhu). — Srov. §§ 74., 56., 59., 51. osnovy Krom.

¹⁶⁾ O přirozeném a rovném právu všech národů Palacký častěji mluví. Tak praví v manifestu sjezdu Slovanského r. 1848: »Neméně svatý, nežli člověk ve svém přirozeném právu, jest nám i národ, s ouhrnkem duševních svých potřeb a prospěchův. Byl i dějepis přířknul dokonalejší lidské vyvinutí některým národům před jinými, vždy předce ukazuje, že schopnost k vyvinování se těchto jiných národů nikoli není obmezena Příroda neznajíc ani ušlechtilých ani neušlechtilých národův sama v sobě, nepovolala nižádného z nich ku panování nad druhými, ani určila kterého k tomu, aby sloužití měl druhému za prostředek k jeho zvláštním oučelům; stejné právo všech k nejušlechtlejší lidskosti jest zákon boží, jehožto žádný z nich bez trestu přestoupiti nesmí«. (Radhost III., 36.) Zvláště jedná se o národnosti ve druhém článku Idey státu Rak. 1865; tu mimo jiné praví se: »poněvadž povinnost bývá spolu matkou práva, tedy my, majíce povinnost vzdělávati jazyk svůj, kteréžto povinnosti nikdo nás zprostiti nemůže, máme i právo, činiti tak, a nikdo nemá protivit se tomu, ani klásti nám v tom překážky. Zachování a vzdělávání národnosti jest příka-

Palacký nejednou výslovně se hlásil k liberalismu, obzvláště zamítaje všeliké výsady, nadprávi a stavovské rozdíly. Při tom jeho liberalismus byl zbarven po slovansku: svobodu a rovnost pokládal za samostatný štěp domácí, za původní dědictví Slovanů. V jich starobylé historii nacházel právní rovnost všeho obyvatelstva; nyní po tisíciletí rodila se znovu a Slované měli býti těmi pravými učiteli jejími (arci také v poměrech mezi národy).¹⁷⁾ Tento směr jen proto nenašel zvláštního výrazu v ústavních návrzích Palackého, že bylo to spíše úkolem »základních práv«, která byla sepisována zvláštní subkomisí výboru ústavního, a která tudíž ke své práci pouze přiřadovol. Třeba i vytýkal, že tehdejší politické vzdělání soustředilo se hlavně v liberálním horlení o základní práva dle vzorů obvyklých odjinud, přece o souhlasu jeho není pochybnosti.¹⁸⁾ Mimo jiné byl tehdejší pro zrušení šlechty jakožto stavu, i všech předností stavovských; neméně byl pro rovnost všech náboženských vyznání, vyloučení církve státní i všeho světského nucení ve věcech víry.¹⁹⁾

Jestliže Palacký v těchto ohledech shodoval se s obecným míněním, za to v jiných kráčel svou cestou a v konkrétních poměrech mocnářství hleděl nově formulovati a ku platnosti přivésti to, co nazval svérodým *federalismem rakouským*, nepodobným vzorům cizím. Tu ukazuje se nám v celku jako samostatná politická hlava, jako nový konstruktér; také práce jeho vymyká se z obvyklých schemat či kate-

zání a zákon mravní, kterému nemůže derogovati nižádné příkázání pozitivně« (tamže 173). Viz i doslov k Radhostu, III., 288., a výše pozn. 9.

¹⁷⁾ O liberalismu srov. promemoria z 10. května 1848 (Radhost III., 27); k tomu řeč při zahájení Slovanského sjezdu z 2. června a manifest sjezdu toho; tuto praví se: »Ano, svoboda, rovnost a bratrství všech ve státu žijících jest, jako před tisíciletím, tak i dnes zase heslem našim« (u. m. 36).

¹⁸⁾ Doslov k Radhostu III., 288. S tím srovnej výše poznámku 5.

¹⁹⁾ Na zrušení šlechty lze vztahovati též vyjádření Palackého o demokratické povaze mocnářství v osvědčení českých poslanců z 21. března 1849 (Radhost III., 47). O základních právech vůbec sr. Černý, Boj za právo, 475—488; k tomu Osvěta 1898, str. 406. sl. Trest smrti chtěl Palacký připustiti pro vraždu kvalifikovanou.

gorií forem státních, pokud se týče státu složeného. Podstata myšlének Palackého vyzírá jednak z toho, jak dělil území říše a skládal říšský sněm, jednak z jeho rozdělení zákonodárné působnosti mezi říší a zeměmi neb skupinami zemskými, a spolu ze zvláštního zařízení a poměru exekutivy říšské a zemské.

Palacký záhy postřehl, že federativní zřízení Rakouska nedá se zbudovati prostě na historickém rozdělení zemí, t. j. na tehdejší soustavě *provinciální* (také dnes trvající), která veliké i malé země mocnářství bez rozdílu staví vedle sebe na roveň. Na takové půdě není faktorů vesměs dosti mocných, způsobilých k vydatné míře svézákonnosti a samosprávy, faktorů, které by ve společné federaci mohly zaujmouti postavení soudruhů rovné váhy a rovného práva. Souřadné srovnání různých zemí sice dovede jedny ponížiti a druhé povýšiti, ale přirozeně nevyhovuje ani těm ani oněm v jejich rozdílných potřebách historických, politických, národních a hospodářských. Či mohou snad poměry malého Vorarlberska nebo Terstu podávatí měřítko rozhodující pro království České, druhdy tak mocné, které rakouskou monarchii spoluzaložilo a dle historického práva své státní povahy nepozbylo? a naopak je-li možno ta práva, která toto království může požadovati, přiznávatí jednostejně nově nabytému Solnohradsku aneb anektovanému kusu Multanska, t. zv. Bukovině? ²⁰⁾

Jestliže federalismus je nemožný na půdě stávající provinciální soustavy, jestliže nedá se s prospěchem provésti federace všech historických provincií, nutno mysliti na federaci *skupinovou*, kde by společníci byli způsobilejší k rozsáhlé autonomii. A takové větší zemské obvody neb skupiny budto lze poříditi ze stávajících teritorií, když se za základ přijmou země větší zvlášt o sobě a zároveň skupiny zemí menších, aneb snad možno skupiny ty utvořiti nově dle roz-

²⁰⁾ O nevhodnosti a poměrné nezpůsobilosti zemí malých vyslovil se Palacký v ústavním výboru dne 25. a 30. ledna 1849 (Spisy drobné I, číslo 19); viz Ideu státu Rak., čl. VII.: »přilíš malé země nejsou s to, aby ve školství a soudnictví stály samy o sobě« atd. (Radhost III., 215).

hodujícího moderního živlu národnosti, dle poměrů ethnografických. V skutku Palacký, odvrátiv se od soustavy provinciální, dospěl ve svých náhledech nejprve k federaci větších obvodů a skupin teritoriálních, později v Kroměříži k federaci skupin ethnografických. V obou případech posledním cílem i vodítkem jeho byla vlastně idea národnosti, jen že v prvním případě bylo jí podrobiti se soutěži s historicko-politickými poměry zemskými, v druhem byla povýšena na přední a vlastní moment tvůrčí.²¹⁾

V prvním návrhu rakouské ústavy Palacký rozeznával v Předlitavsku čtyři skupiny: 1. země polské, 2. české, 3. německorakouské a 4. illyrské, a ku každé této skupině počítal k ní příslušné země (§ 1.). Rozeznávání to sluší asi pokládati za dělbu dle převládající národnosti; nicméně skupiny ty daly se také srovnati s politickými poměry, jak trvaly před březnem r. 1848.²²⁾ Palacký zřejmě hleděl pokud

²¹⁾ Palacký sice již v promemoriu z 10. května 1848 (kterým odepřel přijmouti ministerský portefeuille) mluví o samosprávných gruppách zemí, utvořených dle národností (Radhost, III., 28). Přes to asi zprvu stavěl se ještě na půdu historického rozdělení zemského. Aspoň zdá se tak dle návrhu příští konstituce pro království České z 29. května, resp. 7. června 1848, na kterém jistě měl značný podíl; tu jednotlivými částkami mocnářství rozumějí se asi stávající země (Černý, Boj za právo, 287 sl.).

²²⁾ Země české (národně: českoněmecké), t. Čechy, Morava a Slezsko, byly státoprávně korunou Českou. Země polské (polskorusínské) nabyty z království Polského (Krakov, Halič) nebo jako domnělé jeho příslušenství (Bukovina). Země rakouské, zvané též německorakouskými, rozlišeny Palackým ve dvě skupiny: vlastní země německorakouské (německé: Rakousy, Solnohradsko, Tyrolsko, Vorarlbersko, Štýrsko) a illyrské čili jihoslovanské (Korutansko, Krajina, Přímoří, Dalmácie), — tu patrně národnost byla vedoucí ideou této dělby, ač ne samojediná (neboť slovanská část Štýrska zůstala při skupině německé, kdežto Korutansko, ačkoli většinou německé, celé připadlo druhé skupině). Tu Palacký jednal historických hranic zemských, jednak hleděl k novějším dějům od válek francouzských, kdy Napoleon z nabytých jím územků r. 1809 utvořil provincie »illyrské«, a tím potom císař František r. 1816 veden byl k utvoření »království illyrského«. Ovšem bylo to království zavedené pouze z vlastní panovnické moci a vlastně jen titulární; v administrativním ohledu bylo jeho dbáno potud, že v něm byla zřízena dvě gubernia: v Lublani (i pro Korutany) a v Terstu, — kdežto Dalmácie byla královstvím zvláštním.

možno hověti zároveň historickému i ethnografickému momentu; váhal i zarazil se před důsledným provedením konstrukce národnostní. Skutečně nebral za základ ani ony 4 zemské skupiny, ani ne všechny země, nýbrž 10 větších *zemských obvodů* (§ 3.) — jak byly dány tehdejšími 10 guberniálními obvody, které již absolutismus utvořiti byl uznal za dobré pro veřejnou správu, kdežto počet všech zemí ovšem byl větší. Větší země byly takovými obvody samy pro sebe; jinak tvořily se vždy z více menších zemí pospolu; tak země polské tvořily jediný guberniální, resp. zemský obvod, země české však 2, illyrské 3 a německorakouské 4.²³⁾

Nebyla to území stejně veliká; avšak největší rozdily přece byly zmírněny, i bylo to seskupení administrativně již obvyklé a svou měrou srovnávalo se s poměry národností. Každý z těch 10 zemských obvodů měl míti svůj sněm a svého zemského ministra, v jehož úředním sídle právě náleželo konati zemské sněmy (§ 40. 63.). Koruna Česká tedy dle prvního návrhu Palackého nebyla zvláštním celkem; země její, podřízené tehda dvěma guberniím, Pražskému a Brněnskému, měly i nadále tvořiti dva zvláštní celky zemské, vespolek nespojené a nesouvislé. Pouze počet zemských obvodů a sídla jejich vlád byla určena říšskou ústavou; hranice obyodů těch mohly býti upravovány zákonem říšským, kdežto zákonům zemským ponechávalo se upravití vnitřní rozdělení dle krajů, okresů a obcí.²⁴⁾

²³⁾ Guberniální a tudíž i zemské obvody (Ländergebiete, Regierungsgebiete) tvořily: Halič s Krakovem a Bukovinou, Morava se Slezskem, Čechy, Rakousy p. E., Rakousy n. E. se Solnohradskem, Tyrolsko s Vorarlberskem, Štyrsko, Krajina s Korutany, Přímoří, Dalmácie. Dle toho byla sídla zemských vlád ve Lvově; v Brně a v Praze; ve Vídni, v Linci, Inšpruku a Št. Hradci; v Lublani, Terstu a v Zadru (§ 3.). — Administrativní spojování menších zemí pocházelo zvláště od času Josefa II.

²⁴⁾ O hranicích zemských obvodů § 4., o vnitřním rozdělení § 5 Dle § 36. (posl. alin.) administrativní rozdělení zemí a zemských obvodů mělo býti upraveno zvláštními zákony se zřetelem k zeměpisné poloze, národnosti a k dějinám. Ke změně hranic zemských obvodů patrně měl stačiti prostý říšský zákon, bez kvalifikované většiny, kdežto změna sídel a počtu zemských vlád byla by vyžadovala většiny $\frac{7}{10}$ přítomných poslanců (dle § 55.).

Avšak v Kroměříži Palacký již odhodlal se přijmout za svůj politický program federaci *národnostní* čili *ethnografickou*. Byl to vlastně ideál Slovanského sjezdu (v Praze v červnu 1848), aby Rakousko proměnilo se ve spolek rovnoprávných národů; a základem jeho byla ne pouze solidarita všech rakouských Slovanů, ale i humanitní zásada přirozeného a rovného práva národností vůbec, jejíž hlasatelem již dříve Palacký byl.²⁵⁾ Po zmaření říjnové revoluce a po Windischgrätzově vítězství v Uhrách pouhá ta idea zdála se oblékati v roucho praktické možnosti. Když i někteří Němci začali vyslovovati se pro národnostní konstrukci, a když zvláště mohlo se pomýšleti na připojení Uher, tu v ústavním výboru v Kroměříži vskutku již uvažovala se možnost zvláštní politické existence a organizace jednotlivých národností uvnitř veškerého, jednotného mocnářství.²⁶⁾

Právě uherské poměry asi zdály se Palackému, který měl styky zvláště s Jelačicem, podnětem přímo rozhodujícím.²⁷⁾ Když na půdě uherského státního práva, jak bylo upraveno zákony r. 1848, zkvétalo pouze národní panství

²⁵⁾ Srov. manifest Slov. sjezdu (po 10. červnu) z pera Palackého (Radhost, III., 34 sl.), výše pozn. 16. Idea Rakouska jako spolkového státu národnostního vyslovena určitě teprve v programu sjezdu z 27. května 1848, sestaveném hlavně Františkem Zachem (pozdějším generálem.)

²⁶⁾ Tak českoněmecký poslanec Löhner dne 18. listopadu 1848 vystoupil s návrhem, aby Rakousko přeměnilo se ve federativní stát, složený z 5 národních států (Nationsstaaten), s vlastními sněmy a odpovědnými státními sekretáři pro vnitro, spravedlnost, kultus a vyučování, zemědělství a finance, i také zastoupených v radě koruny vlastními ministry bez portefeuille. Tyto národní státy byly: 1) Rakousko německé (Rakousy, sev. Tyrolsko, německé části Štyrska a Korutan, Čech a Moravy, kraj Opavský); 2) české (slovanské části Čech a Moravy, kraj Těšínský); 3) slovinské; 4) italské (jižní Tyrolsko, Dalmácie a Iстриe) a 5) polské. Helfert, Gesch. Oest. III., 316—7; Springer, Gesch. Oest. II., 615. — V ústavním výboru Kroměřížském i sám Brestel zprvu klonil se k rozdělení říše dle národnosti; a již před Palackým Kautschitsch dne 23. ledna 1849 navrhl podobné rozdělení, avšak ve 14 zemí (viz Osvětu 1898 str. 11 sl.).

²⁷⁾ Hned v prvé poradě ústavního výboru dne 22. ledna 1849 Palacký přál si konstituci pro jednotné veliké Rakousko, Uhry v to počítaje (Spisy drobné I., č. 19.).

Maďarů, druhé národnosti povstaly vybojovat si své dobré právo; měl-li se tam na příště zabránit podobný boj kmenový, zdálo se nejlepší, na místě poměrů starých, se kterými Chorváci a Srbové, Slováci a Rumuni nebudou již spokojeni, postavití útvary nové, kterými by rovné právo všech kmenů, také Maďarů, spravedlivě bylo provedeno, t. j. tedy rozdělití území koruny Svatoštěpánské dle národnosti, a poskytnouti územkům takto utvořeným dostatečnou vnitřní autonomii a samosprávu. A mělo-li se tak státi v Uhrách, proč by to podobně nebylo možno též v ostatních zemích příštího zase jednotného mocnářství? To stanovisko aspoň na začátku r. 1849 zaujímal Palacký, opouštěje již svůj původní návrh, aby Předlitavsko mělo 10 zemských obvodů.²⁸⁾

Ve druhém návrhu rakouské ústavy Palacký sice niče neuvádí o rozdělení státního území. Avšak v ústavním výboru sněmu Kroměřížského dne 23. ledna navrhl, aby se vytvořily zemské skupiny dle národnosti, a sice v Předlitavsku pět, které celkem shodovaly se s 5 národními státy německého poslance Löhnera, totiž: 1. země německorakouské, 2. české, 3. polské, 4. illyrské a 5. vlašské; pro připojení koruny uherské mohly ještě přibýti: 6. země jihoslovanské, 7. maďarské a 8. rumunské. Uvnitř těchto národních skupin připouštěly se dle potřeby ještě menší národní oddíly: kraje. Skupiny ty tedy měly tvořiti rakouskou federaci; měly míti tatáž práva, jako dle prvního návrhu zemské obvody (dle stávajících gubernií), totiž vlastní sněmy a zemská či národní ministerstva pro obor vnitřních záležitostí.²⁹⁾ A na těchto návrzích Palacký trval i po rozpuštění Kroměřížského sněmu

²⁸⁾ Původní návrh byl sice v Kroměřížském ústavním výboru obnoven Riegrem; ale byl zamítnut rovněž tak, jako ethnografická federace Palackého.

²⁹⁾ Palackého Spisy drobné, I., číslo 19. Ve Vídeňském návrhu Palacký lišil v Předlitavsku pouze čtyři země dle národnosti, nyní patery, totiž také vlašské, což se vysvětluje připočtením Lombardska a Benátska i rozdělením Tyrolska. Nyní počítal ke skupině 1) německorakouské: Rakousy n. i p. E., Solnohradsko, Voraribersko, německé Štýrsko a Korutansko, německé Tyrolsko, pak německé části Čech, Moravy a Slezska; 2) k české: české části Čech, Moravy a Slezska, i uherské Slovensko; 3) k polské: Halič, Krakov, Bukovinu a uherské Rusínsko; 4) k illyrské: Slovenii, t. slovanskou část Štýrska, Korutan,

a oktrojování nové říšské ústavy (Stadionovy); a znova vyslovil je v proslulém článku o centralisaci a národní rovnoprávnosti v Rakousku z 21. prosince 1849, jen s tím rozdílem, že žádal nejméně 7 národních skupin zemských (připouštěje také spojení skupiny illyrské s jihoslovanskou³⁰⁾.

Není pochyby, že to vše byly návrhy novotářské, pokud se týče revoluční proti zeměpisně-politickým základům, proti historickému právu. Zvláště může mnohé překvapovati, když ten, kdo opouštěl historické tradice, byl právě sám Palacký, veliký český historik, který teprve v pravdě vylíčil slavnou historii království Českého a České koruny. Palacký sám později to přiznal, že takovéto návrhy souvisely s dobou revoluce, a že později zase již nebyly dobře možny.³¹⁾ Avšak v Kroměříži odůvodňoval své návrhy také s historického stanoviska, lépe řečeno své filosofie dějin, neboli, jak pravil, historie »živoucí«, která prozírá také k příštímu vývoji, k budoucnosti, a které tehdaž dával přednost před historií »pergamenovou«.³²⁾ Dle své filosofie dějin byl zajisté přesvědčen, že duch světa rokem 1848 uvedl do rakouských dějin novou mocnou zásadu: rovnoprávnost národní, která v praxi značila zvláště emancipaci Slovanův a Rumunův od kmenové nadvlády Němcův a Maďarů. Zásada ta sice byla dříve theoreticky a prakticky popírána, ale nedá se více potlačití, ano záhy dosáhne vývoje obrovského, tak že konce jeho nelze předvídati.

Rakousko prý tedy musí býti tak konstruováno, aby národové jeho rádi v něm existovali, aby žádný neměl příčiny báti se o svou národnost, a spíše spojeno bylo, co

Krajinu a Přímoří; 5) k vlašské: vlašskou část Tyrolska, Lombardsko a Benátsko; 6) k jihoslovanské: Dalmácii, Charvátsko, Slavonsko a Vojvodinu; 7) k maďarské: maďarské území v Uhrách a Sedmihradsku 8) k rumunské: rumunské a valašské územky v Sedmihradsku, Uhrách a v Bukovině. — Co do Čech také Kautschitsch žádal v ústavním výboru rozdělení na »Czechowien« a »Bojerheim«. Požadavek t. zv. uzavíraného území německého v Čechách datuje tedy již z r. 1848. Viz i text před pozn. 26.

³⁰⁾ Radhost, III., 67; Spisy drobné I., číslo 23.

³¹⁾ Idea státu Rak., článek IV. (Radhost III., 191).

³²⁾ Slova ve výboru Kroměřížském z 24. ledna 1849 (Spisy drobné, I., č. 19.).

národně chce býti pospolu. Potřebí vyhověti jim zvláště ve školství a v soudnictví, ano zjednati každému pokud možná jistý vlastní život politický. Proto — na místě destruktivní rozdrobenosti provinciální — nutno konstituovati ony větší skupiny, které Palacký původně nazval »národnostně-historickými« skupinami zemskými, jelikož prý ve svých základech odpovídaly ohledům na historii i ethnografii, kdežto při bližší úpravě chtěl připustiti změny z ohledů na konvenci. Později skupiny ty však sluly prostě národními, čím v celku také byly; trefně také možno nazvati je národně-politickými.³³⁾ Ovšem nebyly to vesměs skupiny jednojazyčné, nýbrž také smíšené, hlavně dvojazyčné; ale dle daných poměrů přece dosti stejnorodé. Některým národnostem dosavad provinciálně rozdrobeným mělo dostati se konečného sjednocení národně-politického; tím tak říkajíc řešena životní otázka menších kmenů v Rakousku. Šlo tu především o pojištění osobnosti či individuality národních kmenů jako takových v celku; a právě ono skupení hovělo právu národů jako celků, — menším jejich částem ovšem nemohlo veskrze vyhověti; ale i uvnitř skupin mělo o rovnoprávnost býti dle potřeby postaráno, zvláště zařízením krajů dle národnosti.³⁴⁾

Ostatně historicko-politické úvazky zemí byly navrženými národními skupinami někde více, jinde méně porušeny. Tak státní jednota a celistvost království Uherského brala úplně za své na měřítku ethnografickém. Naproti tomu při

³³⁾ Srov. vyjádření z 23. ledna a článek z 21. pros. 1849; v Idei státu Rak. r. 1863 praví Palacký, že ku konci r. 1849 měl na mysli skupiny »na základě čistě ethnografickém« (Radhost III., 190.).

³⁴⁾ Tak zejména skupina česká byla českoněmecká; polská pak polskorusínská — tu pouze kraje měly sloužiti k uspokojení národnímu obou kmenů. Co do Slezska Palacký byl hotov připustiti kraje 3: německý, český a polský. Že by byl pomýšlel na zavedení národních kurií, nelze nám doložiti. — Ostatně Palacký ani ve Vídeňském, ani v Kroměřížském návrhu rakouské ústavy neměl žádného článku, který by ex professo jednal o národní rovnoprávnosti, — v té příčině základní práva Kroměřížská obsahovala článek 21.: »Všichni národové a říši jsou rovnoprávní. Každý kmen má neporušitelné právo k hájení a pěstování své národnosti vůbec a svého jazyka zvláště. — Rovné právo všech jazyků v zemi obvyklých ve škole, v úřadě a ve veřejném životě zaručuje se státem.«

království Českém, vůbec při českých zemích dělitko to bylo by namnoze selhalo. Palacký v zásadě ovšem nebyl proti rozdělení království Českého, proti odtržení německých Čech od Čechie; ale pochyboval o praktické možnosti úplného provedení věci: pokládal Čechy celkem za kotlinu a kotel prý dělit se nedá.³⁵⁾ Tu historické území koruny České bylo by se snad zachovalo, avšak ne jako takové ve svých státoprávních základech, nýbrž fakticky, jen ve svém jádru a za to s připojením uherského Slovenska, pouze na národním základě a to proto, že rozmíšení Čechů a Němců z velké části bylo těžko provésti. Proto tu také nešlo o skupinu jednojazyčnou, pouze československou, snad o nějaké národní panství Čechův, nýbrž jen o to, aby národ československý jako celek mohl vésti vlastní národní a politický život — byť ne sám o sobě, nýbrž dle odvěké sudby své jen ve spolku s krajany německými, dle zásady rovného práva

Palacký nemýlil se o podstatě takovéto konstrukce; byl si vědom, že jedná proti historickému státnímu právu, i když dle zevnější podoby mohlo se někomu zdáti, že jde jen o moderní útvar staré koruny České. Ve své »Idei státu Rakouského« r. 1865 praví, že prý to snad uráží »historický cit národův, když by ku př. Čechy neb Uhry přestaly sněmovati co království České neb Uherské«. Nicméně návrh svůj vysvětluje dobou revoluce, která byla všecky základy monarchie až do dna otřásla; i dodává: »a však my, aspoň v Čechách, u německých spoluobčanův svých bohužel jen na mále pozorujeme onen historický cit pro království České, a neníť vůbec tajno, že ne jeden z našich sousedův nerozmýšlel by se ani na okamžení prodati Prahu za Vídeň nebo Frankfurt. Uhři pak upadají re bez příčiny v podezření, že hlavně proto hájí historicko-politické individuality své, aby neutrpělo ujmy panování živlu maďarského. Návrh můj právě byl důkazem, že my Slované nebažíme po panství nad jinými národy, ani po utiskování jich.«³⁶⁾ Přes to

³⁵⁾ Slova ve výboru Kroměřížském z 23. ledna 1849 (u. m.); k tomu někdo ozval se, že přece možno kotel záplatovati.

³⁶⁾ Idea státu Rak., článek IV. (Radhost, III., 190 sl.); místo to vztahuje se na návrhy Palackého ve článku z 21. pros. 1849 avšak hodí se úplně i na návrhy z 23. ledna t. r.

Palacký, když v ústavním výboru Kroměřížském řeč o koruně České byla pokládána za země- a státotrádnou, neopominul odmítnouti to, poukazuje ještě ke korunovaci Ferdinanda V. za krále Českého v r. 1836 a k organickému zákonu z 8. dubna 1848, který Čechy od svého krále dostaly.³⁷⁾

Palacký pokládal národní skupiny svého Kroměřížského návrhu za základní jednotky rakouské federace a organizoval je tímže způsobem, jako zemské obvody svého Vídeňského návrhu. Každý ten autonomní územek měl dostati svůj zemský sněm a vlastní zemskou vládu: svého ministra nebo ministerského guvernéra. *Zemské ty sněmy*, zasedající v sídle každé zemské vlády, měly zakládati se na moderní soustavě repraesentativní, a měly býti útvary novými, pomíjejíc nepřetržitý právní vývoj z historického zřízení stavovského, které ve všech zemích mocnářství prostě mělo přestati. Zachovati kontinuitu nedalo se namnoze již proto, že mnohé historické země měly zaniknouti ve větších skupinách.³⁸⁾

Nové národní zastoupení mělo dle Palackého býti

³⁷⁾ Vyjádření z 25. ledna 1849 na u. m.

³⁸⁾ O stavovském zřízení § 44. prvního a 64. druhého návrhu; stavovské ústavy a fondy měly připadnouti vždy dotyčné zemi. Palacký již v prohlášení, které navrhl českým stavům dne 2. dubna 1848, nedbal nepřetržitosti historického práva (Spisy drob. I., č. 5.). — Dle § 63. prvního a § 65. druhého návrhu měl na mysli utvoření sněmů větších, k federaci se hodících; bylo by mylno domýšleti se, že v prvním návrhu nemyslí se na jeden společný sněm celého guberniálního, resp. zemského obvodu, že se předpisuje toliko, aby v sídle zemského ministra konalo se po případě několik sněmů téhož obvodu vedle sebe, ku př. v Brně moravský i slezský. Nicméně výslovně to není řečeno, že uvnitř zemských obvodů, resp. národních skupin menší sněmy naprosto se vylučují (v ten smysl dal by se snad rozuměti v prvním návrhu § 36., 3. al.). Aspoň později, již na půdě historických tradicí, Palacký mluvě o obnovení generálního sněmu koruny České, míní, že by přes to potrvaly také zvláštní sněmy český a moravský, a že by i jinde bylo podobně (Idea státu Rak., Radhost III., 216.). Neméně dle prvotního státoprávního programu z r. 1848 Čechové domáhajíce se společného sněmu koruny České, chtěli Moravanům dopřáti také zvláštní sněm zemský, jak to též Palacký osvědčil v prohlášení o spojení zemí koruny České ze dne 6. května 1848.

demokratické. Zemští poslanci měli býti voleni přímou volbou lidu a prostě dle počtu obyvatelstva, také pouze na dobu 3 let. Všeliké zastupování zvláštních stavů, korporací nebo zájmů bylo vyloučeno. Výjimkou připouštělo se pouze poměrně silnější zastoupení větších měst, zase jen dle lidnatosti; jeden zemský poslanec totiž měl býti volen na každých 15.000 duší, avšak ve městech čítajících 20.000 a více duší již na každých 10.000. Z druhé strany Palacký nemínil v říšské ústavě stanoviti jaké jednostejné zásady o volení a volebním právu do zemských sněmů; v té příčině mělo rozhodovati zákonodárství zemské. Protož v jednotlivých zemských obvodech, resp. národních skupinách mohly býti rozdílné volební řády, a to bez ohledu na to, že jak uvidíme, sněm říšský měl tvořiti se ze zemských (do říšského sněmu vůbec nemělo býti zvláštního práva voličského.³⁹⁾

Při této soustavě zemské sněmy nepochybně měly býti jednokomorň. Nicméně je známo, že Palacký přál tomu, aby zemské sněmy měly komory dvě; a snad nemělo býti vyloučeno, že by ze sněmovny poslanců tvořil se zvláštní senát. Tak by jednotná soustava zastupitelská nebyla přímo rušena; a vzájemná kritika a kontrola dvou sborův obecnou důvěrou volených přece mohla podporovati věcnost a zralost práce zákonodárné, a jednosvorná usnesení obou sborův používala by větší váhy. Palacký zajisté od soustavy dvou komor očekával jisté povznesení zemských sněmů proti vládě i lidu.⁴⁰⁾

³⁹⁾ § 64., resp. § 66. Jisté přednosti větších měst hájil Palacký již v Národním výboru, když se jednalo o hlavních zásadách české konstituce 1848. Dle těchto měl býti voličem každý zletilý občan placíci daně nebo způsobilý k národní obraně; za poslance volitelným byl každý občan 28letý, v zemi zrozený neb naturalisovaný (za senátora pak poslanec dosáhnoucí 36 let). Černý, Boj za právo, 287 sl.; k tomu Spisy drobné I., číslo 11. (II., k 7. červnu).

⁴⁰⁾ V návrzích Palackého není stopy, která by ukazovala k soustavě dvou komor. Avšak známo, že začátkem června 1848 Palacký v Nár. výboru hájil dvojkomorňost českého sněmu proti Karlu Havlíčkoví. Dle zásad české konstituce ze 7. června 1848 sněm zemský měl míti 2 komory tím způsobem, že sněmovna složená pouze z poslanců na 3 léta volených sama ze svého středu voliti měla zvláštní senát, o 60 členech na dobu 6 let s roční obnovou jedné šestiny (Černý,

Na rozdíl od zemských sněmů *sněm říšský* neměl zakládati se na volbě lidu, nýbrž na volbě zemských sněmů, a zasedati jen v jedné komoře, tedy tvořiti samojedinou komoru zemí. K jednotnému zastoupení celé říše zvolena právě jen forma federalistická: forma delegací z jednotlivých sněmů zemských (delegace zemských obvodů, resp. národních skupin). Historický vzor k tomu podaly sice kongresy a konfederace zemí z XVI. a začátku XVII. století; avšak moderní vývoj ústavy říšské směřoval především k utvoření komory lidu, a Palacký, tuto docela odmítaje, odchyloval se tím od panujícího časového proudu.

Obecné mínění zajisté spatřovalo v komoře lidu princip demokratický (vlastní repraesentaci rakouského lidu), a zároveň nutné požitko i protiváhu odstředivých snah zemských a národních, tudíž pravé vtělení jednoty říše veškeré. Budťo přálo se komoře lidu samojediné, aneb jen vedle ní připouštěla se druhá komora zemí, tak aby jak jednota celku tak i rozmanitost částí došla svého zastoupení a náležitého výrazu.⁴¹⁾ Naproti tomu Palacký viděl v zemských (skupinových) sněmech přímo základní faktory veškerého společného zastoupení. Organicky skládal a spojoval říši ze zemí, říšský sněm ze zemských, očekáváje, když oba orgány zákonodárství nebudou míti základu rozdílného, že budou sobě bližší a že bude mezi nimi méně sporů a více harmonie — ke společnému mravnímu i hmotnému prospěchu jak moci a síly veškeré spojené říše, tak i přirozené autonomie ná-

Boj za právo, 287 sl.). Palacký mínil také v Idei státu Rak. (čl. VII), že by federalistické sněmy zemské (skupinové) za příkladem sněmu uherského mohly pravidelně skládati se ze dvou komor: z komory poslanců a ze senátu, kdežto malé sněmíky, ku př. Opavský, Solnohradský nebo Terstský, dělití ve 2 komory ovšem bylo by téměř směšné. Takto prý by se dosáhlo instituce netoliko svobodné, ale i stále a trvalé, kdežto zřízení jednokomorní historicky nikde dlouho netrvalo. (Radhost, III., 220.)

⁴¹⁾ Pouze konstituční patent z 15. března 1848 měl na mysli delegace zemských sněmů. Při dvojkomorním říšském sněmě ústavy Pillersdorfovy a při jednokomorním konstitučním sněmě říšském r. 1848 neměly zemské sněmy žádného účastenství; dle Kroměřížské osnovy a dle ústavy Stadionovy r. 1849 měly voliti pouze komoru zemí, kdežto komora poslanců měla býti přímo lidem volena.

rodův a zemí tak rozdílných. Nebylo to nikterak ze separatismu, z odstředivých snah, k zeslabení celku, že chtěl samojedinou komoru zemí. Jemu do pravdy záleželo na mohutnosti svazku, který měl chrániti menší národy a země; ale jednota říše byla mu organickou vyšší formou a syntesí národní a zemské autonomie.

Přesvědčení Palackého, že delegace zemských resp. národních sněmů (skupinových) jsou jediné přiměřenou formou říšského zastupitelstva pro Rakousko, mělo své kořeny zvláště v jeho ideji státu Rakouského a pokud se týče v ideji rovnoprávnosti všech národů, která byla jemu mravním a právním základem všeliké konstituce, zvláště Rakouska. Z jazykových a národních důvodů nepokládal početnou komoru lidu v Rakousku za dobře možnou. Musilo by se v ní jednati 9 jazyky, a to buď vedlo by ke směsici u věže Babel, anebo byl by fakticky zaveden jeden jazyk ústřední, jenž by napotom také ve vyšší administraci víc a více se rozšiřoval. Avšak tím, jakož také sestředováním zákonodárství v jednom středisku ostatní jazyky zemské byly by trvale vyloučeny z politického, parlamentárního života, a stav ten choval by smrtelné nebezpečí pro národnosti samy. Potřebí tedy říšský sněm obmeziti na delegace sněmů pro záležitosti vskutku společné, a v ostatku sněmovati jen v zemských neb národních skupinách, kde rovnému právu národností lze vyhověti, jelikož by se tu nejednalo než v jednom nebo ve dvou zemských jazycích (výjimečně ve 3).⁴²⁾

Nedostatek komory lidu při říšském sněmě Palacký nepokládal za poklesek proti zásadě národního zastoupení, ani proti demokratickému požadavku blízkého spojení sněmu s lidem. Jemu stačilo, když sněmy zemské (skupinové), do jichž oboru spadaly všechny záležitosti vnitřní, vycházely

⁴²⁾ O jazykovém Babelu mluví Palacký ve článku z 21. prosince 1849 i v Idei státu Rak. 1865 (Radhost III., 64, 186); tuto praví se, že sněm říšský nemá býti »nic více a nic méně, nežli deputace od sněmův zemských, posílaná vždy a pravidelně ad hoc, t. j. k vyřizování společných záležitostí říše« (u. m. 220.). — Návrh Palackého na jedinou komoru zemí byl v ústavním výboru dne 8. února 1849 obnoven a (marně) hájen Riegrem zvláště z důvodů jazykových.

z přímé volby lidu, a ty pak dále organicky tvořily zastoupení celé říše. Tím způsobem bylo dosaženo též některých výhod, které jinak poskytuje soustava dvojkomorní (při skupinových sněmeh zemských snad prospěšná); proto netřeba v tom směru hledati nedůslednost. Také nebylo tu unikum; však i říjnový diplom z r. 1860 (ovšem ten jediný) podobně jako Palacký měl na mysli jedinou komoru zemskými sněmy obesílanou.⁴³⁾

Početnost takového sněmu měla (na způsob delegací) přirozeně býti skrovná, menší než při skupinových sněmeh. Počítaltě Palacký v obou návrzích, že sněmy voliti mají jednoho říšského poslance teprve na každých 150.000 duší svého územku (tedy z 10 zemských poslanců jednoho).⁴⁴⁾ Zastoupení tedy bylo poměrné k lidnatosti; větší zemské, resp. národní skupiny měly více zástupců, nežli menší. V tom ohledu Palacký neuznával rovnosti všech skupin jakožto zvláštních individualit, ačkoli při federalistické komoře zemí neb států tyto obyčejně požívají stejného zastoupení (právě na rozdíl od komory lidu). Také v tom lišil se od přesné formy federativní, že nejen poslancům říšským zapovídal přijímati instrukce od sněmů, ale výslovně prohlašoval je jen za zástupce říše veškeré. Rozpuštěním říšského sněmu nutně byly rozpuštěny sněmy zemské; ale opak nebyl nutný. Byliť říšští poslanci voleni na 3 léta, tak že každoročně obnovovala se jedna třetina.⁴⁵⁾

Stačí zde připomenouti, že Palacký hleděl také zabezpečiti obvyklé svobody a řády parlamentární, celkem jednostejně při sněmeh říšském i při zemských, — tak zejména co do volby praesidia, stanovení jednacího řádu, poslanceké

⁴³⁾ Nicméně diplom ten mluvil o říšské radě, a tím navazoval na tuto stávající instituci, složenou dosud z radů jmenovaných. Toho použil Schmerling při únorovce 1861, tak že živly jmenované (a k tomu také dědičné) odkázal do zvláštní sněmovny panské.

⁴⁴⁾ § 46. prvního a § 43. druhého návrhu; naproti tomu ústavní výbor Kroměřížský — při komoře lidu — počítal jednoho poslance již na 60.000 obyv. venkovského a ve velkých městech už na 15.000.

⁴⁵⁾ O zastupování říše § 51. prvního a 48. druhého návrhu. O částečném obnovování sněmu § 48. resp. 45.; výše viz pozn. 15.

immunity,⁴⁶⁾ jakož i co do formálních práv v poměru k vládě.⁴⁷⁾ K platnému usnesení říšského i zemského zastupitelstva bylo potřebí přítomnosti absolutní většiny poslanců a absolutní většiny hlasů přítomných; toliko doplnění, vysvětlení nebo změna ústavní listiny (říšské) vyžadovaly svolení nejméně sedmi desetin přítomných poslanců říšských.⁴⁸⁾

Co se týče působnosti hmotné, byla Palackým dělena mezi říší a zemskými skupinami s hlediska, které možno nazvati autonomistickým či federalistickým. Avšak byl to federalismus jen v tom zvláštním smyslu, v jakém Palacký slova toho pro rakouskou ústavu užíval. Ve svém známém článku o centralisaci z 21. prosince 1849 prohlásil za marnou, nepraktickou hádku, zdali v Rakousku moc říšská jest původnější a podstatnější nežli moci zemské a národní nebo naopak; však prý z obou stran potřebí dobré vůle.⁴⁹⁾ Do pravdy ve

⁴⁶⁾ O praesidiu a jednacím řádu § 47., resp. 44., při zemských sněmeh § 65., resp. 71. Zemské sněmy samy rozhodovaly o platnosti voleb svých členů, § 65., resp. 67.; státní úředníci volbou do zemského sněmu dostávali sprostění od úředních povinností na čas zasedání, kdežto poslanci přijetím státní služby vzdávali se mandátu, ale byli znova volitelní, § 66., resp. 68. Poslanci nesměli býti voláni k odpovědání za vyjádření při svých sněmovních funkcích, ani za trvání sněmu bez jeho svolení býti soudně stíháni nebo zatčeni, vyjímajíc postižení při skutku, § 52. 53. 68., resp. 49. 50. 71. O dietách není řeči.

⁴⁷⁾ O právu interpellačním, požadování zpráv, výkladů a návrhů, projednávání peticí, komissionálním vyšetřování, podávání adress panovníkovi § 57, 69 resp. 54, 72.

⁴⁸⁾ § 54. 55. 68. prvního, § 51. 52. 71. druhého návrhu. V říšském sněmeh každý návrh zákona musil býti napřed ohlášen, a když byl náležitě podporován, mohl býti vzat do porady teprve po uplynutí nejméně 8 dnů, § 58., resp. 55. O veřejnosti schůzí § 50. 68., resp. 47. 71.

⁴⁹⁾ »Otázka, co v Rakousku podstatnějšího a pramenitějšího jest, říšská-li moc centrální, čili moci zemské a národní, a má-li onano sloužiti za míru těmto, čili naopak — zdá se nám v samém skutku právě tak zbytečná, zahálčivá a pohoršivá býti, jako jiné podobné otázky, na př. o suverenitě knížat aneb národův. Staviti zoumýsla tyto zásady proti sobě, hledati v nich odpor a hádati se o přednost jedné nad druhou, nemůže než vésti konečně k nesmyslům a nepravostem. Jako u člověka při skutečném oddělení duše od těla nastává smrt, tak i v organismu státním, kdyby organické jeho prvky a zásady počaly potýkati se vespolek... Diskreci a dobré vůle s obou stran tu v každém pádu potřebí bude.« (Radňost III., 65—66.)

svých návrzích ústavy nevycházel pouze zdola od autonomie zemských skupin; při vši svobodě částí nikterak nezapomínal též organického spojení a sestředění říše veškeré: byla tu přece jen konstituce jedné nerozdílné monarchie pod jednou vládou císařskou; a byl to říšský sněm, který vykonává pro celou říši moc konstituující, ze středu či shůry dopouštěl ony autonomistické základy sněmů a vlád zemských, které jako součástky říšské ústavy mohly zase ústavními zákony říšskými (mocí kvalifikované většiny) býti pozměněny.

Palacký v prvním návrhu mluví ovšem o samostatnosti a autonomii zemí a obvodů zemských tak, že prý ony »postupují«
ústřední moci pouze to, co nezbytno jest k pevné vnitřní souvislosti a k zevnější mohutnosti vespolného státu (§ 36.). Zdali však říše nestanovila sama svůj obor působnosti (ostatek zemím ponechávajíc)? však ona také určovala vůbec trvání i hranice těch obvodů a skupin zemských.⁵⁰⁾ Proto také ve druhém návrhu Palackého mluví se o právu sebevlády, které zemím (rozuměj skupinám) je přiznáno či ponecháno; a moci zemské poukazují se vesměs do mezí vytknutých říšskou konstitucí a základními právy.⁵¹⁾

Jednota mocnářství zajisté zabezpečuje se předpisem, že všechna vláda vykonává se jménem císařovým, nechať se v ní užívá říšských nebo zemských ministrů; a ministři zemští (jak níže vyložíme), jsouce kollegy říšských, odpo-

⁵⁰⁾ Mimo to Palacký v § 37. mluví o autonomii zemských sněmů. Palacký ono »postoupení«
vlastně praesumuje neb anticipuje (ačkoli všechny země ani neměly podobné základní samostatnosti); buď mělo snad aspoň legálně se předpokládati, anebo jest tu výrok abstraktní, ukazující vlastně jen k tomu, že i země měly jisté vlastní právo. Jinak vyslovena jest myšlenka Palackého o zásadách české konstituce z r. 1848, kdež se dí, že »samozákonost (autonomie) a právo samosprávy, jakož i stávající svobody a práva království Českého zachovají se potud, pokud společná říše Rakouská při nich silna a na venek mocna býti může«. (Černý, 287.) Tehdáž pak zemský sněm v oboru záležitostí zemských měl býti konstituujícím; v záležitostech říšských měl míti hlas pouze poradný, tak že ovšem nebránilo se, aby říše z vlastní moci svůj obor si vyhradila.

⁵¹⁾ § 2. (jedem Lande zugestandenes Selbstregierungsrecht) a § 4. Slova »sebevlády«
užito zde na rozdíl od svézákonosti (autonomie), aby se označil i nárok na odpovědnou zemskou exekutivu; ale proti výrazu tomu dalo se namítati, že zasáhá do práv koruny.

vědni jsou také sněmu říšskému.⁵²⁾ Rovněž legislativa říšská i zemská vykonává se císařem, arcí společně se sněmem říšským, resp. zemským. Druhý návrh ovšem praví, že císař vykonává zemskou legislativu se zemským sněmem »jakožto hlava země«
(§ 5.), a to s jednotným státem vskutku srovnati se nedá. Jest to odchylka jednotlivá, kterou mělo se naznačiti samostatné vlastní právo zemí (skupin) v jistém oboru; tuť arcí zákony zemské nejví se více býti partikulárními zákony říšskými (jak je tomu dnes). Avšak celý theoretický dosah tohoto ustanovení nebyl asi dosti uvážen, když bylo bez odporu přijato také Mayerem, ano i ústavním výborem Kroměřížským, jehož většina byla přece centralistickou.⁵³⁾

Prakticky ustanovení to mělo svou protiváhu v monarchické nerozdílnosti a výhradě vši exekutivy císaři; tu zajisté nepravilo se, že zemská exekutiva přísluší císaři jakožto hlavě země (různá ta úprava dá se vysvětliti dělbou státních mocí). Také moc soudní měla v celé říši býti vykonávána jménem státní hlavy podle týchž zákonů soudci nesaditelnými. Neméně t. zv. základní práva, která uznávala pouze jedno občanství říšské a zásadami svými zasáhala do všech oborů státního života, tvořila mocnou záruku společného státního svazku.⁵⁴⁾ Ano, také říšskému sněmu (jehož poslanci, byť i zvolení zemskými sněmy, přece byli zástupci říše) vůbec

⁵²⁾ § 38. a 42. prvního návrhu. Dle druhého návrhu výkonná moc říšská i zemská přísluší jedině císaři a vykonává se odpovědnými říšskými a zemskými ministry (§ 8.); ministr-governér odpovídá říšskému sněmu za provádění říšských zákonů a vykonávání ústřední vládní moci (§ 62).

⁵³⁾ V. i § 72. prvního návrhu Palackého. Ostatně § 5. druhého návrhu uvážiti sluší v souvislosti s § 2 (zugestandenes Selbstregierungsrecht); shoduje se s § 9. Mayerovým, kdežto konečně usnesení výboru v § 35. praví, že zákonodárnou moc zemí »přenechanou«
(überlassen) vykonává císař jakožto hlava země společně se sněmem zemským »nebo krajským«.

⁵⁴⁾ O moci soudní § 9. druhého návrhu; srov. § 3. ad 9. — S hlediska pouze federalistického byla by bývala na místě jistá revize základních práv dle potřeb autonomie. Avšak Palacký celkem je přijímal bez výhrad (vyjímajíc snad jen zemské zákonodárství v záležitostech obecních, v n. 73.).

byly v politickém i národním ohledu přiděleny úkoly obecného a nejvyššího významu pro celý stát. Palacký zajisté ukládal říšskému sněmu pečovati v celé říši o to, aby všechna práva i lidu i císaře zůstala neztenčena a neporušena, aby rovné právo všech národností ve státě bylo chráněno, a aby jednotlivým zemím (skupinám) nedávala se přízeň nebo přednost před jinými. Proto také pro sporné otázky mezi národnostmi nebo zeměmi mohl k žádosti dotyčných stran v říšském sněmu zřízen býti soud smírcí; mimo to při volbách náleželo těmto stranám dáti vůbec přiměřené zastoupení.⁵⁵⁾ Podobně bylo říšskému sněmu brániti přehmatům moci říšské do moci zemských a naopak. On též mohl ujmouti se zemských sněmů tam, kde jejich moc naproti koruně přestávala; když totiž císař některým bodům v jejich usneseních sankci odepřel, náleželo odkázati je k řádnému projednání říšského sněmu. Ostatně ovšem platné zachování jednoty a moci Rakouska jakožto veškeré říše vespolné mělo býti jednou z předních jeho starostí.⁵⁶⁾

V tomto vysokém pojmání říšského sněmu jakožto nejvyšší záštity všeho práva občanského, politického i národního není zajisté stopy nějakého rozporu mezi říší a zeměmi, mezi celkem a částmi; obojí organicky spojeno jest v jedinou vyšší osobnost. Bylo to ideální stanovisko upřímného vlastence rakouského, který existenci moderního ústavního Rakouska pokládal za politickou, národní a humanitní nutnost, který tedy přál pevné vnitřní souvislosti a zevnější mohutnosti mocnářství, důvěřuje tehda v přirozenou moc pravé jeho státní idey.⁵⁷⁾ Proto věru se spravedlivým roz-

⁵⁵⁾ § 60. 2. a 3. a § 56. prvního, § 57. a 53. druhého návrhu; v tomto též § 3. ad 8. vyrazuje říši zaručení platnosti základních práv lidu ve všech částkách mocnářství, i kontrolu nad tím.

⁵⁶⁾ § 60. 1. 4., resp. § 57. K tomu o projednávání zemských záležitostí při odepření sankce § 72., resp. 75.; ustanovení to vyplývalo z toho, že sněmy zemské nemohly trojím usnesením sankci vynutiti, jako to mohl sněm říšský. Ústavní výbor Kroměřížský jeho nepřijal, jelikož by sněm říšský stal se instancí nad zemskými sněmy.

⁵⁷⁾ Budiž zde také připomenuto, co Palacký pravil ve svém memoriu Pillersdorfovi z 10. května 1848: »Interessy našeho přirozeného císařského domu a Českého národu od 15. března b. r. již se nerozcházejí, nýbrž jsou nejouzeji spojeny, ba téměř identické. Svo-

horlením odmítnouti jest hlasy těch slepých nenávisníků, kteří Palackému přičítají až státozrádný separatismus, jakoby tehda za příkladem Uhrů bylo jemu nezáleželo než na plném uvolnění společného svazku říše Rakouské.⁵⁸⁾ A přece jeho tak řeč. federalismus byl zcela svérodý, rakouský, v jistém oboru spíše centralisticky založený!

Palacký zaujal stanovisko autonomistické napřed v tom, že v prvním návrhu rakouské ústavy vyměřoval obor působnosti říšské taxativně, a že vše, co nebylo výslovně vyhrazeno říši, náležeti mělo zemím. Jest to stanovisko, které přijal i říjnový diplom r. 1860 a prosincová ústava r. 1867.⁵⁹⁾ Avšak Palacký v této formální otázce netrval tvrdě na svém: ve druhém návrhu pouští od podobné generální klausule pro příslušnost zemí; hleděl vytknouti všeobecné zásady jak

bodné Čechy nejsou možné bez mocného a silného Rakouska, a naopak; a chceme-li oučel, musíme také chtíti prostředky k němu, nehádající se o ně malicherně v podrobnu.« (Radhost III, 28.)

⁵⁸⁾ Tak Springer v úvodní zprávě k »Protokolle des Verfassungsausschusses im öst. Reichstage 1848—1849« (str. 5—6) vedle jiných úsměšků praví, že Palacký zamýšlel »die denkbar loseste Foederativverfassung und die Vorherrschaft der Slaven«; a pak dodává: »Er besass kein starkes Interesse an dem Zustandekommen einer Reichsverfassung (sic). Scheiterte die letztere, so trat nach seiner Ansicht die sogenannte böhmische Constitution, welche eine Prager Deputation dem eingeschüchternen Pillersdorf im April 1848 abgepresst hatte, in Kraft. Diese bot aber den Czechen ungleich grössere Vortheile, als sie jemals von einem gekräftigten Reiche erwarten konnten, verließ der »Krone Böhmens« dieselben Rechte, welche die »rebellischen« Magyaren für sich verlangten (sic)«. Tu také diviti se jest, jak nesprávně může líčiti se smysl kabinetního listu z 8. dubna 1848; týž autor činil to i v Geschichte Österreichs (II, 230), kde dří, že tímto listem Čechy proměnily se z rakouské provincie ve stát s Rakouskem volně spojený, že utvořeny z nich druhé Uhry. Avšak když r. 1848 šlo o českou konstituci, Čechové s Palackým právě na rozdíl od Uhrů uznávali řadu záležitostí za společné záležitosti celé říše (jak to mimo jiné ukazují zásady předložené Nár. výboru dne 29. května t. r.; v. n. 61.).

⁵⁹⁾ § 70.; totéž stanovisko bylo vysloveno již v zásadách české konstituce z 29. května 1848, sepsaných druhou sekcí Národního výboru za předsedání Palackého. (Černý, u. m. 287.) — Nicméně Palacký v prvním návrhu přiděluje říšskému sněmu rozhodování případných pochybností o kompetenci jednotlivých mocí ve státě, § 62. in fine (v rukopise bylo: »dle § 55.«, t. j. pouze kvalifikovanou většinou, ale pak škrtnuto).

o oboru mocí říšských, tak i zemských a potom jmenovitě vypočítati hlavní záležitosti oborů obou. Mocem ústředním čili říšským přiděloval záležitosti trojí povahy: 1. ty, které týkají se říše jako jednotného celku, 2. které jsou nezbytny k zachování státní jednoty uvnitř a státní moci na venek, 3. které od zemských mocí samých jim se přikazují k prostředkování neb odpomoci (§ 3.). Sebevláda zemská pak obsahovala záležitosti, které buď jednotlivé země výhradně se dotýkají, anebo bez porušení jednoty říšské mohou v každé zemi dle jejích zvláštních poměrů samostatně býti založeny nebo svérázně utvářeny (§ 4.).⁶⁰⁾ Při tom vyjmeme-li kompetenční klausuli, materiální podíl říše a zemí (skupin) vypadl v obou návrzích Palackého celkem stejně, neboť druhým návrhem byl sněmům zemským výslovně zabezpečen značný obor působnosti, jak dříve vyplýval jen z obecné zásady prvního návrhu. Shoda vysvětluje se přirozeně tím, že Palacký přihlížel vždy ku prospěchu nejen rozdílných autonomních částek, ale i společné říše, jež měla býti celkem nejen zevně mocným, ale i uvnitř souvislým a pevným.⁶¹⁾

Z autonomistického hlediska rozsah záležitostí říšských nikterak nebyl úzce nebo nedostatečně vyměřen; obsahoval i více, než říjnový diplom počítal k záležitostem říše veškeré (s Uhry). O zákonodárství ústavním, jakož o záležitostech císařského domu, říšského teritoria a o ochraně základních

⁶⁰⁾ V § 3. po vytknutí zásady uvádějí se záležitosti, které »zvláště« (demonstrativně) náležejí »výhradně a pouze« k příslušnosti moci říšské; dle § 58. říšskému sněmu připadá ovšem zákonodárství v záležitostech »vypočtených« v § 3. Do zák. příslušnosti zemského sněmu spadají dle § 73. záležitosti »zejména uvedené« v § 4.

⁶¹⁾ Podobně zásady české konstituce z konce května roku 1848 počítaly k působnosti císaře a říšského zastupitelstva záležitosti: 1. které z Rakouska měly činiti mocný celek proti jiným státům, 2. ty, na jejichž stejném zřízení záleží pravá souvislost jednotlivých částek celého mocnářství. K prvním prý náležely: záležitosti vojenské, státní a obchodní smlouvy a všechny záležitosti zahraničné, též státní úvěr; k druhým: záležitosti obchodní, celní, poštovní, mincovní, mírové a váhové, hlavní státní silnice a železnice, pak zákonodárství materiálního práva civilního a trestního, jakož i přiměřený státní budget s vyměřením podílu, kterým země měly přispívati. — To byl prvý vzor, jehož Palacký i později se přidržoval. O některé odchylce ve článku o centralisaci z 21. prosince 1849 viz níže.

práv byla řeč již výše.⁶²⁾ Mimo to spadaly sem nejprve všeliké věci zahraničné a vojenské, ve kterýchž ostatně koruna po způsobu parlamentární monarchie měla říšským zastupitelstvem značně býti omezena; ale Palacký v druhém návrhu činil to mnohem méně než v prvním.⁶³⁾ Dále byly říši vyhrazeny záležitosti celní a obchodní, jakož i poštovní, železniční a telegrafní, říšské silnice a vodní cesty, neméně mince, míra a váha.⁶⁴⁾ K tomu všemu přistupovaly potřebné říšské finance; při tom Palacký koncem r. 1849 přál si, aby všechny daně nepřímé odevzdány byly zcela kompetenci říše, daně přímé zcela zemím, byť i s povinností odváděti určitou část do důchodů říše.⁶⁵⁾ Konečně (a to bylo víc, než říjnový diplom vyhradil říši veškeré) i mate-

⁶²⁾ Srov. § 4. 55. 60. a 61. prvního, § 3. ad 1. et 8., § 20. a 52. druhého návrhu. Viz výše pozn. 12. 24. 48. 54. a 55.

⁶³⁾ Dle § 62. prvního návrhu říšský sněm měl ve všech důležitých mezinárodních otázkách vespolného státu míti rozhodující slovo, udělení nebo odíratí schválení spolků, státních a obchodních smluv i ujednání míru, které vláda učinila nebo učiniti má. Naproti těmto nemírným omezením panovníka dle druhého návrhu jen diplomatické a obchodní poměry k cizině, jakož i právo války a míru vyhrazuje moci říšské (§ 3. ad 2. et 3.), kdežto pak císař vypovídá válku, uzavírá spolky, smlouvy míru a obchodní, a jakmile to možno, uvádí je na vědomí říšského sněmu spolu s potřebným vysvětlením (§ 18.); toliko obchodní a jiné smlouvy, kterými se ukládají státu břemena nebo jednotlivým státním občanům povinnosti, nabývají platnosti teprve po přivolení říšského sněmu (§ 19.). — Dle § 62. prvního návrhu říšský sněm kontroloval vojenství pozemní i námořní a užití jeho, jakož i určoval sílu stálého vojska vždy jen na rok. Druhý návrh vyhrazuje veliké vojenství říši (§ 3. ad 4. et 5.), a uvádí prostě, že císař vede vrchní velení a rozhoduje o vojsku a námořní moci (§ 16.). Palacký sám však neměl zvláštní kapitoly o ozbrojené moci, jako Mayer; ostatně také základní práva dotýkala se branného zřízení.

⁶⁴⁾ Mezi oběma návrhy (§ 62., resp. 3.) jsou některé rozdíly. Tak prvý nemluví o železnicích a telegrafech (sotva úmyslně); za to mluví o jednotejnosti mince, míry a váhy, kdežto druhý návrh mluví jen o »mincovnictví« (v tom as obsaženy také cedulové banky). O záležitostech obchodních vyjma celní mluví se vlastně jen při státních smlouvách.

⁶⁵⁾ Palacký nemá zvláštní kapitoly o financích (jako Mayer). Dle prvního návrhu říšský sněm upravoval říšské bernictví, stanovil roční rozpočet a povoloval důchody vždy na rok, i zmocňoval vládu k uzavření říšských půjček (§ 62.). Druhý návrh vyhrazuje říši říšské

riální právo civilní a trestní mělo být upravováno jednotně zákony říšskými. Prvý návrh připojoval k tomu také říšské zákony o organizaci soudův; avšak druhý od toho upouštěl. Ostatně naposledy Palacký ve článku o centralizaci z 21. pros. 1849 nepokládal jednotnost právního zákonodárství za naprosto nutnou, ale za velmi žádoucí.⁶⁶⁾

Z druhé strany obor *autonomie skupin* zemských (resp. národních) byl tak vyměřen, aby úplně mohl vyhovět jejich rozdílným potřebám politickým a hospodářským, najmě pak národním. Materiální podstata autonomistického programu Palackého záležela právě v tom, že skupiny zemské samy měly řídit svou vnitřní politickou správu a soudnictví, jakož také vyučování, kultus a zemědělské i živnostenské zákonodárství. Tím způsobem Palacký doufal, že později bude možno připojit k mocnářství též Uhry, kteří dle svých avítických náhledů bez zemské autonomie ani nemohou žít a šťastní být.⁶⁷⁾ Byl přesvědčen, že bez autonomie »svoboda občanská i politická nikde dlouho státi a

finance a veškeré říšské hospodářství, státní monopoly; také hornické záležitosti zvláště se uvádějí (§ 3. ad 7.). Dle obou návrhů říšský sněm ustanovuje civilní listu vždy hned na celou dobu panovníkovy vlády (§ 62., resp. 27.; ve příčině apanáží tuto malá odchylka). — Koncem r. 1849 Palacký přál si ve financích jisté rozdělení či roztržení a izolování, tak aby buďto daň říšská nebo přírázky zemské nebyly pokládány za mrzutou supererogaci (Radhost III., 68—9; též 221). V. i n. 76.

⁶⁶⁾ § 62. prvního, § 3. ad 9. a 59. druhého návrhu. V uvedeném článku praví se způsobem toliko povšechným: »Dále ještě jest, ač ne naprosto potřebné, alespoň velmi žádoucí, aby to, co v jedné části říše za právo jest, ve druhé za křivdu považováno nebylo.« (Radhost III., 66.) V Idei státu Rak. připouštějí se i stejné předlohy zákonů o věcech zemských, ale bez nucení, tak aby sněmy zemské mohly je dle domácích potřeb modifikovati (tamže 221).

⁶⁷⁾ Ve vlastním životopise (1865) praví Palacký: »Ačkoli pak sněm svolán byl jen pro země mimouherské, já předvídaje nemožnost trvání říše za dualismu a konstituce pospolu, pomýšlel jsem hned od počátku na takové státní ústrojí, do kteréhožby časem svým také Uhři vstoupiti mohli; pročež jistý stupeň oné autonomie, kteréž oni od jakživa zvykše tím méně postrádati mohli, čím více podstata oné občanské svobody právě v ní se zakládala, položil jsem za přirozenou a nevyhnutelnou basis celého budoucího stavení« (str. 36.). O ohledu na Uhry viz i výše pozn. 27 a 29. K tomu srov. Ideu státu Rakouského (Radhost III., 213—4), pokud je prospěšno ústavu uherskou míti za příklad.

trvati nemůže«. Především pak soudil, že stát by nebyl vskutku konstitučním, kdyby svobodu občanskou a politickou nevztahoval též na právo národnosti: v rovnoprávnosti viděl národní svobodu. A tomuto rovnému právu národnosti nelze prý vyhovět, leč když zejména vyučování a justice nebudou řízeny centralisticky, nýbrž autonomně. Hlavní výhoda skupin zemských, resp. národních měla právě v tom záležitosti, že záležitosti jim přidělené dají se až do nejvyšší instance vyřizovati v řečech národních, a že »zásada rovnoprávnosti národův přestala by tudíž býti pouhým mámidlem«.⁶⁸⁾

Při tom Palacký sám nečinil při zemském zákonodárství nějakého rozdílu mezi oborem samostatným a působností v mezích všeobecných zákonů říšských, jak to ve svém návrhu činil Mayer. Autonomie, kterou Palacký stanovil, nebyla omezena leč říšskou ústavou a základními právy. Neméně pokládal za povážlivé, dělití totéž správní odvětví (ku př. věci školní) mezi moc říšskou a zemskou; přál úplnému roztržení a izolování příslušnosti, aby se zabránilo třenicím.⁶⁹⁾ Avšak centralistická většina ústavního výboru Kroměřížského pokládala právě za podstatný požadavek, aby některé záležitosti ponechávaly se zemím pouze v mezích zákonů říšských; k samostatné působnosti referent Mayer počítal pouze zákonodárství agrární, úpravu ústavů humanitních, nemocenských a chudinských, zemské komunikace a stavby, i zemské finanční hospodářství. Ve výboru tedy vedl se boj nejen o rozsah zemské působnosti vůbec, ale i o samostatnou její povahu; a pokud autonomistické

⁶⁸⁾ Palacký již ve článku z 17. března 1848 dovozoval z pojmu konstituce také národní rovnoprávnost (Radh. III., 6), tuto nazýval též národní svobodou (Gedenkbl. 213). V Idei státu Rakouského praví, že neuznávati práva národnosti nesrovnává se se základní myšlénkou konstitucionalismu (u. m. 223). Dle doslovu z r. 1872: »konstituční svoboda bez autonomie ani mysliti se nedá« (u. m. 291); dle doslovu z r. 1874: »Autonomie znamená sebeurčení státních příslušníků, rozhodování dle vlastního zdání, v sobě a ze sebe sama — tedy svobodu« (Gedenkblätter, 297); o svobodě národní tamže (294). O hlavní výhodě zemských skupin v. článek z 21. pros. 1849 (u. m. 68); srov. Ideu st. R. (u. m. 216—7).

⁶⁹⁾ Článek o centralizaci z 21. pros. 1849 (Radhost III., 68—69); Idea st. R. (tamže 221). Výše pozn. 51.

požadavky Palackého nebyly zamítnuty, připouštěny většinou jen ve formě obmezeného oboru zemské působnosti.⁷⁰⁾

Palacký požadoval pro zemské skupiny vlastní soudnictví a soudní správu (ač jen na základě téhož materiálního práva), aby měly své vlastní soudy kassační, aby dosazování byli soudcové jazyků zemských znalí, a tudíž aby spravedlnost byla v jazycích těch konána až do instance nejvyšší. Avšak tento požadavek byl zamítán s hlediska státní jednoty a základních práv občanstva.⁷¹⁾ S národního stanoviska Palacký také záležitostí vyučování nedával říši, chtěje, aby zemské skupiny mohly řídit školy všeho druhu až po universitu, mimo to své zemské ústavy pro vědu a umění; k tomu pak pojily se i záležitosti kultu. V tom směru vskutku nebylo lze sněmy zemské docela vyloučiti, ale Kroměřížský výbor i Stadion s Bachem (jako později Schmerling) odkazovali je do mezí zákony říšskými vytčených.⁷²⁾

Co do záležitostí obecních základní práva ovšem slibovala obcím jisté svobody s ohledem na obecní zákon říšský; nicméně Palacký chtěl, aby rozhodovalo celkem zákonodárství zemské. Ústavní výbor však vyhradil záležitosti ty pouze sněmům krajským v mezích zákona říšského, kdežto Stadion přiznal je v těchže mezích zase zemím.⁷³⁾

⁷⁰⁾ Spisy drobné I., číslo 19.; Kroměřížská osnova říšské ústavy v »Osvětě« str. 299 sl.

⁷¹⁾ § 4. ad 2. druhého návrhu, srov. § 9. V prvním návrhu kompetence nebyla blíže vypočtena; uvedeno pouze 5 hlavních oborů zemské správy, mezi nimi i justice (§ 41). O kassačních soudech v. Radhost III., 67.

⁷²⁾ V článku z 21. pros. 1849 Palacký přál si, aby ministeria Bachovo, Schmerlingovo a Thunovo (t. vnitra, spravedlnosti a vyučování) buď byla zrušena, neb aspoň obmezena, tak aby všechna jich běžná řízení (správní) byla odbyvána v ministeriích zemských čili národních (u. m. 67); srov. Ideu st. R. (215). — Zemské ústavy pro umění a vědu byly v Kroměříži připočteny zprvu k obmezenému oboru; naposled přidáno k samostatnému: zvelebování umění a věd.

⁷³⁾ Dle § 4. a 8. druhého návrhu náleželo mocem zemským: »das Communalwesen im Lande« (rozumí se v mezích říš. ústavy a zákl. práv); naproti tomu praví se v § 10., že obcím zaručuje se sebeurčení ve všech záležitostech, které dotýkají se zájmů výhradně obecních, i samospráva v nich v mezích »říšského zákona obecního«. Rozpor ten patrně pochází z § 25. zákl. práv. Avšak Palacký podal votum

Dále do samostatného oboru zemského byl Palackým kladen »průmysl v nejširším smyslu«, resp. zákonodárství agrární a industriální; byltě toho náhledu, že i péče o průmyslová odvětví má se přizpůsobovati zvláštním poměrům zemským. Avšak namítány mu všeobecné prospěchy jednotného zákonodárství živnostenského a průmyslového; země pouze v zemědělství, kde rozdily byly největší, domohly se uznání své působnosti, a sice samostatné.⁷⁴⁾

Záležitosti zemské policie, které Palacký zemím volně vindikoval, kládeny v Kroměříži zprvu jen do obmezeného oboru; teprve v poslední chvíli některé její větve přiděleny k oboru samostatnému, totiž řády čelední, hasičské a stavební, kde rozdílnost poměrů v zemích popíratí se nedala; avšak ústava oktrojovaná od podobné působnosti zase veskrz upustila.⁷⁵⁾ Konečně, že samostatná moc zemí přirozeně vztahuje se jednak na zemské ústavy humanitní, zdravotní a chudinské, na zemské komunikace a veřejné stavby k účelům zemským, jednak na zemské finance, to ani tehda, ani později nebylo popřeno.⁷⁶⁾

minoritní, aby »základní práva obce« vůbec byla vypuštěna ze zákl. práv a přijata do vlastní ústavy, jakož po případě aby na místě »zákona o obcích« (říšského) položilo se »obecní řády« (zemské) — to poslední navrhoval i při § 10. zákl. práv, kde pravilo se, že obmezení svobody stěhování obsažena jsou v zákoně o obcích. V skutku autonomistům podařilo se při § 10. substituovati tu »řády obecní« (dle dodatku Jonákova; § 8. dle usnesení říš. sněmu).

⁷⁴⁾ § 41. prvního, § 4. ad 5. druhého návrhu; k tomu slova Palackého v ústavním výboru dne 31. ledna 1849. Teprve koncem února výbor přece rozšířil samostatnou moc zemskou o »zvelebování průmyslu a obchodu uvnitř země« a počítal k ní výslovně také zřizování spořitelců, záložních ústavů a hypotečních bank (§ 114.); avšak ústava Stadionova nechávala zemím pouze zemědělství (v oboru samostatném).

⁷⁵⁾ § 4. ad 1.; i tu Palacký ve výboru dne 30. ledna 1849 ukazoval k rozdílům ve zdravotnictví na př. Čech a Dalmácie.

⁷⁶⁾ V § 4. ad 6. Palacký uváděl jmenovitě silnice a průplavy, splavnění řek a jiné vodní stavby; ad 7. pak zemský budžet, zemské fondy a statky, zemský úvěr. Ve výboru ukázal dne 29. ledna 1849 k právní povaze českých statků korunních. Dne 31. t. m. souhlasil s návrhem Ziemialkowského, aby zemím ponecháno bylo ukládati říšské berně na ně připadající podle jejich poměrů, i odůvodňoval to nejen dosavadním povolováním berní zeměmi, ale i ohledy na zemský úvěr a poplatnickou nezpůsobilost při živelních škodách. Viz i výše pozn. 65.

Ostatně sněmy zemské mohly dle Palackého říšskému sněmu činiti předstávky proti jeho usnesením, ač bez suspensivního účinku, jakož také zákonem zemským nemohl říšský býti zrušen. Rovněž mohly s jinými sněmy uvnitř říše uzavřít smlouvy, pokud nebyly říši na škodu a daly se srovnati s říšskými zákony.⁷⁷⁾

Zcela souhlasně se zařízením říšské a zemské legislativy mělo býti upraveno i vykonávání *exekutivy* odpovědnými orgány říšskými a zemskými. V tom byla podstatná záruka celého rozdělení legislativy, a v skutku právě význačný zjev onoho zvláštního, rakouského federalismu, jakého Palacký se přidržel. Veškeru exekutivu přiznával nerozdílně témuž monarchovi, tedy císaři; proto všechny orgány vlády vycházely od něho a byly jím jmenovány. Záleželoť mu na zachování společného monarchického vrcholu.⁷⁸⁾ Avšak exekutivu vykonávati náleží odpovědnými ministry a odpovědnost jejich má po způsobu parlamentární monarchie široký rozsah. Ministři pak jsou buďto říšští nebo zemští.⁷⁹⁾

⁷⁷⁾ Tak oba návrhy stejně: § 71. a 69., resp. 74. a 72. Ustanovení prvé jest svou měrou předchůdcem § 19., odst. 1. nynějšího zřízení zemského

⁷⁸⁾ V. osvědčení poslanců z 21. břez. 1849 (Radhost III., 48, 56) a článek z 21. pros. t. r. (tamže 66—67); tuto praví se: »Podle toho mohly a měly by všechny ostatní záležitosti státní a národní v Rakousku ponechány býti mocem a sněmům zemským čili autonomii národův — rozumí se, že pod řízením a štítem též moci exekutivní, která i v říši činna jest, a výhradně jen mocnáři čili panovníkovi přísluší. Nám zajisté ve sporu tomto nejde nikoli o nějaké omezení moci a praerogativy panovníkovy, nýbrž naprosto jen o jiný přiměřenější a přirozenější mechanism působení jejího.«

⁷⁹⁾ § 38. prvního, § 8. druhého návrhu. Žádný vládní akt nemá platnosti bez spolupodpisu některého ministra, který se tím stává za akt odpovědným (§ 15. druhého návrhu). Vedle právnické odpovědnosti šlo též o politickou odpovědnost, ježto zejména zastupitelstvo říšské mělo značné právo parlamentární kontroly, a vůbec velikou moc proti koruně. Dle toho také každý usnesený návrh zákona musil císaři býti předložen (§ 59., resp. 56.; srov. § 72., resp. 75.). Náhled Palackého o politické odvislosti ministerstva od sněmu vysloven jest zvláště v osvědčení poslanců z 21. března 1849, kde dí, že nikoli sněmovní většina, nýbrž vlastně ministerstvo stálo v opozici. (Radhost III., 54.) Srov. též § 34. a 38. druhého návrhu v pozn. 82.

Říšské ministerstvo měli dle prvního návrhu tvořiti ministerský předseda a 4 odborní ministři říšští, totiž ministři: 1. záležitostí zahraničných, 2. vojenství, 3. financí, 4. obchodu a veřejných prací. Palacký pomýšlel sice připustiti ještě jednoho: říšského ministra vnitra — pro zvláštní vnitřní záležitosti, ale upustil od toho; uvedený počet pokládal patrně za dostatečný, ježto některé péče a potřeby vnitřní, jako též materiální právní zákonodárství, mohly se přidělití oboru ministerského předsedy samého.⁸⁰⁾ Později však nemínil počet ministrů říšských podobně obmezovati; mohl býti větší, pokud toliko nebude překročen vyměřený rozsah příslušnosti říšské. Tak dle druhého návrhu císaři jedinému náleželo ustanoviti počet říšských ministrů a rozdělovati záležitosti mezi ně. A podobné bylo asi mínění Palackého v prosinci 1849.⁸¹⁾ Říšským ministrům pak mělo vůbec náležeti »vedení odpovědné vlády říšské«. Jsou odpovědní za všechno své úřadování, a císař nemůže odpovědnosti jich zbaviti; obžaloba vznáší se na ně před nejvyšší říšský soud.⁸²⁾

⁸⁰⁾ § 39. druhého návrhu. Předseda ministerský slove též Premier-Minister; v rukopise stálo zprvu »bez portefeuillu«, ale bylo to pak škrtnuto, rovněž byl tam připsán a zase škrtnut ministr vnitra, sám šestý. — Zásady české konstituce z konce května 1848 skládaly ministerskou radu ze 4 státních ministrů s těmiže obory, bez zvláštního předsedy (Černý, u. m. 289).

⁸¹⁾ § 33. druhého návrhu. Ve článku o centralisaci přivlastňují se říši naprosto jen tyto záležitosti: 1. císař a dům čili rodina jeho, 2. záležitosti zahraničné, 3. vojenství pozemské i námořní, 4. finance říšské, 5. záležitosti obchodu a 6. říšské komunikace; za žádoucí pak pokládá se jistá srovnalost v právním zákonodárství — protož vyslovuje se přání, aby říšská ministerstva vnitra, spravedlnosti a vyučování byla buď docela zrušena, »buď aspoň ve područí svém obmezena« (Radhost III., 66—67).

⁸²⁾ Druhý návrh obsahuje zvláštní kapitolu o říšských ministrech, kde postavení jejich blíže je určeno (§ 33.—41.; srov. i § 15. 16. 29.) a to s ohledem na předpisy ústavy belgické. Ministrem nemůže býti žádný člen cis. domu a nikdo, kdo není rakouským státním občanem od narození. Ministři jsou odpovědní za všechna jednání i návrhy ve svém úřadování (§ 34.); říšský sněm může přítomnost jejich požadovati. Císař nijak nemůže je odpovědnosti zbaviti, ani ministru říšským soudem odsouzenému milost uděliti, leč k žádosti říšského sněmu samého (§ 37. 40. 24.); obžalování mohou býti buďto císařem (!) nebo usnesením říšského sněmu (§ 38.). Podrobnější ustanovení o od-

Po boku ministrů možno zříditi ještě zvláštní radu říšskou jako sbor pouze poradný.⁸³⁾

Z druhé strany v čele každé vlády zemské měl státi *ministr zemský*. Ve druhém návrhu Palackého slul ministrem-governérem; a pokud skupiny zemské měly býti složeny dle národností, bylo lze nazývati jej i ministrem národním. V jednotlivých zemích mohl vésti také titul jiný, a sice prý v bývalých královstvích, jako v Čechách, titul místokrálovský.⁸⁴⁾ Po jeho boku měli ještě státi odpovědní *radové* pro jednotlivá odvětví zemské správy. Prvý návrh nařizoval 5 ministerských radů: 1. pro politickou správu zemskou, 2. pro justici, 3. pro vyučování a kultus, 4. pro zemské finance a 5. pro průmysl v nejširším smyslu. Dle druhého počet radův a obor jejich působnosti měl býti ustanoven zvláštními zákony zemskými (jmenování vyhrazeno ovšem císaři). Tam kde by byl místokrál, mohli tito odpovědní ministerští radové míti také titul ministrův.⁸⁵⁾ Ostatně podobá se, že Palacký ve svém prvním návrhu zamýšlel provésti zároveň jistou rozlukou mezi úřednictvem říšským a zemským,

povědnosti měla býti dána zvláštním zákonem; za zločin zvláště klade se jim porušení ústavy, zrada a podplacení. — O nejv. říšském dvoru soudním zmiňuje se druhý návrh Palackého pouze při obžalobě ministrů, ministerských guvernérů a odpovědných radů (§ 40. 63.).

⁸³⁾ O prospěšnosti zvláštní rady říšské, užší a širší, mluví Palacký v pros. 1849 (vzhledem k dotyčným ustanovením oktrojované ústavy Stadionovy), v. Radhost III., 69, kdežto v německém článku: Union, nicht Centralisation, noch Foederation o zřízení takovém se mlčí.

⁸⁴⁾ § 40. prvního a 59. (srov. § 8.) druhého návrhu ve věci stejně. Dle rukopisu onoho návrhu byli by místokrálové v Praze a Lvově, pak snad (po připojení ostatních zemí) v Pešti a Miláně; v Brně a v Hradci mohl trvati titul zemského hejtmana atd.

⁸⁵⁾ § 41. prvního a § 60. druhého návrhu; v rukopise prvního návrhu dáván ministerským radům také název sekčních chefů. V prosinci 1849 Palacký žádal ministeria zemská nebo národní, složená z jednoho ministra a z ministerských radů pro všechny větve správy zemské Radhost III., 67). — Také dle zásad české konstituce z konce května 1848 měla po boku náměstka neb místokrále býti »odpovědná místodržící rada« s 5 rady: 1. pro politickou zemskou správu, bezpečnost, národní obranu, 2. pro náboženství, národní vychování, vzdělávací ústavy, 3. pro spravedlnost, 4. pro zemské kasy a zemský úvěrek, 5. pro průmysl v nejširším smyslu a veřejné práce (Černý, u. m.).

tak aby prvé bylo podřízeno ministrům říšským, druhé pak ministerstvu zemskému.⁸⁶⁾

Zemské ministerstvo mělo se říšským spojeno býti tím způsobem, že ministr či guvernér zemský měl býti zároveň kollegou říšských ministrů (exponovaným ministrem říšským), a tudíž prostředkem předsedy říšského ministerstva býti odpovědným také říšskému sněmu — což však dle druhého návrhu rozumí se jen ve příčině provádění říšských zákonův a vykonávání ústřední vládní moci. Vedle toho zemský ministr zaujímá postavení ministerského předsedy naproti odpovědným radům zemským, a spolu s nimi odpovídá zemskému sněmu; ministerští ti radové sami odpovědní jsou toliko tomuto.⁸⁷⁾

Takovýmto zařízením Palacký doufal autonomii zemskou platně doplniti: opatřiti ji vlastní odpovědnou exekutivou, aniž by se tím ničila jednota říše a mátna příslušnost ústřední moci. Zvláště zemský ministr ve svém dvojakém postavení měl býti spojujícím článkem odpovědné vlády říšské a zemské. Když sněmy zemské mají svůj vlastní obor zákonodárný, má tu býti také vlastní ministr, aby působil jako povolaný rádce koruny, kdykoli jde o sankci zemských zákonů, a aby byl též odpovědný za jejich vykonávání; kdyby byli pouze ministři říšští, zemskému sněmu neodpovědní, mohli by zemskou autonomii paralyzovati. Naproti

⁸⁶⁾ § 43. mluví o zvláštním jak říšských, tak zemských úřednicích »ve všech zemích, krajích a okresech«. Provésti takové dualistické rozdělení a izolování dle oborů byl ovšem úkol nesnadný; druhý návrh o něm mlčí. Podobně však již v zásadách české konstituce 1848 rozeznávaly se »královské zemské úřady« pod místodržící radou a »cís. král. úřady« pod říšskými ministry.

⁸⁷⁾ § 42. prvního, § 61. a 62. druhého návrhu. Dle tohoto ministr-governér odpovídá zemskému sněmu za provádění zemských zákonů a za vykonávání zemské vládní moci; říšskému sněmu odpovídá »skrze říšské ministerstvo a spolu s ním«. Také ve článku z pros. 1849 Palacký míní, že ministr stojící v čele veškeré administrace národní skupiny zemské byl by kollegou ministrů říšských čili Vídenských, ale přebýval by v hlavním městě své skupiny; dostával by řádně důvěrné zprávy o poradách a uzavření kollegův svých říšských, a v čas potřeby musil by arci zajížděti také sám k nim do Vídně (Radhost III., 67.).

tomu také říši podává se jistá záruka v tom, že ministr zemský je zároveň říšským; že má státi v kollegiálním porozumění s říšskými ministry, s nimi státi a padati, odpovídati také říšskému sněmu. O odpovědných radech zemských totéž arci neplatí — v nich nejúplněji jeví se autonomie zemských skupin v některých těch oborech; avšak oni po případě nemohou jednati bez zemského ministra či guvernéra, jenž je jejich ministerským předsedou a spolu ministrem říšským, jenž jediný v oboru zemských záležitostí je vlastním rádcem koruny.⁸⁸⁾ Protož ani odpovědná exekutiva zemská neměla býti výlučně federalisticky zařízena. I tu Palacký důmyslným sepletím či sčlankováním říšských i zemských vykonavatelů jedné monarchické exekutivy chtěl býti práv organické souvislosti říše veškeré.

Avšak i tato zvláštní konstrukce potkávala se v ústavním výboru Kroměřížském pouze s částečným porozuměním.⁸⁹⁾ Pozdější oktrojírky dokonce nechtěly znáti vůbec žádných zemských ministrů nebo kancléřů. Stěží připuštěny konečně

⁸⁸⁾ Zemský ministr nemusil býti vždy přítomen ministerským konferencím ve Vídni; i tak stává se odpovědným, když něco kontrasygnuje, a v této kontrasygnaci jeho je záruka, aby Vídeňští ministři sami ve svých opatřeních nezasahali do oborů zemské autonomie. Zemští radové mohli sice míti každý svůj vlastní zemský portefeuille, ale přes to býti obmezování kontrasygnaturou guvernéra, jemuž náleží pečovati též o vykonávání ústřední vládní moci v dotyčné zemské skupině. Ve své podstatě tvořili by kollegium ministrů, ač jaksí jen druhé řady; guvernéř sám byl by ministrem prvé řady, stejnořadným s říšskými.

⁸⁹⁾ V osnově Mayerovč byla sice celkem přijata instituce zemských ministrů guvernéřů, aspoň pro země větší nebo několik menších pospolu (v. § 79. 80. 81.); ale kollegium odpovědných radů zemských odmítnuto. Výbor usoudil, že zemský chef — místodržitel — nemá býti exponovaným říšským ministrem; také kontrasygnatura zemských zákonů měla příslušet říšským ministrům, ačkoli se připouštěl spolupodpis zemského chefa, po případě jeho radů. Výbor totiž z druhé strany konečně usnesl se vyhraditi zemským ústavám rozhodnutí, mají-li kde býti zavedeni odpovědní radové místodržitelští, obmezení na své obory zemské autonomie, odpovědní za vykonávání zemských zákonů. V tom případě žádný akt místodržitelův dotýkající se vykonávání zemských zákonů neměl míti platnosti bez spolupodpisu odpovědného místodržitelského rady. — Námitky protivníků směřovaly jmenovitě

iisté zárodky říšských ministrů-krajanů, kteří by hájili zvláštních potřeb zemských a národních, a snad i zaujmouti mohli postavení ministrů pro zemskou autonomii (neexponovaných ministrů říšských a svou měrou snad zároveň zemských). —

Přehledneme-li úhrnem rakouskou konstituci, tak jak vysvítá z návrhů Palackého v l. 1848 a 1849, dlužno o tom pochybovati, že by bylo šlo o zařízení Rakouska jakožto spolkového státu, ačkoli i tohoto názvu bylo někdy užito.⁹⁰⁾ Jakkoli spatřili jsme některé základy státu složeného (soustátí), zase v jiných ohledech neméně byly zřejmy živly státu sice decentralisovaného (se značnou zemskou autonomií), ale vždy přece ještě jednotného, kterýž autonomních územků za zvláštní osobnosti státní neuznává. Není tu federace států ve vlastním smyslu, ačkoli jsou četné analogie federativního zřízení. Však i Palacký sám užíval výrazu toho jen ve zvláštním smyslu; a po případě dalo by se mluvití též o »centralistické federaci«, kteréhož výrazu (jakkoli zdá se kontradikcí) v ústavním výboru Kroměřížském vskutku užívalo se k naznačení kompromisní povahy navržené konstituce Kroměřížské, — arci konstituce, která mnohem méně přála autonomii či decentralisaci, nežli návrhy Palackého. Ostatně známo jest, že reální útvary (a tím více praktické pokusy o ně) nelze vždy posuzovati vesměs dle kategorií a schemat v doktríně obvyklých.

Avšak nechať jakkoli theoreticky možnou jest hádka, zdali návrhy Palackého z r. 1848 a 1849 vycházejí ze státu složeného nebo jen decentralisovaného, naopak zcela jasno jest, že poměr jejich k programu historického státního práva českého je negativní; že t. zv. federalistický program Palackého v této době nikterak se státoprávním v jedno srovnati

proti dualistické odpovědnosti zemských chefů a proti uznání jich za ministry (že by to vedlo ke kollisím s říšskými ministry, k rozkladu státní jednoty) a neméně proti kollegiu zemských radů (v nichž někteří spatřovali až i zrušení odpovědnosti říšských ministrů, zrušení jednotné ústavy říšské). Hlavním hájitelem náhledů Palackého v těchto příčinách — tak jako ve příčině jediné komory zemí a j. — byl dr. Rieger.

⁹⁰⁾ Na př. v osvědčení českých poslanců z 21. března 1849, z pera Palackého (Radhost III., 46); zvláště na Slovanském sjezdě v Praze v červnu 1848 tento výraz byl oblíben.

se nedá. Shoda obecného programu federalistického či autonomistického se státoprávním za jistých poměrů jest možná; mohou na čas hledati v sobě vzájemnou podporu, vcházejí v alliance či koalice, poněvadž prakticky oba mohou směřovati k zabezpečení přiměřené autonomie a národní rovnoprávnosti. Avšak v základní podstatě i v posledním útvaru svém zůstávají v Rakousku nutně rozdílnými. Při té podobě, jakou Palacký v l. 1848-49 navrhoval, nutno říci, že Palacký nikterak nezůstal státi na programu státoprávním; on aspoň od zahájení konstitučního sněmu říšského podřizoval historický program *česko-státoprávní* modernímu a širšímu programu: *rakousko-federalistickému*.

Stačí nám v té příčině připomenouti, že dle prvního návrhu koruna Česká měla se rozpadati ve dvě nesouvislá autonomní území, a že druhý návrh tvořil na místě ní novou zemskou skupinu dle národnosti. Avšak rozdíl nejví se jen ve výsledcích; tkví hlouběji v základech samých, ve východisku: Palacký tehda nedbal historické nepřetržitosti právní, on moderně, racionalisticky vycházel z přirozeného práva lidu a národnosti. Ve své — lidové a národní — politice kráčel více cestou sociálního a státního filosofa, nežli po cestách právníka a historika. Nacházel se při tom ve shodě se svými ethickými náhledy o pořádku tohoto světa, ano, co více jest, v dokonalé shodě s celým svým životem, jež byl záhy již posvětil vzkříšení a stálé službě svého lidu a své národnosti. V tom byl ten vyšší moment, který mu v pohnutých dobách revoluce dovoľoval spouštěti se půdy pozitivního historického práva, aby v ideální důvěře spoléhal v přirozenou mocnost ideí v sobě dobrých a spravedlivých.

Nacionalismus Palackého nebyl nic jednostranného, byl jen zvláštní, nejbližší formou humanitního a spolu jistě křesťanského altruismu. On nestál na stanovisku výlučně českém nebo pouze slovanském; jeho heslo ovšem bylo: »Svoji k svému«, ale s dodatkem: »a vždy dle pravdy«, a tou pravdou rozuměl úhrnem netoliko pravdu samu, ale i právo a spravedlnost. Proto nechtěl pouze právo národnosti české nebo slovanské; byl pro rovnoprávnost všech národů. V té kotvila také jeho idea státu Rakouského; od

této »spravedlivosti před bohem i před lidmi« zdálo se mu záviseti tak říkajíc »bytí a nebytí Rakouska co jednotné a mohutné říše«.

Ale jak trpkého sklamaní přinášel mu právě politický život, do něhož r. 1848 byl vstoupil s důvěrou tak idealistickou! Nebylo dosti na tom, že s novým absolutismem i otázky národní zdály se utlumeny. Když v letech šedesátých ústavnost zase začínala, staré naděje arcíř obživly zase, ačkoli musily hledati z části jiné formy a prostředky, cestu více historickou. K tomu ukazuje sama »Idea státu Rakouského« z r. 1865; ale i tu zase bylo nutno, vážně varovati před vývojem dualisticko-centralistickým, který plemennou hegemonií Němcův a Maďarův ohrožuje ideu moderního spravedlivého Rakouska. A jak prudce i trpce vyznívají myšlenky Palackého teprve v jeho doslovecích z roku 1872 a 1874, kde vyznává, že r. 1848 upadl v omyl těžký a osudný, že jeho největší politickou chybou, které je si vědom, byla důvěra ve spravedlnost, v přirozenou mocnost dobrých ideí — u Němců naproti Slovanům!⁹¹⁾ — — —

Proto přece není dovoleno prostě říci, že by Palacký r. 1848 vůbec nebyl přikládal váhy historickému státnímu právu a jeho programu, jenž zprvu byl u nás formulován drem Braunerem ve Pražských peticích. I Palacký tehdaž namnoze jež přijímal, jak ukazuje zvláště manifest jím sepsaný o žádoucím spojení Moravy a Slezska s korunou Českou. O zmaru konstituce české, chystané na základě kabinetního listu z 8. dubna 1848, prohlásil později, že »neví o žádné události za naší paměti, kterážby měla byla následky osud-

⁹¹⁾ Tak: »Hlavní má chyba byla, řeknu to bez obalu, důvěra v rozumnost a pravotnost národu Německého.« »Já bohužel nyní již i sám pouštím naději o trvalém zachování říše Rakouské« (proto že Němcům a Maďarům dáno založiti jednostranný despotismus plemenný) Radhost III., 299—301. Roku 1874 Palacký mluví o své největší politické chybě, praví: »Důvěra v humanitu a lásku Němců ke spravedlnosti: — kdo za to pozdvihne na mne první kámen? Či mám se za ni i dnes ještě hanbiti?« — Mají snad Slované v Rakousku zůstatí heloty a »rovné právo pro všechny« má tu býti nesmyslem? — »Ale Slovanům povoliti stejné právo, stejnou svobodu jako sobě samým — to není myšlenka německá.« (Gedenkbätter, 295, 297, 299.)

nější a škodnější pro národ«. Avšak Palacký zprvu při- držoval se programu tohoto spíše z pohnutek národnosti, nežli z důvodů historismu a pragmatického práva; a sám nám to praví, že idea národnostní již od března r. 1848 vedla jej k federalismu.⁹²⁾ Proto když program státoprávní, jenž obnoviti chtěl historickou státní bytnost a povahu ko- runy České (neb aspoň nejprve království Českého), Praž- skými bouřemi svatodušními na ten čas byl ztroskotán, a když na půdě sněmu říšského slibováno si aspoň dobytí svobod politických i národních, Palacký nemeškal podati nám program nový, jenž jinými způsoby zabezpečiti měl naši národní samobytnost. Jakožto hlavní představitel mo- derního programu rakousko-federalistického byl uznán za vedoucí hlavu Čechův.⁹³⁾ To byla vlastní doba jeho samo- statné politické a státnické působnosti, jaká později tou měrou se nevrátila.

V letech 60. zase poněhlu (ne hned) začal u nás rozvíjeti se program státoprávní. Historická šlechta sama jediná osvědčila jej hned v dubnu 1861 a tím dala nám teprve podnět k tomu; sblížení mezi Jindřichem hrabětem Clam-Martinicem a národními poslanci stalo se základem ke společnému postupu na půdě práva historického, která

⁹²⁾ Doslov k Radhostu III., 288 sl. 279 o Pražských bouřích tamže 281. Palacký již v osvědčení spisovatelstva z 20. a 21. března 1848 osvědčil se pro »spojení koruny České s říší Rakouskou svazkem kon- stituční monarchie«. V manifestu z 6. května t. r. uvádí nejprve dů- vody historické a právní pro spojení zemí koruny České, potom však i jiné moderní, společný prospěch národní. Srov. pozn. 21. — V. »Če- ské státoprávní snahy r. 1848«, v Osvětě 1897 str. 765, sl.

⁹³⁾ Známá jest, že za Videnského sněmu r. 1848 Palacký nazván byl »hlavou« Čechů a Rieger »ústý« jejich. Palacký sám r. 1862 na- psal o sobě, že okolnostmi byl povolán sestaviti »pevný a jasný národně- politický program«; že však byli to Fr. L. Rieger a Karel Havlíček, onen jako řečník, tento jako žurnalista, kteří programu tomu zjednali obecné přijetí v národě (Gedenkbl., 277). Tu ovšem pominuto je doby či epizody starší, kdy český program navržen byl dr. Braunerem; ten byl ovšem potud kusý, že nevyslovoval se blíže o zařazení říše veškeré; v tom směru teprve zásady pro konstituci českou z konce května 1848 podávaly více světla, a tu již vlivem Palackého přibližováno se obec- nému stanovisku federalistickému.

prve byla námi opuštěna. Tu také Palacký napotom účastnil se nového směru. V Idei státu Rakouského r. 1865 přiznal, že návrhy jeho z r. 1849 (na základě ethnografickém) staly se nevhodnými i nemožnými »od té doby, co konsolidovaly se opět geograficko-historické základy říše naší, a co theorie barona Eötvöse o historicko-politických individualitách došla oblíbení jak u vlády tak i u většiny národův«. Ale i potom přál si vlastně jen přizpůsobiti svůj starý program novým poměrům; a soudil, že provedení národní rovnoprávnosti na nové cestě potká se s ještě většími nesnázemi. Také nejednou vždy zase mluvil o federalistických základech Ra- kouska.⁹⁴⁾ O tom všem snad možno dnes souditi různě. Ale v jednom Palacký zajisté neklamal se: idea národnosti stále jest namnoze osou v politickém vývoji a životě Rakouska; v národní otázce v nejširším, vysokém smyslu slova, jak Pa- lacký ji pojímal, tkví i konečný osud našeho národa.

⁹⁴⁾ V. Ideu st. R. v Radhostu III., 191—2; o federaci a federalismu čl. VII., zvláště o zemských skupinách dle poměrů historických, geo- grafických a ethnografických pospolu tamže 216 sl. Sama ta Idea byla jen provedení a časově přizpůsobení programu federalistického z roku 1848—9 (tamže 292). O federalistickém Rakousku srov. na př. ještě vyjádření k r. 1867 Radhost III., 304, k r. 1873 (Gedenkbl. 285). — Ostatně budiž zde připomenuto, že kdežto r. 1848 a 1849 nejedno obecné osvědčení českých poslanců bylo sepsáno Palackým, od let 60. nemáme z péra jeho ani jediného osvědčení (státoprávního; první bylo sepsáno Tomkem, ostatní většinou Riegrem. Že Palacký ani r. 1861 nikterak nestál na půdě práva historického, to nejpádněji uka- zuje jeho úmysl, vystoupiti naproti osvědčení šlechty z 20. dubna 1861 připomenutím, že novou (Schmerlingovskou) proměnou zemského sněmu historická půda prý nebyla opuštěna; stal prý se spíše návrat k star- šímu politickému zřízení, které neznalo výsadných stavů (Radhost III., 138—9); dle toho Palacký tehda ještě neměl na myslí potřebu toho, aby moderní sněm český jevil se právním nástupcem starého, a ne- musil základy svého práva vyhledávati teprve a pouze v novodobé oktrojírce. Srov. pozn. 38.

OBSAH.

- Vliv filosofie dějin na politiku str. 602. Idea státu Rakouského 602. Program rakousko-federalistický 603. Dva návrhy rakouské ústavy 604.
- Vliv panující politické nauky 604; původ moci státní 605.
- Monarchie parlamentární 606; jen ústava určuje panovníkova práva 607; legislativa společnou mocí sněmu a panovníka (veto) 609. Demokratický a liberální ráz 610 (základní práva 611).
- Svérodý federalismus rakouský 611. Nevhodnost historické soustavy provinciální a potřeba teritoriálních neb ethnografických skupin 612. Deset obvodů zemských v Předlitavsku (v září 1848) 614. Federace národnostní, vliv uherských poměrů na ni 615. Osm národních skupin zemských v celé říši (v lednu 1849) 616; jich ráz 617 a poměr k historickému právu 618.
- Sněmy zemské 620; národní zastoupení demokratické, dvě komory? 621. Říšský sněm s jedinou komorou zemí 622—625. Působnost říše a zemí, s hlediska nejen zemské autonomie 625, ale i říšské jednoty 626—629. Vyměření působnosti moci říšské 629, obory její 630. Vyměření působnosti skupin zemských 632, jednotlivé obory 634.
- Orgány exekutivy 636. Ministři říšští 637. Ministři a odpovědní radové zemští 638; podstata odpovědné exekutivy zemské 639.
- Federalistický program Palackého v letech 1848—49 a stát spolkový? 641. Neshoda programu toho s programem historického státního práva českého 641; vysvětlení toho 642 sl.
-