

# STOPADESÁTÉ VÝROČÍ VYDÁNÍ PROSINCOVÉ ÚSTAVY

Karel Malý

Letos uplyne již 150 let od 21. prosince 1867, kdy rozhodnutím císaře Františka Josefa I. byly v říšském zákoníku pod čísly 141–145 vydány „základní zákony státní“ pro země na říšské radě zastoupené, tedy pro Čechy, Dalmacii, Halič, Rakousko pod Enzí, Salcbursko, Štýrsko, Korutany, Krajinsko, Bukovinu, Moravu, Slezsko, Tyrolsko a Vorarlbersko, Gorici a Gadištsko, Istrii a město Terst a okolí. Současně byl vydán základní zákon státní č. 146/1867 ř. z., kterým byly stanoveny zásady pro vyřizování společných záležitostí nově vzniklého soustátí rakousko-uherského. Podobný zákon byl pak vydán i v uherském království jako zákonný článek 12. Tato ústava pak platila až do rozpadu monarchie v roce 1918 a některé její části, zejména zákon č. 142 „o obecných právech občanů státních“ byl převzat i rakouskou republikou. Československá republika se s rakouskou ústavní tradicí rozešla ústavou z roku 1920.

Jaká tedy byla prosincová ústava a jaké možnosti nabízela obyvatelům monarchie, kteří tvořili složitou národní a etnickou pospolitost, při budování a rozvíjení moderní státnosti a moderní průmyslové a občanské společnosti a samozřejmě jaké možnosti nabízela pro realizaci českého politického usilování, pro hledání české státoprávní identity. To jsou nepochybně otázky, které nelze při posuzování významu prosincové ústavy opomenout.

Především si je nutné uvědomit, že této ústavě přecházel složitý vývoj politický i právní, který započal již v revolučním roce 1848 vydáním ústavy dubnové (Pillersdorfovy), která však nikdy nenabyla platnosti, zahájila však proces, ve kterém se postupně rodily moderní představy o občanské podobě státu, o základních občanských právech, o rovnosti před zákonem, o samosprávě jako formě podílu občanů na správě státu apod. Během devatenácti let, která dělí obě ústavy – dubnovou a prosincovou – se přeměnila monarchie z feudálně-absolutistického státu v ústavní monarchii, z původně převážně agrární společnosti se bouřlivě začala vyvíjet společnost průmyslová, kde vedle nové vrstvy podnikatelů rostlo i průmyslové dělnictvo, které se záhy stalo důležitou součástí politického života. Nebyl to ovšem klidný a pokojný proces, naopak v něm nacházíme dramatické situace, revoluční povstání, odstranění poddanství a roboty, boj o uplatnění demokratických přeměn, brutální potlačení těchto snah, pokusy o centralizaci monarchie ignorující snahy o národní emancipaci, pokusy o nastolení policejních forem vládnutí, snahy o udržení dominantního postavení monarchie mezi německými státy až do vojenské porážky v severní Itálii a katastrofální porážky u Hradce Králové v roce 1866.

Na této cestě k definitivní ústavní podobě monarchie se po ústavě dubnové postupně objevila řada ústav, kterým bylo společné, že byly zaváděny z autority státu a mnohé vůbec nenabyla platnosti. Byla to ústava Kroměřížská, jejíž osnova byla ovlivněna francouzskou deklarací lidských a občanských práv z roku 1789, ústava, jež vycházela

z ochrany individuální sféry občana proti vůli státních orgánů. Tento ústavní projekt nikdy nenabyl platnosti, a ústavodárný sněm, který ji formuloval, byl na počátku roku 1849 vládou rozeznán. Právě tato ústavní listina však vycházela z demokratických principů a inspirovala se v tomto ohledu především vzorem ústav belgické, francouzské z r. 1791, ústavy pruské z r. 1848 a ústavy USA. Další ústava, březnová (Stadionova), vydaná roku 1849, sice občanská práva neobsahovala, ale zvláště vydaná listina občanských svobod ve třinácti ustanoveních základní svobody zakotvila a současně v § 12 umožnila vládě, aby ty svobody, pro uplatnění politických práv zvláště důležité, jako svobodu projevu, právo petiční, shromažďovací a spolčovací, svobodu osobní a listovní, mohla rušit. Avšak ani tato ústava nebyla uvedena v život, toliko některé její části byly provedeny formou nařízení a patentů, a nakonec celá ústava byla zrušena silvestrovskými patenty v prosinci 1851.

Jak známo další cesta k obnovení ústavnosti byla zahájena až v roce 1860 dvěma akty císaře – manifestem a diplomem z 20. října, které připustily obnovení ústavnosti a otevřely možnost vydání další ústavy – únorové v roce 1861 – skládající se z pouhých tří patentů (č. 20, 21, 22/1867 ř. z.), které jak svým obsahem i formou byly skutečně ústavě velmi vzdáleny. Tyto patenty, resp. jejich přílohy zřídily parlament v podobě říšské rady, skládající se ze dvou komor – poslanecké a panské a pro země neuherské zaváděly zemské zřízení. Právě v těchto patentech byly položeny zásady, které pak ovlivňovaly podobu rakouského ústavního života do konce trvání monarchie. Poslanecká sněmovna byla volena prostřednictvím zemských sněmů a sněmovnu panskou pak tvořili členové, jimž patřilo dědičné právo v ní zasedat, dále členové jmenovaní císařem za mimořádné zásluhy a virilisté, jejichž právo v panské sněmovně bylo spojeno s úřadem, který zastávali.

Základním rysem únorové ústavy byl centralismus, posílení pravomoci říšské rady a současně však připuštění možnosti dualistického uspořádání státu tím, že se tu vedle tzv. užší říšské rady pro neuherské země zřizuje i širší říšská rada, která měla být společná pro celou monarchii včetně Uher. V této podobě se však pro odpor uherských poslanců nikdy nesešla.

Ústava také nezakotvovala občanská práva, odpovědnost ministrů, ochranu práv jednotlivých národností, poslaneckou imunitu a zakotvovala právo panovníka vládnout bez parlamentu v § 13 Přílohy k patentu č. 20/1861 ř. z., tj. právo vydávat nařízení s mocí zákona v době, kdy říšská rada nezasedala. V ústavě prosincové stejná práva dostal později panovník v § 14 zák. č. 141/1867 ř. z.

Jak jsme již upozornili, důležitou součástí únorové ústavy byla zemská zřízení a volební řády do zemských sněmů, přičemž byl vymezen rozsah pravomoci zemských sněmů, zahrnující pravomoc v oblasti zemědělství, veřejných prací, v oblasti dobročinnosti, zemských financí a právo vydávat prováděcí zákony k zákonům říšským. Zemské sněmy však byly současně i součástí zemské samosprávy, měly své výkonné orgány v podobě zemských výborů, které spravovaly zemský majetek a dohlížely na výkon samosprávy nižších samosprávných orgánů.

Přes tuto jen málo uspokojivou podobu ústavního pořádku otevřely únorové patenty cestu k liberalizaci veřejného života a k zakotvení některých ústavních svobod – práva tiskového (zák. č. 6/1863 ř. z.), ochrany osobní svobody (zák. č. 87/1862 ř. z.), svobody domovní (zák. č. 88/1862 ř. z.), práva spolčovacího a shromažďovacího (zák. č. 134 a 135/1867 ř. z.). V každém případě možno konstatovat, že únorovou ústavou byla otevře-

na cesta k vydání ústavy prosincové, ústavy státu předlitavského, který vznikl rakousko-uherským vyrovnáním v roce 1867.

Situace, v níž se připravovala prosincová ústava, nebyla pro rakouský stát nijak příznivá a byla spíše chaotická. Především se tu projevovaly důsledky katastrofální vojenské porážky u Hradce Králové a zatížení státního rozpočtu válečnými škodami placenými Prusku, ústupky uherským státoprávním požadavkům, které vedly k rozpadu monarchie a které ještě v roce 1901 následník trůnu František Ferdinand charakterizoval slovy – ocitli jsme se tehdy na pokraji hrobu!

Poslanecká sněmovna v počtu 203 poslanců, které vláda 17. června 1867 předložila zákonodárný návrh nové ústavy a zákona o odpovědnosti ministrů, je začala projednávat od října téhož roku.

Na konci roku, 21. prosince, byly přijaty čtyři zákony, které tvořily novou ústavu nového státu, jenž vznikl vyrovnáním s Uhry, a pátý byl pak zákon, který doplnil zákon o říšském zastupitelstvu a stanovil pravidla pro vyřizování společných záležitostí celého mocnářství, včetně Uher. Nebyla to v žádném případě pouhá novela ústavy únorové, i když zákon o říšském zastupitelstvu č. 141 prohlašuje, že mění zákon o říšském zastupitelstvu z 26. února 1861. Oddělením uherských zemí vznikl totiž nový stát a pro něj byla také vydána nová ústava.

Jak je tedy zřejmé, netvořila prosincová ústava jeden celek, jednotnou ústavní listinu a rakouská ústavní věda přiznávala, že k vlastní ústavě je nutno počítat i zákony, které vznikly před jejím přijetím, jako kupř. zákon o právu spolčovacím, shromažďovacím a tiskovém.

Prvním ze zákonů, které tvořily prosincovou ústavu, byl zákon č. 141/1867 ř. z., o říšském zastupitelstvu, tedy o parlamentu společném pro všech 17 zemí na říšském sněmu zastoupených. Tato formulace byla také východiskem k označení státu, neboť označení Rakousko bylo věcně nesprávné, protože se opíralo o dynastický akt císaře Františka I. z r. 1804. V tehdejší literatuře se vžil označení „Předlitavsko“, vycházející z ne zcela přesného rozdělení mocnářství říčkou Litavou. Označení státu nebylo zavedeno ani kabinetním listem císaře ze 14. listopadu 1868, kterým byl pro mocnářství zaveden název monarchie či říše Rakousko-Uherská.<sup>1</sup>

Zákonodárná pravomoc byla zákonem č. 141/1867 ř. z., o říšském zastupitelstvu, svěřena sněmovně panské a sněmovně poslanecké, a to v záležitostech taxativně uvedených v § 11. Ostatní zákonodárství bylo pak svěřeno zemským sněmům v § 12. Současně však ústava připouštěla vydávání císařských nařízení s mocí zákona, tedy zákonů, které rakouská ústavní věda nazývala zákony provisorními, a to v době, kdy říšská rada nezasedala, tj. pokud byla odročena, rozpuštěna nebo propuštěna. Podmínkou pro platnost takového císařského nařízení byl souhlas všech ministrů a vyhlášení v říšském zákoníku. Platnost takového nařízení pak byla omezena povinností předložit ho na nejbližším příštím zasedání říšské rady, a to do čtyř neděl po jejím sejití. Pokud by tak vláda neučinila, platnost nařízení by pominula. Dalším omezením bylo, že takové nařízení nesmí měnit ústavu, trvale zatěžovat státní rozpočet a zcizovat státní nemovitosti.

Uvážíme-li, že právo odročit či rozpustit říšskou radu náleželo císaři (§ 19 zák. č. 141/1867 ř. z.), byla tak otevřena cesta k vytvoření situace, umožňující vládu prostřed-

<sup>1</sup> Srov. PRAŽÁK, J.: *Rakouské právo ústavní*, část třetí, ústava říšská, Praha, 1902, str. 5.

nictvím císařských nařízení mimo říšské zastupitelstvo. Tak v samotném základě parlamentního systému byly položeny podmínky k jeho omezení a k posílení moci císaře.

To nebylo ovšem jediné takové ustanovení. Přímo v zákonu č. 141/1867 ř. z. se dávají císaři další pravomoci – členy panské sněmovny jsou zletilí princové císařské rodiny (§ 2), je to císař, který propůjčuje dědičné právo zasedat v panské sněmovně předákům některých šlechtických rodů, císař jmenuje doživotní členy panské sněmovny z mužů, „kteří sobě o stát neb církev, vědy neb umění zásluh dobyli“ (§ 5). Je to dále císař, který jmenuje presidenta a vicepresidenty panské sněmovny (§ 9), svolává radu říšskou (§ 10), odročuje a rozpouští říšskou radu (§ 19). Avšak ani výčtem těchto pravomocí ústavní práva císaře nekončí. Jejich shrnutím je zákon č. 145/1867 ř. z., o užívání moci vládní a vykonávací, a jeho články 1 až 8.

Císař je tu především charakterizován jako „posvátný, neporušitelný a neodpovědný“. Přitom je pozoruhodné, že tato formulace v původním návrhu zákona nebyla obsažena, text obsahoval ustanovení pozdější čl. 2 o vykonávací moci vládní a teprve dodatečně tam slova o posvátnosti byla vložena.<sup>2</sup>

Ovšem i další ustanovení ústavy dávají císaři mimořádné pravomoci: jemu jsou odpovědní ministři, i jejich prostřednictvím vykonává svou moc (čl. 2), on jmenuje a odvolává ministry a státní úředníky (čl. 3), uděluje tituly a řády (čl. 4), je vrchním velitelem branné moci, vyhláší válku a uzavírá mír (čl. 5), uzavírá státní smlouvy s tím, že pokud z obchodních smluv vyplývají pro stát břemena či povinnosti, je zapotřebí souhlasu říšské rady. Jménem císaře se také vykonává mincovní právo (čl. 6).

Císař pak byl vůči státu a jeho občanům zavázán přísahou, jejíž stručné znění je obsaženo v čl. 8 téhož zákona. Obsahuje závazek císaře, „že chce základní zákony království a zemí v radě říšské zastoupených neporušeně zachovávat i dle nich a zákonů obecných panovati“.

Rozbor právního postavení panovníka podává podrobně J. Pražák ve své učebnici.<sup>3</sup> Pražák tu vedle práv „abstraktních“, tj. svatosti, majestátnosti a neodpovědnosti, rozlišuje čestná práva, tj. právo na užívání titulu, udržování dvora a tělesné stráže a udílení šlechtictví, řádů a vyznamenání a práva výsostná. Těchto práv – včetně výše v ústavním zákonu uvedených, vypočítává dvacet.<sup>4</sup>

Ta pak ve své podstatě tvoří konstrukci či systém, který přiznává panovníkovi skutečnou moc nejen v oblasti moci vládní, ale zákonodárné, a i v samosprávě. Není pochyb o tom, že právě tento systém vládní moci vytvářel vnitřní napětí mezi parlamentním pojetím státní moci a císařem, který odůvodňoval svou moc, nárok na ni, na své vladařské oprávnění, dynastickými právy císařské rodiny.

Závazek panovníka vůči rakouské ústavě, obsažený ve zmíněné přísaze, nijak nezmenšuje jeho až neuvěřitelně rozsáhlé pravomoci. Na tom nemohly nic změnit ani soudy tehdejší ústavní vědy, které poznamenávají, že tyto pravomoci jsou zároveň i rozsáhlou odpovědností. Bohužel, právě vyvolání první světové války rozhodnutím císaře bez souhlasu sněmovny ukázalo tragickou nedostatečnost ústavní kontroly panovníka a otevřelo cestu k zániku monarchie.

<sup>2</sup> Srov. k tomu *Das österreichische Parlament, Zum Jubiläum des 100 jährigen Bestandes des Parlamentsgebäudes*, hrsg. Von Parlamentsdirection der Republik Österreich, Verlag der Österreichische Staatsdruckerei, 1984, str. 56.

<sup>3</sup> Srov. *Rakouské právo ústavní*, část čtvrtá, ústava mocnářství rakouského, Praha 1903, str. 56, § 291 a n.

<sup>4</sup> Tamtéž, str. 66–70.

Této neodpovědnosti panovníka odpovídala odpovědnost ministrů, zakotvená poprvé v ústavních dějinách Rakouska zákonem č. 101 z 25. července 1867. Každý vládní akt panovníka vyžadoval podpis odpovědného ministra, ale tato odpovědnost nebyla politická, ale trestněprávní a každá sněmovna říšské rady mohla postihnout žalobou ministra před státním soudem, a to za zanedbání jeho povinností, porušení říšských nebo zemských zákonů. Nutno ovšem poznamenat, že v ústavní praxi nebyla nikdy tato možnost použita a zákon nebyl rakouskou ústavní vědou považován za součást ústavy, a proto mohl být měněn prostým zákonem.<sup>5</sup>

Toto monarchistické pojetí státní moci není ovšem jediným problémem, který prosincová ústava přinášela, který relativizoval její význam jako ústavního základu moderní společnosti, ve kterou se národy tvořící tzv. Předlitavsko přetvářely.

Základní otázkou je v tomto ohledu především zakotvení občanských práv a zajištění národní rovnoprávnosti.<sup>6</sup> Občanská práva zakotvil především ústavní zákon č. 142/1867 ř. z., „o obecných právech občanů státních v královstvích a zemích“. Již svým rozsahem – 19 článků – působí na právní pohled sympaticky. Ústava tu zakotvila jednotné státní občanství pro všechny obyvatelé království a zemí na říšské radě zastoupených (čl. 1), rovnost před zákonem a rovný přístup ke státním úřadům (čl. 2), volnost stěhování a vystěhování (čl. 4 odst. 1, čl. 6 odst. 1, čl. 18), svobodu osobní, ochranu svobody domovní (čl. 8 a 9), ochranu listovního tajemství (čl. 10), právo petiční (čl. 11), právo shromažďovací a spolčovací (čl. 12), svobodu slova a tisku (čl. 13 odst. 1), svobodu vyučování (čl. 17), svobodu víry a svědomí (čl. 15), svobodu vědy a volby povolání (čl. 18), ochranu národností (čl. 19) a svobodu soukromého vlastnictví (čl. 5).

Tento rozsah, odpovídající běžným standardům moderních ústav, by nás však neměl mýlit. Jistě tu byla otevřena cesta k rozvoji moderní občanské společnosti a není pochyb o tom, že v mnoha ohledech také tyto svobody působily. Avšak podrobíme-li zkoumání jejich využití ve společenské a právní, zejména policejní praxi, nalezneme jiný obraz, který koriguje rozsah a obsah těchto ustanovení ústavy.

Pozoruhodné je, že ani pro rakouskou ústavní vědu nebyla občanská práva absolutní hodnotou, jak kupř. ukazuje formulace prof. Jiřího Pražáka<sup>7</sup>: „*Mluví-li se o tzv. základních nebo všeobecných právech občanů státních, nemá to význam proti státní moci vůbec, nýbrž obmezuje se tím toliko činnost určitých státních orgánů a vytýkají se pro případ podmínky, za jakých může přijít k místu zákon osobní svobodu obmezující. Avšak státu vůbec nemůže být v tom bráněno, by neposunul jednostranně meze svobody individuální v neprospěch jednotlivců.*“

Jak se zdá, podle tohoto pojetí je občan podroben státní autoritě, která může být kdykoliv uplatněna vyšší intenzitou. Tím pak se i účel státu dostává do autokratického pojetí, „státní účel“ pak nemá sahat dále, než je „nutně potřebí k jeho dosažení“.

V tomto ohledu je jistě klíčovou otázkou pojetí principu rovnosti občanů, zakotveného v čl. 2 zákona č. 142/1867 ř. z. Jeho prolomení nalézáme v mnoha ustanoveních rakouské-

<sup>5</sup> K tomu srov. PRAŽÁK, J.: *Rakouské právo ústavní, část třetí, ústava říšská*, Praha, 1902, str. 378–379, HOKE, R.: *Österreichische und deutsche Rechts – Geschichte*, Böhlau Verlag, Wien, Köln, Weimar, 1992, str. 395.

<sup>6</sup> Srov. HOKE, R.: op. cit., str. 400 a n., MALÝ, K.: *Der österreichische-ungarische Ausgleich und die allgemeinen Rechte der Staatsbürger in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts*. In: MATHÉ, G. – OGRIS, W. (Hrsg.): *Die Habsburgermonarchie auf dem Wege zum Rechtsstaat*. Budapest – Wien, 2010, str. 121–164.

<sup>7</sup> Srov. *Rakouské právo ústavní, část první, ústava obecná*, Praha 1900, str. VIII.

ho právního řádu. Na prvním místě to bylo právní postavení žen, které do konce monarchie byly vyloučeny z užívání politických práv a které byly podstatně omezeny i v soukromém právu, zvláště pokud jde o postavení v manželství, rodině a v přístupu ke studiu a výkonu některých povolání. Je to dále instituce šlechtictví, která popírala společenskou rovnost. Zatímco některé základní právní projevy společenské nerovnosti poplatné feudalismu byly postupně odstraněny, jako kupř. poddanství, které bylo zrušeno císařským patentem ze 7. září 1848, který současně zrušil robotu a patrimoniální vrchnosti a manuské poměry z části říšským zákonem č. 103/1862 ř. z. a posléze alodifikačními zákony zemskými, šlechtictví zůstalo zachované. Jen šlechticům zůstalo zákonem chráněné právo užívat šlechtický titul, rodové jméno, znak, jen oni mohli užívat jisté nadace a výhody, jen šlechtici mohli vykonávat jisté zemské dědičné úřady a jen oni mohli být nositeli jistých vyznamenání. Odlišné právní postavení šlechty se však promítalo i do ústavního uspořádání monarchie ve členství v nevolené panské sněmovně říšské rady, kde, jak jsme již výše uvedli, zasedali rozhodnutím císaře předáci některých šlechtických rodů, kterým toto právo císař dědičně udělil.

Rovnost před zákonem však porušoval i volební systém mocnářství, který až do přijetí zákona o všeobecném volebním právu v roce 1907 privilegoval díky kuriálnímu systému majetné vrstvy obyvatelstva (ve volbách orgánů místní samosprávy až do zániku monarchie) a až do zavedení páté kurie vylučoval z práva volit nemajetné voliče, kteří nesplňovali požadavek majetkového cenzu.

Ovšem problém rovnosti před zákonem, resp. jeho porušování, nalezneme i v ochraně národností či v oblasti národní rovnoprávnosti.

Na rozdíl od principu občanské rovnosti, který podle ústavní teorie znamená rovné subjektivní právo k uplatnění získaných práv a rovné podmínky pro jejich získání, v principu národnostní rovnoprávnosti zaručoval rakouský stát, že všechny národnosti mají právo na ochranu pěstování své řeči. A tak se pojetí rovnoprávnosti přesouvá od práva individuálního ke kolektivnímu, k ochraně národní pospolitosti, národnosti. To je ovšem, jak je známo, klíčový problém mnohonárodního státu, kterým Předlitavsko bylo, problém, který jak ukázal další vývoj v druhé polovině 19. století a počátku 20. století, byl pro monarchii přímo osudový.

Prosincová ústava v zák. č. 142/1867 ř. z. v čl. 19 odstavci prvním prohlašovala rovnost všech národností, v druhém pak ochranu jazyka a ve třetím právo na vyučování v národní řeči.

Problémem bylo, že právní řád monarchie neznal pojem „národnostní menšina“ a že při určování národností vycházel jen z rozlišnosti jazykové a poskytoval ochranu jen v rámci jednotlivých zemí a pokud jde o jazyk, tak jen tomu, který byl v zemi obvyklý („landesüblich“).<sup>8</sup>

Přítom právě boj o uzákonění úředního jazyka se stal v českých zemích zásadní formou boje o národní a státní identitu, o uznání nároků na samostatný stát a odmítání a nerespektování těchto nároků, zejména německými politickými stranami, vedlo k radikalizaci české politiky.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Srov. k tomu HOKE, R.: op. cit., str. 408 a n.

<sup>9</sup> Srov. k tomu MALÝ, K.: České historické státní právo a státoprávní diskuze ve vídeňské poslanecké sněmovně (1892–1893). In: *Pocta prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc., k 70. narozeninám*. Praha: Linde, 2004, str. 44–55.

Dalším právním problémem bylo, že tato ustanovení ústavy postrádala prováděcí zákony a mohla být provedena a upravena cestou ministerských nařízení, a tak se otevírala cesta k bouřlivým národnostním sporům, které v českých zemích provázely národnostní a státoprávní požadavky do konce monarchie.

Náš rozbor relativnosti práv zaručených ústavou by mohl pokračovat rozbohem dalších ústavních svobod, pokusíme se však omezit jen na některé, které se dotýkaly politických práv a významně se projevily při formování vztahu občanů k rakouskému státu.

Klíčovou otázkou úpravy občanských svobod je nepochybně právo spolčovací a shromažďovací. V zákoně č. 142/1867 ř. z. v čl. 12 se jen velmi stručně konstatuje, že „Rakouští občané mají právo se shromažďovati a spolky činiti. Jak se těchto práv má užívati, ustanovuje se zvláštními zákony“. Společenská naléhavost právní úpravy těchto svobod si vynutila vydání zvláštních zákonů ještě před jejich ústavním potvrzením, a to zákonů č. 134 a 135/1867 ř. z. Také tyto zákony nebyly prohlášeny za součást prosincové ústavy, a tak jejich novelizace byly v rukou říšské rady a neměly povahu zákonů ústavních. Touto právní úpravou byl dovršen vývoj spolkového práva, který počíná ústavou Dubnovou, pokračuje ústavou Březnovou, která omezila zakládání spolků požadavkem, aby prostředky a cíle spolků neměly protizákonný charakter a patent č. 171/1849 pak zavedl policejní dozor nad spolkovou činností a samotný spolkový patent pak byl vydán zákonem č. 253/1852 ř. z., když již v roce 1851 nařízením č. 246/1851 ř. z. bylo zakázáno zakládání spolků politických, za které jsou považovány takové, které si „kladou cíle, které spadají do oboru zákonodárného nebo veřejné správy...“ Jak pak ukázal další zákonodárný vývoj, právě tato formulace se stala základním východiskem pro posuzování „politického“ charakteru spolků.

Spolkový zákon z roku 1867 upravoval právní postavení spolků nepolitických a politických. Spolky „výdělečné“, jako kupř. obchodní, pojišťovací, bankovní, podpůrné pokladny apod., byly upraveny již zmíněným zákonem spolkovým z roku 1852 či dalšími zákony. Svoboda spolky zakládat však nebyla neomezená. Založení spolku vyžadovalo souhlas zemského místodržitelství, které z důvodů v zákoně uvedených mohlo vznik spolku zakázat a zakladatelé se mohli proti výroku místodržitelství odvolat k ministerstvu vnitra nebo v případě odmítnutí k říšskému soudu. To však nebylo jediné omezení, nad činností spolku měla dohled policie či zeměpanské úřady a zvláštní úprava platila pro spolky politické. Členy těchto spolků nemohli být ženy, nedospělci a cizinci a spolky také nemohly vytvářet své filiálky.

Rakouský právní řád současně oddělil od spolkové činnosti politické strany, které nebyly v právním řádu vůbec upraveny a jak poznamenal kdysi prof. F. Weyr, visely „ve vzduchu“, jejich vznik, zánik a organizace nezávisely na právním řádu, nemohly být ani povoleny ani zakázány. To sice nepochybně odpovídalo liberálním představám tehdejší doby, avšak státní úřady dovedly nalézt formy a prostředky k zásahům do jejich činnosti či proti jejich členům.<sup>10</sup>

Přes tato omezení a zjevné nedostatky, spolkový zákon otevřel cestu k rozvoji občanské společnosti, jak o tom svědčí přímo masový vznik různých spolků a jejich obliba u občanů.

Relativní svobodu také přinášel zákon shromažďovací č. 135/1867 ř. z. a jeho ústavní zakotvení ve zmíněném zákoně č. 142/1867 ř. z., čl. 12. Nevztahoval se na některá shro-

<sup>10</sup> Srov. k tomu MALÝ, K.: *Policejní a soudní perzekuce dělnické třídy v druhé polovině 19. století v Čechách*. Praha: Academia, 1967, zvl. 132–263.

máždění, jako kupř. schůze spolkové, omezené jen na tzv. pozvané hosty, schůze voličů, posluchačů vysokých škol, na tzv. „veřejné radovánky“, obvyklé národní slavnosti, na slavnosti náboženské, pohřební průvody. Jiná shromáždění svolaná do uzavřených místností podléhala ohlašovací povinnosti a taková, která se konala pod širým nebem, pak vyžadovala výslovný policejní souhlas. Do shromáždění měly policejní úřady právo vysílat své zástupce (komisaře) a popř. taková shromáždění i rozpustit.

Za porušení obou zákonů – za přestupky podle zákona společovacího i shromažďovacího – mohly být ukládány tresty vězení do šesti neděl nebo pokuta peněžitá do 200 zlatých. V praxi ovšem často byla taková jednání posuzována podle ustanovení trestního zákona a podle něj byly ukládány tresty přísnější.

A tak i bez analýzy praxe policie či četnictva se tu ukazuje relativní hodnota ústavního zakotvení těchto svobod.

Problematické bylo i zakotvení práva petičního, které mělo umožnit občanům, aby se mohli obracet se žádostmi na císaře a zákonodárné orgány. Toto právo ovšem muselo být využíváno ve prospěch veřejnosti, počet petentů byl omezen na nejvíce deset osob a „petice pod společným jménem“ mohly podávat jen korporace či spolky zákonem uznané.<sup>11</sup> Ústava také v čl. 4 zák. č. 142/1867 ř. z. přinášela svobodu stěhování a vystěhování. Při opuštění státu již nenastávala ztráta občanství a občané se také mohli svobodně pohybovat v rámci státu, vykonávat tam svá práva politická, provozovat své živnosti atd. Ovšem i tu však právní řád umožňoval zásahy do těchto svobod, např. zákazy pobytu vypovězením, nuceným postřkem, tedy trestním postihem.

Ani další významné občanské právo – svoboda osobní a domovní – zakotvené v zákoně č. 142/1867 ř. z., čl. 8 a 9, neunikly významným omezením a zásahům, které jejich nesporný význam podstatně relativizovaly. Na rozdíl od úpravy práva společovacího a shromažďovacího tu ústava výslovně přejímá zákon č. 87/1862 ř. z., tedy únorové ústavy, a tak toto právo má zajištěno podobu ústavní svobody a měnit je bylo možné jen ústavním zákonem. Zásahy do oblasti osobní svobody, např. zatčením, sice zákon podmiňoval písemným rozkazem soudce, avšak jiná právní úprava, jakou byl tzv. výpraskový patent č. 96/1854 ř. z., o výkonu trestní pravomoci policejních úřadů, tuto svobodu prolamovala.

Při výčtu ústavních svobod proklamovaných prosincovou ústavou nelze opomenout svobodu projevu, tedy slovy ústavy svobodu „projevovat v mezích zákona své mínění slovy, písmem, tiskem nebo vyobrazením“ (zák. č. 142/1867 ř. z., čl. 13).

Omezení této svobody je dáno především formulací ústavy „v mezích zákona“, což umožňovalo postih především trestním zákonem, který výslovně stanovil, že trestný čin lze spáchat nejen skutkem, ale i slovy nebo tiskem. Také již zmíněný výpraskový patent z r. 1854, platný až do roku 1927, umožňoval postih veřejných projevů namířených proti vládě a nevhodného chování vůči orgánům veřejné moci.

Až obludný rozsah trestního postihu za veřejně pronesené urážky císaře a příslušníků jeho rodiny, a to bez ohledu na to, zda jde o osoby současné či již dávno mrtvé, na základě trestních ustanovení zák. č. 117/1852 ř. z.<sup>12</sup>, stejně jako policejní a soudní praxe při stíhání tzv. anarchistického hnutí na základě zákona č. 98/1886 ř. z. dokazuje, jak toto právo projevu bylo brutálně v právní praxi omezováno.

<sup>11</sup> Srov. zákon č. 142/1867 ř. z., čl. 11.

<sup>12</sup> Srov. k tomu MALÝ, K.: *Policejní a soudní perzekuce dělnické třídy v druhé polovině 19. století v Čechách*. Praha: Academia, 1967, str. 254–260.



Rozpor právní úpravy tohoto práva na svobodný projev a soudní praxe vedl kupř. J. Pražáka, představitele rakouské ústavní vědy, k závěru, že „... všeobecného práva nějako na volný projev mínění vůbec není“.<sup>13</sup>

Stejně výhrady je nutno uplatnit i při posuzování práva tiskového, resp. tiskové svobody. Ústava sice v čl. 23 zákona č. 142/1867 ř. z. zakázala censuru tiskopisů, tj. podle současné teorie a praxe předběžné schvalování tiskovin a jejich tisk či rozšiřování vázat na souhlas státního orgánu. Tím byl jen dovršen předcházející vývoj počínající rokem 1848 a ukončený tiskovým zákonem č. 6/1863 ř. z. Ve skutečnosti ovšem byla sice zrušena censura předběžná, ale současně byl zaveden tiskový dohled, který lze bez nadsázky nazvat censurou následnou. Každý periodický časopis, každý tiskopis musel být 24 hodin před odesláním předložen státnímu zastupitelství a policejnímu úřadu, povinné výtisky knih musely být odevzdány úřadům a k tomu určeným ústavům. Tím tak bylo umožněno zasáhnout proti autorům, vydavatelům, tiskaři i odpovědnému redaktorovi. Všechny tyto osoby byly podle zákona trestně odpovědné za obsah tiskopisu. Nadto, až do roku 1894, bylo vydávání časopisů vázáno na složení peněžité kauce, jejíž výše byla určována jednak počtem obyvatel místa, kde byl časopis vydáván, jednak periodicitou jeho vydávání.<sup>14</sup>

Dokonce i v případě, že nebyl znám autor tiskopisu, mohlo být zavedeno tzv. objektivní trestní řízení, jehož výsledkem byl zákaz rozšiřování časopisu, jeho konfiskace a zničení sazby.

Pro potřeby kardinálního zákroku, totálního omezení základních občanských práv státem pak v právním řádu existoval nástroj v podobě zákona č. 66/1869 ř. z., který vycházel z ustanovení ústavního zákona č. 142/1867, čl. 20, jenž předvídal, že „vláda odpovědná může práva přivedená v čl. 8, 9, 10, 12 a 13, tedy svobodu osobní, svobodu domovní, tajnost listovních zpráv, právo shromažďovací a spolkové, svobodu projevu, na čas a v některém místě zastavit“, což „... vyměřeno bude zvláštním zákonem“.

Předpokladem k suspendování těchto občanských svobod byl podle ustanovení zákona válečný stav nebo nebezpečí války, vnitřní nepokoje, velezrádná agitace, útoky protiústavní apod. Současně s tím mohla policie vyslovit zákaz výroby či držení zbraní, shromažďování občanů na veřejných místech apod. Takový zásah do ústavních práv musel být schválen vládou, opatřen podpisem císaře, publikován v říšském zákoníku a úředním listě místa, jehož se týkal. Jistou pojistkou byla povinnost vlády předložit takové opatření říšské radě. Kdyby tak vláda neučinila, pozbylo by toto opatření platnosti. Sněmovny se pak o opatření vlády usnášely.

Jak se tedy zdá, již z tohoto stručného nástinu je zřejmé, že ústavní listinu z roku 1867 nemůžeme přeceňovat a že její ustanovení, jak je tomu ostatně vždy při posuzování právních norem, musíme poměřovat s praxí, tím, jak byla aplikována a jak se v praxi politické i právní osvědčila.

Proměna rakouské společnosti, jak jsme to naznačili v úvodu, ze zemědělské v průmyslovou, vystavila právní úpravu obsaženou v prosincové ústavě řadě velkých výzev a zkoušek. Nesmíme zapomenout, že do politického života monarchie se prosadila nová společenská vrstva, přinášející nové požadavky a politické metody – dělnictvo. Dosavadní politický a volební systém založený na vládě majetných, na dominanci vlastníků, se střetl s novou společenskou silou a s tou se střetl i rakouský stát. Ten pak byl rozkládán

<sup>13</sup> Srov. k tomu PRAŽÁK, J.: *Rakouské právo ústavní*, část třetí, ústava říšská, Praha, 1902, str. 124.

<sup>14</sup> K tomu srov. podrobně MALÝ, K.: op. cit., str. 183–189.

nejen požadavky národností a etnik, které se nechtěly spokojit s německou majoritou, ale i s odporem nové společenské síly, která se neztotožňovala s rakouskou státností. Růst národního bohatství, národní kultury a národního sebevědomí se tak střetával s neochotou a obavami ústavně řešit požadavky na státoprávní vyrovnání v rámci monarchie.

Postup těchto rozkladných tendencí a srůstání sociální kritiky rakouské státnosti s národností lze pozorovat při sledování růstu intenzity a forem odporu vůči státu a jeho představitelům, tak jak se projevovala ve statistikách trestné činnosti v druhé polovině 19. století<sup>15</sup> v českých zemích, které tehdy tvořily průmyslové jádro monarchie, a ukazuje, jak právě zde se tak masově projevovala kritika rakouské státnosti a jeho představitelů včetně císaře. Tento rozchod s rakouskou státností, motivovaný národnostními požadavky a spojený s požadavky sociálními, pak vyústil v otevřený odboj za první světové války, jež ukončila existenci monarchie i její ústavy. V této velké zkoušce neobstál ani dualistický rakousko-uherský stát, ani předlitavská ústava. Poslední pokus císaře Karla, jeho manifest z 16. října 1918, který měl přeměnit monarchii (ovšem bez Uher, které si měly podržet svou jednotu) ve spolkový stát, neměl naději na úspěch a byl zejména československými politiky odmítnut. Přesto paradoxně otevřel cestu k legalizaci revolučního vzniku nástupnických států a přeměně rakouských zemí v Deutschösterreich, pozdější rakouskou republiku, k abdikaci císaře, resp. k jeho uznání (z 11. 11. 1918) nové rakouské formy státu a ke vzdání se jakékoliv účasti na státních záležitostech.<sup>16</sup>

Definitivní konec rakouských ústavních zákonů v Československé republice přinesla pak, jak jsme již výše uvedli, československá ústavní listina,<sup>17</sup> a to v uvozovacím zákoně čl. IX, ve kterém se prohlašuje, že dnem vyhlášení ústavy „pozbyvají platnosti všechna ustanovení, která odporují této ústavní listině a republikánské formě státu, dále všechny dřívější zákony, i když by jednotlivá ustanovení nebyla v přímém rozporu s ústavními zákony Československé republiky“. Vedle rakouských ústavních zákonů tak pozbyly platnost i zákony uherské a československé, vyhlášené po 28. říjnu 1918, jako kupř. prozatímní ústava (zák. č. 37/1918 Sb. z a n.). Jak se praví v komentáři ústavního výboru, jediným, výlučným základním zákonem je nadále československá ústava. Prosincová ústava, stejně jako uherské ústavní zákony, se stala minulostí.

<sup>15</sup> Srov. k tomu MALÝ, K.: op. cit., str. 27, 113, 248–249.

<sup>16</sup> Srov. k tomu HOKE, R.: op. cit., str. 461 a n.

<sup>17</sup> Srov. zák. č. 121/1920 Sb. z a n.

## **The 150th Anniversary of the December Constitution**

**Karel Malý**

*Summary*

The article is devoted to the content and historical context of the December Constitution, a set of constitutional acts passed in 1867. The author describes the events preceding the enactment and the constitution itself, consisting of seven acts. The article then examines the individual acts and notices their most important sections. The first act listed dealt with organization of the legislative and executive branch of power in the state. Author notes the December Constitution vested more power in the Monarch than the previous Constitution did. The second act concerned with civil rights and established a list of freedoms comparable to other constitutions created in the 19th century. The next part of the article, however, points out that not all of these rights were actually abided by the authorities, which is the reason why other two acts, forming the constitution, were passed. In the concluding part of the article, the author mentions the change of the Austrian-Hungarian society throughout the 19th century and outlines the events and circumstances under which the December Constitution was repealed.