

PROSINCOVÁ ÚSTAVA V KOMPARATIVNÍM KONTEXTU VÝVOJE ÚSTAVNOSTI V EVROPE

Karel Klíma*

Abstrakt: *Prosincová ústava z roku 1867 byla jedním z řady dokumentů ústavního charakteru, které po revolučním roce 1848 znamenaly cestu tehdejší rakousko-uherské monarchie ke konstituční monarchii. Byla též v řadě konstitucionalizace monarchických totalitárních systémů v Evropě, tak jak je ovlivnily revoluce anglická, americká a francouzská, jakož i vývoj dalších (například skandinávských) konstitučních monarchií. Prosincová ústava je historicky spojována především se vznikem dualistního rakousko-uherského soustátí jako federace velmi decentralizovaného typu. V ústavně komparativním pohledu však její význam vyniká především jako liberalizace systému monarchické moci zvýšením role parlamentu, a tudíž moci zákonodárné. Prosincová ústava nebyla jedním dokumentem, ale představovala z hlediska formálního vydání celé řady zákonů. Tyto zákony z pohledu ústavněprávního upravují určitý systém dělby moci tripartitního charakteru a úpravu (zavedení některých nových) politických práv. Určité omezení moci panovníka bylo spojeno se zavedením kabinetní formy vlády, bikamerálního modelu parlamentarismu, poslanecké imunity a nezávislosti soudcovské. Prosincová ústava (1867) platila až do zániku monarchie a nepochybně se v některých svých konstrukčních rysech projevila i v textu Ústavy Republiky Československé z roku 1920.*

Klíčová slova: *ústava, dělba moci, absolutistická feudální monarchie, habsburská (rakouská) monarchie, konstituční monarchie*

ÚVODEM

Výchozími hledisky zkoumání dějinného fenoménu, který se v kontextu s několika po sobě jdoucími ústavními dokumenty tehdejší habsburské monarchie s jejími politicko-právními turbulentními dokumenty nazývá „podle měsíců“ jako tzv. prosincová ústava (1867), mohou být hlediska historická (jako logická samozřejmost ke zkoumání), nebo hlediska politicko-situační (řekněme moderně: politologická).¹ Ale jednalo se také (anebo především?) o politicko-právní dokument konstitutivního (konstitučního) charakteru, a proto je třeba postavit otázku významu tohoto dokumentu z hlediska ústavněprávního. Tudíž je možné ke zkoumání významu tohoto dokumentu volit jako hlavní metodu ústavněprávní komparativní indukci, která umožňuje zkoumat dokumenty tohoto typu v souvislostech modelových vzorů té doby a samozřejmě nezbytně i pohledem retrokomparativním založeným na poznacích, které je schopen komparativní konstitucionalismus zhodnotit v kontextu více než dvoustetletého vývoje prvků moderní ústavnosti.

Tzv. prosincová ústava z roku 1867 totiž podstatně zasáhla nejen státoprávní uspořádání tehdejší rakousko-uherské dualistické monarchie v jejích ústavních základech. Z hlediska ústavněprávní komparatistiky a jejího historicko-vývojového kritéria představovala částečnou destrukci absolutismu aplikací některých systémostvorných zásad,

* Prof. et doc. JUDr. Karel Klíma, CSc., dr. hab., Metropolitní univerzita Praha. E-mail: karel.klima@mup.cz.

¹ Převážně historicko-politické hledisko zastávají autoři in: SCHELLE, K. – TAUCHEN, J. *Encyklopedie českých právních dějin. VI. svazek*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, s. 529 an.

prvků a institucí (konstituční) ústavní demokracie. Ve vztahu k této Ústavě se jedná především o tyto aspekty: decentralizace země federalizací, omezení moci panovníka, odpovědnost ministrů parlamentu, koncept určité nezávislosti soudní moci, koncept určité vertikální dělby moci (rozdělením působnosti mezi centrem a jeho součástmi), formální oddělení soudnictví od správy země, zřízení Nejvyššího soudu jako soudu pro řešení kompetenčních konfliktů ve federaci atd. Tzv. prosincová ústava taktéž představuje osobitou lidskoprávní deklaraci.

Z hlediska komparace modelů dělby moci Ústava přispěla modelovou verzí konstituční monarchie evropského typu, neboť originální verze parlamentní formy vlády zachovala silný vliv panovníka na složení vlády, jakož i ve vnějších funkcích tehdejší monarchie. Lidskoprávní oblast je založena na lidské svobodě, zákazu nevolnictví a poddanství a rozvinutých kategoriích rovnosti před zákonem. Dominuje však deklarace práv a svobod politických, a to ve struktuře téměř současného moderního konceptu jako: svobodné volební právo (byť tehdy nerovné), svoboda spolčovací, shromažďovací a právo petiční.

Základním komparativním měřítkem té doby jsou zejména modelové verze francouzské ústavnosti první poloviny 19. století, v nichž na tehdejší revoluce reflektující ústavnost v jiných evropských zemích (především po roce 1848) získávala svůj zdroj. Nicméně základy konstituční monarchie, coby ústavní omezení moci panovníka, generuje revoluční vývoj anglický v průběhu 17. a 18. století s dominantou *Petition of Right* (1628), zákona *Habeas Corpus* (1679) a následně *Bill of Rights*, vývojem tzv. kabinetu a dvojsubjektového soutěžního parlamentního systému.²

Shrnuto, v mnoha ústavněprávních aspektech tzv. prosincová ústava znamenala v interním i vnějším komparativním pohledu ústavně pragmatický progres, který byl i základem pro další vývoj tehdejšího Předlitavska pro politickou liberalizaci státu ve 2. polovině 19. století, a nakonec byla i poslední ústavní verzí překonanou posléze závěrem první světové války. Vliv na ústavní systém první Republiky československé je možným samostatným předmětem vědeckého řešení, což se vymyká nastaveným badatelským hypotézám tohoto článku.

1. CHARAKTER A POJETÍ RAKOUSKÉ „ÚSTAVNOSTI“ TÉ DOBY A JEHO POLYLEGALITA

Předně je třeba se zastavit na dobovém pojetí „ústavy“, a tudíž i ústavnosti. Tak podle konstatace „*pojmem ‚ústavy‘ v rozvoji dějinném značí soujem oněch zákonných předpisů, jichž účelem jest s jedné strany učiniti státní celek jednotou, s druhé strany pak upravití poměr moci státní v širším smyslu k jednotlivým členům státu*“.³ Vzhledem k této výchozí definici byly shledávány „ústavními“ i jako zákony například tzv. Pragmatická

² Obsahový vývoj třech uvedených dokumentů celosvětového ústavního významu začíná i od „připouštění“ parlamentu ke spolurozhodování o výši daní a zamezení bezprávního uvěznění protivníků, přes zákaz svobodného věznění občanů až k uznání parlamentu jako protiváhy panovníka. K tomu blíže DEMANDT, A. *Historia Źwiata w zarysie*. Poznań: Wydawnictwo poznańskie, 2010, s. 182 an.

³ K tomu VESELÝ, F. X. (ed.) *Všebecný slovník právní*. Praha, 1899, s. 340.

sankce, jíž byla vyslovena jednota obou zemí tvořících tehdy mocnářství rakousko-uherské, jakož i další historické dokumenty,⁴ a hlavně pak prosincová ústava.

Historickým komparativním fenoménem je v tomto smyslu především ústavodárná polylegalita, která konstruovala předmět ústavnosti jakýmsi fragmentačním způsobem, jímž však na vyšší úroveň „právní síly“ ustanovovala části předmětu zákonné úpravy konstitutivního charakteru. V závěrečném období roku 1867 se totiž vývoj zásadních změn ústavního charakteru završoval vydáváním souboru zákonů charakteru konstitučního, které jsou komplexně zvány „prosincovou ústavou“.⁵ Z koncepčních referenčních kritérií ústavního práva je možné „seřadit“ tyto zákony takto (úmyslně pomíjíme časové hledisko):

- zákon o říšském zastupitelstvu (zákon č. 142/1867 ř. z., ze dne 21. 12. 1867), přičemž význam tohoto zákona je založen na přenesení zákonodárné pravomoci na zemské sněmy, pravomoc Říšské rady byla takto napříště omezena a schvalovala pouze některé vládní akty panovníka,
- zákon o zřízení říšského soudu (zákon č. 143/1867 ř. z., ze dne 21. 12. 1867), přičemž tento nově zřízený soud ve Vídni měl rozhodovat o kompetenčních konfliktech a sporech ve veřejnoprávních záležitostech mezi jednotlivými institucemi a o stížnostech jednotlivých občanů na případné omezování ústavně zaručených politických práv, kterými byla zaručována nezávislost soudců a v zásadě oddělováno soudnictví od moci administrativní,
- zákon o soudcovské moci (zákon č. 144/1867 ř. z., ze dne 21. 12. 1867), jímž se zaručovala nezávislost soudců, veřejnost procesního řízení, a v zásadě se oddělovalo soudnictví od veřejné moci,
- zákon o vykonávání vládní moci (zákon č. 145/1867 ř. z., ze dne 21. 12. 1867), přičemž tento zákon vymezoval císaře jako „posvátného, nedotknutelného a neodpovědného“, a tím garantoval „významné dynastické prerogativy“,
- zákon o společných záležitostech všech zemí habsburské monarchie (zákon č. 146/1867 ř. z., ze dne 21. 12. 1867).

Již předtím však ústavní situace byla předurčována zákony, které významně delimitovaly některá východiska dělby moci jako: zákon o odpovědnosti ministrů (zákon č. 101/1867 ř. z., ze dne 25. 7. 1867), přičemž tento zákon znamenal omezení suverénní pravomoci panovníka, jenž nadále nemohl uskutečnit žádný vládní akt bez spoluúčasti příslušného ministra,⁶ ale úprava také politických svobod, a to zákonem o spolkovém právu (zákon č. 104/1867 ř. z., ze dne 15. 11. 1867), kterým byl novelizován spolkový zákon z roku 1852, a zákonem o spolčovacím právu (zákon č. 135/1867 ř. z., ze dne 15. 11. 1867), který povoloval veřejná shromáždění občanů v uzavřených místnostech i pod širým nebem, jakož i veřejné průvody a vymezoval zákonné podmínky jejich

⁴ Ale také patent císaře Františka Josefa (1804), jímž přijal název „císaře rakouského“, nařízení císaře Ferdinanda I. (22. 8. 1836), o názvu vládním, císařský patent z 25. 4. 1848 svolávající do Vídně první rakouský říšský sněm a dále pak Říšská ústava ze 4. 3. 1849, jež například v § 23 až 32 práva občanská a „základní práva státní“, Diplom říjnový a Patent únorový, k tomu viz VESELÝ, F. X. *Všeobecný slovník právní*, s. 341 an.

⁵ Srov. SCHELLE, K. – TAUCHEN, J. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*. Praha: Linde, 2013, s. 28 an., kdy autoři tento komplex nazývají zákony „ústavními“ jako „základními zákony státu“.

⁶ Současně přestal být ministr úředníkem panovníka a stal se odpovědným parlamentu.

konání. Za základní byl pak považován ještě i zákon o všeobecných občanských právech (zákon č. 142/1867 z. ř., ze dne 21. 12. 1867),⁷ obsahující katalog rakouského občana,⁸ přičemž ten byl ještě dále proveden zákony v dalších letech.⁹

2. HISTORICKÝ ÚSTAVNĚPRÁVNÍ KONTEXT „MODERNIZACE“ MONARCHIÍ

Nepochybně je za pevné bráno, že dělba moci jako klíčový ústavněprávní fenomén demokratického vládnutí vychází z politicko-mocenského výsledku anglické revoluce 17. století.¹⁰ I ta byla v zásadě protimonarchická (nikoli tedy protifeudální) a až francouzská revoluce usiluje o zásadní změny ve společnosti v duchu teoretického úsilí řady filosofů té doby směřujících k dělbě moci a ve francouzské revoluci i založenému konceptu práv politických. Vývoj revolučního hnutí amerických kolonií má pak zcela otevřený charakter protifeudální nejen otevřeným odporem vůči anglickému králi, ale i dalšími zcela novými fenomény ústavního práva.¹¹ Zvláštní a historicky podnětný je vývoj skandinávských ústavních systémů, zvláště pak Švédska, které v roce 1719 modernizuje parlamentarismus, aby posléze ústava z roku 1809 byla dlouho (do roku 1974) nejstarší evropskou ústavou založenou na parlamentarismu a omezené monarchii. Norská ústava z roku 1814 byla, jak známo, inspirována americkou Deklarací nezávislosti i francouzským konceptem lidských práv (Norsko se oddělilo od Dánska a vytvořilo se Švédskem unii, přičemž zavedlo dědičnou parlamentní monarchii).¹² Nizozemská konstituční monarchie je datována rokem 1815. První dánská ústava z roku 1849 v zásadě ukončila absolutistický režim i v Dánsku.

Změny ústavního charakteru, které zde v souvislosti s prosincovou ústavou hodnotíme, je třeba posoudit v kontextu předchozích i současných změn v klíčových mocensky dominujících systémech té doby, které procházely revolučními změnami. Samozřejmě je třeba se zabývat těmi typy revolučních změn, které měly ústavní dopad, ústavní ztvárnění a hlavně se na jejich základě vytvořily postupně modelové ústavní demokracie. Těmito systémy byly revoluční zvraty v podobě anglické a francouzské revoluce, přičemž především francouzská „psaná“ ústavnost působila velice instruktivně, a to i přes svou ústavní nestabilitu.¹³

⁷ Tato skupina zákonů byla ještě doplněna tzv. májovými zákony: zákonem č. 47/1868 ř. z., o manželském právu, zákonem č. 48/1868, ř. z., o vztahu škole a církve, zákonem č. 49/1868 ř. z., o interkonfesijních vztazích občanů, jimž se rušilo konkordátem zaručené prioritní postavení katolické církve vůči ostatním náboženským obcím a konfesím.

⁸ Podle historické konstatace integrující částečně zákony č. 87 a 88 z roku 1862 na ochranu osobní svobody a na ochranu práva domovního, viz VESELÝ, F. X. *Všeobecný slovník právní*, s. 342.

⁹ Například zákonem č. 42 z roku 1870, o ochraně dopisů a listin, zákony č. 48 a 49 z roku 1868, o poměru školy k církvi a o mezikonfesijních poměrech občanů státních.

¹⁰ K tomu CARROLL, A. *Constitutional and Administrative Law*. London: Financial Times Pitman Publishing, 1997, s. 3, 69, 183 an.

¹¹ Srov. blíže MASSEY, C. R. *Constitutional Law*. New York: Aspen Law and Business 2001, s. 3 an.

¹² Norská ústava z roku 1814 je, jak známo, stále platná a k jejímu 200. výročí přijetí se také v Oslu v roce 2014 konal IX. Světový kongres mezinárodní asociace ústavního práva (pozn. autora).

¹³ I v dnešní době je po více než dvousetleté historii francouzská ústavnost považována za „laborator“ ústavního práva, k tomu blíže DUHAMEL, O. – MÉNY, Y. *Dictionnaire constitutionnel*. Paris: Presses universitaires de France, 1992, s. 271 až 273.

Tak v samotné Francii je nepochybně východiskovým rokem ústavnosti rok 1789. Další vývoj Francie byl tak mimořádně bohatý a samozřejmě rozporuplný, kdy se střídaly režimy a v nich ústavní dokumenty.¹⁴ Právě k tomu můžeme vést komparativní paralelu vývoje rakouské ústavnosti let 1848 až k roku 1867, který zde sledujeme v kontextu s prosincovou ústavou. Francie vyzkoušela i v porovnávané době (tedy k našemu účelu let 1789 až 1867) prakticky všechny formy vlády, včetně republikánského systému. Tak především Francouzská ústava z roku 1791 nastolovala dělbu moci v podmínkách monarchie jako určitý vyvážený parlamentarismus v jeho dualistické formě. Na to Konvent (1792 až 1795) předložil opačný extrém, a sice tzv. vládu shromáždění, aby posléze tzv. Direktorium „rozdrobilo“ výkonnou moc. Posléze za tzv. Konzulátu a tzv. I. Císařství (1799 až 1814) konkurovala zákonodárná moc nedemokratické moci výkonné. Sledujeme-li takto dále a účelově následující francouzské konstituční monarchie (v té době v letech 1814 až 1830, respektive 1830 až 1848), pak Francie vytvářela podmínky dualistního parlamentního režimu k monizaci výkonné moci.¹⁵ Významná byla posléze Ústava II. Republiky (1848 až 1852), a to jako syntéza ústavních textů let revolučních (1789 až 1793), aby posléze tzv. II. Císařství navázalo na předchozí I. Císařství (co se týče institucí).

Nicméně, především Ústava z roku 1791 decentralizuje monarchii na departementy (83) a dále na okresy a kantony. Státní moc pochází z lidu a je vykonávána jeho reprezentanty, tedy zákonodárným sborem a králem (hlava 3, článek 2). Výkonná moc je svěřena monarchovi, přičemž král dohlíží na ministry. Královská moc je nedělitelná a je svěřena dědičně panujícímu rodu, následnictví pak platí v mužské linii. Za nejvyšší moc však Ústava určuje moc zákona, král panuje jeho prostřednictvím a může poslušnost vyžadovat pouze jménem zákona. Král při nástupu do funkce přísahá věrnost národu a zákonu. Pouze králi samotnému příslušelo jmenovat a odvolávat ministry, přičemž je stanovena neslučitelnost funkce ministra a poslance zákonodárného sboru. Zákony vydávalo Národní shromáždění, přičemž král mohl vyzvat sbor k úpravě určitých věcí. Ale králi příslušelo udělovat souhlas ke každému usnesení zákonodárného sboru, tedy i ke schváleným zákonům. Národní shromáždění ale mohlo navrhnout stíhání ministrů. Soudní moc byla oddělena od moci zákonodárné a královské, přičemž byla tvořena přímo volebními soudci.¹⁶

3. VÝVOJOVÝ KONTEXT PROSINCOVÉ ÚSTAVY A ÚSTAVY ŘÍJNOVÉ, RESPEKTIVE PŘEDCHOZÍHO ÚSTAVNÍHO VÝVOJE

Ústavněprávní vývoj rakouského mocnářství po roce 1848 lze apriorně politologicky hodnotit jako pokusy a výsledky ve směru liberalizace systému absolutní monarchie.

¹⁴ K tomu velmi konkrétně FAVOREU, L. et al. *Droit constitutionnel*. Paris: DALLOZ, 1998, s. 489 an.

¹⁵ Tak francouzská ústavní Charta z roku 1814 sice stojí na suverenitě monarchické moci, ale umožňuje výkon moci i jinými ústavními orgány, čímž vznikla i teorie tzv. čtvrté moci (neutrální, zprostředkující), tedy spravované právě hlavou státu. Tento dokument měl být jakýmsi kompromisem mezi absolutismem a parlamentarizmem, jak konstatuje Maciejewski – MACIEJEWSKI, T. *Powszechna historia państwa i prawa w pigułce*. Warszawa: C. H. Beck, 2014, s. 261.

¹⁶ Srov. K tomu MACIEJEWSKI, T. *Powszechna historia państwa i prawa w pigułce*, s. 261.

V ústavněmocenském dopadu se to projevovalo změnami pozice císaře, a to především z hlediska jeho případného omezení ústavou, pozicí ve výkonné moci a vývojem institucí parlamentního charakteru.¹⁷ Císař byl totiž v kontextu revolučních událostí roku 1848 nucen souhlasit s omezením své moci ústavou. Lze takto ve shodě s K. Schellem dovodit, že „*výklad o vývoji rakouského ústavního práva začneme až rokem 1848, kdy došlo ke svržení feudálně absolutistického režimu, a započal se proces prosazování konstitucionalismu*“.¹⁸ Prvním pokusem byla tzv. dubnová ústava (tzv. Pillersdorfova) z roku 1848, vypracovaná podle belgického vzoru. Oktrojovaná březnová ústava z roku 1849 (tzv. Stadionova) opět posilovala postavení císaře a předznamenala tak éru neo-absolutismu padesátých let, v nichž panovník ve svých rukou soustředil veškerou moc.¹⁹ Tzv. únorová ústava (Schmerlingova) z 26. 2. 1861 pak potvrdila změny, které v roce 1859 učinil císař František Josef, když částečně omezil rozsah svých pravomocí v zákonodárné sféře ve prospěch nejdříve jmenovaného a pak voleného sboru. Nicméně i tato ústava zachovala centralistické tendence.

V kontextu s posunem v pozici panovníka je třeba taktéž sledovat evoluci shromáždění parlamentního typu, tedy zejména tzv. Říšské rady. Již v ústavní listině ze 4. 3. 1849 se zřizuje stálá Říšská rada jako „rada koruny a moci výkonné“. Měla být takto pouhým poradním sborem, a to vedle říšského zákonodárného sněmu. Avšak patentem ze dne 13. 4. 1851 bylo nařízeno, že je poradním sborem ve všech otázkách zákonodárství a podřízena výhradně a přímo císaři. Postupně další „zesilování“ pozice Říšské rady vyvrcholilo v tzv. říjnové ústavě (tzv. Diplom říjnový ze dne 20. 10. 1860).²⁰ Tato ústava se opírá o Pragmatickou sankci (viz jinde v tomto článku), přičemž se: 1) konstatuje podíl Říšské rady a zemských sněmů na zákonodárství, 2) vymezuje se působnost Říšské rady a zemských sněmů, 3) vymezuje se správa záležitostí tzv. společných, a to s Uherskou říší.

Do kompetence Říšské rady bylo určeno veškeré zákonodárství, které se týkalo společných zájmů království a zemí, a to (například) věci mincovní, peněžní, úvěrové, celnictví a obchod, bankovníctví, pošty, telegrafy a železnice, jakož i záležitosti braneckého charakteru. Do kompetence zemských sněmů pak náležely „veškeré ostatní předměty zákonodárné“ (srov. forma tzv. zbytkové klauzule – pozn. KK). Ústava pak odkazovala na autonomii forem konkretizace této kompetence v ústavních dokumentech vnitřního zřízení jednotlivých zemských článků.

Ústavněprávní význam tzv. říjnové ústavy (ve vztahu ke zde analyzované ústavě prosincové) je tak jistě v konceptu přípravy „dualistního federalismu“ v kontextu s předchozím rakousko-uherským vyrovnáním. Postupná vývojová kompozice Říšské rady a zejména příznání kompetence zemským sněmům je určitou verzí evoluce parlamentarismu a decentralizace zákonodárství.

¹⁷ Lze se takto přiklonit ke kritériím hodnocení, SCHELLE, K. – TAUCHEN, J. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*, s. 32.

¹⁸ K tomu SCHELLE, K. – TAUCHEN, T. *Encyklopedie českých dějin. Díl VII.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 529.

¹⁹ Srov. SCHELLE, K. – TAUCHEN, J. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*, s. 33.

²⁰ „*Ústava tato vydána byla v uvážení předloh zesílené rady říšské podaných na spořádání vnitřních státoprávních poměrů mocnářství a za tím cílem, aby mocenské postavení rakouské monarchie zachováno a bezpečí jejímu s to bylo, dáti záruku silou právního stavu jasně a nepochybně vztýčeného a jednosvornou součinností*“, konstatuje se v Diplomu autenticky, srov. text užít z VESELÝ, F. X. *Všeobecný slovník právní*, s. 348.

4. KONCEPT DUALISTNÍHO FEDERALISMU S URČITOU VNITRORAKOUSKOU VERTIKÁLNÍ QUASI FEDERATIVNÍ DECENTRALIZACÍ

Prosincovou ústavu je třeba taktéž zasadit do celkového vývojového kontextu rakousko-uherských vztahů a také vlastního rakouského vývoje (tedy tzv. Předlitavska). Totiž, rok po prohrané válce s Pruskem kulminoval dvacetiletý politický vývoj habsburské části monarchie, politicky a právně neurovnaný, v určitý typ liberálně demokratické revoluce, jež nutně musela získat modernizační (myšleno jako ústavněprávně a komparativně novodobý) charakter. Tento charakter měl symptomy a charakteristické rysy přeměny monarchické moci s více či méně prvky absolutismu v systém konstituční monarchie s prvky parlamentarismu.

Jestliže není smyslem tohoto článku řešit rakousko-uherskou říši po stejnojmenném „narovnání“, tedy *quasi* mezistátní dohodě, pak je ale velmi důležité připomenout, že originální podoba *dualistní* monarchie, nemající období předtím, a ani poté,²¹ nezůstává ani z retrokomparativního pohledu osamocenou originalitou. Totiž „zákon o záležitostech společných pro všechny země rakouské monarchie a o způsobu jejich projednávání“ má charakter „federalizace shora“, když shodně podle profesora V. Vaněčka bylo „zřejmé, že Předlitavskou, čili vlastní rakouskou (v užším smyslu) polovinu rakousko-uherského mocnářství tvoří 17 zemí, které podle názoru některých odborníků měly povahu dílčích států spolkového státu“.²² Již vymezení „záležitostí“ vymezených jako „společné“ (§ 1, první věta zákona) je typickou delimitující floskulí rozdělení působnosti současného federalismu (a právě spolkově rakouského, potažmo spolkově německého typu). Hned poté (v § 2) se vymezují záležitosti „ne sice společně spravovány, avšak projednávány podle stejných čas od času koordinovaných zásad“, což oslovuje současný slovník komparativní ústavnosti složených států, jako zárodek tzv. společné působnosti.²³ Nic na tom nemění ani skutečnost, že vertikální charakter se rovnocenně týkal i vztahu „k zemím uherské koruny“.

K iniciativnímu zákonodárnému návrhu (tzv. zákonodárné právo) zastupitelských sborů obou polovin říše (tedy Říšské radě a uherskému říšskému sněmu) bylo přičteno vyslaným delegacím. Delegace Říšské rady byla složena z 60 členů, z nichž jedna třetina byla vybrána z Panské sněmovny a dvě třetiny z Poslanecké sněmovny. I delegace z Poslanecké sněmovny byla vybírána delegací, a to právě ve vztahu ke členským jednotkám habsburské části říše, a tudíž jednotlivými zemskými sněmy.²⁴ Delegace měly být každoročně svolávány císařem. K přijetí zákonů patřících do společné působnosti bylo nutno souhlasu obou delegací.²⁵

²¹ Případá v úvahu porovnání charakteru až současné Belgie (od roku 1993). Nelze ani zapomenout, že i ČSSR byla od roku 1968 do roku 1992 dvojstátní federací, navíc až do prosince 1989 (zrušení vedoucí úlohy KSČ) s politicko-mocenskou koncentrací moci.

²² Navíc podle V. Vaněčka útvar, který vlastně neměl jméno, ale pouze „nouzové označení“ jako: celek království a zemí na říšské radě zastoupených, k tomu blíže VANĚČEK, V. *Dějiny státu a práva v Československu do roku 1945*. 2. přepracované vydání. Praha: Orbis, 1970, s. 337.

²³ Ostatně pojem „společné záležitosti“ se posléze například objevuje v § 3 nebo 6.

²⁴ Tak podle § 8 základního zákona mělo Království české 10 „delegátů“, Markrabství moravské 4 delegáty atd.

²⁵ Nelze přitom opomenout historické souvislosti vztahu českého prvku k mocnářství. Podle V. Vaněčka totiž prosincovou ústavou „starý stát České koruny v tomto novém útvaru prakticky zmizel. Obhájci historického českého státního práva proto také prosincovou ústavu neuznávali, odvolávají se na to, že Říšská rada nebyla

5. VERZE PARLAMENTNÍ FORMY VLÁDY

Parlamentní systém je třeba zjišťovat především podle způsobu, jímž ústava koncipuje systém zastupování. Parlament v tom smyslu tvořila Říšská rada, která se skládala z tzv. Panské sněmovny a z Poslanecké sněmovny. Sněmovnu panskou tvořili plnoletí princové císařského domu, dědiční členové domácích šlechtických rodů, arcibiskupové a biskupové, kteří měli knížecí hodnost, a císař měl možnost povolát i muže, kteří se zasloužili o stát, církev, vědu či umění. Konstituování Poslanecké sněmovny bylo založeno na nepřímých volbách prostřednictvím zemských sněmů, přičemž ústava „přidělovala“ jednotlivým součastem určitý počet členů.²⁶

Z konceptu Ústavy vyplývá především verze rozdělení působnosti mezi říší a zemskými sněmy, čili jistá verze decentralizace svědčí o určitém typu *quasifederalismu* (srov. § 11 Ústavy v kontextu s § 12 téže).²⁷ Rovněž taxativní výčet kompetencí Říšské rady garantoval zemským sněmům určité vlastní kompetence.

Do kompetencí Říšské rady náležely záležitosti zákonodárné, a to ve věcném předmětovém rozsahu, který teoreticky podřazujeme pod tzv. služby veřejného zájmu, na něž se vztahují vnitřní funkce státu, a to zejména záležitosti: občanského statutu, tedy státně občanských a domovských práv, záležitostí cizinců a udělování pasů, organizace okresů, trestního soudnictví a občanskoprávního zákonodárství, o zásadách organizace soudních a správních úřadů, o Říšském soudu, o obchodním, výměnném, námořním, horním a lenním právu. Z pohledu ústavněprávního je pak důležité, že do kompetencí Říšské rady patřila i úprava politických svobod, zejména základů práva spolčovacího, shromažďovacího, tiskové svobody, ale i ochrany autorského práva.

Podstatnou zásadou pro zákonodárný proces je ústavní dispozice, podle níž návrhy zákonů přicházejí do Říšské rady jako vládní předlohy. To přitom nevylučovalo, aby sama Říšská rada navrhovala, projednávala a přijímala zákony ve své působnosti. Ke každému zákonu bylo nutné schválení oběma komorami a kontrasignace císaře.²⁸ V době, kdy Říšská rada nezasedala a bylo nutné vydat nařízení patřící do kompetence Říšské rady, mohl to učinit císař vlastním příkazem, a to s odpovědností celé vlády. Vláda je také musela dodatečně předložit Říšské radě ke schválení, jinak pozbývala platnosti. Pro schvalování zákonů bylo třeba přítomnosti 100 členů v Poslanecké sněmovně, v Panské sněmovně pak 40 členů a ke schválení rozhodnutí absolutní většiny hlasů přítomných v obou komorách.

Ústava originálně koncipovala status poslance (srov. § 16 a násl.). Předně, poslanec byl zavázán vykonávat svůj mandát osobně. Současné zakotvení tzv. volného mandátu

k jejímu usnesení příslušná. “A navíc, od roku 1863 čeští poslanci vídeňský parlament ignorovali, v tom smyslu se jim „prosincovka“ jevila jako další oktroj, coby jednostranný akt císaře-absolutisty, k tomu VANĚČEK, V. *Dějiny státu a práva v Československu do roku 1945*, s. 338.

²⁶ Tak na Království české připadlo 54 mandátů, na Markrabství moravské 22 členů atd., viz k tomu § 6 Ústavy.

²⁷ Podle § 12 lze usuzovat o historicky originálním užití tzv. zbytkové klauzule: „*všechny ostatní věci, které nejsou v tomto zákoně výslovně vyhrazeny Říšské radě, patří do kompetence zemských sněmů království a zemí, zastoupených v Říšské radě.*“

²⁸ Pokud ale například nemohlo být i přes opakované projednávání dosaženo shody mezi oběma sněmovnami v nějakém finančním zákoně o jednotlivých jeho položkách nebo v zákoně o doplňování vojska o výši kontingentu k odvedení, pak podle § 13, druhá věta, platilo nižší číslo za schválení.

dále pak znamenalo, že členové Poslanecké sněmovny nesmějí přijímat od svých voličů žádný instrukce. Imunita poslanců pak byla založena na té garanci, podle níž žádný ze členů Říšské rady nesmí být volán k odpovědnosti kvůli hlasování, avšak za projevy učiněné ve sněmovně mohou její členové být voláni k odpovědnosti pouze touto sněmovnou. Ústavou založená trestněprávní imunita znamenala, že žádný člen Říšské rady nesmí být zatčen bez jejího souhlasu, samozřejmě s výjimkou dopadení při činu, respektive nesmí být soudně stíhán kvůli trestnému činu bez jejího souhlasu.²⁹ A jestliže o to sněmovna požádá, musí být zatčení zrušeno, nebo stíhání odloženo po celou dobu zasedání sněmovny a i mimo období jejího zasedání. Ústava garantovala reelektibilitu poslanců, tudíž mohli být znovu voleni. Zánik mandátu byl ústavou taxativně vyjmenován a vázán: na úmrtí poslance, vzdání se mandátu a také na ztrátu členství zemského sněmu, který jej vyslal, nicméně nejasné je však pozbývání mandátu vázané na „pozbytí osobní schopnosti“ či „trvalé bránění být členem Říšské rady“ (srov. dikci § 18).

Určité zárodky vládní odpovědnosti byly založeny především na nutnosti přítomnosti ministrů na zasedání Říšské rady a nutností odpovídat na interpelace. Interpelace byla postavena na povinnosti ministra „prozkoumat ve všem, co vyžaduje jeho působnost“. Ministři a vedoucí ústředních úřadů měli také právo účastnit se všech jednání a zastupovat své návrhy osobně nebo prostřednictvím poslance. Nebyla stanovena inkompatibilita ministra a poslance.

6. K ÚSTAVNÍMU VYMEZENÍ „VLÁDNÍ A VÝKONNÉ MOCI“

Státní základní zákon o výkonu vládní a výkonné moci především deklaruje pozici císaře jako „posvátného, nedotknutelného a nikomu neodpovědného“. Moc výkonná zůstává koncentrována dikcí, podle níž císař vykonává vládní moc prostřednictvím odpovědných ministrů a ti prostřednictvím jim podřízených úředníků a ustanovených osob. V moci císaře však výslovně zcela zůstává vrchní velení ozbrojených sil, vyhlášení války a uzavírání míru. Císař také uzavírá státní smlouvy, ale k platnosti obchodních smluv a takových státních smluv, které zatěžují říši, nebo její části, nebo zavazují jednotlivé osoby, je třeba souhlasu Říšské rady. Ministři měli odpovídat za ústavnost a zákonnost vládních aktů, které náležejí do sféry jejich úřední působnosti. Vyhlášený zákon podepisuje jak císař, tak i příslušný ministr. Státní úřady byly oprávněny na základě zákonů vydávat nařízení a příkazy i vynucovat zachování těchto norem. Všechny osoby ve státní službě jsou ve své úřední kompetenci odpovědné za dodržování státních základních zákonů, přičemž tuto odpovědnost měly řešit ty orgány výkonné moci, jejichž disciplinární moci podléhají příslušné osoby ve státní službě (což nevyklučovalo občanskoprávní odpovědnost těchto podle zvláštních zákonů). Všechny orgány státní správy měly pak ve služební přísaze odpřísáhnout neporušitelné zachování státních základních zákonů.

²⁹ I v případě dopadení při činu je soud to povinen ihned oznámit prezidentovi sněmovny.

7. K ÚSTAVNÍMU VYMEZENÍ „SOUDCOVSKÉ MOCI“

Již terminologie dílčího základního zákona jako součásti „prosincovky“, která užívá v názvu „soudcovská moc“, má zásadní konstituční význam. Zákon k tomu moderně v § 6 konstatuje nezávislost a nestrannost soudců při „výkonu soudcovského úřadu“. A navíc odděluje soudnictví „ve všech instancích“ od správy (čl. 14). Základem typického konceptu správního soudnictví byla možnost, aby každý, kdo tvrdí, že je ve svých právech poškozen rozhodnutím nebo nařízením správního úřadu, se obrátil ke správnímu soudnímu dvoru, a to proti zástupci správního úřadu. Soudům však výslovně nepřislušelo přezkoumávat platnost náležitě vyhlášených zákonů.

Vrcholem systému soudní moci pro království a země zastoupené v Říšské radě byl určen nejvyšší soudní a odvolací dvůr ve Vídni.³⁰ Veškeré soudnictví bylo vykonáváno jménem císaře. Jednání v občanskoprávních, trestních i soudně správních věcech byla veřejná. V trestním procesu se uplatňovala zásada obžalovací.

K rozhodování o kompetenčních konfliktech a sporných záležitostech veřejného práva byl základním zákonem zřízen Říšský soud, a to pro království a země zastoupené v Říšské radě. Říšský soud se skládal z předsedy, jeho zástupce, dvanácti členů a čtyř náhradníků, přičemž všichni byli císařem jmenováni doživotně. Polovinu členů a polovinu náhradníků navrhovaly císařovi obě komory Říšské rady. Předmětem kompetenčních sporů z hlediska kritéria funkční dělby moci byly takto především spory mezi soudními a správními úřady o otázce, zda má být záležitost rozhodnuta právní nebo správní cestou, spory mezi zemským zastupitelstvem a nejvyššími vládními úřady (v záležitostech tzv. pozitivních konfliktů, když každý nárokuje rozhodnout ve věci). Z hlediska ústavně federativního je pak třeba vybrat spory mezi orgány různých zemí ve věcech, které do jejich kompetence náležejí (tedy ve sporech charakteru „horizontálního“), ale také řešení nároků jednotlivých zemí vůči ostatním zemím a opačně, jakož i (dokonce) řešení nároků obcí, sdružení či jednotlivců vůči královstvím a zemím.

Říšský soud však rozhodoval i o stížnostech státních občanů ohledně porušení politických práv zaručených jim *ústavou* (termín přímo užit ze čl. 3, poslední věta) poté, co byla záležitost rozhodnuta zákonem předepsanou správní cestou (tedy nepochybně správním úřadem). V tom smyslu „opatrně“ konstatujeme, že šlo o jakousi historickou verzi (*quasi*)ústavní stížnosti.

Lze-li hodnotit pravomoci Říšského soudu hlediskem moderního veřejnoprávního auditu, pak je tento orgán podřaditelný pod zvláštní model „nejvyššího správního soudu“ (tedy *sui generis*), a to právě pro dominanci jeho kompetencí v konstrukci centralizovaného složeného státu, jakým rakouská část dualistního spolku mohla být.

8. EVOLUCE PRÁVNÍHO POSTAVENÍ OBČANŮ (JAKO FYZICKÝCH OSOB) A POLITICKÝCH SVOBOD

Již samotný název „státní základní zákon“ o všeobecných právech státních občanů pro království a země zastoupené v Říšské radě svědčí o politické konstitutivnosti

³⁰ Nejvyšší soudní dvůr byl zřízen již císařským patentem č. 325 ze dne 7. 8. 1850. Nejvyšší dvůr soudní jako soud odvolací (kasační) rozhodoval o všech kasačních stížnostech, pokud jsou trestním řádem připuštěny.

(vývojové deklarativnosti) tohoto dokumentu. Především vyslovení „rovnosti před zákonem“ potvrzující zrušení poddanství a nevolnictví. Byla garantována osobní svoboda, a dokonce i závazek státu nahradit škodu poškozené osobě, která byla nezákonně nebo neodůvodněně prodlouženě držena v zatčení. Ochrana domovní svobody je základem ochrany soukromí, stejně jako listovní tajemství a zákaz zabavování dopisů. Tento koncept dokládá jisté symptomy, které až v následujícím století byly postupně vkládány do teoretického pojetí tzv. právního státu.³¹

Zákon potvrzuje svobodu pohybu osob a majetku a její neomezenost. Každému státnímu občanovi bylo garantováno bydlet ve kterémkoliv místě státního území,³² jakož i získávat nemovitosti všeho druhu, majetkem svobodně disponovat, vykonávat jakoukoliv živnost. Aktivní a pasivní volební právo do obecních zastupitelstev je vázáno na placení daní „ze svého věcného majetku, živnosti a důchodu“.

Základní zákon deklaroval princip nedotknutelnosti majetku, přičemž „vyvlastnění proti vůli majitele“ bylo vázáno na případy a způsoby stanovené zákonem.³³

Pojetí politických svobod je v základním zákoně založeno na svobodě slova (i písmem, tiskem nebo výtvarným projevem). To je založeno na svobodě víry a svědomí a současné nezávislosti uplatňování politických práv na náboženském vyznání. Nicméně, i uplatňování vyznání se „nesmí přičít“ státně občanským povinností, přičemž nikdo nesmí být nucen k církevnímu úkonu a účastem na církevních slavnostech.³⁴ Politické svobody korporativního charakteru byly založeny na právu shromažďovat se a vytvářet spolky (a to podle zvláštních zákonů). I petiční právo bylo takto vázáno na „korporativní základ“, a sice právě na zákonem uznaná sdružení a spolky. Tisk nesměl být omezován ani cenzurován koncesním způsobem.

Základní zákon zcela novátorsky (a moderně) deklaroval svobodu vědy a vědeckých učení, a to současně se svobodou zakládat „vyučovací a výchovné ústavy“. Mohl tak činit (a vyučovat v nich) každý občan, který zákoným způsobem prokázal k tomu svou způsobilost. Základní zákon deklaroval současně pravidlo správy veškerého školství a výchovy státem (tzv. právo „nejvyššího řízení“) a současně dohledu. Deklarativně bylo každému zaručeno právo zvolit si povolání a získat pro své povolání vzdělání „jak a kde chce“.

Etnické garance byly v základním zákoně formulovány jako rovnoprávnost „národních kmenů státu“, což bylo spojeno s jejich nedotknutelným právem na hájení a péči o jejich národnost a jazyk. Taktéž rovnoprávnost všech v zemi běžných jazyků ve školách, úřadech a ve veřejném životě byla garantována.³⁵

³¹ Tak například porušení listovního tajemství a domovní prohlídka byly vázány pro případ války nebo na příkaz soudce v souladu se stávajícími zákony.

³² Zákon garantoval taktéž svobodu vystěhování omezenou státem pouze brannou povinností. Případná „zpoplatnitelnost“ pak byla vázána na princip „reciprocity“.

³³ Historicky, politicky a ústavněprávně fenomenální francouzská Deklarace práv člověka a občana z roku 1789 vymezovala vyvlastnění na bázi účelové (veřejném zájmu) a finančně refundační (za úhradu), k tomu blíže FAVOREU, L. et al. *Droit constitutionnel*, s. 489.

³⁴ Je zcela zajímavé, že základní zákon toleroval v čl. 16 příznivcům náboženského vyznání neuznaného zákonem, aby tyto obřady měly „domácí“ realizaci, s výhradou jejich protiprávnosti a škodlivosti „pro mravy“.

³⁵ Navíc v případě, že v zemích, kde žije vícero národních kmenů, mají být veřejné vyučovací ústavy zřízeny tak, aby každý z těchto národních kmenů získal prostředky ke vzdělání ve svém jazyce bez použití nátlaku k učení se druhému jazyku země.

9. MOŽNÝ VLIV PROSINCOVÉ ÚSTAVY NA DALŠÍ VÝVOJ RAKOUSKÉ (PŘÍPADNĚ ČESKOSLOVENSKÉ?) ÚSTAVNOSTI

Rakousko (tedy Předlitavsko) se stává zvláštním státem (17 útvarů) a historickou verzí typu konstituční monarchie, a to se zvláštní verzí dělby moci a určité politické demokracie. Do Poslanecké sněmovny pak od roku 1873 poslance volili občané v přímých volbách, a to v systému čtyř volebních kurií, volili pouze muži 24/30 let (aktivní vs. pasivní volební právo). V Čechách pak koncem 70. let vznikaly nové politické strany a měnil se tak styl i systém práce rakouského parlamentu. Co je však pro naši studii podstatné, prosincová ústava platila až do zániku habsburské monarchie a její podstatné součásti byly roku 1918 převzaty do Ústavy Republiky Československé (například zákon o právech státních občanů, zákon o moci soudcovské atd.). To svědčí nejen o charakteru její konzervující regulativity (což by mělo být vlastní propracovaným demokratickým ústavám). Svědčí to i o originálních mechanismech vztahů moci zákonodárné a (císařsko-) výkonné vládní, které se uplatnily jako technologické mechanismy dělby moci v demokratické ústavě jiné doby.

SHRNUTÍ NA ZÁVĚR

Hlediska verifikační významnosti každého v dějinách jedinečného ústavního dokumentu mohou být vědecky samozřejmě různá, a to nepochybně i vzhledem k interdisciplinaritě každého společenskovedního zkoumání. Věda teorie ústavního práva a ústavněprávní komparatistiky zpravidla musí tento význam spojovat s politickými změnami revolučního charakteru, což také nutně neznamená, že dokument je věčný, nezměnitelný, a dokonce že nebyl třeba (zcela nebo částečně) realizován. Navíc, progresivnost jako jedno ze systémových kritérií komparativní ústavnosti se soustřeďuje na posuzování historicky i novodobě stěžejní část předmětu ústavnosti, a to jsou: model dělby moci (horizontální i vertikálně decentralizační, včetně případné vertikální mocenské konstrukce složeného státu) a dále koncepty základních práv a svobod, jejich ochrany a soudní prosaditelnosti.

Ze všech výše uvedených referenčních kritérií prosincová ústava znamená konstrukční přínos nejen k rozvoji technologie výkonu moci, ale právě k variabilitě možných vztahů dělby moci v rámci konstituční monarchie své doby a *sui generis*. Doba byla tehdy nezralá v systému, který dnes spojujeme s dělbou moci, a sice se systémem (jakékoliv) soutěžní stranicko-politické demokracie, neboť jenom ona je schopna udržet stabilitu ústavnosti. A když ne, tak jsou k dispozici garanční a balanční mechanismy ústavnosti, jako je ústavní soudnictví (a nebo také „evropské“ soudnictví v podobě Evropského soudu pro lidská práva). A právě i v této ústavněprávní retroindukci a retroanalýze byla „prosincovka“ úctyhodným počinem (zde bez nutnosti opakovat dílčí hodnocení výše v tomto článku uvedená).

December Constitution in the Comparative Context of the European Constitutionality

Karel Klíma

Abstract: The Constitution of the Habsburgian Monarchy from December 1867 (s.c. Constitution of December) is a document of constitutional signification. This document marks on of the most significant steps in the aftermath of the revolutionary year of 1848, which brought the Austro-Hungarian Monarchy closer to constitutional Monarchy. The Constitution of December is also historically staying in comparison with other constitutional documents monarchies influenced by the constitutional documents of the English, American and French Revolutions. The Constitution of December is historically considered to be one of the elements of the newly emerging bipartial Austro-Hungarian federal state. From the perspective of the comparative analysis, what needs to be highlighted is foremost the fact of the liberalisation of the central power of the Austrian Monarchy by way of strenghtening the role of the Parliament and legislative power. The December Consitution was not a single legal document, it comprised of a group of a number of constitutional acts. Such a form, from the perspective of statutory law represents one of the models of the separation of powers (tripartial model) and the installation of new political rights. The limitation of the power of the monarch is connected with the construction of governmental form of executive power (cabinet), bicameral model of the parliamentary system, constitutional immunity of the deputies and independence of the judges. The Constitution of December (1867) has been valid untill the End of the Austro-Hungarian federal state. Without a doubt, we can conclude that this constitutional system also had some influence on the constitution of the Czechoslovakia (1920).

Key words: constitution, separation of the powers, absolutist feudal Monarchy, Habsburg (Austrian) Monarchy, constitutional monarchy