

32-D-99/1/1

PP.

173.

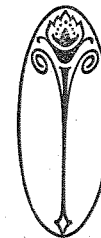
Dr. F. VAVŘÍNEK:

VŠEOBECNÉ A RAKOUSKÉ PRÁVO STÁTNÍ

□ □ □

DÍL I. SEŠIT I.

ÚSTAVA MOCNÁŘSTVÍ
CELKOVÉHO.



II bca 2



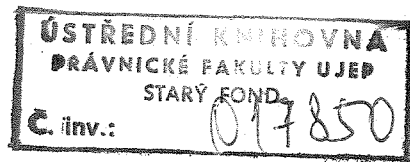
V PRAZE 1912.

TISKEM NÁRODNÍ TISKÁRNÝ A NAKLADATELSTVÍ, SP. S. R. O. V PRAZE.
NÁKLADEM VLASTNÍM.

A

ČÁST ÚVODNÍ.

ZÁKLADNÍ POJMY.



§ 1.

Dnešní dělení práva veřejného.

Z literatury: Fleiner: Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts. — Goodnow: Comparative Administrative Law. — Holland: The Elements of Jurisprudence. — Jellinek: Das Recht des modernen Staates. I. Bd.: Allgemeine Staatslehre. 2. vyd. — O. Mayer: Deutsches Verwaltungsrecht. — Pražák: Spory o příslušnost. — Týž: Rakouské právo ústavní. — Týž: Rakouské právo správní. Část I.: Všeobecná část práva správního. (Vydal Bohuš Rieger.) — Sarwey: Allgemeines Verwaltungsrecht. — J. Ulbrich: Lehrbuch des oesterreichischen Verwaltungsrechtes.

I. Právo veřejné a soukromé. Právo státní je část práva veřejného. Je pojem užší, než právo veřejné. Protiklad práva soukromého a veřejného bývá vymezován takto:

1. V právu soukromém jde o vztahy jednotlivců jako osobností souřadných a rovnocenných, kdežto v právu veřejném jde o poměry nadřizenosti a podřizenosti, o poměry panství a o vztahy mezi subjekty panství.

2. Právo soukromé upravuje poměry jednotlivců o sobě a vzájemné styky jejich jako samostatně existujících osobností individuálních — právo ve-

řejné však přihlíží k jednotlivcům jako k členům organizovaných závazných svazků s veřejnou mocí, upravuje zřízení těchto svazků společenských a členství jednotlivců v nich.

3. Právo soukromé uznává ve značné míře zvláštní individuální zájmy jednotlivcovy (soukromníkovy) a ponechává účinnost volné jeho vůli — právo veřejné jde za cílem zájmu obecného a překonává odporující vůli jednotlivců v zájmu veškerosti výrazy své moci.¹

K čís. 1. V pochybnosti je poměry, jež základ a vznik svůj mají v uplatňování státního panství a v důvodu podřízenosti moci vrchnostenské, míti za poměry práva veřejného a posuzovati je s veřejnoprávního hlediska. Všude, kde stát vystupuje s jednostrannými rozkazy a zákazy a s užitím donucovací moci, jde o vztahy osobností nerovnoprávných, nadřízených a podřízených. Právo veřejné obsahuje pak souhrn předpisů, daných na právní úpravu poměrů, v nichž stát vystupuje jako nositel vrchnostenské moci nad občany, poměrů, v nichž nad nimi podržuje převahu, maje na své straně veřejnou moc. Panství vylučuje rovné postavení, ruší souřadnost. Panovat znamená rozkazovat a neodolatelnou mocí donucovat, znamená schopnost, dát výhradně své vůli obsah závazný pro jiné. Znamená právní moc, svoji vůli jiným bezpodmínečně k uposlechnutí a vyplnění uložit a proti zdráhajícím se prosadit. Tento znak samostatného panství z původní vlastní vůle má se za tak důležitý, že v něm vidí se namnoze jediné měřítko,

¹ Jellinek: Allg. Staatslehre, s. 371. a násl.

jinž rozlišiti možno státy od svazků nestátní povahy.¹

K čís. 2. Právo veřejné přihlíží k jednotlivcům (nikoli jako k osobnostem izolovaným, ale) jako k členům určitých organizovaných svazků společenských. Právo veřejné v objektivním smyslu znamená tedy právní řád, jenž upravuje a ovládá poměry těchto závazných organizovaných společenství, určuje jejich řád a pořádá členství jednotlivců v nich.² Subjektivné právo veřejné je pak cno, jež přísluší jednotlivci nikoli jako izolované osobnosti, ale právě pro jeho členské postavení ve státě, jako členu státu a organizovaných svazků veřejnoprávných.³

Do práva veřejného náleží tedy celá nauka o korporacích veřejnoprávních. Korporace soukromoprávné jsou založeny na soukromé vůli sdružených účastníků a svojí činností jsou určeny uspokojovat především soukromé individuální zájmy členů. Jejich stanovy jsou částí soukromého řádu právního. Účely jejich plněny jsou prostředky, které jsou po ruce soukromníkům jednotlivým a soukromohospodářským podnikatelům. Z korporace soukromoprávné každý člen mů-

¹ Laband: D. Staatsr. d. Deut. Reiches, I. s. 64. Rozlišování takového s oblibou užívá dnes jmenovitě státoprávní dogmatika německá. Námitky, jež proti ní vynesla především novější teorie francouzská, náležejí do přehledu názorů o podstatě a povaze státu a tam budou uvedeny.

² Gierke: Die Genossenschaftstheorie u. die Deut. Rechtsspr., s. 166. a násl., Deut. Privatrecht, s. 27. (o korporacích veřejnoprávních).

³ Pražák, Rak. pr. úst. I., s. 12., Spory o příslušnost, I. s. 88.

že libovolně vystoupiti. Naproti tomu korporace veřejnoprávné jsou po zákonu závazny, jsou zřízeny obligatorně, členství v nich nelze se libovolně vzdáti. Jsou opatřeny mocí vrchnostenskou, vládnou nad svými členy právy panství a, ježto na základě státem uložené povinnosti nebo uděleného práva běrou účast na výkonu státní moci, jsou také státem zavázány k plnění svých úkolů. Jejich poměry a zřízení náležejí odtud do práva veřejného tak jako zřízení státního. Neplní-li korporace takové úkolů své veřejné správy, stát buď je k tomu donucuje, nebo sám za ně správu přejímá a jejich činnost svojí činností nahrazuje. Tím osvědčuje se, že moc jejich od státu je odvozena a že je částí veškeré moci veřejné ve státě. Odtud stát vždy vyhrazuje si nad nimi stálá oprávnění dozoru, aby je mohl přidržet k plnění jejich úkolův.

Korporace veřejnoprávní vyznačují se tedy trojím znakem: a) jsou po zákonu závazny (zásada nuceného členství), b) vykonávají práva veřejné moci (panství), c) jsou státem zavázány k plnění svých úkolův. Korporace veřejnoprávné mají zvláštní vztahy ke státu: činnost jejich je zrovna tak, jako činnost státu, veřejnou správou, jsou členy či součástmi organismu správního ve státě. Náležejí k ústrojí, jímž ve státě se vede veřejná správa, doplňují státní organizaci úřadů, mají přikázanu svoji část veřejné správy, aby ji vedly ve vlastním jménu a po svém právu. Povolány jsou a jejich účelem jest, aby vedly veřejnou správu, t. j. správu, ve které se projevuje veřejná moc, činnost, v níž užívá se práva veřejného a jež se pohybuje v jeho formách. Stát je tvoří, svými

zákony jim veřejnou správu přenáší. Záležitosti korporacím veřejnoprávným státem svěřené jsou však jim přeneseny a považují se za vlastní jejich záležitosti a za jejich vlastní působnost, kterouž si samy pod zákonodárstvím a kontrolou státu mohou spravovat.¹ Plněním vlastních svazkových úkolů a účelů opatřují takto korporace veřejnoprávné zároveň úkoly a zájmy státní. Vlastní zájmy svazku jsou zde zároveň již povzneseny nad prosté zájmy sdružených účastníků a členů svazku i činí se přímo zájmy veřejnými, státními, a státními účely.

Mezi korporacemi veřejnoprávními (a tudíž také v soustavě práva veřejného) význačné místo zaujímají svazky, k jejichž podstatě náleží určitý ohraničený díl státního území. Na rozdíl od pouhých svazků personálních bývají svazky takové označovány za korporace územní. Přiznává se jim územní výsost, t. j. schopnost, vykonávati práva panství nad každým, kdo vstoupí v územní obvod jejich, bez rozdílu, byť i jim nenáležel svazkem členským. Pouhá skutečnost pobytu uvnitř územního obvodu korporace, je dostatečný důvod, aby nastoupila podřízenost veřejnoprávné moci korporace. Mezi korporace územní náleží stát, obce, vyšší svazky komunální (země, okresy).

K čís. 3. Rozlišování poměrů veřejnoprávných a soukromoprávných dle znaků panství doplňuje se hlediskem zájmovým, rozlišováním dle pohnutek zájmu veřejného či soukromého. Při tom je upozor-

¹ O. Mayer: Deut. Verwaltungsr., II. 372. Podrobnější líčení náleží do nauky o samosprávě.

niti, že: A. zájem veřejný je měnivý dle vývoje názorů a různých požadavků v jednotlivých oborech veřejné správy, B. konec konců nebude zájmu jednotlivce, který by nějakým způsobem nemohl být uveden ve vztah k zájmům veřejným.¹ Zájmy státní (veřejné či veškerosti státní) nemohou se mysliti zcela odloučený od individuálních zájmů soukromníkův. Každý čin státní, každé jeho zařízení určitým způsobem projevuje účinky a má vliv na postavení, prospěchy a zájmy jednotlivcův, je jejich zájmům na újmu nebo na prospěch, obmezuje jim je nebo zase uznává, chrání, podporuje. Při tomto postupování se zájmů veřejných a soukromých bude lze pak jednání a nároky lišiti potud a dle toho, zda se dějí a uznávají p ř e v a h o u v zájmu veřejném nebo p ř e v a h o u v zájmu soukromém, zda nesou se a udílejí převahou za účely obecnými, nebo převážně za účely individualními, soukromými. Co do jednotlivého právního poměru bude se jednat o to, zda při jeho úpravě podržel převahu zájem veřejný, či především soukromý. Obsahem subjektivního práva veřejného pak byl by individualní zájem, jenž uznán je převahou v zájmu veřejném.² Právní řád veřejný zde uznává a chrání zájmy jednotlivců jako jejich subjektivní práva, ale toto uznání a ochrana platí především zájmům jejich jako členů organizovaných svazků společenských. Tím souběžně se podporují, chrání a zajišťují zájmy svazků těchto samých, zájmy veřejné, t. j. zájmy státu a jemu

¹ Fleiner: Einzelrecht und öffentliches Interesse, (Festgabe für P. Laband), II., s. 3. a násl.

² Jellinek: System der subjektiven öffentlichen Rechte, s. 53.

přičleněných i podřízených svazků, jejichž zájmy stát pokládá za spoluobsaženy v obecném zájmu státním.

Stupeň a míra zájmu veřejného měnivy jsou dle časových potřeb státní činnosti a dle jejího za různých dob rozdílného hlediska užitečnosti a prospěchu obecného. Důležitost, trvalost a různá intenzita zájmu rozhoduje. Zájem státu při určitých jednáních se stupňuje, při jiných ochabuje anebo obmezuje se jen na určitou stránku (jako na způsob, jímž lze učiniti zadost zájmům soukromým — předepsání určité cesty). Někde zájem státu souběžně se pojí k zájmu individualnímu a k individualní činnosti. Konečně na určitých činnostech individualních stát nemá zcela žádného zájmu. Rozumí se, že zájem veřejný, t. j. zájem státu, nerovná se prostě souhrnu zájmů jednotlivých individuí nebo zvýšenému či stupňovanému zájmu soukromíkovu, nýbrž představuje zvláštní zájem celkového společenství státního, komunity ovládané, jenž předchází zájmům individualním. Že zájem státu bývá někdy v praxi souběžný se zájmem určitého stavu, nebo že určité třídy či strany usilují prohlásit zájem svůj též za zájem celého státu, je častý úkaz. Rozřešení bude záležet na postupujícím vývoji a změnách názorův na úkoly a účely státu i na potřeby správy, stále a zavčas se přizpůsobující novým, změněným poměrům.¹ A v těchto poměrech stále se měnících přece však ukazuje se vždy na jedno trvalé pravidlo nejvyšší, jímž řídit se mají stejně jednání jednot-

¹ Layer: Principien des Enteignungsrechtes, s. 176. a násl., 210. a násl.

livců i orgánů státních: ukazuje se na nepochybné stoupání citů solidarity společenské, na to, že stále více všichni účelem svých skutků činí si prospěch obecný a že hodnota určitých jednání spatřuje se v prospěchu, jaký společnosti plyne z těchto činů a v tom, zda nesou se za pravým jejím zájmem. I ožívuje se pak dnes znovu s důrazem platnost zásady: jedné tak, aby jednání tvoje mohlo platit zároveň za princip všeobecného zákonodárství, t. j. tak, aby v případě, že by úmysly a zásady jednání tvého byly myšleny jako předpis zákona obecně užívaného, nedošlo k rozporu mezi nimi a obecným zákonem, jenž zaručuje nejvyšší dobro obecné. A jednat v zájmu nejvyššího dobra obecného, požaduje se nejen na jednotlivcích, ale pokládá se vždy za první úkol státu.

II. Protiklad práva soukromého a veřejného není ovšem absolutní: i právo soukromé konec konců spočívá na veřejném, neboť jednotlivec státem uznán je za osobnost, za nositele práv soukromých. Uznání individualní osobnosti se strany státu spojeno je s účinky, že jednotlivci přiznává se právní schopnost, uvádět státní moc v činnost v individualním zájmu svém. Jednotlivci uděluje se možnost, dovolat se zakročení státní moci a uvést ji v pohyb i na ochranu zájmů soukromých. I v právu soukromém stát vystupuje jako stále přítomný rozhodčí soudce o právech a povinnostech sporných stran. Naopak zase veškerá práva soukromá spojená jsou s veřejnoprávným nárokem na státní uznání a ochranu. Poměry veřejnoprávné a soukromoprávné namnoze pak pronikají a doplňují se navzájem: poměr soukromoprávný

bývá předpokladem pro založení veřejnoprávného a naopak také veřejnoprávné závazky plní se způsobem soukromoprávným.¹ (Soukromoprávné vlastnictví nemovitosti bývá předpokladem veřejnoprávné povinnosti daňové nebo opravňuje k právu volebnímu ve svazcích veřejnoprávných — veřejnoprávné nároky státu na konání osobních služeb nebo poskytnutí prostředků věcných uspokojují se začasť v těchže formách, jako při právních jednáních soukromoprávných: dodávání přípráže, poskytování bytu úředního, placení.) Positivnímu zákonodárství připadá, autoritativně určití hranice, v jejichž mezích určité poměry objevují se jako soukromoprávné nebo veřejnoprávné. Hranice se mění dle toho, jak účelno je státu: poměry někdy soukromoprávné bývají dnes ovládnány právem veřejným, tam, kde dříve se vystačilo s právním jednáním práva soukromého, dnes vystupuje se s rozkazy a zákazy státního panství. (Poměr soukromoprávných zřízenců určitých svazků mění se ve veřejnoprávný, soukromoprávné nároky na služné změnami zákonodárství přibírají znaky veřejnoprávné, úrazové pojištění dělnické nevystačí se soukromoprávními otázkami o náhradě škody.)

Pro určité druhy svých právních jednání veřejná správa užívá prostě forem soukromoprávných. Stát staví se na roveň subjektům soukromohospodářským a vystupuje naproti svým občanům jako rovnoprávný nositel práv soukromých. I pro své účely a povinnosti veřejno-

¹ Fleiner: Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, s. 55. a násl.

právné stát shání prostředky způsobem, jimiž osoby soukromé sledují své zájmy, nikoli jen užíváním své jednostranně rozkazující moci. Stát a veřejnoprávné korporace jsou totiž také subjekty hospodářskými, nejen korporacemi veřejné správy a nositeli veřejné moci, i vedou správu také prostředky, jaké jsou po ruce každé jiné spravující osobnosti bez panství. Stát není jen instituce mocenská, donucující a obmezující, ale také hospodářská — stát neudílí jen rozkazy a zákazy, ale také sám tvoří hodnoty, hospodaří a spravuje, provozuje podniky výdělečné, staví stavby, pracuje na odbyt a prodává (podniky státního monopolu). I bude lišiti akty, v nichž dochází výrazu veřejná moc od právních jednání, kde stát a veřejnoprávné korporace vystupují jako strany, podrobující se právu soukromému.

Stát může se libovolně podříditi právu soukromému a soudnictví práva občanského. Může ovšem i soukromoprávní postavení svoje privilegovati a soukromá svá práva opatřiti zvýšenou ochranou. Stát jako subjekt práv, závazků a poměrů majetkových (soukromoprávných i veřejnoprávných) označuje se obvykle za fiskus.

III. Právo veřejné všeobecně znamená tedy soubor pravidel:

1. o organizaci a funkcích svazků vrchnostenských (nadaných mocí vrchnostenskou),

2. o vztazích těchto svazků k jiným organizacím téhož druhu, pokud vztahy ony plynou z poměrů vrchnostenských, konečně.

3. o poměrech jednotlivců jako členů v těchto závazných organizacích, jejichž právně upravenému panství podléhají.

Do oboru práva veřejného počítají se tato právní odvětví: právo trestní a procesní, právo státní, správní a mezinárodní. Státní právo je souhrnem o státní moci. (Gerber: »Das Staatsrecht ist... die Lehre von der Staatsgewalt«.¹) Je naukou o orgánech státní moci, o jejich funkcích, jejich právech a povinnostech naproti občanům, jakož i o jejich mezích. Organizace státu spočívá na právních normách: tyto stanoví jednotlivé druhy orgánů státních, určují způsob a řád jejich dosazování či povolávání a vytýkají jejich příslušnost. Vytknutím příslušnosti orgánů státních vymezuje se obor činnosti státní a ohraničuje se od okruhu práv občanů státních.²

Organizace státní moci a její poměr k poddaným, pokud projevuje se v právu státu trestati a v předepsání pevných závazných forem pro uspokojování nároků soukromoprávných (právo trestní a civilní řízení soudní) od práva státního dnes se odděluje a z něho vylučuje.

Rovněž soubor podrobných pravidel, ovládajících činnost státu spravujícího, od práva státního jako nauka samostatná se odděluje a usiluje vyvíjet se po svém způsobu, na samostatných základech. Právo správní vzniklo odloučením se od práva státního, původně přikazovalo se jemu jen podrobnější prozkoumání a vylíčení určitých částí práva státního a mlu-

¹ Grundzüge des deutschen Staatsrechts, s. 3.

² Jellinek: Allg. Staatslehre, s. 377.

víválo se o něm jako o nezbytném doplňku práva státního. Právo státní podává prý všeobecný rozvrh či plán vládního ústrojí a státní činnosti, kdežto právo správní provádí rozvrh do přesných podrobností, vyplňuje jeho volný prostor a jej doplňuje.¹ Rozdíl mezi oběma těmito obory práva veřejného pozůstává prý spíše co do stupně, než co do věcné povahy. V nauce poslední doby však právo státní obmezuje se již jen na to, že posud dodává právu správnímu přehled určitých základních zásad a některá vedoucí hlediska. Jinak právo správní, jakožto soubor právních pravidel na správu se vztahujících a jí vlastních, projednává se dnes samostatně jako zvláštní odvětví práva veřejného.² Hranice mezi právem státním a správním nemohou být ovšem taženy tak ostře až k úplnému snad oddělení. Tak pojem svobody tisku, svobody spolkové, shromažďovací i zaručování těchto svobod je předmětem práva státního, právo tiskové, zákon spolkový a shromažďovací přikazuje se právu správnímu; svoboda vlastnictví, v ústavě zaručená, přichází v právu státním, ale nauka o vyvlastnění místo své má v právu správním. V těchto a podobných případech rozdíl mezi pojetím práva státního a správního bývá vymezován také tak, že právo státní jedná o poměru státu či vlády naproti občanům s hlediska občanských práv individuálních, kdežto prý právo správní pojednává o těchže vztazích se stanoviska pravomoci vlády a správy. Právo státní či konsti-

¹ Goodnow, na m. uv., s. 8. a 15.

² O. Mayer: Deutsches Verwaltungsrecht, I., s. 18. a násl.

tuční klade důraz na občanská práva, právo správní zase prý zdůrazňuje občanské povinnosti a úřední kompetence. Princip občanské svobody a princip autority spojovaly by se tu v obou těchto odvětvích práva veřejného. Rozlišování toto u Francouzů někdy užívané, počítá však spíše s právem státním jen v užším smyslu »práva konstitučního« a sotva lze je míti za případno.

IV. Právo státní není totožno se státovědou. Státověda je každá nauka, jejíž hlavní předmět tvoří pozorování státu po různých stránkách jeho povahy, je každá nauka především státem se zabývající, každá nauka o státě. V tom smyslu politika, státní právo, finanční věda, národní hospodářství, statistika, jež pozorují stát jako útvar mocenský, právní nebo hospodářský, náležejí mezi »státovědy«. Všeobecná státověda byla by pak nauka, která by shrnovala hlavní zásady každé jednotlivé vědy státem se zabývající, nauka, která by soustřeďovala výsledky či výtěžky všech jednotlivých oborů státovědních, sprostředkovala by přehled společných otázek všech těchto oborů a podávala by o státě pojmy vyšší, jež všem oněm státovědám zvláštním byly by společny. Předmětem všeobecné státovědy byl by pak stát ve veškerosti svých vztahů, po všech stránkách své povahy, v universalitě svého účelu, ve všech směrech svých úkolů a funkcí. Jen že všeobecná státověda nezabývala by se podrobným vyličením všech státních funkcí a vztahů nebo každé stránky jeho povahy, nýbrž odvozovala by z jednotlivých nauk, poměry státního života za předmět majících, společné základní zásady a podřizovala

by vývody zvláštních státovědních odvětví vyššímu, jednotnému měřítku, i stanovila by pro ně vyšší pojmové kategorie. Nejednala by tedy o jednotlivých stránkách a vztazích státu, nýbrž snažila by se poznávat jej jako celek, pozorovala by zjevy, které vztahují se k němu jako k jednotě společenské. Předmětem všeobecné státovědy byly by úvahy o pojmu státu vůbec, o jeho účelu a podstatě i poměru jeho k členům státního svazku, jak tyto základní vedoucí zásady podávají se, soustřeďují a odvozují z věd o státě, s různého hlediska jej pozorujících.¹

Právo státní, všechny státovědy i jejich protiklad jakožto věd teoretických, politika, věda praktická, nauka o státní praxi, t. j. o činnosti ve státních věcech, náleží k oboru věd společenských (sociologie). Vědy tyto vytkly sobě za cíl i úkol stanovit zákony bytí i vývoje společenského, zákony, dle nichž pohybuje se pokrok společnosti a na nichž závisí bytí především společnosti politické, společenství politického, t. j. společnosti ovládané,

¹ Rosin: Grundzüge einer Allg. Staatslehre nach den polit. Reden u. Schriftst. d. Fürsten Bismarck, s. 1., Rehm: Allg. Staatslehre, s. 3.—7., Jellinek: Allg. Staatsl., s. 5.—12., Schmidt: Allg. Staatslehre, § 1. Volba výrazu »všeobecná státověda« pro překlad německého »Allgemeine Staatslehre« není nejšťastnější. Vhodnější by bylo říkat prostě »všeobecná nauka o státě« na označení, že jde o soustředění výtěžků jednotlivých věd o státě vůbec, a ponechat výraz »státověda« pro německé »Staatswissenschaft«. Než od doby překladu Jellinkovy: Allg. Staatslehre (B. Foustkou, 1906.) do češtiny pod názvem »všeob. státověda« výraz tento u nás tak se ujal, že nahrazovat výraz takto zdomácnělý novým, nezdá se být již účelno.

státu. Zjištěním zákonů, jež ovládají směr vývoje řádů společenských má pak hledáno být poučení pro budoucnost: sociologie usiluje pochopit smysl vývoje a pokroku. Určením zákonů vývojových chce z minulosti i přítomnosti nabyt předvídatvé moci osudů příštích a možného ovládnutí budoucnosti.

§ 2.

O právu státním a ústavním a o úkolu všeobecného práva státního.

Z literatury: Bergbohm: Jurisprudenz und Rechtsphilosophie. — Gierke: Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft, (Schmollers Jahrb. f. Gesetzg., Verwalt. u. Volksw., sv. VII.). — Kelsen: Hauptprobleme der Staatsrechtslehre. — Lingg: Empirische Untersuchungen zur allgemeinen Staatslehre. — Mayr: Begriff und Gliederung der Staatswissenschaften. — Stammer: Die Lehre von dem richtigen Rechte. — Týž: čl. »Recht« v Handwörterb. der Staatswissensch., VII. 31.

I. Právo státní a ústavní. Právo státní je soustava právních pravidel:

1. o organizaci státní moci; určuje se, kterými orgány vykonávají se práva státní moci, stanoví se řád jejich povolávání a poměr vzájemné jejich odvislosti;

2. o příslušnosti a funkcích orgánů státní moci; určuje se, jakým způsobem a v jakém objemu na venek jsou činny a jaký je obsah jejich činnosti; konečně náleží sem

3. pravidla, určující i zaručující práva a povinnosti občanů státních naproti státní moci — státoobčanské poměry poddaných.

Právo státní je buď zvláštní, zabývá-li se zřízením státu jednotlivého, konkrétního, nebo všeobecné, když odvozeno je a zabývá se srovnáváním více států přibližně téhož kulturního stupně a téhož asi období. Rakouské právo státní je speciální nebo-li konkrétní, poněvadž jeho předmětem je soustava a výklad norem, které ovládají řád konkrétní státní individuality.

Francouzská nauka veřejnoprávní na místě výrazu »právo státní« užívala zhusta a s oblibou označení »právo ústavní« (droit constitutionnel) a klade jej naproti právu správnímu.¹ Oddělení úplně dvou těchto odvětví práva veřejného je prý dle uvedené nauky sice taktéž neproveditelné, jejich vzájemné styky jsou příliš četné; prvé je nezbytným úvodem do druhého. Právo ústavní však učí nás seznávat politickou organizaci státu, rozlišování mocí veřejných, pravidla, dle nichž zjednávají a povolávají se osobnosti, příslušné k výkonu oné dvojí činnosti, jež tvoří podstatu každé vlády: dávat zákony a postarat se o provádění jejich. Právo správní naproti tomu pozoruje chod státního či vládního stroje; jak vládní aparát je zařízen, o tom poučuje právo ústavní; jak pracuje, jak je v činnosti a pohybu každá jeho složka či součást — tomu učí je věci práva správního. Toto rozlišování práva ústavního a správního nauky francouzské nemůže jasně vystihnouti podstatu věci. Nelze říci, že by právo ústavní popisovalo jen orgány státní moci, jak jsou v klidu, kdežto právo správní pozorovalo by ústrojí autority veřejné jsoucí v pohybu a popi-

¹ H. Berthélemy: *Traité élém. de Droit Administr.*, s. 2.

sovalo by podrobnou její činnost. Vždyť i právo ústavní nepochybně musí se zabývatí činností nejvyšších mocí ústavních a naopak zase právo správní potřebuje vyličiti také základní tahy zřízení státního a ústavního. Uvedené lišení dle momentu statického a dynamického nemůže tedy stát se základem přesného třídění obou oborů práva veřejného; je jistě těžko, vyličiti »konstrukce aparátu státního« osamostatniti a odděliti od pozorování, kterak funguje. Jednodušší by bylo, ponechat označení »právo ústavní« prostě pro souborný výklad předpisů určité ústavní listiny (psané charty), nebo-li formálních státních základních zákonův.¹ Pak by obsah práva ústavního zahrnut byl již v pojmu práva státního.

II. Aristoteles (384—322), v jehož díle »Politika« již shrnuty jsou takřka všechny otázky základní, jejichž zkoumání dodnes tvoří hlavní předmět státoprávní nauky, takto pojem ústavy státního společenství vymezuje: »Zákony zajisté se mají zakládati a vůbec zakládají dle ústav, nikoliv ústavy dle zákonův. Ústava totiž je řád státu co do vrchností, jakým způsobem jsou rozděleny, která jest hlava ústavy a který jest účel jednotlivých údů společnosti té; od určení ústavních rozdílné jsou zákony, dle nichž mají vrchnosti vládnouti a dávati pozor na rušitele jejich.«² Dávný tento význam pojmu »ústava« v podstatě i pro poměry moderní svoji plat-

¹ S hlediska rozlišování věcného jsou proti tomuto omezování pojmu práva ústavního ovšem námítky. Duguit: *Manuel de droit constitut.*, s. 38.

² Aristotelova *Politika* (vyd. České Akademie), přel. P. Vychodil, 1289a, 1278b. Spis po částech vznikl asi v létech 342—336.

nost podržuje: ústavou státu dodnes označujeme řád, dle něhož se tvoří státní vůle a projevuje státní moc, řád, dle něhož se zjednávají orgánové pro zastupování osobnosti státní a občanům zaručují se základní práva proti nim. Souhrn předpisů právních, jimiž upravují se základy zřízení státu a hlavní jeho instituce — jako předpisy o postavení moci panovnické a pravidla o zřízení parlamentárním, určení příslušnosti nejvyšších orgánů státních a vymezení dosahu státní moci naproti právům státoobčanským a uznání individualní volnosti poddaných — tvoří ústavu státu ve smyslu materialném, tvoří materialný pojem ústavy. Naproti tomu ústavou ve smyslu formálním nebo-li formálním pojmem ústavy rozumíme souhrn zákonů, které výslovně prohlášeny byly za ústavu státu a od ostatních zákonů se liší svojí zvýšenou právní mocí. Smějí totiž býti měněny jen za ztížených podmínek a za zachovávání tužších formalit (jmenovitě klade se požadavek kvalifikované většiny pro změnu zákonů takových). Zákony tyto bývají označovány, ježto jim přiznává se obzvláštní autorita, za státní základní zákony (*leges fundamentales*). Ústava státu obsažena je buď v jediném státním základním zákoně, v jednotné ústavní listině (*chartě*), anebo, jako tomu je v Rakousku, tvoří ji několik souvislých státních základních zákonův. Formální pojem ústavy tvoří tedy státní základní zákony a právo ústavní v přesném formálním smyslu představuje souhrn právních předpisův, obsažených v státních základních zákonech či v ústavní listině.

Někdy užíváme pojmu ústava ve smyslu »k o n-

stituce«. Rozumíme tím účastenství lidu prostřednictvím volených zástupců na činnosti zákonodárné (*konstituční monarchie*). Dle toho pak ústava státu absolutistického, jakým bývalo Rusko do r. 1905, nebyla by ústavou v pravém významu, nýbrž znamenala by vlastně pouze souhrn předpisů správních, jen správu. (V tom smyslu čl. 16. francouzské ústavy z 3. září 1791, obsažený původně v »Prohlášení práv lidských a občanských« praví: »Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution.«) Představa, že jedině panství ústavně omezené účastenstvím lidu, t. j. sborů representativních na moci zákonodárné čili, že jedině podíl lidu na státní moci znamená ústavnost a ústavu, byla hlavním majetkem a základní poučkou nauky politického liberalismu. Podrobnosti náležejí do nauky o ústavách a vládních formách.

Ústavu v materialném slova smyslu všeobecně má každá veřejnoprávní korporace. Svoji vůli projevuje svými zástupci a tyto určuje její ústava (*stanovy, statuty*). Pravidla ústavy určují, za kterých předpokladů v projevech činnosti určitých členů nebo shromáždění členů korporace dochází výrazu vůle jednoty, celku, korporativní osobnosti. Stanovy či zřízení korporace obsahují předpisy, jež ustanovují pojem a počet zástupců svazku, způsob jejich činnosti, obory jejich působení. Stanovy určují poměr individualní osobnosti zástupcovy k jeho postavení jako orgánu korporativního. Stanovy předpisují, kterak sjednocením se členů tvoří se společná vůle z jednotlivých vůlí

k účasti povoláných a kterak jednotná vůle svazku dojde uplatnění proti individualní vůli účastníkův. Mezi korporacemi veřejnoprávními jmenovitě obce a vyšší svazky samosprávy místní (komunální) ústavou svojí přibližují se zřízení státnímu. (Ovšem, že »ústava« obecní spočívá na zákoně státním, na aktu či předpisu z moci svazku na dřízeného, nikoli na původní vlastní moci svazku.) Pro svoje analogie se zřízením a ústavou státu bývalo druhdy i zřízení obecní považováno za část práva ústavního i státního a bývalo vykládáno v jeho soustavách. Ústava obecní stavěla se takřka jako ústava svazku rovnocenného vedle ústavy státní a někdy i líčení ústavního práva státu počínalo se ústavou obecní jakožto zřízením nejnižšího, základního, přirozeného organismu společenského. Dnes zřízení obecní se klade do správy, popisuje se v právu správním, pojem ústavy omezuje se na ústavu státní a svazků státní povahy, právo ústavní znamená souhrn předpisů, týkajících se zřízení státního, především nejvyšších orgánů státu a politických práv i svobod státoobčanských. Ostatně rozšiřovat pojem práva ústavního dle staršího způsobu na souhrn předpisů, jimiž upraven je organism státu a všech ostatních veřejnoprávných korporací, jako na ústavu obcí a vyšších svazků samosprávných, vede příliš daleko. Příliš se zde zajisté zatemňuje rozdíl mezi ústavou a správou, potřebami dnešní klasifikace vědní vyžadovaný, do práva ústavního zařazována pak bývají pojednání o předmětech, jež s ústavou státní nepochybně nemají zcela žádné souvislosti, nebo jen pramalou, zapomíná se, že ústava znamená nám především také konstituční for-

mu vládní ve státě a především tedy zařízení nejvyšších orgánů státu. Soustavu, jež celou samosprávu obcí a okresů klade do »práva ústavního« z důvodů těchto nebude lze pokládati za zdařilou. (Je jistě nesrovnalostí značnou, když do »práva ústavního« dle uvedené soustavy stejně do- stává se vyřízení obecních účtů jako užívání statku obecního anebo správa okresních silnic — vesměs věci, jež nepochybně náležejí do správy.¹)

III. Starší rozeznávání mezi vnitřním a zevnějším právem státním je dnes opuštěno. Zevnějším právem státním nazýváno bývalo dnešní právo mezinárodní; státní svrchovanost má totiž stránku dvojí: jednak znamená, že stát je uvnitř nejvyšší, že sám sobě určuje svůj vnitřní řád právní, jednak pak znamená, že stát na venek od jiných je neodvislý a že stojí naproti nim jako rovnoprávná osobnost mezinárodní. Pravidla, jimiž upravována bývala organisace státní moci uvnitř státu, počítala se za normy vnitřního práva státního, kdežto pravidla, jež ovládala vzájemné styky států jako subjektů práva mezinárodního, označovala se za zevnější právo státní. Místo tohoto posledního označení užívá se dnes obecně prostě výrazu »právo mezinárodní«, (ač i tu přesně mělo by se ří-

¹ J. Pražák (Rak. pr. úst. I., s. 15 a 22.) zavedl rozšířený pojem práva ústavního, vylíčil v soustavě práva ústavního celou správu obecní a zastupitelstva okresní; důsledně nečinil však také velkého rozdílu mezi právem ústavním a správním; právo ústavní dle něho upravuje ústroj státu a veřejných korporací a vytýká základní zásady jejich činnosti, kdežto právo správní tvoří předpisy, jimiž funkce veřejných korporací zevrubněji jsou upraveny.

kati »právo mezistátní«, právo mezi státy platné, nikoli mezi národy). Právo státní a mezinárodní, byť i předpisy jejich byly rozdílného původu a jiné povahy, souvisejí úzce a mají řadu pojmů společných (pojem suverenity, dělení státních svazků, státní smlouvy).

IV. Co do terminologie je původ moderního výrazu »stát« hledati v poměrech republik severoitalských konce středověku a za pozdní renaissance.¹ Smysl jeho prvotně odpovídal pojmu *status*, nebo-li témuž, co řád, *ordo*, ústava společenství státního, pak znamenal i formu vlády a organizaci státní moci v tehdejších městských republikách, jež zároveň bývaly městskými státy. Za prvního, jenž označení »stát« v dnešním smyslu zavedl v užívání do literatury státovědecké, pokládá se *Macchiavelli* (1469—1527, rodem z Florencie. V úvodní kapitole spisu svého »Kníže«, r. 1514 sepsaného, mluví o druzích vlády, praví, že všechny státy, všechny vlády, které kdy na světě panovaly, jsou buď monarchie nebo republiky²). Ve Francii během století XVII. výrazu stát (*estat*, *état*) již obecně se užívalo. Ve spisech latinských jako před tím tak i nadále vyskytovaly se pro stát staré významy »*civitas*«, »*res publica*«; hlavně poslednější dlouho až do stol. XVIII. i v dílech německých po různu se udržoval. V Německu teprve v II. polovici a zvláště na konci stol. XVIII. dnešní výraz pro pojem státu všeobecně a jednotně pronikl. V Rakousku je běžný zákonodárství z konce XVIII. stol. Dokud státoprávní

¹ *Loening* v *Handwörterb. der Staatswissensch.*, VII., s. 692 a násl.

² »Kníže«, český překlad *B. Pacákův*, kap. I.

naukou nebyly přesně stanoveny znaky státu, bývaly pod pojem státu začasťe zařazovány i svazky nestátní povahy. Ještě v I. polovici stol. XIX. bylo obvyklým, užívat označení »stát« pro svazky prosté, které mají své zvláštní zřízení (zemské, stavovské). Tak patent císaře Františka II. z 11. srpna 1804 o přijetí titulu císaře Rakouského (*Politische Gesetze und Verordnungen für sämmtl. Provinzen des Oesterr. Kaiserstaates*, sv. XXII., 20.) mluví se o dědičných královstvích, zemích a státech domu panovnického.

V. Poměr všeobecného práva státního k státnímu právu konkrétnímu nebyl vždy týž. Všeobecné právo státní bývá zpravidla kladeno v protivu s právem pozitivním s předpisy, jež ovládají řád konkrétní státní individuality. Všeobecné právo státní bývalo zvané dříve též filosofickým, ideálním nebo přirozeným právem státním, na rozdíl od pozitivního práva státního. Jmenovitě v první polovici století XIX. užívalo se těchto označení pro soubor určitých základních zásad, jimiž by se měl spravovati vzorný, ideální konstituční stát a jež hodily by se stejně pro všechny státy. Ze státního práva některých států západoevropských (*Anglie*, *Francie*, *Belgie*) vyvozována byla řada vzorných základních zásad, dle nichž hledala se pak obecně platná forma konstitučního práva, jež by pro všechny národy a státy stejně se hodilo a pro ně stejnoměrně platilo. Toto všeobecné, ideální státní právo mělo docházeti výrazu ve veřejných zařízeních států jednotlivých a pozitivní právo konkrétních států mělo být přetvořeno dle tohoto vzorného nástinu ideálních zásad.

Základ »všeobecného práva konstitučního« byl sice pozitivní — tvořily jej psané charty Belgie a Francie, tedy části pozitivního řádu právního — ale na onom pozitivním základě vědomě vybudována byla soustava zásad rozumově propracovaných a promyšlených, jež činily nároky platit pro všechny státy s konstituční formou vládní bez ohledu na různost jejich vývoje. Stanoveny byly zásady, jež prý z důvodů rozumných ovládati mají nejlepší stát konstituční — v tom smyslu »všeobecné právo konstituční« kladlo také souhrn určitých požadavků politických nad dosavadní státní řády, jež měly se jim přizpůsobovat. Nad danými státními řády stojí ještě právo vyšší, k jehož dokonalosti dospěti všechny konstituční státy se mají snažiti.

Existence podobného všeobecného práva vyššího pozitivistické směry stol. XIX. (hlavně II. polovice) neuznávaly. Jmenovitě stoupenci školy historické odporovali pomyslu přirozeného ideálního práva, jemuž ve skutečnosti nic nemůže odpovídati, zastávajíce, že není jiného práva, než pozitivní, a že připustit platnost všeobecného práva státního tam, kde není předpisů pozitivního řádu právního, znamenalo by, nedostatky a mezery práva pozitivního vyplňovat právní filosofií. Popírali existenci nějakého vyššího směrdatného práva, stojícího nad státy a od nich neodvislého, tvrdili, že nemůže být práva, pro všechny státy, národy a časy stejně platného, jímž všechny státy by se měly řídit — právo může být jedině pozitivní, jak se vyvinulo a vytvořilo v konkrétní státní individualitě.¹

¹ Jellinek, Allg. Staatsl., s. 323. a násl.

Nelze sestrojovat instituce společenské a státní dle nějakých absolutních zásad, neboť jde tu o zjevy a útvary historické, jež podléhají stálým změnám a jsou stále v pohybu, vyvíjejíce se v závislosti na konkrétních faktorech, měnivých dle doby a místa. Stát vyvíjí se jen organicky z ducha a přesvědčení národního. Spočívá na »duchu lidu« v určitém právním společenství sloučeného. Nemůže trvati skutečně životná právní soustava, jež by vykazovala zvláštní absolutní obsah jako ideální cíl, předcházející všeobecně zákonodárství pozitivnímu států jednotlivých. Závazným a platným je toliko právo historické, pozitivní. Není možno, vytknouti určitý obsah právních norem jako bezvýjimečný ideal pro všechny časy a národy. Nemůže být pravidla právního, jež by co do pozitivního obsahu a priori platilo pro všechny státy.

Řád státní vyvinul se v souvislosti a nepřetržitosti určité individuality, ve zvláštnostech celého jejího života a ducha — nelze nějakou vymyšlenou, umělou, papírovou konstituci cizí násilně vtlačovat na samostatné řády jednotlivých státních útvarů, nelze revolučně rušit nepřetržitost jejich vlastního vývoje a zřízení svérodého nějakými přirozenými právy státními, pro všechny stejně platnými. Měřítko pro posuzování poměrů státních nelze prý sobě zjednat na podkladě aprioristické konstrukce státu, nýbrž jedině cestou zkušenosti, pozorováním skutečných útvarů státních dle národů, zemí a doby rozdílných. Nikoli přirozenoprávní, racionalistické konstrukce, žádné rozumové vymýšlení — ale empirie, pochopování pozitivního řádu právního a porozumění vnitřní dějinné souvislosti státu a prá-

va, nazírání historické. Stát a právo utváří a vyvíjí se historicky uprostřed širších či užších spolitostí empirických v souvislosti s ostatními stránkami společenského bytí — stát je jednotka historická. »Všeobecné«, filosofické státní právo, jež se svého rozumového stanoviska nebere zřetele na poměry jednotlivého státu empirie, nemá zevnější, formálně zavazující moci, není právem skutečným, i kdyby se právem nazývalo. Všeobecnému právu státnímu chybí vlastní podstata práva, nelze ho pokládati za bezprostřední pramen závazných právních norem, nemá síly práva pozitivně platného, jsouc plodem pouhé filosofie. Takový je asi přehled námitek školy historické a pozdější pozitivistické proti existenci a oprávněnosti nějakého »všeobecného«, filosofického práva státního.¹

VI. Podobné stanovisko zaujal ve veřejnoprávném písemnictví našem na př. B. Rieger (Náš ústavní vývoj od r. 1848, Osvěta 1897/8, str. 9.): »Běh událostí nedá zapomenouti, že státní ústavy žijí, mění a vyvíjejí se tak jako státy samy. Mají svou minulost, přítomnost i budoucnost; marnými ukazují se snahy, dáti jim stálo, stejnou podobu, které by se běh časů nedotkl, právě tak, jako nelze dopátrati se nějaké vzorné pravé ústavy, která by se hodila všem státům a národům. Konkrétní státy světa vždy liší se dle času a místa; byly, jsou a budou svými kulturními, historickými individualitami. Proto snažíme se zřízení států ge-

¹ Savigny: System des heut. Römischen Rechts, I., §§ 7.—10.; Bergbohm na místě uv., s. 355. a násl., 371. a násl.

neticky čili historicky pojímati a vykládati.«¹ Zde nepochybně proniká stanovisko školy historické. Hlavně ovšem přirozenoprávní původ zavínil, proč pojila se u nás stará nedůvěra k pojmu »všeobecného práva státního«. Sám první učitel rakouského práva veřejného na naší universitě, Jiří Pražák, neuznával všeobecného práva státního.² Dle něho není nějakého všeobecného práva státního; toto udržuje se jen jako poslední zbytek opuštěné již soustavy t. zv. práva přirozeného. Vycházel z toho, že není jiného práva, než historické, tak, jak se kde pozitivně a konkrétně vyvinulo. Stojě pak na půdě pravovědy pozitivní, byl zároveň přesvědčen, že o právu dlužno pojednávatí především právnícky, nikoli politicky nebo sociologicky, jakož prý v tom ohledu právu veřejnému příklad a vzor podává juristická metoda v právu civilním již osvědčená.³ (Škola historická začala svoje názory a metodu uplatňovati nejprve v právu civilním; způsob jejího výkladu později přenášen byl i na pole práva veřejného.)

Než v jednom smyslu i J. Pražák možnost všeobecného práva přece uznával. Tak praví (Rak. prá-

¹ K stanovisku Boh. Riegra: čl. »Ku programu české strany lidové«, Osvěta, 1900 (zvl. ot. s. 3.), »Ku programu práva přirozeného«, tamtéž (zvl. ot. s. 9. a násl., 13. a násl., 17. a násl.).

² B. Rieger v »Osvětě« 1905, s. 439.; A. Bráfv »Právníku«, 1905, s. 183.

³ V předmluvě k poslednímu vydání své učebnice (1900) praví Pražák, že jakožto věrný odchovanec školy historické vůbec popírá existenci nějakého všeob. práva státního a že jen jako koncesí požadavkům zkušebním připojil k učebnici své stručný nástin jeho zásad.

vo úst., I., str. XIII.), že pojem tak zv. všeobecného práva státního posud je dosti mlhavý, a že ve správném smyslu označujeme jím ono státní právo, jež nehledíc zvlášt k poměrům určitého státu, líčí nám se stanoviska universalního působení ideje státní v různých dobách a různých národů v. Zde tedy Pražák přísné své stanovisko zastance směru historického přece aspoň zmírňuje. Neznáme prý jen všeobecného práva státního v tom smyslu, jako by tu šlo o právo, kteréž by, jsouc výsledkem činnosti rozumové, jako takové mělo platnosti všeobecné nebo aspoň podpůrné pro ten případ, když pozitivní právo určitého státu o některém předmětu zvláštního ustanovení nemá. Všeobecným právem státním nemíní se více prý nauka ryze racionalistická, nýbrž nauka na empirickém základě zbudovaná, na zkušenosti a pozorování založená. Nejde tu nikterak o soustavu právní, kteráž by byla výsledkem spekulace a kteráž by se vytkla jako všeobecný požadavek rozumu pro všechny doby platný. Věda všeobecného práva státního vystihuje jen z konkrétných útvarů veřejnoprávných, v jednotlivých státech se vyskytujících, vodící zásady a snaží se najisto postaviti příčiny shod a neshod zde vynikajících.¹ Abstrahují se jen z pozitivního práva jednotlivých států určité jednotné zásady vedoucí a ukazuje se k rozdílům v jejich právech se vyskytujícím, což vše pak se uvádí v rámeč jednotné soustavy. Tato věda pak že buď tvoří úvod k pozitivnímu právu nebo se pěstuje jako nauka zvláštní;

¹ Rak. pr. úst., I., s. XIII. a násl., s. 14. a násl.

užije-li se při výkladu pozitivního práva metody srovnávací, možno dle názoru Pražákovy zvláštních výkladů o všeobecném právu státním postřádati.

Zde nepochybně obsaženo je uznání všeobecného práva státního ve smyslu srovnávacího práva státního. V tomto smyslu i B. Rieger významu všeobecného práva státního uznával, promlouvaje o tom, že k soustavám pozitivního práva bývá často připojován nebo jim jako samostatný úvod předesílán přehled určitých základních zásad »všeobecného práva státního«. Někdy zase že se hledí dosíci též užší organické souvislosti nebo kombinace obojí nauky, totiž pozitivního práva (rakouského) a všeobecného práva státního, tím způsobem, že zásady všeobecného práva státního předesílají se jako úvodní poučky vždy před příslušnými jednotlivými oddíly soustavy pozitivního práva ústavního. Sám doporučoval spíše postup druhý, ježto kombinace obou předmětů zamezuje, že látka vnitřně souvislá se netrhá.¹ V předechozích vývodech obou našich zástupců nauky veřejnoprávné již správné poznání úkolů všeobecného práva státního neklamně proniká.

VII. Všeobecné právo státní znamená nám tudíž:

1. srovnávací právo státní. Státní právo všeobecné nezabývá se zřízením státu konkrétního, nýbrž je odvozeno pozorováním řady konkrétních států, srovnáváním více států téhož asi kulturního stupně a téhož časového období. Jednotlivé státy téhož kulturního vývoje a téže epochy, přes to, že každý z nich podržuje svoji histo-

¹ Sborník věd právních a státních, roč. I., s. 306.

ricko-politickou individualitu, nejsou přece svým zřízením tak od sebe vzdáleny, že by nevykazovaly společných znaků státoprávních. Za týchž podmínek a poměrů zpravidla všude opakuje se totéž. Žádný stát téhož období a příbuzného ústavního vývoje není zjevem tak ojedinelým, aby jeho zřízení se nedala podřaditi vyšším pojům a společným vůdčím zásadám. Stále ve všech státech konstitučních se opakují tytéž zjevy, formy a typické úkazy, jež lze sjednotit a soustředit pod společným hlediskem. A úkolem všeob. práva státního je konstatovat a odvozovat společné tyto znaky, vytknout, co v organizaci jednotlivých států je typického, hledět srovnávací analysou upozorňovat na společné elementy ve zřízení jednotlivých státních útvarů a podržovat je pod dominující hlediska. Všeob. státní právo usiluje pak vůbec o vyšší klasifikaci státoprávních zjevů a vyšší pojmovou konstrukci jejich. Bez něho by věda utkvěla na předpisech daného pozitivního řádu právního, spokojovala by se pouhou parafrází jednotlivých článků ústavy, ztrácela by se ve shluku detailních právních předpisů, nestarajíc se o hledání nějaké vnitřní souvislosti mezi nimi a o dospívání k vyšším kategoriím všeobecným, utkvěla by na pozitivním materialu psaných ústav a věřila by, že veškero právo bude pochopeno, když jednotlivé jeho předpisy zcela statisticky budou popsány, vypočítány a naučeny.

Za týchž politických předpokladů a potřeb došlo

ve všech státech v celku k shodným ústavním formám. Všeobecné státní právo srovnává ovšem především řady států evropských (i mimoevropských) příbuzné kultury a podobného zřízení ústavního. (Není omezeno na státy západoevropské. Ze států evropské pevniny do nedávna jmenovitě Rusko bývalo zanedbáváno, jakožto jediný stát, v němž až dosud udržoval se absolutism jako trvalá instituce, přes to že bývalo aktivním činitelem mezinárodní politiky, členem společenství států evropských a státem s křesťanskou kulturou. Dnes jeho politické a ústavní instituce jsou stejně západnické, západoevropského vzoru a stříhu.) Rozumí se, že čím více se rozšiřuje časově i místně okruh pozorovaných státních útvarů, tím také odvozované pojmy a znaky společné stávají se stále vyšší, všeobecnější, více abstraktní, odvozované základní ideje se stále více zevšeobecňují, — ale zároveň zase v tom poměru, jak pozorování své na stále větší počet států různých rozšiřujeme, ubývá společných znaků, jimž konkrétní státní individuality bylo by lze podříditi a obraz státu srovnáváním získaný rysů společných bude míti stále méně.¹

VIII. Všeobecné právo státní znamená však dále:

2. souhrn pouček o určitém průměrném státu, o určitém typu státu. Stát všeobecného práva státního není stát konkrétní, nýbrž odvozený. Srovnávacím rozbohem pozitivního práva jednotlivých příbuzných státních útvarů dochází se k souhrnu všeobecných státoprávních pojmů, pouček a zásad, jež platny jsou pro určitý p r ů

¹ Hatschek: Allg. Staatsrecht, I., s. 20.

m ě r n ý o b r a z stá tu. Všeobecné právo státní pracuje srovnáváním, na srovnávacím základě: zkoumá řadu konkrétních státních individualit, vytkne, co jim je společného, shrne je dle abstraktního měřítka a zkouší naopak zase, zda určitý zjev se pod ně hodí či nikoliv, zda vykazuje ony u jiných zjištěné znaky společné či nikoliv. Abstraktním shrnováním konkrétních států dle znaků, jim všem společných, vzniká soustava všeobecných, společných pouček o státě odvozeném ze srovnávání, vzniká konečně stát abstrakce, určitý normalní stát. Tento normalní stát není ani vymyšlený, ani vyumělkovaný, není výsledkem nějakého ideálního či filosofického práva státního, přemítáním sestrojeného. Nese všechny znaky skutečných, konkrétních, empirických států, neboť z jejich zřízení je pouze odvozen. I normalní stát všeobecného práva státního je stát empirický: jeho obraz byl získán či odpozorován srovnáváním řady konkrétních státních individualit, v empirii vystupujících.¹ Jde zde konec konců jen zase o stát skutečný, jehož obraz vzat byl za průměr. Stát tento není tedy neodvislý od konkrétních státních individualit, ale pojem jeho, ježto je odvozen pozorováním jich, platí zase také pro ně všechny. Všeobecné právo státní není tedy snad povzneseno nad čas a místo; v jeho nauce obráží se jen pozorování skutečných státních zjevů současných, jejichž charakteristické tahy vědomě shrnuje; ale práci jeho přece vznikají společné zásady obecně platné, tvoří se určitý řád společného »p r á v a v y š-

¹ Jellinek: System der subj. öff. Rechte, s. 17. a násl. 19. a násl.

ší h o k. A tento řád a soustava odvozených pouček může naopak zase stávat se směrodatnou direktivou pro pozitivní práva jednotlivých států.

IX. Odvozováním společných zásad a vyšších pojmů všeobecné právo státní staví průměrný typ státu, normalní stát. Než tento průměrný stát, ze zkušenosti odpozorovaný, přechází snadno ve stát ideální pro budoucnost, může se stát základem pro úsilí o stát vzorný. Všeobecné právo státní neomezuje se namnoze na popisování státu, jak v přítomnosti se jeví ze srovnávání pozitivního práva jednotlivých států, nespokojuje se prostým zjišťováním ze stavu současného, nýbrž staví ideály pro budoucnost. Hledá nejlepší stát, vyvolává praktické politické snahy, jak přetvořit řád dnešní ve smyslu požadavků státu ideálního, jež nejlépe je zařízen. Všeobecné právo státní představovalo by nám pak souhrn pouček, platících pro stát vzorný, pro stát, jež odpovídá ideám práva správného, představovalo by nám skutečně zase vzorné konstituční právo, pro všechny státy stejně platné. Tak obživlo by zase konstituční právo přirozené v nové podobě, ale se stejnými, dávnými účely. Podávalo by jednak měřítka pro posouzení právního stavu současného, jednak dávalo by direktivy příštímu zákonodárství, co je nejlepší.

Skutečně zdá se, že starý přirozenoprávní onen pojem všeobecného práva státního ze začátku století XIX. novodobým vývojem opět nabývá nové oprávněnosti a moci. Pravda je sice, že není vzorné ústavy, jež by jako model mohla sloužiti pro uspořádání ústavních poměrů všech států. Ale při dnešní světové centralisaci jednotlivé státy stále

sobě se přibližují, jejich zřízení stále více jsou si podobná, státy vědomě se napodobují navzájem, v určitých oborech dochází k vypracování práva mezistátního, světového. Vzniká tím přece jakýsi ideální typ vzorného státu, jakýsi průměrný stát, vzniká soustava vzorných zásad jakéhosi obecně platného práva konstitučního. Vidáme, že státy zdokonalují své instituce dle určitých zásad obecně přijatých, vědomě propracovaných a promyšlených, ba i že nedostatky a mezery svých ústavních zřízení a řádů vyplňují analogicky dle pravidel, přijatých a platných ve státech jiných. Vládne tedy přece představa o ústavním státě nejlepším, jehož státy přítomné snaží se dosáhnouti — stálý pokrok k osvětě a lidskosti co nejvíce sblízuje různé řády jednotlivých států, všem státům a národům civilisovaného společenství jsou vlastní společné cesty určité solidarity mezinárodní, stoupá vědomí o hodnotě a výhodnosti určitých společných zařízení všesvětových, pronikají snahy a touhy dosahovat cizích vzorů lepších, následovat institucí jinde osvědčených. Soužití v mezinárodním společenství států a součinnost mezi nimi vede k stálému srovnávání, k stálému usuzování, co kde lepšího, i konečně k vědomému přetvořování pozitivního práva jednotlivých států pod působením představy o určitém ideálním státě a o určitých vzorných institucích. Představy ty celkem všude stejně působí, o užitečnosti určitých zařízení všechny státy stejně jsou přesvědčeny. V představách o ideálním státu a v hledání vzorných institucí státních všeobecné právo státní však obrací se do budoucnosti a přechází tedy úplně již na pole politiky.

X. Vytvářející řád »práva vyššího« všeobecné právo státní poučkami svými doplňuje a vyplňuje mezery práva pozitivního. Nepozoruje povahu a organizaci jediného státu, nýbrž více státův. Než ve státním zřízení každého státu přicházejí v úvahu začasté pojmy, jež nejsou definovány v žádném zákoně či zákonníku. V ústavě každého státu běží často o otázky, pro jejichž zodpovězení nelze naléztí přesných měřítek v předpisech pozitivního řádu právního. Otázky, co je státní základní zákon, co znamenají výsostná práva panovníkova a jeho prerogativy, co je instituce království a co monarchie, nebo co je spolkový stát, nenajdou se zodpovězeny v zákonnících, nejsou vyloženy v předpisech pozitivního práva. Pro výklad takových sporných pojmů, jež nejsou přesně vymezeny v zákoně a pro něž není formulací v ústavě, nezbyvá, než uchýlovat se o pomoc k všeobecným poučkám, základním kategoriím i vyšším pojmům všeobecného práva státního.¹ Odkud bere však všeobecné právo státní odpovědi na po-

¹ Tak ve sporu švédsko-norském, jenž v r. 1905 skončil rozlukou unie, jednalo se stále o několik základních otázek, pro něž nebylo vodítka v ústavě. Šlo jmenovitě o otázku objemu královského práva sankce při změnách ústavy. Společný panovník stál na stanovisku, že jemu v Norsku přísluší absolutní veto (t. j. právo, bezvýjimečně sankci odepřítí s účinky zrušujícími) při všech zákonech, jimiž se mají měniti základní zákony státní, kdežto v Norsku tvrdili, že králi i při změnách ústavy přísluší pouhé veto suspensivní (t. j. pouze možnost, odepřením sankce oddáliti vznik zákona), kteréžto veto s odkladacími účinky příslušelo králi při jednoduchých zákonech. Později obmezil se spor na to, zda králi přísluší absolutní

dobné otázky? Jde vesměs o otázky státoprávní teorie. Všeobecné právo státní je věda teoretická. Buduje soustavu určitého odvětví vědního, vědecké nauky.

Na základě pozitivního materialu zákonného všeobecné právo státní snaží se vybudovati část všeobecnou pro soustavy práva pozitivního. Pořádá zákonný materiál, z nejrůznějších potřeb praktických vzešlý, soustavně a přehledně dle požadavků určité vědy, odvozuje pojmy společné, vyšší, kombinací z porovnávaných řádů pozitivních získává pojmy nové, nové zásady a poučky. Pravidly, poučkami a pojmy, kombinací z pozitivního práva určitých států takto získanými, doplňuje naopak zase všeobecné právo státní právní řády jednotlivých států tam, kde není přesných ustanovení zákonných, a pomáhá pozitivní řády vykládat správně dle současných potřeb a požadavků ducha moderního. Jsou otázky v pozitivních řádech právních, které bez pomoci pouček všeobecného práva státního nedaly by se rozhodovat, buď vůbec,

veto aspoň při všech oněch usneseních zákonných, která směřují proti samé podstatě a existenci instituce království a proti jeho nejvyšší monarchické moci. S obou stran odkazovali se stále na všeobecné poučky a hlavní pojmy všeobecného práva státního i poučovali se navzájem, co je státní základní zákon a které znaky jsou podstatny pro pojem monarchie a království. (Bernatzik: Der Verfassungsstreit zwischen Schweden und Norwegen, Zeitschr. f. d. Privat- u. öff. Recht der Gegenwart, XXVI. sv., s. 303. a násl., 310. a násl.). Podobně ve sporech rakousko-uherských nebo chorvatsko-uherských jedná se o pojem suverenity, o tom, které jsou elementy samostatného státu — vesměs otázky, jež nerozhodují se v zákonech.

nebo nikoli s takovým úspěchem. Neurčité otázky a pojmy takové doplněny býti mohou jen z teorie všeobecného práva státního. Žádný stát nemá svůj vnitřní veřejnoprávní řád zařízen jako ucelenou, uzavřenou jednotu. V právu veřejném nemůže platiti zásada uzavřenosti právního systému. Právo veřejné není sbírkou zákonníkův, které by nevykazovaly mezer. V technice zákonné na poli práva veřejného jeví se dosud značná nehotovost: poměry, jež upravuje, jsou příliš složité, pokrok zde rychlý a převraty v nazírání náhlé. Zákonodárce těžko může zde nějakým všeobecným zákonníkem upravití veškerost možných právních vztahů; v oboru práva veřejného orgánům státním musí být v zájmu pružnosti, pohyblivosti a zavčasného zasahování vlády a správy ponechán široký okruh volného jednání. Tento okruh či obor volného uvážení vymyká se vůbec přesnému a podrobnému vyznačení i soustavné právní úpravě. Odtud ve veřejnoprávním řádu mezer tím více. A teorie všeobecného práva státního hledá a stanoví pravidla pro jejich vyplnění i doplňuje takřka práci zákonodárce, podporuje jej v jeho činnosti, jež vše má předvídat a jež co možná má postarat se o nepochybné vyřízení příštích sporných otázek.

Čím více volnosti ponechává se v ý k l a d u, tím více skrytých zásad a nových stránek možno teorii objevovati a odvozovati, tím větší úloha připadne onomu »ideálnímu právu suplementárnímu«. Zajisté také výklad zákonů se mění dle pokračujících názorů vědy, výklad i téhož právního pravidla začasťe bývá různý za různých dob i za jiného hlediska vědy; jí

náleží vyjasňovacími rozborů pečovat o účelné vykládání zákonův a řídit praxi směrodatnými poukazy; vědě připadá určovat dosah zákonů, vystihovat jejich smysl do důsledků promyšlený přímo tak, jako kdyby šlo o hledání nových právních pravidel.¹

Stoupenci školy pozitivisticko-historické dodnes neradi slyší název »všeobecné státní právo«. Právem je prý pouze soustava norem, které docházejí bezprostředního užití v životě vnějším a praktického uskutečnění donucovacími prostředky. Donucení je podstatný znak práva. V přesném právnickém smyslu nelze prý mluvit o nějakém všeobecném státním právu, neboť jeho poučky nemají povahu bezprostředně závazných právních pravidel; nejsou opatřeny donucovací mocí a vůbec netvoří součást pozitivního práva veřejného, pro určité území či pro určitý státní obvod platného. Zásady všeobecného práva státního nemají sankcí. Právem je jen to, co soudy může býti vynuceno, kdežto v soustavě všeobecného práva státního jedná se jen o etické a politické maximy a poučky, o pravidla pouhé politické slušnosti a nanejvýš jen mravní závaznosti, o konstituční zvyklosti, v jednotlivých státech však platící pouze z dopuštění práva pozitivního, t. j. jen do odvolání zákonodárcova. Nebo konečně obsahuje prý všeobecné právo státní pouze souhrn požadavků, kladených na právo pozitivní, pouhé nároky, jež uskutečnit má příští zákonodárcé svými předpisy, pouhá přání a

¹ Ihering: Geist des röm. Rechts, I. 35.

direktivy pro budoucí činnost legislativní. Poučky všeobecného práva státního mohou prý sloužiti pouze za pomůcky k výkladu práva pozitivního, nelze jich užívatí přímo jako pravidel právních: obsah jejich plyne výhradně jen z určitého přesvědčení mravního a politického, z určitých názorův o pohnutkách a účelech zařízení veřejných, z různých zkušeností o působivosti a užitečnosti toho či onoho zařízení — nemohou býti tedy poučky ony přímo prameny práva.

Celý spor o to, zda všeobecné právo státní má povahu práva a jeho poučky »juristickou existenci«, je sporem o slova. Postavíme-li se na stanovisko, že »právo« znamená jediné právní řád konkrétního státu, chráněný, zaručovaný a vynutitelný z jeho nejvyšší moci, pak všeobecné právo státní nepochybně právem není. Zásady jeho nemohou být vynuceny státní mocí, nepředstavují a nejsou složeny v zákonník bezprostředně závazný, k uskutečnění jich nejsou přímo dosazeny soudy ani jiné státní orgány. Všeobecné právo státní je skutečně jen soustava pouček teoretických, odvozených postupem vědecké abstrakce z různých práv pozitivních jednotlivých států. Nejde při nich o všeobecně platné veřejné právo se státní sankcí, jako jsou práva pozitivní. Jsou umělým výtvořem ducha myslícího, soustavou úmyslnou a vědomou základních ideí a povšechných pravidel veřejnoprávních, jsou stanoveny vědou jako dílo úmyslně podniknuté — jsou tedy také plodem »kontemplace«, ale vzešly uvažováním o státech skutečných, konkrétních, empirických.

Pravidla, stanovená teorií všeobecného práva

státního nevystupují ve způsobě kategorické výzvy předpisů a požadavků zákonných, nevystupují s rozkazy a zákazy, ani nehrozí donucením. Ale tím, že doplňují mezery pozitivního řádu státního, že pomáhají správnému jeho výkladu, přizpůsobují jeho normy změněným poměrům a pátrají po pravém smyslu málo zdařilých někdy formulací zákonodár-
cových, konečně tím, že udávají takto směr příštímú rozhodování a vyřizování otázek konkrétního řádu státního, projevují přece aspoň nepřímou závaznou svoji moc. Ostatně otázky, zda donucení tvoří podstatnou součást pojmu práva nebo zda v něm viděti je pouhý prostředek k uskutečnění práva, otázky, zda právo samo a organisovaný aparát donucovací k praktickému jeho provádění jsou organickými, stejně podstatnými znaky pojmu práva, jsou dávno předmětem sporů. Dávno ukazovalo se na to, že moc donucovací nastupuje teprve tehdy, bude-li právo porušeno; dokud trvají poměry normální, není donucení; čím širší by byla znalost práva, tím méně by bylo jeho rušení a donucovací moci. Konečně otázky, zda veškero právo původ svůj má jedině v moci a pokud jeho sankce je jedině v moci nebo také v rozumu a citu, vzájemném souhlasu a přirozených vlastnostech mravních, jsou dosud nevyřízené otázky všeobecné teorie práva (právní filosofie). Podrobnější jejich probrání náleží do nauky o právních pramenech. Tamtéž odkázati je podrobnější úvahu o přípustnosti vyplňování mezer práva pozitivního pravidly jiného druhu a o uzavřenosti právního systému.

Zastanci směru přísně pozitivistického a dědicové školy historické ovšem také doplňují čin-

ností všeobecného práva státního přirozeně zneuznávají. Popírají, že přejímají se v praxi cizí konstituční zvyky a zásady srovnáváním získané tam, kde pozitivní řád konkrétního státu mlčí; zastávají, že kodifikace pozitivního právního řádu určitého státu nesmí vykazovati a nikdy nevykazuje ani odporů ani mezer — veškery mezery je doplňovati výhradně z právního řádu samého pouhým výkladem pomocí analogií. Právní řád státu je soustavou zcela uzavřenou, v ní zákonodárce chtěl upravití a vyčerpati látku celou tak, jakoby všechny možné případy příští byl předvídal. Odtud je zbytečno, uznávat doplňující a nahrazující moc jakýchkoli pouček nějakého abstraktního, všeobecného práva. Každý právní řád jedině sám ze sebe se musí doplňovati. Ostatně prý celá řada zásad a pojmů všeobecného práva státního pochází z práva přirozeného a ze spekulace přirozenoprávní. Poslední výtka je ovšem správná. V teorii práva státního udržely se některé abstraktní pojmy a kategorie z práva přirozeného (jako pojem personalní a realní unie je přímo z práva přirozeného). Ale jednak tato skutečnost je zaviněna právě nedostatky a mezerami v jednotlivých kodifikacích práva státního, že na jejich doplnění udržely se staré přirozenoprávní pojmy, jednak však i ony přirozenoprávní kategorie byly odvozeny z tehdejšího pozitivního práva a tehdejších zřízení konstitučních, jmenovitě anglického a francouzského. Jejich recepce i užívání není tedy nic protismyslného. A jestli ve vědě tehdy vtiškovali své poučky takto odvozené i na práva pozitivních státních útvarů, není v tom jiné počínání, než když dnes teorie kteréhokoli právního odvětví

pořádá a vykládá, objasňuje a doplňuje pozitivní právo svého oboru a určitého státu dle svých kategorií a úmyslně vytvořených konstrukcí.¹ Dnes také konstrukcí všeobecného práva státního užívá se s tímž oprávněním i pro pozitivní práva jednotlivých států, ježto byly konstrukce ony zřízeny stejně na pozitivním materialu psaných ústav a z nich odvozeny. Právo není přece jen reprodukce pozitivních právních dogmat. A teorie na pozitivním, empirickém materialu zbudovaná, nepodává také jen prázdná schemata. Konečně ani stará právní filosofie školy historické neznamena ještě vrchol všeho zkoumání a badání o státě a právu a nepodává ještě utkvělou, věčnou pravdu. Její nauky nelze dnes přijímati bez kritiky. Byly kdysi vymyšleny jako reakce proti revolučnímu přirozenému právu; poučka, že příroda a dějiny předznačily politické formy národa a jeho útvary společenské, směřovala přímo proti učení o vzniku státu smlouvou, z vůle lidí a vědomou jejich činností. Propracovavši své zásady především v oboru práva soukromého, přenášela škola historická soukromoprávní nauku o uzavřenosti právního systému i na právo veřejné. Nauka tato byla snad vysvětlitelná pro obor práva soukromého, kde poslední slovo přísluší soudci a kde nemůže prý být mezer, ježto soudce nesmí rozhodnutí odepřít z důvodu, že zákon pro určitý případ nepodává předpisu, kde tedy soudce sám každou mezeru v zákoně musí vyplnit pomocí podobných zákonných ustanovení. Sotva však bude lze

¹ O juristické konstrukci a interpretaci Ihering n. m. uv., II., 2., s. 381. a násl., 387 a násl.

nauku tuto uvedenou udržeti v platnosti i pro obory práva veřejného. Soukromoprávní pozorovací způsob, methodický postup a soukromoprávní analogie nemohou být beze všeho přenášeny na obory se zcela jinými vztahy právních subjektů.

§ 3.

Státní právo a politika.

Z literatury: Spisy starší uvedeny jsou v publikaci Mayrově: Begriff und Gliederung der Staatswissenschaften, § 11. — Z novějších spisů a pojednání je dodati: Schollenberger: Politik in systematischer Darstellung. — Handbuch der Politik, I. Band: Die Grundlagen der Politik. — R. Schmidt: Wege und Ziele der Politik, Zeitschr. f. Politik, roč. I., s. 1—60, F. Toennies: Sociologie u. Politik, tamtéž, s. 219 a násl. — Z českých děl: souborné dílo «Česká Politika». (Laichterův Výbor nejlepších spisů poučných.)

I. Politika je buď činnost nebo věda. Jako věda náleží mezi vědy praktické. Zabývá se nejprve poměry státními po stránce mocenské. Stát je jí organizační síly. V tomto směru stalo se v naukách státovědeckých obvyklým oddělovat státoprávní pojetí státu od politického.¹ Praví se: státní

¹ Rehm: Allg. Staatslehre, s. 11. a násl. Soustavy starší (jako G. Waitz: Grundzüge der Politik, 1862) nerozlišují ještě mezi politickým a státoprávním způsobem pozorování a obojí hledisko směsují. Pojem politiky určuje Waitz (na m. uv. s. 3.) neobyčejně široce takto: »Die Politik fassen wir allgemein als die Lehre vom Staat, d. h. als wissenschaftliche Erörterung der Verhältnisse des Staats, mit Rücksicht sowohl auf die historische Entwicklung der Staaten überhaupt, wie auf die staatlichen Zustände und Bedürfnisse der Gegenwart.«

právo posuzuje poměry právní, politika však poměry skutečné moci. Právnik rozhoduje dle práva, dle předpisů pozitivního řádu právního, politik však dle faktických poměrů mocenských. Kdo má moc právní, nemusí mít ještě moc faktickou, ve skutečnosti rozhodující. Naopak, kdo je držitelem nejvyšší skutečné moci ve státě, nemusí jí ještě míti po právu. Ve státě monarchickém má nejvyšší moc právní panovník, ale ve skutečnosti nejvyšší moc může vykonávat parlament, církev, dvorské kruhy nebo určitá mocná třída společenská. Dle ústavy, právně, přísluší u nás sněmovně panské i poslanecké na zákonodárství stejná, rovnocenná účast. Politicky, ve skutečnosti, je však sněmovna poslanecká mocnější. Nebo naopak: usurpator panství za převratu státního má nejvyšší moc faktickou, nemá jí však po právu, politické strany ve státě vykonávají vliv pouze faktický, působí jen politickým tlakem a silou, nemají moci právní, nejsou zřízením ústavním či státoprávním. Zrovna tak veřejné mínění a politický tisk jsou jen skutečnými, nikoli právními vykonavateli vlivu.

Výrazu »politika« užívá se tu ve vztahu ke skutečné moci. Moc politická znamená prostě tolik jako skutečná. Výklad státoprávní zjišťuje, jak věci dle práva jsou, politický jak věci ve skutečnosti jsou. Názory státoprávní jsou založeny a odůvodněny v normách, ovládajících zřízení státní, názory politické počítají s danými poměry mocenskými. A oddělení názorů státoprávních od politických čili osamostatnění státoprávního pojetí státu pokládá se za jeden mezi největšími úspěchy německé pozitivistické a dogma-

tické školy veřejnoprávní z 2. polovice stol. XIX. Pravidla, jimiž ovládán je stát jako instituce právní, mají být přesně oddělena od pravidel, jimiž je ovládán jako útvar politický. Určitý svazek veřejnoprávní může sice dle pozitivního práva státního být zvláštním státem, ale s hlediska politického charakter samostatného státu jemu bude odepřen, ježto, je-li to stát nepatrný, nemá takřka žádné moci politické, žádné moci ve skutečnosti. Takové státy nepatrné nejsou s to, plniti určité úkoly, jejichž plnění právě s politického hlediska musí se míti za podstatný úkol státu a za podstatný znak svazku s charakterem státním. Politický a juristický pojem státu je jiný, nekryje se: tak příkladem všech dvaadvacet kantonů švýcarských, které dohromady nevyrovnaají se velikosti Čech, dle práva státního uznává se za zvláštní státy — zdali však také politicky mohou být uznávány za zvláštní státy, je pochybno, ježto jejich skutečná (politická) moc naproti moci ústřední federace je stále menší. Podobně nepatrné státy, jako knížectví Liechtenšteinské, jedna mezi nejmenšími konstitučními monarchiemi, nebo oligarchická republika San Marino, sotva svým politickým významem a skutečnou mocí budou moci být počítány mezi státy samostatné, byť juristicky vykazovaly snad všechny znaky státu. Dle zásady oddělení juristického způsobu pozorování od politického, určitý útvar může být státem juristicky (státoprávně), nikoli však politicky. A naopak zase, určitý útvar historicko-politický může mít povahu státu politicky, nikoli však juristicky: jsou svazky (jako království České nebo Halič), které ve skutečnosti, po-

liticky, vyrovnají se jiným, větším, samostatným státům a některé z nich (jako řadu malých států říše německé) svým politickým významem i předčí, ale přece nejsou uznávány za zvláštní státy dle práva státního, juristicky, ježto se jim nedostává všech znaků státu, rozhodných dle státního práva. Nevykazují všech znaků, požadovaných pro juristický pojem státu (zpravidla chybí jim samostatná, vlastní státní moc).

Podobně nekryjí se poměry státoprávní a politické odvislosti. Stát, dle práva zcela samostatný a svrchovaný, ve skutečnosti, politicky (také finančně, hospodářsky) může být úplně závislý na státech jiných. Je možna státoprávní samostatnost při politické odvislosti a naopak zase politická samostatnost při poměru státoprávní podřízenosti. (Týž úkaz při vztazích hospodářských: stát národohospodářsky vyvinutější může být státoprávně podřízen státu hospodářsky slabšímu, nepokročilemu, využitkovánému.)

Osamostatnění juristického (státoprávního) způsobu pozorování naproti jiným možným způsobům, jmenovitě naproti pozorování s hlediska politického, hospodářského, mravního, dle nauky pozitivistické školy německé zdůrazněno bylo co nejvíce. (V literatuře francouzské naukám těmto nepřejí příliš.¹) Neustále se opakuje, že poznávání států dle státního práva nemůže být nahrazováno pojednáními o užitečnosti či škodlivosti zřízení veřejných a že ostří právních pojmů nesmí být obětováno úvahám života hospodářského ani

¹ Hauriou: Princ. de Droit public, s. 6. a násl.

hodnotným úsudkům etickým. Výklad věci dle zákona že vyžaduje zvláštní formy juristického myšlení, že je to zvláštní práce právnická, že právníctví v té příčině při subtilních svých otázkách a obojetných pravidlech liší se ode všech věd. Formalní jurista má operovat s formálními pojmy právníckými, s formálními vztahy právních osobností. Veškeré právo je jen vymezování a ohraničování vztahů právních osobností. I pro právo státní středem vši juristické konstrukce je stát jedině jako subjekt práv, právních vztahů a poměrů. Juristický pojem státu je stát jako právní osobnost. Jeho poměr k řádu právnímu ovládá státní právo. Státní právo je právo a nic než právo. Jako jiné právo má se především starat o úplné zjištění a svědomité objasnění pozitivní právní látky, o její proniknutí a přesné ovládnutí. Státnímu právu jen na tom má záležeti, co ve státě je juristického. Státní právo má se dívat na věci jen jak dle práva jsou, jeho úlohou je vykládat normy, dedukovat ze zákonův, rozsuzovat právní spory. Uvažovat o tom, kdo má vládu v rukou, kdo jsou držitelé faktické moci, měřit síly a oceňovat skutečné poměry, je věc politiky.

U nás jmenovitě J. Pražák opět samostatnost úplnou juristického způsobu pozorování horlivě zastával. Sociologického a politického pojetí státu nevalně sobě cenil.¹

¹ A. Bráf, Právník, roč. 44., s. 183. a násl., B. Rieger, Osvěta, 1905, s. 439. »Nedoveda sobě soustavu veřejného práva představití jinak, než na základě práva pozitivního, neshledával J. Pražák věcného momentu, jenž by mohl být základem rozeznávání právníckého směru nauky veřej-

Než pojmové osamostatnění stránky juristické naproti politice dá se provésti jen až po určitou mez; úplné, mechanické rozdělení státního práva od politiky, aby na žádné straně nezůstalo zbytků, setká se vždy s obtížemi. Každá soustava státního práva konec konců spočívá také na určitém základním přesvědčení o politickém účelu i smyslu zřízení státoprávních. Jako v soustavách práva státního proniká zpravidla určité politické stanovisko autorovo a vývody jeho svůj původ i odůvodnění mají začasť jen ve vyhraněném názoru politickém a jemu děkují za svůj konečný výsledek, tak také zase vývody a důvody státoprávní prokazují služby různým stranám politickým.¹ Důvodů státoprávních užívá se často na odůvodnění určitého politického přesvědčení, předem již vytknu-

noprávní od sociálního.« (Bráf n. m. uv.) Badání v konkrétním pozitivním právu vedlo k jedině oprávněnému dle něho nazírání juristickému. V rektorské řeči své z r. 1892 vznášel J. Pražák přímo prosbu »k zastanečům směru t. zv. socialního: nekalte dorostu právníckému jasné pojmy, jichž v povolání svém nezbytně má třeba, nestotožňujte je však také s požadavky, třeba sebe důrazněji pronesenými kýmkoliv a kdekoliv.« Právo nesmí být míseno s mocí faktickou, ani s postuláty a snahami de lege ferenda. Tak řečené společenské metody lze dle Pražáka užiti jen jako pomůcky k výkladu jednotlivých institucí právních.

¹ Slova, která vyřkl Gierke (Schmollers Jahrb., VII.), že zcela nepolitické státní právo pravděpodobně nebude napsáno nikdy, osvědčují svoji pravdivost až do posledka. Zajímavá bývá, která i tytéž předpisy zákonné různě bývají vykládány dle rozdílného politického přesvědčení svých vykladatelů. Patrně to na př. v nauce o státním rozpočtu. Autoři liberálního přesvědčení, pojednávajice o významu parlamentního povolení rozpočtu, vedou sobě

tého a začasť ex post shledávají se státoprávní doklady pro utkvělá hesla a dogmata politická a pro axiomatické politické poučky. Arsenál státního práva často již půjčoval nejrůznější zbraně, aby ta ona kombinace politická či doktrina stranická byla jimi hájena. Politiku se státním právem poutají taktó svazky velmi úzké a styky velmi blízké. Politika bez předpisů právních, v nichž dojdou výrazu její požadavky, úkolů svých zajisté řešiti nemůže.

Programy politické a požadavky stran politických mají podávat přece vypracované politické nazírání a musejí spočívát také na určitých základních názorech státovědeckých. I státní právo musí všimati si programů stran politických — požadavky jejich docházejí též uskutečnění v normách práva státního i jde tu pak o předpoklady, stavy a

radikálněji. Tak J. Kaizl (Finanční věda, s. 69) své přesvědčení vyjadřuje v ten rozum, že povolení rozpočtu parlamentem je opravdové zmocnění vlády k dalšímu vedení státních záležitostí, bez kteréhož zmocnění »vláda, ač nechce-li opustiti půdu právní a způsobiti převrat státní, nesmí ani okamžik déle býti vládou, ani krejcaru veřejných peněz vybrati a vydati.« Naproti tomu autoři smýšlení konservativního dosah povolujícího budgetního oprávnění parlamentu obmezují. Buď povolení rozpočtu přikládají význam pouhého politického projevu důvěry, aniž ovšem je řeči o tom, že bez něho vláda ani okamžik déle nesměla by býti vládou, nebo z povolovacího práva parlamentu vylučují veškery výdaje a příjmy, k nimž vláda po zákonu je zavázána a jež plynou jí na základě platných zákonů daňových. Odepření rozpočtu pak nemá dle nich jiného účinku, než že vláda potom hospodaří na vlastní zodpovědnost, kdežto při povolení již předem byla by zodpovědnosti zbavena. A přece předpis Šu 11. lit. c) stát. zákl. zák. z 21. pros. 1867, č. 141. ř. z., o rozpočtovém právu parlamentu pro liberály a konservativce zní stejně.

myšlenky, pod jejichž působením státoprávní normy vznikají, jde o ideové pozadí, jehož třeba je k bezpečnějšímu pochopení obsahu jejich. Souvislost politiky a obecných nauk státoprávních vždy bývala značná. Spisovatelé nejslavnější a vlivní v učení svých o státě horlivě vždy účastní se politických otázek své doby, z nich odvozují své soudy a podávají své návody. A v bojích politických teorie jejich často vystávají. Zeměpáni rádi příkladem ozbrojovali se naukami absolutistův a zastancův osobní svrchovanosti panovníkovy, kdežto strany demokratické zase opíraly se o učení liberalní, přirozenoprávní a revoluční o vzniku států smlouvou a o smlouvě panovníkově s národem a lidem. Obojí nauky docházely různého výrazu v normách pozitivního práva ústavního (stačí vzpomenout našich kontinentálních psaných ústav s ideou přirozených práv státoobčanských, s požadavky státu právního i zaručováním neodvislosti soudcovské). V tom směru dnes také příklad Maďarů nad jiné je poučný. Zajisté ani menšímu znalci státoprávních sporův uherských neušel dnes běžný úkaz, jak značná váha u Maďarů příkládá se určitým základním otázkám státoprávní teorie. Celkem dobří znalci umění, jak předkládat své nároky, poučili se zkušenostmi svými a nehledí určitě své požadavky politické pouze vyslovit, nýbrž snaží se je také formulovat a odůvodňovat dle státoprávní teorie, aby váha jejich argumentů co možno nejvíce byla cítěna. Jako političtí žadatelé bývali zpravidla dobře vedeni a dost často je znát, že vynikající jejich politikové vzdělali se i na poli moderních nauk státoprávních; ostatně osvědčuje se

tím jen stará pravda, že vždy tím hlubší třeba klásti základy, čím výše se má stavěti. Ústavní vlivy a síly a síla politická jsou v Uhrách vůbec ve stálém těsném styku.

Konečně i normám právním dostane se hlubšího porozumění, upoutá-li se pozornost na jejich politický význam i smysl. Politický účel a smysl právního pravidla se časem ovšem může měnit, mezitím co pravidlo samo zůstává nezměněno. Stát je ve stálém pohybu, stále nové a nové politické a kritické proudy vyvolávají nové potřeby a oživují nově starší právní formy. Naopak zase realita politického života uchraňuje teorii práva a právo samo od omylů a prázdné scholastiky, od pouhé hry s formami. Co je politicky nemožno, nemusí a nemá být ani předmětem vážného juristického posuzování. Právnik nesmí ztratiti souvislost práva s ostatním životem sociálním. Rozmáhá-li se příliš formalistické nazírání, dochází se k líčení poměrů státních, jimž ve skutečnosti nic neodpovídá, a přílišným osamostatňováním juristické stránky vydáváme se v nebezpečí, že postup formalistický bude přehrán a že přeceněny budou otázky podřízeného významu. Ani formální jurista neměl by zapomínati, že právo neznamená vždy nejmocnějšího činitele života ve státě. Mocnější často než síla a váha norem právních je prorážející ovládnutí jiných ideí kulturních, a stát staví svoji moc do služeb také jiných společenských činitelů, úsilí náboženského a etického vůbec, národnostního, osvícenského. Právo zajisté je jen jednou mezi silami, jimiž na nás působí moc státu — život ve státě však ovládají také jiné moci, politicky

i společensky. A váhu těchto mocí nelze juristicky oceňovat. Rozhodování dle práva, dle norem zde umlká.

II. Politika ve smyslu svrchu uvedeném byla by tedy nauka o skutečném rozdělení moci ve státě, o tom, kdo jsou ve státě skutečnými činiteli mocenskými. Hleděla by zde hlavně k tomu, kdo v poměrech státních má vládu v rukou, kdo je držitelem skutečné moci ve státě. Důsledně však zabýváti se bude politika také tím, jak lze dosíci této skutečně rozhodující moci ve státě, jak lze domoci se takového vlivu, aby směr státní činnosti mohl být určován dle snah a přání určité politické strany. Každá strana politická hledí změnití platný stav právní dle svých programových požadavků, chce, aby byly uzákoněny v předpisech právního řádu. K tomu, aby se svými požadavky prorazila, potřebuje moci, vlivu politického naproti vládě, převahy v parlamentě, potřebuje se dostat k vládě, aby mohla opanovat exekutivu. Tak povstává ve státě zápas politických stran o moc, o nabytí rozhodujícího vlivu na vládu. Odtud pak často normy, upravující řád státní, bývají výsledkem konkurenčního boje stran, usilujících prosadit odchylná svá stanoviska a svoje přesvědčení dovést k vítězství. Často organizace státu spočívá na normách, které jsou dílem kompromisů vládnoucích stran.

Politické snahy vždy především k tomu se nesou, aby nastaly přiměřené změny v zřízení právním a státním. Působení mocných politických stran je také vždy znáti ve změnách předpisech právních — doklad, jak právo a politika úzce souvisí. Ve vývoji

politickém států evropských všude opakuje se též úkaz, že jednotlivé strany politické či jednotlivé třídy hledí své zvláštní, stranické či třídní účely prohlásit zároveň též za účely celého státu. Účel státu zaměňuje se prostě se zájmy určitých tříd či vrstev. Partikulární, specialní zájmy určitých stran a vrstev mají být hlavním cílem státní činnosti a nejvyšším účelem státu. Odtud snahy politických stran obracejí se proti dnešní právní organizaci, proti obsahu dnešního platného práva. Až nabudou moci a váhy ve státě, chtějí pak politické strany zvýšením právního donucení naproti všem členům společenství státního prosadit své zájmy.

Každá strana politická chce nutit ostatní, aby všichni právně byli zavázáni respektovat její zájmy. Účely a zájmy vládnoucích stran politických prohlašují se a uplatňují jako zájmy celého státu tím, že obdrží obecné právní závaznosti pomocí změněného řádu právního. V ideální stát budoucnosti, jehož uskutečnění bývá přijato do programů jednotlivých politických stran, členové státu mají být uváděni právě stálým rozmnožováním a zvyšováním právního donucení, stále zostřovanou reglementací ve smyslu a směru snah vládnoucí strany. Uzákonění programu stranického, aby každý ve státě byl nucen jej zachovávat, jsou hlavní cíle každé politické strany, jež chce hráti spolurozhodující úlohu ve státě.

S tím, že zájem strany klade se na místo zájmu státního, souvisí, že každá strana to, co je jí nepohodlné, prohlašuje zároveň též za odporující zájmu státnímu či národnímu — je prý to proti zájmu ve-

škerosti. Členové politických stran potírají určitá zřízení státní, jež odporují jejich zájmům stranickým, tak, jako by byla škodlivá zájmům veřejným vůbec. Odporují určitému jednání úřadů, jež nesnáší se s jejich zájmy, jako by domněle nesnášelo se se zájmy státu celého, hledí působit agitacemi i přemlouváním, tiskem i ve shromážděních na mínění veřejné ve smyslu programu své strany, hledí domoci se vlivu na vládní akty, aby vláda byla vedena dle požadavků strany a konečně cestou zákonodárnou hledí dosadit jiná právní zřízení, zájmům strany lépe vyhovující.

Politické strany nejsou činiteli právními. V právu státním jejich pojem nepřichází. Tam právním činitelem je jen parlament v celkovém svém složení. Strany politické jsou jen útvary společenské a jsou jen skutečnými činiteli mocenskými. Nemají zvláštní veřejnoprávní organisace, nejsou uzavřeny, trvá stále přebíhání členů ze strany do strany, konservativce dneška je liberálem zítřka; je stálá fluktuace, dnešní menšina pokusí se o to, být zítra většinou. Ježto příslušnost k straně je zcela volná a závaznost jejího programu jde jen tak daleko, jak dlouho s ním stranník souhlasí, uznáváje disciplinu strany, naskytuje se velká příležitost k rozvinutí agitačních schopností jednotlivých stran. Stálým kritickým současným stavu a odporováním panujícím poměrům hledí získati stranníků a moci a dojdou-li moci, ji udržeti a na prospěch stranníkův utvrditi. Strany stále rostou a zanikají, stále se mění počtem, názory, významem, silou: většiny, jsoucí v držení moci, bývají v pokušení, využítovati jí nad slušnou míru, a ve snaze zachovati pan-

ství stávající, zacházejí často daleko; menšiny naopak proti nim musejí všemožně zdát se lepší, poněvadž chtějí zjednat si stoupenců nových, kritisují a slibují, aby rostly a samy ujaly se panství většiny. Své požadavky formulují v dogmata a hesla — čím jasněji a stručněji vyjádřená hesla, tím působivější je program. Působivost stoupá jednoduchostí: dogmatická doktrína, sestavená v přehledných poučkách, snáze stranníky slučuje a přesvědčuje, že cesta, po níž jdou, je jedinou cestou spravedlnosti a že jednání jejich je správné jedině proto, že programem uznáno je a poručeno. Víra v program strany je požadavek strany dobře organisované.

Různé strany politické liší se zásadními rozdíly v nazírání o úkolech státu, o jeho účelu a jeho potřebách. Strany politické staví sobě různé ideální typy či vzory státu dle různých svých požadavků programových a domáhají se různými prostředky, jak přiblížit se k uskutečnění svých vzorů. Strany politické, i ony, které mají jen jednostranné programy (kterým běží o vytváření poměrů státních jedině se stanoviska některé třídy či zájmů určitého stavu), musejí vždy stanovit si poměr určitých konkrétních záležitostí svého programu ku konečným účelům státu. Různé programy posuzují věci veřejné dle různých předpokladů. Všeobecné přesvědčení o výhodnosti určitých státních zařízení platí jen při některých institucích; v každém státě zůstane jich řada, o jejichž užitečnosti nejsou všechny strany a vrstvy stejně přesvědčeny a kde protivy v nazírání a úsudcích ostře vystupují. Strany politické jsou tedy skupiny společenské, které slučují přívržence své společným přesvědčením o určitých

úkolech, cílech a účelech státu a snaží se nabytím moci přesvědčení svá uskutečnití.¹

III. Politika jako činnost praktická znamená:

1. úsilí o vliv a skutečnou moc ve státě, dále pak

2. úsilí, jak co nejlépe vládnout a poměry ve státě co nejlépe upravovat. Politika jako věd a bude pak souhrn pouček o rozdělení a dosažení moci ve státě a o znalosti umění, jak nejlépe vládnouti.

Politika sleduje a kritizuje snahy těch, kdož usilují o vliv ve státních záležitostech a hledí jej uplatnit, sleduje dále snahy oněch, kdož chtějí sobě zjednatí znalost, jak ve státě vládnouti a záležitosti veřejné co nejlépe opatřovati — pozorují snahy uchazečů a žádostivců o vliv ve státě jako návrhy a tužby znalců umění státnického. Pro politika směrodatny jsou ohledy na účelnost, užitečnost, vhodnost určitých jednání. Politik musí znát, jak v daném případě za uskutečněním svých cílů co nej-

¹ Názvy stran politických ve státech konstitučních bývají skoro stejné (až na strany čistě náhodné a ony, jež dělí se výhradně dle vnitřních poměrů určitého konkrétního státu národnostního). Zpravidla všude jsou strany konservativní, liberální, radikální. Rozumí se, že programy jejich v jednotlivých státech bývají různé dle různých potřeb. Konservativní strana v Anglii je jiná než v Prusku. Za měřítko, dle něhož strany se dělí, bývá nejčastěji udáváno jejich chování se k platnému řádu právnímu. Strany reakční a konservativní přejí prý sobě udržení řádu stávajícího neb návratu starého, strany liberální, pokrokové, radikální staví se k dosavadnímu řádům společenským kriticky, jsou reformní, mírné nebo prudce. Měřítko ovšem spolehlivé není. Ze starší literatury o stranách politických bylo by upozorniti na neprávem zapomínaný spis Rohmerův: Die Vier Parteien, zvl. str. 20. a násl., 100. a násl.

lépe, nejvhodněji by jednal. Uznáváme-li, že ta či ona strana má »dobrou politiku«, rozumíme tím jednak, že dovede sobě obratně zajistiti vliv na vytváření věcí ve státě, jednak však, že ví, jak co nejvhodněji, nejúčelněji ve státních věcech jednati. Zde zachován je ještě starý, původní význam »politiky«: u starých Řeků politika znamenala znalost jednání ve věcech obecních či státních, znamenala nauku o tom, jak nejlépe jednati ve věcech obecních a státních. (»Práva politická« dodnes znamenají nám práva, která zaručují účast v projednávání věcí obecních či státních, která zaručují určitá jednání a vlivy při věcech obce a státu.) Politik v dnešním smyslu má se nejen snažit o zjednání si vlivu a moci ve státě, ale má zároveň rozumět, jak věci státní co nejlépe mají být opatřovány, má být znalcem umění, jak ve státě co nejlépe vládnouti. I dnes ještě politikou rozumíme nauku o tom, jak věci státní co nejlépe mají býti vedeny, nauku o umění, jak ve státě vládnouti a záležitosti státu co nejúčelněji opatřovati (nauka o státní moudrosti či státní chytrosti).

Často užíváme výrazu »politik« ve stejném významu jako »státník«. Kdo je státníkem, koho označujeme za státníka? Nepochybně toho, kdo rozumí, jak státní věci co nejlépe se mají vytvářeti, jak co nejlépe mají býti vedeny. A jaký je rozdíl mezi politikem a státníkem? Politik byl by snazivec o zjednání si moci, o vliv na státní moc, kdežto státník je zároveň znalec umění, jak ve státu vládnouti a jak co nejlépe vládnouti.

Někdy označujeme za státníka pouze toho, kdo je činným ve správě zahraničné, omezujeme pojem jeho na politiku vnější. Jindy zase požadujeme

pro pojem státníka, aby náležel přímo k vládě státu. Pouhé členství parlamentu nestačí, ani vůdcovství strany. Státník musí mít příležitost jako člen vlády řídit směr celé státní činnosti a zasahovat v osudy státu. Pojem politika a státníka, ve smyslu shora uvedeném, nemusí spadat v jedno: kdo má skutečnou moc v rukou, nemusí být ještě znalcem umění, jak ve státě co nejlépe vládnouti.

Politika jako věda je takto tedy:

1. nauka kritická,

2. oceňuje státní zřízení s hlediska v h o d n o s t i a účelnosti,

3. dívá se do budoucnosti.

1. Politika umožňuje a zaručuje kritiku stávajících zřízení, zkoumá jejich cenu, pozoruje, zda-li a jak dosahují účelů, pro něž jsou zavedena, dokazuje potřebu jejich přetvoření i udává prostředky k nápravě. Kritikou svojí vytváří stále požadavky po novém právu, nové úpravě, snaží se co nejlépe vymýšlet pravidla, jež co nejvíce by prospívala zájmu obecnému. Politika chce zlepšovat, z přítomnosti brát sobě poučení pro budoucnost co do rozumného ovládnání a vytváření věcí státních. Politika musí kriticky oceňovat, co dobrého, co špatného v současných rádech státních, kritikou stávajících poměrů a zřízení hledí dopracovati se účelných změn. Chyby kritikou se musejí napravovat. »Politika je zdravotní věda, nikoli proto, že může dáti zdraví, nýbrž poněvadž může příčiny nemoci objeviti a často zmírniti.«¹ Poznáváním daných států přítomné skutečnosti i minulosti a kritickým oceňová-

¹ Dahlmann: Die Politik, (3. vyd.), s. 8.

ním poměrů jejich snaží se poučovat, co příště dělat, co usilovat, čeho se vystříhat, a získat tak účelné vzory pro budoucnost.

2. Politika je utilitářská: posuzuje, jaký účelný je způsob zařízení vlády a určování její činnosti.¹ Účelnost, vhodnost, užitečnost podává politice kritické měřítko pro posuzování stavu přítomného. Dle svého měřítka chce pak politika stávající řád buď udržet a upevnit, zlepšit nebo odstranit. Každý požadavek po změně odůvodňuje se účelností navrhované novoty. Politika tudíž stále obrací se a počítá s nejvyššími účely státu — každá politika musí mít určité přesvědčení o účelu státu. Dle toho prohlašuje se o ceně či bezcennosti státních institucí a rozhoduje o tom, co se má dít, co zamezit. Politik však, svým zjišťováním a pozorováním vytvářeje požadavky po novém právu, má hledět k tomu, aby navazoval organicky: aby zachovalo se, co v starých rádech dobrého, zdokonalilo se, co vývoje a zdokonalení je schopno, a aby nemařily se síly v pokusech pochybných. Smysl, jímž vycítit dobré stránky starých řádů, a dovednost v jich rozmnožování, mají být politikovy význačné vlastnosti.

3. Politika, jako nauka o tom, co má být, na rozdíl od toho, co jest, hledí do budoucnosti, chce přítomný stav zlepšit. Chce pochopit směr vývoje, zjištit, jak dalece je možný pokrok a jakými se bere cestami, chce z přítomnosti a minulosti odvozovat pravidla jednání pro podobné případy příští. Staví politické ideály pro budoucnost, zabývá se tvo-

¹ Sidgwick: The Elements of Politics, s. 11.

řením předpisů, vypočítaných pro umění, jak na přístě co nejlépe státem vládnout a jak jej spravovat, i hledí v tom směru poučovat osoby vládnoucí o jejich úkolech a přiměřených prostředcích.

Odtud rozdíl mezi politikou a právem vymezuje se někdy tak, že právo podává jen úsudky zjišťovací, konstatující jen, jak věci jsou dle práva, dle zákonů a předpisů, kdežto politik musí podávat úsudky oceňovací, hodnotné, o tom, co je účelné a jak co nejvhodněji věci upraveny být mají. Právnik, jenž posuzuje a zjišťuje dle norem, dle vydaných zákonů, dívá se nazpět, je retrospektivní, kdežto politik se svého stanoviska teleologického se musí dívat do předu, do budoucnosti. Odtud též právo naproti politice považuje se jaksi za stálé, utkvělé, málo se měnící.¹

IV. Politika, jako znalost umění, jak ve státě vládnouti, a jako nauka o tom, jak věci státní co nejúčelněji opatřovati, je charakterisována zároveň momenty tvůrčími. Politika, politická činnost, stále sama hledá, jak určité záležitosti co nejvýhodněji opatřiti. Politik činností svojí tvoří věci nové, musí samostatně upravovat určité poměry, nebo dává podněty k nové další činnosti tvůrčí, vytváří volně určitou okamžitou situaci a hledí se u stálém pohybu přízpůsobovat stále se měnícím potřebám přítomnosti. Politice nemůže stačit, aby se omezovala na běžnou činnost, na denní opatřování běžných věcí státních a na jejich vyřizování dle stávajících daných pravidel, nýbrž politika musí hledět do budoucnosti, musí předvídat.

¹ Jellinek: Allg. Staatslehre, s. 13. a násl.

Opakem politiky v tomto smyslu je běžná, mechanická služba, kde způsob provedení a úpravy už z předu je vymezen dle řízení pevně stanoveného. Pro politiku není již předem vše hotovo a připraveno. »Politika je tvůrčí, s uměním a moudrostí tvořící, stránka státní činnosti« — odtud zase vlastnosti, jimiž honositi se má dobrý politik, jsou osobní iniciativa, moudrá rozvaha, zralost a prozíravost úsudku při užívání moci k vytvořování věcí nových a přetvořování starých (Schäffle).

Politik hledá nové úkoly, obrací se hlavně k tomu, co nového se má státi v zákonodárství a vládě, ústavě a správě. Ve výkonu vlády lze ovšem o činnosti politické ve smyslu jednání tvůrčího mluvíti jen při oněch funkcích, které označují se za volné jednání v mezích platného řádu právního, nebo-li za jednání dle volného uvážení, nikoli však tam, kde jde o prosté užití zákona a o prostý výkon dle platných pravidel zákonných. Jen v oboru volného uvážení spatřuje se pole, na němž správa může postupovati zcela dle ohledů účelnosti a užitečnosti, kde může zkouseti zásady vhodného jednání v mezích stávajícího řádu zákonného a určité akty dle vůle volně podniknouti nebo jich opomenouti. Odtud začasťe liší se činnost vládní či vláda v užším smyslu od správy a činnosti správní. Tam, kde jde o běžnou státní činnost, která záležitosti určité vyřizuje dle předem daných pravidel, provádějíc zákony a předpisy, mluvíme o správě (o moci výkonné či exekutivě), kdežto tam, kde činnost státní stále sama hledá, jak určité záležitosti v zájmu státním co nejlépe je opatřovati, mluvíme o vládě. Správa záležela by pouze v uží-

vání daných pravidel, kdežto vláda také v jednání dle volného uvážení v mezích zákonů s hlediska účelnosti. Právě v oboru volného uvážení, t. j. v činnosti vládní, má jít o uplatnění u měnání, jak uznaných všeobecných principů politických užívat na jednotlivý případ, se zřetelem k zvláštnostem úkolu a poměrův individualisovaných, konkrétních. V oboru volného uvážení ať dojde prý pravého uplatnění princip společenské tvořivosti, tam prý stále podporuje se přetvořování a spojování starého s novým, tvoří se hodnoty nové a činí se možným něco lepšího, kdežto pouhé vykonávání zákonů a prosté vyřizování dle daných pevných pravidel podporuje trvání toho, co jest, může zacházeti dokonce až do ztrnulosti a udržovati platný stav na útraty lepšíh výsledků konečných v budoucnosti.¹

Mluví se odtud často také o právnickém konservatismu naproti pokročilosti či pokrokovosti požadavků politických. Ukazuje se na to, kdyby se rozhodovalo jen dle práva, výlučně dle právních norem, že by i zastaralé a přežilé věci se mohly udržovat ve světě států a zadržovat pokrok. Kdyby všude jen právní pravidlo vládlo, a soudce by byl vázán dle něho soudit, tu musilo by se prý vždy rozhodnout na prospěch řádů stávajících, bez ohledu na účelnost a vývoj v budoucnosti, udržoval by se stále daný stav na základě starých zákonů a nemohly by se poměry ve státě nově pořádat ve smyslu nových idejí. (Jellinek.)

Velká, ba největší část našich organisací je stará,

¹ Schäffle: Bau und Leben des socialen Körpers, II. s. 507. a násl.

dědictví z mnoha pokolení, správa jejich snadno může ustrnouti v mechaničnosti a tradičních kolejiích. Politika nechť stará se, aby organisace nové byly pružné, ohebné a změnám přístupny, nechť stará se o vliv času a nových sil i pohnutek v společenském uvažování. Má stále udržovat rovnováhu sil právních a společenských a využít obojíh k nejlepšímu plnění státních účelů. Politika nechť kontroluje, zda stav skutečný shoduje se se stavem právním, neboť začasť stav faktický vyvinul a upevnil se v odporu s právním řádem. Pravidlo právní zůstává nezměněno, přes to, že poměry, které mělo upravovati, se dávno změnily. Lze konstatovati jednak nesouhlas faktických příběhů s právem pozitivním, lze sledovat hnutí, která postupují v odporu s nepřiměřenými formami práva, lze přesvědčiti se o stálé měnivosti práva, o tom, jak zákony stále podléhají změněným výkladům dle pokročilosti doby a vlivu mínění veřejného v různých státech. Stále vidíme, kterak právo formální podřizuje se požadavkům vyšším a jemnějšímu úsudku mravnímu, kterak zákony, nedostačující již požadavkům vzdělaného světa, jejichž provedení je nemožno a které však přes to zákonodárce opomenul zrušiti a odvolati, začínají se v praxi obcházeti a to s plným souhlasem veřejného mínění. Platnost právní určité normy a její platnost skutečná nemusí ještě spadat v jedno. Skutečnost právníká, že určitý zákon po právu platí, nezaručuje ještě jeho proveditelnost a prosaditelnost v praxi a skutečné jeho užívání. K tomu, aby určitý zákon také ve skutečnosti platil a řádně byl prováděn, vyžaduje se také ještě určitých důvodů, vážených z přítomného stavu společen-

ského. Zákony mají potřeby ještě opory v současných poměrech politických a kulturních a ve vyvinutých citech mravních společnosti politické, t. j. řádem ovládané.

Je věcí politiky, jak postarat se o odklizení rozporu mezi zákony a stavem skutečným, jak udržet souvislost mezi právními formami a poměry společenskými, a jakými prostředky opravnými zákony byly by přizpůsobeny spravedlivým požadavkům přítomnosti. V tomto směru politika bude znamenat pak úsilí o právo vyšší, dokonalejší, o právo, jež stále více by se blížilo současným úsudkům mravním a pokroku vzdělanosti. Zde politika vycházeti bude z představ o právu »správném«, jež má nárok na silnější platnost, v němž zaručit se má uskutečnění novým, o uznání zápasícím nárokům. Zásady práva »správného« mají přejít v kodifikaci, aby jeho prostá sankce vnitřní k nezbytnému sesílení obdržela ještě sankci donucením a ochrany státní mocí. Právo »správné« pro politiku bude znamenat vyšší měřítko, jímž zkoumala by zákony co do jejich obsahu a oprávněnosti. Čím dokonalejší má být právo, tím více jeho předpisy musí odpovídat zušlechtěným ideám spravedlnosti.¹ Zákony mohou být nespravedlivé — politice však naproti nim půjde o soustavu práva dobrého ve společenství dobře spořádaném.

¹ Kaizl: Národní hospodářství, s. 63.



STÁTNÍ ZŘÍZENÍ MONARCHIE RAKOUSKO-UHERSKÉ.

DÍL I.

ČÁST POLITICKO-HISTORICKÁ.

§ 4.

Idea státu Rakouského.

Z literatury: B. Rieger: Snahy o čes. konstituci r. 1848, Právník 1898. — Týž: O snaze spojití země koruny české v r. 1848, Osv. 1898. — Týž: Čes. státopráv. otázka, 1848-1865, Osv. 1901. — Týž: Čes. státoprávní snahy r. 1848, Osv. 1897. — Týž: Ústava Rak. dle F. Palackého 1848-9 (v Památníku Palackého). — Masaryk: K. Havlíček, Snahy a tužby polit. probuzení. (2. vyd.) — Týž: Palackého idea čes. národa, N. Doba 1895. — Černý: Boj za právo, sborník aktů politických 1848-1860. I. a II. d. — Denis: Čechy po B. Hoře (překl.) — Seignobos, Histoire polit. de l'Europe contemporaine, 1814-1896, 3. vyd. 1903, kap. XIII. a XVII. (celkem na německých pramenech). — Kadlec K.: Uherské ústavní dějiny, (zvl. otisk z Ottova Slovníku Nauč.) 1907. — Týž: Einige Bemerkungen über das ung. und böhm. Staatsrecht, (zvl. otisk z »Jahrb. der internationalen Vereinigung für vergleichende Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre zu Berlin), 1905. — Týž: Národnostní a jazyková otázka v Uhrách (zvl. otisk z »České Politiky«, vydané v Laichterově Výboru nejlepších spisů poučných), 1906. — Týž: Z ústavního vývoje Habsburského mocnářství, 1912. — B. Rieger: Náš ústavní vývoj od r. 1848 (I. Doba 1848 až 1851), Osvěta 1897-8. — Týž: Palackého Spisy z oboru politiky; viz zde zvláště úvody k jednotlivým spisům.

I. Dne 26. října 1905 došlo v královské residenci švédské nad jezerem mälarským ve Štokholmu, těchto »Benátkách severu«, k řídkému aktu státopráv-

nímu. V rozlehlé trůnní síni barokních lavic modře potažených, kde v čele shlížejí sochy dvou největších králů švédských a slavných pamětníků minulosti, Gustava Adolfa Velikého a Jana XIV. Bernadotta, někdy maršála Napoleonova, potom prvního krále švédsko-norského, poslední společný král Švédů a Norů zřekl se trůnu norského. Unie švédsko-norská, nepřekavši (od r. 1814) ani celé století, po devadesáti letech své existence neklidné a plné konfliktů náhle končila projevy nezvykle mírnými a rozřešením zcela pokojným. Adresy parlamentů obou států, navzájem vyměněné, vyjadřovaly si oficielně city hlubokého politování nad rozchodem unie skandinávské a ujišťovaly se o upřímných sympatiích pro budoucí smírné soužití. (Závěrečná slavnost tato kontrastovala ovšem divně s boji, které ji předcházely, a s tím, že sám lid norský nedlouho před tím všeobecným hlasováním, a to 362.980 hlasy proti 182, vyslovil se pro rozluky a schválil odtržení se od Švédska.)

Po rozluce severní své družky Rakousko-Uhersko samo zůstalo jedinou významnou monarchickou unií evropskou. Politická bilance podobných státních svazků není povzbuzující. Skutečně formy monarchických unií, t. j. takových svazků států samostatných, jež založeny jsou na společenství téže osoby panovníkovy, jsou v Evropě (až na občasné, ojedinělé a nevýznamné případy společenství téhož panovníka v některých malých státech říše německé) zjevem řídkým. A pozorovatelé cizí, kteří měli příležitost zabývat se nepřiliš jednoduchými poměry našeho mocnářství, projevují začasné pochybnosti o politické

účelnosti a oprávněnosti každé podobné dualistické formy státních spojení a předpovídají přitom, že sotva kdy v budoucnosti může dojít k opětovnému zřízení nějaké nové unie téhož druhu. Sami dívají se na naši monarchii jako na zvláštnost. Američan A. L. Lowell, jenž napsal zajímavý spis o poměrech ve státech evropské pevniny, praví, že, byla-li Francie dílnou pro politické experimenty, je prý Rakousko-Uhersko pravé museum politických kuriosit.¹ Vzdálený onen pozorovatel, jehož zrak zřejmě není už z předu zaujat některým z utkvělých způsobů obvyklého denního nazírání, přirozeně zastavuje se nad tou ústavní mnohotvárností monarchie, jež pod žádné obecné státoprávní měřítko se nehodí, a nad její různorodou národností, politickou, hospodářskou skladbou. A za zjev zcela mimořádný, s nímž nesetkal se v poměrně zjednodušených vzájemných vztazích jiných států, považuje právě úpravu poměru rakousko-uherského.

Dle názoru anglického spisovatele nepoutá národy a oba státy monarchie vespolek snad vědomí přichylnosti k nějaké širší, celorošské vlasti, nýbrž prostě nevyhnutelnost jejich spojení dána je tím, že oba státy chtějí v řadě evropských mocností zaujímat postavení takové, jaké by nemohlo být přiznáno žádnému z nich, kdyby byl sám. Důvodem unie je dle toho tlak vnější, nutnost mezinárodní a vojenská. Celá unie nese prý pak také ráz hlavně mezinárodní a vojenský. Svazek obou států nepotřebuje pak již býti tužší, než aby se vyho-

¹ A. Lawrence Lowell: Governments and Parties in Continental Europe, 1896. II. s. 177 a násl.

vělo oběma těmito účelům. Jen politická nutnost, zůstat pohromadě z důvodu vnějšího tlaku, způsobuje prý, že tak uvolněný a těžkopádný i složitý mechanismus monarchie stále ještě pracuje a nevyjde každé chvíle ze svého chodu, a že konečně na venek, v součinnosti mezinárodní, dodává se celému společenství ještě s dostatek síly a váhy.

V líčení poměrů rakousko-uherských u amerického autora tolik je pravdy, že různorodý spolek národů a států monarchie, kde denně dochází k neustálému přizpůsobování se v zápasech a kompromisech, ukládá jistě veliký úkol tomu, kdo by je chtěl všechny sloučiti společnými zájmy a úkoly i jednotící říšskou myšlenkou. Monarchie váže k sobě lid různého národního charakteru a cítění, národy různého pokroku duševního a hospodářského, různého významu kulturního a vývoje historického, jedny konservativní, méně hybné, které potřebují silnějších podnětů, druhé zase prudčí, přístupné politické dráždivosti, vznětlivé a podnikavé, které jeví mnohem více zájmu pro věci veřejné. Různý je zde vliv jednotlivých národností na stát, naopak různý zase vliv státní organizace na vývoj jednotlivých národností — rozdílné jsou jejich státoporné síly a nestejným způsobem zase projevují se odlišné vlastnosti kmenové ve vytváření a vypracování zřízení státních.

Řešení politických otázek Velkoražska při různosti národů a jejich zájmů přináší obtíže neobyčejné. Mocnářství Rakouské netvořilo nikdy jednotného státu národního, nýbrž bývalo vždy státem národův, smíšenou říší národnostní a mnohojazyčnou. Mezi tolika národnostmi bylo těžko na-

lézti podkladu pro tužší říšskou jednotu. Vědomí příslušnosti k širšímu svazku celoříšskému u nemohlo dosud uvnitř jednotlivých národností vyvinout dosti síly k tužšímu sloučení v jediný státní útvar, spojení jejich nepřivodilo vnitřního, ideového splynutí, tak že udržují si stále i ve státním soužití neutuchající vědomí své odlišné politické a národnostní individuality. Stát nerovná se u nás národu politicky organizovanému, protiklad státu a národa cítí se u nás hlouběji a ostřeji, národ je nám pojem bližší. Není zvláštní národnosti »rakouské« nebo »rakousko-uherské« jako není zvláštní národnosti »švýcarské«.

V monarchii nebyvalo přirozených vnitřních podmínek pro vytvoření státu jednotného. Schází přirozená národnostní jednotu. Nedostatek tento nahraňuje se toliko uměle, zavedením jednotného občanství státního v každé z obou polovicí říše. Jednotný »státní národ« či »lid předlitavský« zaveden byl zcela nově v r. 1867 předpisem ústavy o jednotném státním občanství předlitavském; jednotný »státní lid uherský«, jednotný personální element státu uherského, spočívá na formálním předpisu uherského zák. čl. L. z r. 1879, dle něhož ve všech zemích Svaté Koruny uherské státní občanství je jedno a totéž, totiž uherské, mezitím co území Koruny uherské stejně jako předlitavské zahrnuje několik, mezi sebou jistě málo jednotných národností a zlomků více národností.

II. Idea státu Rakouského v novověku nebyvala jednotna a v pohnutých politických osudech zemí císařského arcidomu měnila se. Monarchie nejprve, jako pohraničná mocnost světa křesťan-

ského, činila se ochránkyní západu proti útokům východu i měla pak rovnou měrou stávat se také šířitelkou a sprostředkovatelkou západní kultury na východ. Požívající opory ve staleté unii s říší Německou, panovníci zemské skupiny česko-uhersko-rakouské postupně stávali se zároveň budovateli i utvrzovateli panství domu svého na východě (až do doby nejnovější). Doma pak, zvlášť ve stol. XVI. a XVII., bývali hlavními hajiteli zásady autority v oboru náboženském i státním. Na poli náboženském jmenovitě jeví se ochrannou mocí katolicismu proti církevním proudům reformačním XVII. století. Na poli státním absolutistický autoritativismus na krátko (po dobu Josefinismu) přinesl sice osvobození a hnutí osvícenské ve jménu blaha obecného a soustavy státu policejního, než za nedlouho v tradicích svých dopomohl zase k utvrzení i opanování reakce proti požadavkům a pokrokům svobodného ducha moderního a proti proudu novodobé osvěty. Zajisté také před březnové Rakousko (před r. 1848) vyhlášováno bývá za záštitu a dílo absolutismu a reakce. Než postupem novověkého hnutí individualistického a racionalistického k osvětě a humanitě, k uznávání přirozených základních práv a svobod individualních i státoobčanských, světovým pokrokem idey demokratické a pokračujícím uvědoměním národností v duchu moderní vzdělanosti otrásalo se absolutismem, hierarchií a byrokracií, i přísnou legitimitou, oněmi tradičními oporami staré budovy, tak obtížně již podpírané. Jejich osobující si, výhradně, stát udržující postavení stávalo se na trvalo nemožným. Nastoupilo a myslí uchvátilo období nové

(1848); panství policejního, byrokratického, absolutistického autoritativismu se láme, zbytky feudalismu a zřízení stavovského se odklizejí, zavádí se konstituční národní reprezentace s účastenstvím lidu na moci zákonodárné a na kontrole správy.

V konstitučním Rakousku, v uvědomovacím a obrozovacím hnutí národnostních skupin, za kulturního obecného vzestupu, národy od začátku ústavního období spějí za dosažením takových záruk své samostatnosti, které by jim umožnily, aby vývoj svůj založily a řídily si po svém způsobu, využívající plně vlastních hospodářských a osvětových sil, jež by se ztrácely a trpěly pod cizí nadvládou. V této době dochází k uznávání jiné idey státu Rakouského, idey monarchie jako rovné záštity a spravedlivé ochránkyně sdružených národů a zemí, kteréž samy o sobě těžko by dovedly uhájiti samostatné své bytí, avšak ve vyšším, trvalém svazku dojíti mohou jistoty a záruk klidného vývoje, jakož i v pevnějším svazku naléztí mohou uplatnění v zevnějších státních poměrech. V tom smyslu hlásána byla především v Čechách přímo humanitní nutnost Rakouska federativního, národnostně rovnoprávného (Palacký). Má-li Rakousko, jako stát různých národů, být státem právním, musí v teorii i praxi uznávati zásadu národní rovnoprávnosti.¹

Státní idea říše uniformní, jak vyvreholila v představě Josefinismu o jediném národě a jazyce a ve vědomém germanisačním úsilí XVIII. věku, a

¹ Palackého Spisy drobné, vyd. B. Rieger, č. 32. Idea státu Rakouského, str. 209. násl.

jak později ji málo pozměněnou zdědil ještě absolutistický centralism doby metternichovské, přirozeným vývojem se přežila a podléhá zásadě národnosti. Palacký pro Čechy stal se zakladatelem všerakouského programu dle zásady národnosti. Ústava centralistická nesnáší se dle něho se základní myšlenkou konstitucionalismu, který nechává národy projevovati svobodnou vůli, dopouští jim svobodu a právo národní. »Žádný národ nemá práva nad národem jiným, aniž má neb může užívati tohoto co prostředku k účelům svým zvláštním.« Stát Rakouský má oprávněnost jedině, když dovede uskutečniti ideu rovnoprávnosti národův a zemí historicky daných. S tím souvisí politicky idea Rakouska federativního. Ve federalismu hlavně zakládá se i spočívá novodobá idea státu Rakouského. Je to federalism sui generis, Rakouský, rozdílný od jiných: nutno mysliti na federaci skupinovou, kde by společníci byli způsobilejší k rozsáhlé míře sebeurčení. Však za to zachování, celost i upevnění Rakouska jest a býti musí věcí velikou i důležitou netoliko národa jedného (českého), ale celé Evropy, ano lidskosti a vzdělanosti samé.¹

Po vyloučení Rakouska ze Spolku Německého (1866) a utvoření nové říše Německé bylo přirozeno přiznávat této národnostní ideji státu Rakouského

¹ Z literatury politické mimo spisy již uvedené, zasluhují ještě vážné pozornosti publikace: Kaizl: České myšlenky. — Masaryk: Česká otázka. — Týž: Naše nynější krise. — Offermann: Die Bedingungen des constitutionellen Oesterreichs. — Springer: D. Kampf der oesterr. Nationen um den Staat. — Wieser: Ueb. Vergangenheit u. Zukunft der oesterr. Verfassung.

větší oprávněnost — monarchie měla se vrátit k svým vnitřním úkolům, zabezpečovat klidný rozvoj svých národů bez kmenové nadvlády.¹ Skutečně také v konstitučním Předlitavsku, ve státě, v němž jednoduchá většina některé národnosti není možna, od r. 1867 otázky národní vstupují zase mezi přední otázky politického života a snahy národnostní spějí za dosažením spravedlivého uznání rovnosti kmenů a slušného i stejnoměrného vyplnění nároků jejich dosud opomíjených. Rovnoprávnost v Předlitavsku sice zákony je uznána a ústavou zaručena, než s touto základní myšlenkou rovnoprávnosti nesnášejí se v pravdě dosud skutečné poměry a dnešní politické programy určitých národů a stran, chtějících i pro budoucnost podržet bývalou superioritu, a ve skutečnosti, prakticky, stále ještě nedochází namnoze k provádění toho, co ústavou je zaručeno.

III. Jiná národnostní a státní idea vládne v Uhrách. Kdežto v Předlitavsku dle práva a zákona není nějaké vyšší, obecné »řeči státní«, prohlašuje v Uhrách zákonný článek XLIV z r. 1868 (§ 1.) jazyk maďarský za »řeč státní«. Kdežto v Předlitavsku není předpisu výslovného, jímž uznává se řeč některé z národností za obecnou řeč sprostředkovací a výhradnou řeč úřední, hledí si v Uhrách národnost panující zákonným vytknutím své řeči za jazyk státní a úřední pojistit trvalou hegemonii naproti národnostem ostatním. Řeči těchto ostatních jsou jen více méně trpěny, v naději a úmyslu, že se časem podaří i příslušníky druhých národností poněmáhlu převésti a připojiti

¹ B. Rieger: Ústavní dějiny Rakouska (zvl. ot. z Ott. Slov. Nauč., díl XXI.), s. 4. a násl.

k národnosti panující. Prozatím mohou nerušeně užívatí svého jazyka národního v životě soukromém, ale užívání jeho v jednotlivých oborech života veřejného a na poli státní správy je přípustěno jen jako výjiměčné a spíše jako jednostranná koncese státní moci. Teoreticky i prakticky dochází se pak v Uhrách k tomu, že existuje jakási všeobecná právní povinnost občanů státních, přizpůsobovat se ve styku s úřady veřejné správy jejich jazyku úřednímu, neboť prý jednota jazyka je nutná k udržení a blahu celku, kdežto by různost jazyků veřejnou správu jen ztěžovala.¹ Zákonodárství, jehož úkolem je pečovat o spořádané poměry ve státě, je oprávněno, nejen zavést všeobecnou povinnost občanů, aby přizpůsobovali se jednotě státního jazyka, nýbrž též zakázat i obmezit užívání ostatních jazyků různých národností ve vyšším, celkovém zájmu státní jednoty. Na usnadnění uvedené všeobecné povinnosti občanů stát prý sám v plné míře poskytuje občanům příležitost a prostředky k osvojení si jednotného státního a úředního jazyka. Není účelem ani zájmem jednotného státu prý, aby se zachovávaly a pojišťovaly všenárodní, osvětové i jazykové zájmy jednotlivých národností a udržovala jejich svéráznost.²

IV. Vůbec státní idea státu uherského nese se za tím, aby stát na venek nabyt jednotné struktu-

¹ S. Radó-Rothfeld: Die ungarische Verfassung, 1898, str. 132. a násl.

² O všech otázkách národnostního a jazykového práva uherského jedná K. Kadlec: Národnostní a jazyková otázka v Uhrách, 1907. (zvl. otisk z »České Politiky«, vydané v Laichterově Výboru nejlepších spisů poučných).

ry, po přednosti maďarské. Stát uherský má být upevněn jako maďarský stát národní. Národ maďarský je prý v zemích koruny Sv. Štěpána přední a jediný národ s historickou minulostí. Od samého založení státu uherského je tam národem vedoucím čili je v Uhrách jediným národem státo tvorným; podle tisíciletého práva a historické minulosti nad maďarskou zemí nemůže pánovati žádný jiný národ, než její národ státo tvorný; národ maďarský si stát onen založil, i náleží tudíž jemu, aby celému útvaru státnímu vtiskl svůj národní ráz, přede všemi ostatními národy, které prý v minulosti ve státě politickou roli nehrály a, jsouce bez vlastní historické minulosti, nemají ani v budoucnosti požívat stejného postavení a významu s národem panujícím. Stát uherský byl by ohrožen ve svém trvání, kdyby státo tvorný národ maďarský nemohl se uplatňovati jakožto národnost hlavní, požívající převahy i většiny. Odtud snahy po splnění ostatních národností s národností hlavní. Odtud názor, že ostatním národnostem může se povolit jen taková rovnoprávnost, která by se nedotkla jednotného rázu národního státu maďarského, odtud konečně i dnešní skutečnost, že uherský zákon o národnostech (uher. zákonný čl. XLIV z r. 1868), jehož nadpis zní o »rovnoprávnosti národností« a jenž skutečně obsahuje také ustanovení pro národnosti cenná, jmenovitě v ohledu jazykovém, v ustanoveních těchto prováděn nebývá. Odporuje prý to účelu a povolání moderního státu porušit jednotu a hbitost veřejné správy veřejnoprávným uznáním každé jednotlivé řeči. Pěstovat svéráznost kultury a zvláštěního ducha každé národnosti má být zůstavěno jedině

životu rodinnému a soukromé činnosti společenské.¹ Stát národní nemůže dovolit k a ž d é národnosti nejvyšší rozvoj její individuality. Národnostní rovnoprávnosti ani v tom smyslu, v jakém uznána je v předlitavské ústavě z r. 1867, v Uhrách není.

V. Jednotný ráz maďarského národního státu hledí veřejnoprávné názory uherské zabezpečiti ještě užíváním zvláštního pojmu »politického národa uherského«. V úvodním odstavci uherského zákona o národnostech (zákon. čl. XLIV. z r. 1868) praví se, že dle základních zásad ústavy veškerí státní příslušníci či obyvatelé Uherska tvoří v ohledu politickém jediný národ a to nedílný, jednotný národ uherský, jehož je každý obyvatel vlasti, byť náležel k jakékoli národnosti, rovnoprávným členem. Úvodní tato formule nemá sice významu zavazující právní normy, ale vykládá nám jasně ducha a nauku, za nichž zákon z r. 1868 povstal. V zemích koruny Svatoštěpánské žije jen jeden politický národ uherský — je jedno území Svaté Koruny uherské, jeden král, jeden národ, jeden jazyk.² Národem rozumí se zde státní jednota; politický národ uherský znamená prostě souhrn všech příslušníků státu uherského, lid, jenž spojen je týmž svazkem státním a zahrnut jedním územním obvodem. (Podobně v úvodu k ústavě švýcarské z 29. května 1874 praví se, že federace má za účel udržovat jednotu, moc a čest národa švýcarského — národ znamená zde jednotný státní

¹ Radó-Rothfeld n. m. uved., str. 133.

² Pringer Rud.: Grundlagen u. Entwicklungsziele der oest.-ung. Monarchie, 1906, str. 95. a násl.

lid.) Zde neběře se zřetele na národnost jednotlivých občanů státních, na jejich kmen a jazyk, ani na jejich příslušnost k určitému svěráznému společenství kulturnímu a na duševní svazky, které poutají je uvnitř státu ještě v užší skupiny.

Není-li zvláštní národnosti uherské, nýbrž jen maďarská, vytváří se aspoň uměle jednotný politický národ uherský a pro tento pojem hledá se pak odůvodnění historické.¹ Historický vývoj spojil různé národnosti uvnitř společného státního útvaru, připoutal je k témuž státnímu celku a uvnitř hranic jednoho území je uzavřel. Tyto národnosti a různé jejich části či zlomky prodělaly ve společném svazku týž vývoj státoprávní, byly podrobeny týmž dějinným osudům, mají společnou historickou tradici i jsou vázány společnými vzpomínkami k svému státnímu útvaru. Vzniká mezi nimi společný cit i smysl státní a ústavní, vytváří se zvláštní vědomí příslušnosti k určitému politickému i územnímu celku. Toto vědomí bylo založeno společným historickým vývojem. Tak z jednotlivých národností a nad nimi vyniká vyšší politický národ, jenž znamená politické společenství a souhrn všech, kdož uvnitř hranic společného územního a státního celku byli podrobeni témuž historickému vývoji a společným dějinným osudům, bez ohledu na existenci několika různých národností uvnitř území. Jednotný historicko-politický národ uherský, vymezený dle státních hranic, má na venek zakrývatí národnostní a jazykové rozdíly a různorodou národnostní skladbu uherského státu. Jediní Chorvaté ve vyrovnání uher-

¹ K. Kadlec: Nár. a jaz. ot. v Uhrách, str. 30.

sko-chorvatském z r. 1868 (zákonný čl. XXX. z r. 1868, § 59.) byli uznáni za samostatný politický národ, obývající zvláštní a vlastní území; rovněž uherský zákon o národnostech (uher. zákonný čl. XLIV z r. 1868, § 29.) prohlašuje, že ustanovení tohoto zákona nevztahují se na Chorvatsko-Slavonsko, jež má zvláštní území a v ohledu politickém tvoří zvláštní národ. Při tom zase uvnitř území chorvatsko-slavonského nebydlí jediné národnost chorvatská.

VI. Tento různorodý spolek národův, usedlých v historické monarchii, kde od staletí docházelo ke stykům světa německého se slovanským a maďarským a k neustálému zápasu odchylných snah, je nad to ještě rozdvojen do dvou polovic říše, z nichž každá má i hodně různé zájmy hospodářské. Vlivy různé polohy mezi evropským východem a západem a rozdílného postavení obou států na trhu světovém a v mezinárodních stycích obchodních vedly tu k značné divergenci zájmů hospodářských. Je těžko sloučiti je společnými zájmy či úkoly po této stránce, když jeden z nich jednou přeje více principu volného obchodu, podruhé chce zase být chráněn ochrannými cly, jednou ukazuje na pokročilou svoji industrialisaci, podruhé uplatňuje zase značné zájmy agrikulturní, jednou věnuje se rozkvětu mladého průmyslu, podruhé stotožňuje se se zájmy vysoké pozemkové aristokracie — hospodářská politika stejně jako celá politická idea svazku obou států nebyvala taktéž jednotna.

A je hodně příznačno, že desetiletí co desetiletí oba státy monarchie svádějí spolu prudké boje o

»vyrovnání« či »narovnění« svých hospodářských zájmů a že slovo »v y r o v n á n í« hraje v celém našem poměru k Uhrám přes čtyřicet let již pověstnou úlohu, označujíc zároveň jeden z nejobtížnějších, nejnepříjemnějších a nejnevěděčnějších úkolů obapolných vlád. Ani panovník nebývá vždy prost obtíží tohoto úkolu; začasťe připadne na konec jemu, aby jednu z obou polovic říše přiměl k větší povolnosti. Dokonce dle ústavy je někdy vázán, zasáhnout do sporů zájmových obou států. Nedohodnou-li se státy o výši poměrných svých příspěvků na úhradu nákladů společné správy, připadne panovníkovi jako nejvyšší instanci rozhodčí stanovit výši poměrných příspěvků pro každý stát.

Tyto periodické boje o »vyrovnání«, tyto takřka periodické krise každých deset let, politicky jsou zjev povážlivý. Dva státy, v unii spojené, které na venek mají tvořit jediný celek, dávají se v tuhé boje spolu a naproti cizině poskytují spíše obraz vnitřního neladu, než utěšené politické jednoty. Tak daleko se došlo v těch opakujících se zápasech odchylných zájmů hospodářských o »vyrovnání«, že poslední obchodní a celní smlouva naše s Uhrami z 30. prosince 1907 uznala za nutno dosadit zvláštní rozhodčí soud, jenž zcela po způsobu mezinárodních soudů rozhodčích »vyrovnával« by a rozsuzoval spory, vedené tam, kde křížují se určité hospodářské zájmy a nároky obou států. Tribunál rozhodovat bude jako mezi státy sobě navzájem cizími; oba státy v hospodářských zájmových sporech staví se proti sobě jako dvě neodvislé mocnosti práva mezinárodního. A zpráva vyrovnacího výboru z 2. prosince 1907 těší se z toho nového zařízení a doufá, že se jím

přispěje ku klidným a pokojným stykům. Je jistě zvláštní, když za cenný zisk považuje se vymoženost, že budeme moci napříště se státem uherským jednati jako se státem cizím a je sotva dostatečná útěcha, praví-li se, že příště v otázkách, jež dosud rozhodovaly se mezi oběma státy jen dle politické síly, budeme moci s Uhrami jednati dle zásad práva a ve formách právních před vyšší rozhodčí instancí, jako se jedná před tribunály práva mezinárodního. Sotva co ilustruje lépe onu různost zájmů dvou států, které naproti jiným vždy mají přece vystupovat i jako jediný celek zájmový a jediná konsolidovaná moc hospodářská.

A ještě jiný účinek přinášejí tyto zájmové spory. Při každém vyrovnání, jež je vždy kompromisem mezi různými stranami a zájmy, zůstanou strany, jimž se buď nevyhovělo nebo dle jejich domnění málo vyhovělo. Odtud v obou státech trvají politické a hospodářské strany, které jsou proti vyrovnání stávajícímu a připravují nové boje o příští. Ale tyto strany v krajních důsledcích svých programů namnoze prohlašují se pak a brojí proti unii celé, proti jakémukoliv užšímu svazku s druhým státem. Naproti snahám »unionistickým«, unii příznivým, staví se strany unii nepřátelské, žárlivé a zehrající, pohlízející na sousední stát s nedůvěrou a řevnivostí, nechtějící spojenému druhu popřítí žádných výhod ze společného svazku a vidoucí v každé sebe menší převaze druhého hned nebezpečí a poškození. A při malé síle společných dějinných tradicí pak v obou státech stále udržují se a vždy znovu oživují odstředivé síly a protichůdná hnutí, jež vyrovnávati a uklidňovati znamená pro každou z obou

vlád při každém občasném vyrovnání těžkou zkoušku její síly a politické schopnosti.

Tyto zajisté jsou hluboké příčiny dnešních někdy nepřilíš urovnaných a málo radostných vnitřních politických poměrů v staleté monarchii před Litavou i za ní. Následky závažné, jež do dnes pro osudy Rakouska projevuje historický způsob jeho utvoření, svědčí, dle názoru mnohých, o potřebě nových forem organizačních pro rozčlenění státu, v němž centralisace nadále již není možna, státu, kde vládne se nad národy příliš četnými, nad královstvími a zeměmi se starými vlastními právy z dob jejich neodvislosti, jimž namnoze ještě z historického vývoje zbývají významné kusy starobylé samostatné státní bytnosti; tyto pozůstatky bývalé samostatné státní povahy zemí s historickými právy státními jsou dosud ještě dosti mocné, aby komplikovaly jednoduché státní poměry. Ovládat tuto rodinu národů od západu na východ rozložených a jejich velká království, jež sloučila se dobrovolně a pod dojmy upomínek svobody minulé nechtějí zaniknouti v jednotném útvaru, nýbrž zachovati aspoň část bývalé volnosti ve vyšším svazku novém, znamená tíhu úkolu neobyčejného. Úkolu tak velkého, že možnost jeho rozřešení často již, hlavně v literatuře cizozemské, vzbudila předpovědi dosti podivné. Naproti nim nesluší však klesati na mysl. I když, jak praví se, velikou příčinou dnešních zápasů a otřesů ve vnitřních politických poměrech Rakouska je, že není jediným národem a že neví, jak se jím státi, že tedy stát a národ nemohou se tvořiti zároveň, — bylo naproti tomu přece zase správně řečeno, že právě v té různorodé územní a národnostní skladbě Rakouska je také jeho

»zvláštní síla životní, poněvadž moc jeho jest rozptýlena ve všech částech jeho území, takže žádná rána nezasáhne mu k srdci.« (D e n i s.)

§ 5.

Vývoj svazku říšského.

Z literatury: B. Rieger: Snahy o čes. konstituci r. 1848, Právník 1898. — Týž: O snaze spojití země koruny české v r. 1848. Osv. 1898. — Týž: Čes. státoprávní otázka, 1848 až 1865. Osvěta 1901. — Týž: Čes. státoprávní snahy r. 1848, Osvěta 1897. — Týž: Ústava Rak. dle F. Palackého 1848—9 (v Památníku Palackého). — Springer: Gesch. Oest. seit d. Wiener Frieden 1809., sv. II. — Srb: Politic. děj. nár. čes. od 1861. — Friedjung: D. Kampf um d. Vorherrsch. i. Deutschl., 2. vyd., 2. sv. — Lamprecht: Zur jüngsten deut. Vergangenheit, 2. sv. 2. odd., zvl. o poměru Rakouska k německým státům do r. 1866. K tomu v. čl. B. Riegrův: Bund německý, v Ott. Sl. Nauč. — B. Rieger: Palackého Spisy z oboru politiky. — Týž: Náš ústavní vývoj od r. 1848. (I. Doba 1848—1851). Osvěta 1897—8. — Springer: Protokolle des Verf.-Auss. i. Oest. Reichst. 1848—9. — B. Rieger: Říš. diplom 1860. Osvěta 1900. — Týž: Ústava únorová r. 1861. Osvěta 1901. — Týž: O rak.-uh. vyrovnání r. 1867 s přehledem vývoje do 1899. (Čes. knihovna národohosp.) K tomu téhož čl. O vyrovnání rak. uh. r. 1867 a jeho důsledcích, Osvěta 1903. — Rezek-Kaizl: Vyrovnání s Uhry r. 1867 a 1877. — O jednání rozmožené rady říšské: Verhandlungen des oest. verstärkten Reichsr., 1860. 2. sv. — Kolmer: Parlament u. Verfassung in Oest., 2 sv. — O jednání ústavního výboru při sdělávání ústavy prosincové v.: D. neue Gesetzgebung Oest. Erläutert aus den Reichsrathverh. 1868. Biedermann: Gesch. d. oest. ung. Ausgleiches, Grünh. Zeitschr., XXIII., 50 sq. — Schwicker: D. oest. ung. Ausgleich. (Z Ost. ung. Revue, 1896-7.) — Hugelmann: Studien zum oesterr. Verfassungsrechte. — Pražák: Rak. pr. úst.,

I. § 4., II. §§ 105. a 144., III. § 103. a téhož stať v čl. Čechy v Ott. Sl. Nauč., VI. 539 sq. — Ulbrich: Oest. Staatsr. §§ 12., 13., 14., 15. a v Marquards. Hdb., Staatsr. p. 10. sq. — Kramář: D. böhm. Staatsr., III. kap. K tomu Tezner: Böhm. Staatsr. v »Die Zeit«, 1897, č. 149. — B. Rieger: Úst. děj. Rak. (z Ott. Sl. Nauč.), p. 32. sq. — Friedjung: Oesterreich von 1848 bis 1860, 2 svazky, 2. vyd.

I. Monarchie do r. 1848. Monarchie rakousko-uherská je svazkem dvou zvláštních států, království a zemí na radě říšské zastoupených a zemí Svaté koruny uherské. Po stránce historické říše naše hlavně ve dvojí podobě se nám zjevuje: jednak jako historický stát dynastický, kde svazek říšský je především dílem panovnického rodu a nejvyšších ústředních úřadů panovníkových, jednak jako starý stát historicko-politických individualit zemských, kde přes všecku soustředivou moc společných zřízení říšských osvědčila se setrvačnost vlastních zřízení jednotlivých zemí a kde dosud vynikají pozůstatky jejich státoprávní samobytnosti.

Vznik říše byl dynastický. Volbou Ferdinanda I. za krále českého a uherského (1526) uskutečněno je spojení zemí koruny České a Svatoštěpánské se zeměmi starorakouské skupiny. Docházelo tu jen k závěrečnému výsledku předcházejících již a opětovaných dynastických a politických snah a pokusů, ze států středoevropských střední velikosti, jmenovitě zemí českých a uherských, vytvořit mocnější říši novou. Svazek zemí českých a uherských, sprostředkovaný sloučením práv panovnických v osobě téhož vladaře, měl být také panovníkům z domu Rakouského, kteří takřka nepřetržitě bývali

těž císaři říše římské národa německého až do jejího zániku, v této říši znamenitou oporou. Silné spojení česko-uhersko-starorakouské mohlo zajisté říši římsko-německé stávat se politickou protiváhou časem důležitou.

Monarchie původně bývala trialistická. Svazek zemí byl pouhým spojením v osobě téhož vladaře a znamenal jen postupné soustředění panovníckých mocí tří zemských skupin v rukou jediného zeměpána. Země starorakouské, jakožto vlastní, domácí patrimonium domu Rakouského, bývaly přirozeně jemu nejbližší a ve spojení s postavením dynastie v říši německé a s jejím císařským důstojenstvím říše římské povznášely se k významu i vlivu, kterého by o sobě sotva kdy byly se domohly v mocnářství našem. Než tento blízký poměr k dynastii nepřinesl sebou nějakou státoprávní nadřízenost či povýšenost zemí německorakouských nad zeměmi české a uherské zemské skupiny. Vedle zemí starorakouských vyvinuly se a trvaly stát český a uherský jako živly či útvary zvláštní, po dlouhé doby zachovávající zřízení samostatné a svérodé.

Vzájemný sblížovací pochod mezi zeměmi jednotlivých skupin, jenž tu časem nastal, byl, jako ve starších monarchických uniích pravidelně, zase úspěchem dynastie a její jednotící snahy. Od počáteční pouhé centralisace politické — od prosté skutečnosti, že na určitých polích zeměpanské správy ve všech třech zemských skupinách postupovalo se stejně, — soustředovací politika dynastie směřovala dále, k zavedení jednotného řádu poslušnosti trůnní a k dotvoření společných

zásad práva monarchického pro všechny zemské skupiny, až ku konečnému úsilí po administrativním slučování jednotlivých zemí. Zavedením jednotného řádu poslušnosti trůnní (pragmatickou sankcí v letech 1713—1723), a po přijetí jeho zásad ve všech zemích, společenství mezi zeměmi monarchie měnilo se. Až dosud spojení mezi zeměmi bylo založeno na juristicky nahodilém soustředění zeměpanských oprávnění ve třech zemských skupinách v osobě téhož panovníka, podle trojího, obsahově různého řádu poslušnosti trůnní. Nyní bylo vyjádřeno a zajištěno v ústavních zákonech zemských, celkem souhlasných, platilo pro budoucnost za právně závazné, neboť se opíralo o společný právní důvod, o závazek příštího společenství dynastie, a objevovalo se až do dalekých linií rodu panovníckého jako trvalé.

Kdežto v oboru práva monarchického dosaženo je takto úpravy jednotejné pro všechny zemské skupiny, jež nyní rovnou měrou v tužší unii jsou sloučeny, nepodařilo se již dynastii dojíti také cíle dalšího, dospěti totiž k stejnému administrativnímu sloučení všech jednotlivých zemí trojí různé zemské skupiny. Ani za nové vyšší podoby absolutismu, pozdějšího absolutismu osvíceného, jenž současně pomáhal tvořiti stát novověký postátnováním správy a jenž odstraňováním zřízení korporativních a stavovských připravoval moderní státní poměry, nepodařilo se panovníkům všechny země monarchie podříditi stejné centralisaci. Země uherské utrpěly jí méně. Konečné státní a administrativní centralisaci podlehly jen země české a rakou-

ské, jež až do zrušení svých samostatných nejvyšších úřadů, dvorských kanceláří (1749), tvořily ve vnitřní správě a soudnictví dvě zvláštní, oddělené zemské skupiny. Odtud hned tehdy, za Marie Terezie, když Rakousko sjednocené začínalo se nejprve administrativní centralisací zemí českých a starorakouských, vynikal již tehdy určitý dualismus s Uhrami, jež centralisaci tou měrou nebyly podrobeny. Pro země české a německo-rakouské pak již tehdy položeny jsou základy, na nichž spočívá ještě dnešní jejich společná správní organisace.

Až do r. 1848 společný svazek říšský zakládal se takto na právu dynastickém a monarchickém, na panovnické moci a nejvyšších ústředních úřadech zeměpánových. Vytváření jednotného svazku říšského cestou vládního absolutismu a administrativní centralisace, především zemí českých a starorakouských, připravovalo pozdější utvrzování říšského svazku cestou konstituční, ústavním zákonodárstvím a jednotným zastoupením národů rakouských. Říšský svazek měl nyní, po r. 1848, když nadcházela doba novověké ústavnosti, založiti se a doplniti také cestou parlamentární, společným zákonodárným zastupitelstvem. Zde zároveň k dosavadnímu centralismu shora, k absolutistickému, administrativnímu slučování zemí české a starorakouské skupiny, přistupuje ještě konstituční sjednocování státní, dějící se i za souhlasu národů v monarchii spojených. Než i toto konstituční sjednocování státní, znamenající obrat nový, hned v r. 1848 ze začátku zase omezuje se jen na země české a starorakouské skupiny — první ústavní akty v r. 1848 (konstituční patent z 15. břez. 1848, ústava

z 25. dubna 1848, kroměřížský návrh ústavy) nevztahovaly se na země uherské. První ústavní pokusy nezaváděly ústavního zřízení, jež by i Uhry zahrnovalo. Tak samy první konstituční kroky a koncese z r. 1848 začínaly dualismem, vycházely jemu vstříc, a rozdvojení říše nyní znovu určitěji vyniklo.

Idea společné ústavy celoříšské, unitaristické, i pro Uhry platné, vystupuje až v ústavě z 4. března 1849.

II. Otázka Velkorakouska v r. 1848. Nebylo by odporovalo historickému vývoji, kdyby v roce 1848 bylo hned ze začátku se pomyslilo na společnou ústavu rakousko-uherskou. Po tři staletí vytvářel se obor neobmezené moci panovnické ve všech třech zemských skupinách dle společných zásad správních, býval jednotně řízen a stejnoměrně upravován pro jednotlivé zemské skupiny. V oboru neobmezené moci panovnické, kde úprava a správa určitých záležitostí děla se dle jednostranných nařízení zeměpánových, vyvinuly se také nejdříve společné ústřední úřady dvorské a zeměpanské. Na poli jejich činnosti a příslušnosti vznikalo také nejprve pro všechny zemské skupiny jednotné právo správní, jehož pramenem byly nejvyšší panovnickovy rozkazy a zeměpanská rozhodnutí. Bylo zcela dobře možno, pro tento obor společných záležitostí, k němuž náležely jmenovitě záležitosti zahraničné a vojenské a jenž také v Uhrách býval uznáván, mysliti si v r. 1848 také společný ústřední parlament. Společné zastupitelstvo říšské bylo by vykonávalo kon-

trolu v záležitostech správy zeměpanské, zahraniční a vojenské. Bylo by však také disponovalo nad určitým oborem společných financí, neboť ku společným úkolům zahraničním a vojenským, užívalo se prostředků, jimiž panovník neobmezeně vládl, jmenovitě důchodů komorních. Do oboru společných financí byly by připadly všechny komorní důchody, regálie, doly, monopoly i cla, a cny daně nepřímé, které do r. 1848 náležely k neobmezenému oboru moci panovníkovy. Obor společné správy, jenž by podroben byl býval kontrole nového říšského zastupitelstva a vyřizován za jeho ústavního účastenství, byl by býval jistě dosti rozsáhlý a nemalého významu.

Pro celou říši, i Uhry v to počítaje, mohla se vytvořiti jednotná říšská ústava a legislativa v určitých společných záležitostech. Celistvost veškerého mocnářství mohla se zabezpečiti nyní novým konstitučním svazkem či spolkem, tak že by nebyla bývala nadále již založena jen na cborech absolutistické zeměpanské správy. Než myšlenka společného ústředního parlamentu všerakouského, zřízeného pro určité společné záležitosti celé říše, od počátku konstitučního hnutí v r. 1848 valně se nedařilo. Hned r. 1848 otázka společných záležitostí a celkového říšského svazku se zapomíná a odkládá. Mezi národy pak, jmenovitě u Uhrů, právě proto, že před tím pouze absolutism poutal říši svazky administrativními, budila se také hned v r. 1848 s požadavky novodobého národního zastoupení oposice a nedůvěra proti nezvyklému dosud celoríšskému konstitucionalismu. První ústavní pokusy neodvážily se odtud vůbec zavésti jed-

notnou či jedinou říšskou ústavu, jež by i Uhry zahrnovala.

Byl to hlavně separatism a nacionalism stran maďarských a německých, proč myšlenka unitaristické ústavy hned ze začátku nemohlo se dařiti. Kdežto Slované (Češi a Chorvaté) zasazovali se o jednotný svazek mocnářství veškerého a byli jeho zastanci naproti každému národnímu a státnímu separatismu, Uhři především domáhali se úplné samostatnosti bez ohledu na jednotu mocnářství. Jim vlastní samostatnost na konec byla bližší, než zájmy celoríšské, i nechtěli nikterak spokojiti se s požíváním určitého samostatného postavení uvnitř svazku říšského, za současného uznání jistých říšských záležitostí. Strany německé pak tehdy stavěly si vlastní politické a národní cíle ve Frankfurtě. Tato německá národní myšlenka s hnutím velkoříšským, usilujícím o svobodu, jednotu a velkou národní říši všeho světa německého, těžko dala se srovnat s jednotou a samostatností monarchie Rakouské jakožto svazku národů většinou neněmeckých. Konečně i císařská vláda sama obracela se spíše k zděděným historickým zájmům a zevnější politické situaci, než k vnitřním úkolům všerakouským. Dynastie jala se pevně hájiti své čelné postavení v bývalé říši Německé a přispívala tím svou měrou také k politickým ideálům velkoříše národa či světa německého. Otázka Velkého Rakouska ustupovala zprvu v r. 1848 skutečně před otázkou velkoříše Národa Německého a zastanci této volali si na pomoc spojence ve Spolku Německém.

Než otázka znovuzřízení Spolku Německého s ústředním parlamentem ve Frankfurtě a s Rakou-

skem v čele, nutně stávala se podstatnou překážkou jednotné ústavy monarchie Velkorakouské. Čechy a Uhry, Halič a země italské nemohly přece jako součásti předsedající mocnosti Velkorakouské státi v popředí středoevropské spolkové říše národa německého a vysílati poslance do jejího ústředního shromáždění. Monarchie byla by musila spíše přivoliti k vyloučení svých zemí německých ze svého svazku, aby staly se členy nového spolku. I kdyby dynastie Habsburská byla podržela nadvládu v novém německém spolkovém státě, nedalo se dobře mysliti, že by jmenovitě Uhři byli mohli a chtěli mít s Frankfurtem co společného a že snad by se byli účastnili tamnějšího říšského shromáždění ve chrámě Svatopavelském. Tím nepřimo zase podporovalo se rozdvojení říše a vycházelo se vstřícně d u a l i s m u ve smyslu přání uherských. Pro možnou spolupráci Uhrů na jednotné ústavě říše Rakouské v nějakém parlamentu v š e r a k o u s k é m vytvořena tím pak situace jistě málo příznivá. Sami zákonodárcové ve Frankfurtě nezneuznávali nikterak obtíží, jež by byla kladla jim v cestu samostatná existence Království Uherského, a byli přesvědčeni, že Uhry nemohou náležeti k novému Německu. Když tedy nechtěli Rakouska úplně se vzdáti, byli přirozeně vedeni k tomu, podporovat připravované rozdělení či roztržení říše Habsburské na dvě polovice a připustit mezi její uherskou a neuherskou polovicí pouze poměr co možno v o l n ý. Také říšská ústava, ve Frankfurtě usnesená, ze dne 28. března 1849, obsahovala skutečně p o s i t i v n í ustanovení v tomto směru; prohlašovalo se tam, že, má-li některá země německá téhož panovníka se zemí ne-

n ě m e c k o u, musí země německá míti vlastní ústavu, vládu a správu, oddělenou od země neněmecké. Ve vládě a správě země německé směji jen státní občané němečtí ustanovováni býti. Společný panovník země německé a neněmecké musí buď ve své zemi německé sídliti, nebo tam cestou ústavní dosaditi vladařstvo, k němuž jen Němci směji být povoláni. Napříště nemá docházeti již k novým spojením zemí německých a neněmeckých osobou téhož panovníka. (§§ 2.—4. ústavy Říše německé z 28. břez. 1849.) Rakousko mělo se rozdvojití nebo vzdáti se úlohy v nové německé říši. Poměr mezi jeho uherskými a neuherskými zeměmi měl být dle názoru budovatelů nového Německa pouze »čistou personální unií« a byl by přinášel ovšem nemožnost jednotné ústavy celého mocnářství, při čemž hlavním cdpůrečím jednotného říšského svazku, národním stranám maďarským, byla by bývala zachována politická a národnostní hegemonie ve vládě v novém národním státě uherském.

III. Samostatnost státu uherského v l. 1848/9. Skutečně rokem 1848 začíná neodvislost uherská a pozdější úsilovné pokusy, vrátiti Uhry do svazku monarchie zpět, nesetkaly se s trvalými úspěchy. Hned v začátcích konstitučního života, kdy zřízeno bylo první odpovědné ministerstvo předlitavské, došlo také k dosazení vlastního konstitučního ministerstva pro Uhry. (Reskriptem císaře Ferdinanda ze dne 17. března 1848.) Sankcionováním pak vlastní uherské ústavy, u h e r s k ý c h článků zákonných z měsíce dubna r. 1848, dosáhly Uhry takové míry samostatnosti, jaké za Habsburků nepožívaly nikdy. Uznáním a potvrzením císař-

s k ý m Uhry staly se státem úplně rovnoprávným západní polovici říše; monarchie po tom, když Uhrám dostalo se zvláštní konstituce, objevuje se nám rozdvojená. Uherské zákonné články dubnové prohlašovaly takřka úplnou neodvislost království a hleděly vybudovati maďarský stát národní, přetvořený již dle požadavků moderního konstitutionalismu, ze zaručením převahy národnosti maďarské.

Než Uhři hodlali se během r. 1848 osamostatňovati i v záležitostech dosud společných, celoríšských. Na pohled zdá se, jakoby r. 1848. již byl býval položen začátek pouhé »personální unie« v politickém smyslu, neboť Uhry domohly se samostatnosti také v záležitostech zahraničných a vojenských, tak že vlastně již nebylo záležitostí společných. Skutečně během r. 1848 přechodně trvala zvláštní ministerstva uherská i pro tyto obory záležitostí dosud společných, pro vojenství i správu zahraničnou. Jmenovitě v zákonném článku III. z roku 1848 o zřízení neodvislého zodpovědného uherského ministerstva bylo ustanoveno (§ 6.), že panovník ve všech záležitostech občanských, církevních, finančních i vojenských, (jakož i vůbec v záležitostech obrany země, jež sem náležely), bude moc výkonnou vykonávati výhradně prostřednictvím ministerstva uherského. Společenství armády a věcí vojenských zjevně se sice nepopíralo, panovníkovo právo veletí vojsku rovněž nebralo se v pochybnost, ale přece zřejmě stanovilo se tu, že v Uhrách nesmí býti žádné opatření ve vojenských věcech činěno bez souhlasu zodpovědného ministerstva uherského.

Tím umožňovalo se vládě uherské, jmenovitě jejímu nově zřízenému samostatnému ministru války, osobovat si nařizovací a disposiční moc nad vojskem v Uhrách stojícím a pevnostmi tam ležícími. Vojsko v Uhrách rozložené musilo přísahati na novou ústavu státu uherského, dispozice nad ním vymykala se říšské vládě a přenášela se ministrům uherským, kteří v Uhrách jménem královým mohli vládnouti brannou mocí takřka neobmezeně. V záležitostech zahraničných uloženo je nově zřízenému zvláštnímu ministrovi záležitostí zahraničných, aby stále sídlil při dvoře císařském a zastával tam zájmy státu uherského proti cizině, t. j. i proti zemím západní polovice monarchie. Dokonce později jmenování i plnomocní vyslanci při dvorech evropských jako zástupcové samostatného státu uherského. V oficiálním mezinárodním světě velmocí nedošli však uznání. V záležitostech finančních přerušeno je veškero odvádění výnosu státních příjmů uherských jinam, než do pokladny uherského ministerstva financí, neboť všechny důchody země plynoucí jen jím směly být spravovány. Přispívat na nějaké společné státní dluhy říšské Uhři již tehdy odmítli. A tak po dubnu 1848 povstaly poprvé dva oddělené státy vedle sebe, samostatně se spravující. Vlastně jediným pojítkem mezi nimi na pohled bylo, že tehdejší palatin (arcivévoda Štěpán), jemuž za nepřítomnosti královny v zemi příslušet měla dle ústavy úplnost zeměpanské moci, byl zároveň členem císařského domu.

IV. Říšský svazek 1848—1867. Obmezení moci monarchické, jež zákonné články uherské z r. 1848 provedly způsobem tak dalekosáhlým, že by

byly přivodily přímo roztržení armády, nemohlo zastanci svazku říšského být prostě přijato. Po vítězném výsledku zimního tažení uherského (v únoru 1849) odhodlala se vláda úspěchů vojenských využítí též na prospěch jednoty říše. Současně také dílo frankfurtského parlamentu po odmítnutí německého císařství králem pruským se pomalu rozpadávalo a idea sjednoceného Německa s úpadkem parlamentu opět klesala. Nyní zase všechny země rakouské s jednotnou státní ústavou a s jednotným zřízením měly zaručovat praepotenci Rakouska v Spolku proti povolujícímu Prusku; převaha monarchie mohla se opírat o jednotnou moc v říši celé a jednotnou armádu. Praesidiálním působením Rakouska obnoven byl opět starý Bund se spolkovým shromážděním. Všecky státy Spolku, jako odpověď na předcházející liberalní hnutí, začínají pečlivě pěstovat reakci. Zároveň Rakousko, stojíc jako císařský praesidiální dvůr či předsednická mocnost se všem i svými zeměmi ve svazku znovuzřízeného Spolku Německého, se svým vedoucím postavením pojišťovalo si na řadu let i případnou podporu Spolku na ochranu své državy v Itálii a Uhrách. Doma dynastie jala se pevněji hájit panovnické praerogativy, jež byly zárukou jednoty říše v záležitostech společných. V r. 1849 začíná se zase na jiných a nových základech, tentokrát v zájmu myšlenky unitaristické. Dílo znovuzrození jednotného Rakouska, praví se v manifestu vládním, jímž rozpuštěn je ústavodárný říšský sněm kroměřížský (4. března 1849), přiblížilo se k svému uskutečnění. Je nyní nezbytno, základy tohoto díla trvale pojistiti. I vydává se ústava ze dne 4. března 1849, jednot-

ná, jež platiti bude i pro země uherské a všechny země monarchie bez rozdílu bude slučovati ve vyšší svazek společný. Ústava nebrala ohledu na státní samostatnost zemí uherských. Prohlásila je stejně jako všechny ostatní země za část jednotného Rakouského císařství. Uhry měly pozbyti takto své vlastní nové ústavy z r. 1848.

Jako symbol jednoty říše veškeré má být zavedena nová zvláštní koruny za císaře Rakouského, při níž panovník přísahal by na ústavu celoříšskou. Jednota říše měla se dále jeviti v zavedení jediného všeobecného občanství říšského, platného pro všechny země monarchie. Celá říše konečně měla tvořiti jediný svazek hospodářský, měla tvořiti jedině území obchodní a celní.

Koruna uherská nebyla již uznávána za zvláštní státoprávní celek. I koruna Uherská, jako Česká, je nyní rozdělena v jednotlivé, odloučené a navzájem neodvislé korunní země císařství Rakouského. Království Chorvatsko-Slavonské a ostatní země uherské vylučují a vymykají se ze svazku s korunou Uherskou a podřizují se přímo říši i říšskému zastupitelstvu. Ústava uherská měla zůstat jen potud v platnosti, pokud by neodporovala ustanovením nové, oktroyované ústavy říšské. Království uherské bylo počítáno jen mezi všechny ostatní země s tímž rovným postavením a toutéž úzkou pravomocí nového zemského sněmu.

Dočasně jen připouštělo se určité zvláštní postavení zemí Uherských (Uher a Chorvatska) v tom, že se jejich zástupci na sněmu říšském měli zdržeti účastenství na zákonech z oboru práva občanského

a trestního, dokud by i v zemích uherských nebyly o těchto předmětech zavedeny zákony souhlasné, což se jim ukládalo co nejdříve.

Než tento prvý mocný náraz unitarismu ústavy březnové, jež tíhla k takové jednotě a uniformitě, k jaké později nesměřoval již žádný ústavní akt, záhy rozbíjel se zase o skutečné poměry. Ústava, jež svými nivelisačními touhami úplně ignorovala základní sílu historicko-politických individualit zemských a dokonce i tradice tak silné, jaké měla historická ústava království uherského, opírající se v zemi o zachované staré zřízení komitátní, nemohla dojíti provedení. Zůstala prázdnou formou. S prováděním jejích zásad takřka se ani nezačalo. A tak pokroky myšlenky všerakouské, vyjádřené v ústavě březnové, skončily také marně v obnoveném absolutismu a nastupující reakci let padesátých. Od r. 1849 zase jedině moc absolutistická poutala všechny země monarchie ve vyšší státní celek, představovala a udržovala jednotu říše. Rakouský titul císařský, původně pouze titul dynastický, vztahoval se nyní na celý jednotný souhrn zemí panovníkových.

V následujících letech (po r. 1849) prodělala říše znovu řadu změn v duchu absolutismu a centralisace. Správní soustava nového centralismu v základních rysech rozšířena je nyní i na Uhry. Tyto rozděleny jsou na pět provinciálních správních obvodů místodržitelských, v čelo země postaven vojenský guvernér, ve správě politické staré zřízení komitátní a samosprávné silně je omezeno na prospěch císařské správy úřednické, na místo obvyklé volby úředníků komitátních nastoupilo vládní

jmenování, z komitátů staly se obvody krajské správy státní, pozvolné sestátnění správy se připravovalo. Celní čára mezi oběma polovicemi, uherskou a neuherskou, po r. 1848 zůstala zrušena, v Uhrách zavedeny byly rakouské monopoly, a rakouská soustava daní přímých i nepřímých. Připojení Uher i v ohledu hospodářském mělo být úplné. Jednotné území celní stalo se základem nové obchodní politiky.

I základní rysy rakouského zřízení justičního přeneseny jsou na Uhry, v zemi soudily nově zřízené kolegiální a apelační soudy, kompetence nejvyšší uherské instance soudní, královské tabule septemvirální v Budapešti, přešly na nejvyšší soud ve Vídni, jež uchovávat měl právní jednotu celé monarchie. Zřízena jen je při něm zvláštní uherská sekce.

Konečně po deseti letech, v r. 1859, po válce italské, po neúspěších diplomatických i vojenských, nadchází druhé období našeho vývoje ústavního. Druhé toto období našeho ústavního vývoje nenavazuje však na idey a pokusy r. 1848. Zvolena byla cesta více konservativní, historická a zároveň autonomistická, zemím více příznivá. Základy dnešních ústavních poměrů začínají tedy v r. 1860 znova a nesouvisí přímo s vývojem ústavnosti r. 1848. Po r. 1860 vývoj ústavní proniká již a postupuje ze skrovných začátků zvolna dále, ale zase v samých kompromisech, četných změnách a nestálosti vedoucích zásad.

Státoprávní vývoj svazku monarchie od r. 1848 dvakrát kolísal: nejprve začínalo se dualismem v r. 1848 a končilo se unitarismem v r. 1851, v druhém období pak, v r. 1860 začínalo se zase u ni-

tarismem, ale končilo se dualismem r. 1867 ve smyslu vyrovnání rakousko-uherského. Ústava ze dne 4. března 1849 byla odvolána patenty »sylvestrovskými« z 31. prosince 1851 a podlehla absolutismu let padesátých. Teprve patentem z 5. března 1860 došlo k svolání t. zv. rozmnožené rady říšské (bývalá císařova rada říšská, osobní poradný sbor koruny, byla tehdy rozšířena ještě dočasnými členy, povolány z jednotlivých zemí). Na rozmnožené radě říšské většina byla federalisticko-autonomistická, t. j. přející více uznání zvláštního historického postavení jednotlivých zemí. Hlavně opět zástupcové uherští hájili historická práva svého království. Názory autonomistické většiny rozmnožené říšské rady přijaty jsou v podstatě i v ústavních aktech, které byly přímým následkem jejich porad, v diplomu ze dne 20. října 1860 a císařských vlastnoručních listech z téhož dne.

Diplom ze dne 20. října 1860, č. 226. ř. z., jenž jako zvláštní ústavní listina měl tvořiti stálé východisko pro státoprávní uspořádání říše, prohlašuje sám za nezvratný právní základ mocnářství pragmatickou sankci, kteráž přijata byla zákonitými stavy různých království a zemí, a je platným státním, základním a domácím zákonem. Na ní spočívá též ona nerozdílnost a nerozlučnost součástí monarchie, která, uvedena byvši v souhlas s právy a svobodami jednotlivých zemí, monarchii sesilovala. V zájmu mocenského postavení říše chce tedy panovník udělití říši záruky jasných a nepochybných právních poměrův. Avšak záruky takové mohou plně dáti jen takové instituce a právní poměry, které stejnou mě-

rou se srovnávají s vědomím práva historického, s trvajícím růzností království a jednotlivých zemí a s požadavky jejich nedílného a nerozlučitelného svazku. Než při soustředění státní moci ve všech zemích evropského kontinentu stalo se také společné projednávání nejvyšších státních úkolů pro bezpečnost mocnářství a zemí naprosto nutným. I vydává panovník, aby byly vyrovnány dřívější rozdíly mezi královstvími a zeměmi, a aby dostalo se poddaným účastenství na zákonodárství a správě, na základě prag. sankce a z úplnosti své monarchické moci stálý a neodvolatelný základní zákon státní, jakožto směřodátné pravidlo pro sebe i své nástupce.

Panovník bude i se svými nástupci právo zákonodárné vykonávati jen se spolupůsobením sněmů zemských, po př. se spolupůsobením říšské rady, do níž sněmy zemské budou vysílati ustanovený počet členův. Říšská rada bude spolupůsobiti ve všech záležitostech, které se vztahují na práva, povinnosti a zájmy, společné všem královstvím a zemím, a které se jednotlivě blíže určují (jako záležitosti státního finančního hospodářství, obchodní a komunikační, úprava a způsob povinnosti branné, zkoumání a stanovení státních předloh rozpočtových).

Všechny ostatní záležitosti zákonodárství budou ústavně vyřizovány za spolupůsobení sněmů zemských a to v zemích koruny uherské dle jejich dřívějších ústav, v královstvích a zemích ostatních dle jejich zřízení zemských.

Ježto však i v těch záležitostech, které nejsou přikázány výhradně kompetenci celkové říšské

radý, trval pro země uherské po řadu let způsob společného projednávání, vyhradil si zároveň panovník, tyto některé společné záležitosti zemí uherských dát projednávatí společně na radě říšské, složené jen ze zástupců těchto zemí uherských, tedy jen na jakési »užší« radě říšské. Jinak společné projednávání některé záležitosti na radě říšské může nastati též na žádost zemského sněmu, do jehož kompetence záležitost přísluší.

Diplom začíná po unitaristicku: vztahuje se i na země uherské a stanoví výpočet záležitostí společných všem zemím monarchie, i uherským, bez rozdílu. Pro určitý obor ústředních, společných záležitostí mělo být zřízeno jednotné zastupitelstvo říšské, na němž by brali účast i zástupcové ze zemí uherských. Diplom říjnový zároveň však má základ federalistický: chce vycházet od spojení jednotlivých zemí jakožto svazku historicko-politických individualit.

Odtud diplom aspoň pro země uherské navazoval na historické ústavní řády; vydání jeho doprovázely císařské vlastnoruční listy, jimiž zřízena byla znovu uherská dvorská kancelář, jakož i sedmihradská; královský uherský kancléř stal se členem ministerské rady, Uhrám restaurováno je takřka celé historické zřízení správní a justiční i s nejvyšším úřadem justičním, královskou kurií v Budapešti. Vykonávání justice v nejvyšší instanci vracelo se opět do země, historický iudex curiae zaujal opět své místo v předsednictví královské kurie a v organizaci soudní. Ve správě politické s restitováním bývalých řádův ústavních došlo k zno-

vuzřízení a vybudování dřívější samosprávy vnitřní, k obnově dřívějšího zřízení komitátního se starými obvody, vrehními župany a komitátními výbory i sjezdy. Konečně jazyk maďarský prohlašuje se za jednací a úřední řeč všech úřadův politických a soudních a za budoucí vyučovací jazyk škol vysokých a středních. S obnovou starého ústavního zřízení a historických úřadův uherských slibovalo se brzké svolání sněmu uherského, aby tak v platnost vstoupila zase starobylá zásada uherského státního práva, že moc zákonodárná, t. j. moc, zákony dávatí, měnití, vykládatí nebo rušití, má být zákonným panovníkem vykonávána jedině v souhlasu a společně se zemským sněmem, nikoli jinak, se samojedinou výjimkou oněch záležitostí, jež prohlášeny byly za společné celé říši a na něž kompetence sněmu uherského vztahovati se nemohla. Panovník projevuje úmysl, konečnou úpravu státoprávních poměrů Království Uherského v duchu zákonů potvrditi vydáním diplomu a svojí korunovací. Obnovuje se slib, že projednávání a zastupování věcí uherských v radě zeměpánově jedině Uhrům bude příslušetí. Požadavkům vznášeným se strany uherské vycházelo se hodně vstříc.

Ony záležitosti, jež dle diplomu říjnového měly náležet do působnosti celkové říšské rady, jakožto věci všem zemím monarchie společné, byly z působnosti sněmu uherského ovšem vyjmuty. Sem spadaly hlavně záležitosti, týkající se celkového, mocenského a politického postavení monarchie, jako věci vojenské a státní finanční hospodářství pro celou monarchii, záležitosti říšských komunikací a mezinárodního obchodu, jakož

vůbec věci světového hospodářského postavení říše. Ale zde diplom skutečně nešetřil zase kontinuity uherské ústavy ani historických práv sněmu uherského. Nejen že neuznal uherských zákonů o samostatné uherské ústavě z r. 1848, pokud by byly v odporu s diplomem, nýbrž nešetřil také starých práv uherského sněmu povolovat berně a brance a práva každoročního tohoto povolování sněmu nevrátil. Nebyl tedy diplom historickému právu zemí tak přízniv, jak se čekalo.

V kompromisních svých formách vykazoval však již také určitý tah dualistický: předměty, které historicky prý staly se společnými jediné zemím neuherským, předlitavským, mají být na říšské radě vyřizovány bez účastenství zástupců uherských, jen se zástupci zemí předlitavských. Tu vynikala po dualisticku naproti celkové radě říšské již jakási užší rada říšská, složená jen z poslanců předlitavských zemí, s kompetencí obmezenou jen na země předlitavské a na jejich společné záležitosti. Prohlašovalo se takto, že země neuherské mimo společné zájmy říšské, týkající se všech zemí monarchie, i uherských, stejněoměrně, mají ještě zvláštní společné zájmy jediné předlitavské, užší. Které to jsou záležitosti, jež by byly společny jen zemím neuherským, nebylo nikde řečeno. A tak nejasné ono ustanovení znamenalo jednak oporu zvláštnímu předlitavskému centralismu na úkor zemí, jednak však naznačilo již sklon k dualistické formaci říše a k dualistickému rozlišování dvou polovic říše.

Skutečně také ústava únorová (Schmerlin-

gova, ze dne 26. února 1861) posunula již vývoj ve směru k tomuto dualismu předlitavsko-uherskému.

Zaváděla totiž přímo nyní organizaci říšského zastupitelstva s dvojího hlediska. Říšská rada měla být buď širší nebo užší radou říšskou, dle toho, měla-li být zastupitelstvem říše veškeré a vztahovat svoje kompetence na celé mocnářství, nebo zda měla být jen zastupitelstvem pro země předlitavské, s kompetencemi omezenými jen na Předlitavsko. Na širší radě říšské měli zasedat též zástupcové ze zemí uherských, na užší jen ze zemí předlitavských.

Užší rada říšská, obesílaná jen ze zemí předlitavských, stala se institucí pravidelnou. Jí přiznány byly veškeré kompetence, jež by výslovně nebyly přiděleny předlitavským sněmům zemským. Obdržela takto naproti zemím předlitavským generalní příslušnost zákonodárnou. Stala se předchůdkyní dnešní naší říšské rady, znamenajíc počátek zvláštní předlitavské centralisace dnešní a užší předlitavské zákonodárné jednoty. Naproti užší říšské radě, tomuto zánovnímu parlamentu předlitavskému, stává se poněnáhu sněm uherský jako jediný zákonný představitel uherské polovice. Na obor záležitostí celé říše společných a na ideu monarchie ústřední stále více se zapomíná, až úplný konec unitarismu v r. 1867 značí poslední článek tohoto vývoje. Dnešní naše říšská rada předlitavská převzala jen s určitými změnami v r. 1867 kompetence bývalé užší rady říšské ústavy únorové. Širší rada říšská, jež dle ústavy únorové měla být zastupitelstvem říše

celkové a obesílána i poslanci ze zemí uherských, v r. 1867 ani v seslabené formě nebyla již vzkříšena.

Proti ústavě únorové z r. 1861 propukl hned prudký odpor v Uhrách. Rušila znovu stará práva sněmu uherského povolování berní a branců. Oktroyováním celkového říšského zastupitelstva, širší říšské rady, zemím uherským, bralo se pak — dle názorův uherských — národu uherskému jeho historické právo, aby o nejdůležitějších zájmech sám s králem svým zákony si ujednával. Ústřední říšské zastupitelstvo naproti historické ústavě osobuje si najednou prý kompetenci ve věcech vojenských, daňových, celních, úvěrních a finančních vůbec — kdežto prý všechny tyto otázky dle ústavních řádů uherských náležejí uherskému zemskému sněmu. A není záruky, že říšská rada ústřední oktrojováním nezabere sobě ještě více podobných práv. Uhři a Chorvaté odepřeli uznat patent únorový a také jejich zástupci ve Vídni na říšské radě nikdy se neobjevili. Odpor uherský nezlomila vláda Schmerlingova; ústavní spor s Uhrami přivodil také konečně její pád (1865).

Uherský sněm z roku 1862 žádal za potvrzení zákonných článků z roku 1848 a za uznání jich platnosti, kdežto vláda (Schmerlingova) prohlásila, že práva a ústava země uherské revolucí Uhrů z roku 1848 propadla a pozbyla platnosti. Později vláda dávala za odpověď, že zákony z r. 1848 nelze uznati, dokud nebudou revidovány; ale nadále již nemohla býti hájena zase vůči Uhrům theorie o propadlých právech; zápletky zahraniční nutkaly k uspořádání vnitřních poměrů říše a jmenovitě též k smírnému rozřešení ústavního konfliktu s Uhry.

Císařský manifest z 20. září 1865 prohlásil, že k vyrovnání ústavního sporu uherského budou diplom říjnový i ústava únorová předloženy k přijetí sněmu uherskému a chorvatskému. Poněvadž však je právně nemožno, aby týž ústavní zákon v jedné části říše byl předmětem vyjednávání a v druhých zemích aby závazně platil, z a s t a v u j e se platnost únorového zákona o zastupitelstvu říše i pro země předlitavské; s tím suspenduje se též instituce užší říšské rady. Dojde-li se uspokojivých výsledků vyjednávání se sněmem uherským a chorvatským — když totiž oba sněmy usnesou se na takových modifikacích ústavy, aby je bylo lze srovnati s jednotou říše, — vyhrazuje si panovník, že předloží výsledky vyjednávání i zákonným zástupcům ostatních království a zemí, aby vyslechl jejich stejně závazný výrok.

Ústava zastavena byla skutečně jen k urovnání ústavního sporu uherského. Vytrvalým odporem Uhrů proti oktrojování ústředního říšského zastupitelstva za doby Schmerlingovy (1861—1865) byl takto zvrácen přece říšský unitarism. Státní jednota mocnářství, kterou diplom říjnový i ústava únorová ve společných záležitostech chtěly zachovati, byla obětována dualismu a monarchie rozložila se ve svazek dvou rovných samostatných států, uherského a bezejmenného předlitavského. Bez ohledu na země předlitavské, za nové éry, v níž rozhodující vliv připadal zahraničnímu ministru Beustovi a po změně ministerstva (Belcrediova) ústavní spor uherský vyřízen byl ve smyslu uherských požadavků o úplnou restauraci státní povahy zemí Ko-

runy uherské. Zase, jako v r. 1848, byla ministerstva dvě, uherské a předlitavské; nyní nastoupilo vedle nich třetí, společné. Dne 8. června 1867 císař slavně byl korunován za krále uherského. Do diplomu inauguračního, jež král uherský při korunovaci podpisuje, vloženo bylo uznání uherských ústavních článků z r. 1848 s některými výjimkami a uherský zákonný článek XII., obsahující vyrovnání s Předlitavskem a uznání společných záležitostí. Od doby té vývoj monarchie přinesl jen nové a znamenité pokroky dualismu.

§ 6.

Ústavní spor s Uhrami a vyrovnání rakousko-uherské.

Z literatury: Kajzl-Rezek: Vyrovnání s Uhry r. 1867 a 1877. — Fiedler: Rakousko-uherská vyrovnání po roku 1878. — Louis Eisenmann: Le compromis austro-hongrois de 1867. Étude sur le dualisme. — Tezner: Die Wandlungen der österr.-ungar. Reichsidee, ihr Inhalt und ihre politische Notwendigkeit. — Týž: Der österreichische Kaisertitel, das ungarische Staatsrecht und die ungarische Publizistik. — Springer: Geschichte Oesterreichs seit dem Wiener Frieden 1809. — Juraschek: Personal und Realunion. — Lustkandl: Ungarisch-oesterreichisches Staatsrecht. — Týž: Abhandlungen aus dem oesterreichischen Staatsrechte. — Deák: Ein Beitrag zum ungarischen Staatsrecht. — Helfert: Revision des ungarischen Ausgleiches, dva svazky. — Virozsil: Das Staatsrecht des Königreiches Ungarn. — Ulbrich: Die rechtliche Natur der österreichisch-ungarischen Monarchie. — Týž: Lehrbuch des österreichischen Staatsrechts. — Týž: Oesterreichisches Staatsrecht. — Bidermann: Die rechtliche Natur der

österreichisch-ungarischen Monarchie. — Offermann: Das Verhältnis Ungarns zu Oesterreich. — Timon: Ungarische Verfassungs- und Rechtsgeschichte mit Bezug auf die Rechtentwicklung der westlichen Staaten, druhé vydání. — Hauke: Grundriss des Verfassungsrechts.

I. Různost ústavy uherské. Rozdílnost rakouských a uherských názorů na celý poměr rakousko-uherský, není, jak někdy se myslí, zaviněna snad jen snahami a programy některých krajních politických stran uherských, nýbrž má příčiny hlubší. Tkví přímo v různosti ústavního vývoje a celého práva ústavního v obou polovinách říše. Kdo sledoval půlstoletí ústavního vývoje monarchie, ví, kolikráté těžiště ústavních mocí v říši překládalo se do Uher. V souvislosti s tímto úkazem vychvaluje se pak živý ústavní smysl Maďarův, síla jejich ústavy, moc jejich parlamentu, nadání a čilost jejich politických vůdců i opravdové národní citění maďarské. Sami stále ukazují na úctyhodně starou svoji ústavnost a na venek honosí se okázale tisíciletou ústavou. Po tisíc let prý vytvářela se již jejich ústava a tolikéž let trvá prý také jejich samospráva vnitřní, zřízení komitátní. I když na tyto tisíce se jinde pohlíží s hodnou dávkou pochybovačnosti a sotva kde mimo Uhry přijímají se v plné hodnotě, přece uherští právníci a historikové na tom aspoň právem si mohou zakládati, že jejich zřízení ústavní i samosprávné je skutečně velmi staré a že vyvíjelo se aspoň po pět set let nepřetržitě.¹

Na úctyhodně starou svoji ústavnost kladou vždy značný důraz a přikládají jí i pro moderní poměry

¹ B. Rieger: O samosprávě v Uhrách (ve sbírce přednášek »Samospráva«), 1899, str. 69. a násl.

velikou důležitost. Přední zástupce uherské státoprávní nauky (Arnošt Nagy) praví o tomto vývoji, že ústavní dějiny uherské pomalu kladly kámen na kámen ve veliké státní stavbě tak, že původní základy stále jsou tytéž a patrné. Celá ústava nese sice ráz postupného, nepřetržitého vytváření, jednotlivé její části a předpisy sice stále se přizpůsobují změněným poměrům doby, ale základní principy, celek ovládající a udržující, průběhem dob zůstávají nezměněny, netknuty. Pozdější předpisy a nové zákony znamenají vždy jen další doplňování a pozvolné vybudovávání původní historické ústavy, jež takto stále zachovává svoji nepřetržitost či kontinuitu. Odtud spojování starého s novým v ústavě uherské jde prý vždy dobře a lehce, bez přerušení vývoje.

Ústava uherská odchyluje se od obvyklého vzoru ostatních ústav západoevropských. V Uhrách není jednotné ústavní listiny, v jaké bývají uloženy ústavy států západoevropských, v Uhrách nesetkáme se s takovými státními základními zákony, jaké máme v Předlitavsku, aby v nich kodifikována a obsažena byla celá ústava a shrnuty byly základy veškerého veřejného práva státu. Uherská ústava není kodifikována, nýbrž zvyková. K původnímu, starému zvykovému zřízení státnímu a ústavnímu přidávány byly jen jednotlivé zákony pozdější, které odtud mají vždy jen povahu dodatků či doplňků k starým ústavním řádům. Vedle těchto jednotlivých pozdějších zákonných dodatků či doplňků zůstává stále v platnosti stará ústava zvyková, pokud pozdějšími předpisy nebyla změněna. Vedle určitých základů ústavy psané uznává se ještě ústava nepsa-

ná a udržuje se platnost historických ústavních zvyklostí a řádů. A tak ústavu uherskou tvoří řada jednotlivých zákonů a sněmovních usnesení, pocházejících z různých dob, vydaných za rozmanitých příležitostí a dodávaných jen k původnímu řádu zvykovému.

Taková starobylá ústava je Předlitavsku cizí. Naše ústava spočívá na představách a vzorech západoevropských. Dle vlivů a vzorů novodobého konstitucionalismu francouzsko-belgického ústavy států západoevropských bývají kodifikovány v jednotné ústavní chartě. Dle těchto vlivů moderních i ústava předlitavská je uložena v pěti státních základních zákonech, jež požívají zvláštních záruk stálosti naproti zamýšleným změnám. Naše ústava předlitavská není tedy »historická«, či »organická«, vytvořená »ze života a ducha národa«, nýbrž je napodobená, uměle kodifikovaná. Starý dynastický »Länderstaat« českých a německo-rakouských zemí monarchie přioděn byl v l. 1848—1867 uměle sestavenou konstituční chartou západního (hlavně belgického a pruského) vzoru. Ústavy historicky dochované a nepřetržitosti historických ústavních práv v Předlitavsku pak ovšem není. V tom jistě historikové uherští jsou v právu. Naše ústava uložena je v několika moderních zákonech oktroyovaných, vydaných bez souvislosti s předcházejícím řádem právním a porušujících nepřetržitost ústavního vývoje. Naproti historické ústavě uherské je předlitavská oktroyována z jednostranné moci panovnické jen jako koncese, propůjčená ze svobodného odhodlání a volného rozhodnutí nejvyšší monarchické vůle.

Pravda je dále, že, kdežto v Předlitavsku již z I. polovice století XVII. založena je kontinuita absolutismu, — při čemž postupný vzrůst moci panovnické až do úplného vítězství absolutismu byl zároveň podstatným činitelem ve vývoji jednotného říšského svazku, — Uhry naproti tomu absolutistickému způsobu tou měrou nepodlehly. Absolutismu se sloučení zemí uherských s ostatními nikdy úplně nepodařilo. Uhry skutečně dovedly i přes různé nepříznivé osudy, jimž přechodně byly vydány, uhájiti a zachovat si značné ústavní svobody; nespouštěly se, ani za doby absolutistického útisku, ani po dobu konstitučních příprav i zkoušek, vlastních historických řádů zemské ústavy a hleděly i v moderní době konstituční navázat na bývalou, historickou, samostatnou svoji ústavu. V důsledcích toho, za pozdějších ústavních vlivů a politických sil spěl vývoj v Uhrách k sesilování ústavního účastenství a k ponenáhlé převaze parlamentu; v Předlitavsku však, kde absolutism i naproti moderní konstituci jen pomalu ustupoval, zůstala převaha na straně centralismu a monarchické moci. Odtud další významné rozdíly ústavní, různé postavení moci panovnické u nás a v Uhrách, odtud různé rozdělení politické moci mezi jednotlivé její držitele před Litavou a za ní.

II. Ústavní spor s Uhrami 1848—1867. Ústavní spor s Uhrami byl sporem o samostatnou státní povahu zemí Koruny Uherské. Uherské zákonné články z r. 1848 (sankcionované králem dne 11. dubna 1848), obsahovaly vlastní ústavu království uherského a stavěly po dualisticku království uherské jako zvláštní stát naproti západní po-

lovici říše. »Uhry jsou monarchii Rakouské koordinovány, nikoli subordinovány.« Dle uherského názoru je toto dualistické založení samostatné státní povahy království uherského jen přirozeně nutným výsledkem nepřetržitého vývoje historicko-politického, tisíciletého vývoje ústavy uherské. Se strany rakouské byla po přemožení odboje v r. 1849 platnost a závaznost uherských zákonných článků z r. 1848 popřena a potlačena, samostatná státní povaha království uherského celoříšskou, unitaristickou ústavou z 4. března 1849 zneuznána a na venek zrušena; vymoženosti ústavních zákonův uherských z r. 1848 jsou odklizeny absolutismem let 1849—1860, až v druhém ústavním období, po r. 1860, vývoj znovu se vrací k uznání samostatné státní ústavy uherské. V ohledu juristickém různost názorů uherských a rakouských za ústavního zápasu let 1849 až 1867 ve dvou otázkách hlavně proniká:

1. v učení o nepřetržitosti či kontinuitě staré ústavy uherské, a

2. v otázce platnosti a závaznosti uherských článků zákonných z r. 1848 a poměru těchto článkův, vlastní ústavu uherskou obsahujících, k záležitostem společným celé říše.

Různosti v řešení těchto sporných otázek projevují do dnes, i v dnešních poměrech rakousko-uherských, trvalý účinek.

III. Spor o kontinuitu. Zástupci státoprávní nauky uherské podnes neopomíjejí ukazovati na úctyhodně starou ústavnost Království uherského a na tisíciletý vývoj ústavy uherské. Dle jejich vývo-

dů po tisíc let vytvářela se ústava země a po tolikéž let trvá již uherská samospráva vnitřní, zřízení komitátní. Obojí zřízení, ústavní a samosprávné, vyvíjelo se nepřetržitě. Na nepřetržitost (kontinuitu) svého státního práva kladou Uhři neobyčejnou váhu a zakládají si na tom, že dnešní stát uherský, jak upraven byl v r. 1867, spočívá na vlastních zákonech z r. 1848 a na starých řádech zemských. Maďari do Vídně nikdy nešli, neuznali ani dočasně nějakého centrálního parlamentu říšského ani moderních vídeňských pokusů konstitučních. Do dnes také navazují novodobé svoje zákony ústavní na kontinuitu s ústavou historickou. S uherského stanoviska to, co zavedl absolutism v mezidobí 1849—1860 a patent únorový (Schmerlingův) v r. 1861, pokládalo se jen za jedno období měnlivého a střídavého dávného zápasu za samostatnost státu uherského. Vyrovnací zákony uherské pak z r. 1867 pokládaly se s uherské strany za uznání a nabytí plné státní samostatnosti Uher a to přímým navázáním na vlastní uherské zákony z r. 1848, a prostřednictvím těchto zákonů z r. 1848 zase přímým navázáním na pragramatickou sankci z r. 1722. Vyrovnání z r. 1867 stalo se prý pouze ve formě uznání práv již historicky dříve existujících zemí Koruny uherské, jejíž individualita za absolutismu nebyla úplně zrušena, nýbrž trvala jako latentní pod rouškou řádův absolutistických, až později došlo zase k obnovení historických institucí a základů domorodých. Toto obnovení či vrácení samostatnosti státu uherskému událo se dle názorů směru uherského historicko-státoprávního oboustrannou smlouvou mezi králem a ná-

rodem uherským, (ku kteréž smlouvě později i západní polovice říše přistoupila).

Uhry tehdy, za doby absolutistické tísně, ani po dobu pozdějších konstitučních příprav a zkoušek (1860—1867), skutečně nespouštěly se vlastních historických řádů a bývalé samostatné svojí ústavy a hleděly i v moderní době konstituční, po r. 1867, navázat na historické ústavní zřízení země. Uherské státní právo zachovalo se tak silnější politicky, než naše české, byť jinak obojí bývalo stejné ceny v tom, že obojí bývalo stejně právem dvou samostatných států. Ostatně Čechové, hned v r. 1848, epouštěli sami půdu vlastního práva historického, když historicko-právní program na ten čas nesliboval úspěchu, i hleděli těžiti možné prospěchy z ústavy stávající. Dávali přednost raději novodobé ústavnosti v říši, vstoupili na půdu říšské ústavy, v níž pod zásadním hlediskem centralismu celá moc ústavodárná připadala výhradně ústřednímu sněmu a říši a v níž nebylo žádné výhrady ani záruky na prospěch svobod zemských. Hned v r. 1848 (na říšském sněmu) se s české strany uznalo, že nyní také zástupci jiných zemí, historicky k tomu nepovolaných, a zástupci nového, uměle vytvořeného národa předlitavského, mohou spolurozhodovat o právech Království českého a spoluusnášet se za země české, jak v záležitostech celé říši společných, tak však i v oboru vlastních a vnitřních záležitostí zemských. Byly-li ústavní svobody zemí českých před r. 1848 omezovány na prospěch absolutistického krále českého, omezovaly se v r. 1848 na prospěch nového zastupitelstva předlitavského a na prospěch

výhradné zákonodárné činnosti ústředního shromáždění říšského. Tím mařilo se na příště právo zemského sněmu k obesílání říšské rady vlastní delegací, porušovala se dosavadní zřízení zemská a historická úprava poměrů jednotlivých zemských skupin. Ústava říšská v r. 1848 chtěla vycházeti od zásady rovnosti všech zemí. Království České, historicky významné, klesalo na roveň se zeměmi nejmenšími, s Bukovinou, Goricí a Solnohradskem a mělo míti s nimi stejné postavení uvnitř Předlitavska. Starý svazek zemí Koruny České se takto trhal a historická státoprávní skupina zemí českých se tím rozkládala.

Maďaři ani Chorvaté takto nejednali. Nechtěli dopustit se porušení »kontinuity svého historického práva« účasti na centralním zastupitelstvu říšském, nezapomínali se ohrazovat proti tomu, aby vlastní ústavní základy jejich země byly upraveny dle přijaté cizí, uměle kodifikované soustavy a aby porušovaly se dosavadní řády zemské. Zástupcové maďarští jmenovitě nechtěli připustit, ani aby se trhal historický svazek zemí koruny Uherské, ani aby království jejich, historicky významné, v nějaké centrální ústavě říšské klesalo na roveň s nejmenšími zeměmi předlitavskými. Zástupci maďarští v mezidobí 1849—1867 neuznali ani dočasně kompetenci nějakého centralního parlamentu říšského, neuznali moderních konstitučních pokusů vídeňských (diplo- mu říjnového a ústavy únorové z r. 1861) o zřízení parlamentu ústředního, ježto prý se takovým zřízením rušila historická právní nepřetržitost.

Historická právní nepřetržitost dle názo-

ru jejich vyžadovala, aby veškery změny ústavy děly se ve formách, současným právním řádem vyžadovaných — aby byla tak možnost stálého navazování na předchozí formy dochované. Odtud historické ústavní zřízení zemské prý smělo být měněno jen ve formách dosavad právem uznaných, t. j. jedině se souhlasem historického zástupce země, říšského sněmu. Ústava oktroyovaná shora, z jednostranné moci panovnické (jako diplom říjnový a patent únorový), ježto vydána je bez souhlasu zákonitých zástupců země a bez jejich dodatečného schválení, ruší právní (formální) kontinuitu i nemůže být uznána.

IV. Maďarští zástupcové státoprávní nauky hledají podstatu nynějšího dualismu již v přijetí pragmatické sankce r. 1723; vyrovnací články dnešní z r. 1867 jsou prý jen jejím autentickým výkladem. V uherské pragmatické sankci (uherský zákonný čl. z r. 1722/3, § 3. a 4., čl. II. z r. 1722/3, § 7.) staví se prý Uhry s připojenými zeměmi na- proti ostatním zemím »dědičným« jako rovnoprávný, jediný, nerozdílný celek. Země předlitavské, »dědičné«, taktéž prý nerozdílné, a země Koruny uherské pokládají se prý zde za dva plně rovnoprávné útvary či za dvě polovice rovnocenné. Než nelze beze všeho říci, že by dedukce tato odpovídala duchu a znění pragmatické sankce. Nejprve je vytknouti, že pragmatická sankce týkala se především jen úpravy a jednoty práva nástupnického, a že její přijetí sněmem uherským znamenalo především jen přenesení práva trůnní posloupnosti na ženské potomstvo rodu Habsburského, při čemž jen uherský sněm vyhradil sobě neztenčené trvání zvláštní ústavy uherské. Z nerozdílnosti a jednoty práva nástupnic-

kého pro země české a německorakouské ne plynulo v š a k ještě nikterak, že by země české a rakouské měly být vnitřně sloučeny a po centralistické vtěleny v nějaký zánovní útvar předlitavský, a že by jedině Koruna uherská měla naproti nim trvat jako druhý stát samostatný. A staví-li se v uherských zákonných člancích z r. 1722/3 země dědičné a Uhry proti sobě jako dva nerozdílné, rovnoprávné celky, znamená to nerozdílnost jen co do práva nástupnického, že totiž Uhry chtějí za dědice uznávat jen toho, kdo bude dědit země rakouské a zároveň nerozdílně držeti též země české. Uhry nemohly přece s v ý m z á k o n e m z e m s k ý m, jenž obsahuje pragmatickou sankci, předpisovati centralisaci celého ostatního státního ústrojí v západní polovici říše a sloučení zemí českých s německorakouskými v jedinou polovici, aby samy tvořily státně samostatnou polovici druhou.

Pro odůvodnění začátků dualismu z pragmatické sankce ukazuje se se strany uherské dále na to, že uherský zák. čl. III. z r. 1722/3 potvrzoval výhradu zák. čl. III. z r. 1715 o tom, že v Uhrách má se vládnouti j i n ý m z p ů s o b e m, než se vládlo v zemích ostatních, »dědičných«. Jmenovitě po období absolutismu josefinského domohli se Uhři (za Leopolda II.) v zákonném článku X. z r. 1790/1 úspěchu v tomto směru. Uvedený článek zákonný prohlašuje, že Uhry s přivtělenými zeměmi jsou královstvím svobodným a co do celé zákonné vlády n e o d v i s l ý m, t. j. že nejsou podřízeny žádnému jinému království nebo národu, nýbrž mají svoji vlastní ústavu a svoji vlastní státní bytnost, i mají býti ovládány a spravovány jedině svým vlastním králem koruno-

vaným a jeho dědici podle vlastních zákonův a obyčejů, nikoli v š a k po z p ů s o b u o s t a t n í c h z e m í. Tato výhrada, že v Uhrách má se vládnouti ústavně s účastenstvím sněmu («n o n a d n o r m a m a l i a r u m p r o v i n c i a r u m») nemohla ještě značiti podmínku, že západní země mají být centralisovány naproti Uhrám v jediný stát.¹ Zdůraznění ústavní a státoprávní samostatnosti u h e r s k é znamenalo jen, že nerozlučné a nerozdílné spojení s ostatními zeměmi mocnářství nemá být na újmu státoprávního postavení království, jež zároveň chráněno má být před vládou absolutistickou — ale nikterak neplynul ještě z těchto výhrad dualism ve smyslu samostatného státu uherského, jak požadovaly uherské zákony z r. 1848 a jak nastalo po r. 1867. Uhry nemohly svými zákony, jen v Uhrách platnými, předpisovati ani centralisaci, ani absolutism pro západní polovici říše. Dualism z pragma-

¹ Autentický text zák. čl. z r. 1790/1 v. ve spise Helfertově: Revision des ung. Ausgleichs, 1876, str. 191. (»Hungaria nihilominus cum Partibus annexis sit Regnum liberum, et relate ad totam legalem Regiminis formam independens, id est nulli alteri Regno aut populo obnoxium, sed propriam habens Consistentiam et Constitutionem«.) Helfert správně upozorňuje, že závažnost uvedeného článku z r. 1790/1 pro Uhry zeslabuje se tím, že podobným způsobem v r. 1791 vyjádřili se i stavové s e d m i h r a d š t í, vyhlásivše rovněž svoji zemi za docela samostatnou, státoprávně i administrativně, naproti Uhrám. Připustili, že země jejich přináležejí ku koruně Uherské, ale zajišťovali sobě, že má vlastní ústavu a že bude ovládána dle vlastních zákonů a obyčejů, nikoli po způsobu jiných zemí dědičných. (V. též: Helfert na m. uv. str. 31., Rezek-Kaizl: Vyrovnání s Uhry, Atheneum, 1886, str. 107.)

tické sankce a zákona z r. 1791 dá se dovoditi jen výkladem dle pozdějších udalostí.

V nauce uherské někdy také pro odůvodnění a sesílení dualismu dokládají se patentem z 11. srpna 1804 o přijetí titulu císaře Rakouského.¹ Zde totiž (v čl. 3) staví se zvláště vedle sebe »Království uherské a země s ním spojené« a pak »ony dědičné státy, které dosud stály v bezprostředním spojení s říší římsko-německou.« Dle pravého výkladu však nelze dualismus odvozovati ani z toho, že v patentu o přijetí titulu děje se o zemích uherských zvláštní zmínka, a že se o nich mluví jako o státoprávním celku proti zemím ostatním. Jednak totiž titul císařský jako titul dynastický vztahoval se takéž na Uhry, jako na nerozdílné panství rodu panovnického, jednak i ostatním zemím se v patentu zachovává jejich dosavadní státoprávní postavení. Pouze vzhledem k větší ústavnosti v Uhrách bylo uznáno za dobré, zachování práv Království Uherského zvláště vytknouti. Zvláštní zmínka o zemích uherských má důvod svůj v ohledu na stavy uherské, kteří, stejně jako stavové ostatních zemí nebyli tázáni, zda souhlasí s přijetím titulu císařského (se strany panovníkovy nemělo se za potřebné vyjednávat se stavy zemí o souhlas k přijetí nového titulu, protože tento dynastický titul neměl nijak změnití státoprávní postavení zemí). Zmínka ona děje se jen na ubezpečenou, že titul, ježto je jen dynastickým titulem čestným, nemá nikterak býti na újmu státnímu právu uherskému; totéž však, že přijetí nového

¹ B. Rieger: Jak bylo zavedeno rakouské císařství, Osvěta 1893, str. 212. a násl.

titulu nemá být na újmu zvláštním zřízením jednotlivých zemí ostatních, zaručuje a ujišťuje se v šem zemím stejně. Stejně zachovává se dále korunovace česká jako uherská v původním významu jako korunovace panovníka zvláštního státoprávního celku zemí koruny české. Patent o přijetí císařského titulu, nechtěje takto měnití dosavadní státoprávní postavení zemí, nestavěl proti sobě dva státoprávní samostatné celky, země uherské na jedné straně a země české a německorakouské na druhé straně a nezaváděl dualistickou formaci říše snad jako předchůdce nynějšího dualismu rakousko-uherského; neustanovoval nikterak, že země české a rakouské se mají snad sestoupiti v jediný státoprávní celek naproti druhému zvláštnímu celku uherskému.

V. Rovněž oprávněný důraz kladou uherští historikové na nepřetržitý vývoj své samosprávy, zřízení komitátního. Kdežto v Předlitavsku záhy již založena je kontinuita vnitřního absolutismu — stará naše samospráva podlela postátnění úřednictvem panovníkovým, dnešní naše samospráva je novodobá, nově vytvořená od r. 1862, i musila si hledat nové útvary bez navázání na předcházející nějaké formy — naproti tomu v Uhrách nepřetržitě udržely se sjezdy či sněmy krajské samosprávy, udrželo se vnitřní samosprávné zřízení krajů, kdež převaha zůstala v rukou živlů samosprávných, nikoli v rukou úředníků zeměpanských. A tento poměr s převahou živlu samosprávného trvá v některých oborech správy podnes.

S kontinuitou zřízení ústavního a samosprávného zachovaly si takto Uhry »svrchovanost vnitřní«. Požadavku po samostatnosti Králov-

ství uherského byla tato »svrchovanost vnitřní« důležitou oporou. Na jejím základě Uhry skutečně dovedly přes různé nepříznivé osudy, jimž přechodně byly vydány, uhájit sobě a zachovat značné ústavní svobody. Samosprávné zřízení uherské ve století XIX. překonalo pokusy absolutismu, vydrželo, byť silně omezeno, tlak soustavy Bachovy i tíseň doby Schmerlingovy a jistě tvořilo jednu z nejvýznamnějších posic, s nichž absolutismu let šedesátých století XIX. připraven byl málo slavný konec. V komitátech, v nichž veškera správa bývala v rukou orgánů samosprávných, mohla vždy oposice proti vládě dojíti vydatné podpory. I dnes komitáty (municipia) dosud pokládají se za záruky vnitřní politické síly: parlament vždy může se v zemi opírat o komitátní sněmy či sjezdy proti vládě.

V komitátu celá správa dříve spočívala v rukou orgánů samosprávných, komitátní sjezdy volily vždy za čas všechno úřednictvo v kraji a místožupana, vlastního to náčelníka správy v kraji, (vládě zbývalo jen jmenování vrchních županů jako orgánů pro vyšší státní dozor). Komitáty až do r. 1848 vysílaly poslance na sněm, komitátní kongregace či sjezdy dávaly jim závazné instrukce; nižší komora sněmovní — tabule stavovská naproti vyšší, tabuli magnátů — byla vlastně komorou komitátů, neboť se skládala především z poslanců komitátních sjezdů. Samospráva krajská, komitátní, udržovala se mocná, byla sloučena i srostla takřka s osobními stavovskými výsadami mocné šlechty, jež ovládala jako privilegovaná korporace nejen celé zřízení sněmovní, nýbrž vládla zároveň i nad správou v krajích. Zřízení sněmovní i komitátní bylo spojováno v jediný

celek; jedno bylo zárukou druhého. I když dnes novodobým vývojem mnoho stavovského bylo odklizeno, přece důležitá politická práva komitátů a jejich podíl ve veřejné správě zůstaly v platnosti též pro stát moderní. Ještě po nové úpravě státu uherského od r. 1867 všeobecně zůstala uznávána zásada, že komitátům přísluší na jejich území obstarávat veřejnou správu vlastními, volenými samosprávnými orgány a to v přímé podřízenosti ministerstvu. I po sestátnění jednotlivých odvětví správy jsou dosud určité obory veřejné správy v komitátech cpatřovány orgány samosprávnými a ministerstva nemají pro tyto obory žádných vlastních (královských), sobě podřízených úředních orgánů. V dnešním moderním státě uherském ovšem tradice dosavadní, ježto nebyly na prospěch spořádané správy státní, částečně přece již se opouštějí i postupuje zde taktéž pozvolný pochod sestátňovací: stále více je oborů správy, pro něž zřizují se státní (královské) orgány, v přímou podřízenost pod ministry uvedené, stírá se aristokratický ráz starých samosprávných institucí, okruh vlastního, samostatného rozhodování municipia se omezuje, jak stoupají a se sesilují dozorcí oprávnění vlády centralní nad zachováváním zákonů a jak dopouští se zakročování úřadů královských při opatřeních obecného zájmu státního.

Ze staré ústavy stavovské komitátům do dnes zaručena jsou v y n i k a j í c í práva; sněmovní usnesení z r. 1790 přiznalo komitátům v určitých případech právo odporu a zaručilo jmenovitě, že komitáty mohou vládě poslušnost i přímo odepřít, kdyby vláda nařídila vybírání berní, nebo odvod rekrutů

dříve, než by odvody a vybírání berní byly povoleny říšským sněmem. Nařízením vládním, týkajícím se vybírání berní nebo odvodů rekrutů, které říšský sněm dosud nepovolil, smí komitát beze všeho oděpřít poslušnost. Vrchní župan v tomto případě je úplně bezmocný naproti místožupanovi a výboru municipálnímu (komitátnímu). Toto právo komitátů, jež neznamená snad pouhý protest, nýbrž přímo odepření poslušnosti, počítá se mezi »politická práva« komitátů — tradice toho, že druhdy celé sněmovní zřízení spočívalo na komitátech jako na předních zárukách ústavy a svobod veřejných. Zastupitelstva komitátů, municipální výbory a krajské sjezdy, mají též přiznáno právo, podávat vládě písemné protesty proti vládním nařízením, která považují za protizákonná nebo za nevhodná. Ježto protesty mohou podávati před vykonáním vládních nařízeních, o něž jde, mohou zpravidla zároveň také vykonání zadržeti, protože ve většině případů výkon spočívá dosud v ruce orgánů komitátních. Když municipální výbor není pohromadě, — schází se jen několikráte do roka, — může protestovat místožupan jakožto předseda municipálního výboru (volený výborem vždy na 6 let). Při opatřeních, jež byla vládou prohlášena dle zákonů za neodkladná, protože by jinak nastalo ohrožení zájmů státních, nemá protestace účinku odkladacího; taková opatření smějí být předmětem protestu a rokování municipia teprve po vykonání; komitát teprve dodatečně může si stěžovat k sněmu říšskému. Ale i v těchto případech, kdyby komitáty odepřely vykonat nařízení, ministerstvo i se svým vrchním županem bývalo dříve

Dr. F. VAVŘÍNEK:

VŠEOBECNÉ A RAKOUSKÉ
PRÁVO STÁTNÍ



DÍL I. SEŠIT 2.

ÚSTAVA MOCNÁŘSTVÍ
CELKOVÉHO.



V PRAZE 1913.

TISKEM NÁRODNÍ TISKÁRNY A NAKLADATELSTVÍ, SP. S R. O. V PRAZE.
NÁKLADEM VLASTNÍM.

C 4066

8 1./2.

P

REVIZE
1995

177/9



Ústava mocnářství celkového.

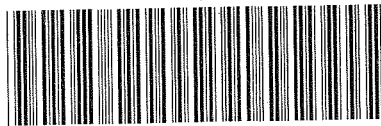
168/12



2.
naproti voleným orgánům komitátním v postavení
hodně nepříznivém i musilo nezřídka spolupůsobení
jejich takřka se pouze dožadovati, bez možnosti užití
přímé rozkazovací moci. Dnes ovšem poměry z da-
leka již nejsou takové. Právě soustava vlády pa-
lamentární, opírající se o majoritu těchž urči-
tých stran politických v parlamentě jako v komitá-
tech, na konec vedla k utužení jednotného vli-
vu vládního a k povznesení moci orgánů vládou
jmenovaných. A vrchní župan, nejvyšší orgán staré
samosprávy, dnes vývojem odbornicky vedené sprá-
vy úřednické stále více roste v úředníka správního,
západoevropského vzoru, představujícího v komitátě
ústřední moc vládní, jedině parlamentu zodpo-
vědnou. Tento postup novějšího zákonodárství náleží
však vylíčiti v přehledu veřejných zřízení
uherských.

VI. V Uhrách v r. 1867 myslili jen na modifiko-
vanou kontinuitu s vlastní ústavou uherskou z r.
1848, jež zaváděla způsobem tak náhlým plnou sa-
mostatnost království, a oprávněnost této vlastní sa-
mostatné ústavy a zákonů z r. 1848 hleděla se hájiti
navazováním na kontinuitu s ústavními řády let 1722
a 1791. Zákony dnes platné z r. 1867 (jmenovitě uher-
ský zákonný článek XII., v němž obsaženo je vyro-
vnání s Uhry) pokládají se jen za podrobný výklad
důsledků pragmatické sankce a vedle toho za uznání
a částečnou revisi vlastní uherské ústavy z r. 1848.
Tak byla by zjednána kontinuita mezi přijetím prag-
matické sankce r. 1723., mezi zákony z r. 1848 a vy-
rovnáním rakousko-uherským z r. 1867, kdy svr-
chovaným stát uherským sám právoplatně vyměřil,
co má být společno s ostatními zeměmi téhož panov-

4234920160018



Ústav státu a práva AV ČR * knihovna

níka. Uhry v r. 1867 nabyly prý takto plné státoprávní samostatnosti v souvislosti a nepřetržitosti se zákony z r. 1723 a 1848. S tím v souvislosti, na podporu této kontinuity, usilují pak Uhři o provedení důkazu, že nad Uhrami se vždy vládlo jiným způsobem, než nad ostatními zeměmi. (Ještě uherský zákonný článek III. z r. 1867, uznávající abdikaci císaře a krále Ferdinanda V., káravě mluví o tom a ohražuje se, že Uhry jakožto země samostatná s vlastní ústavou nebyly zvláště uvedeny v abdikáčních listinách z r. 1848, nýbrž že se tam mluví jen všeobecně o císařství Rakouském a zemích k němu náležejících.)

Námítky, jež se strany starorakouské vzneseny byly proti platnosti a závaznosti zákonných článkův uherských z r. 1848, vycházely však právě také z nauky o nepřetržitosti právního stavu, již se i Uhři dovolávali. Vždyť právě kontinuita zákonův uherských z r. 1848 a 1867 se zák. články z r. 1722/3 a 1790/1 není nepochybná, po stránce formální i věcné. Především zákony z r. 1848 nemohly platit za shodné s pragmatickou sankcí, ani za její autentický výklad, neboť obsahovaly zásady, které nikterak neplynuly z dosavadního právního vývoje. Zákony, jež způsobem tak neočekávaným v r. 1848 uzákonit chtěly plnou samostatnost státu uherského, jistě nebyly v souhlasu a kontinuitě s onou »nerozdílností a nerozlučností«, kterou pragmatická sankce pro všechny země monarchie požadovala. Zajisté týmž právem z pragmatické sankce dala se odvozovat nepřipustnost úplně samostatného postavení Uher, ježto samostatnost taková odporovala požadavku trvalého,

nerozlučného, nedílného spojení zemských skupin, jak si přála pragmatická sankce. Právě při tomto zdůraznění požadavku nerozdílnosti a nerozlučnosti v pragmatické sankci, je dosti zvláštní, jak v ní možno hledati státoprávní základy pro dnešní dualistickou formaci říše. Spíše setkáváme se zde s úkazem, že do historických státoprávních aktů vnáší se výklad přizpůsobený dnešnímu samostatnému postavení království uherského a současným potřebám i tužbám politickým.

Kontinuita konstitučních zákonův uherských z r. 1848 s pragmatickou sankcí dá se sestrojiti jen umělým způsobem. Zajisté zákony z r. 1848 nešetřily požadavků pragmatické sankce po nerozdílnosti a nerozlučnosti mocnářství, neboť hleděly Uhry osamostatnit i v záležitostech do soud (před r. 1848) společných, zahraničných a vojenských (i v otázce společných financí). Rušily dosavadní jednotu říše.

Ostatně i zákony z r. 1848 v obecném proudu tehdejších vytvářely ústavu také revolučně — říšský sněm uherský nedbal tak příliš přesného dodržování dochovaných forem ústavních a jejich souvislosti, stavě se v odporu s předcházejícím vývojem na stanovisko národní a parlamentní svrchovanosti, z jejíž moci jedině dávaly by se zákony a jež byla by jediným činitelem ústavodárným. Staré shromáždění stavovské náhle mělo proti králi představovat moderní svrchovanost národa a lidu. Tyto zásady jistě neplynuly z předcházejícího vývoje právního.

Se strany rakouské také, jmenovitě v ústavních zápasech let 1849—1867, neopomíjeli nikdy na

tento revoluční ráz uherské ústavy z r. 1848 ukazovat. Zákony z r. 1848 jistě těžko prý mohly by platiti za pouhé další vytváření tisícileté ústavy uherské, nepřetržitě se vyvíjející; vždyť, ježto spočívaly na novodobé revoluční zásadě svrchovanosti lidu, byly v přímém rozporu s tradicemi předcházející aristokratické monarchie stavovské. Bez náležitého prý zákonného, ústavního přechodu zaváděla se převratem proti stávajícímu řádu právnímu moderní soustava vlády parlamentární, odpovídající spíše svobodomyšlným ideám republikánským, jež zajisté nemohla vyrůstí na dosavadním starém zřízení stavovském a zděděné moci královské. Nebylo postaráno prý o náležitý, souvislý přechod prostřednictvím činitelů, kteří povoláni byli k zlepšení a změně starého práva dochovaného.

Zákony dubnové z r. 1848, dle výtek se strany rakouské, znamenaly prý porušení konkrétních právních poměrů, na dřívějším řádu a právu založených, a rovněž tudíž značily také porušení právně stávající, předepsané formy přípustné změny ústavní. Zavedly novoty své cestou revoluce, zanedbavše forem pro ústavní změny vyžadovaných.

Odtud na straně rakouské v zachovanou kontinuitu ústavy uherské se nevěří. A dovolávají-li se dnes se strany uherské souvislosti staré, historické ústavy uherské s konstitučními revolučními zákony z r. 1848, lze to prý pochopiti jen výkladem dle pozdějších udalostí. Potvrzení či revise těchto zákonů v r. 1867 (jakož částečně již první jejich sankce v r. 1848) dle názorův uherských zhojily však vady aktů, na nichž lpěly známky porušení dosavad-

ního vývoje právního a státního převratu, a tak Uhří období let 1849—1860, kdy ústava jejich byla zastavena, doplnili sobě do tisíciletého nepřetržitého vývoje a souvislé své ústavní stavby, i dovedli této své historicko-právní fikci ve světě politickém zjednatí uznání a platnost.

VII. Se strany rakouské běře se pravoplatnost uherské ústavy z r. 1848 v pochybnost ještě v jiném směru. Je prý pochybno, zda panovník sám byl oprávněn Uhrům učiniti i povoliti ústupky tak značné, že měnil se jimi dosavadní poměr k zemím ostatním, založený pragmatickou sankcí. I před r. 1848. byla by prý změna taková vyžadovala aspoň souhlasu oněch stavů zemských, jejichž usneseními pragm. sankce byla přijata; mimo to prý však panovník, uděliv patentem z 15. března 1848 konstituci svým zemím neuherským, nebyl v dubnu téhož roku do té míry již neobmezeným vykonavatelem moci zákonodárné, aby bez účasti sboru zastupitelského své západní polovice říše mohl změnití její poměr k polovici východní sankcionováním vlastní uherské ústavy. Panovník nemohl přece jednostranně změnití pragmatickou sankci, jež byla usnesena za součinnosti všech stavů zemských jako zákonných reprezentantů zemí západních. Zajisté prý bylo nepřipustno, aby bez souhlasu zemí ostatních Uhry jim prostě uložily nést všechna břemena a náklady záležitostí dosud společných, k nimž i Uhry dosud přispívaly. Uhry tak jednostranně vymkly se svým závazkům naproti ostatním zemím monarchie, kteréžto závazky byly samy přistoupením k sankci pragmatické přejaly.

VIII. Konečně se strany r a k o u s k é ukazuje se na to, že vůbec dosazení samostatné zodpovědné vlády uherské v r. 1848 stalo se cestou revoluční, převratem proti dosavadnímu právnímu vývoji.

Reskriptem císaře Ferdinanda k palatinovi uherskému (arcivévodovi Štěpánovi) ze dne 17. března 1848 oznamovalo se, že panovník je nakloněn povolití zřízení neodvislého zodpovědného ministerstva, i vyzývá se palatin, aby navrhl osoby způsobilé. Avšak zároveň též připojuje se podmínka, že palatin k tomu má působit, aby o působnosti nového ministerstva podány byly příslušné předlohy zákonné, v nichž náležitý zřetel by byl vzat na celkový svazek říšský, pragmatickou sankcí zákonitě založený, a na ostatní země panovníkovy. Palatin, nevyčká podobných zákonných předloh a překročiv svoje plnomocenství — měl pouze navrhnout osoby způsobilé — jmenoval však hned sám bez dalšího též prvního uherského předsedu ministerstva a pověřil jej, aby z kruhu svých politických přátel ostatní ministry si vyvolil. Císařské vládě vídeňské nezbylo, než prozatímní jmenování prvního uherského předsedy ministerstva konečně a dodatečně schváliti (reskriptem z 18. března 1848).

Palatin zde jednal tedy tak, jakoby přenesena bývala jemu přímo plnost moci královské a postavil se samovolně na místo královo.

V tomto jednání palatinově vidí se se strany rakouské začasté převratný krok proti stávajícímu řádu právnímu a porušení kontinuity. Pravda je sice, že dle starého státního práva uherského palatin za nepřítomnosti královny v zemi měl jako zástupce královský zemi spravovati, při čemž

»poddaní a obyvatelé zemští jemu jako samému králi poslušností měli býti zavázáni.«¹ Ale bylo více než pochybno, dá-li se těchto starých ustanovení, jež pocházela z dob stavovských bojů s králi (z r. 1485), užití beze všeho též na moderní konstituční ministerstvo, aniž by dříve byly bývaly změněny dosavad platné zákony zemské, jež neznaly ještě správy ministerské, odpovídající novodobému zřízení parlamentnímu, a vlastní správu zemskou dělily mezi uherskou dvorskou kancelář ve Vídni a mezi autonomní úřady v zemi. (Zákony dubnové, jež zaváděly zřízení parlamentární, tehdy ještě nebyly sankcionovány.) Stará ústava uherská neznala zodpovědného ministerstva dle zásad liberalního konstitucionalismu. Úřad palatinův byl zřízením staré ústavy; v palatinově dosazení moderní správy ministerské a v jeho jmenování nových ministrů, aniž dříve zákony zemské byly změněny, spatřovalo se ve Vídni rovněž hluboké zasáhnutí do práv prerogativy majestátu královského.

Na straně uherské ovšem toto porušení kontinuity prvním revolučním vládním aktem z r. 1848 se nepřiznává i považuje se za úplně vyrovnáno pozdějšími udalostmi z r. 1867.

§ 7.

Obsah uherských ústavních zákonů z r. 1848.

Z literatury: Helfert: Revision des ungar. Ausgleiches. — Fiedler: Dualismus rak.-uherský z r. 1867, ve

¹ Virozsil: Das Staatsrecht des Königr. Ungarn, 1865 I. s. 357.

sborníku »Česká Politika«, II. 1. — B. Rieger: O rakouském vyrovnání (Česká knihovna národohospodářská I.) — Kadlec K.: Uherská a chorvatská ústava v hlavních črtách. (»Česká Politika« Laichterova, díl II., sv. 1.), 1907. — R'ezek-Kaizl: Vyrovnání s Uhry I. 1867 a 1877. (Athenum, 1886). — Friedjung Jindřich: Oesterreich v. 1848 bis 1860, sv. I.; Der Kampf um die Vorherrschaft in Deutschland 1859 bis 1866, sv. I. a II.)

I. V roce 1848 měly Uhry vlastní psanou ústavu, obsaženou v zákonných člancích, na nichž usnesl se říšský sněm z jara onoho roku.

Článkům oněm dostalo se sankce královské dne 11. dubna 1848.

Články zákonné z r. 1848 hleděly nejen zajistiti plnou samostatnost země, nýbrž pokusily se budovat základy k modernímu státu konstitučnímu. Zrušovaly svazek poddanský, měnily starou ústavu stavovskou zrušováním privilegií šlechty (jmenovitě rušilo se šlechtické osvobození daňové a soudnictví patrimonialní); i práv politických, jichž dosud požívala šlechta sama, stávají se nyní účastny i ostatní vrstvy občanské dle odstupňovaného censu majetkového. Liberalní požadavky svobody tisku a volnosti vyznání byly povoleny.

Ústava z r. 1848 však i v opravných svých tazích pomýšlela na upevnění panství kmene maďarského a na maďarský stát národní. Dřívější latina, jako jazyk úřední, vyučovací, sněmovní i zákonný sice již před r. 1848 byla zatlačena maďarštinou, než zákonné články z r. 1848 jazyk maďarský i tak chtěly povznést, že od jeho znalosti záviseti měla dokonce volitelnost do sněmu říšského. Tím okruh volitelných byl by se podstatně umenšil. Rovněž ve správě komitátní převaha živlu maďarského i

za rozšířeného zastoupení stavu občanského měla zůstat zachována favorisováním šlechty a velkostatkářstva národnostně po maďarsku citícího.

II. V poměru ku koruně měla být především práva panovníkova omezena na prospěch říšského sněmu. Zákonný článek IV. z r. 1848 přiznal sice králi oprávnění rozpustit říšský sněm i před uplynutím období zákonodárného, ale rozpouštěcí právo koruny bylo zase učiněno takřka bezúčinným tím, že k rozpuštění sněmu bylo lze přikročiti jedině tehdy, když sněm byl usnesl se již o rozpočtu pro příští rok a vyřídil účty roku předcházejícího. Kdyby tedy říšský sněm porady o rozpočtu byl zúmyslně protahoval, neměl panovník pak již možnosti rozpuštěním parlamentu odvolat se k voličstvu.

Uherské články zákonné zaváděly takto již přímo zásadu parlamentní svrchovanosti. Parlamentu, jenž rozšířením práva volebního postaven byl na základ podobných konstitučních vzorů západoevropským, ministři měli být zodpovědni za porušení neodvislosti země a záruk ústavních, osobní svobody a nedotknutelnosti majetku, za výkon zákonův i udržení řádu veřejného. Obesíláním i ze zemí přivtělených (Chorvatska, Sedmihradska), parlament měl státi se zároveň představitelem jednoty zemí Koruny Svatoštěpánské.

Není-li král v zemi přítomen, tu palatin, jako královský místodržící v zemi, vykonává moc výkonou na zákonné a konstituční cestě s neobmezenou plnou mocí, se zachováním jednoty koruny a svazku monarchie. Palatin byl by rozhodoval ve všech záležitostech, jež vyhra-

zeny byly panovníkovi. Ony záležitosti, jež úřady zemské a ministerstva měly předkládati k rozhodnutí panovníkovi, v nepřítomnosti panovníkově v zemi mělo ministerstvo k rozhodnutí předkládati palatinovi. Palatin byl by, sám nedotknutelný jako majestát královský, také dokonce sám jmenoval i předsedu ministerstva za panovníka v zemi nepřítomného, pouze s dodatečným schválením panovníckým. Co do jmenovacího práva ministrů byla panovnícká prerogativa vůbec obmezena zvláštním způsobem: ministry měl jmenovati vlastně ministerský předseda, neboť bylo ustanoveno, že ministerský předseda členy své vlády navrhuje panovníkovi k nejvyššímu potvrzení. Ministři, které by on nenavrhl, nemohli by tedy vůbec býti jmenováni. (Platy ministrů rovněž určití měl palatin.) Volně byl by mohl panovník vlastně jmenovati jen předsedu ministerstva.

Jeden mezi ministry měl být stále u osoby královny a měl ve všech oněch vztazích, jež týkaly by se vlasti a zemí dědičných dohromady či společně, zastupovati zemi pod svojí zodpovědností.

Co do oboru oprávnění samostatné uherské moci výkonné, měla být vlastní uherská exekutiva uznána a přiznána takřka v neobmezeném objemu moci. Panovník (a v jeho nepřítomnosti palatin) má vykonávat moc výkonnou ve smyslu zákonů neodvislým uherským ministerstvem, a všechna jeho opatření, rozkazy, nařízení, usnesení, jmenování, mají jen tehdy platnost, jsou-li spolupodepsána některým z uherských ministrů v hlavním městě království sídlících.

Ve všech oněch záležitostech, které dosud náležely k oboru působnosti král. uherské dvorské kanceláře, královského místodržitelství a dvorské komory, jakož vůbec ve všech záležitostech občanských, církevních, finančních a vojenských (a to všeobecně v záležitostech obrany země), bude král moc výkonnou nadále vykonávati v ý h r a d n ě prostřednictvím ministerstva u h e r s k é h o.

Jmenování hodnostářů církevních i zemských, výkon práva amnestie, udělování šlechtictví i vyznamenání mělo se díti panovníkem za spolupodpisu zodpovědného u h e r s k é h o m i n i s t r a.

Uherské ministerstvo nabývalo zde kontroly i nad výkonem dosavadních osobních, rezervatních práv panovníkových. Výlučně ministerstvo uherské bylo by vedlo celou správu země, finanční i vojenskou v to počítaje, z c e l a s a m o s t a t n ě, neodvisle od ostatních zemí rakouských a od ústředních úřadů říšských. Všecky civilní, vojenské, finanční i církevní záležitosti napříště směly být vyřizovány jediné ministerstvem uherským. Králi nebylo by možno exekutivu vykonávati jinak, leč prostřednictvím ministerstva u h e r s k é h o — i ve věcech společných bylo by se vylučovalo vykonávání exekutivy jednotnými úřady říšskými, společnými, zřízenými pro celou monarchii.

III. Tyto předpisy o širokém oboru pravomoci vlastní u h e r s k é e x e k u t i v y měly značnou důležitost především pro záležitosti, týkající se vojenství, jež bylo záležitostí společnou i bývalo spravováno centrálními úřady říšskými (dvorskou radou vojenskou) se značnou pravomocí. Ovšem že i ve vojenských věcech připouštělo se již před tím

spolupůsobení a právo zákonodárství sněmu uherského, jako povolování branců a stanovení předpisův o určitých břemenech vojenských (tyto předpisy zákonodárství uherského platily i pro společnou armádu císařskou, rozloženou na území uherském). Ale exekutiva i zde bývala ústřední, říšská, a výkon zákonů těchto počítal se k právům majestátu panovníkova i býval opatřován prostřednictvím těchže zeměpánových úřadů, společných i zemím ostatním, západní polovice říše.

Zákonné články z r. 1848 ponechávaly sice osobní, rezervatní právo panovníkovo veletí vojsku nedotčeno, ale obsahovaly ustanovení, že ve všech věcech občanských, církevních, finančních a vojenských panovník moc výkonnou napříště bude vykonávati výhradně ministerstvem uherským. Společenství armády mělo sice trvati dále, ale panovník nebyl by mohl v Uhrách ve věcech vojenských žádného opatření činiti bez souhlasu zvláště zřízeného zodpovědného ministerstva pro obranu země. Toto ministerstvo bylo ve skutečnosti vlastním uherským ministerstvem války se zákonnou autoritou i musily jemu nutně být podřízeny veškeré sbory vojenské, v Uhrách rozložené, jež nejprve i z Vídně byly poukázány přísahat na novou ústavu uherskou a zachovávat poslušnost rozkazův onoho zodpovědného uherského ministerstva vojenství. Tak velká většina dosavadních záležitostí říšských, společných, byla by přešla na nové ministerstvo uherské. Vláda uherská byla by obdržela tak rozhodující moc nad vojenskými sbory i pevnostmi, v Uhrách ležícími, rakouskými i domá-

cími uherskými, že zjevovalo se již přímo nebezpečí roztržení císařské armády. I důstojníci císařští ústavně a zákonitě měli stát pod vládou uherskou, nikoli pod císařskou vládou vídeňskou a říšským ministrem války.

Tím umožnilo se vládě uherské, že později za revoluce ministři v Uhrách jménem královým mohli vládnouti brannou mocí takřka neomezeně.

IV. Zvláštní, nově utvořený uherský ministr u osoby panovníkovy byl by také odpovídal již stanovisku pouhé personální unie. Zvláště ustanovení zákonného článku III. (§ 8.) z r. 1848, jež týkalo se vojenské působnosti tohoto ministra, s hlediska jednoty armády musilo být pokládáno za nejvýše povážlivé; praví totiž uvedený předpis, že o užívání uherského vojska mimo hranice zemské jakož i o jmenováních k důstojnostem vojenským bude panovník rozhodovati za spolupodpisu zodpovědného uherského ministra při osobě králově. Tento ministr byl by prostým odepíráním své kontrasignace mohl zajisté vykonávat důkladný vliv na možnost dispozice s jednotnou armádou v poli a na obsazování vyšších míst. Vůbec vojsko v Uhrách ležící své rozkazy bylo by přijímalo jen prostřednictvím ministerstva uherského.

Konečně pak pokusila se vláda uherská, z ministra u osoby panovníkovy učiniti vůbec zvláštního uherského ministra záležitostí zahraničných, neboť prý má dle zákon. článku III. (§ 13.) »pod svojí zodpovědností zastupovati zemi ve všech vztazích, jež týkají se vlasti a zemí dědičných dohromady« — panovník takto i při jed-

náních diplomatických byl by býval vázán ohledy na zodpovědnost a spolupůsobení tohoto uherského ministra.

Říšská ministerstva války a zahraničných záležitostí patrně, dle úmyslně nejasných ustanovení uherské ústavy, pro záležitosti uherské byla by přestala existovati. Místo nich ve Vídni byla by nastoupila působnost uherského ministra u osoby panovníkovy.

V. Zvláště pak také § 2. čl. III. z r. 1848 jednající o tom, že za nepřítomnosti panovníkovy v zemi vykonává palatin moc výkonnou s neobmezenou plnou mocí a nezodpovědnou, odporoval již monarchickému principu, dle něhož práva exekutivy mají býti soustředěna v hlavě státu, a byl v přímém odporu s pragmatickou sankcí a s její zásadou nerozlučitelnosti téže osoby panovníkovy.

Zde již přímo znemožňoval se panovníkův osobní výkon vlády.

Zajisté ustanovení, že není-li krále v zemi, moc výkonnou s neobmezenou plnou mocí má vykonávat palatin, neznamenalou pouhé zastupování krále, nýbrž přímo spoluvládu, spoluvládařstvo, jež bylo by zahrnovalo i výkon podstatných práv monarchické prerogativy. Král, když v zemi nebyl, byl by býval zcela vyvlastněn ze svých práv výsostných a jako nejvyšší orgán v koruně Uherské byl by býval existoval jedině plnomocný palatin.

Takové dosazení spoluvládaře těžko již se dalo srovnati s podstatou monarchie, v níž panovník sám je nejvyšším orgánem státu. Oba státy pak byly by stály vedle sebe v unii tak volné a tak

odděleně, že v Uhrách samo společenství osoby panovníkovy by bylo ustupovalo do pozadí před reprezentací palatinovou. Zajisté také přenesení moci královské na palatina mohlo vésti k nesouhlasným, odporujícím si aktům uherského a předlitavského (v dnešním smyslu) ministerstva a ohrožovat tak jednotný svazek říšský (jenž uznán byl sice výslovně i v samém předpisu o palatinovi; zák. čl. III. § 2. totiž praví, že palatin vykonává plnost moci výkonné za panovníka »se zachováním jednoty koruny a svazku mocnářství«). Dosazovala se takto přece vláda druhé rovnoprávné, koordinované osobnosti nezodpovědné, jejíž akty byly by přímo zasahovaly do atributů moci královské. Svazek monarchie pod společnou osobou panovníkovou byl by se rozložil takřka ve spelek dvou samostatných polovic, z nichž každá má svoji vlastní hlavu státu.

VI. Zákony dubnové z r. 1848 neobsahovaly vůbec ustanovení o záležitostech společných financí, aniž zmínily se o případném příspěvku uherském na společné náklady nebo o podílu země na společném dluhu státním. Nepostaraly se o udržení hospodářského svazku s druhou polovicí ani o úvěrní zájmy celoříšské. Zvláště však odmítnutí jakéhokoliv příspěvku a ručení Uher v otázce státních dluhů nutně přinášelo říši nemalé rozpaky. Nebylo sice pochyby, že i před r. 1848 panovníci v Uhrách uzavírali půjčky na své komorní důchody samostatně, bez souhlasu sněmu, neboť mívali vydatné zdroje příjmů, jež (jako cla, daně nepřímé, doly, monopoly) nepodléhaly občasnému povolování sněmovnímu. Umořování a úrokování oněch dluhů dělo se

taktéž z prostředků, jimiž panovník neobmezeně vládl. Než vláda uherská, jakmile ústava z r. 1848 přiznala říšskému sněmu uherskému právo rozpočtové v západoevropském konstitučním smyslu, bez dalšího se vymkla závazkům, jež přejali na se panovníci dle ústavních řádů dřívějších a odmítla přispívat na dluhy státní, někdy bez souhlasu říšského sněmu uzavřené. Zapomnělo se, jak mnohé ze společných dluhův učiněny byly i na prospěch Uher kdysi, když císařští hájili je proti nebezpečí tureckému. A za vše to nyní západní polovice říše sama měla být na světovém úvěrním trhu jedinou ručitelkou a platitelkou i zatížit státní rozpočet svůj měrou sotva snesitelnou za tehdejší doby převratu a nepokoje.

§ 8.

Uzavření úmluv vyrovnacích z r. 1867.

Z literatury: Eisenmann: Le compromis Austro-Hongrois. — Žolger: Der staatsrechtl. Ausgleich zw. Oesterreich u. Ungarn. — Fiedler: Dualismus rak.-uherský z r. 1867. (Ve sborníku »Česká Politika«.)

I. Dohoda mezi uherským národem a králem. Nejprve ústava z 4. března 1849. zákonných článkův uherských z r. 1848. neuznala. V roce 1848. nově vytvořený stát uherský měl ústavou březnovou zaniknouti. Po mezidobí absolutismu let 1849—1859, až teprve v r. 1860, po vydání diplomu říjnového a později (1861) ústavy únorové, připravovalo se sblížení s Uhry ve smyslu uznání určitých vlastních jejich ústavních zří-

zení. Ze začátku kruhy vídeňské ještě byly příliš zaujaty naukou o propadlých právech, jejíž základ tvořilo staré učení o revisibilitě a revokabilitě privilegií. Zemi, jež svémocně vytrhne se z panství panovníkova, odnímají se samostatná její práva, jakoby pro nevděčnost a nevěru.

Nauka tato nebyla jen absolutistická; naopak, mezi přívržence své čítala i znamenité kdysi představitele starších směrů přirozenoprávních; tak jmenovitě též Hugo Grotius (1583—1645) ve spisu »O míru a válce« (1625), proslulém takřka druhdy jako obecný zákonník práva mezinárodního, dosti podrobně vyložil případy, kdy země podrobená nemusí být navrácena v předešlý stav svých práv, nýbrž podléhá zcela zákonu danému z volné a neobmezené moci podmanitelovy.¹

Vláda vídeňská nejprve ještě v r. 1861 stavěla se na stanovisko, že vlastní ústava uherská z r. 1848 násilnou revolucí propadla, že byla právně ztracena a fakticky odstraněna. Země, která propadla svými právy, nemusí být za týchž podmínek přijata zpět v bývalý svazek. Mohou jí jakožto zemi zbraněmi dobyté a podrobené být uloženy podmínky tužší. Restaurace ústavy Království uherského zá-

¹ Hug. Grotii: De iure Belli ac Pacis Libri Tres, vyd. v Amsterdamě 1712, kniha III., kapitola VIII. a XV. (čís. IX.: »Si minus tutum sit omni in victos imperio abstinere, temperari tamen res potest, ut aliquid imperii relinquatur ipsis aut ipsorum regibus«; čís. X.: »Sed et cum omne imperium victis eripitur, relinqui illis possunt circa res privatas et publicas minores suae leges suique mores et magistratus«.)

leží prý jedině na volné vůli panovníkově. Panovník v r. 1860 pak císařskými listy obnovuje ústavu uherskou dobrovolně a to jen s podmínkou, že konstituční spolupůsobení v záležitostech, všem zemím a národům říše společných, nebude napříště vykonáváno dle zemí, nýbrž společně, společným zastoupením či ústředním sněmem říšským. Uhry, za jinakého uznání svých práv a svobod, měly se zařídit dle diplomu říjnového a patentu únorového s ohledem na záležitosti a instituce společné. Panovník také (reskriptem z 21. července 1861) odmítal uznati a sankcí svojí potvrditi ona ustanovení uherských článků zákonných z r. 1848, kteráž by nebylo lze srovnati s obsahem pragmatické sankce i s nerozlučnými zájmy mocnářství veškerého.

Uhři ovšem nepřijali říjnového diplomu a zdvihli prudký odpor i proti únorové ústavě, a to hlavně, že oba akty přiznávaly centrální říšské radě právo povolování berní a kontingentu branců. Tím rušila se prý dávná práva jejich říšského sněmu. Neustávali jich reklamovati, trvali na právní nepřetržitosti své historické ústavy, jež prý sice po dlouhou dobu odpočívala, ale nikdy nebyla zrušena, protestovali proti užívání jakýchkoli rakouských zákonů v Uhrách, žádajíce naopak další vybudování domorodého zřízení samosprávného. Naproti říjnovému diplomu i patentu únorovému namítali dále, že v Uhrách zákony mohou dle historické ústavy být vydávány jedině panovníkem za ústavního spolupůsobení sněmu, nikoli z jednostranné panovnické moci.

Uhři takto vydrželi přece v odporu, až roku 1865

došlo k zastavení ústavy manifestem císařským z 26. září 1865, č. 88. ř. z. (za Belcrediho) a znovu navazováno je jednání s Uhry o řešení ústavního sporu. V Uhrách bylo stále přední zásadou, že zákony z r. 1848, korunovaný králem sankcionované, jsou jediným základem ústavních poměrů země, dosud právoplatně trvajícím i nezrušeným. Zákony z r. 1848 dosud prý platí, i nelze uznati jiných zákonů. Do Vídně Uhři se nedostavili; boj proti oktrojované ústavě odůvodňovali tím, že císař nekorunovaný není uherským králem. Vzdání se trůnu císaře Ferdinanda V. je prý neplatno, ježto nebylo v r. 1848 přijato zákonitě říšským sněmem uherským, jak prý uherské státní právo požaduje, nedovolujíc jednostranné vzdání se trůnu panovníkem bez souhlasu národa či jeho zástupců. Resignace na trůn není jen záležitostí vnitřní domu panovnického, ale též věc národa. Uherský sněm říšský z r. 1861 požadoval dodatečně předložení listiny o vzdání se trůnu císaře a krále Ferdinanda V. ve formě, jež odpovídala by prý státnímu právu uherskému.

Zákony uherské z roku 1848 také neznají prý císaře; král však je dosud pouze faktickým držitelem moci, nebyv korunován; v Uhrách jedině král korunovaný je vladařem ústavním s plnoprávností zákonitě moci, korunovace však je vázána na zákoné podmínky, jejichž předběžné splnění je nezbytně nutno.

Zákonný poměr Uherska k říši byl a jest prý dle ústavních zákonů pouhou personální unií. Nechtť tudíž předběžně zaručena bude plná konstituční samostatnost Uher, integrita území (t. j.

přivtělení Sedmihradska i Chorvatska), plná ústavní pravomoc sněmu, restituce ústavních zákonů. Předem budiž zaručeno znovuzřízení parlamentární vlády a zodpovědného ministerstva, úplné uznání a obnovení ústavních poměrů a odstranění všech dosud zbylých následků absolutistické vládní soustavy. Toto zároveň jsou požadavky, jimž vyhověti prý sluší ještě před příští korunovací královskou.

Uherský říšský sněm dále v adresách svých z července a srpna 1861 prohlašoval, že Uhrům nemožno je účastnit se nějakého zastupitelstva říše veškeré a nemožno uznati právo zastupitelstva takového, jednat o záležitostech uherských. Uhry uzavřely státoprávní smlouvu jediné s dynastií, nikoli však též s ostatními zeměmi panovníkovými; ona smlouva týká se však toliko dědického práva dynastie, nikoli též snad užšího státoprávního poměru k zemím ostatním; konečně i v této státoprávní smlouvě (pragmat. sankci) si Uhry vyhradily bezvýjimečnou neodvislost a samostatnost. Dán je tedy jen základ pouhé personální unie; říšský sněm uherský z r. 1861 nechtěl ničeho věděti o nějakém společném zastupitelstvu s ostatními zeměmi rakouskými. Koruna uherská je prý úplně samostatná, k druhým zemím mocnářství nemá prý trvalých závazků, i může s nimi společně jednatí jen od případu k případu, t. j. jen úmluvami mimořádnými a mimořádnými delegáty. Jen od případu k případu mají dohodovati se obojí ministerstva a parlamenty; na usnadnění dohody mohou oba parlamenty vysílati mimořádné deputace, jež by však neměly práva rozhodovacího, nýbrž mě-

ly by jen povinnost referovat svým sborům, od nichž jsou vyslány.

V nějaké společné ústřední říšské radě, do níž Uhry jen s obětováním ústavní své samostatnosti a podstatných svých práv vyslance by mohly posílati, již předem by byla vzbuzena obava, že přes veškeré ujišťování na konec s Uhrami nakládáno bude jako s rakouskou provincií, a že staré, bezvýsledné pokusy absolutismu o přivtělení Uher nyní pod konstituční rouškou na novo oživnou. Mohou tedy Uhry pouze od případu k případu vstupovat ve styk s konstitučním zastupitelstvím národů zemí dědičných, jako samostatný, svobodný národ s jiným samostatným národem, za plného zachování uherské neodvislosti.

II. Příprava aktů z r. 1867. Panovník na-proti uherskému sněmu říšskému (na podzim r. 1865) kladl jen důraz především na zachování nerozlučitého svazku dle pragmatické sankce při neporušené integritě Království uherského a na revisi oné části zákonů z r. 1848, která se týká výkonu práv panovníckých a vymezení oprávnění vládních, i vznesl na sněm, aby především upraven byl způsob, jak mají projednávány býti záležitosti oběma polovicím říše společně. V projevu svém (trůnní řeči z 10. pros. 1865) panovník oznamuje, že říjnový diplom i ústava únorová předloženy budou říšskému sněmu uherskému k projednání, uvážení a přijetí, i projevil naději, že navržené budou jen takové změny uvedených ústavních aktů, aby je bylo lze sloučiti s uznanou existencí záležitostí společných a s nutností jejich jednotného vyřizování.

»Propadnutí práv, z něhož vychází se na jedné straně, a tuhá právní nepřetržitost, jež zastává se na druhé straně, nemohou vésti k vyrovnání.« O zákonech uherských z r. 1848 praví se podrobněji, že ohledy na mocenské postavení říše, na neporušenost práv zeměpánových a na jiné země spojené nedovolují panovníkovi nezměněné jejich potvrzení; byť i formální jejich zákonitost by bylo možno připustiti, panovníku nelze potvrditi jich dříve diplomem inauguračním, nebude-li současně stanoven též poměr vzájemných práv a povinností k ostatním zemím panovníkovým.

Mezitím sblížení mezi starorakouským směrem vládním a požadavky politických kruhů uherských přece jen dále pokračovalo. Samy politické směry uherské přece začaly uznávati, že vlastní ústavní zákony uherské z r. 1848 bude nutno srovnati s pevným trváním mocnářství a s ústavním vývojem ostatních zemí, i projevovaly na konec ochotu, jednati o záležitostech, celé říši společných, zásadně je uznati, i revidovati pak zákony z r. 1848, pokud by odporovaly jednotě požadované ve smyslu pragmatické sankce. Mělo tedy dojiti k jednání o oněch předmětech, jež by se svěřily společnému projednávání ve společném nějakém zastupitelstvu celé monarchie. Na straně rakouské se takto přece zase uznávalo, že podřízení Uher oběma uvedeným oktroyovaným aktům (diplomu říj. a ústavě únor.), porušuje nepřetržitost historického ústavního vývoje uherského. Z původních svých požadavků trvali pak v r. 1865 Uhři dále na úplné kontinuitě své ústavy a zřízení samosprávného, žádali zřízení vlastního odpovědného ministerstva

a korunovací královskou. Za těchto podmínek nabídli revidovati své zákony z r. 1848 a uznati záležitosti společné.

Zejména však také předlitavské kruhy německé, jimž ze začátku povolnost Uhrům v otázce jednotného zřízení mocnářství zdála se přílišná, začínaly se nyní kloniti k dualismu i usnadnily tak úkol pozdějšího ministra (Beusta), jenž (od října 1866) převzal úkol, navázat i dokončit styky vyrovnací mezi Vídní a Budapeští, že mohly se stanovisku uherskému učiniti ústupky tak veliké. Tytéž kruhy projevovaným souhlasem svým s dualistickým uspořádáním říše umožnily pak již vůbec vládě, že odhodlala se prostě postavit rakouskou říšskou radu před hotovou skutečností. Po válce 1866 došlo ku první dohodě ve smyslu uznání samostatnosti uherské; 17. února 1867 jmenováno je první zodpovědné ministerstvo uherské. Uherský sněm byl ještě před válkou zvolil výbor o 67 členech, jenž vypracoval návrhy vyrovnávacích zákonů. Předlohami těmito, t. j. pouhým návrhům předběžným, dostalo se rychlého projednání v obou sněmovnách říšského sněmu (v březnu a dubnu roku 1867). Byly přijaty za podklad vyrovnání. Královskými reskripty (v únoru r. 1867) obnovena byla potom v Uhrách úplně stará ústava. Návrhy vyrovnací, jak vyšly z porad 67-členného výboru a jeho 15-členného subkomitétu a jak přijaty byly v obojí sněmovně, předložila vláda uherská s malými změnami říšskému sněmu uherskému jako předlohu zákonodárnou (v květnu 1867). Obě sněmovny předlohu přijaly, jí dostalo se po korunovací královské záhy sankce panovníkovy (dne 12. června 1867).

a takto vznikl, přijat a prohlášen byl uherský článek zákonný XII. z r. 1867, původní to pramen, jenž obsahuje vyrovnání s Uhry a tvoří základní listinu dnešního našeho dualismu.¹

Dnem 17. února 1867, kdy jmenováno je zodpovědné ministerstvo uherské (o devíti členech: předsednictví, ministerství při císařském dvoře, vnitro, spravedlnost, finance, kult a vyučování, veřejné práce, obchod, zemská obrana) přestala také činnost uherské a chorvatské dvorské kanceláře a uherského místodržitelství, jakož i činnost dvorské kanceláře sedmihradské, ježto otázka připojení Sedmihradska k Uhrám měla nadále být záležitostí zodpovědného ministerstva uherského. (Spojení Sedmihradska s Uhrami také provedeno po potlačení vlastního tamějšího zřízení sněmovního během roku 1868.)

III. P o v a h a v y r o v n a c í c h z á k o n ů z r. 1867. Současně s vyrovnáním panovník stvrdil rov-

¹ Uherský zák. čl. XII., vyrovnání obsahující, oplývá mnohoznačnými slovy a neurčitými výrazy. Vznikl totiž z výkladu, jež prý sobě o společných záležitostech vyžádal na konci r. 1866 hr. Andrassy od Deáka a jež pak na poukaz Deákův sepsal Ant. Csengery dle elaborátu sněmovní komise. Andrassy přednesl toto exposé císaři, u něhož došlo souhlasu, a, ježto se obával každého průtahu, aby se mezitím nezměnila příznivá situace, nezdržoval se již přepracováním, nýbrž rozdělil na rychlo exposé v paragrafy a návrh zákona byl hotov. Tím pak se vysvětluje, že v uher. čl. XII. jsou všelijaké rozvláčné výklady a rozumující rozklady, že je tam mnoho ukázek »nezávazného obsahu zákonného« a že tam jsou obsaženy celé odstavce uherské sněmovní adresy z r. 1861 ve slovném znění. Zprávu o tom podává též B. Rieger: O rak.-uher. vyrovnání z r. 1867 s přehledem vývoje do 1899. (»Čes. knih. národohosp.«, 1903, str. 7.).

něž sněmem zrevidované články zákonné z roku 1848, vyloučiv některá ustanovení (jako předpis o palatinovi). Tak sjednáno bylo vyrovnání pouze mezi uherským sněmem říšským a panovníkem bez předchozího souhlasu říšské rady předlitavské a sněmu chorvatského. Říšské radě předlitavské, jež byla vládou prostě svolána jako užší říšská rada ústavy únorové, nezbylo ovšem než přistoupiti k dohodě, kterou panovník jednostranně smluvil; potom však bylo zvláštní přijetí vyrovnání na říšské radě v prosinci 1867 vlastně zbytečným, pouhou formalitou, neboť říšská rada nemohla již ničeho měniti. Proto pohlíží se často na dohodu krále uherského s parlamentem uherským r. 1867 tak, že panovník, jenž byl tehdy právě absolutním vladařem v zemích předlitavských (když ústava byla zavedena od r. 1865), přijal obsah uherských článků sám i za své předlitavské země.

Říšská rada předlitavská po závazné královské sankci uherského zákonného článku XII. opravdu nemohla již na ujednání panovníkově s Uhry ničeho měniti. Pozdě byvši svolána, byla postavena před h o t o v é f a k t u m, i musila spokojiti se s tím, jak sobě vyrovnání uherský sněm s králem ujednal. (Zpráva ústavního výboru sněmovny poslanecké z r. 1867 také si stěžuje do toho, že náhlým, neočekávaným a předběžným sankcionováním uherských článků vyrovnacích odňata byla říšské radě zcela příležitost, vysloviti se o účelnosti vyrovnání). A také v Uhrách nemělo se tehdy vyrovnání rakousko-uherské za smlouvu uzavíranou mezi dvěma státy, uherským a předlitavským, ale v Uhrách vyrovnání pokládalo se jen za obsah smlouvy, ujednané jediné

mezi národem a králem uherským (mezi parlamentem, jakožto zástupcem politického národa uherského a králem uherským). Ostatní země neuherské prý již jen přistoupily k dohodnutí krále a sněmu uherského, nemohouce však již na dohodnutí tomto ničeho měniti. Musily spokojiti se s tím, že dohodnutí krále a národa uherského uzavřeno bylo z očekávání a předpokladu, že dojde ku srovnalé úpravě zákonné také v zemích předlitavských. Panovník, jenž byl právě tehdy absolutistickým vládařem v zemích předlitavských, uzavřel tehdy dohodnutí s národem uherským jako absolutistický vladař svých zemí předlitavských: jedním aktem vyrovnal se s národem uherským a zároveň sankcionováním uherského článku XII. z r. 1867 za ostatní své země závazně přijal obsah vyrovnacího zákona o společenství určitých záležitostí monarchie. Tento názor vede v důsledcích svých k tomu, že by pak zákon uherský, to jest obsah ujednání mezi uherským národem a králem, byl jediným a výhradním pramenem celého vyrovnání rakousko-uherského.

Tak projednán a přijat byl v poslanecké sněmovně předlitavské ve dnech 12. až 20. listopadu, v panské sněmovně dne 2. prosince 1867 základní zákon rakouský, určující dle dohody s Uhry ústavní poměry obou polovicí k celkovému svazku říšskému. Zákon byl sankcionován a uveřejněn pak jako zákon ze dne 21. prosince 1867, ř. z. č. 146., známý jako »zákon o záležitostech všem zemím monarchie Rakouské společných a o způsobu jejich projednávání.« Oba vyrovnací zákony, rakouský a uherský, staly se v obou

státech ještě základem řady dalších zákonů, podmíněných dualismem takto uzákoněným. V Rakousku jmenovitě musilo dojít k novému státoprávnímu uspořádání poměrů západní polovice říše, nebo-li »království a zemí na radě říšské zastoupených«. Stalo se tak souborem státních základních zákonů, jež tvoří dnes ústavu prosincovou (z 21. pros. 1867). Jiní upravena je ústava nového státu předlitavského i nového svazku říše rak.-uherské. Mimo to pak upraveny byly mezi oběma státy, uherským a předlitavským, zvláštními zákony poměry, vztahující se na věci finanční a hospodářské. Již zákonem z 16. července 1867 opatřeno bylo totiž vyslání zvláštní deputace, která by vyjednávala s deputací sněmu uherského o příspěvcích obou států na společné záležitosti a o podílu zemí uherských na společných dlužích státních. Jednáním obou deputací ujednán byl pak zákon z 24. prosince 1867, jenž, jsa shodným s korespondujícím zákonem uherským, určil míru příspěvků obou států na společné výdaje pro dobu 10 let, až do r. 1877. Jiný zákon z 24. prosince 1867, taktéž shodně s příslušným zákonem uherským, určil příspěvek zemí uherských na obecný společný dluh státní. A konečně třetí zákon z 24. prosince 1867 prohlašoval obchodní a celní smlouvu, mezi oběma státy na 10 let uzavřenou. Zákon o záležitostech společných (dle ustanovení svého § 37.) vstoupil v platnost zároveň se státními základními zákony ústavy prosincové. Dualism či rozdělení říše a prosincová ústavnost nebo-li centralistické zařízení polovice předlitavské měly býti vskutku dílem jednoho vývojového období. Jednotlivé státní základní zákony i zákon o záležitostech

společných všem zemím monarchie, jakož i první celní a obchodní spolek s Uhrami byly kontrasignovány ještě ministry, kteří potom stali se ministry společnými. Vláda uherská úředně byla zpravena o vyhlášení všech rakouských zákonův uvedených s tím, že nyní také v západních královstvích a zemích říše nastupuje plná ústavnost a vyplňuje se tak podmínka, kterou uherský zák. čl. XII. z r. 1867 výslovně požadoval jako záruku spořádaných poměrů. Koncem r. 1867 byl dosavadní společný ministerský předseda sprostěn svého úřadu ministerského předsedy pro země předlitavské, dosavadní ministři záležitostí zahraničných, vojenství a financí byli prohlášeni za společné ministry říšské; počátek roku 1868 přinesl pak novému Rakousku nové ústavní ministerstvo, zvláštní jen pro země rakouské, a tak, jako již v r. 1848 byla ministerstva dvě, byla a jsou nyní tři.

IV. Závěrečná otázka, zda dualism vznikl cestou konstituční, zodpovídána bývá v obou polovicích říše různě. Uhry nejprve dovolávají se toho, že absolutistické mezidobí let 1849—1860 je považovati pouze za jedno období jejich ústavního zápasu za plnou samostatnost zemí Koruny uherské. Vše, co stalo se v době mezi 1849 až 1867 (jmenovitě diplom říjnový, únorový patent), neodpovídalo uherské ústavě a bylo neplatno. Článek XII. z 1867 uskutečněn je však ve formě ústavou předepsané, neboť ujednán byl dohodou vlastního sněmu, národa a krále, a navázal s malými změnami na ústavu uherskou z r. 1848. V tom prý právě jeví se nepřetržitost uherského ústavního vývoje. Argumentace tato není nepochybná. Když v roce 1867 hledělo se navázati

na dubnové zákony z roku 1848, tu jen zcela libovolně z předcházejícího souvislého ústavního vývoje vytržen byl jediný okamžik, jediný určitý bod, jediné určité období, jež prohlášeno je za tak významné, že k němu pojití se mělo znovunavázání státoprávních a ústavních poměrů země, s opomenutím všeho, co následovalo a se odehrálo v mezidobí let 1848—1867: ústavní vývoj takto měl se pohybovat skokem, s vypuštěním či přeskočením určitých udalostí, jejichž státoprávní význam se strany uherské se popírá. Zajisté také moderní parlamentární stát a novodobá administrativní centralisace dnešní s moderní konstituční ministerskou zodpovědností a správou nemohla vyrůst na starém zřízení stavovském a komitátním a nemohla znamenati ani další vybudování ani právní nepřetržitost zděděné tisícileté ústavy — jakož také zákony z roku 1848 a 1867 nemohou značiti jen jedno období organického staletého vývoje historické ústavy uherské, nýbrž představují zavedení vzorů zcela nových, bez sprostředkujícího přechodu, cestou, jež nedá se odůvodniti smyslem a duchem dosavadního vývoje. Zdá se spíše, že celá fikce nepřetržitosti odpovídá zase jen cílům politickým a že Uhři lehce se přenesli přes hlavní základy svých »tisíciletých« ústavních institucí, aby mohli přijmouti vzory západoevropské, zapírající sice jejich vývoj dosavadní, za to však vyhovující co nejvíce jejich touhám po úplné státní neodvislosti.

Naproti tomu pro Rakousko dualism nebyl zaveden způsobem ústavním. Rakouská polovice stála pod oktroyováním dvojím. Nejprve panovník, dohodnův se s Uhry bez všelikého předechozího účastenství zemí ostatních, rozhodl jednostřa-

n ý m a k t e m, jímž z m o c i k o r u n y dualistická formace říše nuceně uložila se též zemím západní polovice říše. Na to pak svolána je (18. března 1867) užší rada říšská, aby dala svůj souhlas k dohodnutí s Uhry. Užší rada říšská byla však jen užším sborem či výborem širší rady říšské, zavedené ústavou z 26. února 1861. Když pak širší rada říšská vyrovnáním s Uhry jako nezákonitá byla zvrácena, nemohl přece užší její výbor, t. j. užší rada říšská, beze všeho převzítí sám bývalá její oprávnění a osobovati si moc ústavodárnou i ustavující pro celou říši a pro záležitosti společné. Pro ústavní zákonodárství v oboru záležitostí společných užší rada říšská zákonitě nemohla býti příslušna.

A tak užší rada říšská prostě byla vnucena zemím západní říšské polovice a její povolání značí jen nové oktrojování další, jež dělo se bez souvislosti s předcházejícím řádem právním a bez zachování jeho nepřetržitosti. Užší rada říšská, pokládajíc již obnovení ústavy uherské za hotový, nezměnitelný skutek, přiložila sobě bez ústavních rozpaků a ve smyslu vládních přání moc ústavodárnou ku znovuzřízení veškerého říšského svazku i k vytvoření nově vznikajícího státu předlitavského. Zabrala sobě také většinu oprávnění bývalé širší rady říšské jako domnělá její dědička a nástupkyně; jen že dědictví její nebylo založeno po právním řádu, nýbrž jeho převrácením; celá ústava dnešního Předlitavska počátek svůj bere v onom převrácení dosavadních základů právních, jak povoláním užší rady říšské v r. 1867 nastalo.

Stát předlitavský sám pak vznikl jako umělý výtvar nový, při čemž Uhry objevily se přímo

spoluoktrojovateli těchto řádů i převratů nových. Uhři, přes to, že dle jejich názoru šlo jen o vnitřní vyrovnání mezi uherským národem a králem, přece zase stavěli sobě nepřímou podmínku, že pro obor společných záležitostí říšských všechny země ostatní naproti Uhrám tvořiti budou jeden celek, jednu rovnoprávnou část, v níž zavládne sice plná ústavnost, ale jen s jediným konstitučním zastoupením. Tak usuzovati lze hned z uherského zák. čl. XII., jenž formálně platil sice jen pro Uhry, ve skutečnosti však měl význam hlubší, neboť neznamenal pouze restituci tamějšího historického práva státního a obnovu ústavního zřízení uherského, nýbrž zasahoval i do poměrů zemí ostatních, počítaje s tím a nepřímou požaduje, aby při znovuzřízení svazku monarchie sestoupily se v jediný celek, Uhrám koordinovaný. Tím zase nepřímou Uhři stávali se podporovateli zvláštního centralismu předlitavského proti snahám národů a stran, usilujících o větší míru samostatnosti v západní polovici říše.

□ □ □

30

ODDÍL II.
TITULY A ZNAKY MONARCHIE.

§ 9.

Název mocnářství rakousko-uherského.

Z literatury: B. Rieger: Jak bylo zavedeno rak. císařství. Osvěta 1893. — Tezner: D. oesterr. Kaisertitel, d. ungar. Staatsrecht u. d. ung. Publicistik. — Pražák: Rak. právo ústavní, část IV.: Ústava mocnářství celkového, 1903. — Bernatzik: Die oester. Verfassungsgesetze (Studienausg. Oester. Gesetze, sv. III., 2. vyd.) — J. Ulbrich: Lehrbuch des oesterreichischen Staatsrechts, 1883. — Rudolf v. Herrnhitt: Handbuch des oesterreichischen Verfassungsrechtes, 1909. — J. Ulbrich: Oesterreichisches Staatsrecht, 1909, (Das öffentliche Recht der Gegenwart, X.). — F. Tezner: Oesterreichisches Staatsrecht in Einzeldarstellungen für den praktischen Gebrauch: Der Kaiser. 1909. — E. Mischler-J. Ulbrich: Oesterreichisches Staatswörterbuch. (Handbuch des gesamten oesterreichischen öffentlichen Rechtes, II. Aufl., 1909.)

I. Svazek tří zemských skupin monarchie postrádal původně společného názvu. Ježto země staro-rakouské jakožto vlastní domácí patrimonium domu rakouského bývaly tomuto nejbližší, bývaly také někdy země ve všech třech zemských skupinách označovány za země domu rakouského. Panovníci rakouští takřka nepřetržitě bývali též císaři říše

římské národa německého až do jejího zániku (1806). Odtud začasť mluví se o zemích českých, německo-rakouských a uherských jako o zemích dědičných na rozdíl od toho, že v říši německé panovníci habsburští bývali císaři volenými. Při tom název zemí dědičných omezován býval někdy též jen na země české a německo-rakouské. Dokonce země české se zeměmi německo-rakouskými bývaly označovány též jako země německé. (Ještě v roce 1815 císař František I. přistupuje k Spolku Německému za země české a starorakouské jakožto za země dřívě k říši německé náleževší. Halič zůstala mimo Spolek. Skutečnost, že Čechy jako »země německé« dostaly se do Spolku Německého, mohla způsobit závažné následky v r. 1848, když Spolek měl se přetvořiti ve spolkový stát národně německý s ústředním parlamentem ve Frankfurtě. Země české byly by musily posílat poslance do ústředního shromáždění říšského, tam zasedajícího.)

Oficielního názvu dostalo se mocnářství patentem z 11. srpna 1804, když císař František I. přijal titul dědičného císaře rakouského. Titul císařský přijat byl jako majestátní označení a osobní čestná hodnost pro panovníka všech zemí monarchie, zemí předlitavských, jako uherských. Odvozen je z názvu arcivévodského domu panovnického. Význam jeho původně měl býti jen dynastický, nikoli státoprávní. Odtud původně nebyl snad titulem teritoriálním, t. j. takovým, jehož základem by bylo splynutí jednotlivých království a zemí ve vyšší územní svazek, v rakouskou říšskou jednotu. Titul nově přijatý měl zaručiti jen rovné

mezinárodní pořadí dynastie mezi ostatními vladaři, jakož tehdy důležito bylo, když začínalo se pocítovati, že dynastie důstojenství císaře říše Německé na dlouho nepodrží.

V souhlase s původními úmysly dvoru panovnického pravilo se v patentu, že všechna království, knížectví a provincie rodu mají i nadále nezměněné podržeti své dosavadní tituly, ústavy, přednostní práva a poměry. Státoprávní povaha monarchie ne měla tedy přijetím titulu býti měněna. Jmenovitě též ostatní země měly být upokojeny, že z nového titulu nebude plynouti žádná nadřízenost ani vyšší postavení domácích zemí rakouských. Zároveň v patentu se ustanovovalo, že i nadále zůstane při oněch korunovacích, kterým panovníci jako králové uherští a čeští se podrobovali, a že panovník sám určí ony modalitty, za nichž konána bude zvláštní korunovace za dědičného císaře Rakouského. V patentu mluví se již také o Rakouském souboru států, o neodvislých státech domu Rakouského, o neodvislých královstvích a státech. (Za stát bývaly tehdy označovány prostě i země se zvláštní ústavou nebo se zvláštním zemským zřízením a nebyval s označováním tím spojován smysl, jaký dnes přikládáme výrazu tomuto.) Patent o přijetí císařského titulu rakouského byl i v Uhrách v zákonité formě vyhlášen.¹ Království uherské je mimo to v patentu ještě zvláště zmíněno, že má se jemu zachovati dosavadní stav.

¹ Tezner: D. staatsr. u. polit. Problem d. oest.-ung. Monarchie, Arch. f. öff. Recht, XXXI., s. 2.

II. Přijetí titulu císařského, jenž původně měl význam osobní čestné hodnosti, přineslo přece však později (zvláště v letech 1849—1860) pro všechny země dynastie jednotný název státoprávní, neboť císařské důstojenství přenášelo se s panovníka i na svazek zemí jím ovládaných. Pod názvem »císařství« všechny země monarchie ve stycích mezinárodních vystupovaly jako jednotná mocnost. Zřízení, jež se vyvinula v oboru společných záležitostí všech zemí a společné centrální instituce zeměpanské v důsledku tohoto vývoje platily za císařské. Titul císařský od polovice stol. XIX. nepochybně již stává se titulem vládním; za absolutismu let padesátých vládne se z jednotné moci císařské a rakouské, »císařství rakouské« stává se jednotným názvem územním pro celek království a zemí dynastie, čili dle staršího označování je titul císařský »radikováno« na územích, jsooucích v držbě panovníkově. Moc císařská znamená od polovice stol. XIX. moc ústřední, říšskou; vše, co vývojem se stalo společno, je císařské, rakouské, říšské; císařská je armáda, rakouská je zahraniční správa; císařskými však jsou též dále uvnitř jednotlivých zemí všechny úřady zeměpanské, jichž císař je nejvyšším služebním pánem.

Ježto titul císařský přijat byl jako osobní čestná hodnost panovníka všech zemí monarchie, měl znamenat také po dnes vždy říši celou a měl vztahovat se i na země uherské. Titul císařství Rakouské měl zahrnovat od počátku stát uherský stejně jako předlitavský. Dekretem dvorské kanceláře ze dne 22. srpna 1836 byl také pak podrobně upraven titul a znak císařský, a to zjevně v takové

heraldické způsobě, že jednotný titul i znak císařský měl stejně zahrnovati země všechny, i uherské.¹

Odpovídalo by tudíž tomuto historickému vývoji i původnímu významu titulu císařského, jakožto osobní čestné hodnosti v poměrech mezinárodních, že »císařství« podnes znamená vždy říši celou, svazek všech zemí monarchie, předlitavských i uherských. Kdykoli se mluví o císaři, má znamenati to panovníka celé říše, všech zemí; titul »císařství Rakouské« do dnes má zahrnovat stát uherský stejně jako předlitavský. »Rakousko«, »monarchie Rakouská« má znamenat vždy svazek obou státův.

V tomto smyslu také náš zák. z 21. prosince 1867, č. 146 ř. z., dle nadpisu svého jedná »o záležitostech všem zemím Rakouské monarchie společných«: zahrnuje tedy i Uhry pod název monarchie Rakouské a mluví též v dalším textu o obou státech, uherském a předlitavském, jako o polovicích Rakouské říše. Ale náš státní základní zákon o všeobecných právech občanských z 21. pros. 1867, č. 142 ř. z., užívá výrazu »rakouské občanství státní« ve smyslu státního občanství předlitavského, platného jen pro země neuherské, jakoby Rakousko znamenalo jen království a země na radě říšské zastoupené.

III. Změny v titulu panovníka i monarchie nastaly po roce 1867. Dle vyhlášky ministerstva záleži-

¹ Obširný popis s vyobrazeními najde se v přílohách uvedeného dekretu ve svazku 64. sbírky zákonů politických pod čís. 125. (Str. 840.) Před tím upraveny byly znaky a tituly podrobně v příloze k patentu z 11. srpna 1811, sbír. zák. polit. sv. 22. pod čís. 20. (S. 71.)

ností zahraničných z 6. ledna 1867, č. 10 ř. z., vynechán byl na základě smlouvy o mír mezi Rakouskem a Itálií, uzavřené 3. října 1866, nadále z titulu panovníkova titul: král Lombardska a Benátska. Nejvyšší kabinetní list ze dne 14. listopadu 1868 ustanovil pak, že na příště v souhlase s novými ústavními poměry při aktech svrchované panovnické moci a při uzavírání smluv státních s cizími státy je užívati titulu »císar Rakouský, král český, atd., a Apoštolský král. uherský«. Ve zkrácené formě je pak užívati titulu »císar Rakouský a Apoštolský král uherský« nebo označení »císar a král«. Dále na označení celku zemí pod vládou panovníkovou spojených má býti užíváno názvu: »Rakousko-uherská monarchie« a »Rakousko-uherská říše«.

List tento, jenž vydán byl na podnět delegace uherské, řízen je na ministra zahraničných záležitostí a císařského domu; nebyl ani dodatečně parlamentu předložen, ani v říšském zákoníku vyhlášen. Odtud státoprávní jeho platnost bývá někdy brána v pochybnost.¹ Proti ústavní platnosti listu ze dne 14. listopadu 1868 namítá se jmenovitě se strany rakouských zastanců monarchie ústřední, že list tento zůstal pouhým jednostranným monarchickým nařízením; nebyl v žádné z obou polovicí říše publikován jako řádný zákon i je prý pochybné, může-li mítí derogatorní účinky proti řádně vyhlášeným zákonům dřívějším. V konstitučním státu pak prý dle státoprávních názorů dnes obvyklých panovník sám jed-

¹ Zvláště činí tak Tezner v uvedených svých pracích.

nostranně nemůže měniti titul státu; každá změna taková, jež týká se přece i postavení státu na venek, v poměrech mezinárodních, a tedy i zájmů celého státu, má prý se díti ve formě zákona za souhlasu sborů parlamentních. K tomu opět je poznamenati, že není výslovné ústavní normy o tom, zda stanovení a změny státních titulů a znaků mají se díti cestou zákonodárnou nebo nařizovací, a který orgán v tomto směru je příslušný. Ojedinele vyskytuje se také argumentace, že císařský list z r. 1868 zavedením nových titulatur obsahuje změnu státního zákona z 21. pros. 1867, č. 141 ř. z. o zastupitelstvu říše. Tento stát. zák. zákon zná prý jen »království a země na radě říšské zastoupené« a nepřipouští jiných názvů. Z tohoto důvodu prý zavedení nových titulatur mělo se státi se souhlasem říš. rady ve formě, v jaké se dějí změny stát. zák. zákonů (většinou dvoutřetinovou v obou sněmovnách říš. rady). Argumentace tato není přesvědčující; rovněž neplodný je spor, zda změna titulu říše a panovníkova náleží před sněm zemské nebo před říšskou radu předlitavskou, jakožto záležitost týkající se všech království a zemí dohromady. V nedostatku výslovného předpisu o ústavním účastenství sborů reprezentativních při úpravě zmíněných otázek je úpravu tuto ponechati vůli panovníkovi.

Nejvyšší císařský list ze dne 17. října 1889 nařídil, že, ježto označení branné moci říše má se řídití titulem nejvyššího velitele, nadále armáda, válečné námořnictvo, všechny orgány a ústavy armádní mají býti zvány »císařskými a královskými«. Toto opatření, jež zároveň prý odpovídá státoprávním poměrům, jak stanoveny byly v roce 1867,

nemá však nikterak dotýkati se jednoty a nerozlučnosti společné armády, jak tato jednota zásadně a konečně stanovena byla předlitavským a uherským zákonem o společných věcech z r. 1867, jakož oba tyto zákony odvozeny byly ze základních zásad pragmatické sankce a dle nich vydány. Téhož dne, co tento list, vydáno bylo císařské nařízení ministru války o zavedení uvedených názvů. Nejvyšší list z 4. října 1895 nařídil, že ministerstvo císařského domu na příště bude nazýváno ministerstvem císařského a královského domu. Úřady společné dnes vůbec — nazývají se odtud »císařské a královské«.

IV. Uhři titul císařský dnes pro sebe neuznávají za závazný. Na sněmu uherském již v roce 1835 protestovali, že jim vládnouti se má jen z moci královské a že mají jen krále jako svobodný a neodvislý národ, nikoli císaře. (Panovníky čítají si tam také dle vlastního pořadu.¹ Císař Ferdinand I. uvádí se tam jako Ferdinand V., František I. jako František II.) Zastávají názor, že když po r. 1867 uznána byla ústavní samostatnost koruny Uherské, tu prý dosavadní teritoriální dosah rakouského císařského státu obmezil se pouze na území státu předlitavského. Dle toho pak prý i titul císařství obmezil se na zbylé země předlitavské. Uhři dnes nechtějí připustit ani, že by ve společných záležitostech říše jednal císař; nespokojují se ani tím, že užívání titulu císařského zůstalo by omezeno

¹ Příklad formule z r. 1836: »Ferdinandus I., Austriae Imperator, Hungariae hujus nominis V., Bohemiae ítem, Rex Apostolicus.«

na společné záležitosti říšské a na výkon rezervních práv mocnáře společného; dle názorů uherských všude, i v záležitostech společných, jedná prý císař a král uherský vedle sebe. Král uherský jedná prý výhradně za země uherské a císař za ostatní země, za Předlitavsko. Dle pojetí uherského pak práva panovníkova jako vladaře celé monarchie jsou prostě jen souhrnem či součtem práv uherského krále a rakouského císaře v záležitostech společných.

Uhry samy hledí takto povýšiti země západní polovice říše za nové císařství a povznésti je z jednostranné své moci na říši Rakouskou. V poměrech mezinárodních nemá vystupovat jednotná velmoc »říše Rakouská«, ale stát předlitavský jakožto císařství Rakouské a vedle něho království Uherské. Snahy uherské nesou se tudíž k tomu, zredukovat užívání názvu »císařství« na pouhé Předlitavsko. Uherské zákony a státoprávní akty rády vyhýbají se pak každému označení, jež by jen z daleka připouštělo pochybnost, že Uhry zahrnuty jsou ve vyšším svazku »císařství« a »říše« a že náležejí k němu jako jeho části. Poměry nejsou dosud jednotně upraveny; jinak je v Uhrách, jinak v Předlitavsku.

Výslovné normy, jež by redukcí takovou předepsala, není. Rovněž z císařského listu ze dne 14. listopadu 1868, jehož Uhři pro svůj názor se dovolávají, nedá se hned ještě dovozovati, že by titul císařství Rakouského byl z titulu celoríšského zredukován jen na země neuherské. Císařský list z r. 1868 předpisuje jen, že v označení monarchie celkové mají být Uhry zvláště vyznačeny jako vláštní stát; »monarchie Rakousko-Uherská«

se zvláštním vytčením uherského státu mělo znamenat původně jen, že ve svazku monarchie, kteráž na venek, v poměrech mezinárodních, reprezentuje společenství jediné a vystupuje jako jednotná mocnost a jednotná osobnost práva mezinárodního, Uhry mají postavení zvláštního státu.

Podnes také není normy, jež by zavedla jednotný název »Rakousko« pro stát předlitavský. V roce 1867 totiž stát předlitavský, jenž dosud někdy pokládán býval jen za spolek jednotlivých zemí, neobdržel ani společného názvu jednotného, ani zvláštního znaku. Stát předlitavský oficiálně dosud je označován jen jako království a země na radě říšské zastoupené. (Dříve, v letech 60tých mluvívalo se o zemích neuherských, ku koruně Uherské nenáležících.) Ani novější naše zákony nezavádějí dosud společného pojmenování »Rakousko« pro stát předlitavský. Zákon z 30. pros. 1907, č. 278. ř. z., obsahuje uzavření vyrovnání hospodářského zase jen mezi »královstvími a zeměmi na radě říšské zastoupenými« a mezi »zeměmi Svaté koruny Uherské«. Ve znění svém dálejší mluví pak buď o obou smluvních stranách, nebo o obou státech, úmluvu uzavírajících, dokonce též o »celním území obou států monarchie rakousko-uherské« (ovšem jen ve smyslu, že jde o společné celní území dvou zvláštních samostatných států), ale přece nikde ne užívá zákon státoprávního označení »Rakousko« pro západní polovici říše.

V. Nicméně Uhři stálým popíráním společných titulů říšských, jako prý nesrovnatelných s uherským právem státním, domohli se určitých koncesí.

Ve styku s Uhrami pomalu vymizel titul »říšských« ministrů, především »říšského ministra války«; — užívá se pouze označení »společný ministr války«; rovněž ne užívají Uhři pro svazek obou států označení »císařství« nebo »říše Rakouská«. Názvu »říše« pro svazek obou státův dnes užívají jen zákony předlitavské, nikoliv uherské, přes to, že název tento v r. 1868 v edle názvu »monarchie« pro styky mezinárodní byl předepsán. Ministr války nebo záležitostí zahraničních v císařských aktech jmenovacích nebývá dnes již jmenován za ministra říšského, nýbrž jmenuje se prostě jen jako ministr společný nebo i jako ministr panovníkův. V titulatuře »ministr říšský« ministrů společných spatřována je nesrovnalost se státním právem uherským, neboť neexistuje prý společná, vyšší říše, jejímiž orgány byli by společní ministři. Ještě více pak podporovány jsou dnes snahy Uhrů po obmezení titulu Rakouska na pouhé Předlitavsko dnešním způsobem uzavírání smluv obchodních a hospodářských a jiných státních smluv mezinárodních. Skutečně dnes celá řada státních smluv uzavřena je za Rakousko a Uhry, při čemž pod Rakouskem rozumí se západní polovice říše, a smlouvy tyto bývají spolupodpisovány také zvláštními zástupci za Rakousko a Uhry v edle obvyklého dosud spolupodpisu zmocněnce společného. Zde již Uhry vystupují jako zvláštní stát v poměrech mezinárodních vedle Rakouska, říše představuje pouze spolek dvou samostatných států, bezejmennému státu předlitavskému dostává se jednotného názvu a redukce titulu říšského a císařského na pouhé Předlitavsko je provedena.

Z doby poslední zmínky zasluhuje sporná otázka označení monarchie při projednávání nového zákona branného. Uhři vznesli známé své požadavky. Otázka rozřešena je však ve smyslu císařského listu z 14. listopadu 1868. Zákon, daný dne 5. července 1912 (č. 128. ř. z.), jímž zavádí se nový zákon branný, praví (v § 3.): »Společná branná moc povolána jest k tomu, aby hájila Rakousko-uherské mocnářství, to jest všechny pod vládou Jeho císařského a královského Apoštolského Veličenství se nacházející země, proti nepřátelům zevnějším a zachovávala vnitřní pořádek a bezpečnost.« Zde názvem »monarchie rakousko-uherská« nepochybně zahrnují se i bývalé země zabrané, Bosna s Hercegovinou, jež nenáleží ani k území státu předlitavského ani k území koruny Svatoštěpánské. Starý branný zákon mluvil jen o »obraně mocnářství proti nepřátelům zevnějším«. Potřeba přesnějšího označení zřejmě nastala po anexi zemí zabraných v r. 1908. Útok na země zabrané znamenal by takto útok proti celistvosti monarchie, k jejíž obraně společná branná moc je zavázána.

§ 10.

O znacích.

Z literatury: Bernatzik: D. oester. Verfassungs-gesetze. — Tezner: Wandlungen der oest.-ung. Reichsidee. Jinak odkázati je na spisy v článku předcházejícím uvedené.

I. V souhlasu se zavedením císařského titulu upraveny byly pak dekretem dvorské kanceláře z 22. srpna 1836 podrobně všechny tituly a znaky

císařů rakouských. Tu upraveny byly také heraldicky znak celkové monarchie a znaky jednotlivých zemí říše. Ani titul císařský ani znak říšský není obmezen na země předlitavské, nýbrž zahrnuje i země uherské; ve znaku říšském země uherské objevují se úplně stejně a rovnocenně jako země české. Znaků, barev a symbolů původních jednotné říše rakouské užívá se dosud jmenovitě na praporech společné armády (dvojhlavého orla, barvy černo-žluté) a na vlajkách námořnictva válečného (koruny zeměpanovy, barvy červenobílé).¹ Pro členy rodiny císařské a panovníka užívá se zvláštní vlajky císařské.

Pro Uhry zákonný článek XXI. z roku 1848 (v r. 1867 potvrzený) určil barvy národní a znak říšský, jichž užíváno bude při slavnostních příležitostech a na budovách veřejných. Tyto znaky předepsány jsou také pro prapory královské uherské zemské obrany, zřízené od roku 1868 (barvy zemské, koruna královská a znak uherský). V Chorvatsku a Slavonsku užívá zemská obrana však barev Chorvatska, Slavonska a Dalmacie. O znaku chorvatském jedná vyrovnání uhersko-chorvatské z roku 1868, uznávajíc právo země, užívat ve vnitřních záležitostech vlastních barev zemských a samostatného znaku, tohoto však jen pod korunou sv. Štěpána. Pro společné záležitosti všech zemí koruny uherské je užívati společných znaků těchto zemí. Po dobu projednávání

¹ Vlajka váleč. námořnictva je ve třech pruzích vodorovných červeno-bílo-červená se znakem domu panovnického pod korunou císařskou.

společných záležitostí uhersko-chorvatských na říšském sněmu v Budapešti vztýčují se na budově vedle uherských také chorvatské prapory. Rakouská zemská obrana nemá podobných zvláštních barev a znaků, jaké má uherská. Znak a barvy její stanoví panovník v nedostatku jiného ústavního předpisu. Zákon o zemské obraně z 13. května 1869, č. 68. ř. z. ustanovil (§ 19.), že prapory rakouské zemské obrany na jedné straně mají říšského orla, na druhé však zemský znak příslušné země. Předpis tento zůstal neproveden a v dnešním zákoně o zemské obraně schází. Jiné odznaky naší zemské obrany jsou císařské a říšské jako u společné armády.

II. Znak předlitavské vůbec přesným způsobem dosud upraveny nebyly. Patent z roku 1804 slíbil sice korunovaci za dědičného císaře rakouského a byly pořízeny také říšské korunovační odznaky, ale dodnes máme pouze korunovaci za krále českého a uherského. Ústavy z r. 1848 chtěly sice zavést barvy a znaky pro Předlitavsko, ale tyto předpisy zůstaly bez účinku, podobně jako předpisy ústavy z 4. břez. 1849, obsahující ustanovení, že císař bude korunován jako císař rakouský, to je jako panovník říše veškeré, a že zvláštní statut upraví bližší podmínky této korunovace (§ 12.). K jiné úpravě pak již nedošlo.

Ani v roce 1867 otázka znaků upravena nebyla. V obchodní a celní smlouvě z roku 1867 (zákon z 24. prosince 1867, č. 4. ex 1868 ř. z.) bylo ustanoveno, že obchodní lodi obou polovic říše budou užívatí téže vlajky, která s dosavadními

znaky bude spojovati též barvy a znaky zemí koruny uherské. Tento předpis proveden byl nařízením ministerstva obchodu z 6. března 1869, č. 28 ř. z. V obchodní vlajce znaky obou polovic říše postaveny jsou v rovném pořadí. Vedle sebe jsou postaveny dosavadní znak císařský a znak království Uherského pod korunou sv. Štěpána. Obchodní vlajka užívá za znak státu předlitavského téhož znaku a těchže barev, které při vlajce válečné platí za znaky a barvy státu celkového (jen koruna je jiná). Nařízení ministerstva financí z 9. prosince 1896 č. 233 ř. z. zavedlo pro lodě finanční správy tytéž vlajky, jaké mají lodě obchodní.¹

Dle hospodářského vyrovnání z 1907 (zák. z 30. pros. 1907, č. 278. ř. z.) mají námořské lodi obchodní obou států užívatí téže společné obchodní vlajky námořské. Také říční lodi obchodní předlitavské a uherské, když provozují plavby přes hranice naší monarchie, mají v cizozemsku užívatí společné obchodní vlajky. Říční lodi obchodní obou států mohou však uvnitř území svého státu užívatí své vlajky »národních«. Přistanou-li však v území druhého státu, mají po dobu svého pobytu vedle své národní vlajky vztýčiti také ještě vlajku druhého státu. Říční lodě obchodní jednoho smluvního státu, které

¹ Vlajka obchodní je rozdělena na 2 stejná vlajková pole, z nichž levé je rozděleno na tři vodorovné pruhy: červený, bílý a červený, pravé pak zase na pruhy: červený, bílý a zelený. V levém poli je znak domu rakouského (štit trojbarevný červeno-bílo-červený pod císařskou korunou, v pravém poli pak je štit se znakem koruny uherské pod korunou sv. Štěpána).

požívají subvence od státu druhého, aby v jeho území plavbu místní provozovaly, mají po dobu trvání poměru subvenčního a při výkonu své služby vedle své vlajky národní užívati také vlajky státu, jenž jim poskytuje subvenci. V těchto ustanoveních mluví se tedy o zvláštní vlajce národní každého z obou států, uherského a předlitavského. Stát předlitavský však dosud nějaké společné vlajky nemá a bude patrně dosavadní obchodní vlajky monarchie společně užíváno i za obchodní vlajku předlitavskou. Tím znak monarchie společně redukuje se zase na znak předlitavský. Také patrně se strany uherské rozumělo se tomu tak, že za znak předlitavský bude užíván týž znak a tytéž barvy, jakých užívá společná vlajka obchodní na svém levém poli. Vlajka předlitavská je dle toho červeno-bílo-červená. V obchodní a celní smlouvě z 1907 mluví se také při ochranných známkách o užívání rakouského znaku zemí dědičných a o užívání znaku zemí svaté koruny uherské. Znakem rakouských zemí dědičných patrně míněn je nějaký znak státu předlitavského naproti znaku uherské polovice říše. Ale jaký je tento znak státu předlitavského, t. j. druhého státu, jenž smlouvu uzavírá, není blíže naznačeno. Zdá se, že jde opět jen o znak monarchie, užívaný pro Předlitavsko. Rovněž praví se tam, že současné užívání císařského orla a znaků zemí svaté koruny uherské má se díti způsobem odpovídajícím paritě a v rovném pořadí. Tím ovšem není dotčeno samostatné užívání rakouského císařského orla nebo znaku zemí koruny uherské.

Z uvedeného je zřejmo již, že i v otázce státních znaků a symbolů lze na straně uherské

pozorovati tytéž snahy, jako v otázce říšských titulů: původní znaky monarchie celkové mají být zredukovány prostě na znaky předlitavské. Tyto znaky původní jednotné celkové říše rakouské (totiž dvouhlavý orel a barvy černo-žlutá a červeno-bílá, jakož i koruna císařská) po roce 1867 obmezují se nyní skutečně takřka jen na Předlitavsko jako na nové Rakousko.

III. Týž pochod, že znaky říše celkové stále více se obmezují na stát předlitavský a užívá se jich stále více jen pro naši polovici říše, lze sledovati ještě v jiných směrech. Zákon ze 27. června 1878, č. 66 ř. z., obsahující statut banky rakousko-uherské, stanovil, že banka ve své pečeti bude užívati znaku monarchie rakousko-uherské a že bankovky mají býti opatřeny znakem monarchie rakousko-uherské. Se strany uherské protestovalo se proti užívání znaku říše jednotné, načež vydán byl zákon z 28. března 1880 č. 33 ř. z., v němž stanovilo se, že předpis bankovního statutu o opatření bankovek znakem monarchie zůstane prozatím neproveden a ministr financí se zmocňuje, aby v dohodě s vládou uherskou uzavřel s bankou příslušnou úmluvu. V roce 1899 (císařské nařízení z 21. září 1899, č. 176 ř. z.) pojata bylo do bankovního statutu ustanovení, že banka ve své pečeti bude míti císařského rakouského orla a znak zemí koruny uherské vedle sebe v rovném pořadí, avšak bez spojení, jakož i firmu německým a maďarským jazykem. Dále pak bylo ustanoveno, že bankovky po jedné straně opatřeny budou textem německým a ra-

kouským císařským orlem, po straně druhé pak souhlasným textem maďarským a znakem země koruny uherské.

Zase tady znaku říšského užívá se pro Předlitavsko samo jakožto pro stát Rakouský. Pokud jde o mince drobné, Uhry od r. 1867 razily si již mince s vlastními znaky. V uherském zák. čl. XII. z 1867 (§ 66.) praví se, že jak se samo sebou rozumí, majestátní práva krále uherského ohledně ražení a vydávání peněz zůstávají úplně nedotknuta. Tato výhrada rozuměla se v Uhrách tak, že mince v Uhrách ražené mají být označovány znakem království Uherského. (Dle § 64. vyrovnání uher.-chorvatského je na mincích uherských v titulu královském užívati též titulu krále chorvatsko-slavonského.) Při zavedení měny korunové (zákonem ze dne 2. srpna 1892, č. 126. a 127. ř. z.) předepsány byly za znaky pro mince rakouské: jednak rakouský orel císařský, jednak rakouská císařská koruna (čl. V. a XIII.). Takto tedy oficielně a na základě ustanovení zákonného za znaky předlitavské a za předlitavský titul prohlašovaly se rakouský titul císařský, císařská koruna a dvojhavý orel. Tím znovu dosavadní znaky monarchie celkové zredukovány jsou na předlitavské.

ODDÍL III.
SPOLEČENSTVÍ DYNASTIE A PRÁVO
MONARCHICKÉ.

Společný řád posloupnosti trůnní.

Z literatury: Hauke: Die geschichtlichen Grundlagen des Monarchenrechts. — Seidler: Studien zur Gesch. u. Dogmatik des oest. Staatsr. — Turba: Gesch. des Thronfolgerechtes 1156—1732. — Týž: Die pragmat. Sanktion. — Týž: Die Grundlagen d. Prag. Sanktion. — Seidler: čl. »Thronfolge« v Oest. Staats-W. B. — Hauke: čl. »Prag. Sanktion«, tamtéž. — Bidermann: Entsteh. u. Bedeut. d. Prag. Sankt., Zeitschr. f. d. Privat- u. öff. Recht, sv. II.

I. Nejvyšším společným orgánem obou států, předlitavského a uherského, je panovník. Pokud sahají jeho kompetence v záležitostech společných, vystupuje jako orgán společný, jako společný representant dvou samostatných státních mocí obou státův. Za vladaře v jednom z obou států povolán může být vždy jedině ten, kdo zároveň panuje ve druhém. Společenství osoby panovníkovy znamená společenství celého práva monarchického. Právo monarchické je souhrn pravidel, která upravují způsob osazování trůnu, dále obor ústavní působnosti a osobní právní postavení panovníka jako nejvyššího orgánu státního. Pro poměr rakousko-uherský společenství dynastie a osoby panovníkovy znamená: I. že řád

posloupnosti trůnní ve všech zemích monarchie až do dalekých linií je jednotně upraven; 2. že panovníkovi přísluší výkon určitých práv reservatních jako společnému vladaři monarchie veškeré, státního svazku rakousko-uherského; 3. že zařízení, vztahující se k panovnickému domu i dvoru jsou zařízení společná, císařská a královská.

II. Dle starého práva německého ještě z dob římsko-německého císařství, požívaly zeměpanské domy, stejně jako ostatní rody vysoké šlechty a rodiny říšských stavů vůbec, práva upravovati rodinné a rodové poměry svých členů autonomními pravidly. Tímto způsobem upravovalo a vytvářelo se »soukromé právo knížat« pro rody vysoké šlechty a domy zeměpanské. Taková autonomní pravidla tvořila pak rodinné statuty nebo-li domácí zákony domů zeměpanských.

Domácí zákony nabývaly u zeměpanských domů německých nutně i státoprávního významu, neboť rodinné zřízení domu zeměpanského zasahovalo do základních otázek státního života: domácí zákony určovaly dědice vlády, obsahovaly ustanovení o nezczitelnosti a nedělitelnosti území mezi členy rodu, o způsobilosti nastoupení vlády, jmenovitě též o zavedení primogenitury, staraly se o zřízení vladařstva a o osobní postavení členů domu zeměpanského. Tak z vnitřní rodinné či rodové záležitosti domu řád nástupnický stával se záležitostí státní a státním zákonem.

Tyto domácí zákony mohly ovšem platiti jen v zemích práva německého, v naší mon-

archii tedy jen v zemích starorakouských, neboť jen v zemích práva německého měl dům zeměpanský korporativní charakter a požíval oprávnění stanoviti si autonomní rodinné statuty. Zde také dům zeměpanský platival za vlastníka svých území, členové domu bývali jejich spoludržitelé, mívali spoluvlastnictví na právu celého rodového panství i uzavírali mezi sebou úmluvy o tom, na koho přejde držba zemí a jaké budou poměry dědicův ostatních. Právě pak v domácích řádech či zákonech pořizovali panovníci o poměrech svých nástupců, o způsobu a podílu, dle něhož uvázat se mají v držbu jednotlivých území jako povolání dědicové. I pragmatická sankce z roku 1713 je v dědičných zemích německorakouské skupiny takovým domácím řádem. V zemích německorakouských mohl panovník stanoviti řád dědičné posloupnosti sám, bez svolení stavů, jednostranně, pouhým domácím řádem. Mezi takové domácí zákony či rodinné a rodové statuty náležejí též všechny ony rodinné smlouvy, dědičná zbratření, smlouvy rozdělovací a testamenty panovníků habsburských, jimiž o zemích německorakouských pořizováno bývalo v dobách před pragmatickou sankcí, jmenovitě též před spojením se zemí českých a uherských se skupinou starorakouskou (1526).

Naproti tomu ani v zemích českých, ani v uherských domácích zákony domu zeměpanského neplatily, neboť v obou těchto zemských skupinách, jakožto v dávných monarchiích volebních, náleželo stavům spolupůsobiti při úpravě a změnách trůnní posloupnosti. Veškeré otázky řádu nástupnického musily zde být vyřizovány zákony zem-

skými. V zemích českých a uherských zákony nástupnické byly ode dávna částí z emské ústavy, zde již od středověku rozhodovaly o nástupnictví zákonů státní, vydané se souhlasem stavů, nikoli pouhé vnitřní domácí a rodinné statuty soukromoprávních forem, jimiž zeměpáni by byli pořizovali o zemi jako o svém teritoriálním majetku, o svém patrimoniu. V zemích českých ani uherských neplatila patrimonialní státní teorie, dle níž zeměpán byl by vlastníkem či majitelem země a státu; zde domácí zákony rodu byly by měly význam pouhých soukromých panovnických disposicí a úmluv mezi členy rodu, nikoli však váhu norem státního práva, a byly by tvořily tu jen nejvýše závazky mezi členy rodu, nikoli však ústavní právo české nebo uherské. Odtud také přijetí prag. sankce zemskými stavy v zemích českých a uherských příkládá se jiný význam, než přijetí jejímu v zemích německo-rakouských. Ve skupině starorakouské mohla prag. sankce být prostě vyhlášena jako domácí zákon a přijetí stavů mělo pouze význam garanční: arcivévodský dům mohl velně a jednostranně pořizovati svými zeměmi na základě domácích svých řádů a v přijetí stavovském hledána je jen určitá garancie zachování řádu nástupnického, jehož stálost měla se za zvýšenou, když stavové zaň se zaručili. Platnost řádu zmíněného však na přijetí stavovském nezávisela. Naproti tomu příkládá se přivolení stavů zemských k prag. sankci v Čechách a Uhrách význam konstitutivní, t. j. platnost aktu onoho založena byla teprve přivolením stavů, jež bylo podmínkou jeho závaznosti. V těchto zemských skupinách stavo-

vé jako důsledek dávného svého práva případné volby královské podrželi právo přivolení k změnám řádu nástupnického. Pragmatická sankce v zemích českých a uherských je tedy zákonem zemským. K platnosti a závaznosti své vyžadovala zde souhlasu stavů jako zástupců země a byla jimi přijata.

Rozdílný význam tento řádů nástupnických ve skupině starorakouské a v zemích českých a uherských bývá dle staršího názvosloví vyjadřován též tak, že země německorakouské byly státem patrimonialním, kdežto Čechy a Uhry byly státy usufuktuarními, fideikomisními neboli svěřenskými. Ve státě patrimonialním země pokládá se za předmět vlastnictví panovníkova; právo vládnouti je vlastnickým právem panující rodiny; nástupcové trůnu vstupují v patrimonium posledního vladaře a dědí zemi z vůle svého předchůdce jako věcný předmět práva dědického; zeměpán pořizuje o svých zemích a o vládě nad nimi jako o svém majetku. Ve státě usufuktuarním panovník nebyl vlastníkem státu, nýbrž pouze dočasným uživatelem státní moci; nemohl zeměmi volně nakládati, nýbrž obmezen byl souhlasem zástupců zemí, stavů; práv svých neodvozoval z dědictví majetkového, nýbrž z ústavy zemské a nastupoval dle zákonů zemských, aby dočasně užíval nejvyšší moci, jejíž podstata zůstává však zemi samé; stavům zemským příslušelo přivolovat k změně řádu posloupnosti trůnní, neboť zastupovali osobnost zemskou jako původní majitelku veškeré moci. Ve státech usufuktuarních záhy také vyvinula se zásada nedílnosti

území a sukcese individualní, dle níž právo nástupnické příslušelo vždy jen jednomu členu rodu a vylučovala se možnost dělení země mezi jednotlivé nápadníky trůnu.

III. Trůnní posloupnost jest pro obě polovice říše upravena jednotným řádem. Panovník vládne sice v Uhrách jako král u h e r s k ý a v Předlitavsku jako vladař předlitavský, ale řád nástupnický je týž. O posloupnosti trůnní platila před rokem 1526 v jednotlivých zemských skupinách dnešní monarchie pravidla různá. V zemích starorakouské skupiny platilo privilegium minus z roku 1156 o posloupnosti rodové, a pak podvržené, avšak císařem Friedrichem III. roku 1453 potvrzené privilegium maius, domněle taktéž z roku 1156, o nerozdílné posloupnosti dle prvorozenství. V zemích starorakouských, které byly patrimoniem rodu panovnického a kde dům zeměpanský pokládán býti mohl takřka za vlastníka těchto zemí, mohla trůnní posloupnost ovšem měněna býti prostě jednostrannými akty panovnickými, bez účasti stavů. Také dosti dlouho bývaly země starorakouské ve smyslu patrimonialní státní teorie při úmrtí panovníka nově děleny mezi jednotlivé členy rodu. Vlastně teprve od r. 1665 zůstávají jednotlivé země starorakouské trvale pohromadě. Idea individualního vlastnictví zeměpánova dlouho tu nebyla odloučena od územní výsosti; také, dokud země německorakouské děleny byly mezi jednotlivé dědice a dokud takto uznávala se konkurující dědická práva jednotlivých, stejně oprávněných členů dynastie, nemohla úplně pronik-

nouti ani zásada individualní sukcese a primogenitury, i nemohla pak býti založena jediná dynastie v jediné monarchii spojených zemí starorakouské skupiny. Společná sukcese rodová byla by musila být nahrazena sukcesí individualní, uznáním přednosti jediného oprávněného.

Přes to tedy, že privilegium Fridericianum majus (1453) uznalo nerozdílnou posloupnost podle prvorozenství, drželi se panovníci v zemích německorakouských společné sukcese rodové na základě svých domácích řádů a dělili země mezi členy rodu. Dělení další, ještě uvnitř jednotlivé země, zamezily zpravidla stavy, jimž při holdování se slibovalo, že nedojde k dělení ani zcizení země; mimo to dalšímu dělení jednotlivé země byl by býval na překážku lenní poměr, jenž poutal země německorakouské k císařství říše římskoněmecké. Vůbec dědičnost trůnu v zemích německorakouských vyvinula se postupem času z nástupnictví v úřad říšský, císařem německým udílený. Udílení říšského úřadu německého lénem určitému rodu s uznáním jeho dědičnosti stalo se v zemích těchto základem pozdější zeměpanské výsosti domu arcivévodského, zvláště když také veškeren lenní svazek a poměr zemí rakouských k říši německé konečně odpadl složením císařské koruny německé a zánikem říše (1806). Co do posloupnosti osob pohlaví ženského uznávalo v zemích starorakouských privilegium minus z r. 1156 možnost posloupnosti ženské; privilegium majus stanovilo, že v nedostatku dědiců mužských vévodství rakouské připadnouti má nejstarší dceři posled-

ního vévody. (Výjimka z výlučné posloupnosti kmene mužského dle práva lenního.) Teprve však prag. sankce (1713) přinesla jednotné a nepochybné předpisy i v tomto směru.

IV. V Čechách platil o nástupnictví na trůn řád majestátu Karla IV. ze dne 7. dubna 1348. Právo svobodné volby královské náleželo prelátům, vévodům, knížatům, pánům, rytířům a veškeré obci království českého a příslušností jeho, tedy vůbec stavům, avšak toliko v tom případě, když by nebylo manželského potomka ani mužského ani ženského z království Českého rodu, kmene neb příbuzenstva. Trůn český byl takto dědičný v mužském i ženském pokolení královského rodu. Nástupnické právo pokolení ženského bylo však omezeno výkladem tohoto základního zákona dle tehdejšího zemského práva českého, že jen neprovdaná a neodbytá dcera posledního krále v nedostátku mužských dědiců by měla dědičný nárok. Provdaná, odbytá dcera, přestávajíc být členem královského rodu, není již dědičkou, leda se zvláštním svolením stavů. Odtud pak dědička, již zachovat se mají dědičné nároky, nemá být vdána bez rady či přivolení stavů zemských. Dědic trůnu, jenž vládnouti měl jako příští král český, musil zvláště přijat býti stavy za krále a připuštěn k vládě v zemi s ním z em sk ý m.

Ferdinand I. povolán byl volbou stavů 23. října 1526 jednohlasně za krále českého. Dovolával se sice dědičských nároků své manželky, dcery předposledního krále českého, ale stavové čeští nároky její, jakožto provdané a odbyté dcery královské,

jež prý mimo to provdána byla bez rady království českého, neuznali a přisuzovali si právo volby. Král pak vydal jim revers v tom smyslu, že stavové jej za krále zvolili, nikoli z povinnosti, nýbrž svobodně a dobrovolně, podle svobod království Českého. (Stavové moravští královnu za dědičku uznali.) Později však král přece na základě rodu své manželky utvrdil dědičnost trůnu ve svém rodě. V novém reversu ze dne 2. září 1545 prohlásil, že království České na jeho manželku jako na pravou a přirozenou dědičku spravedlivě připadlo, že stavové ji jako dědičku a královnu dle zákl. zákona z r. 1348 uznali a přijali a že jej po manželce jeho jakožto pravé dědičce za krále a pána svého ze svobodné vůle volili a přijali. V r. 1547 uznán byl tento druhý revers sněmem za formálně platný. Dle toho byly by nyní dědily manželské dcery královské vůbec, byť i byly vdány bez svolení stavů, a bez omezení na dcery posledního vladaře. V platnosti zůstalo však ještě, že dědic trůnu nenabýval vládní moci již na základě svého dědičského nároku, nýbrž vyžadovalo se ještě ústavního přijetí za krále sněmem zemským a korunovace. Co do pořádku posloupnosti mužské byla po předchozím vývoji přijata zemskými řády primogenitura pro rod Lucemburský (1341) a nepochybně zůstávala v platnosti i za Habsburků.¹ Pořad posloupnosti ženské nebyl blíže určen (zda nastupuje též nejprve nejstarší dcera královská).

¹ Turba: D. pragmat. Sanktion, str. 46 a násl., líčí vývoj tak, že primogenitura pro rod Habsburský zavedena byla v Čechách teprve domácími řády rodu v XVII. věku a

Obnoveným Zřízením Zemským z r. 1627 prohlášena je prostá dědičnost trůnu. Při smrti krále dědic jeho vstupuje bezprostředním nápadem ve všechna práva královská; moc královská nezávisí již na sněmovním přijímání krále stavy. Rozsah a řád dědičné posloupnosti však ani Obn. Zř. Zem. r. 1627 se pro země české nezměnil, jakož také zůstalo zachováno celé obci Království Českého dosavadní právo volby královské v dřívějším objemu i významu, po vymření dědicův oprávněných z českého domu královského. (Pro právo nástupnické v zemích českých byla dosud směrodatná jen příslušnost ku královskému rodu českému, nikoli k celému domu Rakouskému; tento přícházel v úvahu jen potud, pokud spadal v jedno s královským rodem českým.) Obn. Zřiz. Zem. odvolává se také jen na dřívější zákony zemské o posloupnosti trůnní. Pragmatická sankce ze dne 19. dubna 1713, kterou přijali čeští stavové dle přistupovací listiny ze dne 16. října 1720, jest závěrečným státním aktem ve vývoji následnického práva v Čechách. Dědičnost trůnu v panujícím rodě, a to v pokolení mužském i ženském, se uznává, a zároveň nastává úplné sjednocení nástupnického práva v zemích koruny České a v zemích starorakouských až do dalekých linií povolanych nástupců z rodu.

že ústavního uznání a zajištění v zákonech zemských dostalo se jí teprve přijetím prag. sankce r. 1720. Teprve tehdy prý stavové vzdali se trvale na základě zákona zemského možnosti, vykonat kdy právo spoluvolby mezi nápadníky trůnu, přijavše řadu následníků předem pevně stanovenou. V. B. Rieger: Úst. děj. Rak., str. 13 a násl.

V. V koruně uherské starší smluvní ani dědičné nástupnické nároky Habsburků v r. 1526 nebyly uznány. Ferdinand I. byl dne 17. prosince 1526 za krále uherského zvolen, jakož také sám reversem z 29. června 1527 prohlásil, že dobrovolně byl zvolen. Odtud Uhři pak trvale přiznávali mužskému kmenu Habsburků nárok dědičný. Jen že nebylo ještě určitého zákonného pořádku posloupnosti. Jmenovitě ani zásada posloupnosti nedílné, individualní, ani zásada prvorozenství výslovnými předpisy zákonnými prohlášena nebyla. Ve skutečnosti sice obojí zásada bývala zachovávána, ale přece zase stavové uherští chtěli podržet si právo volby aspoň mezi syny posledního vladaře, bylo-li jich několik (jus prae electionis). Ježto totiž nebylo zákonně stanoveno, kdo z dědiců má nastoupiti na trůn, přiznávali si stavové právo určití z dědiců panovníkových příštího krále. Dědic nabýval vládních práv ovšem teprve ústavním přijetím na sněmu a korunováním, inaugurací. Nástupci, stavy určenému či zvolenému, předkládány byly před korunovací k potvrzení články korunovační (pozdější diplomy inaugurační, v nichž panovník zaručoval zemi staré svobody, slibuje přísahou královskou jejich zachovávání).

V r. 1687 přiznal sněm v Prešpurku Habsburskému rodu dědičné právo posloupnosti dle řádu prvorozenství v mužském pokolení, pořadem lineálním. Kdyby dům habsburský byl vymřel vůbec bez zanechání potomstva mužského, v Uhrách bylo by po úmrtí posledního císaře nastoupilo právo stavů, voliti si krále. V Uhrách totiž dle obou zákonných článků II. a III. z roku 1687 uznána byla pouze

trůnní posloupnost mužská. Práví se v zákonném článku II. z roku 1687, že mužské potomstvo panujícího vladaře uznává se dle práva prvorozenství za přirozené a dědičné krále království Uherského. Na znamení vděčnosti za odvrácení tureckého nebezpečí, prohlásili všichni stavové království Uherského a zemí přivtělených, že v budoucnosti nikoho jiného, než prvorozeného z mužských potomků panovníkových za pravého krále a pána vždy uznají a pokaždé, jakmile případ korunovace nastane, po přijetí článkův inauguračních a vyhotovení diplomu korunovačního i po přísaze královské, jak předchůdcové panovníkovi ji skládali, jej na sněmu zemském slavně korunovati budou. V zákonném článku III. z roku 1687 bylo určeno, že, pro případ, že by císař Leopold I. zemřel bez zanechání potomstva mužského, koruna uherská přejde na mužské potomstvo krále Karla španělského, když by však ani tento mužských potomků nezanechal, že nastoupí právo svobodné volby. (Zákonné články z roku 1687 vztahovaly se sice též na země s Uhrami spojené — partes adnexae — mezi něž dle obvyklého názvosloví patřivaly také země chorvatsko-slavonské, ale Chorvaté přece později uplatnili svůj samostatný postup.) Nástupnická práva pokolení ženského o tehdy nebyla ještě uznána, což mohlo státi se skutečností pro další trvání svazku monarchie velmi závažnou, když v 1. pol. stol. XVIII. v ostatních skupinách zemských by byla nastoupila dcera posledního vladaře, v Uhrách z práv nástupnických vyloučená.

VI. Při smrti císaře Karla VI. mohlo nastati nebezpečí, že země dynastie nadále pospolu nezůstanou.

Při nejednotnosti řádu nástupnického bylo pravděpodobno, že, zemře-li císař bezdětek nebo zanechá-li pouze potomstvo ženské, dojde k rozdělení zemí mezi různé linie. Zemské skupiny, které řídily se samostatným řádem posloupnosti trůnní, jako země české a uherské, nebo jimž při nedostatku potomstva k nástupnictví oprávněného příslušelo právo volby královské, byly by mohly býti prostě odděleny od zemí, jež podléhaly úpravě dědičné posloupnosti jednostrannými testamenty panovníckými. Země, o nichž (jako o zemích německorakouských) panovníci pořizovali jednostrannými akty, mohly být znovu rozděleny mezi pobočné linie pozdějšími panovníckými akty. Dále země, v nichž nástupnické právo žen nebylo uznáno, byly by se oddělily od zemí, uznávajících posloupnost ženskou.

Nejprve stavové chorvatští počítali již s možností rozdělení jednotlivých zemských skupin monarchie a proto usnesli se v roku 1712, že pro případ vymření kmene mužského podrobí se panství oné princezny, která bude v držení zemí německorakouských. Takto Chorvaté přenášeli právo nástupnické i pokolení ženskému a byli by se spojili se zeměmi vnitrorakouskými i bez ohledu na to, že by bylo došlo takto k oddělení se zemí chorvatských od Uher, což dle názoru stavů uherských muselo býti považováno za porušení zemské ústavy uherské. Stavové uherští vymohli pak na koruně svolání palatinální konference do Prešpurku taktéž v roce 1712. Toto shromáždění magnátů pod předsednictvím palatinovým učinilo uznání posloupnosti trůnní i pro potomstvo ženské a vzdání se práva volby královské závislým od určitých

podmínek: všechny země rakouské i české mají do-
stati se jediné dědičce, aby tak veškerý
ostatní země společného panovníka, nikoliv jen
země vnitrorakouské, trvale sloučeny byly v téže
osobě panovníkově; stavové všech ostatních jednot-
livých zemí mají uzavřítí smluvní spolek na toto
společenství se vztahující; v zemích uherských musí
se vládnouti jen s úplným zachováním ústavy; při
nastoupení vládařtva má v Uhrách regentem
býti palatin a konečně panovnice má se provdati
jen se svolením stavů. V těchto podmínkách myslilo
se tehdy již na užší unii obrannou i výbojnou
pomocí finančních a vojenských sil ostatních zemí.

O rok později 19. dubna 1713 z úplnosti vlastní
moci vydal císař nový řád posloupnosti trůnní pro
veškerá dědičná království a země a stanovil jejich
nerozlučnost. Listina, obsahující změněný do-
mácí zákon o řádu posloupnosti trůnní prohlá-
šena byla ve shromáždění tajných radů dvoru císař-
ského, avšak úředně a veřejně publikována nebyla.
Deklarace z 19. dubna 1713 obsahuje domácí zákon
o nerozdílnosti všech království a zemí a všeobecné
dědičné posloupnosti mužské i ženské. Veškerá dě-
dičná království a země mají nerozlučně připadnouti
mužským potomkům z rodu dle práva prvorozenství
pořadem lineálním, a kdyby jich nebylo, mají v ne-
rozdílném panství nastoupiti nejprve císařovy vlast-
ní dcery a jejich potomstvo, potom dcery císaře Jo-
sefa I. a Leopoldovy s potomstvím, a dále ostatní
linie domu Rakouského, vždy dle zásady prvorozen-
ství, pořadem lineálním a graduálním, s předností
kmene mužského. Uvedená deklarace nazvána byla
později »pragmatickou sankcí«; pod tímto

názvem rozumí se dnes jednak onen domácí zákon
císaře Karla VI., vydaný na úpravu práv posloup-
nosti trůnní dne 19. dubna 1713, jednak však prag-
matickou sankcí bývají zvána také pozdější jednotli-
vá usnesení stavů v různých zemích monarchie, když
deklarace tam byla k schválení předložena.

V roce 1720 rozhodl se císař »pragmatickou
sankcí« z 19. dubna 1713, jež dosud byla pouze
jednostranným aktem z úplnosti panovnické moci,
předložiti k schválení stavům všech zemí. (Tím bylo
by se vyšlo vstříc přání uherskému, aby spolek zemí
panovníkových předložen byl k schválení stavům
uherským.) Císař skutečně okolo roku 1720 před-
ložil pragmatickou sankci všem stavům tehdejších
zemí ku schválení; z pozdějších zemí dynastie schá-
zely: Dalmacie, Solnohradsko, Halič, Bukovina a
Benátsko. Ještě v roce 1720 přijaly pragmatickou
sankci tyto země: Rakousy Horní a Dolní, Korutany,
Štýrsko, Kraňsko, Gorice, Terst, Řeka, Čechy, Mo-
rava, Slezsko, Tyroly. Ostatní země přistoupily
v l. 1721—1724. Některá usnesení tato sepsána byla
obširným způsobem a většinou obsahovala ujištění
a sliby, že stavové zavazují se nový řád zachovati
a jej mocí svojí obhajovati. Vzájemný svazek či spo-
lek mezi stavy jednotlivých zemí sice výslovně umlu-
ven nebyl, ale přece zde stavy, přistupující k prag-
matické, prostřednictvím panovníkovým, jemuž
slibovaly zachovati nerozdílnost a nerozlučnost všech
zemí říše, zavazovaly se nepřímo i ostatním jeho
zemím, pod týmž mocnářem setrvati, a nerozlučného
svazku všech zemí hájiti. Souhlas zemí k přijetí té-
hož řádu posloupnosti trůnní přinášel přece navzá-
jem závazky mezi nimi: zavázaly se v budoucnosti

míti vždy téhož panovníka a setrvati v nerozlučném společenství.

Nebylo sice rovněž v jednotlivých zemských zákonech o přijetí prag. sankce výslovně řečeno ani smluveno, že žádná ze zemí nesmí společného řádu nástupnického jednostranně měniti, nicméně již z prohlášení, nerozdílně a nerozlučně setrvati pod týmž panovníkem, plynula pro jednotlivé země vázanost, neměnit společného řádu posloupnosti trůnní bez souhlasu zemí ostatních.

Idea podobného společného svazku o b r a n n é h o zřejmě naznačena jest v pozdějším u h e r s k é m zák. článku I. z r. 1722/23, kdež stavové vděčně uznávají péči císařovu o svazek (unio) se sousedními královstvími a zeměmi, zřízený pro všechny případy, jmenovitě též proti moci cizí, nebezpečí zevnějšímu, jakož i na udržení pořádku vnitřního.¹ Pravda je ovšem, že výslovného uzavření aliance na výboj a odboj mezi jednotlivými zeměmi není, ale země, jež chtěly zůstat pod týmž panovníkem, chtěly zůstat ve vyšším, společném, nerozlučném svazku i převzaly povinnost k společné jeho obraně spojenými silami. Přijetí téhož řádu posloupnosti trůnní, jež až do dalekých linií jednotně postupuje, zakládalo souhlasnou vůli zemí i u ž š í s v a z e k n o v ý mezi nimi; kdežto dříve, před prag. sankcí spojení mezi zeměmi bylo p r á v n ě n a h o d í l é, závislé na tom, že ná-

¹ Podobná připomenutí společné unie proti zevnějším útokům a na upevnění vnitřního řádu vyskytují se i v druhém zákoně uherském o přijetí prag. sankce. Znění zákonů těchto podává Turba: D. pragm. Sankt., str. 190 a násl. K tomu v. Bernatzik na m. uv. str. 33 a Tezner: D. Kaiser, str. 139 a násl.

hodou spolu souhlasily samostatné, zvláštní řády nástupnické několika zemských skupin, po přijetí prag. sankce již spojení mezi zeměmi je právně závazné, opírající se o společný právní důvod téhož souhlasného, společného řádu nástupnického. Odtud země, společným řádem posloupnosti trůnní spojené, na venek, v poměrech mezinárodních, stále vystupují jako jediná politická a obranná moc. Uherský čl. XII. z r. 1867 (vyrovnací) položil také v tomto smyslu prag. sankci za základ tehdejšímu státoprávnímu uspořádání svazku rak.-uherského; vyložil autenticky prag. sankci tak, že z ní jako ze základní smlouvy přímo plyne vzájemná povinnost k obraně a udržování společné bezpečnosti spojenými silami. Jako další důsledek této vzájemné povinnosti k obraně dovozuje uher. čl. XII. nutnost společenství záležitostí zahraničných a vojenských. (Stanovisko toto v r. 1867 bylo pokrokem k užší jednotě monarchie v oboru uvedených záležitostí naproti názoru uherského říšského sněmu z r. 1861, jenž pragmatickou sankcí vykládal ve smyslu pouhé volné unie personální. Dnes novější strany uherské znovu se blíží oněm zásadám z r. 1861, prohlašující se proti jednotě armády i věcí zahraničných.)

VII. Sněm uherský sestoupil se v roce 1722 a usnesl pak zákonný článek I.—III. z r. 1722/1723. V zákonném článku II. z roku 1722/23 obsaženo jest uherské znění pragmatické sankce a v zákonném článku III. z téhož roku potvrzuje panovník práva, praerogativy a svobody stavů království Uherského a zemí přivtělených. Zák. čl. I. prohlašuje, že Uhři vždy neomylně za krále Uher a vedlejších, neroz-

lučně připojených zemí, uznávati a korunovati budou onoho dědice mužského či ženského, jenž, dle uznaného v domě Rakouském řádu prvorozenství, nastoupí v nerozdílné dědictví ostatních království a zemí rodu panovnického. Posloupnost ženská pak, jež nyní zákonitě se jednolhasným a svobodným usnesením přijímá i pro země uherské, že říditi se bude týmž právem prvorozenství, jež zavládlo pro pokolení mužské v zemích ostatních dle řádů domu panovnického, jakož i zásadou nerozlučnosti s předností pokolení mužského při stejném stupni příbuzenstva v téže linii.

Zák. čl. II. z 1722/23 výslovně praví, že přenáší se dědické právo k trůnu uherskému a vládě v zemi i na pokolení ženského, a to tak, že v případě vymření potomků mužských mají nastupovati nejprve dcery Karla VI., potom Josefa I., potom Leopolda I. s potomstvem. Další dodatek, že po vymření potomstva panovnických dcer uvedených nastupovati by mělo potomstvo »z ostatních linií rodu Rakouského« v uherském znění prag. sankce schází. Dle toho dědické právo k trůnu uherskému přestává u potomstva dcer Leopoldových. Řada povolanych nástupců je taktó pro Uhry kratší, než pro země ostatní; pro země české a rakouské jejich znění prag. sankce přinášela neobyčejné rozšíření dědického práva v pokolení ženském; vždyť v případě vymření pokolení mužského má zde nastoupiti na trůn pokolení ženské v rozsahu téměř neobmezeném: napřed dcery Karla VI. a jejich potomstvo, potom dcery Josefa I., pak Leopolda I. s potomstvem, a konečně všechny ostatní linie domu rakouského s celým svým po-

tomstvem obojího pohlaví. (Jak daleko lze zde jíti pro země české, jmenovitě zda řada povolanych pro země české končí u potomstva dcer královny Anny, manželky Ferdinanda I., je dnes při značném množství povolanych z bližších linií nepraktickou otázkou.)

Dále zák. čl. II. z r. 1722/23 mluví o tom, že vládu nastoupí jako oprávnění dědicové arcivévodové rakouští, manželského původu, obojího pohlaví, římsko-katolického vyznání, dle řádu prvorozenství, platného v ostatních panovnických královstvích a zemích, jež nerozdílně a nerozlučně pospolu a zároveň s Královstvím Uherským a jeho zeměmi vedlejšími v dědičné držbě trvati mají. I uherské zákony o přijetí prag. sankce výslovně zde tedy uznávají domácí zákony i řády domu panovnického za závazné a přímo se na ně odvolávají jako na část platného práva, jež přejímá se i do práva uherského.

Pro případ úplného vymření uvedeného kmene ženského stavové vyhrazují sobě zděděné, staré, schválené i uznané přednostní právo stavovské o volbě a korunování králů v Uherský článek zákonný II. z roku 1867 (§ 4.) vyložil autenticky toto ustanovení pragmatické sankce v ten rozum, že Uhrům přísluší přednostní právo volby královské již po vymření ženských potomků Karla VI. (III.), Josefa I. a Leopolda I., nikoliv až po vymření všech linií oprávněných vůbec, jako v zemích ostatních. V případě výkonu práva volby královské se strany Uhrů — kteréž právo dle zák. čl. II. z r. 1867 zemím uherským se zachovává »dle jejich starých řádů obyčejových nerušeně a ve

své dávné, dřívější platnosti i podstatě«, odpadl by však i pro země západní polovice říše požadavek nerozdílnosti mocnářství veškerého, když by nyní nerozlučnost zemí záležela jen na tom, koho sobě Uhři zvolí za vladaře a bude-li jím panovník zemí západních. Ježto dle toho jest dědické právo panujícího rodu v Uhrách obmezenější než v Předlitavsku, mohlo by dojít v Uhrách dříve než v Čechách k tomu, že by sněm tamější použil volebního práva, příslušejícího jemu v případě vymření dynastie. Tento rozdíl co do objemu nástupnického práva v Uhrách naproti zemím západní polovice říše je nyní obecně připuštěn a uznán i v literatuře rakouského práva státního.¹

Zák. čl. III. z r. 1722/23 konečně slavně potvrzuje neporušitelnost práv a svobod zemských, zemská privilegia, immunity a prerogativy, vydané zákony a uznané zvyklosti, podle nichž král i jeho řádně korunovaní nástupcové vládnouti budou. Vůbec na straně uherské zvláště pečlivě dbali, aby snad nemohla být spatřována újma dosavadním řádům zemským v jejich přijetí pragmatické sankce; hleděli vyloučiti co možno význam nového řádu posloupnosti trůnní jako aktu vůle svrchované moci panovnícké a hleděli naopak zachovati pojetí, že oni sami pouze vzdávají se výkonu svého práva volby královské na prospěch pokolení ženského. I tak měla zase zde býti zachována právní domněnka, že novoty řádu nástupnického zavádějí se

¹ O starších sporných otázkách sem se vztahujících v. Hauke: čl. Prag. Sanktion, Oester. St. W. B., B. Rieger: Rak. úst. děj., Ottův Slov. Nauč., XXI. str. 172.

spíše jen cestou interpretace staršího práva zemského a starých řádů zvykových, sněmem zemským ve spolku s panovníkem, prostřednictvím ujednaných vlastních zákonů zemských, jež dovozují jen důsledky práva staršího a vykládají zásady, již v dřívějším právním řádu obsažené. V ohledu ústavním pak zajišťovali se na straně uherské před možností vlády absolutistické (pokud tento způsob vlády nastupoval v zemích západní polovice říše, vynikal tu pak ovšem již určitý dualismus s Uhrami). Nepochybného zaručení práv ve směru uvedeném domohli se Uhři později zák. články z r. 1790/91., kdy prohlášeno je, že moc zákony dávat, měnit a vykládati v Království Uherském a zemích přivtělených vykonávána bude společně králem zákonitě korunovaným a sněmem, aniž smí být vykonávána jinde a jinak, a aniž do ní smí být zasahováno jednostrannými královskými patenty.

VIII. Vlastnoruční císařské listy z 5. října 1908, týkající se nové úpravy státoprávního poměru zemí zabraňených, rozšířily platnost řádu nástupnického, pro panovnícký dům dle pragmatické sankce platného, též na Bosnu a Hercegovinu. (Zemský sněm bosensko-hercegovský v otázkách práva monarchického dle ústavy ze 17. února 1910 ovšem příslušným není.) Jako na Bosnu a Hercegovinu rozšířena byla mlčky platnost řádu nástupnického podobně dříve již na všechny země, jež v době vydání pragmatické sankce k říši ještě nenáležely (Dalma-
cie, Solnohradsko, Halič, Bukovina), i podléhají dnes i ony stejně požadavku nerozdílnosti a nerozlučnosti mocnářství veškerého.

§ 12.

Pravidla o posloupnosti trůnní.

Z literatury: Ulbrich: Lehrb. des oesterr. Staatsrechtes, 1882. — Herrnhitt: Hdb. d. oest. Verfassungsrechtes. — F. Hauke: Grundriss des Verfassungsrechts, 1905. — L. Gumpłowicz — R. Bischoff: Das oesterreichische Staatsrecht (Verfassungs- und Verwaltungsrecht), 1907. — Ernst Mayrhofer's Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst in den im Reichsrate vertret. Königr. u. Länd., 5. Aufl., 1895—1912. — J. Pražák: Rakouské právo ústavní. Druhé vyd. Část I.: Ústava obecní, 1900. Část II.: Ústava zemská, 1901. Část III.: Ústava říšská, 1902. Část IV.: Ústava mocnářství celkového, 1903.

I. Řád posloupnosti trůnní pro Rakouský dům císařský spočívá dosud na pragmatické sankci Karla VI. z r. 1713. Pragmatickou sankcí dostalo se konečně všem třem skupinám zemským, české, starorakouské a uherské, společného a souhlasného řádu nástupnického, jenž až do dalekých linií jednotně postupuje. Jediný dědic nastupuje všude dle téhož obecného a jednotného řádu posloupnosti, všechny země jsou jeho nerozdílným dědictvím, za panovníka v jednotlivé zemské skupině přijímá se vždy ten, kdo bude vládnouti i v ostatních královstvích a zemích dynastie. Rakousko je monarchie dědičná: koruna císařská spojena je s určitou rodinou tak, že dle řádu předem stanoveného vždy jediné člen této rodiny bezprostředně nastupuje v dědictví trůnu uprázdněného. Rozumí se, že nejde tu o dědictví v obvyklém smyslu, nýbrž o zřízení veřejnoprávné: právo veřejné určuje, že předpoklad, za něhož kdo má se státi nejvyšším orgánem státu, dán je příslušenstvím k určité rodině.

Mluví-li se někdy v starším politickém písemnictví uherském o tom, že království Uherské je monarchií volební, a jen potud že je říší dědičnou, pokud dnešního času svého svobodného práva volby královské nevykonává, je to líčení dnešním poměrům a pojmům odporující; myslívalo se tím na staré právo stavovské, voliti si mezi oprávněnými syny posledního vladaře; volba bývala tu vázána na určitý rod, jenž však sám byl dědičně oprávněn; zastaralá tato smíšená státní forma dědičnosti a podmíněné volitelnosti pominula však dávno v XVII. stol. V tom právě vždy viděla se výhoda prosté dědičnosti, že jí zavádí se jistota do poměrů nástupnických, odstraňují se spory stejně oprávněných uchazečů a jejich přívrženců, i poměry ve státě vyznačují se pak trvalostí a stálostí.

Řád posloupnosti dle pragmatické sankce spočívá na zásadě sukcesse individualní a teritoriální nerozdílnosti: k nástupnictví vždy povolává se jediný oprávněný a nastupuje v držbu všech zemí monarchie najednou. Zásada nerozdílnosti a sukcesse individualní odpovídá dnešnímu t. zv. organickému pojetí státu jako jednoty, jako jednotné, veřejnoprávné územní korporace, a dnešnímu postavení panovníkově ve státě monarchickém, kdež sám jediný zůstává nejvyšším státním orgánem.

Právo nástupnické řídí se dále zásadou posloupnosti či sukcesse lineální. První linií tvoří synové posledního vladaře, druhou jeho bratří, třetí jeho strýcové. První linie — vlastní potomstvo posledního vladaře, druhá — potomstvo jeho otce, třetí — potomstvo jeho děda. Kdyby nastala nutnost

postoupiti k linii další, došlo by na potomstvo praděda posledního vladaře. Jednotlivé linie vždy rozumějí se tu s příslušným potomstvem: v první linii povolávají se synové se svými descendenty, v druhé bratři vladařovi se svým potomstvem, v třetí jeho strýcové se svým potomstvem. Pořad povolání jednotlivých linií určuje se blízkostí jejich poměru příbuzenského k poslednímu vladaři; bližší vylučuje vzdálenější linii. Pokud je zde způsobilý člen bližší linie, nemůže nastoupiti vzdálenější: syn vladařův předchází jeho bratru, bratr strýci, a zároveň též jejich potomstvo. Linie znamená tedy vždy řadu či veškerost osob, spojených tím, že mají společného předka.

II. Řád posloupnosti spočívá při tom na zásadě primogenitury. Mezi několika nápadníky, kteří jsou ve stejné blízkém příbuzenském poměru k poslednímu držiteli trůnu, vždy prvorozený obdrží přednost a právo nástupnictví. Tím nabude přednosti vždy též potomstvo prvorozeného, jež k právu nástupnickému dostane se před potomstvem ostatních sourozencův. Jsou to důsledky kombinace posloupnosti lineární se zásadou primogenitury. Nastupuje tedy nejprve nejstarší syn zemřelého vladaře a po něm jeho potomstvo. Neměli-li z linie nejstaršího syna již žádného způsobilého nápadníka, přechází právo posloupnosti trůnní na linii druhorozeného, mladšího syna. Synové starší se svým mužským potomstvem vylučují vždy syny mladší a jejich potomstvo. Nezaněchal-li poslední držitel trůnu žádného mužského potomstva, postoupí právo posloupnosti k řadě vyšší, k linii bratří po-

sledního vladaře. Linie staršího bratra má opět přednost před linií mladšího. Nejprve nastupuje nejstarší bratr, a kdyby již nebyl na živu, pak mužské jeho potomstvo. Kdyby vymřel rod nejstaršího bratra, nastupují po řadě mladší bratři a jejich potomstvo, při čemž stále se zachovává zásada primogenitury, t. j. absolutní přednost prvorozeného a jeho potomstva před ostatními členy rodu.

Pro pořad povolání k nástupnictví trůnu platí vesměs zásada reprezentace: na místo dříve zemřelého předka bezprostředně nastupuje jeho potomstvo. Kdyby prvorozený syn vladařův zemřel, aniž se dočkal uprázdnění trůnu, nastupuje bezprostředně jeho nejstarší mužský potomek, bez ohledu na mladší bratry zesnulého. Potomstvo nápadníka, jehož právo nástupnické nemohlo být uskutečněno, ježto odpadl dříve, povolává se k posloupnosti trůnní tak, jakoby svého předka představovalo či reprezentovalo, podržuje jeho stejný stupeň příbuzenství a vstupuje v jeho práva. Dle této zásady synové nejstaršího bratra posledního císaře, nezanechali-li císař dědice mužského, předcházejí synům mladších bratrů císařových.

III. Německé právo knížat rozlišuje trůnní posloupnost agnatů a kognatů (agnatskou a kognatskou). Při posloupnosti agnatské nastupuje úplná přednost kmene mužského před pokolením ženským, t. j. před ženami a před muži, jejichž poměr k poslednímu držiteli trůnu založen je jedině prostřednictvím žen, dcerami nebo sestrami posledního vladaře. Posloupnost mužská bývá zde vylučná.

Ženám práva nástupnická se zde nepřiznávají. Posloupností agnatskou řídí se Prusko, jehož ústava (čl. 53.) praví, že »koruna je dědičná dle královských domácích zákonů v mužském pokolení domu panovnického dle práva prvorozenství a agnatským pořadem lineárním.« Ženy jsou v Prusku z nástupnictví vyloučeny a nenastupují ani při úplném vymření kmene mužského.

Při posloupnosti kognatské povolávají se ženy k nástupnictví, není-li již mužských členů rodu. Posloupnost ženská je mimořádná. Přednost kmene mužského se zachovává: žena nemůže nabýti práv následnických, dokud neodpadli všichni mužové, jejichž původ od prvního nabyvatele vlády nebo-li od zakladatele dynastie zprostředkován je jediné mužskými členy rodu. Sebe vzdálenější potomek mužský, jehož poměr k zakladateli dynastie je zprostředkován členy mužskými, vylučuje i dceru posledního vladaře. Posloupnost ženská řídí se všeobecně týmiž zásadami sukcese lineární a pořadem primogenitury jako posloupnost mužská.

Ženští členové dynastie se svým mužským i ženským potomstvím povolávají se u nás také k nástupnictví teprve subsidiárně, teprve až nebude potomstva mužského. Při povolání ženských členů dynastie rozhoduje opět blízkost příbuzenství k poslednímu držiteli trůnu, nikoli k některému dřívějšímu. Ženskému potomstvu poslední vládnoucí linie přísluší přednost. Zásada primogenitury a lineární posloupnosti zachovává se i u nás stejně. Nejprve nastupují vždy dcery posledního vladaře se svým potomstvím; je-li deer více, nastupuje prvorozená se svým potomstvím.

Dcera posledního vladaře předchází i t. zv. dědičkám regrediátním, t. j. takovým dědičkám, které jsou sice nejbliže příbuzny s některým dřívějším držitelem trůnu, které však tehdy, za dřívější posloupnosti, trůnu dojíti nemohly, ježto tu byli ještě mužští způsobili členové rodu. Dědičky regrediátní vyloučeny jsou vždy dcerami posledního vladaře a jejich potomstvem. Aby nebylo sporů, podrobuje se každý ženský člen rodu při svém provdání se aktu renunciaci, jímž se vzdává nároků na trůn ve prospěch všech agnatů i kognatů, kteří jej dle řádu posloupnosti předcházejí. Jinak vyslovuje se renunciací jen něco, co rozumí se samo sebou i bez ní; vždyť přece vyloučení dědiček regrediátních nespočívá na jejich vzdání se práv nástupnických, nýbrž na ustanoveních řádu domácího a na zákonech o posloupnosti vydaných; resignace uvedených dědiček má pouze slavnostně uznati a výslovně dotvrditi platnost současného právního řádu. Podnět k této zvyklosti, zachovávané dosud v zeměpanských domech německých (jako v bavorském, saském, badenském), zavdávaly dřívější sporné názory v německém právu knížat, zda dcera posledního zeměpána («dcera dědičná») má býti povolána před dědičkami, které jsou sice blíže k zakladateli dynastie nebo-li k prvnímu držiteli trůnu, které však dříve byly vyloučeny žijícím ještě kmenem mužským. Spor dnes je rozhodnut na prospěch dcery dědičné; dcera posledního držitele trůnu vylučuje všechny dědičky, které jsou bližší zakladateli trůnu, i jeho sestry; na tyto dědičky regrediátní dojde, až odpadne potomstvo ženské, od zakladatele dynastie sice vzdálenější, za to však bliž-

ší poslednímu držiteli trůnu. Rozhoduje jedině blízkost příbuzenství k poslednímu držiteli trůnu.

Uherský zák. čl. II. z r. 1722/23 praví (§ 7.), že k nástupnictví trůnu povolávají se arcivévodové a arcivévodkyně z domu Rakouského. Dle slového znění zákona neměli by tedy při vymření všech rakouských arcivévodův a arcivévodkyň práv nástupnických oni ženští členové dynastie, kteří provdáním se vystoupili z členství domu Rakouského a stali se členy dynastie cizí. Arcivévodkyně, provdané v dynastii cizí, jako saské nebo bavorské, nejsou již arcivévodkyně Rakouské; jejich renunciace týká se také členství domu Rakouského. Mínění panující však i těmto ženským členům nástupnická práva ve smyslu a duchu našich řádů přiznává, v případě, že by na ně došlo pravidelným pořadem sukcese. Nástupnických práv podržují všeobecně i ženy z cizí dynastie, jen když jejich příbuzenství s domem našim kdysi zprostředkováno bylo arcivévodkyní Rakouskou. (Za tohoto předpokladu — zprostředkování svazku příbuzenského arcivévodkyní Rakouskou — mají ovšem práva nástupnická u nás i mužští členové cizí dynastie, jako princové saští.)

I když právo nástupnické přešlo na ženskou linii, jako když nastoupí dcera posledního vladaře, stává se posloupnost přece zase co nejdříve pravidelnou, neboť i v ženské linii nastupuje hned zase přednost mužských potomků před ženskými, a je tudíž nástupnictví dalších ženských linií vyloučeno potud, pokud nevymřeli mužští členové první ženské linie, jež k vládě se dostala. Platí hned zase sukcese lineální a primogenitura. Nezanedbá-li poslední vladař ani žádného ženského potomstva, povolávají se

k nástupnictví v postupné řadě ony ženské linie, které s posledním vladařem mají nejbližšího společného předka — nejprve sestry, pak tety.

Když při posloupnosti v ženské linii dojde k tomu, že najednou konkurují spolu mužští i ženští sourozenci, mají mužští členové rodu zase přednost před ženskými. Při stejné stupni příbuzenství a v téže linii potomstvo mužské vždy vylučuje členy ženské; mladší bratr vylučuje své starší sestry bez ohledu na zásadu prvorozenství. Uherský zák. čl. I. z r. 1721/22 (§ 3.) vyslovuje zásadu přednosti kmene mužského při stejném stupni příbuzenství v téže linii. Rakouské znění prag. sankce sice výslovně zásadu tuto neprohlašuje, ale na základě společného rodu panovnického a osoby panovníkovy je rozšíření platnosti zásady oné i na Předlitavsko. Nejde-li o tutéž linii, zásada neplatí: dcera posledního vladaře, jsouc z první linie, vyloučí syna sestry posledního císaře, protože tento nápadník trůnu je až v druhé linii. Zde pak i při posloupnosti ženské rozhoduje se prostě dle přednosti jednotlivých linií.

IV. V Rakousku neplatí dále t. zv. successio cognatorum promiscua. Dle této posloupnosti nastupují nejprve synové posledního vladaře, a není-li jich, jeho dcery; je-li tu jen dcera posledního krále, vyloučí sama i všechny vzdálenější příbuzné mužské, především bratry panovníkovy a jejich potomstvo. Přednost kmene mužského uznává se zde jedině v téže linii: jen když konkurují spolu synové a dcery posledního krále, obdrží muži přednost před pokolením ženským, ale jinak

dcera králova předchází jeho příbuzným vzdálenějším. Soustava tato, již řídí se z evropských států Anglie, není zvláště výhodna, ježto provdáním se dcer královských, k nástupnictví oprávněných, přichází pak trůn často do rukou jiného rodu, onoho rodu, z něhož pochází manžel, a dynastie se mění.

V. Dle našeho dosavadního monarchického práva musejí poměry rodové, jež odůvodniti mají nárok na nástupnictví, být v nepřetržité řadě založeny zrozením manželským. Legitimací ani adopcí nelze nahraditi tento požadavek. Tak plyne přímo z prag. sankce. Nejen nápadník či čekatel trůnu musí být zrození manželského, nýbrž celý jeho poměr příbuzenský k původnímu zakladateli dynastie musil být zprostředkován porody manželskými. Dále také jen takové sňatky mohou zprostředkovati a založiti způsobilost k nástupnictví trůnu, kteřé uzavřeny byly se zachováním všech ustanovení a formalit domácího řádu rodinného. Jmenovitě k sňatkům všech mužských i ženských členů císařského domu žádá se svolení panujícího císaře jakožto nejvyšší hlavy arcidomu. Z prohlášení nynějšího následníka trůnu z r. 1900 je zjevno, že za manželství legitimní, zákonné, t. j. za takové, jež založí pro potomstvo příslušnost k domu zeměpanskému, je ve smyslu ustanovení domácích zákonů pokládati jen sňatek, uzavřený se schválením a svolením hlavy rodu. Potomstvo, pocházející z manželství neschváleného, dle domácího řádu není schopno posloupnosti trůnní. Sňatek není neplatný, a potomstvo z něho pocházející rovněž nelze míti za nemanželské, jen že nastávají zde účinky, jaké domácí řád spojuje s uzavřením

manželství neschváleného. Pozdější schválení z domácí moci panovníkovy odstraní uvedený nedostatek i nastanou opět plné účinky dle domácího řádu.

VI. Dle starých observancí vyžaduje se též přísně, aby sňatek byl rovnorodý. Požadavek tento, podobně jako předcházející podmínka svolení hlavy rodu k sňatkům, v prag. sankci však přímo vysloven není. Je pouze v domácím řádu. Rovnorodými jsou všechny sňatky, jež by uzavřeny byly s členy svrchovaných evropských a křesťanských domů knížecích či zeměpanských, ať panujících, ať těch, které dříve panovaly, nebo s členy rodin bývalých říšských stavů německých. Až do roku 1806, do zániku říše, stavové oni ve svých říšských teritoriích vykonávali totiž práva zeměpanská. Vídeňská Spolková Akta z roku 1815 přiznala pak všem rodinám oněch říšských stavů právo rovnorodosti. Čl. XIV. vídeňské Spolkové Akty z 8. června 1815 praví, že ve státech Spolku Německého knížecí a hraběcí domy bývalých říšských stavů v Německu počítány budou k nejvyšší šlechtě domácí a že zůstane jim právo rovnorodosti v onom rozsahu, jaký dosud s pojmem tímto byl spojován.

Tímto právem udržuje se podnes zvláštní mezinárodní solidarita všech rodin panovníckých, udržuje se zvláštní jejich mezinárodní vyšší status, vytváří se uzavřenost určitého počtu rodů zeměpanských proti všem rodinám ostatní šlechty i třídám občanským. Odtud začasť se říká, že na základě tohoto práva celá monarchie dědičná má sklon k nerovnosti. V zachovávaní po-

žadavku rovnorodosti vidí se jednak prostředek, jímž předejítí možno sňatkům nevhodným nebo politicky povážlivým, jednak však má se jim udržovati prý onen neobyčejný sociální význam dynastií, jenž v ohledu politickém vždy povznáší moc a váhu států s monarchickou vládní formou ve stycích mezinárodních. Naproti tomu odpůrei požadavku rovnorodosti ukazují na to, že k zachování vážnosti domu zeměpanského ve stycích mezinárodních i k zamezení sňatků povážlivých stačilo by zcela dnes obvyklé požadování souhlasu či schválení panovníkova při uzavírání sňatků. Panující vladař v možnosti odepření souhlasu má prý prostředek dostatečný; jen prý by členové domu měli obdržet možnost odvolat se ještě k nějaké instanci vyšší, jako k rodinné radě, aby jim snad povolení k sňatku nebylo odpíráno z důvodů nepostačujících.

K rozhodování konkrétní sporné otázky o rovnorodosti povolán může býti u nás jedině císař. Nerovnorodá manželka je vyloučena z členství císařského domu, rovněž tak i děti z manželství pocházející, jež nemají pak práv trůnní posloupnosti. Člen rodu, jenž uzavřel sňatek nerovnorodý se svolením panující hlavy rodu, nepozbude ovšem sám své způsobilosti k posloupnosti trůnní. Pojem rovnorodosti dodnes však nikterak není jasný. V nedostatku nějakého všeobecně přijatého vymezení zákonného stanoví sobě podmínky rovnorodosti každý dům zeměpanský nebo každý rod vysoké šlechty sám svými domácími zákony, jež jsou buď přísnější nebo mírnější. Mohou zajisté podmínky rovnorodosti zmírniti a za sňatky rovnorodé uznati i sňatky uzavřené s členy nižší šlechty nebo i s osobami občanskými;

mohou však také býti přísnější a vyloučiti z práv rovnorodosti i rody panovnické, které dříve panovaly, později však, jako královská dynastie Hanoverská v r. 1866, o své panství přišly. Potomstvo ze sňatků, které uznány byly v jednotlivých domácích řádech za rovnorodé, nemusí však zase být uznáváno za rovnorodé i od ostatních domů ve smyslu jejich domácích řádů, vykazují-li tyto jiné podmínky rovnorodosti.

Zásada rovnorodosti platila jen v zemích práva německého, kde rod panovnický jako autonomní korporace sám poměry svých členů mohl upravovati. Podnes zásada rovnorodosti právně platí jen v Rakousku, ve státech německých a v Rusku. Ostatní státy zachovávají ji jen z ohledů politických a společenských, aby si zajistily rovné postavení svých dynastií. Ani v zemích českých ani v uherských německé právo knížecí však neplatilo, tu o otázkách trůnní posloupnosti platilo jen státní právo české a uherské, i neplatila zde rovněž pak zásada nerovnorodosti sňatků; práva nástupnická podržeti mohlo zde i potomstvo ze sňatků nerovnorodých. Na tuto skutečnost odvolávaly se některé strany uherské v r. 1900, když jednalo se o nerovnorodý sňatek nynějšího následníka trůnu. Prohlášení následníkově vloženo bylo do zákonů uherských jako zák. čl. XXIV. z r. 1900. Uhři sice setrvali při tvrzení svém, že právu uherskému sňatek morgantický je neznám, ale ježto prý vlastnost, kdo je arcivévodou Rakouským, dle prag. sankce uherské k nástupnictví oprávněným, určuje se právě domácími zákony dynastie, vložili přísne prohlášení následníkově do zákonů. Pojem rovnorodosti však ani

z tohoto aktu státního z r. 1900 přesně odvoditi nelze, jakož také v něm nikde nejsou slovně uvedena příslušná ustanovení domácího řádu tak, že je nemožno posouditi, jaká pravidla o požadavku řečeném v domě Rakouském platí. Prohlášení arcivévodovo odvolává se nejprve všeobecně na domácí zákony panovnického arcidomu, uznává je v celém jejich obsahu za závazné, zvláště též s ohledem na příští sňatek, i pokračuje pak dále zjištěním, že sňatek arcivévodův není rovnorodý, nýbrž morganatický, a že pro všechny časy za takový má býti pokládán. Co do účinků sňatku takového vypočítává se nyní autoritativně v uvedeném aktu, že manželka a děti nerovnorodé ani jejich potomstvo nebudou míti nároků na ona práva, pocty, tituly, znaky a přednosti, jaké přísluší manželkám rovnorodým a potomstvu z manželství rovnorodých. Práva a čestné přednosti ony blíže se nenaznačují. Konečně prohlášení arcivévodovo slavnostně uznává, že dětem, z příštího manželství vzešlým, ani jejich potomstvu, ježto nejsou členy domu panovnického, právo posloupnosti trůnní v královstvích a zemích na radě říšské zastoupených, a tedy také v zemích koruny Uherské, nepřísluší, i zůstávají z práv nástupnických vyloučení. Současně arcivévoda zavazuje se za manželku svoji, své děti i jejich potomstvo k uznání závaznosti stavu vylíčeného, s tím, že ničeho nebude podniknuto, co by směřovalo na odvolání nebo zrušení daného prohlášení nebo na změnění jeho závazné moci.

Pochybno jest, zda by dnes odstranění požadavku sňatků rovnorodých dalo se provést jako vnitřní záležitost rodiny pouze cestou a u t o n o m i e

r o d o v é, bez souhlasu parlamentu, pouhým aktem domácího zákonodárství, nebo může-li toutéž cestou domácí autonomie být udělena dispense od nedostatku rovnorodosti. Řádnou cestou parlamentní, ve formě zákona, mohly by být ovšem všechny pochybnosti odstraněny; zákonodárský akt státu může zrušit kterékoli ustanovení domácího řádu. U nás, přes dnešní konstituční způsob vlády, dosud podobné důležité akty, jakým bylo následníkově prohlášení z r. 1900, stále vyřizují se jako vnitřní otázky rodové, týkající se výhradně osobních záležitostí členů domu. V důsledku tohoto názoru mohl by panující vladař z jednostranné nejvyšší své domácí moci hlavy rodu prominouti požadavek rovnorodosti dle domácího řádu. Než zajisté otázka taková netýká se jen domu zeměpanského, nýbrž také státu: vždyť jde o změnu řádu posloupnosti trůnní. S tohoto hlediska slušelo by zastávati, že akty podobné, jako je rozhodování o rovnorodosti nebo udělování souhlasu k sňatkům mají být vyřizovány ve formě zákonů, cestou ústavní. V Uhrách, kde prohlášení následníkově z r. 1900 vloženo je do zákonů, přestala ovšem úprava otázky být prostě věcí domácího řádu, a účinky, týkající se práv nástupnických, byly pro budoucnost stanoveny zákonem tak, že jejich změna přípustna je jedině zase cestou zákonodárnou.

VII. Konečně za podmínku práva nástupnického stanovena je též příslušnost k stavu světskému. Zlatá Bulla (1356) požadovala stav světský pro nástupnictví ve světských kurfirstvích, jmenovitě v Čechách. Tento požadavek, aby hlava státu byla stavu světského, jak toho žádá praktický ráz státních úko-

lův a nutná neodvislost státní moci od vyznání náboženských, udržel se od Zlaté Bully dle starých říšskoněmeckých zásad i pro trůnní posloupnost v říši rak.-uherské podnes. Pouhé nevykonávání povinností povolání duchovního po čas vlády (na základě dispense papežské) by nebylo lze uznati za postačující. Obnovené Zřízení Zemské (1627) vylučuje z práv nástupnictví na trůn králů českých dědice, postiženého trvalou duševní chorobou, jenž zbaven jsa rozumu, ku kralování a správě země způsobilý by nebyl. Dle názorů novějších nemá být dědic na duchu chorý zbaven práv posloupnosti trůnní i má státi se vladařem, jen že výkon práv vládních má se na jeho místě diti zástupcem u vládě, regentem. Pro stát a nerušenou monarchickou vládu však zajisté je výhodnější, vyloučit choromyslného vůbec z práv nástupnických a na jeho místě povolat dědice nejbližší oprávněného, než vypomáhat si panstvím regentovým. S hlediska zájmu státního netřeba obávat se tohoto rozšíření důvodů vylučujících: oč rozšíříme zde důvody, vylučující z nastoupení trůnu a vlády, o to méně bude případů potřeby regentovy. Obsahuje tudíž předpis českého Obn. Zřízení Zem. ustanovení zcela vhodné i jest toto ustanovení pokládati za dosud platné, a to, ježto společenství osoby panovníkovy přináší i společenství určitých zásad práva monarchického, za platné pro nastoupení vlády v celé nerozlučné držbě domu panovníckého. Panství regentovo obmezeno by bylo pak jen na případ, kdyby panovník, jenž u vládu již se uvázal, později postižen byl duševní chorobou. Že konstatování choroby takové v případech uvedených vyžadovalo by vždy zvláštního zákona,

jenž postaral by se o opatření náležitá, je s hlediska zájmu státního na otázkách řádu posloupnosti trůnní, zcela odůvodněno.

Speciální podmínkou způsobilosti k nástupnictví trůnu je příslušnost k náboženství římskokatolickému. Požadavek tento nebyl sice prohlášen hned v původní deklaraci pragmatické sankce z roku 1713, ale je výslovně obsažen v uherském zemském zákoně o přijetí prag. sankce z r. 1722/23. Tento výslovný předpis uherského státního práva a jím uznaný požadavek vyznání římskokatolického platí však jako podmínka nástupnictví trůnu i pro země ostatní, české i německo-rakouské, ježto všechny tyto země dle prag. sankce mají mít v budoucnosti vždy téhož jediného a společného panovníka a tvořiti jeho nerozlučnou držbu. (Podobně v Anglii a Švédsku panovník musí být protestantem a v Rusku pravoslavným.) Nemají tedy všechny zákony zemské o přijetí pragmatické sankce úplně týchž ustanovení — pro země německo-rakouské a české nebyl požadavek katolického vyznání vytčen patrně z ohledu na protestantské říšské stavy německé, jejichž garancie rovněž panovník chtěl se dovolávati. Uhry k říši německé nepatřily, odtud zajištění nástupců vyznání katolického mohlo snáze být pojato do uherského znění prag. sankce; v říši německé stavům protestantským zaručována bývala rovnoprávnost ve volebních kapitulacích i byla by každá přednost náboženství katolického budila větší pozornost.¹ Možnost, že by práv nástup-

¹ Jellinek: D. Einfluss d. Religionsbekenntnisses auf d. Thronfolgerecht i. d. oest. ung. Monar. Ein Beitrag z. Gesch. d. Prag. Sankt., str. 173. a násl.

nických obdržel dědic, jenž by nenáležel k víře římské, podávala se z uzavírání sňatků arcivévodkyní Rakouských s protestantskými zeměpány říše německé. Možnosti oné mělo se předejít; tak přáli sobě císař jako hlava domu katolického, papež i stavové různých zemí. V Uhrách pak panovník byl králem Apoštolským, církvi katolické tam ode dávna příslušelo významné spolupůsobení při korunovaci králů, i mohly tedy i Uhry míti jedině vládce katolického.

§ 13.

O nastoupení vlády, vzdání se trůnu a o vladařstvu.

Z literatury: Hauke: D. Geschichtl. Grundlagen d. Monarchenrechtes. — Pražák: Rak. právo ústavní, část IV.: Ústava mocnářství celkového, 1903. — Bernatzik: Die oesterr. Verfassungsgesetze (Studienausg. Oesterr. Gesetze, sv. III., 2. vyd.) — J. Ulbrich: Lehrbuch des oesterreichischen Staatsrechts, 1883. — Rudolf v. Herrnritt: Handbuch des oesterreichischen Verfassungsrechtes, 1909. — J. Ulbrich: Oesterreichisches Staatsrecht, 1909. — Seidler: čl. »Thronfolge« v Oest. St. W. B. — Hauke: čl. »Regierungsstellvert. u. Regentschaft«, tamtéž.

I. Pragmatická sankce neobsahovala úplnou úpravu všech otázek řádu posloupnosti trůnní. Pro některé z těchto otázek bude pramenem rodinný statut domu panovnického z 3. února 1839, dosud nevyhlášený. Jmenovitě postrádáme dnes přesných předpisů zákonných a náležitě publikovaných o tom, kterým rokem věku svého dědicové trůnu dosahují zletilosti, dále o tom, zda přípustná je

u nás resignace na trůn, a konečně, v kterých případech za panovníka k vládě nezpůsobilého přejímá vládu zvláště dosazený jeho zástupce nebo-li regent, a kdo jím má býti.

Co do otázky, kterým rokem věku panovník stává se způsobilým k samostatnému vladaření, pro země české stačil k dosažení zletilosti věk 14 let.¹ V Uhrách není přesného předpisu zákonného, ani nepochybného práva obyčejového. Dále je sporno, zda dle domácího řádu z roku 1839 je pro panovníky ustanoven termín zletilosti na 16 let, či zda se požaduje věk 18 let. Rakouská ústava z 25. dubna 1848 praví (§ 6.), že následník trůnu dosahuje zletilosti dokonaným rokem 18.; ústava tato nedošla sice provedení, ale podává aspoň svědectví, že patrně v domácím řádu pro nabytí zletilosti požaduje se 18. rok věku. Témuž zdají se nasvědčovati příběhy při nastoupení nynějšího panovníka r. 1848. Arcivévodové bývají ve svém 20. roce zařazováni do seznamu členů sněmovny panské; odtud patrně rok 20. značí dobu jejich zletilosti dle domácího řádu.

Uprázdňením trůnu (smrtí, abdikací posledního vladaře) následník trůnu bezprostředným nápadem vstupuje v držení práv panovnických. Okamžikem smrti starého vladaře stává se hned zároveň panovníkem jeho následník. Uprázdňení i nové osazení trůnu spadá v týž současný moment, stát nikdy nemůže býti bez nejvyššího orgánu státní moci. Právní řád dědičné monarchie vyklučuje mezidobí bez vládce.

¹ Pražák v čl. »Čechy«, Ottáv Slov. Nauč., VI., s. 545. O poměrech uherských: Marczali: Ungarisches Verfassungsrecht, s. 55.

(Rex non moritur. Le roi est mort, vive le roi. Le mort saisit le vif.)

II. V Předlitavsku není třeba žádného ústavního přijímání za krále, žádné ústavní inaugurace. Ani korunovace není podmínkou nabytí moci vladařské. Není také pro korunovaci stanovena žádná lhůta, jako v ústavě u h e r s k é, jež stanoví pro korunovaci lhůtu šestiměsíční. V Předlitavsku i král nekorunovaný požívá plné moci královské. Korunovace dnes nemá u nás významu konstitutivního. Dle ustanovení naší ústavy má jen císař při nastoupení vlády v přítomnosti o b o u s n ě m o v e n říšské rady přísežně slíbiti, že »nezvratně zachová základní zákony království a zemí na radě říšské zastoupených a bude vládnouti ve srovnalosti s nimi a všeobecnými zákony.« (Čl. 8. stát. zákl. zák. o moci vládní a výkonné. Toto účastenství při složení slibu panovníckého je zároveň j e d i n ý případ, ve kterém říšská ústava předlitavská mluví o společné schůzi obou sněmoven říšské rady.) Než pro složení tohoto slibu n e n í ani stanovena určitá lhůta, ani n e n í určeno, jaké právní následky by mělo odkládání nebo úplné nedbání a opomenutí slibu. Že nesložení slibu bylo by porušením ústavy, za kteréž by ministři mohli být voláni k zodpovědnosti, není ovšem pochyby. Jinak však ani přímé odepření slibu na ústavu n e m á vlivu na platnost nastoupení panovníkova a jeho vládních aktův, aniž bylo by lze snad v něm spatřovati mlčky učiněné vzdání se trůnu. Uvedený předpis ústavy o složení slibu n e m á právní sankce. Rozumí se, že naproti tomu také ústava právě platná a její právní existence nemá zapotřebí nějakého vý-

slovného uznání nového panovníka a není na takovém uznání závislá.

III. Zeela jiné názory o požadavku k o r u n o v a c e vládnou v Uhrách. V ústavě uherské, podobně jako v zemích ústav z v y k o v ý c h i zákony moderní složený bývají obraty, vypůjčenými ze středověku a ve státním právu uherském udržují se dosud pojetí, která bývala obvyklá někdy v dobách stavovského dualismu »rex contra regnum«. Mezi taková pojetí a státoprávní učení, jež zároveň velmi jsou přízniva politickému postavení Maďarů, zvláště proti moci panovnícké, náleží stará, znak středověku nesoucí, n a u k a o »Svaté koruně«, předělaná ovšem dle moderních pojmů a politických úvah. Je to zvláštní mystické učení, jež začasť od státoprávníkův uherských vydáváno bývá za základní dogma uherského státního práva. Oficiální titul pro stát uherský je »země Svaté koruny uherské«; poslední hospodářské vyrovnání z r. 1907 také uherskou polovici říše označuje již tímto zákonně inartikulovaným názvem; Chorvatsko nazývá se přivtělenou zemí Svaté koruny (»pars adnexa Sacrae regni Coronae« nebo »separatum Sac. reg. Cor. adnexum corpus«). »Svatá koruna« dle přízvučeného, patrně z konce středověku (stol. XV.), pocházejícího učení, znamená zosobnění uherského státu, symbol, ve kterém stělesňují se veškerá práva země či království, symbol o s o b n o s t i z e m s k é.¹ Veškerá státní moc náleží »Svaté koruně«, území

¹ V. Nagy: *ö. Ungarn* v »Oester. St. W. B.«; dále K. Kadlec: *Uherské ústavní dějiny* (Ottáv Slov. Nauč.); rovněž A. Timon: *Ungarische Verfassungs- und Rechtsgeschichte*, 1904., p. 537. sq.

státu zove se jejím územím, státní občané uherští tvoří její národ, nerozdílný a jednotný ve všech zemích jejích, jsou jejími členy. »Svatá koruna«, sdružuje celý politický národ v jednotu, zosobňuje svrchovanost uherského státu; od ní všechny moci jsou odvozeny; král i říšský sněm svoji moc mají jen od ní; jedině celek »Svaté koruny« pojí krále i sněm v jediný svazek a neúplnou jejich moc doplňuje.

»Svatá koruna« je majitelkou celé veřejné moci a všech práv, v ní zosobněna je nejvyšší moc království, představovaná králem a říšským sněmem. Odtud i koruně královské jako čestné insignii moci královny vzdává se úcta neobyčejná, jmenují se zvláštní strážcové královské koruny, a korunovaci přikládá se i zvláštní státoprávní význam, nikoli vážnost pouhého církevního obřadu. Do dnes zachovávají se v Uhrách různé romantické obřady a způsoby s korunovací spojené i nejstarší vnější okázalosti ve vážnosti přímo jako část práva státního.¹ Korunovace není zde slavnostní jen či dekora-

¹ Dokladem k tomu, jak v Uhrách váží si korunovace, je živé a s překypující fantasií podané líčení u V i r o z s i l a: Das Staatsr. d. Königr. Ung., I. 321. Se slavnostní rozvlácností a poetickou barvitostí líčí tento autor, jak při korunovaci »páni a biskupové vyšvihnou se na pyšné oře, stklostně sedlané, a jedou po cestě pokryté trojbarevným sukmem, jak jásaající lid sbírá zlaté a stříbrné mince, jež rozhazuje na vše strany předseda sněmovny, jedoucí na koni nejbliže za králem, jak na pokyn palatinův lid provolává pozdravné výkřiky za znění zvonů a hřmění děl a dere se o útržky trojbarevného sukna, po němž průvod přejel« atd. Toto podrobné líčení, jež autor vpravil mezi pravidla státního práva, nemá sice s právem velké souvislosti, ale je pro ocenění významu korunovace uherské aspoň příznačné.

tivní obřad, nýbrž skutečný ústavní akt a předpisy o korunovaci jsou částí platného řádu veřejného.

Králem legitimním, s legitimně založenou mocí, je v Uhrách uznáván jen král korunovaný; král nekorunovaný nemá plných práv vládařských; nemůže udělovat ani privilegií ani šlechtictví. Rovněž uher. zák. čl. XII. z r. 1791 o tom, že moc zákony dávatí přísluší v Uhrách panovníku zákonitě korunovanému, vykládá se dnes tak, že sankci zákonům udělovati může jedině král korunovaný a že, dokud se korunovati nedá, je z užívání tohoto práva vyloučen. Zák. čl. III. z r. 1790/91 praví, že při změně v osobě vladařově korunovace se zákonnými obřady nezvratně má býti provedena do 6 měsíců po úmrtí posledního krále. Králi po toto mezidobí přísluší veškerá dědičná královská práva, jež týkají se veřejné, ústavní správy země; má nárok na stejnou poslušnost a věrnost, jen udílení privilegií má se díti králem řádně korunovaným. Zák. čl. II. z r. 1867 potvrdil toto ustanovení o korunovaci. Z požadavku korunovace vyvozuje uherská státoprávní nauka:

1. že, nedojde-li do stanovené lhůty ku korunování dědičného krále, jeho vládní akty stávají se protiústavními, i jsou komitáty a občané oprávněni, odepíratí jim poslušnost, i kdyby jinak byly v souhlasu se zákonem;

2. dědic prý v Uhrách nenastupuje trůn bezprostředně okamžikem smrti posledního panovníka, nýbrž dochází k určitému mezivládí až do korunovace; kontinuita státní moci tam prý není zprostředkována nepřetržitostí nositelů královské důstojnosti, nýbrž Svatou korunou Království, od

níž teprve král úplnou, legitimní a právní svoji moc přejímá;

3. ježto teprve Svatá koruna plnou moc královskou přenáší, je král, nedojde-li v zákonné lhůtě ku korunovací, pouze panovníkem faktickým, byť i po tuto dobu požíval královského titulu a určitých práv královských; bezvýsledným uplynutím zákonné lhůty ztrácí moc královská ústavní právní půdu a národ opravňuje k trpnému odporu potud, pokud korunovací legitimní moc královská panovníkovi dodatečně nebude přenesena.

Na první pohled je zjevno, že tato uherská oficiální nauka dle našich západoevropských představ jde neobvykle daleko. Takové pronikavé účinky opomenutí korunovace v stanovené lhůtě, jak si je vykládá dle přání svých nauka uherská, mohly by nastati jen tehdy, kdyby byly výslovně v zákonech ustanoveny. V zákonech však nepraví se ničeho o následcích odpírání nebo protahování korunovace, v ústavě nikde nepraví se, že protahování korunovace přes lhůtu šestiměsíční má za následek neústavnost a neplatnost aktů panovníkových, a že jím přestává povinnost občanů k poslušnosti těchto aktův. Král přece nemůže náhle ztratiti svých práv královských, jako nemůže pominouti již jeho nabytí trůnu; panovníkem stal se dle řádu dědičné posloupnosti trůnní okamžikem uprázdnění trůnu a tento právní podklad jeho královské moci nemůže být zvrácen uplynutím lhůty ku korunovací určené, když nikde v ústavě tak není řečeno. Korunovace je sice tedy prohlášena za ústavní povinnost panovníkovu, ale k jejímu opomenutí nepojí zákony výslovně žádných

právních následků; povinnost tato postrádá tedy jako v Rakousku právní sankce (ani při udílení privilegií v zák. čl. III. z r. 1790/91 nepraví se, že by privilegia, udělená králem nekorunovaným, byla neplatna). I vládním aktům panovníka nekorunovaného je v Uhrách přiznati platnost jako aktům oprávněného nejvyššího státního orgánu. A tvrdí-li se v nauce uherské, že občanstvo nemá povinnosti poslouchat vládních nařízení panovníka nekorunovaného, ožívuje se tím jen staré středověké právo odporu stavův uherských a právo podobné zajisté nemůže být uvedeno v souhlas s moderním pojmem monarchie konstituční.

Učení o Sv. Koruně vůbec je dnešnímu našemu pojmu dědičné monarchie poněkud cizí. Nikoli tedy již zákonný dědičný řád posloupnosti trůnní činí povolaného nástupce nejvyšším státním orgánem, nýbrž teprve »Svatá koruna« je onou osobností, kteráž uděluje nejvyšší moc. »Svatá koruna« představuje však dále v dualistickém smyslu stavovského státu zemi naproti králi a zosobňuje politický národ uherský, stavy zastupovaný, naproti zeměpánovi. Král odvozuje tedy svoji moc od zosobněné země či od politického národa uherského, nemůže míti více práv, než naň přešlo od »Svaté Koruny«, a ježto veškera jeho práva jsou jen odvozena od země, musí také veškery své moci vykonávat jen v souhlase a v dorozumění s politickým národem uherským, jenž povždy zůstává původním a zásadním majitelem a udělovatelem moci veškeré. Teprve korunovací přenáší se plná moc, náležející původně osobnosti zemské, viditelným obřadem na krále; vstavením ko-

runy přechází na nejvyšší moc, náležející původně a zásadně zemi.

Nauka, v předcházejícím líčená, souvisí se zvláštní historickou a politickou zálibou maďarskou. Veškerý své veřejnoprávní instituce Maďaři hledí svésti také výhradně na samostatný vývoj, nepřipouštějíce působení vlivů cizích. Rádi probírají se historií svého ústavního vývoje a také líčení nejstarších začátků jejich ústavnosti zabírá v státoprávních jejich publikacích vždy značnou část. Zvlášť v učení o »Svaté koruně« vidí maďarská literatura čistě vlastní, maďarský základ veřejnoprávního vývoje státu uherského a něco, čím vývoj ten vyznačuje se přede všemi ostatními státy evropskými. Tak libuje si jeden mezi lepšími právními historiky maďarskými, Timon (Ungarische Verfassungs- und Rechtsgesch., II. vyd. 1909, p. 511.), že prý národ uherský pomocí veřejnoprávního pojmu personifikace Svaté Koruny před všemi jinými národy západu dospěl k pojetí v pravdě státnímu, t. j. k pojetí státu jako jednotného organismu, jakožto jednotné osobnosti veřejnoprávní, kteréžto pojetí u národů jiných je teprve výsledkem a vymožeností moderní vědy. V tom právě spočívá prý zvláštnost ústavy uherské, již tato liší se od všech ústav západu. Veřejnoprávní význam pojmu »Svaté Koruny« je pak prý v tom, že tato je vlastní majitelkou státní moci a že nejvyšší státní moc, v národě spočívající, přechází od ní na krále. Státní práva výsostná nejsou dle uvedeného pojetí již majestátními právy královskými, nýbrž právy »Svaté Koruny«, kteráž na krále jen přecházejí. Nejvyšší státní moc není již mocí krá-

lovskou, nýbrž mocí celku »Svaté Koruny«. Tak prý vyvinul se v Uhrách ujasněný pojem nejvyšší státní moci, jež zdroje své má v národě, t. j. ve státně organizovaném lidu.

Učení toto zajisté nevyniká ani jasností ani důsledností. Pojmy stát — národ — koruna matou a pletou se tu nepřesně: král a národ stojí jednou proti sobě jako dva činitelé samostatní, podruhé zase jsou členy vyššího celku »Sv. koruny«, jednou státní moc přísluší jedině národu, podruhé zase »Sv. koruně«, t. j. národu a králi dohromady, jednou »Sv. koruna« znamená národ jako zdroj všeho práva a vší moci, podruhé zahrnuje také krále a pojí jej s národem v jednotnou státní osobnost. Ostatně není tato nauka ani takovou specialitou uherskou, za jakou se vydává. »Koruna Česká« znamenala také v středověku stát český nebo království české, a to buď celé království i s ostatními zeměmi vedlejšími, nebo jen hlavu království, Čechy, zemi českou. Vedle toho »korunou« v zosobněném smyslu mohl vždy ještě být míněn také její nositel, král; nejsou daleky doby, kdy obvyklému nazírání představa státu spojovala se s panovníkem jeho. Celé učení o »Svaté koruně«, v němž prý království se jeví jako mocný, ze sebe se vyvíjející, životní orgán národa, a kde prý lid i král slučují se v organickou jednotu, kde národ v každém svém členu prý se stává královským a království zase ve všech směrech národním — celé toto učení náleží do obyčejných politických doktrín, jimiž posilována měla být moc šlechtické oligarchie proti moci zeměpanské ve středověkých dualistických státních útvarech, jež svojí vládní formou zpravidla spadaly do kategorie aristokratické.

tických republik.¹ Král nemá zapomínat, že svoji moc má odvozenou od republiky rodů šlechtických.

Odtud vysvětluje se v Uhrách dnešní sklon státoprávní nauky k zásadě svrchovanosti národa, parlamentu, lidu. Kdo moc uděluje, je vyšší, než ten, kdo jí pak jako odvozené požívá. Politický národ uherský »Svatou korunou« představený a sněmem zastupovaný, prý stojí výše, než zeměpán se svými odvozenými právy. V pochybnosti o tom, komu náleží vykonávat určité právo, platí domněnka právní na prospěch národa a parlamentu. Bez jeho ústavního souhlasu žádné právo nemá prý být vykonáváno. Nedotknutelné toto dogma, že veškerá veřejná moc pochází od národa, a moc zeměpánova že je jen přenesená, udržuje pak stále souvislé názory o smluvním poměru mezi národem a králem, prakticky, politicky pak vede k převaze parlamentu a uznávání zásad vlády parlamentní. Zde aspoň dobře lze již sledovati, jak ze středověké staré ústavy Maďaři snadno dospívají k odůvodňování požadavku moderní své vlády parlamentní.

Bez značnějších obtíží lze pak od svrchovanosti parlamentu, národa a lidu, přejíti již zase k oligarchické republice šlechtické, k formě aristokracie parlamentní a šlechtické, spatřující lid jen v určitých třídách a stavech, politicky oprávněných a na sněmu zastupovaných. Nescházejí pak skutečně hlasy uherské, dovozující, že

¹ Rozbor otázky podal K. Kadlec v »Jahrb. d. inter. Ver. f. vergl. Rechtswiss. u. Volkswirtschaft«, 1905, v čl.: Ein. Bemerk. üb. d. ung. u. böhm. Staatsr., s. 3. a násl.

ústava uherská nepředstavuje čistou monarchickou formu státní či vládní, nýbrž že vykazuje mnohé živly republikánské, neboť prý králi nepřisluší jeho moc na základě práva vlastního, nýbrž na základě práva Svaté Koruny, a je tedy pouze lidem přenesena.¹ Král tak ve své moci omezován je prý lidem a nemůže ústavních práv lidu příslušejících odvolati, nemůže ústavu suspendovati, ježto by tak rušil i právní podklad své moci. A tak konečně došla by nauka uherská, kdyby názory její byly správné a v praxi prováděny, k tomu, že nejvyšším nositelem a majitelem práv královských by nebyl tam již dědičný panovník, ale zájmový parlament a politické strany, ovládající volby do něho.

IV. Dle nauky uherské vyžaduje se před korunovací jako předběžná podmínka její platnosti vydání diplomu inauguračního. Akt tento je přímo součástí aktu korunovačního. Stavové království Uherského a zemí připojených prohlásili v zák. čl. II. z r. 1867, že v budoucnosti nikoho jiného, než prvorozeného mužského pravého dědice panovníkova budou uznávat za svého zákonného krále a pána, a pokaždé, jak dojde ku případu korunovace, že jej za krále na zemském sněmu uvnitř království Uherského řádně korunovati budou po předběžném přijetí článkův inauguračních, po vyhotovení diplomu korunovačního, jakož i po složení přísahy korunovačnickým způsobem, jak ji skládali předchůdcové nastupujícího panovníka. Zachovalo se totiž ještě z dob

¹ Ferdinandy: Staats- u. Verwaltungsr. d. Kön. Ung., s. 25.

monarchie volební, že stavové uherští předkládali králi při korunovaci žádost za zachování práv a svobod země. Potvrzení těchto předešlých práv a svobod země vydával král v diplomu inauguračním, načež ještě v přísaze korunovační zavazoval sebe a své nástupce zvláště a pojišťoval zemi zachování ústavy a starých svobod. Diplomy korunovační či inaugurační bývaly pak vkládány na zemském sněmu do sbírky zákonů. Ještě císař František Josef I. v roce 1867 podepsal na říšském sněmu diplom inaugurační, jenž tvoří zákonný článek II. z r. 1867. Diplomy měly osvědčovat jednak, že úprava řádu nástupnického musí se díti za spolupůsobení země, jednak měly Uhrům zaručovat, že jejich země nemohou sníženy býti na postavení pouhé provincie. Zároveň v potvrzení práv a svobod zemských a v zachování korunovace dosud jeví se zbytek názoru, že práva pánovnická jsou jen práva odstavů na krále přenesená. (Císař Josef II. 1780—1790 nedal se korunovati za krále uherského, císař František Josef v l. 1849 až 1867, nebyl také korunovaným králem uherským.)

Dle vyrovnání uhersko-chorvatského (zák. čl. XXX. z roku 1868, § 2.) král uherský a chorvatský korunován jest tímž jediným aktem korunovačním a pro všechny země koruny Svatoštěpánské vystavuje se společný diplom korunovační. Originál diplomu je však vyhotoviti též zvláště v jazyce chorvatském, zemi zvláště jej vydati a v něm potvrditi ústavu zemskou i neporušenost trojjediného království Chorvatsko-Slavonského. Uherský diplom korunovační z roku 1867 byl také při vyrovnání uhersko-chorvatském dodatečně dle předpisu

uvedeného vyhotoven a zemskému sněmu chorvatskému předložen.

Nesprávně ovšem je, v povinnosti vydání diplomu inauguračního podnes spatřovati ještě zachovaný ráz Uher jako říše volební. Státoprávní nauka uherská přehlání, když hlásá, že o povaze jejich království jako říše volební podnes svědčí:

1. že dědic trůnu před korunovací vydati musí diplom inaugurační, ústavu zajišťující a sněmem říšským ve znění svém upravený;

2. o témž svědčí prý dále, že dědic trůnu korunován jest na sněmu říšském, že říšský sněm rozhoduje o tom, zda nástupce korunován býti může, a

3. konečně, že král jedině korunovací stává se pánem zákonným. Dle líčení uvedeného byl by ovšem v Uhrách jedině říšský sněm nejvyšším činitelem rozhodujícím. Na první pohled jest patrné, že ve skutečnosti tomu tak není. Zajisté také v Uhrách král je rovnocenným činitelem zákonodárným, znění diplomu nestanoví říšský sněm ze své jednostranné rozkazující moci, nýbrž určuje se dohodu krále se sněmem, a král vždy podrží konečné a svrchované právo jak svého spolupůsobení tak udělení či odepření svého souhlasu. Jistě není ponecháno na libovůli parlamentu uherského znění přísahy korunovační jednostranně předpisovati nebo dle potřeby měniti. A o tom, kdo za krále má být korunován, nerozhoduje přece říšský sněm sám, nýbrž zákony o poslušnosti trůnní, a zákony ony dávno již ze zemí uherských učinily říši dědičnou.

Dědičný král tedy přijímá, schvaluje a potvrzuje znění diplomu inauguračního, jak také výslovně ve schvalovací formuli královské vždy se praví. K formální sankci diplomu jakožto zákona pak dochází teprve po korunovaci. Poslední diplom inaugurační z 6. června 1867, inartikulovaný jako článek II. uherských zákonů z téhož roku, má tento obsah:

1. panovník slibuje, že neporušeně zachovávatí bude království Uherského práva, ústavu, zákonnitou neodvislost, svobodu a celistvost jeho území, jakož i že přísně dbáti bude svobod, privilegií a zákonů zvyklostí Uher a zemí přivtělených;

2. panovník přísně držeti se bude zákonů, jež předchůdcové jeho v souhlasu se sněmem vydali a jimž on sám v budoucnosti sankci udělí, a to ve všech jejich ustanoveních, člancích a bodech, tak, jak jejich smysl a výkon stanoven bude vzájemným souhlasem krále a sněmu;

3. koruna království dle starých zákonných zvyků zůstane v zemi a střežena bude zvláštními strážci, jakož také panovník neporušeně zachová území koruny a dbáti bude o opětné přivtělení zemí, ke koruně dříve náleževších;

4. zaručuje se právo volby královské po vymření k nástupnictví oprávněných členů rodu;

5. panovník zavazuje i své dědice a nástupce, že před každou příští korunovaci vydají diplom s týmiž zárukami a stvrdí jej přísahou korunovační.

Přísaha korunovační vykazuje celkem týž obsah jako diplom; týká se ústavy, neporušenosti území a zákonité neodvislosti království. Panovník slibuje,

že zachová církve, municipia, komitáty, obyvatele stavu světského i duchovního při jejich právech, přednostech, svobodách, privilegiích a zákonech, při jejich starých, dobrých a schválených zvyklostech; slibuje, že nebude území koruny zkracovati ani od něho odcizovati, nýbrž jeho povždy rozmnožovati a vůbec všechno, co k obecnému blahu, k slávě a vzrůstu koruny přispěti by mohlo. Jest patrno, že přísaha korunovační v této formě, jež takřka po dvě stě let zůstala nezměněna, obsahuje dnes již zastaralé, historické formality a reminiscence, přímo ze středověku pocházející. Působí podivně, když v diplomu i přísaze zvlášť se připomíná, že stavové zemští vzdávají se práva branného odporu, zaručeného jim Zlatou bullou krále Ondřeje II. z roku 1222, kdež uznávalo se, že, kdyby král proti řádům zemským jednal, že biskupové, pánové a šlechtici zemští, nynější i budoucí, oprávnění jsou ozbrojenou rukou králi odporovati, aniž proviní se zločinem velezrády. — Všecka tato zaručování, uvedená v diplomu i přísaze, kdež zaručují se i zákony a zvykové řády nejstarší, z nichž dávno už nic neplatí, v moderních poměrech státních vysvětlují se opět jen obvyklou zálibou uherskou, udržovat přežilé formy historické, aby dle potřeby daly se z nich odůvodňovat současné požadavky politické.

V. Rozumí se ve státě moderním samo sebou, že nově nastupující panovník ne dědí po svém předchůdci práva státní moci snad jako nějaký vlastnický předmět. Vládní práva nejsou předmětem dědění po zůstaviteli, nýbrž panovník stává se dle veřejnoprávního řádu nejvyšším orgánem státu.

I musí tedy beze všeho za platné a závazné uznati všechny projevy, výrazy a akty státní moci, jež podnikl nebo vydal jeho předchůdce, dotud, dokud ústavním způsobem nebudou změněny. Platně projevená vůle státu váže panovníka stejně jako jiné orgány státní. Kontinuita osobnosti státní a státních aktů stále se udržuje. Nástupce u vládě mohl by tudíž vládní akty svého předchůdce zrušiti jen za těchž podmínek, za jakých byl by oprávněn i své dřívější vládní akty jednostranně měniti. Co usneseno a uděleno bylo ústavním způsobem za předeshlých panovníků, podržuje platnost i za nástupců, bez potřeby obnovení či znovupotvrzení. Totéž platí o všelikých koncessích i privilegiích.

Rovněž na jmění státní změna na trůně zůstává bez vlivu. Ve státě konstitučním jmenovitě zavedení řádného rozpočtu státního a účastenství parlamentu při jeho povolení pomohlo vymýtit zbytky soukromoprávního nazírání na státní jmění jako na »státní pozůstalost« či dědictví. Dědictví ve smyslu soukromoprávním po posledním panovníkovi je lišiti od veřejnoprávního jmění státního. Panovník nastupující může (ale nemusí vždy také) být dědicem soukromého jmění svého předchůdce dle občanského práva dědického, nastupuje také v rodinný fideikomis, jenž určen je vždy panujícímu členu rodiny, ale nedědí jmění státní, jmění, jež určeno je státěm pro representaci panovníkovu, jako residence, určité zámky, veřejné vlastnictví státní; předměty tyto náležejí státu, panovník má jen jejich užívání. (Možné spory mezi dědicem soukromého jmění panovníkova a mezi státěm o odloučení obojí majetkové podstaty vyřizovati by bylo

řádným pořadem práva a dle ustanovení práva soukromého.)

Nastoupení trůnu ohlašuje nový vladař zpravidla vydáním zvláštního manifestu. Povinnosti k tomu cvšem panovník nemá. Současně volí sobě vladař určité heslo. (Nastoupení nynějšího panovníka ohlašuje patent z 2. pros. 1848, čís. 1. ř. z. z r. 1849, a heslo jeho stanoví nejv. rozh. z 12. ún. 1849, č. 126. ř. z. Manifest císaře Ferdinanda z 2. března 1835, sbír. zák. polit. č. 23. sv. 63., potvrzuje ještě výslovně orgány státní správy v jejich úřadech a hodnostech a promíjí jim opětne obnovení jejich přísahy. Rozhodnutím z 9. ledna 1836, sbír. zák. polit. č. 14. sv. 64., vyslovil císař, že privilegia dřívějším panovníkem udělená trvají dále bez potřeby nového potvrzení.) Vydání manifestu náleží již k aktům vládním i vyžaduje spolupodpisu zodpovědného ministra.

Patent z 26. února 1861, č. 20. ř. z., předpisuje, že následník trůnu při svém nastoupení má v manifestu, jež vydává, slíbiti zároveň zachovávání ústavy a základních zákonů státních. Patent únorový považoval tudíž formální oznámení změny na trůně manifestem za panovníkovu povinnost a za obligatorní akt vládní. Nepochybně ovšem i před vydáním manifestu panovník může podnikati platné akty vládní. Diplom z 20. říj. 1860, čís. 226. ř. z., (odst. IV.), předpisuje, že každý panovník nově nastupující má při svém nastoupení uvedený diplom svým vlastnoručním podpisem opatřiti a naříditi, aby pro jednotlivá království a země zvláště byl vyhotoven, jim rozeslán a do jejich zemských zákonů vložen.

VI. Vzdá-li se vladař trůnu, nastupuje ihned nejbližší oprávněný následník. Nastupuje hned posloupnost z á k o n n á. To vyjadřuje se někdy rčením, že abdikace co do řádu posloupnosti má též účinek, jako úmrtí. (Ústava nizozemská, čl. 16.) Soukromé úmluvy o vzdání se trůnu na prospěch určité jiné osoby, jež není bezprostředně k následnictví povolána, se nepřipouštějí. Monarchické právo, jakožto část veřejného řádu právního, nedovoluje takové soukromé úmluvy o trůnní posloupnosti. Mocnář nemůže sám soukromě rozhodnouti o pořadu trůnní posloupnosti i může resignovati jen na prospěch nápadníka nejbližšího povoláného řádem nástupnickým. Resignace dočasná nebo do odvolání nemůže být dovolena. Vždyť resignací platně projevovou právo samo již zaniká definitivně. V tom smyslu je neodvolatelná a závazná. Praxe dnes připouští vzdání se práv nástupnických i za nezletilé potomstvo; není to dosti důsledno, ježto potomci svých práv nástupnických nabývají samostatně, na základě ústavy, na základě zákonných řádův o posloupnosti trůnní, neodvisle od dispozicí otcovských; v těchto případech bylo by nutno vyžádat souhlas parlamentu.

Vzdá-li se nápadník ještě před uprázdněním trůnu svých práv nástupnických, podržuje jich jeho potomstvo; účinky resignace omezují se tu na osobu resignujícího. Potomstvu čekance nelze zde upíratí práv nástupnických, ježto nároky jejich na trůn odvozeny jsou ze zemských zákonů, nikoli snad z dědického práva jejich resignujícího předka. Názory, připouštějící vzdání se příštího nápadu trůnu, jsou ještě příliš zaujaty zbylým pojetím dob dřívějších,

kdy dům zeměpanský otázky trůnního řádu upravedal jako vnitřní záležitosti rodiny. Ostatně, případy takových resignací čekatelských nejsou řídké. (Dne 9. dub. 1864 tehdejší arcivévoda Ferdinand Maxmilian vzdal se za sebe a své mužské potomstvo práv posloupnosti trůnní pro budoucnost, a to tak, že jeho mužské potomstvo má přijíti v úvahu teprve v řadě ze všech posledních, teprve po vymření všech povolaných arcivévodů a jejich mužských potomků, až i ve stupních nejbvzdálenějších, ovšem před pokolením ženským. Resignace tato, jež týkala se i všech oprávnění s právy nástupnickými spojených, nepochybně byla by vyžadovala vyřízení cestou zákonnou, ježto zřejmě obsahovala změnu řádu posloupnosti trůnní.)

Při vzdání se trůnu i za nezletilé potomstvo je míti na paměti, že řád posloupnosti trůnní není soukromou a vnitřní rodinnou záležitostí domu zeměpanského, nýbrž součástí zřízení státního. Řád posloupnosti trůnní, jenž určité nápadníky trůnu povolává k nástupnictví, spočívá na státních zákonech, i může být měněn jen způsobem, jímž dějí se změny zákonů, t. j. usnesením povolaných činitelů zákonodárných, panovníka a obou komor parlamentu. Resignace za nezletilé potomstvo znamená změnu řádu nástupnického, vylučuje nápadníky z á k o n e m povolané i nemá býti dopouštěna soukromými úmluvami mezi členy rodu.

V německém »právu knížat« připouští se resignace na práva nástupnická, jež oprávněnému teprve v budoucnosti, při uprázdnění trůnu, připadnouti mají. Zde oprávněný následník vzdává se pro budoucnost možnosti, stát se nejvyšším státním

orgánem, a vzdává se tedy svého práva na nabytí vlády ještě před bezprostředným jeho nápadem. Avšak i v těchto případech, kdy vzdávají se oprávnění dědicové příštího možného nápadu trůnu, důsledně bylo by vyžadovati vydání zvláštního zákona o vyřízení otázky té, neboť pro stát konstituční jest stále zastávati platnost zásady, že řád posloupnosti trůnní, jenž řadu povolaných nástupců předem pevně stanoví, jest částí ústavy země a zákonů státních. Imperativní jeho předpisy nemohou býti měněny soukromou disposicí určitého člena rodu, i nebude lze takovým soukromým úmluvám přiznati závazných účinků státoprávních. Správnější a politicky účelnější by bylo, ponechat rozhodnutí o přípustnosti resignace až do doby uprázdnění se trůnu, kdy povolaný následník volně odmítnouti může právo určitě a bezprostředně již připadající. Tím odpadla by také sporná otázka, zda ten, kdo zřekl se pro budoucnost práv nástupnických, může resignací svoji odvolati až do skutečného nápadu trůnu, či nic. Mínění, mající dnes převahu, přisvědčuje a připouští možnost odvolání až do onoho okamžiku.

Panovník při abdikaci vzdává se všech zemí monarchie n a j e d n o u, nemůže si vymíniťi držbu některého území, neboť všechny díly a země monarchie jsou n e r o z l u č n y. Může podržeti některé tituly, nesmí však vykonávati žádných práv vládních, neboť přestal být nejvyšším orgánem státu. Užívání civilní listy nemůže sobě vladař abdikující vymíniťi, neboť tato je určena pro reprezentativní úkoly vladaře panujícího a poskytuje se jedině jemu v zájmu státním. Poskytování jakýchkoli platů se strany státu bývalému panovníku vyžadovalo by z v l á š t n í h o

z á k o n a. Panovník abdikující nemůže ponechati sobě nižádných práv, jež dle ústavy přísluší výhradně zeměpánu vládnoucímu. Obyčejně vladař panující ponechává vladaři odstoupivšímu z nejvyšší své moci určitá práva čestná, jmenovitě též i užívání dosavadních titulů majestátních.

Abdikace nemůže býti vázána na podmínku, jejíž nastoupením přestala by její účinnost. Panovník odstoupivší přestal být nejvyšším orgánem státu, prohlášení jeho posuzovati je jedině s hlediska zájmu státního, i nesmí být přizpůsobováno osobním jeho potřebám a přáním. Nepřípustna jest abdikace částečná, při níž panovník odstupující chtěl by se rozdělití o vládu s novým vladařem.

Nepřesně mezi případy vzdání se trůnu zahrnovány bývají někdy případy, v nichž jde o t. zv. d o b r o v o l n o u d i s k v a l i f i k a c i, kdy totiž ztrácí se schopnost k nástupnictví trůnu odpadnutím podmínek po zákonu vyžadovaných (jako kdyby následník nebo panovník u nás přestoupil k náboženství nekatolickému nebo stal se duchovním). Zde totiž oprávněný následník z vlastní volné vůle podnikne jednání, jímž stává se nezpůsobilým k nastoupení na trůn, diskvalifikuje sebe, neodpovídá požadavkům již co do osobních vlastností kladeným. Případy dobrovolné diskvalifikace nenáleží mezi případy vzdání se práv trůnní posloupnosti; zde jde prostě o účinky, jaké z á k o n s určitým jednáním spojuje, a účinky tyto nastupují n e o d v í s l e od vůle jednajícího, bez ohledu na to, zda jeho úmysl vztahoval se k tomu, aby je přivodil, či nic. Zde jde prostě o důvody, z nichž p o z á k o n u nastává ztráta práv nástupnických vůbec. Pod pojmem vzdání se trůnu v pravém

smyslu zahrnovati jest jen případy, při nichž jde o úmyslné, jednostranné prohlášení vůle, přím o a výslovně za tím účelem směřující, aby zanikla určitá práva nebo ukončil se určitý právní poměr vzdávajícího se.

Samozřejmo jest, že když diskvalifikuje sebe sám panovník (jako kdyby odpadl od víry zákonem požadované), že není zde orgánu, jenž prohlásit by mohl ztrátu jeho monarchického oprávnění a přinutit jej snad k odstoupení. V příslušných našich předpisech zákonných není také řečeno, že by podobným činem nastala hned ztráta trůnu, ani že jednání takové pokládalo by se za vzdání se jeho. (Pro Anglii skutečně zastává se, že, kdyby král odpadl od víry anglikánské nebo pojal za choť papeženku, čin tento je posuzovati jako zřeknutí se trůnu.¹ Ztráta trůnu nastala by tu ve skutečnosti na základě předpisu zákonného jako jeho účinek.) V monarchiích záleží plnění předpisů podobných konec konců jen na vůli panovníkově, jehož ne z o d p o v ě d n o s t brání, aby jakákoliv instance osobovala si nad jeho jednáním rozhodčí výrok.

Jako případy mlčky učiněného vzdání se trůnu uvádějí se dle státního práva jednotlivých států: nedá-li se král korunovat nebo zdráhá-li se vykonat předepsané ústavní přísahy (Anglie), přestoupí-li k jiné víře, než jakou ústava vyžaduje (Anglie, Dánsko, Norvéžsko, Švédsko, kdež požaduje se náboženství evangelické, Rusko, kde pravoslavné), provdává-li se panovnice bez svolení parlamentu (Nizozemsko)

¹ Burgess: Political Science and Comparat. Constitut. Law, II., s. 190.

nebo ožení-li se princ bez svolení krále (Norvéžsko, Švédsko). Sem konečně počítají se případy, kdy panovník opustil by zemi nebo kdy bez svolení parlamentu a přes zákaz ústavy přijal by zároveň též korunu jiného státu (jak zakázáno je v Belgii a v některých státech německých). Ve všech uvedených případech jakýkoli čin panovníkův, přičítící se předpisům zmíněným, je dle názorů, v různých státech panujících, pokládati za vzdání se trůnu mlčky. Dle správného názoru bude lze jednání podobné za abdikaci míti jen tehdy, je-li v ústavě výslovně řečeno, že přestoupení předpisu jejího má posuzovat se jako zřeknutí se trůnu. (Francouzská ústava z r. 1791 obsahuje výslovné ustanovení, že král, zdráhající se vykonat přísahu na ústavu, vzdává se koruny). Jen tam, kde je nepochybný předpis zákonný, mohou nastoupiti účinky tak závažné. Ale pak všude zde nejde o resignaci ve vlastním smyslu, nýbrž prostě zase o následky, jaké zákon pojí s určitým jednáním a o ztrátu práv na základě zákona.

VII. V nauce všeobecného práva státního zvláště dvě otázky poutají hlubší pozornost. Uvažuje se o tom, zda

1. vzdání se trůnu panovníkem z volné jeho vůle je přípustno vůbec a

2. zda, je-li přípustno, stačí jednostranný projev vůle panovníkovy, nebo, zda třeba jest ještě přijetí resignace jiným činitelem, jmenovitě též, zda v monarchiích konstitučních požadovati sluší souhlasu parlamentu k platnosti aktu.

1. V literatuře práva veřejného nárok panovníkův na trůn počítá se mezi t. zv. veřejná práva

s u b j e k t i v n á. Řád právní v monarchiích konstitučních přiznává panovníkovi individuální nárok na to, aby byl uznán za nejvyšší orgán státu. Právní řád chrání zde individuální zájem panovníkův tak, že pro panovníka zakládá se vznik práva subjektivního na zastávání nejvyššího úřadu, jenž proti vůli jeho nemůže mu býti odňat dle zásady nesaditelnosti, v monarchii platné. Současně však k individuálnímu právu osobnosti panovníkovy pojí se zájem státní či veřejný. Nárok na zastávání nejvyššího úřadu uděluje se právním řádem panovníkovi zároveň též v zájmu státu, t. j. v zájmu veřejném. Obsahem subjektivního práva vladařova je tedy individuální zájem a nárok, uznaný však zároveň též v zájmu veřejném a právním řádem ve veřejném zájmu chráněný.

Ježto pak subjektivné právo veřejné řádem právním uznává a uděluje se v zájmu veřejném, obsahuje též moment povinnosti k zájmu obecnému, a tento moment povinnosti v řádu právním různě bývá stupňován a zdůrazněn. Moment povinnosti, v subjektivních právech veřejných obsažený, způsobuje pak, že práv těchto nelze vzdávati se volně a jednostranně. Odtud zastává se platnost zásady, že veřejných práv subjektivních lze vzdáti se jen v oněch případech, kde řád právní výslovně tak dopouští, ať již předpis řádu právního vyjádřen je ve výslovné normě zákona, nebo v zachovávaném právu zvykovém a tradici stále osvědčované.

V Rakousku, jako ve všech evropských monarchiích, možnost vzdání se trůnu právem zvykovým je uznána a připuštěna a platí za zvláštní práv-

ní institut práva monarchického. Pro Čechy Obn. Zřízení Zem. z 10. květ. 1627 přiznalo stavům právo volby královské tehdy, když by poslední dědic anebo dědička království od svého práva dobrovolně upustili a jeho se zřekli. Domácí řád a zvyklosti Rakouského domu zeměpanského možnost zřeknutí se trůnu uznávají, byť i v ústavě zmíněna nebyla.¹ Nejvyššímu orgánu státnímu, jenž nepřetržitě je činným v zájmu státu, na základě tradice, zachovává se takto zase individualní nárok na zřeknutí se úřadu či funkce státní, i uznává se tak, že právo panovníkovo na zastávání nejvyššího místa ve státě tvoří zároveň předmět jeho dispozice, jeho volného nakládání, aspoň v tomto určitém směru. Ovšem že tato volnost disposiční souvisí zase s tím, že panovník stejně nemohl by být proti své vůli nucen dále vládnouti, ježto ve státě nemůže nad ním býti moci vyšší, jež užiti by mohla prostředků donucujících. V tom postavení panovníkovo rovná se postavení jiných úředníků a orgánů státních, že proti své vůli zpravidla nemohou býti nuceni, aby v úředním svazku nadále setrvali.

2. Vzdání se trůnu ve smyslu dnešní nauky veřejnoprávné jest samostatné jednání právní, jež přivoditi má zánik práva, právního poměru, nebo určité státní funkce, i vyžaduje projevu vůle k tomu směřujícího. Právo zaniká zde vůlí oprávněného, dobrovolným a jednostranným projevem vůle vzdávající se osobnosti. Než právě s hle-

¹ Z literatury: Frisch: Der Thronverzicht. — Schoenborn: Studien z. Lehre vom Verzicht im öff. Recht. — Abraham: Der Thronverzicht nach deutsch. Staatsrecht.

diska zájmu veřejného bude nutno požadovati, aby záležitost tak značné váhy, jako je abdikace trůnu, byla učiněna závislou na přijetí se strany určitých zástupců zájmu veřejného, jmenovitě se strany parlamentu. Prohlášení vůle odstupujícího panovníka musí být přijato ještě určitými nejvyššími orgány státu, aby se stalo účinným. Účinnost aktu počíná jeho přijetím se strany oprávněných nejvyšších orgánů státu. Až do přijetí, jímž resignace stane se účinnou, je možno její odvolání.

Otázka, který orgán je oprávněn k přijetí abdikace panovníkovy ve státech konstitučních, rozhoduje se na prospěch parlamentu. Parlament je druhý nejvyšší a bezprostředný orgán státu, jeho kompetence plynou přímo z ústavy, jako práva panovníkova, má zastupovat zájem veškerosti státní a prospěch obecný, i má tedy jemu příslušet právo spolupůsobení v případě, když přestává funkce panovníkova jako nejvyššího orgánu státního. Ostatně vždy bude třeba náležitého vyhlášení aktu abdikacího, ježto případ takový nepochybně vyžadovati bude současné součinnosti orgánů státních, jimž postarati se jest o nerušený chod nejvyšší vlády ve sporádaných poměrech státních. Odtud nepochybně též vyžadováno bude vždy formálního prohlášení písemného, z něhož vůli panovníkovu jasně je poznati. Rovněž zachovati bude požadavek ministerské kontrasignace aktu panovníkova, neboť i zřeknutí se trůnu pokládati jest za panovníkův akt vládní. Jednání toto podniká panovník jako nejvyšší orgán státu, a nikoli jako osoba soukromá. Jedině jako nejvyšší orgán státu octne se panovník v postavení, jímž dostane se mu možnosti,

podniknout onen poslední svůj akt vládní. Práv, jež příslušejí panovníku jako orgánu státu, nevzdává se soukromá osobnost vladařova, nýbrž zde jedná vladař ještě ve státní funkci a ve svém postavení úředním. Kontrasignace ministerská vyžaduje se ovšem při vládním aktu jako podmínka jeho platnosti.¹

VIII. V Rakousku roku 1848, když došlo k zřeknutí se trůnu císaře a krále Ferdinanda V., pokládán byl akt onen za náležející do volného uvážení panovníkova, a jako záležitost vnitřní domu zeměpanského nebyl předložen říšskému sněmu k schválení. (Patent abdikacího spolupodepsán byl tehdejšími předsedou ministerstva jakožto ministrem císařského domu. Spolupodpis tento měl tehdy význam pouhého ověření správnosti; dnes ve smyslu naší ústavy bylo by vyžadovati spolupodpisu člena vlády, jenž spolupodpisem svým přejímá zodpovědnost za vladařův poslední akt vládní. Dnes nastoupit by

¹ Mánění toto popírá Frisch n. m. uv., s. 75. a násl. Zřeknutí se trůnu není prý aktem vládním, nýbrž svobodným jednáním soukromé osobnosti panovníkovy a nevyžaduje spolupodpisu ministerského, jehož doložení má nejvýše prý význam pouhého ověření správnosti aktu. K témuž celkem názoru kloní se Abraham, n. m. uv. s. 53. a násl.; netřeba prý bezpodmínečně vyžadovati kontrasignace k platnosti aktu abdikacího; hlavní věc jest projevená vůle odstupujícího panovníka i stačí vyhlášení úřední formou. Spisovateli posléze uvedenému, jak se zdá, nemálo též se zamlouvá názor, spatřující »vládní akt« jen v oněch činech, jimiž ve státních věcech něco se nařizuje, jimiž se »vládne«. Jen takovými akty může být porušen zákon. A záruka, aby se tak nestalo, spočívá v ministerské kontrasignaci. Abdikace mezi takové akty prý nenáleží. V. též Pražák: Arch. f. öff. Recht, IV., 232.

měla obvyklá zodpovědnost k o n s t i t u č n í. Spolu-podpis dnešního ministra císařského domu a záležitostí zahraničních neodpovídal by požadavku konstituční zodpovědnosti ministerské, neboť ministr společný zodpověden jest pouze delegacím a tyto nejsou parlamentem v ústavním smyslu.)

Dle starých řádů uherského práva státního vyžaduje vzdání se trůnu zákonné inartikulace na sněmu říšském. Zák. čl. III. z roku 1867 vložil dodatečně do zákonů resignaci císaře Ferdinanda V. z r. 1848. Vložení toto tvořilo část úmluv vyrovnacích z r. 1867. Zároveň bylo stanoveno, že napříště každé vzdání se trůnu má dít se s ústavním souhlasem země (ježto se tím mění pořad posloupnosti trůnní). Výslovně se praví, že pro zajištění práv země každá příští abdikace státi se má »se zvláštním vyrozuměním Uher a s jejich ústavním souhlasem«. Říšský sněm pak slavnostně ohražoval se proti tomu, že abdikací listiny z r. 1848 nebyly jemu předloženy k projednání, přijetí a inartikulaci, a odmítal jakékoli následky nepříznivé, jež by z toho snad plynuly pro neodvislost Uher, jakožto země samostatné s vlastní ústavou.

Uvedené znění uherského zákona rozhoduje již spornou otázku, jež pojí se k jeho výkladu. Se strany rakouské vykládán bývá totiž uvedený předpis ústavy uherské v ten rozum, že zde jedná se pouze o to, aby parlamentu uherskému dostalo se výslovnou zvláštní formou vědomosti o abdikacním aktu státním, aby mohl býti přijat mezi zákony zemské. Parlament měl by dle toho bez dalších účinků pouze slabou ověřující, zkoumací a kontrolní moc s jedinou možností, vzítí čin panovníkův na vědo-

most a udělit svůj souhlas k inartikulaci. Na straně uherské mluví se však o skutečném ústavním přijetí a přivolení říšského sněmu uherského k resignaci panovníkově. Čl. II. uher. zák. z r. 1867 (diplom inaugurační) výslovně stanoví, že pro případ vzdání se trůnu v budoucnosti akt abdikací státi se má jedině za výslovného uvedení a vyrozumění Uher a za jejich ústavního přivolení. Zároveň též diplom kárá nedostatek souhlasu sněmu uherského z roku 1848 jako formální vadu. Tím názory uherské o spoluúčasti ústavního významu jejich parlamentu nalézají v zákoně opory dostatečné. Pro Rakousko podobný výslovný předpis zákonný schází. Požadavek parlamentního přijetí a souhlasu při vzdání se trůnu i v Rakousku odůvodňuje se takto:

1. zachováním rovnosti parlamentu rakouského s uherským,
2. skutečností, že svazek mezi Rakouskem a Uhrami zprostředkován je společenstvím celého práva monarchického v obou státech, a že tedy u nás obdobně platí mohou i zásady ústavního práva uherského, pokud se týkají společné osoby panovníkovy;
3. tím, že každá resignace co do významu svého znamená změnu řádu posloupnosti trůnní pro jednotlivý případ, a že změnu takovou lze provést pouze cestou zákonodárnou za souhlasu rakouské říšské rady. Sankci zákonu udělil by vladař odstupující. Strany autonomistické zastávají ovšem, že k ústavnímu schválení aktu abdikacího třeba by bylo souhlasných zákonů zemských, jak uvedeno bude podrobněji při ústavní kompetenci k změně řádu trůnní posloupnosti.

V požadavku parlamentního souhlasu k abdikaci zachován je zbytek názoru o smluvním poměru mezi národem a králem. Národ propůjčil králi panství, odtud král nemůže se jeho vzdávati bez svolení národa. Je vázán smlouvou o vládě. Tak zastávala nauka přirozenoprávní.

Požaduje-li dnes nauka uherská k platnosti abdikace vydání speciálního zákona, podobně jako tomu je v Anglii, kdež král k odstoupení svému dle tanních názorů vyžádat sobě musí souhlasu parlamentu, neznamená to ovšem ještě, že v Uhrách říšský sněm mohl by panovníkovu resignaci zamítnouti, propuštění mu odepřítí a jej k dalšímu vedení vlády přinutiti. Král nemůže býti přinucen dále vládnouti. Říšský sněm bude jen zkoumati formální náležitosti aktu, podmínku kontrasignace, zda neobsahuje výhrady proti platnému řádu posloupnosti a podmínky nesrovnalé s ústavou uherskou, zda vůbec neodporuje ústavě, jakož i uvažovati může o pravosti a volnosti králova rozhodnutí. Jde zde nepochybně o více, než o pouhé vzetí na vědomost a ověření, ale zase nesmí se jíti tak daleko, aby rušila se podstata monarchie, v níž nejvyšší je panovník.

IX. Je-li vladař nezletilý, nastupuje vláda regentova. Regenta bude zapotřebí i tehdy, je-li vladař duševně nebo tělesně vlády neschopen. Mocnář vůle neschopný representován je zástupcem vůle schopným, má svoji vůli jen ve vůli zástupcově. Rovněž nastoupí regent v případech, kdy osoba následníkovy není ještě určitá, kdy není ještě jisto, kdo bude následníkem, jako když vladař v okamžiku své

smrti zanechá těhotnou vdovu; teprve po porodu možno rozhodnouti o poměrech nástupnických.¹ (O tomto případě zmiňuje se české Obn. Zřízení Zem. z r. 1627, kdež přiznává se stavům a obyvatelům království Českého právo volby královské tehdy, kdyby žádného dědice z rodu královského »před rukama ani v očekávání nebylo.«) Tu nejbližší mužský příbuzný, jenž zde vede regentství, může nadále zaujímat toto postavení:

1. narodí-li se potomek k nástupnictví způsobilý, vede regent dále vládu v jeho jménu;

2. nenarodí-li se potomek způsobilý, stává se regent, poněvadž jest nejbližším příbuzným povoláním, sám králem, a jeho mezitímní vláda je vládou královskou, bez přerušení kontinuity.

Pro regenta platí tytéž podmínky způsobilosti a též zkrácený termin zletilosti, jako pro panovníka, neboť dle starého výroku není prý důvodu, proč by ten, jenž povolán být může každým okamžikem spravovat určité vládní záležitosti jako své vlastní, nemohl jich prozatím spravovat jménem cizím, za týchž podmínek své schopnosti?

Zřízení vladařství má se za související přímo se zařízením monarchie dědičné. Kde schopnost následnická nabývá se zrozením, tam náhodě ponechává se příliš veliké působení. Náhodou státi se může, že oprávněný nástupce nebude míti vlastností osobních, jež jsou podmínkou úspěšného vedení

¹ Z literatury: Freund: Die Regentschaft nach preuss. Staatsrecht. — Bernstorff: Ueber Regentschaft. — Mohl: Encyklop. der Staatswissenschaften.

vlády, a že někdy nebude míti ani způsobilosti tělesné, aby úřad svůj byl s to zdárně zastávati. Čím více práv panovníku ve státě přísluší, čím rozsáhlejší je jeho moc, tím větší zájmy ve státě mohou trpěti, když vladař je vlády neschopen, a tím více pocítována bude potřeba odpomoci. Dvojí cesta je možna. Buď nástupce nezpůsobilého z možnosti dosednouti na trůn zcela vyloučit, nebo dopustit sice, aby se stal vladařem, ale zřídit mu způsobilého zástupce. Starší nauka byla pro rozšíření důvodů vylučovacích a pro vyloučení nástupců nezpůsobilých. Novější nauka je mírnější a požaduje jen dosazení zástupce za mocnáře, jenž sám nemůže vládnouti. Nejčastější případy nezpůsobilosti vlády jsou případy nezletilosti dědicovy. Sice již všeobecně pro dědice vlády stanovena bývá časnější doba zletilosti než platí dle práva občanského, přes to, že nepochybně potřebí zralejšího úsudku a značnějších zkušeností k tomu, řídit vládu velikého státu, než spravovat své záležitosti soukromé. Rozhodlo zde že panovník dříve nabývá zletilosti, aby co možná zkrácena a ukončena byla vláda dosazeného zástupce panovníkova. Při vládě panovníka mladistvého vždy zůstane dostatečná záruka dobrého vedení státních záležitostí v požadavku spolupodpisu a zodpovědnosti ministrů a v kontrole parlamentní. Tak hledí se vyrovnati vady monarchie dědičné, v níž nejvyšší úřad neobsazuje se volbou nejzpůsobilejšího, a hledí se omeziti trvání regentství, jež v politické nauce dávno platí za slabou stránku soustavy dědičné.¹

Bývalo obvyklým, jmenovitě v ústavách států

německých (Bavorska, Virtemberska), omezovat vládu regentovu ve výkonu určitých práv čestných a vládních. Tak omezen byl regent v udělování řádů a hodností, při jmenování úředníkův a zřizování nových úřadů i zřizování korunních statků. Tato omezení v nauce dnešní uznávají se za zcela zbytečná a snad i škodlivá. Regent, jenž vede vládu ve jménu panovníkově, jest taktéž z nejvyšších orgánů státu, má plniti veškerý povinnosti panovníkovy k státu, má jednati v zájmu státním nejlépe pochopeném, i musí tudíž býti nadán také všemi právy čestnými a vládními, aby úloze své plně mohl dostáti. Obávám, že regent plnoprávný zneužije své moci, dá se čeliti obyčejnými ústavními prostředky: povinností ministrů převzít zodpovědnost a dozorčími právy parlamentu. Ústava belgická ze 7. února 1831 (čl. 84.), a po ní ústava saská a virtemberská, zakazovala jakoukoli změnu ústavy po dobu vlády regentovy. Nebo zase změna ústavy činila se závislou na předběžném svolení rodinné rady a zletilých princův. Veškerá tato omezení jsou politicky bez ceny a právně bezúčinná. Zákonodárce nemůže s účinností vázati příštího zákonodárce. Jím bude regent, jenž vykonává též veškerá panovníkova práva zákonodárná, ve spojení s parlamentem. Zákazy příštích ústavních změn vždy jsou bezúčinná, protože nikdo nezabrání, aby ve vyšším zájmu státním ústava nebyla přizpůsobena změněným poměrům politickým a požadavkům, které klade pokračující vývoj v přítomnosti. Zákazy podobné náležejí mezi »nezávazný obsah zákonný« a obsahují nejvýše pokyny příštímu zákonodárci, jež však kdykoliv povolánými činiteli zákonodárnými mohou být změněny.

¹ D a h l m a n n: Die Politik, s. 91.

Za stejných podmínek, t. j. za zachování formy, v jaké se dějí změny ústavy, může být ovšem za vlády regentovy změněn též platný řád posloupnosti trůnní. Regent zajisté povolán je k výkonu všech práv, v moci panovníkově soustředěných. Vykonává v jeho jménu i právo udělovat zákonům sankci. Změny řádu posloupnosti dějí se státními zákony, platně prohlášenou vůlí státu. Státní vůlí zákonodárnou projevuje parlament společně s panovníkem, za něbož však nyní nastoupí účast jeho zástupce, regentova. Regent tedy udělí sankci i zákonu, jímž se mění řád nástupnický. Aby při tom bezprávně ničeho se nestalo na újmu práv krále, v jehož jménu regent vládu vede, a aby nezneužil regent svého postavení a vlivu, o to musí postarati se ministři zodpovědní a parlament, dávající souhlas k zákonným změnám.

Pro pořad oprávněných k zastávání úřadu regentova rozhodno jest, v jakém pořadí členové domu panovníckého povolávají se k nástupnictví při uprázdnění trůnu. Dle německého práva knížat, jež patrně platí i pro náš dům zeměpanský, jest členství domu předpokladem pro funkci regentovu a pro nárok na tento úřad. Dle našich pravidel nástupnických i arcivévodkyně byla by povolána k regentství, kdyby byla nejbližším, k nástupnictví oprávněným členem domu. Dle předpisu ústavy pruské přejímá vladárstvo nejbližší zletilý mužský příbuzný. Není-li takového příbuzného, má ministerstvo svolati obě sněmovny, jež zvolily by regenta, a do té doby má ministerstvo samo vésti vládu. V nedostatku ústavních předpisů regentem u nás byl by též patrně nejbližší příbuzný k nástupnictví povoláný, zletilý a vlády schopný.

Regent je rovněž orgánem státu, jeho funkce jsou státní funkce, vykonává však práva státní moci ve jménu panovníka, jež zastupuje, ve jménu nejvyššího orgánu státu. Regent vykonává tak státní kompetence mocnářovy. Vůle regentova ústavně platí přímo za vůli panovníkovu. Nejsa panovníkem, nemá regent určitých osobních čestných práv panovníckých, jako nároku na zeměpanské pocty a na užívání titulu majestátního; jest však přece nezodpovědným za své vládní akty, neboť všechny své funkce vykonává přímo ve jménu panovníkově a je kryt zodpovědností ministerskou právě tak, jako panovník. Nezodpovědnost panovníkova stanovena je v zájmu státu, za účelem nerušeného plnění povinností vládních. Týž zájem státu jest uznati i při vládě regentově. On vykonává nejvyšší kompetence státní ve jménu zeměpanově bez omezení. K tomu pak, aby ve státních věcech vládl nejlépe a svobodně, má požívat téže nezodpovědnosti. Nelze připustiti ani dodatečnou zodpovědnost regentovu po skončení jeho úřadu za akty, jež podnikl během své funkce. Očekávání jakékoli dodatečné zodpovědnosti v budoucnosti rušilo by regentovu iniciativu volného jednání, což zajisté nesnáší se s výkonem nejvyšších státních kompetencí. Rozumí se, že nelze zaváděti ani nějakou úřední či služební zodpovědnost regentovu, jež uplatňována by byla v řízení disciplinárním. Regent nestojí ve služebním poměru úředním k státu a nemá ani služebního pána ani úředního představeného. Jeho postavení odlišeno je výkonem oprávnění monarchických. Ovšem od toho, kdo vykonává nejvyšší moc jménem královým, lze se nadíti, že bude též dobré

vlády prvním strážcem a zákonů šetrným opatrovníkem.

Odtud mluví se vždy o regentovi jako o přímém representantu panovníkově. Oprávnění regentova neplynou ovšem z pověření panovníkova, ale přímo z ústavy a zákonů státních. Přísluší jemu veškera práva v oboru legislativy, správy a soudnictví (rozsudky však vydávají se ve jménu panovníkově). Ježto regent vykonává bez rozdílu práva králi příslušející v jeho jménu, povolán jest také k tomu, aby panovníka zastupoval v jeho postavení hlavy rodu a vykonával také veškera práva rodinné a domácí moci nad členy rodu. K funkci regentově zpravidla připojeno bude též vedení poručensství nad vladařem nezletilým (není-li jinak ustanoveno v domácích zákonech rodu).

Regent jako přímý representant panovníkův a vykonavatel všech jeho oprávnění vládních má složití také předepsaný přísežný slib na ústavu jako panovník. (V ústavách států německých, jako v pruské, je tak výslovně předepsáno, s tím, že až do složení slibu za veškery akty vládní zůstává zodpovědno dosavadní ministerstvo.) Při zřízení vládařstva a úpravě poměrů dalších příslušelo by v Rakousku spolupůsobit ministrovi záležitostí zahraničních jakožto ministrovi císařského domu. Zodpovědnost parlamentní však za veškery otázky, při dosazení vládařstva se vyskytující, nesli by ministři vlády rakouské a uherské před rakouskou radou říšskou a uherským říšským sněmem. Jim náleželo by též spolupodpisovat vládní akty regentovy dle ústavy rakouské a uherské. Co do otázky, jakých požadavků formálních vyžadovalo by u nás zřízení vladař-



C 4066 | I-2