

150 LET OD PŘIJETÍ PROSINCOVÉ ÚSTAVY

Podnět k přípravě čísla věnujícího se uplynutí jednoho a půl století od přijetí souboru základních zákonů nazývaných souhrnně jako „prosincová ústava“ nevzešel z redakce, ale z iniciativy některých přispěvatelů našeho časopisu. Důvod, proč se redakce *Právníka* rozhodla tomuto popudu vyhovět, není ani tak skutečnost, že šlo o konstituci, která v Předlitavsku platila nejdéle ze všech základních zákonů upravujících i naše ústavní poměry, anebo fakt, že se právě jejím přijetím habsburské soustátí proměnilo v konstituční monarchii. Jak uvedl *Bohumil Baxa* (1874–1942) v pozoruhodném díle o parlamentu a parlamentarismu, „*pokrok konstitucionalismu lze tu m.j. shledávat v tom, že ústava tato neobsahuje jen ustanovení o sboru zastupitelském, nýbrž upravuje také pravomoc a meze moci výkonné, upravuje moc soudcovskou a obsahuje základy soudní kontroly moci výkonné a konečně tzv. základní práva občanů státních*“. Hlavní příčina přípravy tohoto monotematického sešitu je v tom, že nejjeden institut našeho současného ústavního práva má své základy právě v zákonech vytvářejících prosincovou ústavu, a také v té příčině, že – jak poukazuje nejjeden příspěvek v tomto čísle – historická komparatistika má pro právo význam stejně zásadní jako komparatistika regionální.

Otázkami nastolenými a řešenými právě konstitučním zákonodárstvím z prosince 1867 se ostatně nezabývá jen současná věda o ústavním právu. Ještě v moderní době najdeme odkazy na zákony utvářející někdejší prosincovou ústavu také v judikatuře. O zákoně č. 145/1867 ř. z., o výkonné a vládní moci, sice nenajdeme v judikatuře vydané po roce 1918 nic a o zákoně č. 141/1867 ř. z., o říšském zastupitelstvu, se naposledy zmiňuje Nejvyšší správní soud v rozhodnutí z roku 1932. Naproti tomu na zákon č. 142/1867 ř. z., o všeobecných občanských právech, poukazuje Ústavní soud v právní větě nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/13 ve věci církevních restitucí, jakož i v odůvodnění nálezu sp. zn. II. ÚS 443/16 o právu na svobodnou volbu povolání. Nikoli řídké jsou v judikatuře z oboru správního soudnictví – včetně rozhodnutí Nejvyššího správního soudu – odvolávky na zákon č. 144/1867 ř. z., o soudcovské moci. Např. v rozhodnutí sp. zn. Konf. 93/2003 – 5 Nejvyšší správní soud poukázal, že „*mezi úkoly poslední reformy správního soudnictví bylo ‚navrátit‘ do právního řádu starý princip, stručně vyjádřitelný tezí, že všude tam, kde podle zvláštního zákonodárství rozhoduje správní orgán namísto řádného soudu soukromoprávní věc, se může ten, kdo se cítí takovým rozhodnutím poškozen, obrátit na soud, který v pořadu práva o takové věci rozhodne. V historickém právu na území dnešní České republiky byla tato zásada prosazena po vítězství liberálních principů politických a ekonomických. Jejím ústavním základem se stala tzv. prosincová ústava (čl. 15 odst. 1 základního zákona státního o moci soudcovské č. 144/1867 ř. z.; toto ustanovení rovněž založilo základní formu soudní kontroly veřejné správy, v dnešní terminologii ‚správního soudnictví‘*“. Podotkněme, že ona stará zásada, na kterou soud poukázal, vzala od účinnosti ústavy z roku 1948 nadlouho za své. Konečně, o zákonu č. 143/1867 ř. z., o zřízení říšského soudu, najdeme zmínku v usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3342/15 v souvislosti s akademickým soudním výrokem (o právních otázkách spojených s takovými výroky čteme v judikatuře – už bez obdobných odkazů – ostatně dosti často).

Prosincová ústava měla také řadu nedostatků podmíněných oktrojovaným kompromisem mezi absolutismem a liberalismem. Některé byly kritizovány už v dobách její platnosti, mj. přílišný vliv panovníka na parlamentní život nebo jeho pravomoc vydávat nařízení na úrovni prozatímních zákonů. Českým vlastencům například vadilo, že v novém státoprávním uspořádání „*celku království a zemí na říšské radě zastoupených*“ zmizel z jejich výčtu státní celek České koruny, byv rozdroben na jednotlivé útvary jejich historických zemí. Některé obsahové náležitosti prosincové ústavy se navíc jeví dnešku již jako beznadějně archaismy. Typickým příkladem může být kuriální volební systém, který byl předmětem nepříznivého hodnocení již ve své době. *Zygmund Balicki* (1858–1916) napsal na počátku XX. století o tomto systému ve své studii o parlamentarismu, že „*máme co činiti se zvláštní a zkomplikovanou formou umělého omezení práv politických*“, která musí nutně produkovat „*veškery ty hluboké výbuchy, jimž z přirozenosti svého zřízení nutně musí podléhati*“.

Dozajista není úkolem úvodníku předbíhat obsah statí příslušného sešitu. Dodejme tedy na závěr, že *Právník* se v minulosti prosincové ústavě nikdy zvlášť nevěnoval. I v době její platnosti se, pokud vůbec, jen sporadicky zaměřoval na některá dílčí témata. Pouze krátce po přijetí konstituce zaznamenal *Právník* (VII, 1868, s. 72) v pravidelné zprávě o valné hromadě Jednoty právnické proslov jejího předsedy *Matěje Havelky* (1809–1892) k vyhlášení nových základních zákonů. Ona vlastně ani specializovaná dobová konstitucionalistická literatura vykládající a systematizující látku normativně upravenou nebyla příliš početná. Hodí se tedy uvést, že vedle významného představitele německé univerzity a právnické fakulty v Praze *Josefa Ulbricha* (1843–1910) a známého právního sociologa *Ludwiga Gumplowicze* (1838–1909) to byl také s naším časopisem léta úzce spjatý *Jiří Pražák* (1846–1905), kdo napsal systém rakouského ústavního práva – systém propracovaný a vysoce hodnocený.

Témata statí tohoto sešitu *Právnicka* jsou konstitucionalistická. Shodou okolností oslaví v tomto měsíci také 85. narozeniny *docent Josefa Blahože* – osobnost pevně spjatá jak s naukou ústavního práva a zvláště se srovnávacím ústavním právem, tak i s vydavatelským ústavem našeho časopisu. V prosinci 2017 se tak protínají dvě výročí, pro českou konstitucionalistiku nikoli bezvýznamná.

Ředitel Ústavu státu a práva se rozhodl ocenit nejprínosnější příspěvek do tohoto čísla mimořádnou cenou ve výši 10.000 Kč. Texty zařazené do tohoto čísla vyhodnotila komise složená převážně z členů redakční rady. Jejimi členy byli *Karel Eliáš, Pavel Holländer, Jan Kober, Jiří Malenovský, Ján Matejka* a *Jiří Přibáň*. Komise ocenila jako vědecky nejzávažnější stať *Jana Wintra Předlitavské kořeny jednacích řádů českého a rakouského parlamentu*. Její autor bude odměněn vypsanou peněžitou odměnou. Vítězi náleží od redakce blahopřání, ostatním autorům poděkování za účast i za příspěvky přijaté do tohoto monotematického čísla.

Minulé číslo *Právnicka* bylo rovněž monotematické – přineslo analýzy vlivu ruské říjnové revoluce na právo a právní myšlení. Jedním z uveřejněných příspěvků byla také stať *Tomáše Sobka Spravedlnost mezi utopií a realitou*. Randova nadace při Spolku českých právníků Všehrd ji shledala jako mimořádně zdařilou a věnovala autorovi zvláštní prémii 10.000 Kč. Redakce chce Randově nadaci vyjádřit na tomto místě vděčné poděkování.

PROSINCOVÁ ÚSTAVA V KONTEXTU DIACHRONNÍ KOMPARATISTIKY

Jan Kysela*

Abstrakt: *Prosincová ústava z roku 1867 je dodnes nejdéle platnou ústavou působící na našem území. Formovala zkušenosti tvůrců i realizátorů ústavní listiny z roku 1920, jež byla vzorovým dokumentem pro současnou Ústavu ČR. V článku je nejdříve představena podstata historické komparatistiky a jsou nastíněny možnosti jejího využití. Dále je poukázáno na její význam v české konstitucionalistice, zvláště kvůli roli ústavní listiny z roku 1920. V další části článku jsou načrtnuty základní shody a rozdíly v podobě a povaze ústav z let 1867 a 1992. Závěr patří „případové studii“, která ukazuje vliv litery a praxe prosincové ústavy na strukturu parlamentu a zákonodárnou delegaci.*

Klíčová slova: *historická komparace, historická interpretace, prosincová ústava 1867, ústavní listina 1920*

ÚVOD

Ústava z 21. prosince 1867, respektive soubor základních státních zákonů ji tvořících, drží dodnes mezi moderními ústavními dokumenty působícími na našem území prvenství co do délky platnosti. Socialistická ústava z roku 1960, i kdybychom její trvání navzdory zásadní systémové změně počítali až do konce roku 1992, zaostává téměř o generaci. Současně však není prosincová ústava pouze historií uzavřenou rokem 1918, protože utvářela zkušenosti a spoluformovala obzory tvůrců a realizátorů ústavní listiny z roku 1920, jež je zase vzorem stávající Ústavy ČR z roku 1992. Začneme však stat' výběrově poukazující na její význam pro další vývoj naší ústavnosti obecnějším zamyšlením o smyslu srovnávání idejí, institutů a pravidel ústavního práva napříč časem. Teprve v dalším kroku přejdeme k prosincové ústavě, a to v několika poznámkách srovnávajících tehdejší ústavnost s tou současnou. K tomu připojíme pohled na dvě otázky související s existencí parlamentu, do jejichž zodpovídání se po roce 1920 promítl vliv prosincové ústavy způsobem nadčasovým, tj. trvajícím vlastně až dosud.

Článek je spíše skicou než důkladnou studií. Samozřejmě jsem si vědom toho, že leccomu mohou připadat předkládané poznámky jako opakování toho, co už někdo jiný napsal někdy jindy.

1. HISTORICKÁ KOMPARACE JAKO TÉMA A METODA

Věda ústavního práva, ústavní teorie i politologie si všímaly a všímají komparatistiky i srovnávání, tedy určité metody a jejích výsledků, už tradičně, vlastně už od klasiků typu Ch. de Montesquieua.¹ Vzhledem k vyššímu stupni propojování současného světa to

* Prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze a Kancelář Senátu. E-mail: kyselaj@prf.cuni.cz. Článek vznikl v rámci řešení grantu GA ČR č. 17-08176S. Za připomínky k němu děkuji J. Ondřejkové a J. Wintrovi.

¹ T. Ginsburg klade počátek komparativních ústavních studií až k Aristotelovi – viz GINSBURG, T. Introduction. In: GINSBURG, T. (ed.). *Comparative Constitutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, s. 2.

nyní platí ve stále větší míře.² Můžeme se samozřejmě omezit na srovnání určitého pravidla, institutu či instituce vůbec „tam a tady“, případně „tehdy a nyní“, o čemž tu bude řeč především. Zpravidla však býváme ambicióznější, jdeme nad pouhou deskripci. Pomocí srovnávání se totiž ozřejmuje původ ústavních institutů a institucí, tzn. odkud pocházejí a proč jsou převzaty, případně – ve slabší variantě působení vzoru – čím jsou inspirovány. Tím se umožňuje lépe chápat jejich obsah, smysl a fungování, a to jak díky snižování míry překvapení z důsledků převzetí, tak díky zvyšování úspěšnosti predikce reakcí přeneseného institutu v novém institucionálním okolí, období těla hostitele medicínských transplantátů (hypotézy předvídatelnosti). Mohou se i formulovat doporučení, jak s něčím v reálném světě pracovat na základě znalosti původního kontextu, tedy jak a proč instituty a instituce, ale možná i kompletní ústavy (viz „opisování“ vzorových ústav), vznikly, k čemu byly a jsou využívány, nakolik a proč se eventuálně v praxi posunuly od původního textového vyjádření. Proto je také důležité zkoumat rozdíl mezi v praxi fungujícím institutem a jeho textovým zachycením, máme-li se vyhnout přenesení toho, co už vlastně nefunguje, respektive reálně nepůsobí.³ Zkrátka, text ústavy (či jiného právního dokumentu), tedy ústava *de iure*, může mít jen volný vztah k ústavním pravidlům ustáleným interpretací soudců a politických aktérů, tj. ústavě *de facto*.⁴ V současné literatuře se též upozorňuje na migraci ústavních idejí, přenášení celých ústavních modelů, četnost různých právních transplantátů atd.⁵

Srovnávání spojené s literárními tituly, na něž jsem dosud v poznámkách pod čarou odkázal, se týká především synchronní (simultánní) komparatistiky, která je zaměřena na srovnávání přeshraniční, srovnávání v témže čase.⁶ Stranou pozornosti by ovšem

² Z poslední doby v češtině např. KUBÁT, M. – LEBEDA, T. a kol. *O komparativní politologii a současné české politice*. Praha: Karolinum, 2014; nebo LÉKO, K. *Zahraníční inspirace při změnách ústav*. In: WINTR, J. – ANTOŠ, M. (eds). *Ústavní právo v mezinárodním kontextu*. Praha: Právnická fakulta UK, 2013. V české právní vědě je dosud základním titulem KNAPP, V. *Velké právní systémy. Úvod do srovnávací právní vědy*. Praha: C. H. Beck, 1996. Pro obor ústavního práva je podstatná opakovaně vydávaná kniha BLAHOŽE, J. – BALAŠ, V. – KLÍMA, K. *Srovnávací ústavní právo*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Pro literární dílo J. Blahože je

ostatně komparativní metoda typická a nemusí jít pouze o jeho rozsáhlou monografii o soudní kontrole ústavnosti. Velmi důležité jsou nesporně i práce V. Klokočky, za všechny KLOKOČKA, V. *Ústavní systémy evropských států*. 2. vydání. Praha: Linde, 2006. Významnou současnou postavou právní komparatistiky je L. Tichý, jenž je nicméně orientován primárně na soukromé právo. Z Čechů působících v zahraničí je možné připomenout třeba se zdejší časopisem spojeného J. Skálu, zejména však M. Bobka – srov. např. BOBEK, M. *Comparative Reasoning in European Supreme Courts*. Oxford: Oxford University Press, 2013, v češtině např. BOBEK, M. *Socialistická srovnávací právní věda*. In: BOBEK, M. – MOLEK, P. – ŠIMÍČEK, V. (eds). *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*. Brno: Masarykova univerzita, 2009.

³ I tady je důležité zkoumat, proč to nefunguje. J. A. Cheibub např. založil celou knihu na doložení toho, že bez dalšího neplatí často uváděná teze o větší náchylnosti prezidentských systémů k ofesům až kolapsům, která sehrála svou roli i při koncipování ústav středovýchodní Evropy po roce 1989 [srov. např. LIJPHART, A. (ed.). *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press, 1992]. Tato teze totiž bývá ilustrována Latinskou Amerikou, jejíž politické a sociální realie nicméně jsou toho druhu, že by tu byl křehký jakýkoli systém vládnutí. Viz CHEIBUB, J. A. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2007.

⁴ ELKINS, Z. – GINSBURG, T. – MELTON, J. *The Endurance of National Constitutions*. Cambridge – New York: Cambridge University Press, 2009, s. 29. Obdobně o rozdílu mezi texty a „*working constitutions*“ FINER, S. E. – BOGDANOR, V. – RUDDEN, B. *Comparing Constitutions*. Oxford: Clarendon Press, 1998, s. 1.

⁵ Viz např. CHOUDHRY, S. (ed.). *Migration of Constitutional Ideas*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, nebo ROSENFELD, M. – SAJÓ, A. (eds). *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

neměla zůstat komparatistika diachronní (historická), jež se drží vymezeného území, avšak zkoumá je na časové ose.⁷ Zjišťuje tedy, nakolik minulost ovlivňuje přítomnost i jiným než samozřejmým a nevysloveným způsobem, a současně nejde o opakované vypořádávání se s problémy takřkajíc „věčnými“.⁸ V úvahu připadá rovněž kombinace obou typů srovnávání, kdy bylo minulé uspořádání ovlivněno zahraničním vzorem, takže navázání na vlastní minulost v sobě zahrnuje zprostředkovaný přeshraniční rekurs.⁹

Odlišit tu můžeme dva základní přístupy: genetický a genealogický. První forma se pokouší postihnout vliv jednoho systému na vývoj systému jiného (hledání stejného genetického kódu), forma druhá se zaměřuje na případy, kdy jeden či více ústavních systémů vycházejí z jediného vzoru, typicky vzoru koloniálních metropolí. Zkoumají se shody a odlišnosti ve vývoji, respektive jejich příčiny, různost adaptace migrujících ústavních idejí atd.¹⁰

Ať už se kloníme ke komparatistice libovolného typu, je třeba klást důraz právě na srovnávání: líčení právních (ústavních) poměrů v jiné zemi není srovnáváním, nýbrž exkursem do zahraničního práva (tzv. právní zeměpis), jakkoliv třeba zajímavým a přínosným. Význam má zamýšlet se nad tím, co a proč srovnáváme (využití vědecké, legislativní, interpretační), jde-li o případy vzdálené či blízké, nakolik chápeme kontext apod. Stejně tak analýza minulých dějů, institucí či postav „jen a pouze“ jako minulých nemívá se srovnáváním nic společného. Nejde tu tedy především o vylíčení toho, jak a proč se věci staly, nýbrž o pokus o chápání toho, jaký je jejich vztah k naší současnosti či méně vzdálené minulosti. Historická komparace tak obvykle souvisí též s historickou interpretací, jež míří k odhalování vůle historického zákonodárce (ústavodárce),¹¹ případně snad i lidu (viz B. Ackerman níže). A ta má význam, kvůli tomu, čemu Ch. Perelman říká *presumpce continuity*, tedy očekávání, že zákonodárce (ústavodárce) chce totéž, co v minulosti, pokud v mezidobí nezměnil právní texty. V podobě tzv. historického argumentu tuto tezi po Tarellově vzoru zařazuje mezi třináct druhů argumentů souvisejících s vůlí zákonodárce. Má však za to, že jde o argument relativně slabší.¹²

V politické vědě je potenciál diachronní komparace doceňován zvláště díky etablování historického institucionalismu jako alternativy institucionalismu sociologického,

⁶ K různým úskalím takového srovnávání, zvláště při výběru srovnávaných vzorků [míra (ne)podobnosti apod.] srov. KOSAŘ, D. – PETROV, J. Jak vybrat „případy“ do případové studie a pracovat s nimi v právu: poznatky z výzkumu na pomezí práva a politologie. *Jurisprudence*. 2016, č. 6.

⁷ Trochu jiný pohled nabízí J. Filip, když odlišuje v komparativním výkladu ústav dimenzi vertikální (časová osa) a horizontální, v níž jde o složku vnitrostátní (pojmy srovnávány mezi odvětvími) a mezinárodní (tu váže především na mezinárodní a nadnárodní právo). Srov. FILIP, J. *Ústavní právo České republiky. I. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 315–316.

⁸ Jinde se pokouším odlišit právě reflexi věčných problémů, kontinuitu historicky vzniklých institucí a institutů, čerpání metafor z dějin a hledání (anachronických) podobností. Viz KYSELA, J. Věčné návraty aneb středověk neskončil. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2014, č. 1, s. 10 an.

⁹ Takto např. J. Malenovský zkoumá vliv francouzské Třetí republiky na prezidentskou kompetenci ratifikovat mezinárodní smlouvy v ústavní listině s přesahem k významu pro nás – viz MALENOVSKÝ, J. Pravomoc sjednávat a ratifikovat mezinárodní smlouvy coby oběť inkoherenčního ústavodárství. *Právní rozhledy*. 2017, č. 4.

¹⁰ JACKSON, V. C. Comparative Constitutional Law: Methodologies. In: ROSENFELD, M. – SAJÓ, A. (eds). *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 58–59.

¹¹ WINTR, J. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, 2013, s. 101 an.

¹² PERELMAN, CH. *Právní logika. Nová rétorika*. Bratislava: Kalligram, 2014, s. 85.

potażmo institucionalismu racionální volby, a to vše v obecnějším rámci nového institucionalismu, který se prosazuje zhruba od 80. let minulého století.¹³ Nejde mu o to, zda, ale jak a kdy instituce formují politický vývoj. Přesněji řečeno, zjišťuje vliv procesů a událostí na původ a transformaci institucí, které vládnou politickým a ekonomickým vztahům, přičemž institucemi se v tomto kontextu rozumějí pravidla, normy a praktiky organizující a ustavující sociální vztahy. Instituce představují překážky i příležitosti pro politické jednání, působí na distribuci politické moci i formování preferencí jednotlivců. Instituce, dílčí politiky i formát distribuce politické moci mohou být zachovány více-méně beze změny, i když odpadl jejich původní podnět.¹⁴

Historický institucionalismus nabízí dva základní koncepty: kritický bod či přelomový souběh událostí (*critical juncture*) a *path dependence*, což se obvykle nepřekládá. První koncept se možná projevuje v teorii ústavních momentů B. Ackermana. V ní nejde především o vymezení okamžiků, v nichž typicky vznikají ústavy, nýbrž spíše o identifikaci přelomových období americké historie, kdy zvýšená míra ústavní občanské participace a deliberace umožňuje formulovat soubory principů, jež mají být nadále zohledňovány ve výkladu toho, co je vlastně ústavou. Za takové momenty Ackerman považuje samotný vznik Ústavy, období rekonstrukce a revoluci občanských práv, předznamenanou érou New Dealu.¹⁵ Slovy J. Baroše: „*Vůle a úsudek lidu se projevuje především ve výjimečných ústavních momentech. V nich přijaté právo, ztělesněné v ústavách, získává specifickou legitimitu; normální běh politiky se odehrává v mantinelech stanovených v ústavních momentech.*“¹⁶ Přispívá to k formulování specifické ústavní identity daného politického společenství.

Různé závěry se však dovozují zejména z druhého konceptu: např. změnit nějaký trend je vzhledem k setrvačnosti časem stále těžší, což J. A. Cheibub stvrzuje poukazem na fakt, že státy mají tendenci přidržovat se institucí, s nimiž se konsolidovaly jako národní státy. Ústavní rámec totiž určitým způsobem strukturuje očekávání, pročež jeho změna je něčím na způsob skoku do neznáma.¹⁷ To je také důvodem, proč v některých zemích, navzdory četnému nahrazování ústav ústavami novými, je v zásadě zachovávaná stejné institucionální uspořádání (např. Venezuela v 19. století). Ne úplně vzdálenou alternativou je střídání dvou soutěžících ústavních modelů, např. podle vítězství liberálů

¹³ Charakteristika historického institucionalismu vychází z FIORETOS, O. – FALETTI, T. G. – SHEINGATE, A. *Historical Institutionalism in Political Science*. In: FIORETOS, O. – FALETTI, T. G. – SHEINGATE, A. (eds). *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

¹⁴ Takto např. C. Schmitt opakovaně chápal parlament jako svého druhu skořápku, z níž zmizel původní obsah, jímž podle něj bylo veřejné hledání relativních pravd, spravedlnosti či obecného zájmu, a nikoliv směřování zájmů dílčích, jež vytýkal výmarskému Německu.

¹⁵ Zvláště ACKERMAN, B. *We the People. Foundations*. Cambridge (Mass.) – London: The Belknap Press of Harvard University Press, 1993. Podobné zlomy v ústavním vývoji, které zpravidla, avšak ne nutně vedou k přijetí nové ústavy, označuje R. Hirschl jako ústavní revoluce: jsou jimi politická rekonstrukce po zásadní politické krizi, dekolonizace, tranzice z autoritářských režimů, duální tranzice k demokracii i tržnímu hospodářství a inkorporace mezinárodních a nadnárodních standardů. Viz HIRSCHL, R. *On the Blurred Methodological Matrix of Comparative Constitutional Law*. In: CHOUDHRY, S. (ed.). *Migration of Constitutional Ideas*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, s. 61. Srov. též KYSELA, J. *Ústava mezi právem a politikou. Úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014, s. 226 an.

¹⁶ BAROŠ, J. *Demokracie, konstitucionalismus a lidská práva*. In: HOLZER, J. – MOLEK, P. (eds). *Demokratizace a lidská práva. Středoevropské pohledy*. Praha – Brno: SLON – Masarykova univerzita, 2013, s. 105.

¹⁷ CHEIBUB, J. A. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, s. 147 a 152.

či konzervativců (Haiti nebo Dominikánská republika v 19. století). Teprve pak následuje ústavní posun k jiným modelům, případně i evoluční uzpůsobování převzatého ústavního uspořádání místním podmínkám,¹⁸ potažmo se zřetelem k národní minulosti.¹⁹ Právě zavádění nových pravidel místo starých, zavádění nových pravidel vedle starých, změny účinků pravidel v závislosti na prostředí atd. jsou typickými situacemi užití konceptu *path dependence*.

Jiným závěrem z něj plynoucím je, že náhodné či na první pohled málo významné události mohou mít v čase významné následky. Opět z Cheibubovy knihy bychom si mohli vypůjčit zjištění, která zkušenost s vojenskou intervencí do politiky usnadňuje další intervence – stávají se normálními.²⁰ Je to vlastně konkretizace obecného porušení tabu: nestihne-li narušitele trest v podobě sežehnutí bleskem, přeměny v solný sloup apod., odrazující účinek tabu se snižuje.

Do kontextu analýzy vlivu minulých událostí a jimi ovlivněných pravidel na pravidla současná lze jistě zařadit rovněž vliv minulých ústav. Jak píše T. Ginsburg a A. Simpson, ústavy mají svůj život po životě, jímž je právě projevoování se jejich dědictví v ústavní literě i praxi.²¹ V tomto duchu je specifickým případem Argentina, kde každý návrat k demokracii od 30. let 20. století současně znamenal návrat k ústavě z roku 1853 jako symbolu nejdelší stability.²² V našem geografickém prostoru je obdobným, avšak jednorázovým návratem do „zlatého věku“ obnovení účinnosti lotyšské ústavy z roku 1922.

C. Skach se zase explicitně hlásí k úkolu navrátit komparativní historickou analýzu do teorie a praxe ústavního práva.²³ Umožňuje nám to zhodnotit také význam různých předpokladů tvůrců jednotlivých ústav: na co dobově reagovali, co věděli, jaké vzory měli k dispozici – v USA to byla potřeba nahradit roli Koruny v oblasti obchodu a obrany, nutnost zajištění omezené vlády a garancí svobod, ve Francii riziko puče dané paralizou

IV. republiky, v SRN postupná unifikace tří západních okupačních zón...²⁴ Pokud se změnil historicko-společenský kontext, má to být pokynem pro změnu ústavy, jinou interpretaci, anebo to nemá význam?

Utřídíme-li dosud řečené, můžeme říci, že zkoumat lze 1) co a proč bylo („čistá“ historie, právní dějiny apod.), 2) jak se to, co bylo, promítá do toho, co je, respektive jak to, co je, souvisí s tím, co bylo (genealogie), 3) můžeme srovnávat to, co bylo, s tím, co je (komparace), 4) eventuálně můžeme zvažovat záměry tvůrců toho, co vzniklo v minulosti a působí v současnosti, v širším kontextu úvah o tom, jaký tomu, co je, přiřadit smysl (historický výklad). Poměrně často se však přinejmenším druhý a třetí, možná i čtvrtý prvek prolínají. Tak je tomu vlastně i v substantivní části tohoto textu.

¹⁸ ELKINS, Z. – GINSBURG, T. – MELTON, J. *The Endurance of National Constitutions*, s. 23 an.

¹⁹ Uzpůsobování je vedle vypůjčení, učení, kreativní inovace a experimentování jedním z aktů cíleného institucionálního designu při vytváření současných ústavních systémů. Viz GINSBURG, T. Introduction. In: GINSBURG, T. (ed.). *Comparative Constitutional Design*, s. 1.

²⁰ CHEIBUB, J. A. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, s. 149.

²¹ GINSBURG, T. – SIMPSON, A. Introduction. *Constitutions in Authoritarian Regimes*. In: GINSBURG, T. – SIMPSON, A. (eds). *Constitutions in Authoritarian Regimes*. New York: Cambridge University Press, 2014, s. 15.

²² CHEIBUB, J. A. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, s. 152.

²³ SKACH, C. *Borrowing Constitutional Designs. Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*. Princeton: Princeton University Press, 2005, s. 11.

²⁴ FINER, S. E. – BOGDANOR, V. – RUDDEN, B. *Comparing Constitutions*, s. 6 an.

2. HISTORICKÁ KOMPARACE (NEJEN) V ČESKÉ KONSTITUCIONALISTICE

V tuzemské konstitucionalistické literatuře je diachronní komparace přítomna především díky výraznému navazování současné Ústavy na ústavní listinu z roku 1920, jakkoliv jde přinejmenším zčásti o navazování vynucené nedostatkem času na přípravu ústavy samostatné České republiky ve druhé polovině roku 1992. Značnou roli však jistě sehrál i „mýtus“ ústavní listiny jako ideálního dokumentu z idyllické doby.²⁵ Přeshraniční rekursy míří tím pádem k francouzské III. republice, případně i některým dalším vzorovým řešením z let 1919–1920 (odvolávky najdeme v dobových rozpravách či důvodových zprávách např. na USA, Velkou Británii, ale i staré Rakousko). Při podobnosti či obdobnosti textů tak je možné klást si otázky, nakolik mají být obdobná ustanovení obou ústav vykládána obdobně,²⁶ či naopak, tj. nakolik má být vnímáno také plynutí času, jež s sebou např. v parlamentních režimech přináší oslabení reálné moci hlav států,²⁷ změny systematiky ústav atd. Samozřejmě jde i o to, zda takové případné oslabování hlav států pozorovat, hodnotit výjimky z něj, anebo je formulovat jako normativní tendenci, jíž se má podřizovat výklad ústavních pravidel pro případ sporu.²⁸

Komplikací je, že sice máme díky E. Broklové a K. Kaplanovi relativně uspokojivě zachyceny debaty provázající přípravu ústavní listiny z roku 1920 a květnové ústavy z roku 1948,²⁹ zpracovaných a publikovaných dokumentů vztahujících se k roku 1992 je však

²⁵ PEŠKA, P. In: PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2011, s. 82, případně MARKOVÁ, K. *Obraz první Československé republiky při projednávání Ústavy ČR. Středoevropské politické studie*. 2016, č. 2–3.

²⁶ Sklon k tomu má KOUDELKA, Z. *Prezident republiky*. Praha: Leges, 2011, občas však podceňuje systémové posuny (např. posílení role předsedy vlády s dopadem na výklad dopadu jeho osudu na osud vlády – kriticky k tomu KYSELA, J. – WINTR. J. *Ústavní rozměr vládní krize z května 2017. Právní rozhledy*. 2017, č. 13–14). Připomenout je v této souvislosti účelné, že prvorepubliková „velká kniha o prezidentovi“ vznikala v okruhu autorů z Kanceláře prezidenta republiky, takže je třeba vzít v potaz její možnou tendenčnost a tu korigovat jinými autory a spisy. Viz SOBOTA, E. – VOREL, J. et al. *Československý prezident republiky. Státoprávní instituce a její život*. Praha: Orbis, 1934. Je-li příležitostně řeč o vybočování prezidenta Masaryka z role „běžné“ parlamentní hlavy státu, jehož byl ostatně zakladatelem, nebývá to primárně vztahováno k výkonu formálních pravomocí, nýbrž spíše k politickému jednání, uplatňování vlivu apod. Vedle imponantního Klimkova *Boje o Hrad* (KLIMEK, A. *Boj o hrad*. Praha: Panevropa, 1996 a 1998) v poslední době PITHART, P. *Úvaha o prezidentech na hradě českých králů*. Dvě dispoice: k pasivitě v podhradí a k vůdcovství na Hradě. *Politologická revue*. 2014, č. 2. V tomto ohledu by Masarykovi mohl být blízký V. Havel, který čelil kritice třeba za tzv. rudolfínský projev či za některé zahraničněpolitické aktivity, zatímco v prezidentství V. Klause i M. Zemana jsou patrné zřetelné pokusy o extenzi formálních kompetencí.

²⁷ Ve vztahu k sestavování vlády např. BEYME, K. von. *Die Parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789–1999*. 3. vydání. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 1999, s. 526. V konkrétní podobě výkladu pravomocí prezidenta republiky ratifikovat mezinárodní smlouvy je čas jedním z prvků složitější koncipované úvahy J. Malenovského: MALENOVSKÝ, J. *Doslov k jednomu dramatickému příběhu (ne)aplikace Ústavy ČR... nebo předmluva k příběhu? Právní rozhledy*. 2012, č. 17, s. 581 an.

²⁸ K pochybnosti formulované v recenzním řízení o existenci nějakého trendu oslabování hlav států uvádím, že jde jen o parlamentní režimy, nikoliv tedy o Francii nebo USA. Jakousi tendenci tu můžeme během 20. století vidět jak v monarchiích (Švédsko, Nizozemí, Velká Británie, nikoliv však poněkud atypické Lichtenštejnsko), tak i v republikách (Německo, Rakousko, Finsko aj.). V politologii se sice někdy mluví o presidentializaci politiky, ta však může svědčit premiérům: chovají se, jako by byli prezidenti amerického „střihu“ (Thatcherová, Blair). Připouštím však, že „slábnutí“ je jen hypotézou (navíc Beymeho), která nemusí mít na výklad ústavních pravidel žádný vliv. Může mít jistě vliv na jejich novelizaci.

²⁹ BROKLOVÁ, E. *První československá ústava. Diskuse v ústavním výboru v lednu a únoru 1920*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny ČAV, 1992; BROKLOVÁ, E. *Prezident Republiky československé. Instituce a osobnost T. G. Masaryka*. Praha: Masarykův ústav AV ČR, 2001; KAPLAN, K. *Příprava Ústavy ČSR v letech 1946–1948*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, 1993.

pomálu.³⁰ Těžko tedy důkladněji posuzovat, jednalo-li se v různých položkách o nava-
zování mechanické, nebo kritické, provedené po zralé úvaze a se zřetelem k novějším
poznatkům a zkušenostem. Příliš nám nepomůže ani kusá důvodová zpráva k vládnímu
návrhu Ústavy. Ztěžuje to hledání úmyslu ústavodárce, respektive v okolnostech přijetí
ukotveného smyslu normativního textu.³¹ Větší vliv tak – vedle dílčích analýz starších
data³² – získávají vzpomínkové texty pamětníků, jichž naštěstí postupně přibývá.³³

Vlivu ústavní listiny na platnou Ústavu (jak moc byl promyšlený a také dotažený) se
věnuje např. P. Mlsna,³⁴ už dříve V. Pavlíček upozornil na poněkud nešťastný střet inspi-
rací jak ústavní listinou, tak tzv. socialistickou ústavou v ústavním postavení preziden-
ta republiky, konkrétněji v konstrukci kompetenčního katalogu a (ne)odpovědnosti.³⁵ V
poslední době zkoumá vliv ústavní listiny v ústavních debatách roku 1992 K. Marková: všimá
si jak legitimizace nové ústavy referencí k osvědčenému vzoru, tak kritického dis-
tancování v dílčích položkách.³⁶ Práci souměřitelnou s výjimečnou knihou F. K. From-
meho, jež důkladně reflektuje dopad krachu výmarské republiky na vybrané instituty Základního
zákona (postavení spolkového prezidenta, konstruktivní vótum nedůvěry, nouzová nařízení
aj.), však u nás zatím nenajdeme.³⁷

³⁰ Z činnosti klíčové vládní komise pro přípravu Ústavy ČR žádné oficiální archiválie nejsou, v Poslanecké sně-
movně se nachází několik nezpracovaných kartonů spojených s činností komise poslanecké. V nich jsou k
nalezení mj. poznámky V. Havla, jež byly publikovány in: CHRASTILOVÁ, B. – MIKEŠ, P. *Prezident republiky
Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*. Praha: Linde, 2003. Mimořádně cenným prame-
nem je zápisník člena vládní komise Miroslava Syllu, z něž obšírně čerpal T. Němeček v životopisné knize o V.
Ceplovi – viz NĚMEČEK, T. *Vojtěch Cepl: Život právníka ve 20. století*. Praha: Leges, 2010.

³¹ MARŠÁLEK, P. O smyslu a limitech historického výkladu při aplikaci práva. In: GERLOCH, A. – MARŠÁLEK, P.
(eds). *Problémy interpretace a argumentace v soudobé právní teorii a praxi*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003.

³² Zejména JIRÁSKOVÁ, V. Diskuse při přípravě Ústavy České republiky. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*.
1999, č. 1–2; FILIP, J. Zapomenuté inspirace a aspirace Ústavy ČR (K 10. výročí přijetí Ústavy ČR). *Časopis pro
právní vědu a praxi*. 2002, č. 4; KYSELA, J. *Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových
parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 415 an.

³³ Skupina studentů pražské právnické fakulty se v letech 2013 a 2014 pokoušela kontaktovat členy obou ústav-
ních komisí za účelem rekonstrukce procesu přípravy Ústavy, určení klíčových osob, odhalení „autorství“
ustanovení a institutů atd. Výstupem tohoto úsilí je BROZ, J. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vlád-
ní a parlamentní komise. In: BROZ, J. – CHMEL, J. *Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o
kontextu její interpretace*. Praha: Leges, 2016. „Pamětnické“ texty jsou k nalezení ve sbornících k 10. a 20. vý-
ročí přijetí Ústavy (J. Kalvoda, M. Výborný, D. Hendrych, M. Benda), nově i v knížce k 20. výročí ustavení Senátu
(J. Syllová, M. Sylla).

³⁴ MLSNA, P. Filozofické a ideové zdroje Ústavy ČR. In: MLSNA, P. et al. *Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy*.
Praha: Leges, 2011.

³⁵ PAVLÍČEK, V. Teoretická koncepce Ústavy ČR. In: KYSELA, J. (ed.). *Deset let Ústavy České republiky. Východiska,
stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003.

³⁶ MARKOVÁ, K. Senát v diskuzích o Ústavě ČR. In: KYSELA, J. (ed.). *Dvacet let Senátu Parlamentu České repub-
liky v souvislostech*. Praha: Leges, 2016; MARKOVÁ, K. *Obraz první Československé republiky při projedná-
vání Ústavy ČR*.

³⁷ FROMME, F. K. *Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz*. 3. vydání. Berlin: Duncker & Humblot,
1999. Podobně i P. C. Caldwell uvádí, že tvůrci Základního zákona vědomě eliminovali chyby výmarského
režimu: omezili lidová hlasování i prezidentské pravomoci, odstranili schopnost parlamentu paralyzovat vlá-
du, zavedli nadřazenost základních práv. Srov. CALDWELL, P. C. *Popular Sovereignty and the Crisis of German
Constitutional Law. The Theory and Practice of Weimar Constitutionalism*. Durham – London: Duke Univer-
sity Press, 1997, s. 1. Podobně píše o vyloučení mocenské perverze i britští autoři, kteří ovšem vedle pohledu do
minulosti přidávají rovněž tehdy aktuální kompromis mezi federalistickou a centralistickou tendencí nebo
snahu vyhnout se legitimizační rozdělení Německa – srov. FINER, S. E. – BOGDANOR, V. – RUDDEN, B.
Comparing Constitutions, s. 15–16.

Přítom právě tato kniha pěkně ilustruje podstatu zásadní teze S. Holmese, podle níž se tvůrci ústav soustřeďují na „minulé bitvy“, tedy na problémy předchozích režimů. V rámci „konstitucionalismu strachu“ reagují na exekutivní tyranii (tyranofobie), jindy na legislativní paralýzu, anarchii, korupci, hloupost politiků, tedy na všechno to, čeho se bojíme.³⁸ Vidět to můžeme také v proexekutivní koncepci ústavy francouzské V. republiky, negující dědictví III. a IV. republiky (viz výše), na dalekosáhlé snaze zmrazit aktuální levicový konsenzus po karafiátové revoluci v Portugalsku, která ukončila desetiletí trvající nedemokratický režim spíše pravicové proveniencí, ale rovněž v českých diskusích počátku 90. let, poznamenaných čerstvou zkušeností s masivním zneužíváním moci předlistopadovým režimem. F. K. Fromme k tomu pěkně říká, že každé ústavodárství je poznamenáno minulými zkušenostmi, jež jsou neztracené, byť třeba neviditelné – jako letokruhy v kmeni stromu.³⁹

Posledně zmíněná historická zkušenost podbarvila v létě roku 1992 debatu o struktuře parlamentu, dozajista jedné z nejspornějších, protože hodnotově podbarvených otázek parlamentní teorie a praxe.⁴⁰ Zneužívání soustředěné moci vedlo k úvahám o jejím subtilním rozdělení, a to mj. v rámci dvoukomorového parlamentu. A to je téma, jemuž se budeme níže věnovat, čímž samozřejmě netvrdíme, že by nebylo možné se věnovat rovněž tématům jiným. Už tak je však článek delší než měl být. Přesto se však ještě na okamžik zastavme u základního srovnání vnímání prosincové ústavy s ústavou naší.

³⁸ HOLMES, S. Foreword. In: SAJÓ, A. *Limiting Government. An Introduction to Constitutionalism*. Budapest: Central European University Press, 1999, s. X. Tady na to není prostor, přesto však alespoň upozorňuji, že se v posledních letech věnuje větší pozornost emocím, případně až vášním, v právu, najmě ústavním, a to na rozdíl od tradičního pojetí práva jako rozumového konstruktu. J. Elster vymezuje tři obecné motivační zdroje, jimiž jsou zájem, rozum a vášně, přičemž si jich všímá ve vztahu k tvorbě ústav. Vášněmi tu jsou strach, závist či urážlivost. Strachem nemusí být jen obecný strach z lidí, ale i velmi hmatatelný strach z povstání či revoluce. Viz ELSTER, J. Clearing and Strengthening the Channels of Constitution Making. In: GINSBURG, T. (ed.). *Comparative Constitutional Design*. A. Sajó navázal na Holmesovu předmluvu ke své citované knize celou knihou samostatnou. V ní rozebírá mj. emoce provázející vznik ústavních dokumentů ve Francii a USA v 18. století, opět vypichuje strach, třeba i z teroru či lůzy, zmiňuje však též význam studu či jiných emocí. Emocionální základ mají zvláště lidská práva. Viz SAJÓ, A. *Constitutional Sentiments*. New Haven: Yale University Press, 2011. V češtině k tomu porůznu in: SOBEK, T. *Právní rozum a morální cit. Hodnotové základy právního myšlení*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016.

³⁹ FROMME, F. K. *Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz*, s. 24 a 28. V případě Základního zákona to byla především zkušenost s neomezenou mocí nacionálního socialismu, jež se projevovala strachem ze státu, jakož i zkušenost se slabou demokracií bez vedení (improvizovaná demokracie) výmarského období, která naopak vedla k péči o stát. Trojice amerických badatelů ovšem správně připomíná, že i výmarská ústava vznikala pod vlivem minulosti, a to nejen, avšak též válečné: ta se promítla v malém omezení nouzových pravomocí. Srov. ELKINS, Z. – GINSBURG, T. – MELTON, J. *The Endurance of National Constitutions*, s. 19. Právě tento institut (čl. 48 výmarské ústavy) přispěl k pojmání říšského prezidenta jako „náhradního císaře“, což bylo při koncipování Základního zákona vědomě dekonstruováno. Přesto je v německé literatuře stále možné zaznamenat kritiku „kryptomonarchické povahy prezidentského úřadu“, respektive kritiku sebepojímání spolkových prezidentů jako volených monarchů stojících nad střety stran a mínění. Srov. VAN OUYEN, R. CH. *Integration. Die antidemokratische Staatslehre von Rudolf Smend im politischen System der Bundesrepublik*. Wiesbaden: Springer, 2014, s. 47–48.

⁴⁰ Podobně uvažuje o struktuře parlamentu v kontextu modelů vládnutí SARTORI, G. *Srovnávací ústavní inženýrství*. Praha: SLON, 2001, s. 189 an.

3. POZNÁMKA K OBRAZU ÚSTAVY A ÚSTAVNÍHO PRÁVA TEHDY A DNES

Vydeme-li z podmínek vzniku obou ústav, můžeme konstatovat, že v obou případech mají objektivní ráz: v případě rakouském jde o dosti zásadní změnu podoby státu, mj. v reakci na prohranou prusko-rakouskou válku, v případě českém o reflexi rozpadu československé federace a vznik nového státu. Navzdory politickému otřesu je v obou případech patrná snaha navazovat na starší ústavní dokumenty, tedy na březnovou a únorovou ústavu na straně jedné a na ústavní listinu na straně druhé. Zatímco však v případě rakouském to značí kontinuitu ve vztahu k bezprostředně předcházejícím ústavám platným na území Předlitavska (zákon č. 141 je dokonce koncipován jen jako novelizace únorové ústavy), případ český s sebou nese výraznější míru bezprostřední dis- kontinuity – inspirace je hledána ve vzdálenější minulosti, což je v prostoru postkomunistické středovýchodní Evropy nikoliv neobvyklé. Má to symbolický význam. V Rakousku se ústavnost prohlubuje a rozšiřuje konstitucionalizací nových témat, pro rodící se Českou republiku platí spíše něco jako renesance návratem k zavedeným modelům. V obou případech vznikla ústava polylegální: rakouská se sedmi základními státními zákony, česká s neurčitým počtem „součástí ústavního pořádku“, mezi nimiž vyčnívají Ústava a Listina základních práv a svobod.⁴¹ Liší se poněkud povaha ústav co do vzniku: v rakouské je stále ještě přítomen prvek oktroje (oktrojovaná původní ústava z roku 1861, konstrukce panovníka rozhodujícího se souhlasem říšské rady), ta česká osciluje mezi dohodnutou a revoluční v závislosti na tom, jak posuzujeme kompetenci a mandát České národní rady ústavu samostatného státu přijmout (k tomu srov. různé kritické texty Z. Jičínského).⁴²

Zásadní odlišností nicméně je vnímání ústavy jako dokumentu politického, anebo (také) právního. Začteme-li se do dobového *Právnicka*, zjistíme, že přijetí prosincové ústavy nebylo vůbec zaznamenáno. Do určité míry to souvisí s povzdechem M. Wellnera:

⁴¹ K výtce recenzentů upřesňují původní text pojednávající o neurčitěm počtu ústavních zákonů. Chci tím říci, že není úplně jasné, co přesně ústavní pořádek tvoří (Má se judikatura Ústavního soudu prohlašující mezi- národní smlouvy o lidských právech podle původního znění čl. 10 Ústavy za součást ústavního pořádku fixovat jen na mezinárodní smlouvy zavazující Českou republiku k červnu 2002, ze kdy klíčový nálezh pochází, anebo se „přidávají“ i mezinárodní smlouvy pozdější?), respektive tvořit může (Jaké ústavní zákony smí derivativní ústavodárce přijmout, pokud by platila Ústavním soudem v kauze Melčák a rovněž ve slovenské doktríně zhusta citovaná teze o potřebě zmocnění ze strany ústavodárce původního, anebo by naopak tato teze neplatila?).

⁴² Zde stojí za připomenutí i německá teorie první poloviny 19. století, podle níž oktrojovaná ústava vlastně není ústavou. Teorie to však není revoluční, nýbrž konzervativní, protože tvrdí, že oktrojovaná ústava je pouhým návrhem, jenž se akceptací stává ústavou skutečnou, a tedy sjednanou. Ústavou je to, co je nakonec jako ústava přijímáno. Sem patří J. Ch. von Aretin, pro nějž vede ústavní omezení panovníka nakonec k upevnění trůnu, nebo C. T. Welcker. Srov. GRIMM, D. *Verfassung II Konstitution, Grundgesetz(e) von der Aufklärung bis zur Gegenwart*. In: MOHNHAUPT, H. – GRIMM, D. *Verfassung. Zur Geschichte des Begriffs von der Antike bis zur Gegenwart*. 2. vydání. Berlin: Duncker & Humblot, 2002, s. 123–124. Akceptace je po mém soudu klíčem rovněž k posouzení díla ČNR. Jde však o to, co se jí míní (neodmítnutí, strpění, autentické přijetí jako „naší sdílené“ ústavy...). Kriticky k neuspokojivým dopadům „revolučního“ procesu přípravy a schvalování Ústavy ČR viz MALENOVSKÝ, J. O legitimitě a výkladu české ústavy na konci století existence moderního českého státu. *Právnick*. 2013, roč. 152, č. 8, obdobně KLAČKO, S. Kde se vzala, tu se vzala česká Ústava aneb o legitimitě naší ústavní listiny. In: ANTOŠ, M. – WINTR, J. (eds). *Ústavní teorie*. Praha: Právnická fakulta UK, 2015.

„Jest litovati, že čeští právníci nové doby se obírali a obírají toliko právem soukromým [...]“. ⁴³ Rozhodující vysvětlení však podává v roce 1892 J. Pražák v psané podobě své rektorské inaugurační přednášky, v níž uvedl, že ústavní právo stanoví základní zásady státu a veřejnoprávních korporací, správní právo má však větší význam, protože je „vzdále- nější válečnému ryku proučích se stran“, je to bezpečná věda. Naproti tomu „inter arma silent leges“, v důsledku čehož upadá konstituční teorie i parlamentarismus – v něm vítězí princip prosté majority.⁴⁴ Zkrátka, ústavní právo je příliš blízké politice na to, aby bylo obvyklými metodami zkoumatelným právem aplikovaným. V důsledku toho je snad prvním článkem explicitně vycházejícím primárně z prosincové ústavy až pojednání

V. Trümmela z roku 1879 o derogačních účincích základního státního zákona č. 142.⁴⁵

Součástí prosincové ústavy byl sice rovněž státní základní zákon o zřízení Říšského soudu, jenž vykonával částečně i působnost příslušející soudům ústavním v oblasti kompetenčních sporů (zvláště vertikálních, vzhledem ke komplikované povaze Předlitavska – specifická personální a reálná unie, na rozdíl od přehledně unitární České republiky) či při subsidiárním vyřizování stížností „ohledně porušování politických práv“. Nebyl však obdařen kompetencí přezkoumávat ústavnost právních předpisů, protože nebyl ústav- ním soudem *sensu stricto*. Garance zachování ústavy byla přenechána politickým mechanismům.

Naproti tomu česká Ústava (i ústavní pořádek jako takový) je nepochybně závazným dokumentem právním, do značné míry otevřeným interpretaci a dotváření ze strany soudní moci, v první řadě Ústavního soudu s plnou jurisdikcí. Závaznost Ústavy je poně- kud relativizována nechutí politické reprezentace realizovat kompromis dosažený v mo- mentu jejího přijetí, pokud vyžaduje navazující kroky (ustavení Prozatímního Senátu i Senátu bez přívlastků, zřízení Nejvyššího správního soudu aj.), ba i pozdější snahou obcházet ji pomocí *ad hoc* ústavních zákonů (1998 a 2009). Rozdílly ve vnímání závaznos- ti ústavního kompromisu určitě patří mezi indikátory rozdílů právní a politické kultury. V českém případě nicméně není poněkud volnější chápání závaznosti ústavy novinkou. Paralely bychom našli i ve vztahu k ústavní listině z roku 1920.

Vedle míry juridizace a judicializace se liší také význam přisuzovaný lidským právům, jež jsou v jednom případě spíše „monology zákonodárce“, v případě druhém přímo apli- kovatelným právem zavazujícím státní moc negativně i pozitivně. V tom je podstatnější rozdíl než v samotném výčtu chráněných práv. E. Wagnerová tak staví proti státnímu základnímu zákonu o všeobecných právech státních občanů, která panovník ze své vůle poskytuje, přirozenoprávní koncepci české Listiny základních práv a svobod, a to s jasný-

⁴³ WELLNER, M. O literatuře státního práva českého. *Právník*. 1868, roč. 7, s. 405.

⁴⁴ PRAŽÁK, J. O úkolech vědy práva veřejného. *Právník*. 1892, roč. 21, s. 757 an. Jde o postoj mezi administra- tivisty patrně rozšířený. Když O. Mayer, zakladatel nauky říšského správního práva, vydal v roce 1924 znovu svoji učebnici správního práva, celkem potěšit, ovšem poprvé ve výmarském období, uvedl v ní na margo svě- tové války, pádu monarchie a zřízení republiky: „Mnoho se toho v mezidobí nestalo. Ústavní právo pomínulo, správní právo přetrvalo.“ Viz MÖLLERS, CH. *Der vermisste Leviathan. Staatstheorie in der Bundesrepublik*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 2008, s. 24.

⁴⁵ Podrobněji k tématu i s odkazy na starší články mající rovněž určitý vztah k ústavní úpravě KYSELA, J. Ústavní právo na stránkách Právnicka – pokus o reflexi. In: MASOPUST, Z. (ed.). *Právo a stát na stránkách Právnicka. 150 let českého právníckého časopisu*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2011, s. 191 an. Z téže stati je patrná regrese ústavního práva po roce 1948, kdy opět přestává být živým a ve sporech aplikovaným, mění se v kulisu.

mi dopady na podobu a efektivnost právních záruk.⁴⁶ Připomíná též Pražákovu kritiku doktríny všeobecných práv občanských jako práv subjektivních, která zřetelně ukazuje na koncepční posun mezi „tehdy“ a „nyní“.⁴⁷

Koncepční posun v pojímání základních práv nás vede k poslední poznámce, jež se rovněž týká toho, co z textu ústavy bezprostředně nevyplyne, a tím je fundamentální (konstitutivní) princip ústavy. Existovala dosti rozšířená shoda na tom, že konstituční monarchie středoevropského typu, včetně rakouské, se na rozdíl od monarchií typu belgické či francouzské vyznačují v rámci spolupůsobení legislativy a exekutivy převahou moci výkonné.⁴⁸ Vyrůstaly totiž z „principu monarchistického“, kvůli němuž je např. poněkud ošidné srovnávat tehdejší a současnou hlavu státu, ač by k tomu jednotlivé položky kompetenčních katalogů mohly svou podobností svádět.

Zdá se, že zmíněný princip první explicitně formuloval filosof F. Schlegel, podle něž je panovník držitelem vší státní moci, kterou deleguje, může ji však též brát volně zpět.⁴⁹ Otázkou je, jak se tento princip snáší s existencí ústavy. Podstata sporu tkvěla v tom, co vlastně pro panovníka z ústavy plyne, pokud ji sám vydal. Liberální C. von Rotteck tvrdil, že vydáním ústavy přestává být panovník subjektem moci ustavující i autokratem a stává se pouze součástí moci ustavené, tj. ústavě podřízené. Ústavu tak nemůže jednostranně měnit,⁵⁰ protože má jen tolik moci, kolik mu ústava přidělí. Pro konzervativce platilo, že jen republika vzniká ústavou, zatímco v monarchii je ústavní listina jen dalším stadiem obecněji chápané ústavy historické, dílčím řádem, který přesněji vymezuje postavení knížat, nevytváří je však.⁵¹ Jelikož panovník zůstává originárním držitelem státní moci, může toho využít při vyplňování ústavních mezer, suspendaci i zrušení ústavy atd.

S. E. Finer označuje v duchu J. C. Bluntschliho takovouto monarchii za „sebeomezující absolutismus“, v němž je ústava aktem panovníkovy milosti, jež ovšem také může pominout.⁵² Záleží na zájmech a reálné moci panovníka, jakož i na očekávání a politických zvyklostech občanů konkrétního státu. To se projevilo na pruské rozpočtové krizi v 60. letech 19. století, kdy panovník obešel zemský sněm, který několik let po sobě nechtěl přijmout navrženému rozpočtu. Ze sféry právní se tak dostáváme do sféry mimoprávní, v níž hraje stěžejní roli akceptovaná moc, tedy politické panství, kontrola ozbrojených sil a státního aparátu atd.

⁴⁶ Ani ve starorakouském případě ovšem nešlo díky formě zákona a roli soudů o pouhé „tolerance“, jež M. Kriehle od práv odlišuje prolomitelností, odvolatelností a absencí institucionálního zajištění. Viz KRIELE, M. *Einführung in die Staatslehre. Die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates*.

6. vydání. Stuttgart – Berlin – Köln: Kohlhammer, 2003, s. 106. Postoj samotného autora však těžko předjímat, protože ve francouzské Chartě z roku 1814 viděl právě jen tolerance (viz s. 148), takže jde o to, nakolik se Charta liší od prosincové ústavy.

⁴⁷ WAGNEROVÁ, E. Základní práva. In: BOBEK, M. – MOLEK, P. – ŠIMÍČEK, V. (eds.) *Komunistické právo v Československu*, s. 333–335. Z recenzního řízení vyplynul velmi případný poukaz na to, že však nejde o vybití ke státní svévůli či útlaku. Zohledněn tu musí být shora citovaný koncept tolerancí, tak i britská, a zčásti i americká debata 19. století o tom, že je-li moc zákona mocí státu, jak může být používána vůči státu, na němž jsou všechna práva závislá? Srov. MARSHALL, G. *Constitutional Theory*. Oxford: Oxford University Press, 1971 (reprint 2011), s. 33–34.

⁴⁸ NEUBAUER, Z. *Státověda a teorie politiky*. 2. vydání. Praha: Jan Laichter, 1948, s. 288.

⁴⁹ REINHARD, W. *Geschichte des modernen Staates*. München: C. H. Beck, 2007, s. 93.

⁵⁰ GRIMM, D. *Verfassung II Konstitution, Grundgesetz(e) von der Aufklärung bis zur Gegenwart*, s. 124–125.

⁵¹ *Ibidem*, s. 132–133.

⁵² FINER, S. E. *The History of Government III. Empires, Monarchies and the Modern State*. Oxford: Oxford University Press, 2003 (reprint), s. 1589.

Konstituční monarchie, v nichž už ústavou nemá disponovat samostatně monarcha, bývají popisovány jako přechodový model, v němž se projevuje nikoliv dualismus panovníka a stavů, nýbrž panovníka a lidu. Oba tyto subjekty usilují o suverenitu, respektive o postavení subjektu ustavující moci. Oba jím však být nemohou, protože jde o model nestabilní, závislý ve zvýšené míře na proměně politických poměrů, veřejného mínění apod.⁵³ Zatímco však ve Francii se tato tenze vyřešila víceméně již za restaurace, u středoevropských monarchií přetrvávala až do jejich konce. J. C. Bluntschli za skutečnou konstituční, nikoliv tedy parlamentní, monarchii označuje tu, kde samostatný a dědičný panovník jako hlava výkonné moci vládne (nemá tedy jen autoritu) spolu s voleným zákonodárným sborem skrze ministry, kteří jsou odpovědní výlučně jemu, a nikoliv volnému sboru. A takovou monarchií bylo i Rakousko, nikoliv však Uhry, podle prosincové ústavy.⁵⁴ Pro P. Labanda je obdobná konstituční monarchie pruská založena na rovnováze monarchy a shromáždění, jež se projevuje společnou vůlí v zákonodárství. Tím je ovšem založeno nutné omezení soudcovské aktivity, která by mohla rovnováhu rozkládat.⁵⁵ Ještě na přelomu 19. a 20. století vykládá G. Jellinek, rodem Rakušan působící dlouhé roky v Německu, postavení monarchy jako toho, kdo drží nejvyšší moc, udržuje stát v chodu, respektive představuje východisko státních funkcí, byť to nutně neznamená jejich závislost na něm. Nežádá pro něj výlučnou ústavodárnou kompetenci, má však za to, že obejde-li se změna ústavního řádu bez panovníkova souhlasu, přesouváme se z monarchie k republice s dědičnou hlavou státu, tedy k francouzské ústavě z roku 1791.⁵⁶

4. PROSINCOVÁ ÚSTAVA A JEJÍ VLIV NA KONSTRUKCI NAŠEHO BIKAMERALISMU A ZÁKONODÁRNOU DELEGACI

Český bikameralismus představuje už čtvrtou etapu dvoukomorového uspořádání centrálního parlamentu na našem území: z více než 150 let téměř kontinuální existence parlamentu je poměr dvoukomorové a jednokomorové struktury téměř 3 : 1 (1861–1918, 1920–1939, 1969–1992, od 1996). Setkáváme se nejméně se třemi typy druhých komor: aristokratickou komorou, federativní komorou a komorou spíše jen formálně zdůvodněnou potřebou dělby moci či hledáním širší shody.⁵⁷

⁵³ Takto např. SCHMITT, C. *Verfassungslehre*. 9. vydání. Berlin: Duncker & Humblot, 2003, s. 53–54, 211, jakož i na něj do značné míry navazující BÖCKENFÖRDE, E.-W. *Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert*. In: BÖCKENFÖRDE, E.-W. *Staat, Nation, Europa. Studien zur Staatstheorie, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie*. 2. vydání. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 2000.

⁵⁴ FINER, S. E. *The History of Government III*, s. 1589–1591. Obdobně SCHMITT, C. *Verfassungslehre*, s. 290: skutečná konstituční monarchie předpokládá, že vláda patří králi, který disponuje právem legislativní sankce, rozpouští a svolává parlament atd. Dodejme, že rakouský císař byl posvátný, nedotknutelný a neodpovědný, soudnictví bylo vykonáváno jeho jménem, jeho jménem byly vyhlášovány zákony, vládl prostřednictvím ústavně, nikoliv však politicky odpovědných ministrů, uzavíral mezinárodní smlouvy, z nichž jen některé vyžadovaly souhlas říšské rady, jeho jménem bylo vykonáváno i mincovní právo, měl právo milosti i rozsáhlá jmenovací oprávnění. Jsou to klasická *iura maiestatis* obsažená třeba v katalogu Bodinově.

⁵⁵ CALDWELL, P. C. *Popular Sovereignty and the Crisis of German Constitutional Law*, s. 37.

⁵⁶ JELLINEK, G. *Všeobecná státověda*. Praha: Jan Laichter, 1906, s. 722 an.

⁵⁷ K různým typologiím druhých komor srov. KYSELA, J. *Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*, s. 117 an.

Minulost promlouvala při konstrukci dvoukomorové struktury našich parlamentů opakovaně. Přesněji řečeno, opakovaně se reagovalo na zkušenosti a dojmy s fungováním předchozích dvoukomorových parlamentů.⁵⁸ Předlitavská panská sněmovna byla mementem v letech 1919 a 1920, nepříliš uspokojivá zkušenost s československým Senátem patřila k hlavním argumentům proti zřízení Senátu českého; svou roli ostatně sehrála i v době po roce 1945 s jejím příklonem ke koncentraci moci – obhajoba druhé komory mohla být tehdy snadno zpochybněna poukazem na domácí realie:

„Tohle chcete!?“ V podobě českého Senátu se projevovalo i poučení z existence Federálního shromáždění. My si tu nicméně budeme všimnout vlivu minulosti výběrově, právě jen ve vztahu k panské sněmovně.

Rakouská panská sněmovna byla po celé období své existence, tj. v letech 1861 až 1918, aristokratickou komorou typu běžného v německých zemích. Měla tři kategorie členů: první byli povoláni svým původem (členové dědiční), druzí osobní zásluhou (členové doživotní), třetí úřadem (členové virilní). První skupinu tvořili plnoletí princové císařského domu a plnoleté hlavy některých šlechtických rodů. Druhou skupinou byli vynikající občané se zásluhami o stát, církev, vědu nebo umění (z našich zemí např. F. Palacký, A. Dvořák, J. Vrchlický nebo A. Randa). Skupina třetí sestávala z virilistů, tj. arcibiskupů a biskupů s knížecí hodností. Na všechny tři skupiny členů panské sněmovny měl vliv císař, ač vliv odstupňovaný: u první kategorie určením rodů a velkostatků svázaných s dědičným členstvím, u druhé doživotním jmenováním, a konečně u kategorie třetí vlivem na výběr příslušných prelátů na základě zvláštních práv Koruny (*regalia*).

Podobně smíšené členství bylo ve druhých komorách 19. století běžné, přežívá ostatně dosud ve Velké Británii (zbytek členů dědičných, členové doživotně jmenovaní a anglická arcibiskupovská a vybraní biskupovská jako virilisté) a v menší míře třeba i v Belgii (královští princové a princezny, koptovaní senátoři, volení členové) nebo Itálii (několik za zásluhy doživotně jmenovaných senátorů ve sboru jinak přímo voleném).⁵⁹ Ostatně v roce před vznikem dvoukomorového parlamentu rakouského uvažoval o podobné dvoukomorové reformě českého zemského sněmu J. J. Clam-Martinič. Dle jeho soudu měla být první komora (panská kurie) obslána šlechtickými velkostatkáři a reprezentanty duchovenstva a univerzity.⁶⁰ Ve druhé komoře, respektive obecní kurii, měli působit reprezentanti měst, okresních stavů a hospodářských komor.⁶¹

Říšská rada byla koncipována na základě symetrického bikameralismu, v němž mají obě komory stejně silné postavení. To bylo v 19. století obvyklé, neboť demokratická legitimita nebyla na jeho počátku považována za jedinou možnou, takže i komora od

⁵⁸ Reflexe minulých zkušeností ve změnách pravidel parlamentního jednání, která kopírují změny rolí parlamentu podle vývoje politického a ústavního systému, se ve své unikátní knize dotkl WINTR, J. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010. Názorně ukazuje, jak svobodný parlamentní život v poměrech multipartismu vyžaduje podrobnější regulaci. Naopak k činnosti fasádních parlamentů dostává několik rámcových ustanovení. T. č. autor pracuje na pokračování knihy.

⁵⁹ Ve Velké Británii se debatovalo o odstranění poslední skupiny dědičných peerů, ovšem s kritikou, že tím zmizí jediný na vládě zcela nezávislý komponent ve složení Sněmovny lordů; obdobně jako italský Senát byla koncipována i dnes již zrušená druhá komora v Chorvatsku.

⁶⁰ GEORGIEV, J. *Až do těch hrdel a statků? Konzervativní myšlení a otázka samosprávy v politických strategiích české státoprávní šlechty po roce 1848*. Praha: Lidové noviny, 2011, s. 83–84.

⁶¹ GEORGIEV, J. *Der böhmische Adel und Anfänge des österreichischen Parlamentarismus*. In: GEORGIEV, J. – KYSELA, J. (eds). *Kapitoly z dějin stavovského a parlamentního zřízení*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 68.

lidu neodvozená mohla mít stejnou váhu jako ta „lidová“. Odpovídalo to ostatně i záměru koncipovat horní sněmovnu jako nárazník mezi panovníkem a sněmovnou dolní, což byl důvod pro zřízení dvoukomorových parlamentů přinejmenším stejně silný jako zájem na vytvoření platformy reprezentace různých vrstev obyvatelstva. V důsledku rozšiřování volebního práva pro poslaneckou sněmovnu se však stejná váha hlasu panské sněmovny udržovala spíše v podobě dispozice pro výkon kompetencí. V reálném parlamentním životě se totiž, podobně jako v případě britské Sněmovny lordů, začala projevovat slabina absence demokratické legitimacy, která začala být vnímána jako výlučná, anebo alespoň nejvyšší. V takto proměněném prostředí by plné využívání síly aristokratických komor vedlo k požadavku na změnu jejich ústavního postavení. Ve Velké Británii se to stalo přijetím *the Parliament Act* 1911, který téměř zcela odstranil absolutní veto Sněmovny lordů.⁶² Proto ani rakouská panská sněmovna nevstupovala do přímých a zásadních střetů s poslaneckou sněmovnou příliš často.⁶³

Navzdory své zdrženlivosti byla panská sněmovna v českém prostředí nejednou vnímána jako reakční bašta; nejednoznačně však byla jako součást centrální, respektive centralizující moci přijímána i v prostředí české šlechty, zejména státoprávní.⁶⁴ Jelikož ve středoevropském prostoru byly druhými komorami právě panské sněmovny, byla někdy zaměňována obecná instituce s konkrétním typem. Z odporu k panským sněmovnám tak leckde vzešel odpor ke druhým komorám jako takovým.

Posledně zmíněná teze se stala patrnou v diskusích, které byly vedeny při přípravě plné ústavy samostatného Československa v letech 1919 a 1920. Prozatímní ústava z listopadu 1918 byla přijata bez hlubších diskusí a jen jako provizorium upravující vztahy vrcholných státních orgánů (tzv. malá ústava).

Na jedné straně potvrzoval v debatách ústavního výboru Revolučního národního shromáždění poslanec agrární strany B. Zahradník, že *de facto* nebyla panská sněmovna rovnocenným partnerem sněmovny poslanecké, nýbrž spíše jejím korektivem.⁶⁵ Na druhé straně však významný představitel sociální demokracie a předseda ústavního výboru A. Meissner odůvodňoval odpor své strany vůči Senátu připomínkou panské sněmovny, „*kteřá byla sborem svrchovaně konzervativním a aristokratickým, oporou dynastie, brzdou pokroku*“.⁶⁶ Na to reagoval poslanec národnědemokratické strany A. Stránský poukazem na úplnou koncepční odlišnost zčásti jmenované, zčásti dědičné panské sněmovny oproti zcela všeobecně a přímo volenému Senátu, který byl navrhován. V závislosti na konkrétních volbách mohl být podle jeho názoru Senát dokonce radikálnější

⁶² Přijetím zákona se uzavřel několikaletý spor, jenž započal předložením návrhu státního rozpočtu předpokládajícího zvýšení daňových odvodů za účelem financování sociálního státu. Po zamítnutí Sněmovnou lordů následovaly volby do Dolní sněmovny, aby se ukázala vůle voličů. Spory pokračovaly, součástí byly další volby, tlak na jmenování nových peerů, kteří by zlomili odpor těch stávajících, manévrování nového krále Jiřího V. a nakonec přijetí zmíněného zákona. Přinejmenším od té doby zůstala z britské smíšené ústavy pouze vnější forma, protože aristokracie uznala, že nemůže vzdorovat vůli lidu. Započal zřetelný mocenský ústup Sněmovny lordů, který se změnil ve druhé polovině století příchodem doživotně jmenovaných peerů.

⁶³ Srov. SCHEFBECK, G. Zur Entstehung des Bundesrates. In: SCHAMBECK, H. (Hg.) *Bundesstaat und Bundesrat in Österreich*. Wien: Verlag Oesterreich, 1997, s. 304.

⁶⁴ GEORGIEV, J. *Až do těch hrdel a statků? Konzervativní myšlení a otázka samosprávy v politických strategiích české státoprávní šlechty po roce 1848*, s. 118.

⁶⁵ BROKLOVÁ, E. *První československá ústava. Diskuse v ústavním výboru v lednu a únoru 1920*, s. 89.

⁶⁶ *Národní shromáždění Republiky Československé v prvním desetiletí*. Praha: Státní tiskárna, 1928, s. 444.

než Poslanecká sněmovna (nepředpokládalo se parciální obměňování). Obavy z panské sněmovny by tudíž na Senát neměly být přenášeny: nejde přece o rozdíl „my“ (lid) a „oni“ (aristokraté aj.) – vždy jsme to „my“.⁶⁷

Implicitním připomenutím modelu panské sněmovny byl návrh národnědemokratického poslance F. Weyra doplnit volené členy skupinou senátorů jmenovaných hlavou státu, případně virilisty. Motivován byl snahou učinit Senát odlišnějším ve smyslu vnese- ní jiného typu politické zkušenosti.⁶⁸ Jelikož však silná sociálnědemokratická strana byla ochotna strpět pouze Senát výhradně všeobecně volený, přišly návrhy na členy jmeno- vané, virilní nebo volené korporacemi vniveč. Ostatně úplně stejný byl dobový postoj sociální demokracie rakouské, přednesený v roce 1920 poslancem R. Dannebergem: když už druhá komora musí být, ať má omezené kompetence a svým složením se příliš neliší od komory první.⁶⁹ Velmi podobně se ovšem vyslovovali levicovní politici po celé 20. století i v jiných zemích, snad s výjimkou Švédska, kde sociální demokraté druhou komoru dlouhodobě ovládali – když však počátkem 70. let 20. století ztratili většinu, zlomili nad druhou komorou hůl.

Podoba Senátu Národního shromáždění byla panskou sněmovnou ovlivněna coby odstrašením: vytěsněno mělo být každé podezření z nedostatečné demokratičnosti. Přesto vzbudil zcela demokratický Senát rozpaky. Jedním z nemnoha konstrukčních rozdílů mezi oběma komorami Národního shromáždění byla odlišná délka volebního období: Poslanecká sněmovna měla být volena na šest let, Senát na osm let. Jelikož však vládní reprezentace nestála o nutnost případně jednat s odlišnými politickými většina- mi, úspěšně naléhala na prezidenta republiky, aby vyhlášoval volby do obou komor sou- časně. Vzhledem k tomu, že byly obě komory snadno rozpustitelné, nestálo tomuto řeše- ní nic v cestě. V důsledku toho probíhaly volby do obou komor v tutéž dobu a podle téhož (poměrného) volebního systému, takže generovaly téměř identické politické většiny. Vzhledem k vysoké míře disciplinovanosti politických stran a faktickému popření vol- něho mandátu, zmizela původní dispozice k odlišné profilaci obou komor.⁷⁰ V obecném povědomí se tak československý Senát zapsal jako instituce poněkud neefektivní, neř- ku-li zbytečná, jako místo, kam přecházejí zasloužilí političtí matadoři vyššího věku. Totéž se však dá s jistou nadsázkou říci o celém Národním shromáždění, působícím ve stínu silných vedení vládních politických stran (prvek vnějšího řízení).⁷¹

V dobovém kontextu to vedlo k oživení úvah, částečně patrných již při přijímání ústav- ní listiny, o jiném typu reprezentace než je občanská reprezentace politickými stranami, tedy reprezentace zájmové, respektive korporativní.⁷² Byly to náměty v meziválečném období velice rozšířené nejen v románské Evropě, ale také ve Velké Británii, Rakousku

⁶⁷ BROKLOVÁ, E. *První československá ústava. Diskuse v ústavním výboru v lednu a únoru 1920*, s. 91 an.

⁶⁸ *Ibidem*, s. 116 an.

⁶⁹ SCHEFBECK, G. *Zur Entstehung des Bundesrates*, s. 341.

⁷⁰ V odlišném volebním cyklu a různé „čerstvosti“ mandátu té či oné komory viděl potenciál odlišení a z ní po- cházejících kreativních konfliktů např. NEUBAUER, Z. Význam senátu podle ústavy československé. *Všehrd.* 1924, roč. 5, s. 169–171.

⁷¹ Vzhledem k této tradici řízení parlamentu Pětkou nebo obdobnými formacemi stranických vůdců, nebyl po roce 1945 žádným zvláštním předělem přechod na řízení Národního shromáždění vedením Národní fronty.

⁷² Jejich hlasitým kritikem byl H. Kelsen – srov. např. KELSEN, H. *Problém parlamentarismu*. Praha: Parlament, 1926.

nebo Polsku. V některých případech byly projekty korporativních komor realizovány, ale vzhledem k prostředí autoritářských režimů, kde k tomu došlo, s výsledky rozpačí- tými.

V Československu každopádně politické strany reformu parlamentu nepřipustily.⁷³ To přispělo k tomu, že po druhé světové válce nebyl Senát obnoven a dvoukomorová struktura parlamentu nebyla zvažována ani při přípravě nové ústavy. Podobně jako při vzpomínkách na panskou sněmovnu se dá říci, že konkrétní podoba a činnost mezivá- lečné druhé komory zprofanovaly samu ideu bikameralismu. A to navzdory tomu, že snad největším tématem poválečných ústavních diskusí byl poměr Čechů a Slováků, respektive jeho státoprávní vyjádření. Místo v těchto podmínkách běžného dvoukomo- rového parlamentu byly promýšleny spíše varianty kooperace jednokomorového Národ- ního shromáždění se zemskými sněmy, zákaz majorizace v jediné sněmovně apod.⁷⁴

Při vzniku českého Senátu probleskla reminiscence na dávnou zkušenost s panskou sněmovnou vlastně jen v připomenutí debat provázejících vznik ústavní listiny, v trvání na čistě demokratickém principu ustavování Senátu a odmítnutí virilistů (srov. debatu o přednostech okresních úřadů v Senátu⁷⁵).

Vedle struktury je ještě jedno parlamentní téma, jež je významné i pro nás, a přitom má rakouské kořeny. Tím tématem je zákonodárná delegace, potažmo substitute, tedy situace přijímání normativních aktů s mocí zákona institucí odlišnou od klasického zá- konodárce. Od konce 19. století totiž byly v důsledku paralyzujících národnostních tenzí obě komory říšské rady upozaděny častějším využíváním nouzových nařízení s mocí zákona, která po omezenou dobu umožňovala císaři a vládě obejít se bez parlamentu (§ 14 základního státního zákona o říšském zastoupení). Císař přitom velmi volně zasa- hoval do zasedání říšské rady jejich svoláváním, sistováním nebo odročováním,⁷⁶ čímž vytvářel podmínky pro aktivaci zmiňované kompetence. A právě tato zkušenost s užívá- ním nouzových nařízení jako prostředku obcházení parlamentu se velmi významně pro- mítla v pozdějších československých ústavních debatách. Navzdory prvotní skepsi se nařízení s mocí zákona, ovšem vládní, a nikoliv prezidentská,⁷⁷ stala poměrně běžným, ač ústavně sporným institutem v československém zákonodárství.⁷⁸ Přitom ústavodár- ce explicitně stanovil jiný institut pro případ absence aktivních parlamentních komor.

⁷³ Srov. k tomu např. studii M. Pehra: PEHR, M. In: DOUBEK, V. – POLÁŠEK, M. a kol. *Parlament v čase změny. Případové studie z vývoje českého a československého parlamentarismu*. Praha: Akropolis, 2011, případně SCHELLE, K. Návrhy na změnu ústavy ČSR ve 30. letech 20. století. In: GERLOCH, A. – KYSELA, J. a kol. *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013.

⁷⁴ Viz k tomu četné návrhy sebrané v publikaci KAPLAN, K. *Příprava Ústavy ČSR v letech 1946–1948*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, 1993.

⁷⁵ FILIP, J. Zapomenuté inspirace a aspirace Ústavy ČR.

⁷⁶ VELEK, L. Český zemský sněm v letech 1848–1913. *Příloha časopisu Senát*. 2004, č. 3.

⁷⁷ Ta se objevila až v tzv. druhé republice, jinak se v některých zákonech upravovala role prezidenta republiky jako korektivu, jehož souhlasu bylo k vydání konkrétního nařízení s mocí zákona třeba.

⁷⁸ KYSELA, J. *Zákonodárství bez parlamentů. Delegace a substitute zákonodárné pravomoci*. Praha: Právnická fakulta UK, 2006, s. 99 an. Ze sporu o zákonodárnou delegaci učinila jedno z hlavních témat své zajímavé knihy OSTERKAMP, J. *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechoslowakei (1920–1939). Verfassungsidee – Demokratieverständnis – Nationalitätenproblem*. Frankfurt am Main: Klostermann, 2009. Věnuje se mu i LANGÁŠEK, T. *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920–1948*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. Pro autoritu tehdejšího Ústavního soudu totiž bylo příznačné, že jeho názor o protiústavnosti nařízení s mocí zákona nebyl v praxi respektován.

Byla jí opatření Stálého výboru, tedy parlamentního orgánu, který vykonával v době, kdy parlamentní sněmovny nezasedaly, podstatný díl jejich působnosti. Německý pozorovatel označuje právě tato opatření jako nouzová nařízení (*Notverordnung*),⁷⁹ což bylo označení oněch císařských nařízení podle § 14 zákona, kterým se mění základní zákon o říšském zastoupení. Stávající Ústava nařízení s mocí zákona nezná, protože má podobná proparlamentní východiska, která měla – vzhledem k rakouské praxi – ústavní listina.

ZÁVĚR

Určitě by bylo možné zkoumat, nakolik se dílčí formulace současné Ústavy podobají těm z ústavy prosincové. Stejně tak se však mohou podobat formulacím z jiných ústav, protože vyjadřují zobecněnou zkušenost a očekávání. Obdobné formulace mohou zakládat odlišnou praxi v závislosti nejen na odlišnostech systematického výkladu ústavy, ale i na rozdílu v oněch fundamentálních principech, jež v jednom případě mohou směřovat k tomu, že hlava státu je „majitelem“ státní moci, zatímco v případě jiném nikoliv. Zaměřil jsem se proto stručně jen na odstrašující efekt prosincové ústavy v diskusích o struktuře parlamentu a zákonodárné delegaci. Za podstatnější jsem nicméně považoval náčrt toho, co vlastně historická komparace může obnášet. Snad mi to bude odpuštěno.

⁷⁹ SCHMITT, C. *Verfassungslehre*, s. 117.

PROSINCOVÁ ÚSTAVA V KOMPARATIVNÍM KONTEXTU VÝVOJE ÚSTAVNOSTI V EVROPĚ

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 konstitučních 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 jednolitým 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, poslancecké 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 tak- též (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 dvoustletého 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 systémotvorných 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 „připuštění“ parlamentu ke spolurozhodování o výši daní a zamezení bezprávního uvěznění protivníků, přes zákaz svě- volného věznění občanů až k uznání parlamentu jako protiváhy panovníka. K tomu blíže DEMANDT, A. *Historia świata w zarysie*. Poznań: Wydawnictwo poznańskie, 2010, s. 182 an.

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

sankce, již 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 konstitutivního, které jsou komplexně zvány „prosincovou ústavou“.⁵ Z koncepčních referenčních kritérií ústavního práva je možné „sefadit“ 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 sporch 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 filozofů 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 unií, 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 dvoustoleté historii francouzská ústavnost považována za „laboratoř“ 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 „rozdobilo“ 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 dualistického 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 zákonodárního sboru. Zákony vydávalo Národní shromáždění, přičemž král mohl vyzvat sbor k úpravě určitých věcí. Ale králi příslušelo udělovat souhlas ke každému usnesení zákonodárního sboru, tedy i ke schváleným zákonům. Národní shromáždění ale mohlo navrhnout stíhání ministrů. Soudní moc byla oddělena od moci zákonodární a královské, přičemž byla tvořena přímo volenými 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 správaná právě hlavou státu. Tento dokument měl být jakýmsi kompromisem mezi absolutismem a parlamentarizmem, jak konstatuje Maciejewski – MACIEJEWSKI, T. *Powszechna historia państwa i prawa w pigulce*. Warszawa: C. H. Beck, 2014, s. 261.

¹⁶ Srov. K tomu MACIEJEWSKI, T. *Powszechna historia państwa i prawa w pigulce*, 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 neoabsolutismu 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 posuny 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 Uherkou říší.

Do kompetence Říšské rady bylo určeno veškeré zákonodárství, které se týkalo společných zájmů království a zemí, a to (například) věci mincovní, peněžní, úvěrové, celní a obchod, bankovní, 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 přiznání 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 vztyčeného a jednosvornou součinností“, konstatuje se v Diplomu autenticky, srov. text užit 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 rakou- sko- 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 obdoby předtím, a ani poté,²¹ nezůstává ani z retrokomparativního pohledu osamocenou originalitou. Totiž „*zákon o záležitos- tech 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 kompa- rativní 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 třeti- na 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 jednot- kám 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 Pripadá v úvahu porovnání charakteru až současné Belgie (od roku 1993). Nelze ani zapomenout, že i ČSSR byla od roku 1968 do roku 1992 dvojestátní 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, odvolávajíc 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 za- sloužili o stát, církev, vědu či umění. Konstituování Poslanecké sněmovny bylo založeno na nepřímých volbách prostřednictvím zemských sněmů, přičemž ústava „přidělovala“ jednotlivým součástem 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 před- mětovém 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 společovacího, 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 nevyklučovalo, 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 vyšší kontin- gentu k odvedení, pak podle § 13, druhá věta, platilo nižší číslo za schválené.

dále pak znamenalo, že členové Poslanecké sněmovny nesmějí přijímat od svých voličů žádné 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, resp. 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, vyhlašování 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. Vyhlašovaný 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 nevyuločovalo občanskoprávní odpovědnost těchto podle zvláštních zákonů). Všechny orgány státní správy měly pak ve služební přísaze odpřisáhnout 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 hledisky 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 neomezitelnost. 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 cenurován 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 zákonným 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 případech, 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 společenskovědního 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“ účtyhodným počinem (zde bez nutnosti opakovat dílčí hodnocení výše v tomto článku uvedené).

ÚSTAVNÍ ZAKOTVENÍ RAKOUSKÉHO MODELU SOUDNÍ KONTROLY SPRÁVY A JEHO NÁSLEDOVÁNÍ

Martin Kopecký*

Abstrakt: Článek se věnuje významu rakouského státního zákona z roku 1867 o moci soudcovské. Tento zákon, jako součást tzv. prosincové ústavy, byl prvním ústavním dokumentem, který zakotvil právo jednotlivce obrátit se k soudu za účelem obrany svých veřejných práv zasažených aktem správního úřadu. Ačkoli tento ústavní zákon ještě všeobecný správní soud nezřídil, znamenal jeho příslib, který byl pozdějším zákonem z října 1876 realizován. Článek analyzuje jednotlivé modely správního soudnictví (především anglického, francouzského a pruského), které byly v době přípravy prosincové ústavy známy, a ukazuje na originalitu modelu správního soudnictví rakouského (bylo tvořeno jediným správním soudem jako soudem zvláštním, bylo zaměřeno výhradně k ochraně subjektivních veřejných práv, vykonávalo spravedlnost, nikoli správu, neurčovalo, co má být veřejným zájmem). Článek rozebírá, jak byla úprava z prosincové ústavy naplněna v pozdějším zákoně o zřízení správního soudního dvora z roku 1875 a jak se rakouská koncepce správního soudnictví projevila i v dalším období, včetně současnosti.

Klíčová slova: správní soud, rakouské správní soudnictví, subjektivní veřejná práva, správní akt

ÚVOD

Prvním ústavním dokumentem platným na našem území, který předvídal soudní ochranu proti zásahům do práv osob ze strany veřejné správy, byl státní zákon č. 144/1867 ř. z., o moci soudcovské, (dále též „státní zákon“), který tvořil součást tzv. prosincové ústavy. V jeho čl. 15 odst. 2 bylo zakotveno právo jednotlivce k obraně svých veřejných práv dotčených akty správních úřadů: „*Ten, kdo tvrdí, že byl zasažen ve svých právech rozhodnutím nebo opatřením správního úřadu, má právo uplatnit své nároky před správním soudním dvorem ve veřejném ústním řízení proti zástupci správního úřadu.*“¹ Prosincová ústava, jak známo, ještě všeobecný správní soudní dvůr nezřídila, byla však považována za příslib jeho zřízení.² Jak později psal ve vztahu k tomuto ustanovení první prezident³ československého Nejvyššího správního soudu Emil Hácha: „*Prosincová ústava hlásila se opravdově k zásadě právního státu, jak jí bylo v té době rozuměno.*“⁴

* Doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc., Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni a Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: kopeckym@ksp.zcu.cz.

¹ Jedná se o vlastní překlad autora článku. Německý originál zněl: „*Wenn auferdem Jemand behauptet, durch eine Entscheidung oder Verfügung einer Verwaltungsbehörde in seinen Rechten verletzt zu sein, so steht ihm frei, seine Ansprüche vor dem Verwaltungs-Gerichtshofe im öffentlichen mündlichen Verfahren wider einen Vertreter der Verwaltungsbehörde geltend zu machen.*“ Český překlad uvedený v Zákoníku říšském pro království české – částka XVI, č. 117, s. 236, zněl: „*Měl-li by se mimo to někde rozhodnutím nebo nějakým nařízením úřadu správního ve svých právech za zkrácena, má toho vůli, domáhati se práva svého před soudem správním ve veřejném a ústním řízení proti zástupci úřadu správního.*“

² Srov. např. PRAŽÁK, J. *Rakouské právo ústavní. Část třetí: Ústava říšská*. 2. vydání. Praha: Jednota právnická, 1902, s. 352.

³ První prezident bylo označením funkce – viz § 1 zákona č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a řešení kompetenčních konfliktů.

⁴ HÁCHA, E. Průvodní slovo. In: RÁDL, Z. (ed.). *Nejvyšší správní soud. Komentované zákony Československé*

Článek se pokouší rozebrat význam této ústavní úpravy pro ochranu subjektivních práv osob, provést srovnání i s jinými modely soudní kontroly správy, ukázat na dobové přístupy k fungování správy v právním státě a na význam, který tato ústavní úprava pro další právní vývoj měla.

1. SPRÁVA, VÝKON SPRAVEDLNOSTI A PRÁVNÍ STÁT

Z formulace státního zákona vyplývají některé specifické rysy později vytvořeného rakouského systému soudní kontroly správy: existence správního soudního dvora jako instituce odlišné od řádných soudů, který měl rozhodovat v případech, kdy se k němu obrátil jednotlivec k ochraně svých práv, tedy práv subjektivních, zasazených rozhodnutím nebo opatřením správního úřadu. Ve spojení „*rozhodnutí nebo opatření*“ („*eine Entscheidung oder Verfügung*“), které převzal i § 2 pozdějšího zákona č. 36/1876 Sb., o zřízení správního soudního dvora (dále též „říjnový zákon“), bylo obtížné (či nemožné) obsah těchto jednotlivých pojmů od sebe odlišit, souhrnně jimi byly chápány konkrétní vrchnostenské správní akty zasahující do práv jednotlivců.⁵ Mezi ně byla řazena i všeobecná opatření (nařízení), měla-li vůči určitému subjektu povahu konkrétního aktu.⁶ Ze státního zákona plynulo, že ochrana proti aktům správních úřadů je jednotlivcům poskytována jako následná a institucí soudního typu, byť v tu dobu chápána jako součást správní organizace, na rozdíl od soudů řádných.⁷ Jiří Pražák např. ve vztahu k říšskému soudu a správnímu soudnímu dvoru psal, že „*soudy tyto jsou částí organismu správního, a že tedy, pokud jde o omezení působnosti soudů s jedné a správy s druhé strany, k oběma těmito tribunálům přihlížeti jest jako k úřadům správním*“.⁸

⁵ Pražák, podobně jako i jiní autoři, spojoval s výrazem „rozhodnutí“ akt deklaratorní, naproti tomu s výrazem „opatření“ akt konstitutivní. Z textu Pražákových knih plyne, že toto dělení však nepovažoval za kategorické. Srov. PRAŽÁK, J. *Rakouské právo správní. Část první: Všeobecná část práva správního*. Praha: Jednota právnická, 1905, s. 109–110. Hácha později k výrazům „rozhodnutí a opatření“ napsal, že „*tato spřežka jest starorakouský název pro akty správních úřadů, jimiž se podle běžné formule autoritativním způsobem buďsi deklaratorně určuje, co v konkrétním případě právem jest, nebo konstitutivně stanoví, co v konkrétním případě právem býti má. Jak patrně, koordinují se zde akty deklaratorní a konstitutivní, čímž dává se najevo, že toto rozeznávání je pro vymezení působnosti soudu bezvýznamné*.“ HÁCHA, E. Nejvyšší správní soud. In: *Slovník veřejného práva československého. Svazek II*. Brno: Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 835.

⁶ „*Právo ke stížnosti (legitimace) proti všeobecným opatřením (nařízením) přísluší těm osobám, které tímto opatřením – bez ohledu na všeobecné znění jeho – byly samy a nebo zejména dotčeny*.“ Alt. 567, Budw. 12310 [ze sbírky rozhodnutí správního soudního dvora, pojmenované podle jejího vydavatele Dr. Adama svobodného pána Budwiňského; citace z RÁDL, Z. (ed.). *Nejvyšší správní soud. Komentované zákony Československé republiky*, s. 6].

⁷ Čl. 14 základního zákona v německém originále stanovil: „*Die Rechtspflege wird von der Verwaltung in allen Instanzen getrennt*.“ Výraz *die Rechtspflege* lze přeložit jako soudnictví, ale též jako výkon spravedlnosti, smyslem věty bylo tedy vyjádřit oddělení soudnictví jako jedné z funkcí státu od organizace správy. Český překlad v Zákoníku říšském pro království české (viz pozn. výše): „*Správa soudní bude od administrace ve všech instancích oddělena*“, se od německého originálu značně vzdálil a nepostihoval jeho pravý obsah.

⁸ PRAŽÁK, J. *Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními. Díl první*. Praha: Tiskem i nákladem knižtiskárny Františka Šimáčka, 1883, s. 39. Pražák svou argumentaci opřel o to, že dle čl. 3 základního zákona č. 143/1867 ř. z., o zřízení říšského soudu, a § 3 písm. a) říjnového zákona vylučovala příslušnost řádných soudů příslušnost soudu říšského a správního soudního dvora, a konflikty mezi správním soudním dvorem a řádným soudem byly považovány – dle Pražáka – ve smyslu § 1 zákona č. 37/1867 ř. z. za konflikty (kompetenční spory) mezi správním úřadem a soudem.

Základní zákon o moci soudcovské předvídal zřízení správního soudního dvora chránícího subjektivní práva. Hácha k tomu psal, že úkolem správní justice, vztaženo k tomu systému, který vznikl v Rakousku, bylo „*judikovati a nikoliv spravovati*“. Autoři rakouské úpravy vycházeli z toho, že „*správní soud má být postaven mimo ústrojí správy a nemá do správy přímo zasahovati [...] předmětem judikatury správní mohou být toliko ‚subjektivní práva‘, čímž je již také řečeno, že soudní kontrola omezena jest na zkoumání zákonnosti správního aktu*“.⁹

Požadavek soudní kontroly správy, k němuž přistoupila i prosincová ústava, navazoval na myšlenku právního státu (*Rechtsstaat*), prosazovanou v německých státech, s požadavkem zákonnosti správy a garantování subjektivních veřejných práv jednotlivce (občana). Tento model soudní kontroly správy byl odvozen z politické doktríny, podle níž i moc státní, která může zasáhnout do práv občanů, musí být právně (zákonem) určena a kontrolována,¹⁰ a odlišovaly ho od právních kontrol správy, známých na straně jedné z Anglie, a na straně druhé z Francie, kde byl model oproti anglickému v podstatě protichůdný.

Původní *anglický model* vycházel z pravidla čl. 39 Velké listiny svobod (*Magna charta libertatum*), podle něhož smělo být do osobní svobody nebo majetku svobodného člo- věka zasazeno jen výrokem soudu. Anglie představovala do 19. století typický justiční stát, v němž zejména tzv. míroví soudci vykonávali vedle pravomocí trestních a civilních i téměř všechny úkoly veřejné správy. Literatura popisovala tento stav tak, že „*hlavní záruka spravování dle zákonů nespočívá tedy v Anglii v soustavě právních kontrol u nás obvyklých, nýbrž v tom, že orgány správní, byť i ne co do věci, přece co do formy (názevu a řízení) vykonávají jurisdikci*“.¹¹

Francouzský systém správního soudnictví vyšel naproti tomu z myšlenky dělby moci, když zákon z roku 1790,¹² tedy z doby Francouzské revoluce, zakázal, aby se soudy vměšovaly do správy, což vycházelo již z historické zkušenosti s předrevolučními soudy, které mařily prosazované reformy. Oddělení moci soudní a správní vedlo k tomu, že jurisdikci ve věcech správních, tedy rozhodování sporů mezi občany a správou, získaly správní úřady (ministři, správci departamentů) a došlo ke spojení funkcí ryze administrativních i funkcí jurisdikčních v jedněch rukách. K řešení tohoto stavu, považovaného za neudržitelný, došlo v rámci organizace správy, v níž se oddělila funkce ryzí správy (*administration pure*) od rozhodování sporů o práva (*administration contentieuse*) s uznávanými prvky nezávislosti. Rozhodování ve správním soudnictví bylo svěřeno na základě dekretu z 22. 7. 1806 Státní radě, v rámci níž vznikla oddělení pro obě tyto funkce správy, dále rozhodovaly správní spory prefekturní rady.

⁹ Srov. HÁCHA, E. Průvodní slovo. In: *Nejvyšší správní soud. Komentované zákony Československé republiky*, s. 8. ¹⁰ Srov. např. HÁCHA, E. Správní soudnictví. In: *Slovník veřejného práva československého. Svazek IV*. Brno: Rudolf M. Rohrer, 1938, s. 600; HÁCHA, E. Nejvyšší správní soud. In: *Slovník veřejného práva československého. Svazek II*. Brno: Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 827 a zde uváděné odkazy na O. Bähra (*Der Rechtsstaat*, 1864) a F. Stahla.

¹¹ PRAŽÁK, J. *Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními. Díl první*, s. 13. Pražák vycházel při rozboru anglického modelu správního soudnictví z především z děl Rudolfa von Gneista, který se anglickému modelu správy a soudnictví věnoval např. v knize VON GNEIST, R. *Die Englische Communal: Verfassung und Communal Verwaltung*. 3. vydání. Berlín: G. Bernstein, 1871.

¹² Zákon z 16. až 24. 8. 1790.

V německé literatuře první poloviny 19. století lze nalézt mnoho autorů, kteří byli odpůrci správního soudnictví ve francouzském pojetí, tedy zavrhovali zvláštní správní soudy, a naopak argumentovali ve prospěch toho, aby měly řádné soudy pravomoc rozhodovat veškeré spory, v nichž došlo k porušení jakéhokoliv práva jednotlivce.¹³ Směr k justičnímu státu se prosadil v *německé říšské ústavě z 28. 3. 1849*, přijaté frank-furtským sněmem, podle jejíhož § 182 odst. 1 došlo ke zrušení správního soudnictví a mělo platit, že o všech porušeních práva rozhodují soudy, myšleno řádné soudy.¹⁴ Tento požadavek se neprosadil, vývojový směr byl jiný.

Důvodem, pro který se i v zemích středoevropských objevila potřeba a prostor pro soudnictví ve věcech, v nichž správa zasahovala do práv jednotlivců, bylo *oddělení správy od soudnictví* jako odlišné funkce státu. Výkon státní moci bylo možné již v této zkoumané době rozlišit materiálně na *činnost zákonodárnou*, spočívající v tvorbě právních norem tvořících právní řád, *výkon spravedlnosti*, do níž se řadilo rozhodování sporů a jurisdikce trestní, a konečně na *činnost správní (výkonnou)*, spočívající zejména v aktivní činnosti spojené k prosazování a ochraně veřejného zájmu.¹⁵ To, jakými orgány byly (a i dnes jsou) tyto funkce státní činnosti uskutečňovány, však bylo (a i dnes je) ovlivněno pozitivní úpravou. Správě byly svěřovány činnosti v oblasti normotvorné, spočívající v přijímání podzákoných právních předpisů, tedy činnost materiálně řazená k zákonodárství. Správě byly ale svěřovány i některé záležitosti výkonu spravedlnosti, tedy rozhodování sporů a část výkonu trestní pravomoci (tzv. policejní trestní pravomoc). Naproti tomu soudům byly svěřovány i jiné agendy, označované jako nesporné či zvláštní, které svou povahou byly spíše činností správní (např. vyřizování pozůstalosti, obchodní rejstříky atd.). Potřeba *správního soudnictví jako soudní kontroly správy zvláštními soudními orgány* se jevila v těch oblastech, kdy měly být kontrolovány ty akty správy, které svou správní činností odlišnou od výkonu spravedlnosti zasahovaly do práv jednotlivců. Již citovaný J. Pražák to vyjádřil (ve vztahu k situaci v druhé polovině 19. století ke kontinentálním zemím) tak, že „*nepřísluší soudům [soudům řádným – pozn. autora] z pravidla konati spravedlnost v oboru práva veřejného, nýbrž omezena nazvíce kompetence soudů na obor práva soukromého a na konání pravomocnosti trestní*“.¹⁶

Vývoj správního soudnictví v Německu nenavázal na představu ústavy z roku 1849 o pravomoci řádných soudů rozhodovat všechny spory vyvolané porušením práva jednotlivce, vedl naopak k vytváření zvláštních správních soudů. Vývoj v různých německých zemích byl ovšem různý, když se rozlišovalo mezi soustavou pruskou a jihoněmeckou.

Tzv. *pruská soustava* správního soudnictví, legislativně zakotvená v zákoně o organizaci správních soudů a o řízení o ve sporných záležitostech správních z 3. 7. 1875 a později i zákoně o všeobecné správě zemské z 30. 7. 1883, byla vícestupňová, když byla v nižších stupních vykonávána orgány krajské a okresní samosprávy – krajskými

¹³ Rozbor názorů některých těchto autorů provedl J. Pražák v PRAŽÁK, J. *Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními. Díl první*, s. 18 až 21. Jako hlavní reprezentant tohoto směru byl uveden B. W. Pfeiffer (autor knihy PFEIFFER, B. W. *Praktische Ausführungen aus allen Theilen der Rechtswissenschaft*. Hannover: Hahn).

¹⁴ „Die Verwaltungsrechtspflege hört auf; über alle Rechtsverletzungen entscheiden die Gerichte.“

¹⁵ Srov. MIKULE, V. *Správní soudnictví v Československu. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. 1968, č. 4, s. 4. V. Mikule v tomto členění navázal na rozbor, který provedl J. Pražák v PRAŽÁK, J. *Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními. Díl první*, s. 1–10.

¹⁶ PRAŽÁK, J. *Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními. Díl první*, s. 8.

výbory v prvním stupni a okresními výbory v druhém stupni; tyto výbory byly přitom složeny jednak ze státních úředníků, jednak z občanů volených zastupitelskými sbory. Ve třetím, nejvyšším stupni vykonával správní soudnictví vrchní správní soud, složený z nezávislých soudců z povolání. Mezi jednotlivými stupni správního soudnictví bylo hierarchické uspořádání s možností vyššího stupně rozhodovat o odvolání nebo pro- vádět revizi orgánu nižšího, v závislosti na projednávané věci. Co lze považovat za pod- statné, orgány správního soudnictví rozhodovaly na základě žaloby zúčastněné osoby (jednotlivce), někdy ovšem i na základě žaloby úředního orgánu. Ve správním soudnic- tví se rozhodovaly správní spory v rámci správního sporného řízení (*Verwaltungsstreit- verfahren*), ale krajské a okresní výbory plnily i funkce tzv. ryzí správy, kdy mohly přímo tvořit správní akty (*Beschlu fverfahren*), tedy plnily i funkce správního orgánu.¹⁷

Za duchovního otce pruského modelu správního soudnictví je označován berlínský profesor a politik Rudolf von Gneist,¹⁸ který vycházel ze znalosti tehdejších poměrů justičního státu v Anglii. Postavil se proti názoru, že by správní soudnictví mělo být ome- zeno jen na ochranu subjektivních veřejných práv a určeno ke kontrole, zda správa je vykonávána v mezích zákonů, ale požadoval, aby orgány správního soudnictví, zařaze- né v samosprávných celcích, mohly nestranně rozhodovat i ve věcech volného uvážení.

J. Pražák hodnotil Gneistovu koncepci tak, že tento „*přimlouvá se za takovou organisa- ci soudů správních, kterou by netoliko bylo zaručeno, aby správa povždy pohybovala se v mezích zákonů, nýbr ž kterou by také toho bylo dovedeno, aby správa nestranně stejným loktem měřila v oněch případech, kde jí zákon poskytuje možnost, jednati volně za uva- ůování všech poměrů případu konkrétního*“.¹⁹ Gneistova koncepce se neomezovala na ochranu subjektivních veřejných práv před zásahy správy, ale na udržování objektivního právního řádu, ze správního soudnictví nebyly vyloučeny věci volného uvážení (dnešní výraz „správní uvážení“ nebyl v té době užíván), které správní soudnictví mělo ovlivňo- vat, kdy i rozhodování věcí volné úvahy mělo být svěřeno nestrannému rozhodování ve správním soudnictví.

Gneistova koncepce ovlivnila ještě před zřízením pruské soustavy orgánů správního soudnictví správní soudnictví bádenské,²⁰ později ale i úpravy v některých jiných zemích. Např. v *uherské části* habsburské monarchie byl zákonným článkem XLIII/1883 zřízen s účinností od 1. 1. 1884 správní soud pro věci finanční, aby řešil taxativně vymezená odvolání proti rozhodnutím nižších správních úřadů. K 1. 5. 1897 byl tento soud slou- čen se všeobecným správním soudem (*Közigazgatási bir s g*), působícím na základě zákonného článku XXVI/1896.²¹ Uherský správní soud byl považován za součást pravi-

¹⁷ Podrobný rozbor pruského správního soudnictví byl podán v knize FRIEDRICH, K. *Verwaltungsrechtspflege (Streit-, Untersuchungs- und Zwangsverfahren)*. Berlin: Heymann, 1920.

¹⁸ Z jeho publikací viz např. VON GNEIST, R. *Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwal- tung nach englischen und deutschen Verhältnissen: Mit besonderem Rücksicht auf Verwaltungsreformen und Kreis-Ordnungen in Preussen*. Berlin: Springer, 1869; VON GNEIST, R. *Der Rechtsstaat und die Verwaltungsge- richte in Deutschland*. 2. vydání. 1879 (díla byla v druhé polovině 20. století vydána i v reprintu). V názorech na organizaci správního soudnictví podpořil v letech 1875 sněm německých právníků (*Deutscher Juristentag*) jako uznávaný spolek německých právníků, existující od roku 1860 dosud (v roce 2016 se konal již 71. sněm) – viz poznámka v knize PRAŽÁK, J. *Spory o p řislu nost mezi soudy a úřady správními. Díl první, s. 27*.

¹⁹ Ibidem, s. 27.

²⁰ Zákon z 5. 10. 1863, o organizaci vnitřní správy.

²¹ Novelizace zákonným článkem LX/1907.

delného instančního postupu, měl nejenom pravomoc kasační, nebyl omezen jen na otázky právní, ale mohl i doplňovat skutková zjištění a měl až na výjimky i oprávnění reformační. Oprávnění podat stížnost měla nejen dotčená strana, ale i některé úřady a funkcionáři k ochraně příslušnosti svých úřadů a státního veřejného zájmu.

Gneistova, respektive pruská koncepce správního soudnictví byla inspirací i pro § 86 československé ústavní listiny z roku 1920, který předpokládal zřízení správního soudnictví v nižších státních úřadech. Byl sice přijat zákon č. 158/1920 Sb. z. a n., o správním soudnictví u úřadů okresních a župních, jímž se zřizovaly okresní a župní jurisdikční senáty při okresních a župních úřadech, složené z okresního náčelníka či župana a z přísedících, které měly rozhodovat v právních věcech (v každé záležitosti, v níž vystupovala před úřadem aspoň jedna strana, která zde hájila právo nebo právní zájem), ale tento zákon měl nabýt účinnosti společně se zákonem o okresních a župních úřadech, k čemuž nedošlo.²²

Koncepce pruského správního soudnictví měla v jiných zemích své příznivce, ale též zásadní kritiky – zejména z pohledu na funkci správního soudnictví v tom, že nebyl oddělen výkon spravedlnosti spočívající v ochraně práv (zákonosti) v oboru správy od ostatních funkcí správy, tedy od ryzího výkonu správy, a že činností soudní bylo rozhodováno i v jiných věcech, než byla práva, ale i jen pouhé zájmy.²³

Jihoněmeckým správním soudnictvím se označují systémy, které vznikly ve Württembersku,²⁴ Sasku²⁵ a Bavorsku²⁶. Společně jim bylo, že vždy byl vytvořen v nejvyšší instanci zvláštní správní soud, poskytující ochranu subjektivních veřejných práv jednotlivců a na tuto ochranu se omezující. Vrcholný správní soud byl tvořen soudci nadanými osobní nezávislostí jako u soudů řádných. Zatímco ve Württembersku byla vymezena pravomoc správního soudu generální klauzulí, v Sasku bylo generálně vymezeno několik širokých oblastí, v nichž mohl správní soud rozhodovat, v Bavorsku naproti tomu byl proveden enumerativní výčet věcí, které mohl správní soud rozhodovat, navíc akty vrcholných článků správní hierarchie (ministerstev) byly ze soudní kontroly vyňaty.²⁷

2. KONCEPCE RAKOUSKÉHO SPRÁVNÍHO SOUDNÍHO DVORA

Pro *koncepci správního soudnictví rakouského*, předvídaného prosincovou ústavou z roku 1867, je příznačné, že se jednalo o koncepci originální, která nebyla ovlivněna Gneistovou (pruskou a bádenskou) koncepcí správního soudnictví. Naopak, konstrukce rakouská, založená prosincovou ústavou a uskutečněná pozdějším říjnovým zákonem z roku 1875, ovlivnila úpravy řazené do tzv. jihoněmeckého správního soudnictví. Hácha uváděl, že „*soustava württemberská a do jisté i saská jsou sesterské instituce soustavy*

²² § 44 zákona č. 158/1920 Sb. z. a n.

²³ Viz např. PRAŽÁK, J. *Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními. Díl první*, zejm. s. 25–30; HÁCHA, E. *Správní soudnictví*, s. 603–604; HÁCHA, E. *Nejvyšší správní soud*, s. 828 a zde uváděné odkazy.

²⁴ Zákonem z 16. 12. 1876.

²⁵ Zákonem z 19. 7. 1900, o správním soudnictví.

²⁶ Zákonem z 8. 8. 1878, o zřízení správního soudního dvora a řízení v právních věcech správy.

²⁷ K tzv. jihoněmeckému správnímu soudnictví viz např. PRAŽÁK, J. *Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními. Díl první*, zejm. s. 85–30; HÁCHA, E. *Správní soudnictví*, s. 601–602.

rakouské, založené zákonem z r. 1875“.²⁸ Je třeba však uvést, že na rozdíl od rakouského správního soudního dvora nebyla omezena pravomoc württemberského i saského správního soudu na kasaci, ale tyto mohly v zásadě rozhodovat i meritorně změnou správního aktu.

Formulace čl. 15 odst. 2 základního zákona, která se sice v dílčích aspektech shodovala či inspirovala některými jinými modely, ve svém souhrnu vytvořila základ pro nový specifický model správního soudnictví. Z ústavní úpravy bylo možné dovodit:

a) Pro výkon správního soudnictví měl vzniknout *správní soud jako soud zvláštní*, oddělený od soudů řádných. Správní soudní dvůr byl koncipován jako správní soud *jediný*, ústava nepočítala s případnou existencí nižších instancí správních soudů, byť to formálně nevylučovala. Existence správního soudního dvora neměla změnit rozsah pravomoci řádných soudů. Být byl správní soudní dvůr chápán v té době jako *institute zřízená uvnitř správy* (protože nebyl součástí soudů, tedy řádných soudů), *nebyl*, na rozdíl třeba od nižších orgánů pruského správního soudnictví, *další instancí* rozhodující ryzí, materiální správu.²⁹

b) Funkcí správního soudnictví byla *výhradně ochrana subjektivních veřejných práv*. Rozhodování správního soudního dvora mělo být omezeno na rozhodování otázek právních, mělo být kontrolou zákonnosti správy. Soud neměl zasahovat do těch postupů správy, které nezasahovaly do práv jednotlivce nebo které byly věci volné úvahy správy. Správní soudnictví tak *mělo vykonávat spravedlnost, nikoli správu*, nemělo určovat veřejný zájem, jehož prosazování bylo doménou správy.

V pozdějším říjnovém zákoně byly vyloučeny z rozhodování správního soudu „záležitosti, v kterých a pokud úřadové správní mají právo, dle svého uvážení předsejítí“,³⁰ tedy věci, kdy správní úřad měl zákonem vymezený prostor (meze), v němž mohl posoudit správnost řešení, „které vyžaduje nejlépe prospěch celku i šetření zájmů, o něž jemu při rozhodnutí z povinnosti úřední jest pečovati“.³¹ Tato kompetenční výlučka byla literaturou již záhy po svém přijetí kritizována jako teoreticky vadná, bylo poukazováno na to, že soud, který měl posoudit svou pravomoc, musel nejprve věcně posoudit, zda se jedná o případ, kdy je dán správnímu úřadu prostor pro jeho volné uvážení. Uvedené ustanovení bylo proto zrušeno československým zákonem č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a řešení kompetenčních konfliktů, tedy tzv. Pantůčkovým škrtem.³² Jak upozorňoval Hácha, zrušení této kompetenční výlučky (coby „konstruktivní vady“) nebylo vedeno „*úmyslem podrobiti volné uvážení úřadu kritice soudní po t. zv. ‚věcné‘ stránce, a lze jen těžko pochopiti, jak se mohla u nás rozšířiti pověst, že nejvyšší správní soud ‚přezkoumává volné uvážení‘ [...] zůstal nedotknutelným princip, že soud zkoumá toliko zákonnost*

²⁸ HÁCHA, E. *Správní soudnictví*, s. 601.

²⁹ „*Správní dvůr soudní jeví se sice být právní kontrolou, zřízenou uvnitř správy samé, nemaje se soudy řádnými naprosto žádné souvislosti; však s druhé strany přec není tento soud článkem v řetězu pravidelné organisace úřadů správních, nýbrž instancí mimořádnou.*“ Viz PRAŽÁK, J. *Rakouské právo ústavní. Část třetí: Ústava říšská*, s. 352.

³⁰ § 3 písm. e) říjnového zákona.

³¹ Viz PRAŽÁK, J. *Rakouské právo ústavní. Část třetí: Ústava říšská*, s. 361.

³² Viz § 2 bod 2 zákona č. 3/1918. Ferdinand Pantůček byl až do roku 1925 prvním prezidentem československého Nejvyššího správního soudu, když předtím působil mj. jako český poslanec v Říšské radě a pak jako senátní prezident rakouského správního soudního dvora. Stejnou kompetenční výlučku zrušil i čl. 129 rakouského spolkového ústavního zákona z 1. 10. 1920.

správního aktu, zákon však nemůže být přestoupen, použil-li úřad volnosti zákonem jemu ponechané“.³³

c) Za problematickou byla z čl. 15 odst. 2 základního zákona považována ta část, podle níž bylo zakotveno právo (jednotlivce) u soudu „*uplatnit své nároky*“ („*Ansprüche [...] geltend zu machen*“), což mohlo vyvolávat dojem, že jednotlivec měl mít možnost obrátit se k soudnímu dvoru s podáním nejen v případech tvrzeného porušení zákona, ale i jiných zájmů, s tím, aby o tom bylo soudním dvorem věcně rozhodnuto. Pražák v této souvislosti poukazoval na rozpor mezi zprávou ústavního výboru poslanecké sněmovny k základnímu zákonu státnímu, která vycházela z možnosti podávat „*stížnost*“ ke správnímu soudu i v případech jiných než výslovné porušení zákona, a vlastním textem státního zákona. Ústavní výbor byl ovlivněn teorií prosazovanou německým státovědcem Lorenzem von Steinem³⁴ o možnostech bránit se vůči aktům správy i v jiných případech než bylo porušení zákona, avšak – dle Pražáka – „*zůstává tudíž úplně nevysvětleno*“, proč se vlastní text čl. 15 státního zákona ve smyslu závěrů ústavního výboru nezměnil. Hácha k tomu psal, že „*ústavní výbor poslanecké sněmovny měl vskutku nešťastný úmysl založiti celý obsah čl. 15 na temných poučkách Steinových, jež však záhadným způsobem, ale na prospěch věci nezůstavily v textu zákona, aspoň pokud jde o správní soud, žádné významné stopy*“.³⁵ Příznačné je, že – jak uváděl Pražák – „*[v] celém průběhu debaty v obou sněmovnách říšské rady nebylo o článku 15. ani slova promluveno a tento dle původního návrhu beze změny přijat*“.³⁶

d) Z čl. 15 základního zákona vyplývala možnost obrátit se ke správnímu soudu teprve po vydání správního aktu, tedy *jurisdikce následná*. Z toho pak vycházel i říjnový zákon, podle jehož § 5 bylo možné podat stížnost teprve tehdy, „*když věc jest způsobem administrativním vyřízena*“. Říjnový zákon reagoval na ne zcela jasnou ústavní možnost jednotlivce „*uplatňovat své nároky*“ kasačním oprávněním zrušit naříkaný správní akt z důvodu jeho rozporu se zákonem (srov. § 7).

e) Prosinčová ústava neřešila vymezení okruhu případů, ve kterých má mít správní soud pravomoc rozhodovat, tedy zda bude generální vymezení nebo enumerativní výčet, toto ponechal čl. 15 odst. 3 státního zákona až na zvláštní zákon. Z textu říjnového zákona vycházelo vymezení obecné, s možností napadat konečný správní akt po vyčerpání instančního postupu administrativního (srov. § 2 a 5).

3. NAPLNĚNÍ PROSINCOVÉ ÚSTAVY

Jak bylo již uvedeno, prosinčová ústava znamenala jen příslib skutečného zřízení správního soudu. Ačkoli by mohla panovat představa o velkých očekáváních a snaze o co nejrychlejší naplnění ústavní úpravy podle představ právního státu, skutečnost zřejmě byla jiná. Hácha k tomu později psal, že „*[v] parlamentních papírech, jež se týkají projednávání zákona z 22. října 1875 č. 36 ř. z. z r. 1876, lze naléztí zmínky o peticích, jež*

³³ HÁCHA, E. *Nejvyšší správní soud*, s. 832.

³⁴ Z jeho knih viz např. VON STEIN, L. *Handbuch der Verwaltungslehre*. 3. vydání. Stuttgart: Cota, 1887–1888 (nové vydání Tübingen: Mohr Siebeck, 2010).

³⁵ HÁCHA, E. *Nejvyšší správní soud*, s. 830.

³⁶ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo ústavní. Část třetí: Ústava říšská*, s. 310.

*se zřízení správního soudu domáhaly, ale nezdá se, že by bylo to hnutí příliš bouřlivé, neboť soudní kontrola správy, přes svůj velmi praktický význam pro občana, konkrétní nezákonnosti nebo libovůli veřejné správy postiženého, je problém příliš technický, než aby se mohla státi populárním heslem“.*³⁷

Česká politická reprezentace, zastoupená v Říšské radě, se stavěla ke zřízení rakouského správního soudu odmítavě, neboť v něm spatřovala další krok k utužení centralizace. Při projednávání návrhu zákona o zřízení správního soudu navrhlo několik českých zástupců zřízení 16 zemských správních soudů pro věci upravené zemským zákonodárstvím. Tento návrh, citují-li opětovně Háchu, „*byl spíše jen demonstrací, neboť s jeho provedením nedalo se rozumně počítati*“.³⁸ Ještě v době rakouské monarchie byl předložen (v roce 1904) vládní návrh (za předsednictví Ernesta von Koerbera) správní reformy, který počítal s reorganizací správního soudnictví po pruském vzoru se čtyřstupňovou soustavou (okresní výbory, krajské výbory, zemské soudy, nejvyšší správní dvůr), tato reforma se ale neuskutečnila.³⁹

Československá republika recipovala ve věci správního soudnictví pro celé své území rakouský model, převzat naopak nebyl vůbec model uherský. Správním soudem v Československé republice se stal jediný správní soud, a to Nejvyšší správní soud zřízený zákonem z 2. 11. 1918, č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů. Nejvyšší správní soud převzal část pravomoci náležející před jeho vznikem bývalému rakouskému říšskému soudu,⁴⁰ tedy soudu ústavnímu,⁴¹ a pravomoc správního soudního dvora soudního. Recipováním říjnového zákona tak vlastně ideově československý Nejvyšší správní soud navázal i na koncepci rakouského modelu správního soudu, předvídanou v čl. 15 odst. 2 státního zákona o moci soudcovské. Stojí za to připomenout, že došlo nejen k recepci bývalého rakouského procesního předpisu o správním soudu, ale i k věcnému navázání na jeho judikaturu, ke které se československý nejvyšší správní soud hlásil a na kterou navazoval.⁴²

Základní zákon se věnoval v čl. 15 odst. 1 zvláště soudní ochraně v případech, kdy správní úřady rozhodly věc sporu ze soukromého práva: „*Kdykoli úřadu správnímu dle zákonů nynějších nebo těch, které příště budou vydány, přísluší rozhodovati v příčině odporujících sobě nároků osob soukromých, může ten, kdož by tímto rozhodnutím ve svých právech soukromých vzal škodu, proti straně druhé řádným pořadem práva pomoci hledati*.“⁴³ Jak německý originál „*widerstreitende Ansprüche von Privatpersonen*“, tak i český překlad o odporujících sobě nárocích osob soukromých vyvolává pochyby, co je taková formulací myšleno. Pražák např. upozorňoval, že v pracích více autorů docházelo

³⁷ HÁCHA, E. Průvodní slovo. In: *Nejvyšší správní soud. Komentované zákony Československé republiky*, s. 1.

³⁸ *Ibidem*, s. 3.

³⁹ Podrobněji viz MIKULE, V. *Správní soudnictví v Československu*, s. 11.

⁴⁰ Zřízení státním základním zákonem ze dne 21. prosince 1867, č. 143 ř. z., o zřízení Říšského soudu.

⁴¹ Srov. PRAŽÁK, J. *Rakouské právo ústavní. Část třetí: Ústava říšská*, s. 316.

⁴² K tomu srov. např. HÁCHA, E. *Průvodní slovo*, s. 1; dále např. MAZANEC, M. *Historie* (článek místopředsedy současného Nejvyššího správního soudu o historii správního soudnictví je dostupný z: <www.nssoud.cz>).

⁴³ Jde o český překlad uvedený v Zákoníku říšském pro království české – částka XVI, č. 117, s. 236, který v zásadě odpovídá německému originálu: „*In allen Fällen, wo eine Verwaltungsbehörde nach den bestehenden oder künftig zu erlassenden Gesetzen über einander widerstreitende Ansprüche von Privatpersonen zu entscheiden hat, steht es dem durch diese Entscheidung in seinen Privatrechten Benachtheiligten frei, Abhilfe gegen die andere Partei im ordentlichen Rechtswege zu suchen*.“

ke ztotožňování pojmů práva soukromého a práva soukromých osob („*soukromníků*“) neboli práva v subjektivním smyslu slova.⁴⁴ Nároky soukromých osob tak byly myšleny ve skutečnosti nároky soukromoprávní povahy,⁴⁵ jak potvrdil i další vývoj navazující na ústavní pravidlo čl. 15 odst. 1. Věci soukromého práva, o nichž rozhodovaly správní úřady, byly považovány za výjimku z pravidla, že výkon spravedlnosti náleží soudům, myšleno soudům řádným, dotčená strana proto měla mít možnost obrátit se k řádnému soudu, aby spor s jinou osobou o soukromé právo rozhodl. Citovaný Pražák provedl úvahu, zda vůbec je čl. 15 odst. 1 základního zákona aplikovatelný do doby, než bude vydán zvláštní prováděcí zákon, který takový postup řádných soudů upravoval (v době rakouské monarchie takový zákon přijat nebyl). Odpovídal na to záporně, odkazoval ale na judikaturu k řešení služebních sporů, která umožňovala aplikaci tohoto ústavního pravidla i bez přijetí prováděcího zákona.⁴⁶ Pod vlivem čl. 15 odst. 1 základního zákona byl později do československé ústavní listiny z roku 1920 zařazen § 105, který vyloučil rozhodnutí správních orgánů ve věcech soukromého práva z přezkumné pravomoci správního soudnictví: „*Ve všech případech, ve kterých úřad správní podle zákonů o tom vydaných rozhoduje o nárocích soukromoprávních, volno jest straně tímto rozhodnutím dotčené po vyčerpání opravných prostředků dovolávati se nápravy pořadem práva. Podrobnosti upravuje zákon.*“ Prováděcím zákonem pak byl zákon č. 217/1925 Sb. z. a n., jímž se provádí § 105 ústavní listiny (zákon ze dne 29. února 1920, č. 121 Sb. z. a n.), podle něhož bylo možné ve všech případech, ve kterých správní úřad rozhodoval podle zákonů o nárocích soukromoprávních, aby se strana tímto rozhodnutím správního úřadu dotčená po vyčerpání opravných prostředků (v řízeních před úřady správními) dovolala nápravy ve výroku o těchto nárocích pořadem práva (podle povahy věci určovací žalobou, žalobou o plnění nebo zvláštním návrhem v případech, kdy nárok, o němž předtím rozhodoval správní úřad, byl nesporné povahy).

ZÁVĚR

Zkoumají-li se otázky vývoje správního soudnictví na našem území, je logicky věnována pozornost říjnovému zákonu z roku 1876, kterým byl zřízen rakouský správní soudní dvůr a stanovena organizační a procesní pravidla pro jeho činnost. Starší pro-sincová ústava z roku 1867 bývá v této souvislosti neprávem upozadována, přitom však již v ní bylo rozhodnuto o podstatě koncepcie správního soudnictví, která, alespoň v Československu, přetrvávala do svého zániku v roce 1952, kdy po faktickém postupném útlumu byl i formálně podle § 18 odst. 2 zákona č. 65/1952 Sb., o prokuratuře, v návaznosti na ústavní zákon č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře, zrušen k 31. 12. 1952 správní soud, a na kterou bylo do značné míry navázáno i od roku 2003.

Listina základních práv a svobod z roku 1991 založila v čl. 36 odst. 2 tomu, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím veřejné správy, základní právo obrátit se k soudu, aby přezkoumal zákonost takového rozhodnutí, neřešila však k jakému soudu,

⁴⁴ PRAŽÁK, J. *Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními. Díl první*, zejm. s. 20–21.

⁴⁵ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo ústavní. Část třetí: Ústava říšská*, s. 316.

⁴⁶ Srov. ibidem, s. 315–316.

či dokonce že by to mělo být k soudu správnímu. V době přijetí Listiny nebyla společná vůle českých a slovenských představitelů vracet se k existenci speciálního správního soudu, navíc případná existence jen jediného správního soudu pro celou federaci by byla politicky, ale i ústavněprávně nemyslitelná. Zákon č. 519/1991 Sb., který na Listinu navazoval, novelizoval občanský soudní řád a upravil procesní stránku soudního přezkumu správních rozhodnutí, a to v části páté občanského soudního řádu, nazvané Správní soudnictví. Zákon upravil dva druhy návrhů vyvolávajících soudní přezkum správních rozhodnutí – žalobu a opravný prostředek proti rozhodnutím správních orgánů; pravomoc k rozhodování o těchto podáních měly obecné soudy.

Pozdější Ústava České republiky se sice zhlédla v existenci dřívějšího správního soudu, zařadila v čl. 91 odst. 1 do soustavy soudů i Nejvyšší správní soud, avšak nenaznačila jeho kompetence.⁴⁷

K obnovení správního soudnictví v organizačním smyslu slova došlo v České republice až 1. 1. 2003, kdy nabyl účinnosti zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, tedy zákon, kterým byl zřízen Nejvyšší správní soud a kterým byla stanovena procesní pravidla pro rozhodování ve věcech správního soudnictví. Kompromisní řešení otázky, zda rozhodování o zásazích do subjektivních veřejných práv jednotlivců ze strany veřejné správy má být v pravomoci řádných, myšleno civilních soudů, nebo soudů zvláštních, myšleno správních, se projevilo v tom, že nebyly vytvořeny správní soudy první instance, ale že ve správním soudnictví rozhodují vedle Nejvyššího správního soudu krajské soudy, tedy soudy z obecné soustavy soudů, u nichž „*vykonávají správní soudnictví specializované senáty a specializovaní samosoudci*“ (§ 3 odst. 1 cit. zákona). Soudní řád správní rozšířil pravomocí soudů rozhodujících ve správním soudnictví i na rozhodování o žalobách jednotlivců proti jiným způsobům zásahů, než je rozhodnutí správního orgánu, tedy formalizovaný správní akt (nečinnost správního orgánu, nezákonný zásah, pokyn nebo donucení), ale i na rozhodování v některých dalších věcech. Soudům rozhodujícím ve věcech správního soudnictví tak např. bylo svěřeno rozhodování ve věcech volebních, což byla v minulosti doména speciálního soudu volebního.⁴⁸

Porovnáme-li současnou českou ústavní úpravu s úpravou soudní kontroly správních úřadů, jak ji stanovil čl. 15 rakouského státního zákona o moci soudcovské či § 86, 88 a 105 československé ústavní listiny z roku 1920, zjistíme, že dřívější ústavní úpravy předurčovaly podobu soudní kontroly veřejné správy výrazněji, než je tomu v české ústavní úpravě současné. I tak lze ale ze stávající ústavní úpravy dovodit, že úkolem moci soudní není nahrazovat činnost správy, ale poskytovat ochranu v právech osobám, vůči nimž správa protiprávně zasáhla.

Prosincová ústava, která přislíbila zřízení správního soudního dvora, neřešila otázku nižších instancí správního soudnictví. Jak bylo poukázáno, snahy o jejich vytvoření jak v době rakouské monarchie, tak ani později v Československé republice, nebyly úspěšné. Bylo tomu tak přesto, že československá ústavní listina výslovně předvíдалa, po vzoru

⁴⁷ S výjimkou čl. 87 odst. 3, který umožnil, aby zákon stanovil, že namísto Ústavního soudu rozhoduje Nejvyšší správní soud o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanoveních, jsou-li v rozporu se zákonem, a spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřislušeli-li podle zákona jinému orgánu.

⁴⁸ Viz zákon č. 125/1920 Sb. z. a n., o volebním soudě.

správního soudnictví pruského, vytvoření orgánů správního soudnictví v nižších státních úřadech. K tomu, že vedle celostátního správního soudního dvora, u nás nazývaného Nejvyšší správní soud, existují i nižší složky správního soudnictví, a že tedy vůči vrcholnému správnímu soudu existují nižší instance soudů, došlo v České republice jen na základě běžného, nikoli ústavního zákona, tedy na základě soudního řádu správního od 1. 1. 2003. Přitom však zákonodárce zůstal stát „na půli cesty“, když nevytvořil nižší správní soudy, ale svěřil rozhodování ve věcech správního soudnictví krajským soudům, tedy soudům „řádným“ (jak je bylo zvykem i historicky označovat). Rozhodnutí se, zda mají existovat zvláštní správní soudy či zda má agenda správního soudnictví na nižší instanci být svěřena soudům obecným, může mít praktický význam např. při výběru soudců povoláných k rozhodování ve správním soudnictví. Při existenci zvláštních správních soudů si lze představit větší zapojení odborníků se znalostmi aktivní správní činnosti, nehrozí, že soudci jinak rozhodující ve správním soudnictví budou „vytěžováni“ i při zajišťování jiných soudních agend, které se správním soudnictvím nesouvisí atd.

To, že řešení otázky soustavy soudů, které se podílejí na správním soudnictví, není věčné, ale že se v čase může změnit, ukazuje příklad ze současného Rakouska, navazujícího na stejné tradice správního soudnictví jako Česká republika. Zde došlo k vytvoření nižších správních soudů (v počtu 9 pro každou zemi a dále správního soudu pro Spolkovou republiku a spolkového finančního správního soudu), které tvoří vedle Správního soudního dvora soustavu rakouských soudů správního soudnictví, až od 1. 1. 2014, po mnoha letech přípravy takové reformy správního soudnictví.⁴⁹

Pro dnešní dobu má význam nejen znalost textu rakouské prosincové ústavy, ale – minimálně ve věcech týkajících se správního soudnictví – i zdrojů, na základě kterých byl ústavní zákon vytvářen, na co navazoval a proti čemu se vymezoval. Nemělo by se ztrácet ze zřetele, že pravidlo o nenahrazování moci správní (výkonné) mocí soudní platí (jak již bylo při tvorbě rakouské prosincové ústavy a i dříve a později rozebíráno) tehdy, je-li vykonávána tzv. ryzí správa, označovaná též jako materiální, správa ve vlastním smyslu slova, ne tehdy, pokud správa vykonává spravedlnost, tedy ty činnosti, které by jinak patřily do pravomoci soudů, ať už civilních nebo trestních. V takových věcech by skutečně měla být možnost, aby soudy meritorně, „pořadem práva“, rozhodovaly ty věci, o kterých předtím konečně rozhodly správní orgány.

To se týká věcí soukromého práva, pro něž dřívější rakouská a později i československá ústavní úprava (1920) vyžadovala, aby v případech, kdy správní úřady o nich rozhodly na základě své pravomoci, se mohly osoby dotčené rozhodnutím správy následně obrátit k řádnému (civilnímu) soudu, který nemá jen kasační funkci, ale může věc „pořadem práva“ rozhodnout. Toto pravidlo současná česká ústavní úprava nezná, ale vychází z něho úprava zákonná, jak bylo uvedeno výše.

Za „výkon spravedlnosti“, jak byl tradičně chápán, lze ale považovat i ty případy, když správní orgány vykonávají trestní pravomoc (např. pokud rozhodují o vině za přestupky). I v těchto případech by měla náležet soudům, kterými mohou být soudy trestní (jak je

⁴⁹ Viz čl. 129–136 rakouského Spolkového ústavního zákona. Zmíněnou reformou došlo mj. ke zrušení nezávislých správních tribunálů, které rozhodovaly vybrané správní věci způsobem, jenž odpovídal (či měl odpovídat) náležitostem nezávislého orgánu ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

tomu např. v současném Německu) nebo soudy správní, pravomoc k návrhu (žalobě) dotčené osoby znovu meritorně věc projednat a rozhodnout. Možnost českých soudů, aby za určitých podmínek moderovaly výši správního trestu nebo upustily od správního trestu uloženého předtím pravomocně správním orgánem, jak vyplývá z § 65 odst. 3 a § 78 odst. 2 soudního řádu správního, lze v tomto smyslu považovat opět za možnost stojící „na půli cesty“, možná ještě méně. Nejde totiž jen o to, jestli takový model odpovídá mezinárodně právním závazkům o tom, že o jakémkoli „trestním obvinění“, tedy v našich podmínkách i o přestupku má rozhodovat podle čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv soud, ale i zda je procesně racionální, když soud nemá možnost sám ukončit řízení ve prospěch obviněného, dříve potrestaného správním rozhodnutím, neboť může v případě úspěchu obviněného jen kasačně správní rozhodnutí zrušit a vrátit věc k dalšímu projednání správnímu orgánu.

Prosincová ústava, minimálně v části o správním soudu, nastolila pro další vývoj právního státu vysokou laťku.

PŘEDLITAVSKÉ KOŘENY JEDNACÍCH ŘÁDŮ ČESKÉHO A RAKOUSKÉHO PARLAMENTU

Jan Wintr*

Abstrakt: Článek se zabývá kontinuitou a diskontinuitou mezi jednacími řády rakouské říšské rady a pozdějšími jednacími řády republikánských parlamentů československých, českých a rakouských. Ukazuje zřetelnou míru kontinuity, a tudíž i podobnosti mezi pravidly jednání české Poslanecké sněmovny a rakouské Národní rady (zejména v porovnání s německým Spolkovým sněmem), byť české parlamentní právo bylo více zasaženo komunistickou érou. Rakouský jednací řád tak může být vhodnější inspirací pro reformu jednacího řádu české Poslanecké sněmovny než jednací řád německý. Společná ústavněprávní tradice, zejména v mírových letech 1867–1914, tak rozhodně není bez významu.

Klíčová slova: parlament, jednací řád, ústavní tradice, Rakousko-Uhersko

ÚVOD

Před 22 lety, 1. srpna 1995, nabyl účinnosti nový zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Nová právní úprava jednání zákonodárného sboru v mnohém navazovala na jednací řád polistopadové České národní rady, zaváděla ovšem i pro českou parlamentní kulturu dosud neznámé prvky, především blok ústních interpelací na předsedu vlády a na další členy vlády s jejich bezprostředními odpověďmi (§ 111), vzdáleně připomínající britské *Prime Minister's Questions*.¹ Jiné prvky, jako trojí čtení návrhů zákonů (§ 90–95), byly návratem ke starší tradici až z dob rakouské říšské rady, tradici do značné míry zachovávané v první republice (viz níže) a přerušené až komunistickou érou.

V současné době prochází jednací řád z roku 1995 zatěžkávací zkouškou. V 7. volebním období (2013–2017) Poslanecká sněmovna nestihla projednat téměř 300 návrhů zákonů a mezinárodních smluv,² jednání Poslanecké sněmovny bývá kritizováno jako chaotické a produkující nekvalitní zákony, od roku 2010 navíc Poslanecká sněmovna trpí občasnými obstrukcemi. Silí proto volání po reformě jednacího řádu.

Strany zastoupené v Poslanecké sněmovně usilovaly v roce 2016 o dohodu na novele zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny,³ do voleb v říjnu 2017 se však žádnou změnu prosadit nepodařilo. V našem kontextu je pozoruhodný návrh novely jednacího řádu od poslankyně Jermanové a dalších poslanců ANO (sněmovní tisk 859 z roku 2016).

* Doc. JUDr. PhDr. Jan Wintr, Ph.D., Právnická fakulta Univerzity Karlovy. Text vznikl s podporou projektu GAČR č. 17-02033S *Ústavní a procedurální rámec legislativního procesu a parlamentní kultury*. E-mail: wintr@prf.cuni.cz.

¹ K nim srov. např. VACULA, J. Interpelace – 50 let novodobé historie Prime Minister's Questions. In: WINTR, J. – ANTOŠ, M. (eds). *Parlamenty – funkce, kultura, procedury*. Praha: Leges, 2011, s. 133–146.

² Srov. např. *Poslanci budou rozhodovat jen o 16 zákonech, tři stovky jich už nestihnou* (ČT 24, 26. 8. 2017, dostupné z: <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/2221837-poslanci-budou-rozhodovat-jen-o-16-zakonech-tri-stovky-jich-uz-nestihnou>>).

³ Srov. např. *Změna sněmovních pravidel? Koalice chce kratší projevy, opozice více prostoru* (ČT 24, 8. 5. 2016, dostupné z: <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1779635-zmena-snemovnich-pravidel-koalice-chce-kratsi-projevy-opozice-vice-prostoru>>).

Tento návrh se snaží reprodukovat systém apriorního stanovování délky rozpravy k jednotlivému bodu pořadu schůze, jak se prakticky používá v německém *Bundestagu*, kde se však opírá o dohodu poslaneckých frakcí, nikoli o rigidní ustanovení jednacího řádu.

Pokud by se pro případnou reformu jednacího řádu Poslanecké sněmovny měla hledat inspirace v cizině, mnohem snáze použitelné se jeví být některé novější prvky jednacího řádu rakouské Národní rady, a to i díky společným historickým kořenům. I tuto tezi se pokusí následující článek prověřit.

Stopadesáté výročí tzv. prosincové ústavy je k tomu dobrou příležitostí. Zabýváme-li se významem ústavních tradic, nelze nevidět, že trvání ústavního systému nastoleného v roce 1867 bylo v našich moderních dějinách jednoznačně nejdélejší. Stejně tomu tak je na úrovni jednacích řádů celostátních parlamentů; bezkonkurenčně nejdéle, 42 let, platil a po většinu času i reálně fungoval autonomní jednací řád poslanecké sněmovny říšské rady z 2. března 1875. Kontinuitě a vývoji pravidel parlamentního jednání se tento článek bude věnovat především.

Z popisu pravidel jednání rakouské říšské rady a jejího vlivu na pozdější rakouské, československé a české jednací řády se pokusíme získat poznatky pro úvahy ohledně reformy stávajícího jednacího řádu Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

1. SILNÁ KONTINUITA PRAVIDEL PARLAMENTNÍHO JEDNÁNÍ

Jednací řády parlamentů vykazují, alespoň co do textace, mimořádnou míru kontinuity. Aktuální mohutné dílo k parlamentnímu právu v Německu⁴ tuto tezi dokládá. Jednací řád frankfurtského sněmu z 29. května 1848, připravený Robertem von Mohlem a vycházející z francouzských, belgických a jihoněmeckých vzorů, včetně jednacího řádu francouzského Národního shromáždění z roku 1789,⁵ měl značný vliv na jednací řád pruské poslanecké sněmovny a pak i německého říšského sněmu.⁶ Četné instituty a ustanovení pak přetrvaly z jednacího řádu říšského sněmu až dodnes.⁷ Dnešní jednací řád Spolkového sněmu i po četných novelách obsahuje zčásti doslovné formulace předchozích jednacích řádů z let 1848, 1868 a 1922.⁸

Podobnou míru kontinuity vidíme i u jednacích řádů v habsburské monarchii. Kroměřížský sněm si schválil svůj jednací řád 19. prosince 1848; tento jednací řád čerpal inspiraci v jednacích řádech frankfurtského sněmu a poslaneckých sněmoven Francie a Belgie.⁹ Během obnovy ústavního života v Rakousku v roce 1861 připravila vláda pro poslaneckou sněmovnu říšské rady oktrojovaný jednací řád (cisář jej vydal 23. dubna

⁴ MORLOK, M. – SCHLIESKY, U. – WIEFELSPÜTZ, D. (eds). *Parlamentsrecht*. Baden–Baden: Nomos, 2016.

⁵ MÖHRLE, F. S. *Die Geschäftsordnung des Nationalrates im Vergleich mit der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages unter besonderer Berücksichtigung der Minderheitenrechte und der Rechte des einzelnen Abgeordneten*. Dissertation. Universität Wien, 2010, s. 13. Dostupné z: <http://othes.univie.ac.at/12289/1/2010-05-16_0549417.pdf>.

⁶ SCHÖNBERGER, Ch. In: MORLOK, M. – SCHLIESKY, U. – WIEFELSPÜTZ, D. (eds). *Parlamentsrecht*, s. 79.

⁷ WITTECK, F. In: MORLOK, M. – SCHLIESKY, U. – WIEFELSPÜTZ, D. (eds). *Parlamentsrecht*, s. 105, 128–129 a 132.

⁸ MÖHRLE, F. S. *Die Geschäftsordnung des Nationalrates im Vergleich mit der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages unter besonderer Berücksichtigung der Minderheitenrechte und der Rechte des einzelnen Abgeordneten*, s. 23.

⁹ *Ibidem*, s. 14.

1861¹⁰), který sice poslanecká sněmovna provizorně akceptovala, avšak rozhodla se urychleně připravit vlastní jednacím řád. Ten byl schválen 31. července 1861 jako zákon č. 78/1861 ř. z., ježto se týče jednacím řádu rady říšské, a k němu byl 12. srpna 1861 přijat autonomní jednacím řád pro poslaneckou sněmovnu. Rozdíl mezi vládním předlohou a tímto jednacím řádem vypracovaným poslanci byly ale nevýznamné a vládní předloha přitom do značné míry vycházela z jednacím řádu říšského sněmu z roku 1848.¹¹ Podle Gottsmanna tyto jednacím řády byly základem pro pozdější jednacím řády a jsou důležitým faktorem kontinuity rakouského parlamentarismu od roku 1848.¹²

To platí i pro zákon č. 94/1873 ř. z., jež se týče jednacím řádu rady říšské, který byl přijat po zavedení přímých voleb do poslanecké sněmovny říšské rady. Na základě tohoto zákona si sněmovny schvalovaly autonomní jednacím řád, 25. ledna 1875 byl přijat jednacím řád pro panskou sněmovnu a 2. března 1875 pro sněmovnu poslaneckou. Podle těchto jednacím řádů jednala říšská rada až do roku 1914. Jak známo, říšská rada byla v březnu 1914 odročena na neurčito a sešla se až koncem května 1917.

Po obnovení činnosti říšské rady byl přijat zákon č. 253/1917 ř. z., jež se týče jednacím řádu rady říšské, z 11. června 1917. Ani on se příliš nelišil od zákonů předchozích, výslovně ale například stanovil, že sněmovny mohou jednat za jakéhokoli počtu přítomných a kvorum podle ústavy musí být naplněno jen v době hlasování, což platí v Rakousku dodnes (srov. § 49 odst. 1 zákona BGBl. Nr. 410/1975). Nový autonomní jednacím řád poslanecké sněmovny reagoval na některé problémy s obstrukcemi, i on ale vykazuje značnou textovou shodu se svým předchůdcem. K obsahu jednacím řádu a k praktickým problémům jednání vídeňské sněmovny se dostaneme v příští kapitole. Z českého pohledu je pozoruhodný § 51 odst. 1 autonomního jednacím řádu, tzv. *lex Franta*, podle kterého se řeči poslanců uváděly ve stenografickém záznamu v jazyce, jímž byly proneseny. Dosud sice jednacím řád neurčoval, v jakém jazyce probíhá jednání, proto poslanci mohli mluvit svými mateřskými jazyky, avšak neněmecké řeči nebyly pro- tokolovány.

Jednacím řády parlamentů Rakouské republiky zase navazovaly na jednacím řád poslanecké sněmovny říšské rady.¹³ Prozatímní národní shromáždění přijalo na své poslední schůzi 6. února 1919 prozatímní jednacím řád pro Ústavodárné národní shromáždění. Převzalo ovšem autonomní jednacím řád poslanecké sněmovny říšské rady, a to jen s několika málo změnami.¹⁴ Jedna z nich se týkala právě § 51. Zpravodaj Ketterer to v plénu komentoval slovy: „Změna v § 51 není nic jiného než odstranění starého *lex Franta*“

¹⁰ Ibidem, s. 15.

¹¹ GOTTMANN, A. Der Reichstag 1848/49 und der Reichsrat 1861 bis 1865. In: RUMPLER, H. – URBANITSCH, P. (Hrsg.). *Die Habsburgermonarchie 1848–1918. Band VII/1. Verfassung und Parlamentarismus*. Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2000, s. 635–636. Těž MÖHRLE, F. S. *Die Geschäftsordnung des Nationalrates im Vergleich mit der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages unter besonderer Berücksichtigung der Minderheitenrechte und der Rechte des einzelnen Abgeordneten*, s. 15.

¹² GOTTMANN, A. *Der Reichstag 1848/49 und der Reichsrat 1861 bis 1865*, s. 637.

¹³ MÖHRLE, F. S. *Die Geschäftsordnung des Nationalrates im Vergleich mit der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages unter besonderer Berücksichtigung der Minderheitenrechte und der Rechte des einzelnen Abgeordneten*, s. 16.

¹⁴ WIESER, B. *Änderung des Geschäftsordnungsgesetzes des Nationalrates nur durch selbständigen Antrag von Abgeordneten – verfassungswidrig?* In: KOPETZ, H. – MARKO, J. – POIER, K. (eds). *Soziokultureller Wandel im Verfassungsstaat. Phänomene politischer Transformation. Festschrift für Wolfgang Mantl zum 65. Geburtstag*. Wien – Köln – Graz: Böhlau Verlag 2004, s. 459–460.

z *jednacího řádu, samozřejmá věc.*¹⁵ Nové pravidlo, totiž že výlučným jednacím jazykem je němčina, je v jednacím řádu dodnes (srov. § 105 zákona BGBl. Nr. 410/1975). Rovněž zákon o jednacím řádu Národní rady a autonomní jednací řád Národní rady z 19. listopadu 1920 vykazovaly podle Wiesera i Möhrleho dalekosáhlou obsahovou kontinuitu se svými předchůdci,¹⁶ včetně ustanovení původně z let 1848 a 1861.¹⁷

Teprve od roku 1961 byla překonána tato dualita zákona a autonomního jednacího řádu; zákon o jednacím řádu Národní rady z roku 1961 (BGBl. Nr. 155/1961) pak nahradil zákon o jednacím řádu Národní rady z roku 1975, který platí s určitými změnami dodnes.¹⁸ Teprve jednací řád z roku 1975 (BGBl. Nr. 410/1975) a jeho novela z roku 1988 (BGBl. Nr. 720/1988) posílily práva parlamentní menšiny.¹⁹ Novelty z let 1993 a 1996 (BGBl. Nr. 569/1993 a BGBl. Nr. 438/1996) naopak chtěly posílit ekonomii parlamentních schůzí.²⁰ Novela z roku 2009 (BGBl. Nr. 31/2009) se pak pokusila oživit otázky na členy vlády.²¹ Zejména posílení práv menšiny a zvýšení ekonomie parlamentního jednání by bylo žádoucí i pro českou Poslaneckou sněmovnu.

Československo přijímalo jen zákony o jednacím řádu bez samostatných autonomních jednacích řádů už od roku 1918. Jak zákon č. 36/1918 Sb. z. a n., o jednacím řádu Národního shromáždění, tak zákon č. 325/1920 Sb. z. a n., o jednacím řádu poslanecké sněmovny Národního shromáždění, rovněž navazovaly na dobu monarchie. Národní shromáždění převzalo od říšské rady řadu praktických pravidel, která by byla užitečná i dnes. Jim se budeme věnovat níže.

Na rozdíl od Rakouska ovšem československá pravidla parlamentního jednání prošla výraznou obsahovou diskontinuitou v komunistické éře (srov. jednací řády Národního shromáždění č. 195/1949 Sb., č. 61/1954 Sb., č. 107/1960 Sb. a č. 183/1964 Sb.). Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, se sice k některým prvorepublikovým, či dokonce rakouským pravidlům vrací, řeč už byla o trojím čtení návrhů zákonů, ale rozdíly jsou stále značné. Stále je ale jednací řád české Poslanecké sněmovny obsahově mnohem bližší soudobému rakouskému jednacímu řádu Národní rady než jednacím řádům německým, ve kterých je tradičně kladen mnohem větší důraz na rozdělení řečnické doby mezi parlamentní frakce.²²

Teď už se ale přesuňme k obsahu pravidel parlamentního jednání a k praxi jejich používání.

¹⁵ Stenoprotokol 18. schůze Prozatímního národního shromáždění, 6. 2. 1919, s. 695. Dostupné z: <<http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=spe&datum=0001&page=853&size=45>>.

¹⁶ WIESER, B. *Änderung des Geschäftsordnungsgesetzes des Nationalrates nur durch selbständigen Antrag von Abgeordneten – verfassungswidrig?*, s. 462.

¹⁷ MÖHRLE, F. S. *Die Geschäftsordnung des Nationalrates im Vergleich mit der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages unter besonderer Berücksichtigung der Minderheitenrechte und der Rechte des einzelnen Abgeordneten*, s. 16.

¹⁸ K tomuto vývoji zákon versus autonomní jednací řád srov. SYLLOVÁ, J. Postavení parlamentních jednacích řádů a přezkoumání jejich dodržování ústavními soudy v Rakousku a České republice. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2016, č. 3, s. 439–450.

¹⁹ MÖHRLE, F. S. *Die Geschäftsordnung des Nationalrates im Vergleich mit der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages unter besonderer Berücksichtigung der Minderheitenrechte und der Rechte des einzelnen Abgeordneten*, s. 18.

²⁰ Ibidem, s. 19.

²¹ Ibidem, s. 21.

²² Ibidem, s. 24.

2. PŘEDLITAVSKÁ POSLANECKÁ SNĚMOVNA ŘÍŠSKÉ RADY

Ústavním základem poslanecké sněmovny říšské rady byl před 150 lety přijatý zákon č. 141/1867 ř. z., jímžto se změňuje základní zákon o zastupitelstvu říšském, daný dne 26. února 1861. Oproti oné únorové ústavě z roku 1861 znamenala prosincová ústava z roku 1867 významnou modernizaci konstitucionalismu. Poslanecká sněmovna získala právo volit si své nejvyšší funkcionáře (§ 9), dosud je jmenoval císař. Ministři byli povinni dostavit se na žádost sněmovny do její schůze (§ 20, tzv. citační právo); právo interpelovat ministry (§ 21) bylo už v únorové ústavě. Ustanovení o poslanecké imunitě byla vtělena do ústavy (§ 16). Byla zachována pravomoc císaře vydávat v době, kdy říšská rada nezasedá, nařízení s mocí zákona, ne však ve všech věcech; tato nařízení navíc musela po svém sejití schválit říšská rada, jinak pozbývala platnosti (§ 14). Ještě před prosincovou ústavou, v červenci 1867, byl přijat zákon č. 101/1867 ř. z., o odpovědnosti ministerské. Kterákoli ze sněmoven mohla obžalovat ministra pro porušení zákona, na návrh nejméně 40 poslanců či 20 pairů; usnesla-li se o tom sněmovna dvoutřetinovou většinou, byl obžalovaný ministr souzen Státním soudem. Klasická politická odpovědnost vlády vůči parlamentu, možnost přimět vládu k demisi vyslovením nedůvěry, však v monarchii nikdy zavedena nebyla, ministry jmenoval a propouštěl císař (čl. 3 základního zákona č. 145/1867 ř. z., o užívání moci vládní a vykonávací).

Některá další ustanovení obsahoval zákon č. 94/1873 ř. z., jenž se týče jednacího řádu rady říšské, ale podrobná pravidla parlamentního jednání najdeme až v autonomním jednací řádu; nejdéle platil ten z 2. března 1875 (dále jen „JR 1875“).²³ Značnou práci při mapování praktického fungování poslanecké sněmovny říšské rady vykonali autoři sedmého svazku monumentálního díla *Die Habsburgermonarchie 1848–1918*.²⁴

Poslanecká sněmovna říšské rady se proměňovala v čase v důsledku reform volebního práva. V roce 1873 byly zavedeny přímé volby, do té doby poslance vysílaly zemské sněmy. V roce 1882 byl snížen census z deseti na pět zlatek, v roce 1896 zavedena pátá kurie se všeobecným volebním právem mužů a v roce 1907 všeobecné a rovné volební právo mužů. Tyto reformy vedly ke změnám v počtu poslanců i v sociálním složení sněmovny, což samozřejmě ovlivňovalo i praktické fungování parlamentu.

Problémem poslanecké sněmovny říšské rady byl neprozíravý a nesnadno změnitelný autonomní jednací řád z 2. března 1875. V jednací řádu zůstaly nezměněny slabé disciplinární pravomoci předsedajícího z časů honoračního parlamentu, kdy poslance volily zemské sněmy.²⁵ Rozšířila se práva parlamentní menšiny podávat návrhy a interpelovat členy vlády. Jednací řád mohl být změněn jen dvoutřetinovou většinou, a nikoli ve zkráceném jednání. Zvláště problematické bylo jmenovité hlasování podle § 63, které mohla požadovat skupina padesáti poslanců a které se provádělo čtením seznamu poslanců a odevzdáváním lístků „ano“ nebo „ne“; za jednací den šlo stihnout jen tři až čtyři

²³ Jeho znění srov. v BERNATZIK, E. *Die österreichischen Verfassungsgesetze*. 2. Auflage. Wien: Manz, 1911, s. 818–840.

²⁴ RUMPLER, H. – URBANITSCH, P. (Hrsg.). *Die Habsburgermonarchie 1848–1918. Band VII/1. Verfassung und Parlamentarismus*. Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2000.

²⁵ RUMPLER, H. *Parlament und Regierung Cisleithaniens 1867 bis 1914*. In: RUMPLER, H. – URBANITSCH, P. (Hrsg.). *Die Habsburgermonarchie 1848–1918. Band VII/1. Verfassung und Parlamentarismus*. Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2000, s. 840–844, s. 724.

taková hlasování.²⁶ Až nový autonomní jednací řád z června 1917 zakotvil v § 61 odst. E odevzdávání hlasovacích lístků skrutátorům, čímž se hlasování podstatně urychlilo.

Od roku 1897 až do roku 1914 trpěla poslanecká sněmovna rakouské říšské rady vleklými obstrukcemi.²⁷ Středila se obstrukce technická a divoká.

Technická obstrukce spočívala ve využívání až zneužívání jednacího řádu, v podávání náleahavých návrhů s přednostním projednáváním, v předčítání peticí a interpelací, v požadování časově velmi náročných jmenovitých hlasování a v přednášení mnohahodinových řečí.²⁸ K masivnímu zdržování sněmovního jednání sloužily především náleahavé návrhy (*Dringlichkeitsanträge*) podle § 42; každý poslanec mohl ve vztahu k předloženému materiálu podat žádost o zkrácené jednání, po čemž se okamžitě otevřela rozprava, zda takové zkrácení bude připuštěno. Takto se poslanecká sněmovna od června 1903 do ledna 1905 vůbec nedostala k vlastnímu programu schůze, protože stále debatovala tyto žádosti, případně jmenovitě hlasovala nebo předčítala interpelace.²⁹

Divoká obstrukce německých nacionalistických a sociálně demokratických poslanců na rakouské říšské radě v roce 1897 v krizi okolo Badeniho jazykových nařízení a poté mladočeská obstrukce tamtéž o sedm let později zahrnovala házení kalamářů a spisů, rvačky, působení hluku různými řehtačkami či hudebními nástroji, demolování nábytku a vytlačování předsedajícího z předsednického stolku.³⁰ Divoká obstrukce byla nezřídka reakcí na snahy majority zlomit technickou obstrukci změnou jednacího řádu.³¹

Proti vyrušujícím poslancům byl předsedající bezmocný, protože kromě volání k věci (§ 56) a volání k pořádku (§ 57) a následného odnětí slova neměl žádnou další pravomoc, zejména nemohl rušící poslance vykázat ze sálu. Tuto pravomoc se pokusil zakotvit až poslanec Falkenhayn v roce 1897, jenž jeho návrh jednak zanikal onoho 25. listopadu 1897 v ohlušujícím hluku, jednak sám byl porušením jednacího řádu, neboť byl prosazen ve zkráceném jednání, což § 80 výslovně zakazoval.³² Na jeho základě byli následující den někteří rušící poslanci vyvedeni ze sálu, jenž násilností v parlamentu a pak i v ulicích už nešlo zabránit, a tak císař odvolal 28. listopadu premiéra Badeniho a odročil říšskou radu.³³

²⁶ HÖBELT, L. Parteien und Fraktionen im cisleithanischen Reichsrat. In: RUMPLER, H. – URBANITSCH, P. (Hrsg.). *Die Habsburgermonarchie 1848–1918. Band VII/1. Verfassung und Parlamentarismus*. Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2000, s. 956.

²⁷ *Ibidem*, s. 991. O obstrukcích detailněji srov. ASKARI, D. – WINTR, J. Parlamentní obstrukce ve světle ústavně-právních diskusí. *Správní právo*. 2017, č. 7 (v tisku).

²⁸ HÖBELT, L. *Parteien und Fraktionen im cisleithanischen Reichsrat*, s. 956–958.

²⁹ *Ibidem*, s. 968.

³⁰ RUMPLER, H. *Parlament und Regierung Cisleithaniens 1867 bis 1914*, s. 840–844. Srov. i BOBÍKOVÁ, L. – ŠOUŠA, J. *Parlament – kolbiště národů a národností*. Praha: H&H, 1992, a WINTR, J. Die Anfänge des tschechoslowakischen Parlamentarismus 1918–1920. *Beiträge zur Rechtsgeschichte Österreichs*. 2012, č. 2, s. 396–404.

³¹ To byl případ jak tzv. *Lex Falkenhayn* z listopadu 1897, tj. snahy zakotvit do autonomního jednacího řádu poslanecké sněmovny říšské rady pravomoc předsedající vykázat neukázněné poslance ze sálu, tak případ uherského sněmu z listopadu a prosince 1904, kdy násilná obstrukce následovala poté, co premiér Tisza prosadil zřízení parlamentní stráže. Srov. KAISER, T. „Brachialgewalt [...] in der Kathedrale der nationalen Legislative“. *Gewalt als Extrem parlamentarischer Kommunikation*. In: SCHULZ, A. – WIRSCHING, A. (eds). *Parlamentarische Kulturen in Europa. Das Parlament als Kommunikationsraum*. Düsseldorf: Droste, 2012, s. 207–212.

³² BERNATZIK, E. *Die österreichischen Verfassungsgesetze*. 2. Auflage. Wien: Manz, 1911, s. 840–841.

³³ HÖBELT, L. *Parteien und Fraktionen im cisleithanischen Reichsrat*, s. 960.

V roce 1909 pak tzv. *lex Kramář* (zákon č. 204/1909 ř. z., přijatý na jeden rok a poté prodlužovaný) obešel § 80 autonomního jednacího řádu a ve zkráceném jednání změnily přímo zákon č. 94/1873 ř. z., o jednacím řádu říšské rady, zakotvil přednost vládních předloh (čímž oslabil nebezpečnost oněch naléhavých návrhů) a nakonec jen na jeden rok i pravomoc předsedajícího vylučovat rušící poslance ze stávající a případně i dvou následujících schůzí.³⁴ Obstrukcím ale trvale nezabránil, a tak premiér Stürgkh nechal 16. března 1914 odročit říšskou radu na neurčito;³⁵ ta se sešla až v květnu 1917 po smrti císaře Františka Josefa I. a po zavraždění premiéra Stürgkha. Říšská rada si prodloužila volební období, přijala nový zákon č. 253/1917 ř. z., jenž se dotýče jednacího řádu říšské rady, i nový autonomní jednací řád poslanecké sněmovny z 6. června 1917,³⁶ ale pro říšskou radu i celou monarchii už bylo pozdě. Není bez zajímavosti, že častým návštěvníkem divácké tribuny poslanecké sněmovny byl v letech 1907–1913 mladý Adolf Hitler, který si ze svých parlamentních zážitků odnesl silný despekt k parlamentarismu jako takovému.³⁷

Obstrukce na rakouské říšské radě kolem roku 1900 byly ve své době i později velmi známé³⁸ a nepochybně ovlivnily pohlížení na parlamentarismus v našem prostoru. Nebylo by ale správné hodnotit parlamentní kulturu vídeňské sněmovny jen negativně, byť právě obstrukčními scénami se proslavila nejvíce. Jak uvidíme dále, pravidla jednání rakouské říšské rady byla základem, na kterém stavěly rakouský i československý parlamentarismus i produktivně, a rakouský tak ostatně činí dodnes.

3. VLIV NA PARLAMENTY V ČESKOSLOVENSKU A ČESKÉ REPUBLICĚ

Československé Národní shromáždění převzalo do svého jednacího řádu (zákon č. 325/1920 Sb. z. a n., o jednacím řádu poslanecké sněmovny Národního shromáždění, dále jen „JŘ 1920“) řadu ustanovení z autonomního jednacího řádu poslanecké sněmovny říšské rady; některá z nich by se hodila i dnes.³⁹

Právo poslance podávat samostatné návrhy bylo omezeno pravidlem, které vyžadovalo podporu dalších dvaceti poslanců pro takový návrh (§ 18 JŘ 1875 a § 19, 48 JŘ 1920). Toto pravidlo chránilo parlament před zahlcením návrhy bez naděje na přijetí.

K větší efektivitě parlamentní práce vedla i možnost odhlasovat konec debaty, a sice po vystoupení dvou řečníků v § 39 JŘ 1875 či čtyř řečníků v § 48 odst. 2 JŘ 1920); v obou

³⁴ BERNATZIK, E. *Die österreichischen Verfassungsgesetze*, s. 842–844.

³⁵ SUTTER, B. Probleme einer österreichischen Parlamentsgeschichte 1948 bis 1918. In: RUMPLER, H. – URBANITSCH, P. (Hrsg.). *Die Habsburgermonarchie 1848–1918. Band VII/1. Verfassung und Parlamentarismus*, s. 549.

³⁶ Jeho text srov. v *Österreichische Bibliothek*, dostupné z: <<http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=gah&datum=1917&page=40&size=45>>.

³⁷ Srov. zejm. HAMANN, B. *Hitlers Wien. Lehrjahre eines Diktators*. München: Piper, 1996, zvláště kapitolu Im Parlament.

³⁸ O vídeňských obstrukcích referoval i slavný soudobý americký spisovatel Mark Twain. Srov. TE VELDE, H. Die parlamentarische Obstruktion und die „Krise“ parlamentarischer Politik in Europa um 1900. In: SCHULZ, A. – WIRSCHING, A. (eds). *Parlamentarische Kulturen in Europa. Das Parlament als Kommunikationsraum*, s. 267–284.

³⁹ Kapitola parafrázuje čtvrtou kapitolu WINTR, J. Die Anfänge des tschechoslowakischen Parlamentarismus 1918–1920. *Beiträge zur Rechtsgeschichte Österreichs*. 2012, č. 2, s. 396–404.

případech s připuštěním ještě jednoho řečníka pro a řečníka proti návrhu. I střídané udělování slova řečníkům pro a proti je společné rakouskému i československému jednacímú řádu (§ 52 JŘ 1875, § 44 JŘ 1920).

Neutrální postavení předsedy sněmovny jako „*rozhodčího mezi stranami a nestranného ochránce parlamentního života*“⁴⁰ je zdůrazněno pravidlem, že předseda se neúčastní hlasování (§ 64 JŘ 1875, § 56 odst. 7 JŘ 1920). Všechna tato pravidla jsou dnešnímú jednacímú řádu české Poslanecké sněmovny cizí.

Československý jednacímú řád byl lépe vybaven proti obstrukci. Podobně jako výše zmíněný *lex Falkenhayn* upravoval i prvorepublikový jednacímú řád vyloučení rušícího poslance do konce schůze, a znemožnil-li další jednání, pak dokonce z následujících deseti schůzí (§ 52 JŘ 1920). To činilo Národní shromáždění obranyschopnějším proti komunistické a německé nacionalistické obstrukci, než byla vídeňská říšská rada. Kontrast s rakouskou říšskou radou zdůrazňoval při projednávání návrhu zákona o jednacímú řádu poslanecké sněmovny i zpravodaj výboru Krouský: „*V Rakousku parlament byl dekorací i zástěrou absolutismu. Naše Národní shromáždění je orgánem skutečné vlády a spoluvlády občanstva. V Rakousku mohl parlament nezasedat, v republice naší je Národní shromáždění srdcem i plícemi státu. Bez parlamentu není republiky. Proto jednacímú řád musí dbát toho, aby hlavní orgán, jímž republika žije a dýchá, zdravě žil a volně dýchal. Parlament musí mít také autoritu. Tuto autoritu musí chránit jednacímú řád. Desorganizací parlamentů přežilých, jako byl rakouský, náš jednacímú řád musí nahradit účelnou, cílevědomou organizací parlamentní práce. [...] Náš jednacímú řád znemožňuje, pokud to vůbec možno, obstrukci mechanickou, svévolnou, slepou.*“⁴¹

Rozdíly mezi vídeňským a pražským jednacímú řádem nalézáme především v úpravě zákonodárského procesu a naléhavých návrhů. Přednost vládních předloh před ostatními návrhy (§ 5 zákona č. 94/1873 ř. z.) byla odmítnuta jako nedemokratická. Naléhavý návrh (§ 42 JŘ 1875) nemohl podat jakýkoli poslanec, nýbrž jen vláda, předseda sněmovny nebo dvě pětiny poslanců (§ 55 JŘ 1920), což mělo bránit technické obstrukci.

Jednacímú řád z roku 1920 explicitně upravoval poslanecké kluby, příslušnost ke klubu pak hrála roli při volbě výborů podle zásady poměrného zastoupení (§ 63) a při určování pořadí řečníků (§ 45). Starší jednacímú řády poslanecké frakce neznaly, nicméně zpráva výboru k návrhu jednacímú řádu uznává, že „*i za platnosti majoritního systému volebního kluby fakticky, třeba nikoliv právně, došly uznání ve dvou zjevech: v účelné instituci volných porad předsednictva s předsedy klubů (konvent seniorů) a v tradici poměrného zastoupení klubů ve výborech*“.⁴²

Lze ovšem říci, a to i přes vyjádření zpravodaje Krouského, že v porovnání jednacímú řádů z let 1875 a 1920 výrazně převažovala kontinuita. Teprve v komunistických parlamentech se stará rakouská tradice vytratila a v dnešním jednacímú řádu nalezneme z pravidel jednání říšské rady jen nemnoho. V Rakousku je tomu jinak.

⁴⁰ Národní shromáždění, tisk 2750 z roku 1920, dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/T2750_01.htm>.

⁴¹ Srov. řeč zpravodaje Krouského při schvalování zákona č. 325/1920 Sb. z. a n., o jednacímú řádu poslanecké sněmovny, stenoprotokol 144. schůze Národního shromáždění, 14. 4. 1920, dostupné z: <<http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/stenprot/144schuz/s144021.htm>>.

⁴² Národní shromáždění, tisk 2750 z roku 1920, dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/T2750_01.htm>.

4. STARÉ A NOVÉ V AKTUÁLNÍM JEDNACÍM ŘÁDU RAKOUSKÉ NÁRODNÍ RADY

Platný jednací řád Národní rady z roku 1975 (BGBl. Nr. 410/1975, dále jen „JŘ 1975“) se změnil již jednadvacetkrát, přičemž poslední větší novela nese číslo BGBl. Nr. 99/2014 a úplně poslední před volbami v říjnu 2017 číslo BGBl. Nr. 41/2016. Přes poměrně rozsáhlé změny zůstalo v jednacím řádu až překvapivé množství pravidel z let 1917 či dokonce 1875.

Takto předseda bdí nad tím, aby čest a práva sněmovny byly zachovány, úkoly sněmovny plněny a aby jednání probíhala bez zbytečných průtahů dnes (§ 13 odst. 1 JŘ 1975) jako v roce 1917 (§ 9 odst. A). Samostatné návrhy poslanců vyžadují podporu dalších poslanců, aby mohly být projednávány, v roce 1917 dvaceti (§ 20 odst. D), dnes pěti (§ 26 odst. 4); totéž platí pro pozměňovací a doplňovací návrhy (§ 43 odst. C JŘ 1917, § 53 odst. 3 JŘ 1975). Potřebná účast jedné třetiny poslanců (stejná jako v ČR) se vyžaduje jen během hlasování (§ 35 odst. A JŘ 1917, § 48 odst. 1 JŘ 1975). O pořadu schůze se nehlasuje, ale vyhláší ho předseda a lze ho dvouřetinovou většinou změnit (§ 36 JŘ 1917, § 49 JŘ 1975), tím se brání zmaření schůze neschválením jejího pořadu, což je obvyklé u mimořádných schůzí v české Poslanecké sněmovně. Podle § 50 JŘ 1975 ovšem lze na předešlé schůzi o předsedově návrhu pořadu vést rozpravu, v níž vystoupí nejvýše tři poslanci každého klubu s řečnickou dobou nejvýše pět minut; podle § 37 odst. A JŘ 1917 rozhodovala sněmovna o námitce proti navrženému pořadu bez debaty.

V rakouských parlamentech vždy šlo odhlasovat konec rozpravy, pokud už promluvili dva řečníci (§ 45 JŘ 1917, § 56 JŘ 1975); v říšské radě pak mohl promluvit ještě jeden řečník pro a jeden řečník proti, zpravodaj a návrhové (§ 39 JŘ 1875, § 45 odst. B a D JŘ 1917), v Národní radě jeden zástupce každého klubu, zpravodaj a návrhové (§ 56 odst. 2 a 3 JŘ 1975). Faktická poznámka má přednost, znal ji už § 46 JŘ 1917, který ji limitoval pěti minutami, § 58 JŘ 1975 ji omezuje na dvě minuty (předseda může dobu výjimečně prodloužit) a přesněji definuje. Jinak se střídají řečníci pro a proti (§ 52 JŘ 1917, § 60 JŘ 1975); žádný řečník ale nemůže k jednomu bodu mluvit více než dvakrát (§ 55 odst. B JŘ 1917, § 63 odst. 1 JŘ 1975).

Hlasuje se povstáním; jmenovité nebo tajné hlasování probíhá pomocí lístků (§ 61 JŘ 1917, § 66 JŘ). I trojí čtení návrhů zákonů a dělení debaty v druhém čtení na generální a speciální vykazují značné podobnosti. A i volání k věci a k pořádku znaly už jednací řády z let 1875 a 1917 (dnes § 101–104).

Novinky v jednacím řádu Národní rady (odhlédneme-li od tehdy neznámých fenoménů, jako je projednávání záležitostí Evropské unie) slouží především ochraně menšinových práv, zvýraznění role parlamentních klubů a ochraně efektivit parlamentního jednání. Už bylo řečeno, že především sám jednací řád z roku 1975 a jeho novela z roku 1988 (BGBl. Nr. 720/1988) posílily práva parlamentní menšiny. Novelty z let 1993 a 1996 (BGBl. Nr. 569/1993 a BGBl. Nr. 438/1996) naopak chtěly posílit ekonomii parlamentních schůzí.

Novelty z devadesátých let byly reakcí na obstrukce Zelených. Jejich poslankyně Madeleine Petrovic dokázala z 11. na 12. března 1993 hovořit 10 hodin a 35 minut.⁴³

⁴³ Stenographisches Protokoll der 107. Sitzung, XVIII. Gesetzgebungsperiode des österreichischen Nationalrates mit der Filibuster-Rede der Abgeordneten Petrovic, s. 12511–12585 (im PDF-Dokument 210–284), dostupné z: <http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XVIII/NRSITZ/NRSITZ_00107/imfname_142170.pdf>.

Právě rakouské reformy jednacího řádu z let 1993 a 1996⁴⁴ jsou jedním z příkladů, jak teprve změna jednacího řádu odstranila či omezila obstrukci, jako v britské Dolní sněmovně v pozdních 70. letech 19. století nebo relativně nedávno začátkem 80. let v Evropském parlamentu.⁴⁵ V reakci na nekonečné debaty v rakouské Národní radě byla plošně zkrácena řečnická doba na dvacet minut, omezeny zvláštní debaty na žádost skupin poslanců a některé záležitosti je možno zcela vyřadit mimo plénum na veřejných schůzích výborů.⁴⁶

Zvláště obecné omezení řečnické doby na dvacet minut (§ 57 odst. 1 JŘ 1975) kontrastuje s § 56 JŘ 1917, podle něhož sice poslanecká sněmovna říšské rady mohla stanovit řečnickou dobu, ale ne kratší než půl hodiny. Další razantní zkrácení řečnické doby přinesl zákon BGBI. Nr. 6/2014, podle něhož lze dvacetiminutovou řečnickou dobu zkrátit usnesením Národní rady nebo nařízením předsedy až na pět minut (§ 57 odst. 2 JŘ 1975) a také lze dvouřetinovou většinou stanovit maximální řečnickou dobu pro poslanecké kluby, přičemž tato doba je úměrná velikosti klubu a nesmí být kratší než třicet minut (§ 57 odst. 4 a 5). Tato poslední změna už je zjevně inspirována německým Spolkovým sněmem, kde frakce hrály vždy významnější roli, což souvisí jak s tradicí, tak s mnohem vyšším počtem poslanců.

Důležité ovšem je, že ruku v ruce s krácením řečnické doby pro jednotlivé poslance jde posilování menšinových práv. Opět po německém vzoru bylo například zavedeno menšinové právo na zřízení vyšetřovací komise v § 33 odst. 1 JŘ 1975; musí být zřízena, požaduje-li to 46 poslanců Národní rady. Podstatné rovněž je, aby opozice měla příležitost nastolovat v parlamentu svá témata. Jednací řád Národní rady se pokusil vyvážit tento zájem se zájmem na efektivitě parlamentního jednání. Jednou v jednacím týdnu se koná aktuální hodina (*Aktuelle Stunde*, § 97a JŘ 1975) na aktuální téma obecného zájmu, přičemž při jeho navrhování se kluby střídají. V každém jednacím dni lze požadovat projednání jedné naléhavé otázky nebo naléhavého návrhu (§ 57b JŘ 1975) s krátkou debatou. Takto opozice může nastolovat svá témata, aniž by této možnosti mohlo být zneužito k obstrukci.

Můžeme tedy uzavřít, že jednací řád rakouské Národní rady se sice zejména v posledních třiceti letech dynamicky vyvíjí, ale v mnohém navazuje na své předchůdce z doby habsburské monarchie.

⁴⁴ Srov. ZÖGERNITZ, W. – SULLY, M. Die Spielregeln des österreichischen und des britischen Parlaments. In: SCHULZ, A. – WIRSCHING, A. (Hrsg.). *Parlamentarische Kulturen in Europa. Das Parlament als Kommunikationsraum*, s. 155–176. Srov. též SYLLOVÁ, J. Postavení parlamentních jednacích řádů a přezkoumání jejich dodržování ústavními soudy v Rakousku a České republice. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2016, č. 3, s. 439–450.

⁴⁵ SOLDWISCH, I. Vom „Tanz auf dem Vulkan“ bis zum „Kontinent der Hoffnungen“ – Leben und Arbeiten der Abgeordneten des Europäischen Parlaments 1979–2004 in eigener Wahrnehmung. In: GJURIČOVÁ, A. – SCHULZ, A. – VELEK, L. – WIRSCHING, A. (Hrsg.). *Parlamentarische Kulturen in Europa. Lebenswelten von Abgeordneten*. Düsseldorf: Droste, 2014, s. 239–255.

⁴⁶ ZÖGERNITZ, W. – SULLY, M. Die Spielregeln des österreichischen und des britischen Parlaments. In: SCHULZ, A. – WIRSCHING, A. (Hrsg.). *Parlamentarische Kulturen in Europa. Das Parlament als Kommunikationsraum*, s. 157. Přetrvaly však občasné obstrukce ve výborech, například 16.–17. prosince 2010 obstruoval zelený poslanec Werner Kogler v rozpočtovém výboru svou řečí trvající dokonce 12 hodin a 42 minut. Srov. Knapp 13 Stunden. Grüner Kogler blockiert Budget mit Rekord-Dauerrede. *Kronen Zeitung*. 17. 12. 2010. Dostupné z: <http://www.krone.at/Nachrichten/Gruener_Kogler_blockiert_Budget_mit_Rekord-Dauerrede-Knapp_13_Stunden-Story-236033>.

ZÁVĚREM: INSPIRACE PRO ČESKOU POSLANECKOU SNĚMOVNU?

Ačkoli na počátku českého i rakouského parlamentarismu stálo ono dlouhé období fungování rakouské říšské rady podle prosincové ústavy, jejíž 150. výročí si připomínáme, cesty obou zemí se zejména po druhé světové válce rozešly. Na rozdíl od současného jednacího řádu rakouské Národní rady nezaručuje současný jednací řád Poslanecké sněmovny ani ochranu před obstrukcí, ani možnost opozice účinně nastolovat svá témata, ani impulsy pro atraktivní výměnu názorů v rámci parlamentní debaty.

Neústrojnou snahou o řešení problému obstrukcí je návrh poslankyně Jermanové a dalších poslanců ANO na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (sněmovní tisk 859 z roku 2016).⁴⁷ Tento návrh velmi zplošťujícím způsobem reprodukuje systém apriorního stanovování délky rozpravy k jednotlivému bodu pořadu schůze, jak se prakticky používá v německém *Bundestagu*, kde se však opírá o dohodu poslaneckých frakcí, nikoli o rigidní ustanovení jednacího řádu.

Návrh nového § 58 odst. 3 zní takto: „*Při zahájení rozpravy oznámí předsedající přihlášené řečníky. Slovo uděluje v pořadí, ve kterém se o ně písemně přihlásili, a poté ostatním přihlášeným. Každému poslaneckému klubu se pro vystoupení jeho členů vyhradí celková doba, která je poměrná počtu členů poslaneckého klubu a předpokládané délce rozpravy podle časového harmonogramu. Předsedající eviduje dobu vyčerpanou pro vystoupení členů každého poslaneckého klubu. Do této doby se započítávají i vystoupení poslanců, kteří jsou členy vlády, faktické poznámky včetně procedurálních návrhů a vystoupení poslanců podle § 67. Poslanec, který není členem žádného poslaneckého klubu, se vyhradí poměrná doba pro vystoupení; nejméně však 2 minuty. Takový poslanec může vystoupit v rozpravě jen jednou. Při udělování slova upozorní předsedající dalšího řečníka na to, že jeho vystoupení bude následovat. Slova se smí ujmout jen ten, komu je předsedající udělit.*“ A na to navazuje návrh nového § 59 odst. 1: „*Vyčerpali-li poslanecký klub veškerou dobu pro vystoupení svých členů, předsedající odejme členovi poslaneckého klubu slovo a dalšímu členovi klubu již slovo neudělí. Obdobně postupuje, jde-li o poslance, který není členem žádného poslaneckého klubu.*“

Tento návrh je ve zjevném rozporu jak s Ústavou (podle čl. 38 odst. 1 se členovi vlády udělí slovo, kdykoli o to požádá), tak s racionalitou a férovostí parlamentního jednání; klub, který by vyčerpal svůj čas, by podle tohoto návrhu už třeba nemohl ani předkládat procedurální návrhy. Návrh zároveň cílí jen na problematiku obstrukcí, nikterak ovšem nedává možnost opozici nastolovat její témata ani nečiní parlamentní rozpravu atraktivnější.

Uvažujeme-li o možnosti transplantovat⁴⁸ do našeho právního řádu cizí právní instituty, je třeba vidět, že německá právní úprava, jejíž jeden prvek byl zde nepřesně převzat, je od naší výrazně odlišná. Jde nejen o rozdělení diskusního času mezi frakce, které se ale děje dohodou frakcí. Debata ve Spolkovém sněmu vypadá úplně jinak. § 28 jednacího řádu Spolkového sněmu (GOBT) výslovně stanovuje, že pořadí řečníků určuje předseda, má dbát o účelný průběh rozpravy a zohledňovat střídání řečníků pro a proti

⁴⁷ Sněmovní tisk 859 z roku 2016, dostupné z: <<http://www.psp.cz/doc/00/12/74/00127432.pdf>>.

⁴⁸ K transplantátům srov. nejčerstvější diplomovou práci Kristiána Léka. LÉKO, K. *Zahraniční vlivy v ústavním právu*. Diplomová práce. Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2017.

a jednotlivých frakcí podle jejich velikosti. Poslanci se během řeči jiného poslance mohou hlásit k bezprostředním otázkám (*Zwischenfragen*); řečník se rozhoduje, zda takovou otázku připustí (§ 27 GOBT). Otázka musí být krátká a precizní. Podobným institutem je poznámka (*Zwischenbemerkung* nebo *Kurzintervention*). Během řeči ji lze položit opět jen se souhlasem řečníka, jinak může poslanec dostat slovo až po skončení předchozí řeči. V takovém případě je poznámka omezená na tři minuty a předchozí řečník má ještě právo krátce odpovědět. Mimo pořadí může poslanec dále vystoupit s procedurálním návrhem (pak má nárok na udělení slova) nebo s procedurální poznámkou (pak záleží na předsedovi), obojí nepřesáhne pět minut (§ 29 GOBT). Po skončení debaty, případně i během ní podle uvážení předsedy, může poslanec vystoupit s osobním prohlášením, typicky uvádějícím na pravou míru jistá tvrzení ohledně jeho osoby, která zazněla v debatach (§ 30 GOBT). Poslanec má také právo na prohlášení k hlasování, čehož užívá zvláště tehdy, chce-li odůvodnit, proč bude hlasovat jinak než jeho frakce (§ 31 GOBT).⁴⁹

Rakouská podoba parlamentní rozpravy je té naší mnohem bližší a prvky rakouské- ho parlamentního práva lze organičtěji navázat na českou právní úpravu. Bez většího narušení české parlamentní kultury lze například zavést obecné omezení řečnické doby na dvacet minut, střídání řečníků pro a proti, nebo stanovování pořadu schůze před- sedajícím po projednání v organizačním výboru s tím, že by ho Poslanecká sněmovna neschvalovala, ale mohla by ho po krátké debatě změnit, a také s tím, že pořad schůze je předmětem rozpravy na předchozí schůzi (viz výše). Zároveň by bylo možné zavést instituty typu aktuální hodiny, umožňující nastolování témat opozicí. Rovněž faktickou poznámku lze po rakouském vzoru zpřesnit a i v systému trojího čtení návrhů zákonů lze hledat v Rakousku inspiraci, například v možnosti upustit od rozpravy v prvním či třetím čtení, není-li účelná a je-li návrh zákona nekontroverzní.⁵⁰

Úvaha o důkladnější reformě jednacího řádu české Poslanecké sněmovny však již přesahuje rámec tohoto textu, který přece jen chtěl upozornit především na to, že tradice předlitavské říšské rady z let 1867–1918 není tak mrtvá a pro dnešek nevýznamná, jak by se třeba mohlo zdát.

⁴⁹ Srov. WINTR, J. Česká parlamentní kultura. Praha: Auditorium, 2010, s. 54–55.

⁵⁰ K otázkám kvality legislativní činnosti srov. texty Marie Zámečnickové, včetně odevzdané disertační práce *Vady zákonodárského procesu a hospodářství vůbec*. Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2017.

„VŠEOBECNÁ PRÁVA STÁTNÍCH OBČANŮ“ V PROSINCOVÉ ÚSTAVĚ

Ivo Cerman*

Abstrakt: Článek rekonstruuje vznik a teoretické základy základního zákona o všeobecných právech státních občanů v prosincové ústavě z roku 1867. Výzkum je založen na dobových právních pojednáních a na rukopisném materiálu z pozůstalosti Adolfa Pratobevery (HHStA). Zastávám názor, že koncepce občanských práv, kterou uskutečnil Pratobevera a jeho kolegové, byla založena na romantické organické koncepci konstituční monarchie, kterou rozvinuli jihoněmečtí právníci doby předbřeznové. Tato okolnost může vysvětlit zvláštnosti této ústavy a také optimismus, s jakým tvůrci ústavy bojovali za početná ústavní občanská práva. Pratobevera znal i moderní kritický směr německého státního práva, ale rozhodl se nenásledovat ho.

Klíčová slova: občanská práva, liberalismus, ústava, Adolf Pratobevera

ÚVOD

V Čechách je prosincová ústava vnímána často jen jako jakýsi anonymní produkt rakouských úředníků, u něhož se nepředpokládá účast žádných významných právníků, ani to, že by jeho autoři skutečně sledovali tímto počinem nějaké vyšší morální cíle. Snad právě z toho důvodu nebudil v českém dějepisectví nikdy větší zvědavost ani fakt, že ústava obsahuje zákon o všeobecných právech občanů a že již s ní začíná v našich dějinách souvislá historie ústavní garance základních občanských práv a svobod. V souvislosti s mýtem o úřednickém charakteru ústavy se totiž i o listině práv předpokládalo, že je jen kopií oktrojované ústavy, a tudíž nemá cenu nějak blíže zkoumat její vznik a obsah.

1. JIHONĚMECKÝ KONSTITUCIONALISMUS

Prosincová ústava vycházela ve skutečnosti z dosti radikálního programu, který začala rakouská liberální opozice prosazovat hned, jakmile byla v roce 1861 obnovena ústavnost. Jejím cílem skutečně bylo změnit stát a společnost a použít konstituční zákon o „všeobecných právech občanů“ jako nástroj k nastolení spravedlivějšího řádu a jako pojistku proti návratu absolutismu. Tím jsou však popsány pouze politické cíle a motivy jejich programu. My si v tomto příspěvku musíme položit i otázku, z jaké právní teoretické koncepce vycházely jejich požadavky.

Tvůrci prosincové ústavy byli vzděláním právníci a její duchovní otec, Adolf Pratobevera, patřil dokonce k velmi významným postavám rakouské právní vědy. Všichni patřili ke generaci, která získala vzdělání ve 20., 30. a 40. letech 19. století na rakouských

* Doc. PhDr. et Dr. phil. Ivo Cerman, Ph.D., Filozofická fakulta Jihočeské univerzity v Českých Budějovicích.

E-mail: ivo.cerman@email.cz. V textu jsou užívány zkratky HHStA – Haus-, Hof- und Staatsarchiv Wien; Pzst – pozůstalost; StPAH – Stenografische Protokolle des Reichsrates, Abgeordnetenhaus; s. f. – sine folio.

univerzitách ve Vídni, Olomouci, Praze a Štýrském Hradci.¹ V té době se na rakouských univerzitách vyučovalo přirozené právo podle Karla Antona Martiniho, jehož učebnice zahrnovaly i výklad o vrozených právech a společenské smlouvě.² Jeho pojetí však ustrnulo na úrovni abstraktních úvah o obecném modelu, jak to bylo obvyklé v literatuře 17. a 18. století, nekomentoval platné právo reálných států a nepřinášel odpovědi na konkrétní otázky, které před lidmi stavěla doba postrevoluční reakce, romantismu a průmyslové revoluce.

Tyto otázky řešili ve svých dílech právníci v konstitučních monarchiích jižního Německa.³ A z jejich koncepce vycházel opožděně program rakouských liberálů 60. let 19. století i terminologie prosincové ústavy. Přínos jihoněmeckých liberálů lze vidět v tom, že na rozdíl od autorů osvícenského přirozeného práva přesunuli pozornost od abstraktních modelů a abstraktně formulovaných seznamů práv k otázce praktických záruk práv v konstitučním státě. Při tom velmi silně citovali francouzské autory a zákony. Nešlo jen o Chartu z roku 1814, jak se často tvrdí, ale i o myšlenky francouzského osvícenství a liberalismu.

Některá díla jihoněmeckých liberálů se zabývala komentářem konkrétních ústav, jiná pojednávala o obecném typu konstituční monarchie (kam řadíme i díla o obecném německém státním právu). Nás nyní zajímají díla, která pojednávala o těchto obecných otázkách. Nejvlivnější z nich byla práce *Staatsrecht der constitutionellen Monarchie*, kterou napsal bavorský právník Johann Christoph Aretin a po jeho smrti ji dokončil bádenský právník Carl Rotteck.⁴ Kniha vyšla poprvé v letech 1824 až 1827 a poté vycházela opakovaně v aktualizovaných vydáních až do 50. let 19. století.

Pojetí Aretina a Rottecka i dalších liberálů pochopíme, uvědomíme-li si, že šlo o romantickou koncepci organického pojetí státu, která byla poplatná názoru, že stát musí být zřízen tak, aby „žil“ a životaschopný bude, pokud se správně určí jeho „orgány“. Pak by se mělo vše přenechat přirozenému historickému vývoji. Není náhoda, že oba se hlásili k Montesquieuovi, který dle nich vytvořil koncept konstituční monarchie a objevil „listinu lidských práv“ (*Urkunde der Menschenrechte*). Jelikož Montesquieu v *Duchu zákonů* ale o lidských právech nic nepíše, ani nedoporučuje konstituční monarchii, lze koncepci předloženou Aretinem a Rotteckem považovat za jejich vlastní výtvar.⁵ Aretin a Rotteck se hlásili k základnímu principu svobody a konstituční monarchie měla být uspořádána tak, aby občanům zajistila jejich práva a svobody.

Za nejdůležitější záruky „práv státních občanů“ (*Rechte der Staatsbürger*) považovali Aretin a Rotteck samotnou ústavu, sněm s volenými reprezentanty lidu (*representative*

¹ K biogramům členů ústavního výboru srov. HAIDER, Barbara (ed.). *Die Protokolle des Verfassungsausschusses des Reichsrates vom Jahre 1867*. Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 1997, s. 53–84.

² Srov. CERMÁN, Ivo. Lidská práva v rakouském osvícenství. Wolff, Martini a Windischgraez. *Český časopis historický*: 2013, 111, s. 300–334.

³ Srov. GRIMM, Dieter. Die Entwicklung der Grundrechtstheorie in der deutschen Staatsrechtslehre des 19. Jahrhunderts. In: GRIMM, Dieter. *Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1987, s. 308–346; SUPPÉ, Rüdiger. *Die Grund- und Menschenrechte in der deutschen Staatslehre des 19. Jahrhunderts*. Berlin: Duncker & Humblot, 2004, s. 80–153.

⁴ ARETIN, Johann Christoph – ROTTECK, Carl. *Staatsrecht der constitutionellen Monarchie*. Sv. 1–3. Altenburg, 1824–1828.

⁵ Montesquieu jen tvrdil, že panovník žijící pod základními zákony je šťastnější. DE SECONDAT BARON DE BREDE ET DE MONTESQUIEU, Charles-Louis. GOLDSCHMIDT, Victor (ed.). *De l'esprit des lois*. Paris: Flammarion, 1979, s. 184.

Verfassung), odpovědnost ministrů zemskému sněmu, svobodu tisku a veřejné vzdělávání.⁶ Záruky občanských práv jim tedy splývaly se základními principy konstituční monarchie. Aby bylo zaručeno, že sněm bude skutečně reprezentovat obyvatelstvo i ve státě větší rozlohy, doporučovali, aby nebyl členěn stavovsky, ani regionálně dle obcí, nýbrž dle tříd (*Klassen*), které budou dobře vybrány tak, aby v nich byly zastoupeny hlavní druhy sociálních práv a zájmů (*Rechte und Interessen*). Pod „zájmy“ si představovali cosi jako profesní a sociální skupiny. Tento sněm měl mít právo podat žalobu na ministry, kteří poruší ústavu. Vysvětlovali, že spravedlnost vyžaduje, aby byla zachována neodpovědnost panovníka a odpovědnost ministrů. Panovníkova neodpovědnost byla v jejich mínění cosi jako záruka nezávislosti, uznávali však, že jde o právní fikci, která musí být spojena s další právní fikcí o tom, že panovník se nemůže nikdy mýlit. Za chyby je tedy třeba činit odpovědné jeho ministry, a proto je důležité začlenit do ústavy odpovědnost ministrů.⁷

Myšlenku o trestní odpovědnosti ministrů spojili s inovativním požadavkem na zřízení zvláštního „státního soudu“, který by přezkoumával porušení ústavy a ústavních práv občanů ze strany ministrů. V zemích, které byly jejich vzorem – v Anglii, Francii a USA – patřilo toto právo některé z komor parlamentu, ale Aretin s Rotteckem vysvětlovali, že praktické ohledy na nebezpečí ze strany aristokratické horní komory i ze strany lidu vedou k tomu, že bude lepší zřídit pro tyto případy dobře zorganizovaný státní soud. Tím se předejde lidovým vzpourám.

Svobodný tisk měl dle nich klíčový význam nejen pro obecně humanitní kulturu lidstva, ale také politický význam pro vytváření veřejného mínění a spojování jednotlivců do společnosti. Média slouží dle nich jako nástroj k občanské výchově, jež nám pomohou objevit v mase jednotlivců skutečnou obecnou vůli (*Gesamtwille*). Tato veličina měla dle nich zásadní význam, jelikož představu o tom, že státní instituce mají realizovat vůli lidu, brali doslova. Cenzuru sice odmítali, ale všeobecnou svobodu a zneužívání tisku rovněž. Doporučovali nahradit cenzuru trestněprávními zákony, které vymezí rámec pro působení novin.

Podobná řešení, která předložili Aretin a Rotteck, objevíme i v pracích jiných jihoněmeckých právníků doby předbreznové.⁸ Společné jim je to, že o problému konstituční monarchie psali v podstatě z hlediska politiky, ne z hlediska státního práva. Vysvětlovali, které instituce by měly ve státě vzniknout, aby byla garantována ochrana občanských práv, ale nehledali skutečně právní rámec jejich působení, ani logicky skloubený systém veřejného práva. Konflikt mezi subjektivními právy občanů a objektivním právním řádem je ještě netrápil, protože jej řešili představou o orgánech státu, k nimž řadily všechny možné instituce, jež podle nich zaručovaly dodržování občanských práv a přemostovaly tak vzdálenost mezi jednotlivcem a státem.

⁶ Ve snaze napodobit terminologii Immanuela Kanta předcházela těmto zárukám nauka o postulátech konstituční monarchie, kam řadili zastupitelské zřízení a svobodu tisku. Srov. ARETIN, Johann Christoph – ROTTECK, Carl. *Staatsrecht der constitutionellen Monarchie*, s. 161.

⁷ Zdrojem této myšlenky byli francouzští liberálové: CONSTANT, Benjamin. *De la responsabilité ministerielle*. Paris: H. Nicolle, 1815; PAGES, Jean-Pierre. *De la responsabilité ministerielle*. Paris, 1818.

⁸ Srov. GRIMM, Dieter. Die Entwicklung der Grundrechtstheorie in der deutschen Staatsrechtslehre des 19. Jahrhunderts, s. 308–320; SUPPÉ, Rüdiger. *Die Grund- und Menschenrechte in der deutschen Staatslehre des 19. Jahrhunderts*, s. 122–141.

Rotteck zpopularizoval svou nauku díky monumentálnímu *Lexikon der Staatswissenschaften*,⁹ který vydával společně s kolegou Carlem Welckerem. Toto proslulé dílo, jež bývá nazýváno biblí německého liberalismu, však vzniklo původně jen jako náhražka za to, že oběma bylo v rámci represí po Hambašské slavnosti roku 1832 zakázáno učit.¹⁰ Rotteckovy noviny byly zakázány a univerzita ve Freiburgu zavřena. Vyjadřovali tedy své politické názory prostřednictvím encyklopedických hesel, která sloužila jako zdroj inspirace pro autory politických programů za revoluce 1848 i později. Problematika občanských práv je však v jejich lexikonu pojednána z poněkud nečekaného úhlu v hesle *Urrechte*, jehož autorem je Paul Pfitzer,¹¹ i v hesle *Menschenrechte*, jehož autorem je Gustav Struve.¹² Na rozdíl od většiny německé státoprávní literatury té doby jsou v těchto heslech práva pojednána v souladu s osvícenskou přirozenoprávní tradicí jako práva vrozená, která má člověk nezávisle na existenci státu a která ve státě fungují jako jakási hradba ohraničující sféru osobní svobody.

Pro vznik rakouského systému ochrany občanských práv měla kromě této státoprávní literatury význam ještě široká oblast správního práva, která v podstatě opakovala teze osvícenské politické a kamerální vědy. I zde měli jihoněmečtí právníci zásadní slovo, zejména profesor Robert von Mohl z univerzity v Tübingenu ve Württembersku.¹³ Mohlovo pojetí správního práva je podobné tomu, co psal před ním Sonnenfels. Mohl se snaží zajistit občanům bezpečnost tím, že ukládá státu povinnosti ohledně odstraňování nejrůznějších hrozeb, které mohou člověka potkat v každodenním životě včetně nemocí, úrazů, špatné hygieny ve městech atd. Státu tak vzniká celá řada nových povinností v oblasti zdravotnictví a sociální péče. Mohl je však inovátorem v tom, že chce občanům poskytnout i soudní vymahatelnost práv na takovou ochranu prostřednictvím správních soudů, kde by mohli žalovat státní úřady v případě porušení jejich práv. Mohl spojil tento ideál s novým pojmem *Rechtsstaat*, který ve 40. letech výrazně zpopularizoval. Mohl byl jedním z mála německých právníků té doby, kteří se zajímali o nové právní poměry v USA, a to jej nejspíše inspirovalo.¹⁴

2. FRANKFURT A KROMĚŘÍŽ

Představitelé této školy práva hráli zásadní úlohu i při vypracování návrhu základních práv do říšské ústavy na Národním shromáždění ve Frankfurtu nad Mohanem.¹⁵ Mezi účastníky se objevil Carl Welcker (Rotteck zemřel roku 1840) i Robert von Mohl.

⁹ ROTTECK, Carl – WELCKER, Carl Theodor. *Staats-Lexikon – Encyclopädie der Wissenschaften*. Altona, 1843–1843, sv. 15.

¹⁰ Srov. BRANDT, Hardtwig. Karl von Rotteck (1775–1840). In: HEIDENREICH, Bernd (ed.). *Politische Theorien des 19. Jahrhunderts*. Berlin: Akademie Verlag, 2002, s. 369–382, zvl. s. 380.

¹¹ PFITZER, Paul. *Urrechte oder unveräußerliche Rechte*. In: VON ROTTECK, Carl – WELCKER, Carl. (ed.). *Staats-Lexikon*. Sv. 15. 1843, s. 610–635.

¹² STRUVE, Gustav. *Menschenrechte*. In: VON ROTTECK, Carl – WELCKER, Carl. (ed.). *Staats-Lexikon*. Sv. 9. Altona, 1847, s. 64–72.

¹³ HENKEL, Michael. Robert von Mohl (1799–1875). In: HEIDENREICH, Bernd (ed.). *Politische Theorien des 19. Jahrhunderts*. Berlin: Akademie Verlag, 2002, s. 343–368.

¹⁴ VON MOHL, Robert. *Das Bundes-Staatrecht der Vereinigten Staaten von Nord-Amerika*. Tübingen: J. G. Cotta, 1824.

¹⁵ EYCK, Franz. *Deutschlands grosse Hoffnung. Frankfurter Nationalversammlung 1848–1849*. München: Verlag List, 1973.

Listina základních práv (*Grundrechte*) – v tom se terminologie frankfurtského parlamentu odlišila od jihněmecké školy – se stala prioritou.¹⁶ Ještě než se sešel parlament, pokusil se výbor sedmnácti o první návrh listiny, který byl ale poslanci odmítnut, načež byl 24. 5. 1848 zvolen 30 členný ústavní výbor, aby vytvořil nový návrh. Základem jejich jednání se stal předběžný návrh, jenž vypracovali Mohl, Rakušan Eugen Mühlfeld a bonnský profesor Friedrich Christoph Dahlmann.

Výsledná verze předložená parlamentu 19. 6. 1848 i definitivní verze ústavy z 29. 3. 1849 obsahuje kromě základních osobních práv i všechny zásadní záruky, jak je požadovala jihněmecká škola. V rámci ústavy byla základní práva umístěna až na konec (Abschnitt VI, § 130–189), jako by měla úlohu jen vymezovat hranice sféry osobní svobody. Ve skutečnosti však byla základní práva v § 130 míněna jako norma, podle které mají jednotlivé členské státy vytvářet svoje ústavy a svoje zákony. Měly tedy úlohu obecně platných principů, ze kterých se měly odvozovat další zákony. Zajímavý je § 136 o rovnosti před zákonem, který byl v důvodové zprávě ústavního výboru interpretován tak, že se v něm uskutečňuje zásada moderního státu, který na rozdíl od středověku, nechce zajišťovat práva ale právo.¹⁷ Naznačuje snahu právníků ve Frankfurtu pojmut práva jako systém a skloubit je s objektivním právním řádem. Progresivní byl rovněž úmysl vytvořit k ochraně práv říšský soud (§ 125–129).

Ve Frankfurtu se nacházeli také Rakušané a všichni se později podíleli na tvorbě základního zákona o všeobecných právech občanů prosincové ústavy. Původně tu měl být i Pratobevera, protože jeho chtěl říšský správce arcivévoda Jan za říšského ministra.¹⁸ Pratobevera přeci město dobře znal z doby, kdy zde působil jako rakouský zástupce v *Bundeszentrale*. Pratobevera však odmítl, a tak se ministrem a předsedou vlády stal Anton von Schmerling.

Na rakouském říšském sněmu ve Vídni a Kroměříži byla sestavením listiny základních práv pověřena subkomise, jejímž zpravodajem byl František Ladislav Rieger. Jejich návrh vycházel z nového vydání Rotteckova *Lexikonu der Staatswissenschaften*, v němž bylo nově přidáno i výše zmiňované heslo *Menschenrechte*, které napsal Gustav Struve. Jak jsme již zmínili výše, toto heslo se vymykalo dobové právní nauce tím, že se anachronisticky vracelo k osvícenské představě o vrozených lidských právech. Heslo rovněž obsahovalo parafrázi francouzské deklarace práv člověka a občana.¹⁹ Tím lze vysvětlit, proč se toto neobvyklé přirozenoprávní pojetí objevuje i v návrhu Riegerovy komise.²⁰ Rieger se zde nesoustředí na záruky práv, nýbrž na osvícenské zdůvodnění práv coby vrozených a nezciitelných, a jeho výčet vychází z francouzské Deklarace práv člověka a občana. Různé skupiny poslanců ve Vídni pak zastávaly trochu odlišné verze dalších ustanovení, ale shodovaly se v prioritě vrozených práv před státní mocí. Omezení vrozených práv je možno jen v rozsahu, který vyžaduje plnění účelu státu. Nejvíce pozornosti

¹⁶ V předběžné době se nejčastěji užívalo výrazů *Staatsbürgerrechte* nebo *bürgerliche Rechte*. Srov. GRIMM, Dieter. *Die Entwicklung der Grundrechtstheorie in der deutschen Staatsrechtslehre des 19. Jahrhunderts*, s. 311.

¹⁷ Bericht des Verfassungsausschusses. Motive. In: SCHOLLER, Heinrich (ed.). *Die Grundrechtsdiskussion in der Paulskirche*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1982, s. 77–85, zvl. s. 78.

¹⁸ HHStA, Pzst Pratobevera, kart. 4, Österreichische Briefe, 1866, s. f.

¹⁹ STRUVE, Gustav. *Menschenrechte*, s. 64–72. Srov. FISCHER, Alfred (ed.). *Die Protokolle des Verfassungsausschusses über die Grundrechte*. Wien – Leipzig: Gerlach & Wiedling, 1912, s. xii.

²⁰ BERNATZIK, Edmund (ed.). *Die österreichischen Verfassungsgesetze mit Erläuterungen*. Wien: Manz, 1911, Nr. 39a, s. 133.

ale vzbudil § 1 o lidu jako zdroji všech pravomocí státu (někdy jako „suverenita lidu“). Jak známo, byl tento bod napaden ministrem Stadionem a ve slavném projevu 8. 1. 1849 pak Rieger musel svoje pojetí obhajovat.²¹ Listina práv měla být umístěna na začátek ústavy (§ 2–32), aby podobně jako ve francouzské revoluční ústavě z roku 1791 vyjadřovala principy, z nichž má vycházet ústava i zákony.

Po rozehnutí říšského sněmu vstoupila v platnost oktrojovaná ústava z 4. 3. 1849, kterou s velkým elánem připravovali úředníci kolem ministra spravedlnosti Schmerlinga a jeho sekčního šéfa Pratobevery.²² I tato ústava obsahovala listinu práv, a to dokonce dvakrát. Jednou šlo o práva říšských občanů (§ 23–32), která se vztahovala i na Uhersko, podruhé šlo o patent s delším seznamem politických práv, který platil jen pro rakouskou část říše (č. 151 ř. z.).²³ V rámci ústavy byly garantovány další záruky, které byly v té době obvyklé u jihoněmecké školy, včetně zřízení říšského soudu. Odvolání oktrojované ústavy silvestrovskými patenty z roku 1851 vnímal Pratobevera jako křivdu.

Schmerling rezignoval a odešel na post předsedy Nejvyššího soudu, Pratobevera ho následoval. Oba v této instituce přečkali dobu neoabsolutismu. Ani jeden z nich se otázkám státního či veřejného práva nevěnoval. Pratobeverovou jedinou větší prací byla studie o reformě vězeňství²⁴ a této otázce se věnoval i ve svém soukromém bádání. I Schmerling coby vědec publikoval jen jeden kratší spis o vězeňství.²⁵ K otázce reformy správy a ústavy se však po roce 1859 začal vyjadřovat Johann Perchtaler, vychovatel arcivévodů Maxmiliána a Ludvíka Karla. Jeho krátké úvahy se považují za ideový zdroj Schmerlingovy ústavy, ve skutečnosti se v nich však Perchtaler zabývá spíše otázkou místní správy.²⁶

3. V PROGRAMU RAKOUSKÝCH LIBERÁLŮ

V tzv. únorové ústavě jak známo žádná listina práv nebyla. Schmerling se vyjádřil, že to byl luxus, který si v dané chvíli nemohl dovolit. Vůdce rakouské liberální opozice Eugen Mühlfeld toho však okamžitě využil a na předvolební schůzi ve Vídni v březnu 1861 představil projekt listiny občanských práv, který chtěl přidat k ústavě. Program svého uskupení i se seznamem práv zveřejnil 13. 3. 1861 v listu *Allgemeine Zeitung*²⁷ a brzy vystoupily s podobnými seznamy občanských práv i další liberální skupiny, které je začaly zveřejňovat v novinách.²⁸ 11. 6. 1861 pak Mühlfeld představil svůj návrh v říšské radě.²⁹ Požadoval zákon o „základních právech“ (*Grundrechte*), která chápal jako hraniční určující míru osobní svobody ve státě. Podle něj je zákon o základních právech tím,

²¹ *Řeči dra Františka Ladislava Riegera a jeho jednání v zákonodárných sborech*, sv. 1. Praha, 1883, s. 106–110.

²² HHStA, Pzst Pratobevera, kart. 4, Österreichische Briefe, 1866, s. f.

²³ BERNATZIK, Edmund (ed.). *Die österreichischen Verfassungsgesetze*, Nr. 40b, s. 166–168.

²⁴ VON PRATOBEVERA, Adolf. *Einige Worte über die Gefängnisfrage*. Wien, 1845.

²⁵ VON SCHMERLING, Anton. *Grundsätze nach welchen bei der Errichtung von den Gefängnissen bei den Bezirks-, Collegial-, und Landesgerichten im Falle von Neubauten vorzugehen ist*. Wien, 1849.

²⁶ PERCHTALER, Johann. *Palingenesis. Denkschrift über Verwaltungsreformen in Österreich*. Leipzig, 1860;

PERCHTALER, Johann. *Neun Briefe über die Verfassungs-Reformen in Österreich*. Leipzig, 1860.

²⁷ *Allgemeine Zeitung*. 13. 3. 1867.

²⁸ Další seznamy občanských práv požadovaly záhy ostatní skupiny liberálů, srov. FRANZ, Georg. *Liberalismus*.

Die deutschliberale Bewegung in der Habsburgermonarchie. München: Anbieter, 1955, s. 230–231.

²⁹ StPAH, 13/1861, s. 273–278.

co odlišuje moderní právní stát od někdejšího policejního státu. Rakousku by zákon pomohl dokončit proměnu v právní stát a zároveň by se tím ukázalo Uhrům, že svoboda v západní části monarchie postoupila dál než u nich. Mühlfeld stavěl svůj argument na tom, že tato základní práva již byla jednou zákonem garantována v oktrojované ústavě, a tudíž nebude křivda způsobená silvestrovskými patenty napravena, dokud se neobnoví i zákon o občanských právech. Pozitivní výčet jím navrhovaných práv pak předznamenává to, co bylo později garantováno v prosincové ústavě. Jeho oponentem se stal František Ladislav Rieger, který nesouhlasil se snahou vyličit Čechy jako reakční spojence feudálů a klerikálů. Na základě Palackého historiografie tvrdil, že za náboženskou svobodu bojovali jako první husité, a Češi jsou tudíž průkopníci občanských práv.³⁰ Vláda vyšla Mühlfeldovu požadavku vstříc a ministr spravedlnosti Pratobevera vypracoval návrhy zákonů o osobní svobodě a domovní svobodě, která stála v Mühlfeldově programu na prvním místě. V roce 1862 schválila oba zákony říšská rada.³¹ Vláda se stavěla příznivě i k požadavku mít zákon o odpovědnosti ministrů, kterým opozice v říšské radě podmiňovala přijetí rozpočtu.³² Kvůli vzájemné nedůvěře mezi vládou a opozicí však zákon nakonec nevznikl. Neúspěchem skončila také Mühlfeldova kampaň za odvolání konkordátu, který dle rakouských liberálů bránil nastolení skutečné náboženské svobody.

Již v srpnu 1861 však došlo mezi Schmerlingem a Pratobeverou k bližší neobjasněné roztržce, která nakonec vedla k Pratobeverově odchodu z vlády a přechodu do řad opozice. Do deníku si zapsal: „*Nemohu a nesmím psát, číst ani myslet – nýbrž ležet v hrobě a dívat se na modré nebe skrz modré brýle.*“³³ Pratobevera podal v srpnu abdikaci, kterou veřejnosti zdůvodnil chorobou očí. Císař ji nepřijal, ale Pratobevera pokračoval, až se 18. 12. 1862 dočkal souhlasu s odchodem do důchodu. Nadále byl však činný jako poslanec v dolní sněmovně říšské rady, kde se stal předsedou finančního výboru. Při diskusi o vyhlášení výjimečného stavu v Haliči v roce 1864 se Pratobevera otevřeně postavil proti vládě i proti svému příteli Schmerlingovi, které obviňoval ze zneužívání § 13.³⁴ Pratobevera jako znalec práva a spoluvůrce zákonů vysvětloval, že § 13 o nouzových nařízeních byl do ústavy vložen z jiných důvodů, než tvrdí vláda. Proslulý § 13 umožňoval ministerské vládě vydávat nařízení s platností zákonů i bez schválení říšské rady. Poté, co Pratobevera vícekrát vystoupil s podobnými kritickými názory, si liberální noviny začaly všimnout, že kolem něj vzniká samostatná politická skupina.³⁵ V okamžik Schmerlingova pádu v červenci 1865 byl Pratobevera již jedním z vůdců opozice.

Zároveň však byl zván na soukromé audience k císaři a v době, kdy se blížila prusko-rakouská válka, psal do novin anonymní články, jež rafinovaným způsobem válku podporovaly. Pratobevera se stal nadstranickou postavou, která měla dostatek autority i vlivu, aby se stala hlavním činitelem obnovy ústavověrné strany v okamžiku, kdy bylo rozhodnuto o obnově říšské rady a novém začátku parlamentního života.

³⁰ StPAH, 15/1861, s. 302–310; *Řeči Dra Riegera*, II, s. 65–82.

³¹ Čl. 87 a čl. 88 ř. z. z 27. 10. 1862.

³² StPAH, 13/1861, s. 259–273; HAIDER, Barbara (ed.). *Die Protokolle des Verfassungsausschusses des Reichsrates vom Jahre 1867*, s. 99; FRANZ, Georg. *Liberalismus*, s. 268.

³³ HHStA, Pzst Pratobevera, kart. 12, Deník Sept. 1860 – Sept. 1862, ex 1. 8. 1861, „*Ich soll und darf nicht schreiben, nicht lesen, nicht denken – sondern im Graben liegen und ins blaue durch Blaue Brillen staunen.*“

³⁴ *Neue Freie Presse*, 4. 12. 1864.

³⁵ *Neue Freie Presse*, 15. 6. 1865.

4. VZNIK PROSINCOVÉ ÚSTAVY

Vznik rakousko-uherské dualistické monarchie byl však před tyto liberály postaven jako fakt, který již nemohou změnit. Úkolem nadcházejícího jednání obnovené mimo- říšské rady měla být legalizace rakousko-uherského vyrovnání. Maďaři podmínili souhlas s vyrovnáním tím, že v Předlitavsku bude obnovena ústavnost.³⁶ Zoufalí rakouští liberálové se tedy rozhodli využít situace k prosazení obnovy ústavnosti a základních práv. Pratobeverovi se podařilo svolat na 13. 1. 1867 ve svém bytě společnou schůzi vůdců všech skupin německých liberálů z Rakous, Čech a Moravy.³⁷ I když se mu nepodařilo přesvědčit je k boji za zachování centralizované rakouské monarchie, stala se tato schůzka základem pro jejich spolupráci v nadcházejících volbách. Herbstovi unionisté i Kaiserfeldovi autonomisté se sjednotili za společným programem, který zveřejnili 22. 5. 1867 v *Neue Freie Presse*.³⁸ O občanských právech v něm však vůbec není řeč, místo toho klade důraz na práva zemí v dualistické monarchii.

O „politických právech státních občanů“ je řeč až ve společné adrese sjednocených poslanců dolní sněmovny z 5. 6. 1867.³⁹ Poslanci v ní svorně požadují po císaři především změnu § 13 a zavedení odpovědnosti ministrů jako základní podmínky pro další jednání o legalizaci dualismu. Dále požadují, aby se v ústavě ocitla i politická práva občanů, zejména právo spolčovací a svoboda tisku.

Vláda vyšla požadavku vstříc a 17. 6. skutečně předložila návrh zákona o změně § 13 a zákona o odpovědnosti ministrů. Sněmovna na to reagovala zvolením 36členného ústavního výboru, jehož předsedou se stal Adolf Pratobevera. Hodnota jejich práce však byla od začátku snížena tím, že ústava, kterou vytvoří, už nebude platit pro celou monarchii, jako Schmerlingova únorovka, nýbrž jen pro Předlitavsko. Císař coby panovník dualistické monarchie jí nebyl omezen a obnovená říšská rada již rozhodovala jen o záležitostech půlky říše.

Jako první vyřídil ústavní výbor vládní předlohy obou klíčových zákonů, ke kterým podal vlastní návrhy. V zákoně o změně § 13 (č. 98 ř. z.) z 16. 7. 1867⁴⁰ bylo stanoveno, že říšská rada se nesmí rozpouštět, aby exekutivě dala místo pro vydávání nouzových nařízení a nouzová nařízení se nesmějí užívat k tomu, aby měnila základní státní zákony. Pojistkou proti zneužívání § 13 měla být podmínka, že nouzová nařízení musela být podepsána ode všech ministrů a i tak měla jen provizorní platnost. Zákon o odpovědnosti ministrů (č. 101 ř. z.) byl vyhlášen bez diskuse ve sněmovně 25. 7. 1867.⁴¹ Předpokládal vznik státního soudu, který měl sestávat z odborníků navržených oběma komorami říšské rady. Tyto seznamy odborníků pak opravdu vznikaly, ale k procesu se žádným ministrem nikdy nedošlo, takže státní soud se nikdy nestal skutečností. Odpovědnost se také nevztahovala na společné rakousko-uherské ministry. Předlitavské ministry bylo možno žalovat, pokud svou úřední činností úmyslně či z nedbalosti porušili ústavu.

³⁶ Gesetzesartikel XII § 25 podmínil platnost vyrovnání obnovením ústavnosti v Předlitavsku.

³⁷ HHStA, Pzst Pratobevera, kart. 21, dopisy pozvaných účastníků.

³⁸ *Neue Freie Presse*, 22. 5. 1867. SOMOGYI, Eva. *Vom Zentralismus zum Dualismus. Der Weg der österreichischen Liberalen zum Ausgleich von 1867*. Wiesbaden: Franz Steiner Verlag, 1983, s. 95.

³⁹ StPAH, IV / 1, s. 177–180.

⁴⁰ BERNATZIK, Edmund. (ed.). *Die österreichischen Verfassungsgesetze*. Nr. 128, s. 370; *Die Neue Gesetzgebung*, s. 5–30.

⁴¹ *Ibidem*, s. 50–99.

Svobodu ústavního výboru omezila také vládou vydaná instrukce pro subkomité ústavního výboru z 24. 7. 1867, v níž bylo jasně stanoveno, že subkomité nemá vytvářet novou ústavu, nýbrž jen revidovat únorový patent o říšském zastupitelstvu. V druhém bodě bylo členům subkomité řečeno, že mají přidat „základní zákony“ o právech občanů, o právech Koruny, o soudní moci a říšském soudním dvoru, ale že se při tom mají řídit oktrojovanou ústavou z 4. 3. 1849.⁴²

Zákon o státních právech občanů přišel v ústavním výboru na řadu až v září, po letní přestávce. Za zpravodaje byl určen moravský poslanec Eduard Sturm z Brna. Jeho rukopisné poznámky⁴³ ukazují, že nevycházel jen z oktrojované ústavy. Udělal si tužkou osnovu práv⁴⁴ v ústavách z Frankfurtu roku 1848, z Nizozemska roku 1848, potom z Hesenska roku 1831, Hanoverska roku 1840, Oldenburska roku 1849, Brém roku 1849 a Pruska roku 1850. Sestavil seznam základních práv a pak si ke každému udělal seznam dalších německých ústav, kde se toto právo nachází. Poté sestavil rukopisný seznam 25 práv občanů,⁴⁵ kde byly rovněž delší pasáže o vztahu státu a církve a o veřejném školství. Na tuto verzi připsal odkazy na odpovídající body rakouských ústav let 1848 a 1849. Tištěná verze návrhu subkomité je již seškrtnána na konečných 20 práv. V této listině práv chybí jakýkoliv obecný úvod o významu práv, který najdeme ještě v ABGB, není tu ani žádná preambule podobná té, která stála v čele francouzské Deklarace práv člověka a občana. Tato práva vyhláší panovník. Zákon však v čl. 8 a 9 vysloveně vyhláší za svou součást zákony o osobní svobodě a domovském právu z 27. 10. 1862.

Zákon prošel debatou v obou komorách říšské rady, ale zajímavé je, že individuální osobní práva nevyvolala žádnou vášnivou polemiku.⁴⁶ V diskuzi poslanecké sněmovny však Polák Florian Ziemiałkowski z Haliče zpochybnil hodnotu všeobecných práv, pokud není nastolena rovnoprávnost jazyků. Proti tomuto názoru hájili matematik Rudolf Bresel a právník Eduard Herbst význam všeobecných individuálních svobod, které dle nich musejí mít prioritu a nejsou na překážku žádné národnosti. Ve speciální diskuzi o jednotlivých bodech se nejvíc pozornosti věnovalo jen otázce náboženské svobody. Zákon byl vyhlášen císařem 21. 12. 1867. I u veřejnosti budila vášně jiná práva, než základní osobní svobody. Rakouští liberálové se rozhňovali především kolem otázky zrušení konkordátu, který byl dle nich v rozporu s čl. 14 o náboženské svobodě, zatímco čeští politici se bouřili kvůli čl. 19 o právu národnosti.⁴⁷ Postoj české veřejnosti k této „listině práv“ byl od počátku odmítavý a tak to zůstalo až do sklonku monarchie. Je možné, že tím lze vysvětlit i příkré hodnocení těchto všeobecných práv občanů, které nalezneme v komentáři českého právníka Jiřího Pražáka. Podle něj neměl tento druh „všeobecných práv“ vůbec žádný praktický význam.⁴⁸

⁴² *Grundzüge, nach denen das Subcomité des Verfassungsausschusses bei Revision der Verfassung vorzugehen hätte.* In: HAIDER, Barbara (ed.). *Die Protokolle des Verfassungsausschusses des Reichsrates vom Jahre 1867*, s. 192–193.

⁴³ HHStA, Pzst Plener, kart. 44.

⁴⁴ HHStA, Pzst Plener, kart. 44, fol. 1–12, „Mein erster Entwurf“.

⁴⁵ HHStA, Pzst Plener, kart. 44, fol. 17–21.

⁴⁶ Debaty přetištěny v *Die neue österreichische Gesetzgebung. Erläutert aus den Reichsrats-Verhandlungen*. Sv. 1. Wien, 1868, s. 315–395.

⁴⁷ *Národní listy*. 24. 12. 1867, č. 264.

⁴⁸ PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo veřejné 1: Právo ústavní*. Praha: nákladem Jednoty právnícké, 1898, s. 49.

5. ÚČINNÁ PRÁVA

Prosincová ústava byla vlastně jen sledem pěti státních základních zákonů a většina z nich mohla platit, aniž by tím jakkoliv změnila rakouskou monarchii k lepšímu. Následující vývoj však ukázal, že právě zákon o všeobecných právech občanů se stal silným zdrojem impulsů pro další reformy zákonů. Ústava sice neobsahovala žádnou klauzuli o tom, že jsou neplatné zákony, které jsou v rozporu s jejím zněním, ale základní zákon o pravomocích říšské rady (č. 141 ř. z.) z 21. 12. 1867 jí v § 11, lit. m⁴⁹ dával pravomoc vydávat zákony k provedení základního zákona o všeobecných právech státních občanů. Díky tomu se v následujících letech začalo pracovat na odstraňování překážek v oblasti náboženské svobody a tiskové svobody a vedle toho začaly vznikat nové instituce pro soudní ochranu práv a liberální reformu veřejného školství.

Tyto návazné zákony předešel již 15. listopadu 1867 zákon o spolkové svobodě (č. 134 ř. z.) a zákon o svobodě shromažďování (č. 135 ř. z.). V novém roce se rakouští poslanci zaměřili na zákony, které měly obrazně řečeno „proděravět“ ale nikoliv odstranit konkordát. Tak to výstižně vyjádřila karikatura časopisu *Kikeriki* z 18. 6. 1868. Výsledkem byly první májové zákony roku 1868.⁵⁰ Stejně dala prosincová ústava podnět k vzniku soudních nástrojů, bez nichž by dle slov Josefa Ulbricha byla státní práva občanů jen neúčinným monologem zákonodárce.⁵¹ V první řadě šlo o porotní soudy. Ze všeho nejdříve byly tedy obnoveny porotní soudy pro tiskové delikty (1869) a v trestně-právním procesním zákoníku z roku 1873 byly zavedeny i pro zločin vzpoury, specificky kované případy veřejného násilí a těžké kriminální zločiny (č. 119 ř. z. čl. VI). Liberálové se totiž domnívali, že porotní soudy jsou pojistkou proti mocenskému zneužívání soudů, ke kterému docházelo v době neoabsolutismu. Pro ochranu základních práv vznikl říšský soud (1869) a správní soud (1876), které přezkoumávaly porušování všeobecných práv občanů.⁵² Dodejme však, že říšský soud neměl pravomoc rušit zákony, mohl jen konstatovat, že jsou v rozporu s ústavou.⁵³ Konečně Hasnerův školský zákon z roku 1869 (č. 62 ř. z.) odňal veřejné školy vlivu církve a předal je obcím.⁵⁴

V roce 1868 začala rovněž dlouhá pout' k nastolení svobody tisku, jelikož v tomto roce byla novelou tiskového zákona odstraněna doposud snadná možnost suspenze vydávání listu.⁵⁵ Právě na svobodě tisku ale vidíme, že Rakousko-Uhersko nedokázalo

⁴⁹ BERNATZIK, Edmund. (ed.). *Die österreichischen Verfassungsgesetze*. Nr. 133, s. 390–422; *Die Neue Gesetzgebung*, s. 105–305.

⁵⁰ Srov. VOCELKA, Karl. *Verfassung oder Konkordat? Der publizistische und politische Kampf der österreichischen Liberale um Religionsgesetze des Jahres 1868*. Wien: VÖAW, 1978.

⁵¹ ULBRICH, Josef. *Staatsrecht der österreichischen Monarchie*. Freiburg i. B.: J. C. B. Mohr, 1884, s. 38.

⁵² LEHNE, Friedrich. Rechtsschutz im öffentlichen Recht. Staatsgerichtshof, Reichsgericht, Verwaltungsgerichtshof. In: WANDRUZSKA, Adam – URBANITSCH, Peter (ed.). *Die Habsburgermonarchie 1848–1918*. Bd. 2: *Verwaltung und Rechtswesen*. Wien: VÖAW, 1975, s. 663–717. Nálezy říšského soudu byly vydávány průběžně v HYE, Anton – HUGELMANN, Karl. *Sammlung der Erkenntnisse des k. k. österr. Reichsgerichts*. Wien, 1874–1918, 17 sv. Dnes jsou k dispozici na internetu, dostupné z: <<http://alex.onb.ac.at/rgr.htm>> [cit. 2017-08-28].

⁵³ SCHÄFFER, Heinz. Die Entwicklung der Grundrechte. In: MERTEN, Detlef – PAPIER, Hans-Jürgen (ed.). *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VII/1 Grundrechte in Österreich*. Wien: C. F. Müller, 2014, s. 3–49, zvl. s. 22.

⁵⁴ ČELAKOVSKÝ, Jaromír. *Zákony a nařízení u věcech obecného a pokračovacího školství českého na ten čas platné v království Českém*. Praha, 1886, s. 5–12.

až do konce své existence odstranit všechny právní překážky u některých svobod, které zaručovala ústava. Na odstraňování represivních nástrojů státu proti tisku se pokračovalo až do 90. let 19. století, ale zákaz volné kolportáže trval až do vypuknutí 1. světové války. Zrovna tak nebyla až do konce monarchie nastolena skutečná svoboda náboženství, jelikož protestantské církve byly stále omezované. Konečně je třeba připomenout, že byl často uplatňován i zákon o vyhlášení výjimečného stavu z 5. 5. 1869, který umožňoval dočasné pozastavení platnosti všeobecných práv státních občanů.⁵⁶ Rakouští liberálové 60. let 19. století nedokázali přijmout ani myšlenku, že by ústava mohla garantovat sociální práva, jež žádali dělníci.⁵⁷

ZÁVĚR – STAROMÓDNÍ INOVÁTOŘI?

Z hlediska mentality rakouských liberálů bylo úhelným problémem 60. let 19. století odstranění konkordátů, uzákonění odpovědnosti ministrů a dalších záruk občanských práv, jak je vymyslela jihoněmecká organická státověda období romantismu.

Na druhou stranu se vnučuje otázka, zda jim jejich staromódnost nepomohla k odvažování tak široký systém státní ochrany občanských práv, který v tehdejší Evropě neměl obdoby. Německá státověda se po porážce revoluce 1848 totiž vydala cestou kritického přezkoumávání juristického charakteru práv, která publicisté období romantismu tak optimisticky vytvářeli. Základním podnětem k tomuto směru byly provokativní práce Friedricha Carla Gerbera, které vznikly ještě před prosincovou ústavou. Již v roce 1852 vydal útlou knížečku o subjektivních právech, v níž nastolil otázku konfliktu mezi subjektivními právy a objektivním právním řádem a vyslovil hypotézu, že většina údajných práv je jen odrazem toho, co zaručuje objektivní právní řád (*Reflexrecht*).⁵⁸ V roce 1865 navázal knihou *Grundzüge des deutschen Staatsrechts*, v níž naznačil, že romantická státověda byla trochu příliš velkorysá v otázce, co vše lze považovat za státní orgán, a pokusil se vymezit čistě právní pojem státu, bez příměsí politických úvah.⁵⁹ Jeho pojetí bylo však v dané době zavrženo, úspěchu se dočkal až po vzniku německého císařství v roce 1871.⁶⁰

⁵⁵ Podle tiskového zákona ze 17. 12. 1862 § 11, 16, 19, 38 bylo možno list dočasně zastavit mimosoudní cestou.

Srov. OLECHOWSKI, Thomas. *Die Entwicklung des Pressrechts in Österreich bis 1918. Ein Beitrag zur österreichischen Mediengeschichte*. Wien: MANZ Verlag, 2004; CERMAN, Ivo. *Žurnalistika a vznik veřejné sféry*. In: CERMAN, Ivo (ed.). *Habsburkové 1740–1918. Vznikání občanské společnosti*. Praha: NLN, 2016, s. 537–574.

⁵⁶ Již čl. 20 základního zákona o všeobecných právech státních občanů z roku 1867 umožňoval pozastavení platnosti čl. 8, 9, 10, 12 a 13. Následoval císařem vyhlášený provizorní zákon ze 7. 10. 1868, č. 136 ř. z., který říšská rada s většinou liberálů schválila jako zákon o výjimečném stavu z 5. 5. 1869, č. 66 ř. z. Výjimečný stav byl v období 1867–1914 vyhlášen 7krát (1868–1869 Praha, 1869–1870 a 1890 okres Kotor v Dalmácii, 1884–1891 Vídeň a průmyslová města Dolního Rakouska, 1893–1895 Praha a Kladno, 1898–1899 Halič, 1902 Terst).

⁵⁷ Srov. WADL, Wilhelm. *Liberalismus und soziale Frage in Österreich*. Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 1987.

⁵⁸ GERBER, Carl Friedrich. *Über öffentliche Rechte*. Tübingen: Laupp, 1852.

⁵⁹ GERBER, Carl Friedrich. *Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts*. Leipzig, 1865. Srov. JELLINEK, Georg. *Allgemeine Staatslehre*. Leipzig, 1914, s. 64; GROTE, Rainer. *Verfassungsorganstreit*, Tübingen: Mohr Siebeck, 2010, s. 14.

⁶⁰ Srov. GRIMM, Dieter. *Die Entwicklung der Grundrechtstheorie in der deutschen Staatsrechtslehre des 19. Jahrhunderts*, s. 322–326. U nás tento kritický přístup ovlivnil J. Pražáka, který všeobecná občanská práva považoval za špatnou konstrukci, srov. PRAŽÁK, Jiří. *Právo ústavní*, s. 47.

Zajímavé však je, že Pratobevera jeho práce znal. V době svého nuceného důchodu před vznikem ústavy četl všechno možné od středověké mystiky mistra Eckharta až po Machiavelliho a ve svých poznámkách zanechal i úsudek o Gerberově státním právu. Jeho komentář ukazuje, že znal názory Gerberových kritiků a chápal, v čem je inovativní. „*Jádro problému této knihy je prý v tom, že Gerber se snaží založit své puristické pojetí státního práva jen na pojmu osobnosti a zcela odsouvá to, co je na státu organické, jakožto cosi domněle nejuristické (přirozené) a tím upadá do jednostrannosti.*“⁶¹ Duchovní tvůrce prosincové ústavy tedy tento nový kritický směr německé státovědy znal, ale rozhodl se jej nenásledovat. Zůstal věrný romantickému pojetí organického státu a pro výsledek to asi bylo lepší.

⁶¹ HHStA, Pzst Pratobevera, kart. 13, Lesefrüchte (ca 1865–1870), s. f. „*In der Vierteljahrschrift von Haimert XVII, 1 Hf, wird dieses Werk einer eingehender ziemlich abfälliger Kritik unterzogen und der Pfahl im Fleische vorzüglich darin gefunden, dass der Gerber seine puristische Construction des Staatsrechts lediglich auf den Persönlichkeitsbegriff mit völliger Beiseitlassung des organischen Moments am Staate, als eines vermeintlich unjuristischen (natürlichen) zu gründen unternimmt; und dadurch in eine Einseitigkeit geräth, durch welche die ganze Darstellung verschoben wird.*“

K PROMĚNÁM KONCEPCE VLASTNICKÉHO PRÁVA OD RAKOUSKÝCH ÚSTAV DO SOUČASNOSTI

Ondřej Horák*

Abstrakt: Příspěvek je věnován proměnám pojmu a ochrany vlastnictví v českých zemích od 19. století do současnosti, zejména problematice nedílnosti, nedotknutelnosti a předmětu vlastnického práva. Z historicko-právní perspektivy budou promyšleny dvě provázané otázky: 1) Jak se do posledních dvě stě let vlastnická úprava vyvíjela a kam směřuje? 2) Je možné a vhodné mluvit o „nedotknutelnosti“ vlastnictví? Můžeme shrnout, že vývoj osciloval mezi „uživatelskou“ a „mocenskou“ koncepcí vlastnictví (uživatelský přístup byl určující do poloviny 19. století a od 50. do 90. let 20. století) a že „nedotknutelnost“ můžeme vztáhnout pouze k majetku vázanému na osobní sféru vlastníka.

Klíčová slova: vlastnictví, vlastnické právo, dělení vlastnictví, nedotknutelnost, nedílnost, konfiskace, vyvlastnění

„Proti soukromému majetku staví se do popředí osoba lidská.
... Ne majetek je účel, nýbrž člověk.“ (Jaromír Sedláček)

UVEDENÍ

Vlastnická problematika už tradičně přitahuje zvýšenou pozornost filosofů, právní- ků a politiků. Hrál stěžejní roli v úvahách o vzniku státu, základních právech i vývoji společnosti. Hodnocení i argumenty se různily (jednou bylo vlastnictví prohlašováno za nedotknutelné a posvátné právo, jindy za krádež), diskuse k řadě otázek zůstává stále otevřená.¹

Inspirativně se vlastnictví věnovala také většina našich předních právních vědců, ať již byli orientováni historicko-právně, normativisticky nebo marxisticky. U neznámějších z nich, jako byli A. Randa, J. Pražák, J. Sedláček či V. Knapp (pokud zmíníme alespoň ty, kterým byla na stránkách časopisu *Právník* věnována speciální pozornost), se navíc jednalo o jejich stěžejní práce a současně o téma, ke kterému se při různých příležitostech opakovaně vraceli.² Ze současných českých autorů uvedme alespoň K. Eliáše, J. Filipa, J. Hurdíka či J. Spáčila.³

* JUDr. Mgr. Ondřej Horák, Ph.D., Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci. Článek je dílčím výstupem z projektu GAČR č. 15-08294S *Dělení vlastnictví a jeho středoevropské konotace a perspektivy*. E-mail: ondrej.horak@upol.cz.

¹ Z obsáhlé literatury uvedme alespoň: BRANDT, R. *Eigentumstheorien von Grotius bis Kant*. Stuttgart: Frommann-Holzboog, 1974 (konkrétně rozbor Grotia, Cumberlanda, Locka, Huma, Rousseaua a Kanta); LAZAR, J. *Buržoázní vlastnické koncepcie z hlediska marxistické právní vědy*. Bratislava: Veda, 1984; LEHMANN, J. *Sachherrschaft und Sozialbindung? Ein Beitrag zu Gegenwart und Geschichte des zivilrechtlichen Eigentumsbegriffs*. Berlin: Duncker & Humblot, 2004; SCHWAB, D. Eigentum. In: *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*. Bd. II. E–G. 4. Auflage. Stuttgart: Klett – Cotta, 1998, s. 65–115; VENĚDIKTOV, A. V. *Státní socialistické vlastnictví. Díl 1*. Praha: Orbis, 1950 (v rámci 1. dílu se autor snažil o nalezení obecné definice vlastnictví na základě historického vývoje).

² Srov. RANDA, A. I. *Držba dle rakouského práva v pořádku systematickém. II. Právo vlastnické dle rakouského práva v pořádku systematickém*. Praha: Aspi, 2008 [podle: KASANDA, V. (ed.). 7. vydání. Praha: Česká akademie pro vědy, slovesnost a umění, 1922; 1. vydání 1871]; PRAŽÁK, J. *Das Recht der Enteignung in Österreich unter Berücksichtigung der auswärtigen Gesetzgebungen und der einheimischen Praxis*. Prag: H. Mercy, 1877; SEDLÁČEK, J. *Vlastnictví*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012 (obsahuje: *Vlastnictví a vlastnické právo*. Brno: Barvič & Novotný, 1919; *Vlastnické právo*. Praha: V. Linhart, 1935; *O vlastnictví*, pův. vydání); KNAPP, V. *Vlastnictví v lidové demokracii. Právní úprava vlastnictví v Československé republice*. Praha: Orbis, 1952.

Příspěvek je zaměřen na proměny pojmu a ochrany vlastnictví od 19. století do současnosti. Jeho koncepce je postavena na kombinaci chronologického a tematického přístupu, kdy v rámci jednotlivých vývojových kapitol je věnována pozornost „nedílnosti“ a „nedotknutelnosti“ vlastnictví. Pokusíme se přitom revidovat současný stav poznání, jak věcně, tak interpretačně.⁴

1. K POJMU A PŘÍSTUPŮM K VLASTNICTVÍ

1.1 Pojem

Vlastnická terminologie se ustálila až po polovině 19. století.⁵ Moderní pojem „vlastnictví“ byl vytvořen J. Jungmannem (30. léta 19. století), který se nechal inspirovat Lindeho *Słownikiem języka polskiego (właśnictwo)*. Nový termín byl záhy užíván v odborné literatuře (A. Strobach, W. Grünwald) a o jeho obecné rozšíření se zasloužil především Šemberův překlad občanského zákoníku z roku 1862. Za připomenutí také stojí, že terminologická komise z roku 1849 (P. J. Šafařík a kol.) navrhovala rozlišování vlastnictví v objektivním smyslu (vzhledem k majetku) jako „vlastenství“ a v subjektivním smyslu (vzhledem k vlastníkovi) jako „vlastnictví“, což se však neujalo.⁶

Pojmy vlastnictví a vlastnické právo právní věda většinou užívala a dodnes užívá jako synonyma. V návaznosti na platnou úpravu mezi nimi nerozlišovala rakouská civilistika 19. století (zmiňme alespoň Antonína Randu, na kterého takřka celá pozdější literatura navazovala) a až na výjimky (J. Sedláček) ani naše meziválečná civilistika, marxistická právní věda (V. Knapp aj.) tak naopak činila.⁷

V novější literatuře se rozlišuje vlastnictví jako kategorie ekonomická (společenská forma přivlastňování statků) a jako kategorii právní (ve významu vlastnického práva), dále vlastnické právo ve smyslu objektivním (jako soubor právních norem) a subjektiv-

³ Srov. ELIÁŠ, K. Vlastnické právo. Paradigmata českého pojetí pod zkušebním kamenem kontinentální právní kultury. *Právní rozhledy*. 2005, roč. 13, č. 22, s. 807–812, a ELIÁŠ, K. *Vlastnictví a právo v tenzi mezi stabilitou a proměnlivostí zákonodárství*. Praha: Academia, 2017; FILIP, J. Aktualne problemy konstytucyjnej regulacji własności a projektów nowych ustawowych regulacji w Republice Czeskiej. In: *Własność-Zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy środkowo-wschodniej*. Łódź: Łódzkie Towarzystwo Naukowe, 2006, s. 83–93; HURDÍK, J. Vlastnictví a vlastnické právo ve společnosti síti. In: *Pocta Jiřímu Švestkovi k 75. narozeninám*. Praha: ASPI, 2005, s. 93–107, a HURDÍK, J. *Institucionální pilíře soukromého práva v dynamice vývoje společnosti*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 40–59; SPÁČIL, J. *Ochrana vlastnictví a držby v občanském zákoníku*. 2. dopl. vydání. Praha: C. H. Beck, 2005.

⁴ Příspěvek vznikl v souvislosti s přípravou hesel „Konfiskace“, „Kontinuita, diskontinuita, revoluce“, „Pozemková reforma“, „Vlastnictví“, „Vlastnictví dělené“ a „Vyvlastnění“ pro *Encyklopedii českých právních dějin*, problematika však byla rozpracována již ve starších pracích, srov. zvl. HORÁK, O. *Liechtensteinové mezi konfiskací a vyvlastněním. Příspěvek k poválečným zásahům do pozemkového vlastnictví v Československu v první polovině dvacátého století*. Praha: Libri, 2010.

⁵ Zatímco v „českém“ překladu § 29 březnové ústavy se pro termín *Eigentum* užívá „vlastnota (majetek)“ (autorem byl zřejmě K. J. Erben), v „moravském“ překladu „vlastnictví (majetnost)“ (autorem byl zřejmě A. V. Šembera). Srov. *Pražské noviny* (1849, č. 39, s. 154) x samostatné vydání nákladem K. Winickera v Brně, dostupné z: <<http://science.law.muni.cz/dokumenty/23559>>.

⁶ K vlastnické terminologii podrobněji: HORÁK, O. Všeobecný občanský zákoník a proměny vlastnictví. In: *200 let Všeobecného občanského zákoníku*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 521–522.

⁷ Srov. mj. SEDLÁČEK, J. *Vlastnictví a vlastnické právo*, s. 38; KRČMÁŘ, J. *Právo občanské. Díl II. Práva věcná*. 3. dopl. vydání. Praha: Knihovna Sborníku věd právních a státních, 1946, zvl. s. 95; KNAPP, V. *Vlastnictví v lido- vě demokratické*, zvl. s. 21 an.

ním (jako možnost chovat se normou vymezeným způsobem neboli jako soubor oprávnění). Pokud bývá vlastnictví od vlastnického práva nověji odlišováno, je vlastnictví považováno za předmět vlastnického práva, což našlo odraz také v občanském zákoníku (viz § 1011 a násl.).⁸

1.2 Východiska, koncepce, charakteristika

V odborné literatuře se vedly a vedou polemiky o původu vlastnictví či o tom, zda je vlastnické právo výrazem svobody či rovnosti, což má často také ideologické konotace. V návaznosti na rozlišení vlastnictví a vlastnického práva (a na Dworkinovo pojetí rovnosti) by bylo možné dospět ke kompromisnímu řešení, že vlastnictví je výrazem svobody a vlastnické právo rovnosti.⁹

V zásadě můžeme rozlišit dva základní přístupy k vlastnictví:

- 1) přístup „mocenský“: vlastnictví jako právní moc, jako právo výlučné a nedílné, což asi nejlépe odpovídá klasickému (římskoprávnímu) chápání vlastnického vztahu a také liberálnímu myšlení;
- 2) přístup „uživatelský“: vlastnictví jako soubor oprávnění, jako právo dělitelné, což bylo charakteristické pro feudální i komunistické chápání vlastnických vztahů a odráží také sociální rozměr problematiky.

Tyto koncepce dodnes svádí v jistém smyslu „boj“, ať již to bylo na poli zákonodárství, aplikace či teorie. V současnosti sice převažuje přístup „mocenský“, již tradičně je však modifikovaný přístupem „uživatelským“, jehož role se také aktuálně posiluje.¹⁰

Vlastnictví bývá charakterizováno jako všeobecné právní panství nad věcí, což odkazuje až ke klasickému římskoprávnímu pojetí (jako jeho znaky se uvádí přímost, úplnost, výlučnost, absolutnost, pružnost či jednotnost). Přirozenoprávní učení, které výrazně formovalo kodifikace z počátku 19. století, povýšilo vlastnictví až na jakýsi prototyp (přirozeného) subjektivního práva: považovalo je za nedotknutelné a posvátné, jak příznačně hlásala Deklarace práv člověka a občana (1789). Představitelé pozdější právní vědy se ostře postavili proti myšlence přirozeného práva a vlastnické právo nahlíželi spíše sociální perspektivou.

Právní věda je v jistém smyslu už tradičně rozpolcená – v souvislosti s vlastnictvím mluví o výlučnosti, nedílnosti a nedotknutelnosti, ale současně dodává, že jsou tyto znaky dány pouze pojmově (typicky Randa). Už v meziválečné éře se však někteří právní vědci odhodlali spojit již samotný pojem vlastnictví s jeho omezeností, což mohlo být vysvětlováno sociologicky (E. Svoboda, E. Swoboda) i normativně (J. Sedláček); nověji můžeme zmínit K. Eliáše.

⁸ K tomu srov. ELIÁŠ, K. *Vlastnické právo*, s. 808.

⁹ Blíže: HORÁK, O. Mezi svobodou a rovností. K paradigmatu vlastnického práva z historické perspektivy. *Casopis pro právní vědu a praxi*. 2006, roč. 14, č. 1, s. 48–52.

¹⁰ Teoretické uchopení obou přístupů odkazuje v evropském právním myšlení až do 14. století k předním postglosátorům Bartolovi de Saxoferrato a jeho nejvýznamnějšímu žákovi Baldovi de Ubaldis. Oba sice vycházeli z římskoprávních textů, dospěli však k odlišným definicím vlastnického práva: zatímco Bartolus kladl důraz na mocenskou, Baldus na uživatelskou stránku. Blíže: URFUS, V. *Historické základy novodobého práva soukromého. Římskoprávní dědictví a soukromé právo kontinentální Evropy*. 2. dopl. vydání. Praha: C. H. Beck, 2001, s. 37 an.

2. VÝVOJ DO ROKU 1918 (S DŮRAZEM NA VŠEOBECNÝ OBČANSKÝ ZÁKONÍK A PROSINCOVOU ÚSTAVU)

2.1. Moderní pojetí vlastnictví je v českých zemích provázáno s přijetím všeobecného občanského zákoníku (1811; dále v. z. o.), který do jisté míry plnil i funkci ústavy.¹¹ Přeferovalo se v něm sice úplné (nedělené) vlastnictví (§ 354 a 360), na rozdíl od francouzského *Code civil* (1804) však obsahoval ještě institut děleného vlastnictví (§ 357–360 a § 363).¹² Myšlenka děleného vlastnictví se do kodifikace prosadila až v tzv. Martinih osově (1796) a jako hlavní inspirační zdroj můžeme uvést pruské všeobecné zemské právo (1794),¹³ které Martini oceňoval.¹⁴

Zakotvení děleného vlastnictví bývá literaturou většinou chápáno jako relikv feudální koncepce vlastnického práva, který měl snižovat význam rakouské kodifikace. Pokud však uvážíme, že koncepce děleného vlastnictví upevňovala v případě dědičného pachtu poddaných jejich postavení, tak měla i dobově velký význam.¹⁵

Ve v. z. o. se uživatelská koncepce promítala také do úpravy řady dalších institutů: zmínit můžeme zejména nabytí od nevlastníka (zvláště § 367–368 a § 824), promlčení a vydržení (§ 1451), kde byla spojena s ochranou dobré víry nabyvatelů, dále pak svěřenské nástupnictví (§ 608). Odrazilo se to také v širokém pojetí věci v právním smyslu (tj. nejen věci hmotných, ale i nehmotných, srov. § 285, 292, 311, 353 a 355), což (na rozdíl od římského práva) umožnilo posesorní (držební) ochranu užívacích obligačních práv v podobě držby práva (§ 313, 339 a 346).

Ve v. z. o. byla zakotvena také moderní úprava vyvlastnění, umožňující odnětí či omezení vlastnictví pouze ve veřejném zájmu a za náhradu. Zatímco *Codex Theresianus* (II. 3. 25–26) a Hortenova osnova (II. 2. § 2) ještě upravovaly institut vyvlastnění bez povinnosti poskytnout náhradu, Martinih osovna (II. 3. § 12) a (západo)haličský občanský zákoník (II. § 84) už podmiňovaly vyvlastnění existencí veřejného zájmu a poskytnutím přiměřené náhrady, což odpovídá také finální úpravě v. z. o. (§ 365: „*Žádá-li toho obecné dobro, musí člen státu za přiměřené odškodnění i úplné vlastnictví věci odstoupiti.*“). Z inspiračních zdrojů redaktorů bývá uváděno učení H. Grotia, Deklarace práv člověka a občana (čl. 17) a opět všeobecné zemské právo (Úvod § 74–75).¹⁶

¹¹ FILIP J. Občanský zákoník bez ústavy (ke 200. výročí ABGB). *Časopis pro právní praxi*. 2011, roč. 19, č. 2, s. 99–108.

¹² Užívalo se pro poměry lenní (§ 359), poddanské (dědičný pacht § 1122 a dědičný úrok/činže § 1123), pro svěřenství neboli *fideikomis* (§ 629), pro dědičné právo k povrchu neboli *superficies* (§ 1125) a pro právo na duchovní obročí neboli *beneficium*. Koncepce děleného vlastnictví byla z ABGB vypuštěna až v roce 2006, konkrétně byly zrušeny § 357, 359 a 360, § 1122–1150 a 1457 (viz BGBl. I Nr. 113/2006).

¹³ *Allgemeines Landrecht*, I. 8., § 16–20 a I. 18., § 1 an.

¹⁴ PICHLER, J. W. Das geteilte Eigentum im ABGB. *Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte*. 1986, roč. 8, s. 23–42.

¹⁵ K omezení pravomoci vrchnosti a posílení práv poddaných došlo již spolu se známým patentem o zrušení nevoľnictví také patentem o nové úpravě držitelského práva zakoupených sedláků k jejich statkům (1781), kdy bylo možné bez souhlasu vrchnosti statek prodat, zastavit či zadlužit až do dvou třetin jejich hodnoty, a patentem o poddanském dědičném právu (1787), kdy vrchnost již nemohla ovlivnit, kdo se ze zákonných dědiců téhož stupně stane dědicem samotného statku.

¹⁶ Většina autorů zdůrazňuje východisko moderního pojmu vyvlastnění v učení H. Grotia o *dominiu eminens* státu a ochraně nabytých práv (např. G. Meyer, D. Schwab a nejnověji M. Schmoekel), což (neodůvodně) u rakouské kodifikace zpochybnují F.-S. Meissel a P. Oberhammer (argumentují staršími kořeny uvedené teorie a zejména tím, že F. Zeiller byl jejím kritikem). Propracování starších teorií Grotiovi neupírá na významu, tím méně, že jejich kritikem byl Zeiller, který pouze komentoval to, co vzniklo již v éře Martinih o. Skutečný inspirační zdroj sice není možné jednoznačně prokázat, zdá se však, že východiskem redaktorů bylo učení

Další vývoj směřoval (pod vlivem římskoprávního myšlení) k postupnému rušení vztahů vyplývajících z děleného vlastnictví a k omezování předmětu vlastnického práva pouze na hmotné věci (dogmaticky). Spolu s technickým pokrokem narůstal počet předpisů omezujících výkon vlastnických práv.

2.2 Proměny ve vlastnické koncepci se odrazily také v rakouském ústavním vývoji.¹⁷ Dubnová ústava (1848) sice katalog základních práv ani ochranu vlastnictví neobsahovala, do kroměřížského návrhu ústavy (1848/49) však již zahrnut byl (a to hned do hlavy II), včetně ochrany vlastnictví (§ 22) i zrušení děleného vlastnictví (§ 23).¹⁸ V oktrojované březnové ústavě (1849) byla zakotvena (ovšem mimo katalog základních práv) ochrana vlastnictví (§ 29), ale už jen vyplatitelnost děleného vlastnictví (§ 32).¹⁹

Významný mezník představovalo až vydání státního základního zákona č. 142/1867 ř. z., o všeobecných právech státních občanů, který v několika ustanoveních modernizační trend potvrdil, zvláště v čl. 5 a 7, v nichž se deklarovala nedotknutelnost vlastnictví a rušení vztahů vyplývajících z děleného vlastnictví.²⁰

V čl. 5 se sice ve srovnání s původním návrhem²¹ výslovně nemluví o poskytnutí náhrady, což však bylo bráno jako víceméně samozřejmé. Neexistoval sice obecný

o *dominiu emīnens* rozpracované a rozšířené H. Grotiem, ale důraz kladený na poskytnutí náhrady vycházel od K. A. Martiniho (VON HARRAS-HARRASOWSKY, Ph. (ed.). *Der Codex Theresianus und seine Umarbeitungen. Bd. IV.* Wien: C. Gerold's Sohn, 1886, s. 133, pozn. 3), přičemž jak *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* (Swoboda, Floßmann), tak zejména *Allgemeines Landrecht* jeho přesvědčení upevnily. Blíže: SWOBODA, E. *Entwicklung und Begriff der Enteignung. Gerichts-Zeitung.* 1919, roč. 70, č. 31–32, s. 241–246, zvl. s. 243; MEISSEL, F.-S. – OBERHAMMER, P. *Historische Grundlagen des Enteignungsrechts. Österreichische Juristen-Zeitung.* 1996, roč. 51, s. 921–933, zvl. s. 922; SCHMOECKEL, M. *Omnia sunt regis: Vom allgemeinen Eigentum des Königs zur Enteignung des Bürgers. Ein Überblick zur Geschichte der Enteignung bis zum 18. Jahrhundert.* In: *Die Enteignung. Historische, vergleichende, dogmatische und politische Perspektiven auf ein Rechtsinstitut.* Berlin – Heidelberg: Springer, 2017, s. 3–23, zvl. s. 16 an.

¹⁷ Edici dokumentů s komentářem viz ČERNÝ, J. M. *Boj za právo. Sborník aktů politických u věcech státu a národa českého od roku 1848 s výklady historickými. Část I a II.* Praha: Karolinum, 2007 (pův. vydání 1893, odlišné stránkování), a FISCHER, H. – SILVESTRI, G. (eds). *Texte zur österreichischen Verfassungs-Geschichte. Von der Pragmatischen Sanktion zur Bundesverfassung (1713–1966).* Wien: Geyer-Edition, 1970 (dostupné z: <<http://www.verfassungen.de/at/>>).

¹⁸ Číslování je samostatné (bez vazby na vlastní návrh ústavy), znění § 23 se v jednotlivých návrzích částečně liší (podle návrhu ze září měly být rodinné fideikomisy přímo zrušeny, podle návrhu z prosince to mělo být provedeno zvláštním zákonem). Srov. ČERNÝ, J. M. *Boj za právo I*, s. 591 an. (Návrh práv základních, 26. 9. 1848), s. 678 an. (Nový návrh práv základních, 21. 12. 1848) a s. 753 an. (Návrh ústavy rakouské, 2. 3. 1849). Blíže: Kol. aut. *Kroměřížský sněm 1848–1849 a tradice parlamentarismu ve střední Evropě. Sborník příspěvků ze stejnojmenné mezinárodní konference konané v rámci oslav 150. výročí říšského sněmu v Kroměříži 14.–16. září 1998 v Kroměříži.* Kojetín: KATOS, 1998 (zvl. SOUKUP, L. *Občanská práva a svobody v kroměřížském návrhu ústavy*, s. 31–36).

¹⁹ § 29: „Vlastnota (majetek) jest pod ochranou říše; i může jen pro veřejné dobré, za náhradu podle zákona, obmezena neb odňata býti.“ Podle: *Pražské noviny.* 1849, č. 39, s. 154.

²⁰ Čl. 5: „Majetek je nedotknutelný. Vyvlastnění proti vůli majitele může nastat jen v těch případech a takovým způsobem, jak je to stanoveno zákonem.“

Čl. 7: „Veškerá pouta poddanství a nevolnictví jsou provždy zrušena. Každou povinnost nebo plnění vázající z titulu děleného vlastnictví na nemovitosti lze vykoupit a v budoucnu nesmí být žádná nemovitost zatížena plněním takového druhu, které nelze vykoupit.“

Blíže: PRAŽÁK, J. *Rakouské právo ústavní. Část III. Ústava říšská.* 2. dopl. vydání. Praha: Jednota právnická, 1902, s. 48 an., zvl. s. 131 an.

²¹ Kromě jiného se dále v čl. 11 návrhu prohlašoval trest „*der allgemeinen Vermögens-Confiskation*“ za provždy zrušený. Srov. NESCHWARA, Ch. Über Eduard Sturm, Rechtsanwalt aus Brünn, und seinen Ur-Entwurf. In: *Školy, osobnosti, polemiky. Pocta Ladislavu Vojáčkovi k 65. narozeninám.* Brno: The European Society for History of Law, 2017, s. 381–394 (edice s. 390–394).

vyvlastňovací zákon, byly však vydávány speciální předpisy z důvodů dopravních, stavebních, zemědělských, vodohospodářských či hornických, přičemž § 365 v. z. o. platil subsidiárně. Nejpropracovanější byl zákon č. 30/1878 ř. z., jenž se týče vyvlastňování k účelu stavění železnic a provozování jízdy po nich, podle kterého se v praxi často postupovalo.

Důslednost rakouské ochrany vlastnictví podtrhuje skutečnost, že dobové právo v zásadě neznalo trest propadnutí či zabavení majetku (trestní zákony z roku 1803, 1852 a 1855 obsahovaly pouze propadnutí věci). Odejmutí majetku odsouzenému mohlo být dosaženo pouze nepřímo, prostřednictvím náhrady škody (srov. § 366 a 370 trestního řádu z roku 1873). Až v době první světové války bylo přijato císařské nařízení č. 156/1915 ř. z., o ručení za náhrady škody při zrádných činech spáchaných za válečných dob, podle kterého měly být konfiskovány majetky nepřátel státu a velezrádců (mimo jiné také Karla Kramáře a Aloise Rašína²²). I tento předpis však odrážel panující teze o „nedotknutelnosti“, když se snažil svoji trestněprávní (konfiskační) podstatu zastít: *de iure* se mělo jednat o nahrazení škody státu, která však nemusela být přímo nebo nepřímo způsobena jednáním zločince, ale měla mu být jako „zadostiučinění za porušení práva přirčknuta přiměřená náhrada dle volného uvážení soudu, když ocenil veškeré okolnosti“ (§ 1).²³

V čl. 7 se potvrdilo zrušení poddansko-vrchnostenských vztahů po roce 1848 (paten-tem ze dne 7. září 1848, č. 1180 Sb. z. s. a zákonem ze dne 4. března 1849, č. 152 ř. z.) a dále se navázalo na rušení lenních vztahů, zahájených zákonem ze dne 17. prosince 1862, č. 103 ř. z., o částečném zrušení svazku manského, podle kterého se měla alodifikace provést za náhradu a také bylo zakázáno zřizování nových lén. Ostatní léna pak byla zrušena zákony ze dne 12. května 1869, č. 103–112 ř. z., vydanými speciálně pro jednotlivé země (č. 103 pro Moravu, č. 106 pro Čechy a č. 107 pro Slezsko). Alodifikace se však podle těchto zákonů prováděla postupně a nepodléhala jí léna úřední a řádu Německých rytířů.

Zdůraznění „mocenské“ koncepce se odrazilo i v odklonu od reálného dělení budov, respektive patrového vlastnictví (*Stockwerkeigentum*), které bylo prohlášeno zákonem č. 50/1879 ř. z., o dělení budov podle materiálních podílů, za nepřipustné.²⁴

Dále je nutné upozornit na proměny v pojetí věci v právním smyslu, respektive předmětu vlastnického práva, které bylo rakouskou právní vědou (Ungrem, Randou a dalšími)

²² Rašín nechal včas svůj majetek převést z velké části na manželku. Citelná finanční ztráta jeho rodině vznikla až s vyškrtnutím Rašína ze seznamu advokátů a se zánikem jeho advokátské kanceláře, přestože v té době zatím ještě nebyl odsouzený. Kramář však na zatčení připraven nebyl, a jeho ženě tak zůstaly pouze nějaké akcie. ŠETŘILOVÁ, J. *Alois Rašín. Dramatický život českého politika*. Praha: Argo, 1997, s. 33, 40 a 138.

²³ Za všechny postižené uvedme alespoň případ jednoho z legionářů, oznámený v dobovém tisku: „Zabavení majetku. C. k. zemský soud pro trestní záležitosti v Brně nařídil ku zajištění nároku, příslušujícího státu na náhradu škody a na odškodnění, které jako zadostiučinění přisouditi se má, zabavení v Rakousku se nacházejícího movitého a nemovitého jmění Ludvíka Halámka, 36-letého, narozeného v Uhrňově příslušného do Votína (okr. Vel. Meziříčí), ženatého rolníka.“ *Moravský venkov*. 1917, roč. 9, č. 8, s. 5 (17. 2.). Dále také viz listek z kartotéky padlých v 1. světové válce: <http://vuapraha.cz/sites/default/files/kartoteka_padlych_v_1_sv_valce/H/Hal%20-%20Ham/image00094.htm>.

²⁴ Srov. SCHUSTEROVÁ, M. „Streithäuser“ aneb malé poohlédnutí za patrovým vlastnictvím. In: *I. česko-slovenské setkání doktorských studentů a postdoktorandů oboru právní historie a římského práva. Sborník příspěvků z konference*. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 248–261; PETR, P. *Nové právo k povrchu*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 9 an.

pod vlivem německé pandektistiky reinterpetováno (rozlišovaly se věci ve vlastnictví a v majetku, přičemž vlastnictví bylo zúženo pouze na věci hmotné).

3. VÝVOJ V LETECH 1918 AŽ 1948

3.1 Po vzniku Československa v roce 1918 se právní úprava vlastnictví vydala jak směrem kontinuálním (u „nedílnosti“), tak i diskontinuálním (u „nedotknutelnosti“). Pokud šlo o nedílnost vlastnictví, byly zrušeny fideikomisy zákonem č. 179/1924 Sb. z. a n. (došlo k tomu také v Německu a ve většině nástupnických států rakousko-uherské monarchie).²⁵ Ale ani poté se však ustanovení o děleném vlastnictví nestaly obsoletními (viz zejména duchovní benefícia, ale i jiné specifické právní vztahy).²⁶ O jejich využití se dokonce uvažovalo i při přípravě pozemko-reformního zákonodárství. Nakonec sice bylo zvoleno řešení jiné, které se však také nechalo inspirovat minulostí, neboť přidělový zákon (č. 81/1920 Sb. z. a n.) zavedl institut „rolnického nedílu“ (vlastník byl na přidělu povinen řádně hospodařit a mohl jej získat jen se souhlasem Státního pozemkové úřadu). Toto legislativní řešení přesto dělené vlastnictví připomínalo, a proto býval „rolnický nedíl“ někdy označován také jako „rolnický fideikomis“ či „rolnické léno“.²⁷ Podle dobové literatury mohly, pokud by se nejednalo o léna nebo fideikomisy, vznikat také nové případy děleného vlastnictví, avšak buď jako vykupitelné, nebo sice bez práva výkupu, ale jen na určitou dobu: tak bylo např. možné zřídit *superficies* (tj. právo povrchu) nebo *emphyteusi* (tj. právo zákupní), ale jen s právem výkupu pro uživatelského vlastníka.

Až při meziválečné rekodifikaci občanského práva bylo navrženo zrušení všech ustanovení, která dělené vlastnictví zakotvovala (stále však měla zůstat v platnosti ustanovení o nealodifikovaných lénech, srov. čl. VIII, č. 1 uvozovacích a prováděcích předpisů), dokončený vládní návrh z roku 1936/37 se však schválit nepodařilo a došlo k tomu až v občanském zákoníku z roku 1950. Pod vlivem německé pandektistiky přesto někteří přední civilisté (např. A. Randa či J. Krčmář) ještě za platnosti v. z. o. reinterpetovali pro ně „tak zvané dělené vlastnictví“ jako vlastnictví nedělené.²⁸

3.2 Posilování uživatelské koncepce se odrazilo také v přístupu dobové právní vědy k věci v právním smyslu (zastánci širšího pojetí vlastnictví byli zejména normativisté²⁹) i při přípravě meziválečné rekodifikace. Věc v právním smyslu neměla být původně definována s tím, že by se její vymezení mělo přenechat právní vědě. Superrevizní

²⁵ Srov. mj. SATURNÍK, T. *Přehled dějin soukromého práva ve střední Evropě. Nástin přednášek*. Praha: nákl. vl., 1945, s. 68 an., a KRČMÁŘ, J. Fideikomisy. In: *Slovník veřejného práva československého. Sv. I. A–J*. Brno: Polygraphia – R. M. Rohrer, 1929, s. 594–598.

²⁶ Jako zajímavost můžeme uvést charakter liechtensteinských majetků v českých zemích: vlastnictví (vrchní, k podstatě) bývalého primogeniturního fideikomisu zrušeného zákonem č. 179/1924 Sb. náleželo v důsledku recepce zákona č. 15/1893 ř. z. podle J. Sedláčka vládnoucí dynastií jako korporaci a mělo charakter korunních statků. Panující kníže byl sice také považován za vlastníka (zápis v pozemkových knihách a aktivní legitimace k reivindikacní žalobě), ovšem za vlastníka dočasného a podmíněného, a to z titulu regenta a hlavy státu. Blíže: SEDLÁČEK, J. *Právní posice rodu knížat z Liechtensteinu a na Liechtensteině podle práva československého. Sv. I. Tištěný posudek*. Olomouc: nákl. vl., 1928, s. 115–116, 123, 131, 133 a 146.

²⁷ Srov. SEDLÁČEK, J. *Pozemková reforma. Pět civilistických úvah o záboru velkého majetku pozemkového a o tom, co se zábořem souvisí*. Brno: Barvič & Novotný, 1922, s. 247.

²⁸ Srov. RANDA, A. *Právo vlastnické*, s. 3–7, zvl. s. 5, a KRČMÁŘ, J. *Právo občanské II*, s. 100 an.

²⁹ Srov. SEDLÁČEK, J. *Vlastnické právo*, s. 18.

komise však do osnovy z roku 1931 legální definici věci vrátila (§ 229), a to v širokém pojetí v. z. o., vlastnictví však zůstalo omezené pouze na věci hmotné (§ 278); ve vládním z roku 1936/37 pak upustila i od tohoto omezení.³⁰

Dále můžeme ještě zmínit vyhrcočenou i vlivnou polemiku mezi Miroslavem Boháčkem a Františkem Weyrem o charakteru pachtu, respektive o rozlišování věcných a obligačních práv.³¹ Konkrétně se jednalo o to, zda se pachtýř může sám domáhat ochrany proti zásahům třetích osob. Podle Boháčka, reflektujícího tradiční civilistickou doktrínu, jde u obligačních práv jen o vztah „*inter partes*“ a vlastník musí detentorovi zajistit ochranu (vyplývající z povinnosti umožnit oprávněnému nerušené užívání věci). Weyr naopak uváděl, že třetími osobami nesmí být rušen nejen vlastník či držitel, ale i detentor, takže neviděl logický důvod, proč by mu petitorní ochrana „*erga omnes*“ neměla být také přiznána. Další vývoj dal do jisté míry za pravdu oběma. Nejvyšší soud totiž akceptoval kritiku svých starších rozhodnutí a v rámci plenárního rozhodnutí ze dne 17. května 1932 (Vážný civ. 11674) následoval Boháčkovy vývody o tom, že pacht má pouze obligační charakter, respektive že „*nájemce může hájiti své pachtovní právo petitorní žalobou jen proti pronajímateli, nikoliv však proti třetímu, jenž mu zadržuje najatou věc, nebo ho jiným způsobem ruší v nájemném užívání*“.

V rámci rekodifikace se naopak vyšlo vstříc Weyrově myšlence o věcně-právních účincích pachtu a ve vládním návrhu 1936/37 byl nově redigován § 155 nazvaný „*Obdoba vlastnických žalob*“: „*Uživací práva k cizí věci, pokud není v zákoně ustanovení zvláštních, požívají co do oné věci od počátku užívání ochrany podle obdoby žalob vlastnických.*“ Podle mínění některých členů rekodifikační komise – E. Svobody, F. Roučka i J. Sedláčka – mělo stačit pouze vypuštění § 278 omezující vlastnictví na věci hmotné. Později však komise zařazení E. Svobodou navrženého (a Krčmářem formulačně upraveného) § 155 schválila.³²

3.3 Pokud šlo o „nedotknutelnost“ vlastnictví, docházelo po roce 1918 k přijímání řady dalších předpisů omezujících výkon vlastnických práv, jak u vyvlastnění,³³ tak např. u nájemního práva.³⁴

³⁰ Srov. *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se vydává občanský zákoník*, dostupné z: <http://psp.cz/eknih/1935ns/se/tisky/t0425_18.htm>.

³¹ BOHÁČEK, M. Nový názor nejvyššího soudu na otázku právní ochrany pachtýře proti třetím osobám. Kritické poznámky k rozhodnutí nejvyššího soudu ze dne 29. června 1929, Rv I 238/29, Váž. civ. 9076. *Bratislava*. 1930, roč. 4, s. 408–418. Kritika: WEYR, F. Teorie a praxe. *Časopis pro právní a státní vědu*. 1930, roč. 13, s. 253–265. Replika: BOHÁČEK, M. Kritika rozhodnutí nejvyššího soudu a její teoretické dozvuky. *Bratislava*. 1931, roč. 5, s. 165–169, a BOHÁČEK, M. Kritika rozhodnutí nejvyššího soudu a její teoretické dozvuky. *Právník*. 1931, roč. 70, s. 88–96 (též zvl. otisk). Reakce: NEUBAUER, Z. Jak se nemá polemisovati. *Právník*. 1931, roč. 70, s. 194–197 (Hovorna). Blíže srov. DOSTALÍK, P. Obligační nebo věcně-právní účinky pachtu? Spor mezi Františkem Weyrem a Miroslavem Boháčkem. In: *Polemiky a spory v právní vědě*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2010, s. 19–28.

³² Blíže: HORÁK, O. Ochrana oprávněného detentora proti zásahům třetích osob (ke kořenům a výkladu § 1044 ObčZ). *Právní rozhledy*. 2015, roč. 23, č. 4, zvl. s. 116 an.

³³ K roku 1939 jich bylo podle Knappa platných přibližně 60, nejstarším z nich měl být dvorský dekret z roku 1784. KNAPP, V. *Vlastnictví v lidové demokracii*, s. 244. Blíže: UHLÍŘ, J. Vyvlastnění podle práva československého. *Veřejná správa*. 1931, roč. 1, s. 150 an., 212 an., 237 an. a 285 an.

³⁴ Srov. např. SOUKUP, L. Vyvlastňování nemovitosti v zájmu obrany ČSR ve třicátých letech minulého století a současné případy restituce. In: *Pocta Josefu Blahožovi*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2007, s. 333–338; SOUKUP, L. Ochrana nájemníků a bytová péče v ČSR – aspekty sociálního státu (normativní obraz) 1918–1948. In: *Nové jevy v právu na počátku 21. století. I. Historické impulzy rozvoje práva*. Praha: Karolinum, 2009, s. 16–54.

Výrazné zásahy do vlastnictví se prosadily po roce 1918 zejména v oblasti zemědělství (v rámci tzv. první pozemkové reformy z let 1919–1935/38³⁵), po roce 1945 se pak rozšířily na celé hospodářství. Uplatňovaly se přitom jak (převažující) postupy vyvlastňování, tak i konfiskační. Kromě tzv. druhé pozemkové reformy (1945–1949), která se skládala ze tří relativně samostatných fází, docházelo zejména k znárodnování (v roce 1945 byly zestátněny klíčové oblasti hospodářství – doly a významné průmyslové podniky, potravinářský průmysl, akciové banky a soukromé pojišťovny, po komunistickém převratu v roce 1948 pak i střední a malé podniky).³⁶

Na vývoj reagovala také ústavněprávní úprava. Ústava 1920 (§ 109 odst. 2³⁷) a obdobně také Ústava 1948 (§ 9 odst. 2) umožňovaly vyvlastnění bez náhrady. Ústava 1960 vyvlastnění již neupravovala. V případě prolomení vlastnických garancí v Ústavě 1920 se jednalo o dobově nejvýraznější modifikaci tradičního katalogu základních práv a svobod.

V pozadí tohoto kroku stálo pozemkovo-reformní zákonodárství (1919–1920),³⁸ podle něhož měl být pozemkový majetek některých vlastníků převzat bez náhrady.³⁹ Podle záborového zákona (č. 215/1919 Sb. z. a n.) se mělo jednat o sedm (šest) kategorií majetku,⁴⁰ podle náhradového zákona (č. 329/1920 Sb. z. a n.) měl být bez náhrady

³⁵ Bral se přitom ohled také na dosavadní užívací vztahy k půdě. Zákona č. 318/1919 Sb. z. a n., o zajištění půdy drobným pachtýřům, přímo umožňoval drobným pachtýřům, kteří hospodařili na pronajaté půdě velko- statků, aby propachtované pozemky vykoupili. Podmínkami bylo, že žadatel (jeho manželka nebo rodina) musí mít požadovaný pozemek v pachtu nejméně 18 let (od 1. října 1901) a spolu s touto půdou nebude vlastnit více než 8 ha.

³⁶ K tomu nověji: KUKLÍK, J. *Znárodněné Československo. Od znárodnění k privatizaci – státní zásahy do vlastnických a dalších majetkových práv v Československu a jinde v Evropě*. Praha: Auditorium, 2010; HORÁK, O. *Zásahy státu do soukromoprávních vztahů; Státní zásahy do vlastnických vztahů po 2. světové válce*. In: *Vývoj soukromého práva na území Českých zemí. 1. díl*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 347–368 a 391–409; GÁBRIŠ, T. *Konfiskácie, znárodnění a pozemkové reformy z pohledu mezinárodního práva*. In: *Dekrety prezidenta republiky 70 let poté. Teoretické aspekty, aplikační praxe, komparativní pohled*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2015, s. 17–53.

³⁷ § 109 odst. 2: „Vyvlastnění je možné jen na základě zákona a za náhradu, pokud zákonem není nebo nebude stanoveno, že se náhrada dáti nemá.“

³⁸ Podle záborového zákona se zabíral pozemkový majetek větší než 150 ha zemědělské nebo 250 ha veškeré půdy. Záboru podléhalo 29 % veškeré půdy v Československu (4 068 300 hektarů, z toho 1 312 700 ha zemědělské). Zábořem se neodnímalo vlastnictví, znamenal pouze zmocnění k případnému vyvlastnění, současně přinášel veřejnoprávní omezení v dispozičním právu vlastníka (je vázáno na úřední souhlas) i povinnost na majetku řádně hospodařit.

³⁹ Otázku náhrad provázely ostré spory už od počátku příprav reformního zákonodárství. Socialistické strany (Čsl. strana socialistická a radikální část sociální demokracie) se stavěly převážně proti náhradám, občanské strany byly v zásadě pro náhradu. Srov. zvl. MICHL, J. *Revoluční ovzduší zrodu první československé pozemkové reformy a jeho odraz u českých politických stran*. *Historie a musejnictví*. 1956, roč. 29, s. 61–70, 101–116 a 205–220; LACINA, V. *Boj o uzákonění pozemkové reformy v letech 1918 a 1919. Sborník k dějinám 19. a 20. století*. 1978, roč. 5, s. 123–144.

⁴⁰ Podle § 9 záborového zákona měl být bez náhrady převzat 1) majetek příslušníků nepřátelských států; 2) majetek příslušníků bývalé panovnické rodiny Habsbursko-Lotrinské; 3) majetek nadací spočívajících na právech ze šlechtictví zrušeného zákonem č. 61/1918 Sb. z. a n.; 4) majetek, jehož užívání se zakládá na výkonu funkcí, úřadů a důstojství cizozemských, nebo který s takovou funkcí, úřadem nebo důstojstvím jest spojen (v úvahu přicházely především statky vratislavského biskupství a ostříhomského arcibiskupství; případně i rytířských řádů, zvl. Německých rytířů); 5) majetek bezprávně nabytý (myšleny byly pobělohorské konfiskáty a bezprávně svedená selská půda); 6) majetek osob, které se hrubě provinily proti československému národu ve světové válce (např. byl zmiňován rakouský ministr zahraničí Otakar hrabě Czernin);

7) majetek, který měl státu připadnout jako splátka na dávku z majetku. Z dobové literatury srov. KRČMÁŘ, J.

převzat už pouze majetek příslušníků nepřátelských států a bývalé panovnické rodiny habsbursko-lotrinské, pokud to nezakazovaly mírové smlouvy (§ 35), a také nadací spojených s právy ze šlechtictví, pokud byly ministerstvem jako nadačním úřadem zrušeny (§ 36). Protože však likvidaci majetku příslušníků poražených států zakazovaly mírové smlouvy a protože se většina nadací transformovala (ztratila šlechtický charakter, změnila název), byl fakticky konfiskován pouze majetek příslušníků bývalé panovnické rodiny, což bylo v návaznosti na mírové smlouvy řešeno zákonem č. 354/1921 Sb. z. a n., o převzetí statků a majetku, případných podle mírových smluv československému státu.

Sporné případy se řešily na vnitrostátní i mezinárodní úrovni (v případě Habsburků smíšeným československo-maďarským rozhodčím soudem se sídlem v Haagu, zřízeným podle čl. 239 Trianonské mírové smlouvy).⁴¹

Nejspornější kauza, opakovaně řešená ještě v letech 2007 až 2011 českými soudy (včetně soudu Ústavního), byla spojena s Maxmiliánem a Arnoštem z Hohenbergu, nezletilými dětmi arcivévodky Františka Ferdinanda d'Este a hraběnky Žofie Chotkové. Podle názoru Nejvyššího správního soudu (Boh. adm. 1465/1922) by sice do panovnické rodiny neměli být počítáni, protože však byli (na základě pozměňovacího návrhu poslance JUDr. Theodora Bartoška z Volné myšlenky) v zákoně č. 354 výslovně uvedeni, byl jejich majetek také konfiskován.⁴²

Kromě Československa zakotvily možnost vyvlastnění bez náhrady ve svých ústavách také některé další země, zvláště Německo (čl. 153 výmarské ústavy z roku 1919), kde byl tento institut po nástupu nacismu hojně „využíván“.

Trest zabavení majetku byl po roce 1918 staronově zakotven v řadě speciálních předpisů (v zákonu o trestání válečné licho z roku 1919, v zákonu na ochranu republiky z roku 1923 či v zákonu o obraně z roku 1936). V případě zákona na ochranu republiky byla použita konstrukce trestu jako náhrady škody činem způsobené (obdobu myšlenky výše uvedeného císařského nařízení z roku 1915). Ustanovení o propadnutí věci pak obsahovala více než desítky zákonů (z části recipovaných, z části nově přijatých).

Ve zvýšené míře docházelo k zásahům do vlastnických vztahů v éře protektorátu, a to jak na základě československých (většinou vyvlastňovacího) zákonodárství (např. zákona č. 63/1935 Sb. z. a n., o vyvlastnění k účelům obrany státu), tak především nově přijatých předpisů (např. nařízení říšské vlády ze 4. října 1939 umožňujících říšskému protektorovi konfiskovat majetek osob a sdružení podporujících snahu nepřátelské Říši). Konfiskace měly často zastřený charakter: docházelo k nim prostřednictvím dosazování

(ed.). *Zákon o zabránění velkého majetku pozemkového ze dne 16. dubna 1919 č. 215 Sb. z. a n. Zákon rámcový*. Praha: Bursík & Kohout, 1919, s. 36 an.; LINHART, B. Zabránění velkostatků bez náhrady. *Naše doba*. 1920, roč. 27, s. 247–255, 349–356 a 426–440, a KALOUSEK, V. Rodinný statut dynastie Habsbursko-Lotrinské. *Sborník věd právních a státních*. 1923, roč. 23, s. 117–142 (s. 121–142 vlastní text statutu).

⁴¹ K tomu podrobně: VACULČÍK, V. *Habsburger v. Tschechoslowakei 1918–1938*. Bratislava: Epos, 2014. Příslušníkům bývalé panovnické rodiny sice nebyla za převzaté majetky placena náhrada, Československo však muselo obdobě jako u státního majetku přispět jejich protihodnotou do reparací za Rakousko. Na haagských konferencích (ze srpna 1929 a ledna 1930) nakonec byly Československu platy za státní statky ve výši asi 24,5 miliard Kč škrtnuty. Blíže např. KOUKAL, A. Účast profesora JUDra Jana Krčmáře na t. zv. východních reparacích. In: *JUDr. Jan Krčmář. Soubor článků o jeho osobnosti a díle, vydaný u příležitosti 60. narozenin*. Praha: V. Linhart, 1937, s. 182–184.

⁴² K tomu kriticky: PEKAŘ, J. *Omyly a nebezpečí pozemkové reformy*. Praha: Vesmír, 1923, s. 63–67. Polemicky s Pekařem: HERBEN, J. *Nové učení o české šlechtě*. Praha: nákl. vl., 1923, s. 3–20.

německých vnučených správ (*Zwangsverwaltungen*) a následnými exekucemi, či prostřednictvím vyvlastňování, kdy nebyla poskytována adekvátní náhrada. Samostatnou kapitolu představuje tzv. arizace židovského majetku.

K výrazným zásahům do vlastnických vztahů se přistoupilo zejména po druhé světové válce prostřednictvím dekretů prezidenta republiky. Konfiskace byly v českých zemích prováděny především na základě dekretu č. 12/1945 Sb., o konfiskaci a urychleném rozdělení zemědělského majetku Němců, Maďarů, jakož i zrádců a nepřátel českého a slovenského národa, a dekretu č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a o Fondech národní obnovy.

4. VÝVOJ V LETECH 1948 AŽ 1989

4.1 Po roce 1948 se prosadila uživatelská a sociální koncepce vlastnictví, zdůrazňující prioritu společenského zájmu. Podle sovětského vzoru docházelo k rozlišování vlastnictví podle subjektu, přičemž se preferovalo státní vlastnictví. Východiskem úpravy majetkových vztahů se stala Ústava 9. května (ústavní zákon č. 150/1948 Sb.), zejména Základní články (zvláště čl. XII), kapitola I. o právech a povinnostech občanů (zvláště § 8–9) a kapitola VIII. o hospodářském zřízení (zvláště § 158 a 159) včetně jednotného hospodářského plánu.⁴³

Pro majetkoprávní úpravu v občanském zákoníku (zákon č. 141/1950 Sb.) byla charakteristická nadřazenost zájmu celku, zmiňme zejména 1) odkazy na obecný zájem,⁴⁴ a 2) preferenci a zvláštní ochranu socialistického vlastnictví a socialistických právnických osob.⁴⁵ Vlastnictví se dělilo na socialistické (§ 100 a násl.), osobní (§ 105) a soukromé (§ 106), socialistické vlastnictví dále na státní a družstevní, přičemž za vyšší formu bylo považováno státní socialistické vlastnictví a spolu s ním měly být rozvíjeny vlastnictví družstevní a osobní; soukromé vlastnictví mělo naopak postupně zanikat. Předmět vlastnictví byl sice omezen pouze na věci hmotné (§ 23), což znemožňovalo zvýšenou ochranu uživacích práv prostřednictvím vlastnictví práva jako věci nehmotné, oprávněnému detentorovi se však poskytovala obdobná ochrana proti třetím osobám jako vlastníkovi (§ 152 odst. 2).

Uživatelská koncepce se prosadila např. také při úpravě manželského majetkového práva, když bylo (po vzoru slovensko-uherské *koakvizície*) zavedeno zákonné společenské majetkové (§ 22–29 zákona č. 265/1949 Sb., o právu rodinném).

V návaznosti na společenské a právní proměny se na počátku 60. let začala připravovat nová kodifikace občanského práva, která se měla zaměřit na „živé socialistické vztahy“.

⁴³ K ěře socialismu srov. LAZÁR, J. Die Veränderungen der Eigentumsordnung in der ehemaligen Tschechoslowakei während der Jahre 1948 bis 1989. In: *Recht im Sozialismus. Analysen zur Normdurchsetzung in osteuropäischen Nachkriegsgesellschaften (1944/45–1989). Bd. 1. Enteignung.* Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann, 1999, s. 101–116.

⁴⁴ U platnosti právního úkonu § 36 a zvl. závětí § 548, u nabytí vlastnictví § 126, 139, 140 a 154 odst. 2, u práva stavby § 161.

⁴⁵ Srov. obecně k právnickým osobám § 21 a k vlastnictví § 100–104, u promlčení § 87, u nabytí vlastnictví vydržením § 115, nálezem § 119 a 121 či zpracováním § 125, u spoluvlastnictví 135 a 140, u ochrany věcných práv 153 a 154 odst. 2, u práva stavby § 158 a 168 odst. 2, u věcných břemen § 179 odst. 2, u zástavního práva § 190 odst. 2 a 204, u postoupení pohledávky § 262 odst. 2, u práva předkupního a jiných výhrad § 380 a 381.

Novým východiskem úpravy majetkových vztahů se stala Ústava ČSSR z roku 1960 (ústavní zákon č. 100/1960 Sb.), zejména hlava I. o společenském zřízení (zvláště čl. 7–11).

Pro majetkoprávní úpravu v občanském zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb.) byl opět charakteristický paternalismus a odkazy na zájem společnosti.⁴⁶ Ještě více také byla posílena uživatelská koncepce, což se odráželo zejména u úpravy osobního užívání bytů, jiných místností a pozemků (§ 152–221).

Přijetí občanského zákoníku přineslo zásadní odklon nejen od civilistické tradice, ale také od reálného fungování společnosti, což se projevilo také u problematiky nabytí vlastníctví a výkonu vlastnických práv (pominutí úpravy držby a vydržení či sousedských práv; úplné opuštění koncepce věci ničí, respektive nemožnost přivlastnění věci nepatrné hodnoty; nedostatečná úprava věcných břemen, nemožnost vydědění aj.). Řada z těchto nedostatků byla pozdějšími novelami sice napravena (zejména zákonem č. 131/1982 Sb.), určité negativní rysy zákoníku se však ještě prohloubily (zvláště jeho sankční charakter u propadnutí majetku emigrantů zakotvený v § 453a). Zprostředkovatelem civilistické tradice se stal zákoník mezinárodního obchodu z roku 1963.

V souvislosti s novou koncepcí vlastnických vztahů se do odborné literatury vrátila také myšlenka děleného vlastníctví, odrážející diskuze z dalších socialistických zemí (Sovětského svazu, Jugoslávie a Polska), která mohla podle některých autorů charakterizovat vztahy státního a podnikového vlastníctví, v éře normalizace však byla jako „revizionistická“ odmítnuta.⁴⁷

4.2 Poúnorové ústavy paradoxně poskytovaly větší ochranu vlastníctví než ústava prvo-republiková: v Ústavě 1948 (§ 159) se zaručovalo soukromé vlastníctví menších podniků (do 50 zaměstnanců) a samostatně hospodařících zemědělců (do výměry 50 ha); osobní vlastníctví se prohlašovalo za nedotknutelné v Ústavě 1948 (čl. XII a § 158) i v Ústavě 1960 (čl. 10) a obdobně i v obč. z. 1950 (§ 105) a obč. z. 1964 (§ 131). Zatímco však po roce 1918 byla radikalita ústavodárce v zákonodárné i aplikační praxi mírněna, po roce 1948 se naopak (bez ohledu na ústavní garance) zesílila. Samostatnou kapitolu pak představují nezákonné praktiky v době socialistické éry (v rámci nucené kolektivizace v 50. letech a dalších „projektů“).

Zákonná úprava vyvlastnění se v obecné rovině nacházela v občanských zákonících a předvíдалa poskytnutí náhrady (srov. § 108 obč. z. 1950 a § 131 a 204 obč. z. 1964), podrobnější úprava byla obsažena ve stavebních předpisech: v zákoně č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí, který byl doplněn prováděcím vládním nařízením č. 93/1950 Sb., o výstavbě obcí, následně v zákonech č. 84/1958 Sb., o územním plánování, a č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu, a konečně v zákoně č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, který byl ve znění řady novelizací účinný až do konce roku 2006. Výkon vlastnických práv byl samozřejmě omezen řadou dalších předpisů.

V oblasti trestního práva zdůrazněme zejména staronové zakotvení trestu propadnutí majetku (v § 47 zákona č. 86/1950 a v § 51 a 52 zákona č. 140/1961 Sb.), který je obsažen i v současném trestním zákoníku z roku 2009.

⁴⁶ U obsahu a ochrany osobního vlastníctví § 130 a 131, u podílového a bezpodílového spoluvlastnictví § 142 a 148 odst. 2, u zániku práva užívání bytu § 184, u osobního užívání pozemků § 204, u neoprávněné stavby § 221.

⁴⁷ LUBY, Š. Buržoazne a revizionistické vlastnícke teórie. In: *Kritika buržoazních a revizionistických koncepcí státu a práva*. Praha: Academia, 1975, s. 561–601, zvl. s. 592–596.

4.3 Pro socialistickou éru sice byla charakteristická uživatelská koncepce, v případě některých občanskoprávních institutů jako vydržení, nabytí od nevlastníka či dědění ze závěti však bylo (ve srovnání s v. z. o.) posíleno „mocenské“ pojetí.

V obč. z. 1950 došlo ke zjednodušení i zpřísnění úpravy vydržení (§ 115–118). Vyžadovala se tzv. oprávněná držba, kdy držitel musel být „se zřetelem ke všem okolnostem v dobré víře, že mu věc nebo právo náleží“ (§ 145), mimořádné vydržení ani vydržení nezcizitelných věcí v socialistickém vlastnictví nebylo možné.

Občanský zákoník 1964 vydržení ani držbu původně vůbec neupravil (důvodem měla být přílišná tvrdost vůči vlastníkovi, kolize s ústavní ochranou vlastnictví a řídký výskyt v praxi), naopak zachovány byly v zákoníku mezinárodního obchodu (§ 95–99). Novelou č. 131/1982 Sb. se však vydržení (srov. § 132a, § 135a) do občanského zákoníku vrátilo: bylo však možné vydržet pouze do osobního (nikoli soukromého) vlastnictví, takže nebylo možné ani vydržet vlastnické právo k pozemku (pokud byly splněny podmínky vydržení, stával se vlastníkem pozemku stát, a tomu, kdo měl pozemek v oprávněné držbě, vznikalo ze zákona právo, aby s ním byla uzavřena dohoda o osobním užívání pozemku, které bylo bezplatné).

Nabytí od nevlastníka bylo z v. z. o. převzato ještě do obč. z. 1950 (§ 154 a 557), v obč. z. 1964 to však bylo, kromě tradičního nabytí od nepravého dědice (§ 486), omezeno pouze na nabytí od socialistické organizace (§ 228). Nabytí od nevlastníka naopak upravoval zákoník mezinárodního obchodu (§ 325).

V oblasti dědického práva bylo znemožněno omezování dědiců podmínkami a příkazy (a zejména svěřenským náhradnictvím): v obč. z. 1950 (§ 550 a 565), v obč. z. 1964 (§ 478), výjimkou byl příkaz ke kolaci (§ 484), přesto praxe příkazy či podmínky v omezené míře umožňovala, respektive byly vykládány jako povolání za dědice (nařízení dědici vyplatit peněžní částky jiným osobám či možnost obecného náhradnictví). Úprava byla vedena snahou zvýhodnit „živé před mrtvými“ a co nejméně omezovat nového vlastníka.

5. VÝVOJ PO ROCE 1989

5.1 V rámci polistopadových proměn se opět prosadil mocenský přístup k vlastnictví. Došlo k tomu jak na úrovni zákonné (zejména tzv. velkou novelou č. 509/1991 Sb.), tak i ústavní (Listinou základních práv a svobod z roku 1991, zvláště čl. 11, v němž se mj. stanovovalo, že „vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu“).

Základními pilíři majetkových přesunů po roce 1989 se staly restituce⁴⁸ a privatizace.⁴⁹ V rámci různých privatizačních způsobů byl do značné míry zohledněn uživatelský přístup, protože byli (přirozeně) zvýhodněni ti, kteří majetek spravovali či užívali (ať už šlo o podniky či bytový fond).⁵⁰

Z velké novely občanského zákoníku zmiňme zejména provedení jednotného pojmu vlastnictví, s čímž dále souvisela např. také změna práva osobního užívání pozemku

⁴⁸ V rozmezí let 1990 až 2012 bylo přijato devět restitučních zákonů.

⁴⁹ Jednalo se zejména o tzv. malou privatizaci (zákon č. 427/1990 Sb.) a tzv. velkou privatizaci (zákon č. 92/1991 Sb.).⁵⁰ Nejnověji srov. BÁRKOVÁ, D. Privatizace (po roce 1989). In: *Encyklopedie českých právních dějin*. Sv. VII. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 782–785, a PRŮCHOVÁ, I. Restituce (po roce 1989). In: *Encyklopedie českých právních dějin*. Sv. X. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 462–471. Tam také další literatura.

na vlastnictví (§ 872). K oslabení uživatelské koncepce došlo také zavedením možnosti smluvní modifikace rozsahu bezpodílového spoluvlastnictví (§ 143a), naopak k jejímu posílení v rámci nabytí vlastnického práva od nevlastníka v obchodním zákoníku z roku 1991 (§ 446), využívané cestou tzv. fakultativních obchodů (podle § 262) také fyzickými osobami (nepodnikateli).

Po vzoru obč. z. 1950 náležela oprávněnému detentorovi obdobná ochrana jako vlastníkovi (§ 126 odst. 2). Zvláštní pozornost si ještě zaslouží judikatura Nejvyššího soudu, podle níž se může vyklizení osob bydlících v bytě bez právního důvodu zásadně domáhat pouze nájemce bytu a pronajímatel k tomu nemá aktivní věcnou legitimaci (srov. 26 Cdo 503/2000, 26 Cdo 451/2000, 26 Cdo 2720/2004, 26 Cdo 1998/2005, 26 Cdo 548/2006). Jde o poměrně nezvyklý případ prosazení výlučnosti v rámci uživatelského přístupu, kdy obligační právo působí *erga omnes* a věcné právo buď vůbec ne, nebo pouze *inter partes*. Můžeme říci, že jde o uplatnění mocenské koncepce „naruby“.

5.2 Výrazným mezníkem ve vývoji soukromého práva se stalo přijetí občanského zákoníku z roku 2012, který se programově vrací k česko-rakouské právní tradici. Jeho prostřednictvím dochází k opětovnému posílení uživatelské koncepce: ať již zavedením mimořádného vydržení (§ 1095), nabytí vlastnického práva od neoprávněného (§ 1109 a násl.), práva stavby (§ 1240 a násl.), reálnými břemeny (§ 1303 a násl.), svěřenským nástupnictvím (§ 1512 a násl.) či vedlejšími doložkami v závěti (§ 1567 a 1568).⁵¹ Mimo domácí tradici pak musíme zmínit zejména úpravu svěřenského fondu (§ 1448 a násl.), inspirovanou quebeckým občanským zákoníkem a patřící v současnosti k nejdiskutovanějším otázkám.⁵² Ze zákona o obchodních korporacích z roku 2012 můžeme uvést tzv. sankční ručení vlivných a ovládajících osob (srov. § 74 a násl., zvláště § 76 odst. 3).

Velký potenciál pro rozvinutí uživatelského přístupu představuje širší pojetí věci v právním smyslu (včetně věci nehmotných) a s tím spojená tzv. absolutizace obligačních práv, využitelná zejména u užívacích práv (viz § 979, 1011, 1044, speciálně u nájmu § 2211–2212).⁵³ Budou se jistě dít pokusy o jeho reinterpetaci, stejně jako k tomu došlo za účinnosti v. z. o. historickoprávní školou, domnívám se však, že se do stavu klasického rozlišování věcných a obligačních práv před vystoupením normativní školy již nevrátíme a naopak bude více zohledněn „absolutní“ prvek i u pohledávek (např. v případě nabytí od neoprávněného).

Zohlednění uživatelské koncepce je v současnosti charakteristické zejména pro oblast veřejného práva, ať již zmíníme problematiku výnosů z trestné činnosti, prokazování

⁵¹ Při svěřenském nástupnictví, odkládací podmínce či doložce času jsou práva předního dědice omezena jako práva poživatele (§ 1521 a 1567).

⁵² Právní charakter svěřenského fondu je sporný, jedná se o „majetek na cestě“, čímž má z hlediska kontinentálního právního myšlení nejbliže k tzv. ležící pozůstalosti (srov. STLOUKALOVÁ, K. Svěřenský fond a jeho paralely v římském právu. *Acta Iuridica Olomucensia*. 2014, roč. 9, Supplementum 3: Recepce římského práva v Evropě, s. 175–188). K svěřenským fondům srov. BEDNAŘÍKOVÁ, B. *Svěřenské fondy. Institut pro uchování a převody rodinného majetku*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2014, a dále příspěvky řady autorů (Havel, Horn, Houfek, Kocí, Mimrová, Richter, Ronovská, Skuhravý aj.).

⁵³ Srov. ELIÁŠ, K. a kol. *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem*. Ostrava: Sagit, 2012, s. 427, 437–438, 454–455 a 841–842. Blíže: ELIÁŠ, K. Pojetí věci v právním smyslu v návrhu občanského zákoníku. (Srovnávací studie.) In: *Pocita Martē Knappové k 80. narozeninám*. Praha: ASPI, 2005, s. 59–74, a ELIÁŠ, K. Věc jako pojem soukromého práva. *Právní rozhledy*. 2007, roč. 15, č. 4, s. 119–126.

původu majetku či střetu zájmů. V případě medializované novely zákona o střetu zájmů (č. 14/2017 Sb.), však její autoři, pokud nemělo jít spíše o politické gesto, nedostatečně zohlednili proměny současného právního řádu.

SHRNUTÍ A VÝHLEDY

Po rámcovém představení proměn pojmu a ochrany vlastnictví za posledních dvě stě let se pokusme o určitá zobecnění, která mohou mít také predikční potenciál.

1) Vývoj osciloval mezi koncepcí „uživatelskou“ a „mocenskou“ – jako mezníky může- me uvést polovinu 19. století, polovinu 20. století a 90. léta 20. století, což korespondu- je s významnými společensko-politickými změnami (uživatelský přístup byl určující do poloviny 19. století a od poloviny 20. století).

V průběhu každé etapy se obě pojetí v různé míře prostupovala a doplňovala: po roce 1918 se například začíná opět prosazovat uživatelský přístup, což se odrazilo zejména v rámci pozemkových reforem (přerozdělení zemědělské půdy s ohledem na dosavad- ní nájemce, ale také omezení dispozičního práva nabyvatelů) a dále v bytové oblasti (posílení postavení a ochrany nájemce); výrazně se přitom reflektoval sociální rozměr problematiky.

Ve srovnání s 90. lety 20. století aktuálně dochází v souvislosti s rekonfigurací soukro- mého práva k posílení uživatelské koncepce: jak zakotvením řady tradičních institutů (např. mimořádného vydržení či svěřenského nástupnictví), tak zejména širším pojetím věci v právním smyslu (včetně věcí nehmotných). Větší zohlednění uživatelského pojetí se zřejmě projeví také v přístupu právní vědy a judikatury.

2) Mezi mocenskou a uživatelskou koncepcí, respektive mezi nedílností a nedotknutelností vlastnictví existovala úzká provázanost. Posílení uživatelského přístupu a roz- lišení různých kategorií vlastnictví po roce 1948 přineslo z ústavně i občanskoprávního hlediska (*de iure*) zvýšenou ochranu osobního vlastnictví ve srovnání s úpravou vlast- nictví v meziválečné éře (viz limitovaná možnost vydržení či nabytí od nevlastníka); nesmíme však samozřejmě pustit ze zřetele principiální dobové omezení svobody.

3) Teze o nedotknutelnosti vlastnictví odrážela spíše politický než právní pohled, měla však nedocenitelný výchovný rozměr a formovala dobový způsob uvažování právníků i nepravníků. Z historicko-právní perspektivy však o ní můžeme mluvit pouze ve vazbě na osobní sféru a lidskou důstojnost.

PANSKÁ SNĚMOVNA JAKO MOŽNÉ VÝCHODISKO PRO DEBATU O BUDOUCNOSTI SENÁTU?

Jan Malíř*

Abstrakt: Článek tvrdí, že bikameralismus je nedílnou součástí moderní ústavní tradice českých zemí. Jde-li o pravomoci, předlitavská Panská sněmovna, zřízená prosincovou ústavou z roku 1867, byla nepo- chybně silnou komorou. Současně byla značně ojedinělá co do složení, které se podstatně lišilo od Poslanec- ké sněmovny a v němž se kombinovaly principy aristokracie a meritokracie. Toto složení Panské sněmovně nejen zajišťovalo odbornou způsobilost, ale přítomnost členů jmenovaných císařem na návrh vlády také přispívala k vytvoření vazeb mezi Sněmovnou a výkonnou mocí. Autor má za to, že zkušenosti s fungová- ním Panské sněmovny by mohly sloužit jako další východisko v současné debatě o budoucnosti bikamera- listu v České republice.

Klíčová slova: bikameralismus, prosincová ústava 1867, Panská sněmovna, složení, symetrie pravomocí, vliv

ÚVOD

Nemalá část české veřejnosti považuje dlouhodobě druhou komoru Parlamentu za nadbytečnou a ptá se po jejím smyslu. To se projevuje nejen v postojích vyjadřovaných v průzkumech veřejného mínění,¹ ale mnohem závažněji i v trvale klesající účasti v se- nátních volbách. Ta se se dostala na takovou úroveň, že to otevírá otázku, zda a v jakém rozsahu si může Senát ještě vůbec nárokovat politickou legitimitu.² Za těchto okolností se horní komora leckomu jeví jako drahá a nepotřebná a okruh hlasů, které navrhuje její zrušení, sílí. Jen vzácně je řešení problémů současné horní komory hledáno v promě- ně jejího složení a v posílení jejich pravomocí způsobem, který by „přidanou hodnotu“ horní komory v českém politickém systému zvýšil a který by umožnil, aby horní komora byla v očích českého politického národa vnímána jako komora, která má váhu.³ Podněty v tomto smyslu lze bezesporu hledat i v Panské sněmovně, horní komoře zřízené poly- legální prosincovou ústavou Předlitavska z roku 1867.⁴ Ta, ač se to příliš nezmiňuje, je mimochodem stále ještě nejdéle platnou ústavou v naší moderní historii.

* JUDr. Jan Malíř, Ph.D., Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i. E-mail: jan.malir@ilaw.cas.cz. Na tomto místě srdečně děkuji Janu Outlému, který mě na myšlenku zabývat se Panskou sněmovnou přivedl ještě v době, kdy byl nezávislým politologem, a dále Petru Novákovi, externímu spolupracovníku Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy, který mě se shovívavostí sobě vlastní upozornil na nedostatky textu a jako vždy mi poskytl i cenné podněty k přemýšlení; platí ale, že názory a případné nedostatky v tomto textu obsažené padají výlučně na autorovu hlavu.

¹ Například podle průzkumu STEM z ledna 2017 nemá Senát důvěru 56 % dotazovaných, viz <<https://www.stem.cz/vice-nez-polovina-verejnosti-nema-duveru-ani-v-poslaneckou-snemovnu-ani-v-senat/>>.

² Ve volbách do Senátu v říjnu 2016 činila volební účast 33,54 % v prvním a 15,38 % v druhém kole.

³ K bikameralismu v češtině v politicko-filozofické perspektivě nejpodrobněji KYSELA, J. *Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia 2004, zvl. s. 85–115 a v obec- né politologické perspektivě pak nověji např. HLOUŠEK, V. – KOPEČEK, L. – ŠECO, J. *Politické systémy*. Brno: Barrister and Principal, 2011, s. 138–144.

⁴ Jádro této ústavy tvořil soubor základních zákonů č. 141–146/1867 ř. z., které byly vyhlášeny dne 21. prosince 1867; pro podobu parlamentu a bikamerální model měl na prvním místě význam základní zákon č. 141/1867 ř. z., jímžto se změňuje základní zákon o zastupitelstvu říšském, daný dne 26. února 1861.

1. BIKAMERALISMUS JAKO SOUČÁST ÚSTAVNÍCH TRADIC ČESKÝCH ZEMÍ

Bikameralismus, ač se to v dnešní debatě nejčastěji přehlíží, je ve skutečnosti úctyhodnou součástí ústavních tradic českých zemí. Považujeme-li za počátek moderního konstitucionalismu v našich zemích rok 1848, tvoří období, kdy u nás alespoň formálně bikamerální systém existoval, nějakých 126 let.⁵ To není rozhodně málo, byť odůvodnění a architektura bikamerálního systému se v průběhu času měnily.

Idea dvoukomorového parlamentu se u nás přitom neprosadila teprve s prosincovou ústavou a Panská sněmovna podle této ústavy rozhodně nevznikla na zelené louce. Počátky bikameralismu u nás totiž sahají až do roku 1848, přičemž bikamerální model formující se v habsburské říši byl ovlivněn dvěma bezprostředními vzory. Prvním byla ústava Belgie z roku 1831, která inkorporovala prvky britského a francouzského ústavního vývoje a hlásila se k liberálnímu politickému myšlení, druhým francouzská Ústavní charta z roku 1814, jejíž atraktivita byla dána zase tím, že sloužila konzervativnímu politickému režimu. V pozadí pak stál vzor Velké Británie s její Sněmovnou lordů.

Už císařem oktrojovaná Pillersdorfova ústava ze dne 25. dubna 1848, kterou moderní konstitucionalismus u nás vlastně začíná a která hodlala zřídít dvoukomorový Říšský sněm (*Reichstag*) vykonávající spolu s císařem zákonodárnou moc, ale tyto vzory nepřebírala nekriticky.⁶ Především, odmítnuta byla idea horní komory složené výlučně z členů vysoké rodové aristokracie na způsob západoevropských komor pairů. Ta byla už tehdy označována nemalou částí politických kruhů včetně barona von Pillersdorfa za přežitek.⁷ Výsledkem bylo, že horní komoru Říšského sněmu, která měla poprvé v naší historii nést název Senát, měli tvořit nejen zletilí princové císařského domu a 150 členů volených z řad nejvýznamnějších velkostatkářů, ale též členové jmenovaní císařem na dobu života bez ohledu na stav a rod.⁸ V této na posledním místě zmíněné možnosti se poprvé projevuje rys, který byl pro rakouský bikameralismus následně příznačný, totiž založení určité zvláštní vazby mezi doživotně jmenovanými členy horní komory a výkonnou mocí. Pillersdorfova ústava současně koncipovala bikamerální model v souladu s postuláty klasických teoretiků konstitucionalismu jako symetrický, tedy takový, v němž mají obě komory stejné postavení a pravomoci.⁹

⁵ S bikamerálním parlamentem nepočítaly ústavní texty v zásadě pouze během neoabsolutismu v letech 1851–1861, během československého prozatímního státního zřízení v letech 1918–1920 a dále během bouřlivých let 1939–1969; je pravda, že horní komory podle nejstarších ústavních textů zůstaly na papíře (tak jako několik let i Senát Parlamentu ČR), formálně se s nimi ale počítalo.

⁶ To mohlo kromě politických důvodů spojených s jistou opatrností vůči politické dominanci vysoké aristokracie souviset i s vnitrorakouskou debatou o uspořádání monarchie, ve které již v roce 1817 velmi jasně a zřetelně navrhoval kancléř Metternich, všeobecně vnímaný jako vrcholný protagonista policejního absolutismu, kromě náběhu k určitým federálním prvkům i vytvoření ústředního zastupitelského orgánu pro celou říši, v němž by členy delegované zemskými sněmy vyvažovali říšští radové jmenovaní císařem, což může poněkud předznamenávat ideu horní komory parlamentu, srov. k tomu BERTIER DE SAUVIGNY, G. *Metternich*. Paris: Fayard, 1986, s. 295–297.

⁷ Srov. k tomu zejména PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárce na doživotí! Čestí členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*. Diplomová práce. Praha: Filozofická fakulta Univerzity Karlovy, 2008, s. 15–16; zajímavě k tomu srov. i SENIGAGLIA, C. *Noblesse et pouvoir représentatif dans la théorie et dans la réalité de l'état moderne*. In: GARRIGUES, J. (ed.). *Assemblées et parlements dans le monde, du Moyen-Age à nos jours. Actes du 57e congrès de la CIHAE*. Paris, 2006, s. 1315–1318.

⁸ Srov. § 35 patentu č. 49/1848 Sbírky politických zákonů a nařízení ze dne 25. dubna 1848.

⁹ Srov. zejména § 45 patentu č. 49/1848 Sbírky politických zákonů a nařízení ze dne 25. dubna 1848.

K bikamerálnímu modelu se záhy přihlásil i návrh ústavy vypracovaný voleným ústavodárným říšským sněmem, který je vůbec prvním návrhem ústavního textu, který v naší moderní ústavní historii vznikl demokratickou cestou.¹⁰ Tento návrh ovšem vycházel z federalistické inspirace čerpané ve Švýcarsku, a dokonce i v USA.¹¹ Počítal s tím, že horní komora, která měla nést název Komora zemí (*Länderkammer*), bude složena ze 115 členů, kteří budou voleni jednak zemskými sněmy jednotlivých zemí (po šesti poslancích), jednak krajskými sjezdy (po jednom poslanci), a to na období šesti let s pravidelnou obměnou poloviny členů vždy po třech letech.¹² I návrh ústavodárného sněmu se hlásil k bikameralismu symetrickému s tím, že pravomoci obou komor Říšského sněmu neměly zahrnovat jen výkon zákonodárné moci, ale sněm měl být vtažen i do kontroly ozbrojených sil, měl hrát určitou roli při uzavírání mezinárodních smluv a byly definovány i základy odpovědnosti výkonné moci vůči parlamentu.¹³

Bikamerální model zachovala kupodivu ale i Stadionova ústava. Ta byla oktrojována souběžně s rozpuštěním ústavodárného sněmu 4. března 1849 a zahájila cestu k neoabsolutismu.¹⁴ I když do života nikdy plně nevstoupila a na základě silvestrovských patentů z 31. prosince 1851 byla zrušena jako nepřiměřená poměrům mocnářství a neproveditelná, horní komora (*Oberhaus*) Říšského sněmu, jež měla být početně poloviční oproti Dolní komoře, částečně reagovala na návrh ústavodárného sněmu¹⁵ a měla být složena z poslanců částečně delegovaných zemskými sněmy, částečně volených s tím, že pasivní volební právo bylo navázáno na vysoký majetkový census.¹⁶ Postavení obou komor mělo být nadále symetrické, dojít ale mělo k podstatnému posílení postavení císaře nejen ve vztahu k výkonu zákonodárné moci, ale i k chodu obou komor (svolování, odročování, rozpouštění).¹⁷

Přímým předchůdcem Panské sněmovny podle prosincové ústavy byla horní komora v provedení Schmerlingovy ústavy. Ta v únoru 1861 navázala na diplom ze dne 20. října 1860 vydaný v okamžiku, kdy pokračování neoabsolutistického modelu nebylo udržitelné. I tato v podstatě znovu oktrojovaná ústava konstruovala parlament na principu symetrického bikameralismu s tím, že stálá horní komora Říšské rady (*Reichsrat*), nově pojmenována jako Panská sněmovna (*Herrenhaus*),¹⁸ „poprvé v ústavním vývoji Rakouska je tu [...] organizována [...] s vyloučením každé volby“.¹⁹ Tuto kritizovanou konstrukci ale předcházela poměrně intenzivní debata, ve které von Schmerling oproti návrhům

¹⁰ Podrobněji k tomu např. URBAN, O. *Kroměřížský sněm 1848*. Praha: Argo, 1998.

¹¹ PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, s. 18.

¹² Srov. zejména § 99–101 návrhu.

¹³ Podrobněji viz např. VAVŘÍNEK, F. *Ústavní dějiny rakouské od r. 1848*. In: TOBOLKA, Z. V. (red.). *Česká politika. Díl II, část 1: Ústava mocnářství rakousko-uherského*. Praha: J. Laichter 1907, s. 18–21.

¹⁴ Patent č. 150/1849 ř. z.

¹⁵ PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, s. 19.

¹⁶ Srov. § 41–42 patentu č. 150/1849 ř. z.

¹⁷ Viz např. VAVŘÍNEK, F. *Ústavní dějiny rakouské od r. 1848*, s. 31–34.

¹⁸ Toto pojmenování bylo zavedeno císařským rozhodnutím ze dne 22. února 1861 a bylo inspirováno terminologií pruské ústavy ze dne 30. května 1855, do té doby se hovořilo nejčastěji o horní a dolní komoře/sněmovně, viz PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, s. 26.

¹⁹ VAVŘÍNEK, F. *Ústavní dějiny rakouské od r. 1848*, s. 101.

svých spolupracovníků odmítl ideu klasické sněmovny pairů, která se opět vrátila na scé- nu.

Pairové podle von Schmerlinga neměli v Rakousku povětšinou takové kapacity jako třeba lordi ve Velké Británii, což podle něj vyžadovalo, aby do Panské sněmovny mohli být povoláváni „*vynikající mužové z různých životních postavení*“.²⁰ Von Schmerlingovi však šlo

současně o to, aby horní komora přispívala ke stabilizaci politického systému a byla schopna spolupracovat s vládou.²¹ Ústava tak počítala s tím, že komoru budou tvořit i císařem na běh života jmenovaní mužové, kteří „*se zasloužili o církev nebo stát, o vědu a umění*“,²² a to bez toho, že by byl celkový počet členů komory nebo vzájemný poměr mezi doživotně jmenovanými a ostatními členy komory zafixován. Souhlas obou komor byl podle

Schmerlingovy ústavy nutný k přijetí říšských zákonů, komory byly zapojeny i do přijímání rozpočtu státu. Na druhé straně byl parlament stále zcela vyloučen z ob- lasti zahraniční politiky a obrany, vláda a ústřední správní orgány nadále odpovídaly pouze císaři a byly podstatně omezeny i obvykle autonomní pravomoci parlamentu.²³ Takový vývoj předznamenal bikamerální model v pojetí předlitavské prosincové ústa- vy. Ta je i první moderní ústavou v naší moderní historii, jež vznikla zdola a vstoupila v platnost, a to jako důsledek mocenských otřesů, které v habsburské říši způsobila po- rážka ve válce s Pruskem z roku 1866 a tlak uherské politické reprezentace na rakousko- uherské vyrovnání.

Pravda je taková, že podoba předlitavské prosincové ústavy je přede- vším výsledkem interakce mezi tehdejší vládou a poslanci liberálních německých stran. Česká politická reprezentace volby do Říšské rady, která novou ústavu během roku 1867 vypracovala, bojkotovala. To proto, že požadovala i rakousko-české vyrovnání, jehož absence mohla podle názoru většiny českých politiků zpochybnit loajalitu české veřej- nosti k monarchii.²⁴

S nadšením ale prosincovou ústavu nepřijímal ani císař, který měl za to, že liberální konstituční monarchie je zřízením, které nejen komplikuje výkon vlá- dy, ale je také neslučitelné s mnohonárodnostní povahou monarchie, kterou ohrozí.²⁵ Odpovědí na císařovy pochybnosti měla být bezesporu i Panská sněmovna, jež měla tato rizika vyvažovat.²⁶

2. PANSKÁ SNĚMOVNA JAKO HORNÍ KOMORA SE SPECIFICKOU IDENTITOU

2.1 Odlišnosti ve složení Panské sněmovny oproti Poslanecké sněmovně

Už Ch. de Montesquieu zdůrazňoval, že bikamerální model dává smysl za předpokla- du, že obě komory parlamentu mají odlišné složení, jelikož jen tak lze zaručit, že každá

²⁰ PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, s. 24–25 a tam citovaná literatura.

²¹ *Ibidem*.

²² Srov. § 5 základního zákona č. 20/1861 ř. z., o zastupitelstvu říšském.

²³ Například císař jmenoval předsedy a místopředsedy obou komor a oběma komorám oktrojoval i jednací řád upřednostňující vládní návrhy, viz blíže VAVŘÍNEK, F. *Ústavní dějiny rakouské od r. 1848*, s. 108–111.

²⁴ Prohlašující změny v uspořádání státu i vypsání voleb do zúžené Říšské rady v rámci Předlitavska česká repre- zentace považovala nejen za kroky protizákonné, ale přímo protiústavní, viz např. BOROVIČKA, M. – KAŠE, J. – KUČERA, J. P. – BĚLINA, P. *Velké dějiny země Koruny české. Díl XII.a (1860–1890)*. Praha: Paseka, 2012, s. 160–176.

²⁵ BLED, J. P. *François-Joseph*. Paris: Tempus Perrin, 2011, s. 377–378.

²⁶ *Ibidem*.

z komor bude mít „odlišné názory a zájmy“.²⁷ Podobají-li se obě komory navzájem, nebo je-li dokonce jedna z komor přesnou kopií druhé, postojte obou komor bývají přirozeně srovnatelné nebo se sobě výrazně blíží. To má zpravidla za následek, že „přida- ná hodnota“, kterou může horní komora vnášet do tvorby veřejných rozhodnutí, klesá. To s sebou současně nese i zeslabení váhy jedné z komor a vznik pochybností o tom, k čemu je bikamerální model vlastně dobrý, a to zejména, je-li bikamerální model sou- časně pojat jako asymetrický.

Dokladem toho, že rezignace na tuto základní poučku má za následek krizi bikame- rálního modelu, je první československá republika. Na základě ústavní listiny z roku 1920 byla horní komora nesoucí název Senát volena podle zásady poměrného zastoupení při principu vázaných kandidátek, které mohly sestavovat jen politické strany. Senát tak byl ustavován v zásadě obdobně jako Poslanecká sněmovna²⁸ a mezi oběma komora- mi byla značná politická podobnost s tím, že významnější pravomoci ale byly svěřeny Poslanecké sněmovně. Ač právě při přijímání ústavní listiny z roku 1920 proběhla na půdě parlamentu zřejmě nejhlubší debata o smyslu bikamerálního modelu mezi členy parlamentu v naší ústavní historii, mělo toto rozhodnutí v kombinaci s programovým příklonem k asymetrickému bikameralismu, nedodržením osmiletého termínu pro konání voleb do Senátu²⁹ a specifickou politickou kulturou první republiky (institut Pětky) za následek, že Senát se velmi brzy jevil jako zcela sekundární komora. Už v polovině

20. let 20. století tak začala být jeho existence zpochybnována a volalo se po jeho refor- mě.³⁰ Český ústavodárce z roku 1992 sice pochybení prvorepublikového ústavodárce v plném rozsahu nezopakoval, když v článku 18 odst. 2 nyní platné Ústavy stanovil, že členové Senátu budou sice stejně jako členové Poslanecké sněmovny voleni na zákla- dě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, avšak podle zásady většinového systému, tj. rozdílně od členů Poslanecké sněmovny, kteří jsou voleni podle zásady po- měrného zastoupení. Tím, že český zákonodárce v návaznosti na Ústavu navíc umožnil, aby do Senátu kandidovali vedle kandidátů politických stran a hnutí i tzv. nezávislí kan- didáti, což bylo v prvorepublikové právní úpravě vyloučeno, není tedy Senát pouhou kopií Poslanecké sněmovny. Za situace, kdy se však institut nezávislých kandidátů ales- poň prozatím uplatnil pouze omezeně a opakovaně vyvstává situace, že táž politická strana nebo hnutí případně koalice politických stran a hnutí dominuje oběma komorám současně, není ale odlišnost komor rozhodně garantována způsobem, jaký by odpovídal požadavkům klasické konstitucionální teorie.

Konstrukce, kdy jsou obě komory parlamentu ustavovány na základě všeobecných a přímých voleb, je však problematická nejen proto, že zpochybnuje smysl horní ko- mory, ale může být paradoxní také z hlediska politické filozofie. Jak na to odůvodněně upozornil třeba zpravodaj benátské komise, který před časem studoval bikameralis- mus ve srovnávací perspektivě, odvozuji-li totiž obě komory svou legitimitu od lidu na

²⁷ MONTESQUIEU, Ch. L. de. *De l'esprit des lois*. Paris: Éditions Gallimard, 1995, kniha XI, kapitola VI.

²⁸ Srov. § 8 a § 13 zákona č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky, s. 47 an. ²⁹ Volby do něj se konaly souběžně s volbami do Poslanecké sněmovny, jejíž funkční období bylo šestileté, viz blíže KLÍMEK, A. *Velké dějiny země Krouny české. Svazek XIII. (1918–1929)*. Praha: Paseka 2000, s. 143.

³⁰ Základní výklad viz KLÍMEK, A. *Velké dějiny země Krouny české. Svazek XIII. (1918–1929)*, s. 141–149 a s. 227–264 a podrobně zejména KOUŘIMSKÝ, J. *Postavení československého Senátu v politickém systému První republiky*. Diplomová práce. Praha: Filozofická fakulta Univerzity Karlovy, 2013, s. 64–89.

základě všeobecné, přímé a rovné volby, lze politicko-filozoficky jen těžko odůvodňovat, že obě komory nemají stejné postavení, přesněji, že jejich pravomoci nejsou shodné.³¹ To je přitom i případ soudobého českého parlamentu, který je sice konstruován jako bikamerální, avšak postavení obou komor je výrazně asymetrické.³²

Bylo by ale sebemrškačské tvrdit, že rezignace na základní principy, s nimiž byl bikameralismus v časech osvícenectví vpuštěn do moderní doby, je jen naší doménou. V sousedním Rakousku, které je též nástupnickým státem habsburské říše, se může zdát, že obě komory parlamentu jsou složeny vzorně odlišně, a to s ohledem na fakt, že rakouský parlament je parlamentem federálního státu. V něm Národní rada složená z členů volených ve všeobecných a přímých volbách podle zásad proporčního systému formálně zastupuje vůli všech občanů, zatímco Spolková rada, jejíž členové jsou voleni parlamenty jednotlivých spolkových států v závislosti na jejich demografické váze, reprezentuje zájmy občanů jednotlivých států. Jak se ale konstatuje, v praxi Spolková rada své ústavní poslání neplní, jelikož je kontrolována týmiž politickými stranami a hnutími jako Národní rada. Právě tyto strany mají vliv na volbu členů Spolkové rady na vnitrostátní úrovni, jimiž se nezřídka stávají mladí, nebo naopak zasloužilí politici, kteří ani nemusí mít vazbu k dané zemi, což se následně odráží v postojích, které Spolková rada zaujímá. V rakouském případě jdou věci tak daleko, že členové Spolkové rady nezasedají ve své komoře podle spolkových států, za které byli zvoleni, ale dle stranické příslušnosti, a dochází dokonce k tomu, že členové Spolkové rady zakládají společné politické kluby s členy Národní rady. Není divu, že i v Rakousku se dlouhodobě vede debata nejen o formě Spolkové rady, ale i o pojetí a smyslu bikameralismu vůbec.³³

Panská sněmovna podle prosincové ústavy skýtá oproti tomu obraz komory, která se svým složením skutečně lišila od komory dolní, tedy od Poslanecké sněmovny. To byl současně základní předpoklad k tomu, aby do politického procesu vnášela jiné podněty než Poslanecká sněmovna. Lze tak tvrdit, že Panská sněmovna byla klasickému modelu, jak si ho představovali otcové moderního konstitucionalismu, bližší než bikamerální modely, které vznikly v nástupnických státech. Primární okolností, která odlišné složení Panské sněmovny garantovala, byl fakt, že tato komora byla podle prosincové ústavy ustavována zcela jinak než Poslanecká sněmovna, přičemž odlišnosti mezi ustavováním obou komor po dobu platnosti prosincové ústavy sílily. Zatímco Poslanecká sněmovna byla volena,³⁴ Panská sněmovna byla složena ze čtyř kategorií členů, z nichž část byla

³¹ GELARD, P. *Rapport sur les secondes chambres en Europe «Complexité parlementaire ou nécessité démocratique?»*. Strasbourg: Benátská komise, 2006, Etude No 335/2005, s. 11.

³² Zpravodaj benátské komise naznačil, že právě tato okolnost může přispívat k tomu, že v očích české veřejnosti je Senát vnímán jako málo významný a klesají volební účasti.

³³ Srov. např. STELZER, M. *The Constitution of Austria. A Contextual Analysis*. Oxford – Portland: Hart Publishing, 2011, s. 74–76.

³⁴ Ke složení Poslanecké sněmovny a vývoji voleb do ní viz např. PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*. Praha: Právnícká jednota, 1898, s. 178–202 a podrobně pak WINTER, L. *Řády volební od roku 1848*. In: TOBOLKA, Z. V. (red.). *Česká politika. Díl II, část 1: Ústava mocnářství rakousko-uherského*. Praha: J. Laichter, 1907, s. 860–930; v původním pojetí byla Poslanecká sněmovna složena z osob volených sněmy jednotlivých historických zemí Předlitavska, takže se mohla jevit jako komora reprezentující jednotlivé historické země; to se mění se zavedením přímých voleb v roce 1873 a vývoj vrcholí zavedením všeobecného volebního práva v roce 1907, aniž by ale tento krok přinesl „zmohutnění duchovní“, jak to ve svých Pamětech vydaných už v roce 1921 pozoroval třeba významný staročeský politik, finančník a přední český člen Panské sněmovny Karel Mattuš, který otevřeně konstatoval, že důsledky tohoto kroku vyvolaly rychle pochybnosti

virilní, část jmenovaná. Způsobem ustanovování se tak Panská sněmovna jednoznačně odlišuje nejen od konstrukcí, které se prosadily po roce 1918, ale i od těch, které obsahovaly první rakouské ústavy nebo jejich návrhy s výjimkou ústavy Schmerlingovy.

První kategorii virilistů *proprio sensu* tvořili v Panské sněmovně ve smyslu § 2 základního zákona č. 141/1867 ř. z., zletilí princové císařského domu.³⁵ Do činnosti Panské sněmovny tak byli formálně vtaženi všichni arcivévodové, kteří byli plnoprávními příslušníky „Nejjasnějšího arcidomu rakouského“ a dosáhli zletilosti.³⁶ Určitou kuriozitou danou specifickým státoprávním uspořádáním monarchie odkazujícím kamsi k reálné unii bylo to, že jelikož arcivévodové měli vedle předlitavské automaticky i zalitavskou státní příslušnost, byli současně i virilními členy Sněmovny magnátů uherského sněmu.³⁷

Druhou kategorií virilistů *proprio sensu* představovali v souladu s § 4 základního zákona č. 141/1867 ř. z. „všichni arcibiskupové a ti biskupové, jimž přísluší důstojenství knížecí“ v rámci Předlitavska.³⁸ Touto formulací bylo předurčeno, že podstatnou část této kategorie členů Panské sněmovny tvořili špičky předlitavského katolického kléru v rozsahu, ve kterém v protestantských církvích podobné funkce neexistují. Virilní členství v Panské sněmovně však nebylo s katolictvím provázáno výlučně, protože kromě předlitavských arcibiskupů, kteří se hlásili k jinému než latinskému ritu, bylo virilní členství přiznáváno i arcibiskupu řecké pravoslavné církve v Černovicích v Haliči.³⁹ Za zmínku stojí, že u virilních členů z řad vysokého kléru nebylo vyžadováno rakouské státní občanství a mohlo jít i o cizince, pakliže ovšem v Předlitavsku zastávali příslušné církevní funkce.⁴⁰

Třetí a už početně mnohem významnější kategorii členů Panské sněmovny vytvářeli v návaznosti na § 3 základního zákona č. 141/1867 ř. z. „zletilé hlavy zdejších rodů šlechtických, které v královstvích a zemích radou říšskou zastoupených rozsáhlými statky vynikají a kterýmž císař Pán důstojenství dědičného rady říšského propůjčí“, tedy dědiční

i u řady intelektuálů, kteří toto právo původně podporovali, viz MATTUŠ, K. *Paměti*. Praha: Svatobor, 1921; zásadní debata na toto téma se vede dodnes.

³⁵ V tomto směru přebírala prosincová ústava konstrukci, která byla obsažena už v Pillersdorfově ústavě a která byla nejpravděpodobněji přímo inspirována článkem 30 francouzské Ústavní charty z roku 1814, který za bourbonské Restaurace učinil z princů královské krve (*Princes du Sang*) členy Sněmovny pairů s tím, že právo hlasovat v ní získávali princové až s nabytím zletilosti; tato inspirace by se nabízelá i s ohledem na programový konzervatismus Ústavní charty z roku 1814, jenž se lišil od liberální belgické Ústavy z roku 1831, podle které byl Senát volen a která ve svém původním znění počítala v článku 58 s jediným virilistou, a to předpokládaným dědicem trůnu, který získával právo hlasovat v Senátu dosažením 25. roku věku.

³⁶ Určité pochybnosti provázely to, zda se jejich zletilost má posuzovat ve smyslu obecného občanského práva nebo podle rodových zákonů habsburského rodu, jejichž základem byl v té době rodinný řád ze dne 3. února 1839; PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 153.

³⁷ PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, s. 65.

³⁸ Zastoupení špiček církevního kléru v Panské sněmovně mohlo korespondovat nejen s předpokladem, že jejich postojem budou konzervativní (což byl základní důvod, pro který byly špičky kléru opakovaně jmenovány i do Sněmovny pairů v politické praxi Francie po Restauraci), ale roli mohla hrát i tradice zastoupení představitelů katolické církve v historických sněmech rakouských dědičných zemí.

³⁹ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 154; absence protestantských duchovních byla vyvažována jmenováním některých z nich za doživotní členy Panské sněmovny, aniž by však existoval přesný klíč, jak ke jmenování dochází, k tomu viz PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, s. 36.

⁴⁰ *Ibidem*.

členové Panské sněmovny.⁴¹ I když to zmíněný § 3 výslovně nestanovoval, bylo ustanovení vykládáno tak, že členství v Panské sněmovně bylo navázáno na existenci rodového fideikomisu, respektive na postavení hlavy tohoto fideikomisu.⁴² Fideikomis byl v habsburské monarchii od raného novověku vnímán jako atribut a privilegium vysoké aristokracie,⁴³ jistým problémem však byly faktické rozdíly v počtu a velikosti fideikomisů v různých částech Předlitavska.⁴⁴ Pružně a v podstatě už anachronicky byl naopak vykládán požadavek, aby šlo o hlavy rodů tuzemských, který byl chápán tak, že bylo nutné, aby dotčený rod měl v Předlitavsku statky zahrnuté do rodového fideikomisu, nevyžadovalo se ale, aby hlava rodu měla nutně rakouské státní občanství, jinak řečeno, mohlo jít i o cizince.⁴⁵ K samotnému vstupu hlavy takového rodu do Panské sněmovny však mohlo dojít teprve poté, co byla hlava rodu císařem formálně ustanovena za dědičného říšského radu – člena Panské sněmovny. Ustanovením za říšského radu – člena Panské sněmovny se postavení hlav uvedených rodů přiblížilo postavení virilistů *proprio sensu*.⁴⁶

Panská sněmovna však zahrnovala ještě čtvrtou kategorii členů, a to členy jmenované na doživotí císařem, přesněji, „muže výtečné, kteří sobě o stát neb církev, vědy neb umění zásluh dobyli“ a kteří byli císařem povoláni „za doživotné údy do sněmovny panské“. I když z díkce § 5 základního zákona č. 141/1867 ř. z. by se mohlo stát, že jmenování doživotních členů Panské sněmovny bylo ryzím císařovým prerogativem, v ústavní praxi Předlitavska docházelo ke jmenování doživotních členů Panské sněmovny na návrh vlády, přesněji předsedy vlády, a to po předchozím vyjádření jiných správních orgánů.⁴⁷ Císař, jak se zdá, plnil nejčastěji roli toho, kdo korigoval předsedu vlády, navrhl-li osoby, jejichž profil nebyl dle císařova mínění adekvátní.⁴⁸ Při jmenování nových doživotních členů Panské sněmovny se přihlíželo k řadě okolností, mj. k fluktuacím v počtu doživotních členů v závislosti na úmrtích nebo tomu, zda bude daná osoba s to zajíždět do Vídně. Právě u doživotně jmenovaných členů se nejvýrazněji předpokládalo, že budou vystupovat jako spojnice mezi Panskou sněmovnou, respektive Parlamentem na straně jedné a mocí výkonnou na straně druhé. Nemělo tomu tak být ale jen z vděčnosti

⁴¹ Instituce dědičných členů Panské sněmovny a způsob jejich povolávání dost přesně koresponduje s institucí pairů Francie, jak s ním opět pracovala francouzská Ústavní charta z roku 1814, viz zejména její článek 27, podle něhož mohl panovník jmenovat pairy nejen doživotně, ale též dědičně, což na základě ordonnance ze dne 13. srpna 1815 král Francie a Navarry také soustavně činil; francouzskou restaurační inspiraci může naznačovat navíc fakt, že též článek 27 Ústavní charty výslovně stanovoval, že počet členů Sněmovny pairů není omezen, což byla původně i situace Panské sněmovny podle prosincové ústavy.

⁴² PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 153.

⁴³ Srov. např. MAŤA, P. *Svět české aristokracie (1500–1700)*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2004, s. 134–136; jejich zřízení bylo původně podmíněno souhlasem panovníka, který po roce 1868 nahrazuje zákon (č. 21/1868 ř. z.), přičemž napříště mohly být nejen majetkové, ale i peněžní.

⁴⁴ PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, s. 61–62, který připomíná, že zatímco v Haliči se nacházely jen čtyři fideikomisy, v Čechách byl jejich počet mnohem vyšší.

⁴⁵ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 153.

⁴⁶ PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, s. 62; s ohledem na skutečnost, že nabytí statusu dědičného člena Panské sněmovny bylo navázáno na povolání ze strany císařem, lze pojem virilista na tuto kategorii členů Panské sněmovny vztahovat jen podmíněně.

⁴⁷ Např. místodržitelství, viz PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, s. 40 a 46.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 40–42.

k představitelům výkonné moci, jejíž hlava je za doživotní členy Panské sněmovny povolala, nýbrž i s ohledem na jejich celkovou odbornou způsobilost, společenský kredit a konstruktivní politický přístup.

Jak ukazuje rozbor jmenovací praxe z let 1867–1918, doživotními členy Panské sněmovny byly jmenovány osoby z několika hlavních sociálních skupin, jejichž základní okruh byl určen už v časech platnosti Schmerlingovy ústavy. Jako nejvýznamnější se profilovala skupina státníků a osob, které se významně zasloužily o stát. Mezi ně náleželi jak bývalí významní politici, např. bývalí předsedové vlád, ministři nebo předsedové dolní komory, ale též vysocí státní úředníci s významnými odbornými zkušenostmi, zejména právníckými, nebo diplomaté.⁴⁹ Druhou významnou skupinu představovali hodnostáři císařského dvora a příslušníci ozbrojených sil, jejichž podíl sice postupně klesal, ale z řad členů nikdy nevymizeli.⁵⁰ Zatřetí, doživotně jmenováni byli do Panské sněmovny představitelé vědy a vysokého školství, mezi něž náleželi profesori práva, historie, medicíny a jazyků a literatur.⁵¹ Jakousi *crème de la crème* bylo začtvrté zastoupení umělců, mezi nimiž se objevují jak literáti, tak osobnosti z oblasti výtvarného umění nebo hudby, jejichž dílo mělo vesměs mezinárodní ohlas a z nichž určitá část pocházela i z českých zemí.⁵² Početně nejslabší skupinu mezi doživotně jmenovanými členy Panské sněmovny tvořili původně představitelé finančních a průmyslových kruhů, jejich počet ale začala výkonová moc zhruba od konce 19. století programově navyšovat, takže v řadách Panské sněmovny postupně usedli bankéři, významní podnikatelé nebo třeba špičky předlitavských obchodních komor a spolků.⁵³ Určití doživotně jmenovaní členové se pak rekrutovali i z řad zasloužilých církevních činitelů a osob s významným společenským postavením, byly-li takové osoby obecněji vnímány jako společenské autority.⁵⁴

Čím tedy Panská sněmovna v tomto světle vlastně byla? Pro leckoho byla přese všech – no především aristokratickou komorou, která v duchu klasické montesquieovské konstrukce vyvažovala „lidovou“ Poslaneckou sněmovnu, jež (zvláště po rozšíření volebního práva) zaujímala radikálnější postoje. Tento dojem se může vnucovat tím spíše, že i řada doživotně jmenovaných členů Panské sněmovny byla šlechtického původu nebo byla za své zásluhy do šlechtického stavu povýšena. Tak se to jevilo jednoznačně zahraničnímu pozorovateli, jakým byl H. Wickham Steed, pro něhož byla Panská sněmovna hlavním místem, kde se mohla politicky uplatnit především vysoká aristokracie,⁵⁵ jejíž bohatství

⁴⁹ Srov. PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, s. 44–45.

⁵⁰ Ještě v roce 1917 bylo možné mezi členy Panské sněmovny najít nejen bývalého náčelníka rakousko-uherského generálního štábu, významného velitele pozemních sil, ale též nejvyššího hofmistra; přehled o členech Panské sněmovny podává zejména *Hof- und Staatshandbuch der Österreichisch-Ungarischen Monarchie* vydávaná každoročně c. a. k. dvorskou a státní tiskárnou, dostupná z: <<http://alex.onb.ac.at/shb.htm>>.

⁵¹ Srov. PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, s. 39–40 a s. 70; na stránkách tohoto časopisu se hodí připomenout, že doživotními členy Panské sněmovny z řad profesorů práva z českých zemí byli Antonín Randa a Emil Ott, ale také J. Ulbrich, přední rakouský specialista na veřejné právo, který působil na německé části Karlo-Ferdinandovy univerzity.

⁵² Tak je možné zmínit na příklad A. Dvořáka, J. Vrchlického a J. V. Myslbeka, blíže viz PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, passim.

⁵³ Srov. PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, s. 43–44 a 47.

⁵⁴ Srov. ibidem, s. 63–64.

⁵⁵ WICKHAM-STEED, H. *The Habsburg Monarchy*. 3. vydání. London: Constable and Company, 1914, s. 132.

ho udivovalo stejně jako o století dřív samotného Ch. de Montesquieua.⁵⁶ Tento pohled sdíleli v nemalé míře i domácí pozorovatelé. Třeba F. Vavřínek, jeden z průkopníků moderní nauky ústavního práva v českém jazyce a žák G. Jellineka, který se vůči Panské sněmovně vyjadřoval ve vícero směrech kriticky, měl v roce 1907 za to, že v horní komoře se v první řadě poskytují „mandáty oněm třídám, které přišly o své zastoupení na bývalých sněmech stavovských, jako pozemkové aristokracii velkostatkářské“.⁵⁷ Vůbec nejtěžší soud nad Panskou sněmovnou ale vynesla osoba, která sama byla aristokratem, hrabě Vojtěch ze Šternberka. Ten ji den po jejím posledním zasedání v okamžiku, kdy byl už rozpad monarchie v plném proudu,⁵⁸ označil za komoru privilegované vrstvy, která provozovala výlučně politiku směřující k záchraně vlastní moci, řízenou přísně katolickými zásadami a často tvrdošíjně protilidovou. Jako taková byla podle něj Panská sněmovna „palácem lží“, který nesl spoluodpovědnost za zánik říše.⁵⁹ Přesto lze namítat, že Panská sněmovna výlučně aristokratickou horní komorou nebyla.

To potvrzuje zprv pohled na početní zastoupení jednotlivých kategorií členů v rámci Panské sněmovny. Vydeme-li z toho, že počet členů Panské sněmovny, který nebyl prosincovou ústavou stanoven fixně,⁶⁰ se blížil číslu 300,⁶¹ v podstatě okrajový význam měly z kvantitativního pohledu virilisté *proprio sensu*, tedy arcivévodové a arcibiskupové a biskupové. Zdaleka nejpočetnější skupinu členů Panské sněmovny naopak představovali členové jmenovaní doživotně, jejichž počet se často blížil dvojnásobku počtu dědičných členů.⁶² I když po roce 1907 počet dědičných členů stoupal, což souviselo s tím, že dědičné povolání do Panské sněmovny opravdu kompenzovalo některé příslušníky

⁵⁶ MONTESQUIEU, Ch. L. de. *Voyages de Montesquieu*. Bordeaux: G. Gounouilh, 1894, s. 6–8; bordeauxský soudce se zvlášť podíval bohatství vysoké aristokracie z Čech, kterou spojoval s tím, že „půda v Čechách je velmi dobrá, protože je na ní všechno a sedláci se prodávají a jsou nevolníky, takže nejmenší český pán je císařem“.

⁵⁷ VAVŘÍNEK, F. Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených. In: TOBOLKA, Z. V. (red.). *Česká politika. Díl II, část 1: Ústava mocnářství rakousko-uherského*. Praha: J. Laichter, 1907, s. 585.

⁵⁸ Poslední zasedání Panské sněmovny se konalo dne 30. října 1918, císař Karel I. se podílu na řízení státních záležitostí formálně vzdal až prohlášením zveřejněným dne 11. listopadu 1918, mezitím už ale nezávislost vyhlásila většina historických zemí Rakouska-Uherska.

⁵⁹ Článek *U hrobu Panské sněmovny* vydaný v listu *Union* (ŠTERNBERK, V. U hrobu Panské sněmovny. *Union*. Citováno podle *Národní listy*, 31. října 1918).

⁶⁰ Taková okolnost otevírala císaři v situaci, kdy postavení obou komor bylo shodné, možnost, aby v případě krize uvnitř parlamentu navýšil počet členů Panské sněmovny a vyvážil tak postoje Poslanecké sněmovny, jak se to běžně dělo do počátku 20. století třeba ve Velké Británii; v předlitavské politické praxi lze srovnatelná jmenování po „vlnách“ rovněž zaznamenat, spíše než o reakci na konkrétní politický problém však šlo o celkové ovlivnění atmosféry v Panské sněmovně, Windischgrätzova vláda tak na příklad navrhla jmenování vídeňských hospodářských specialistů, von Koerberova vláda zase zohlednila zastoupení Čechů, srov. PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, s. 46–50. O vhodnosti omezení počtu jmenovaných členů horní komory se debatovalo prakticky od roku 1848, k určitému posunu došlo teprve v souvislosti se zavedením všeobecného volebního práva do Poslanecké sněmovny zákonem č. 16/1907 ř. z., na jehož základě bylo stanoveno, že počet doživotně jmenovaných členů Panské sněmovny nesmí být nižší než 150 a současně nesmí překročit 170.

⁶¹ PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, příloha.

⁶² Například k roku 1906, tedy před zavedením volební reformy, bylo z celkem 252 členů Panské sněmovny 14 arcivévodů, 18 církevních hodnostářů, 65 dědičných členů a 155 doživotně jmenovaných členů, viz KOLMER, G. *Das Herrenhaus des Österreichischen Reichsrats. Nach dem Bestande Ende des Jahres 1906*. Wien – Leipzig: K. u. k. Hof-Buchdruckerei, 1907; je třeba upozornit, že PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, příloha, uvádí čísla lehce odlišná.

aristokracie za ztrátu pozic v Poslanecké sněmovně,⁶³ počet doživotně jmenovaných členů byl i v té době podstatně větší.⁶⁴

Zadruhé, o povaze Panské sněmovny vypovídá to, jak jednotlivé kategorie členů svou funkci reálně vykonávaly. Omezená byla, jak se zdá, role, kterou v Panské sněmovně sehrávali virilisté *proprio sensu*. Jde-li o arcivévody, ti se do činnosti Panské sněmovny zapojovali spíše výjimečně, jelikož císař si jejich aktivní roli v každodenní politice nepřál.⁶⁵ Jde-li o duchovní virilisty, ti až na výjimky zůstávali rovněž v pozadí, v čemž se zřejmě přímo odrážely tenze mezi moderním státem a církví.⁶⁶ Panské sněmovně tak v praxi jednoznačně dominovali členové dědiční a členové doživotní. Pro dědičné členy předstávalo členství a činnost v Panské sněmovně způsob, jak si zachovat politickou roli v éře, kdy stále více ustupovala stará privilegia. Význam dědičných členů, jejichž významná část pocházela z českých zemí,⁶⁷ zesilovalo, že předsedou Panské sněmovny, který byl na rozdíl od voleného předsedy Poslanecké sněmovny jmenován císařem,⁶⁸ byly císařem ustanovovány převážně osoby z řad této kategorie členů Panské sněmovny.⁶⁹ I když ale vysoká aristokracie měla na Panskou sněmovnu nepochybně významný vliv, role doživotně jmenovaných členů, a to včetně těch, kteří byli ryze občanského původu, byla neoddiskutovatelná už proto, že Panská sněmovna obecně rozhodovala prostou většinou přítomných členů.⁷⁰ Na tomto konstatování nic nemění fakt, že skutečná míra zapojení jednotlivých členů do činnosti Panské sněmovny mohla být různá.⁷¹

Panská sněmovna se tak celkově jeví jako těleso, v němž se ve skutečnosti kombinuje aristokracie s meritokracií. I kdyby se ale tento pohled zdál někomu nepřipadný, není sporu o tom, že šlo o komoru, jež se svým složením lišila od Poslanecké sněmovny, přičemž po zavedení všeobecného volebního práva do Poslanecké sněmovny bylo možné rozdíly ve složení obou komor charakterizovat jako zásadní. Toto odlišné složení s sebou sice na jedné straně neslo to, že Panská sněmovna se z hlediska postojů, které zaujímala její většina, mohla leckomu jevit (a také se skutečně jevila) jako komora hlásící se k politickému konzervativismu, ba přímo ultrakonzervativismu, na straně druhé ale byla díky svému složení v systému symetrického bikameralismu s to vnášet do politického procesu kvality, jaké v Poslanecké sněmovně důsledně přítomny nebyly. V tomto světle se tak Panská sněmovna podle prosincové ústavy jeví jako komora, jejíž smysl spočívá

⁶³ PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*.

⁶⁴ Jak prokazují třeba údaje pro rok 1917, kdy na 98 dědičných členů připadalo 169 členů jmenovaných doživotně, viz *Hof- und Staatshandbuch der Österreichisch-Ungarischen Monarchie* pro rok 1917.

⁶⁵ PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, s. 66–67.

⁶⁶ *Ibidem*, s. 63.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*.

⁶⁹ Jejich přehled viz Wikipedia, *Präsident des Herrenhauses (Österreich)*.

⁷⁰ Při kvoru tvořeném 40 členy, kteří složili přísahu, viz § 48 Jednacího řádu Panské sněmovny ze dne 25. ledna 1875; k tomu viz VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 629.

⁷¹ Zatímco umělci se drželi spíše stranou, velmi aktivně vystupovali např. bývalí politici a úředníci; Pavlíček připomíná případ Antonína Dvořáka, který se zřejmě zúčastnil jediného zasedání frakce Panské sněmovny, viz PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, s. 50.

nejen v zadržování Poslanecké sněmovny pro případ, že by její pozice byly příliš radikální a odchýlily se od politické tradice, nýbrž nesporně i v tom, že může korigovat a skutečně koriguje postoje Poslanecké sněmovny na základě vyšší odborné způsobilosti, zkušenosti a s vědomím širších souvislostí rozhodovaných otázek. To jsou okolnosti, které uznávali i ti, kteří se jinak k Panské sněmovně vyjadřovali kriticky. Tak i F. Vavřínek v roce 1907 spravedlivě konstatoval, že „při jmenování členů Panské sněmovny má vláda rozsáhlou příležitost zaopatřit si odborníky z kteréhokoli oboru, aby jejich vědomostí pak využila při speciálních předlohách“, což s sebou podle něj neslo to, že „nabývají úsudky sněmovny panské větší váhy“ než názory Poslanecké sněmovny, byť neopomněl uvést i to, že „vláda používá pak této vyšší odborné vážnosti začasť i proti názorům sněmovny poslanecké“.⁷² S jasnoživostí, jejíž nadčasovost nejspíše nemohl F. Vavřínek tušit, navíc otevřeně připouštěl také to, že podstatnou a dost možná hlavní výhodou Panské sněmovny v atmosféře nastupujícího všeobecného volebního práva a masového politického stranictví je, že „vynikající politikové a odborníci dostanou se do ní bez ucházení se o přízeň voličstva širokou a hlučnou agitací a že se jim poskytne lehce příležitost názory své uplatnit“.⁷³ Těmito aspekty může Panská sněmovna budít až dojem jakési parlamentarizované Státní rady francouzského typu.⁷⁴ Přehlédnout však nebylo možné ani to, že s ohledem na zvláštní vztahy mezi Panskou sněmovnou a výkonnou mocí vnašela Panská sněmovna do činnosti předlitavského parlamentu i prvek konstruktivní spolupráce s výkonnou mocí, jenž přispíval ke zvýšení stability politického systému jako celku. Předností Panské sněmovny, která se začala jasně projevat v době výrazné národnostní a sociální polarizace před první světovou válkou, bylo potom i to, že Panská sněmovna nebyla prostoupena tak vypjatým nacionálním stranictvím, které se prosazovalo v Poslanecké sněmovně.⁷⁵ Kromě toho zatímco politická kultura Poslanecké sněmovny byla s tím, jak se v Předlitavsku umocňovaly národnostní a sociální konflikty, s rozšiřováním volebního práva stále více problematická,⁷⁶ udrželo si prostředí Panské sněmovny

⁷² VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 586.

⁷³ *Ibidem*, s. 586.

⁷⁴ Francouzská Státní rada, složená původně ze státních úředníků podléhajících služebním předpisům, se tradičně podílí formou vydávání stanovisek, v řadě případů požadovaných obligatorně, na tvorbě návrhů zákonů a podzákonných právních předpisů předkládaných ve Francii vládou, nově od roku 2008 i členy Parlamentu, srov. k tomu stručně např. GUINCHARD, S. – MONTAGNIER, G. – VARINARD, A. – DEBARD, T. *Institutions juridictionnelles*. 12. vydání. Paris: Dalloz, 2013, s. 716–718.

⁷⁵ BOYER, J. W. *Culture and Political Crisis in Vienna: Christian Socialism in Power, 1897–1918*. Chicago – London: The University of Chicago Press, 1995, s. 332. V rámci Panské sněmovny se konstituovaly tři hlavní politické frakce, a to Klub pravice, Ústavověrní a Strana středu, jejichž vzájemný poměr byl však dlouhodobě spíše vyvážený, nemalá část členů Panské sněmovny pak nebyla do žádné frakce zařazena, PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, s. 58, a nově (být především z české perspektivy) např. VELEK, L. *Politické strany a politická kultura*. In: CERMAN, I. (ed.). *Habsburkové. Vznikání občanské společnosti (1740–1918)*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2016, s. 454–460.

⁷⁶ V Poslanecké sněmovně docházelo v atmosféře eskalujících konfliktů, jakými byl třeba zásadní střet o Badenihu jazykovou reformu, opakovaně nejen k obstrukcím, o jejichž vážnosti svědčí například smutně proslulé vystoupení poslance Otto Lechera ze dne 28. října 1897, který hovořil od devatenácté hodiny večer do desáté hodiny následujícího dne, ale i otevřené násilí, když například všenemětí poslanci vedení Georgem Schönererem, který bude patřit k ideovým vzorům Adolfa Hitlera, v listopadu 1897 poté, co jim předseda Poslanecké sněmovny odepřel slovo, předsedu fyzicky atakovali, načež na jeho obranu vystoupili zase poslanci čeští a v nastalé bitce byly dokonce použity nože, neobvyklé pak nebyly ani osobní souboje, jimiž „se proslavil“

až do první světové války zřetelně vyšší úroveň vnitřní kultury. Pochybuje-li tedy dnes nemalá část české veřejnosti o smyslu Senátu a o tom, co vnáší do politického procesu, s postoji Panské sněmovny sice bylo možné politicky nesouhlasit, ale o tom, že reprezentuje jiné hodnoty než Poslanecká sněmovna, sporu být nemohlo.

2.2 Pojetí mandátu člena Panské sněmovny

Za situace, kdy je dnes členství (nejen) v horní komoře částí veřejnosti nežádáno, vnímáno jako sinekura, která svému nositeli přináší především zvláštní privilegia, má na tomto místě smysl zmínit i určité znaky, jimiž se mandát člena Panské sněmovny odlišoval od mandátu členů horních komor parlamentů po roce 1918. Členství v Panské sněmovně sice svému držiteli nepochybně garantovalo společenskou exkluzivitu,⁷⁷ zdrojem zvláštních privilegií ale samo o sobě nebylo.

Zaprvé, členství v Panské sněmovně bylo sice vnímáno jako svého druhu čestné ocenění, současně však jako povinnost. S tím přímo souviselo, že členství v Panské sněmovně se nebylo – na rozdíl od členství v Poslanecké sněmovně – možné *de iure* vzdát.⁷⁸ Pravda je, že někteří členové Panské sněmovny, například arcivévodové nebo umělci, vykonávali svá práva člena omezeně nebo vůbec, což bylo předmětem kritiky.⁷⁹ Nic to ale neměnilo na tom, že jednou založeným mandátem člen Panské sněmovny nemohl volně disponovat. Jeho mandát tak mohl zaniknout pouze úmrtím, ztrátou úřadu v případě duchovních virilistů, ztrátou rakouského státního občanství v případě doživotně jmenovaných členů a teoreticky i vyměněním rodu po meči nebo zánikem fideikomisu v případě dědičných členů.⁸⁰ Toto pojetí se odráželo i v tom, že pro případ, kdy by nový člen Panské sněmovny nesložil předpokládaný slib před předsedou Panské sněmovny, jeho mandát nezanikal jako v případě člena Poslanecké sněmovny, nýbrž tento projev vůle byl chápán tak, že tím dotčený člen Panské sněmovny projevil, že nebude mandát vykonávat.⁸¹ Obdobně to platilo v případech, kdy by u člena Panské sněmovny nastala okolnost, která by jinak vylučovala jeho volitelnost do Poslanecké sněmovny, typicky omezení svéprávnosti, a která neznamenalala zánik mandátu.⁸²

třeba všenečeský poslanec K. H. Wolf, jehož „nejslavnější“ duel následoval poté, co ministerského předsedu K. Badeniho nazval polským prasetem, v duelu pak ministerského předsedu zranil na ruce, srov. k tomu např. RATAJ, J. – MARTÍNEK, M. *Česká politika 1848–1918*. Praha: MUP Press, 2015, s. 248–249; za této situace nepřekvapí, že císař František Josef I. do prostor parlamentu, jak byly inaugurovány v roce 1883, nikdy osobně nevstoupil, viz k tomu PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, s. 26.

⁷⁷ Už tehdy platilo, že členové horní komory mají protokolární přednost před členy komory dolní a členství v Panské sněmovně bylo obecněji známkou vysokého společenského statusu, viz PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, s. 81–82.

⁷⁸ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 202.

⁷⁹ Dobová právní nauka kritizovala zejména to, že jednací řád Panské sněmovny neumožňuje sankcionovat dlouhodobou nepřítomnost členů Panské sněmovny, která mohla mít vliv na usnášeníschopnost Panské sněmovny i na přijímaná rozhodnutí, viz k tomu PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 198, nebo VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 592.

⁸⁰ Objevily se sice názory, že panovník by mohl doživotně jmenované členy ze závažných důvodů členství zbavit, tyto názory ale nebyly většinově přijaty a v praxi se nikdy neuplatnily, viz k tomu PAVLÍČEK, T. W. *Zákonodárcem na doživotí! Čeští členové Panské sněmovny mezi politikou a reprezentací (1879–1918)*, s. 30.

⁸¹ VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 592.

⁸² PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 202.

Zadruhé, členům Panské sněmovny byla zaručena trestněprávní imunita, která jim měla garantovat nezávislý výkon mandátu, jakkoli riziko zásahů, a to zejména ze strany výkonné moci, bylo s ohledem na povahu Panské sněmovny zjevně nižší než v případě členů Poslanecké sněmovny. Tato imunita byla ale svou povahou výrazně funkční.⁸³ Člena Panské sněmovny nebylo nikdy možné trestně stíhat za projevy učiněné na plénu i ve výborech jeho komory, a to včetně případů, kdy tyto projevy měly povahu výkřiků nebo povahu konkludentních projevů.⁸⁴ V tomto směru šlo tedy o skutečnou indemnitu a v úvahu přicházela jen disciplinární sankce stanovenou komorou. Dopustil-li by se však člen Panské sněmovny trestního jednání, řečeno dobovou terminologií, „mimo povolání své“, člen komory nemohl být sice stíhán bez souhlasu své komory, avšak pouze po dobu, po kterou trvalo zasedání jeho komory, a to s výjimkou případu, kdy by byl zadržen *in flagrante delicto*.⁸⁵ Imunita za jednání nesouvisející s výkonem mandátu tak nebyla absolutní a působila tak v zásadě „jako pouhý důvod odročení trestního stíhání“, nikoli „jako důvod zrušovací“.⁸⁶ Pokud se zasedání skončilo nebo mandát člena zanikl, mohlo trestní stíhání řádně pokračovat.⁸⁷

Zatřetí, s ohledem na čestnou povahu mandátu za členství v Panské sněmovně nepřislušel plat a nebyly až na vzácné výjimky vypláceny ani diety a cestovní náhrady.⁸⁸ V zásadě tak šlo o funkci bezplatnou.⁸⁹ To znamenalo, že nositel funkce musel financovat svou činnost z vlastních zdrojů. Toto pojetí mandátu, které je typické pro předmoderní dobu, kdy je veřejná funkce vnímána jako čestný úkol, nikoli jako činnost činěná za odměnu v prvním plánu,⁹⁰ mohlo pochopitelně komplikovat politickou činnost těm osobám, které by se nenacházely v příznivé finanční situaci. V případě předlitavské Poslanecké sněmovny to vedlo k zavedení diet pro poslance a k poskytování cestovních náhrad.⁹¹ Tento krok ale umožnil také to, aby se z činnosti člena dolní komory stala placená profese, což je fakt, který může mj. zesilovat závislost člena komory na politické straně nebo hnutí, kterým byl do komory kandidován. Pro člena předlitavské Panské

⁸³ Pro úplnost je třeba dodat, že totéž ale za prosincové ústavy platilo i pro členy Poslanecké sněmovny.

⁸⁴ VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 595–600; imunita byla navíc chápána jako institut, který chrání veřejný zájem na svobodě slova v parlamentu, a tak se dovozovalo, že se jí žádný člen parlamentu nemůže sám vzdát.

⁸⁵ § 16 odst. 2 základního zákona č. 141/1867 ř. z. a doktrinálně zejména VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 601.

⁸⁶ *Ibidem*, s. 602.

⁸⁷ Velmi široká imunita člena parlamentu, která byla stálíci až do ústavní novely č. 98/2013 Sb. a v očích veřejnosti silně podřývala autoritu parlamentního zřízení, je tak až dílem republikánského režimu, zatímco v konstituční monarchii podle prosincové ústavy byla imunita členům Parlamentu (jelikož stejné principy platily pro členy Poslanecké sněmovny) garantována na rýze funkčních principech a velmi uměřeně.

⁸⁸ VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 603.

⁸⁹ Diety a cestovní náklady byly členovi Panské sněmovny propláceny pouze tehdy, byl-li členem společné delegace a ta odbývala své porady mimo Vídeň, cestovní náklady pak ještě tehdy, podílel-li se na činnosti komise pro kontrolu státního dluhu, viz PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 195–196.

⁹⁰ Srov. MAŤA, P. *Svět české aristokracie (1500–1700)*, s. 166–183, který velmi výstižně připomíná, že „v raném novověku byl úřad spíše privilegiem než povoláním“ a sám o sobě svému nositeli negarantoval ani majetkový vzestup, ani autoritu, viz *ibidem*, s. 174–175; dobře zmapovány jsou tak na příklad případy, kdy vysoká česká aristokracie raději odmítá prestižní velvyslanecké posty, protože by to znamenalo neúměrnou zátěž pro rodový rozpočet.

⁹¹ Srov. PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 195–196; jak ale upozorňoval už F. Vavřínek, záhy docházelo k neoprávněnému vybírání diet poslanci, ze kterého se stal politický problém, viz VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 605.

sněmovny mandát v této komoře placeným povoláním zjevně nebyl. To je rozdíl oproti situaci, která není neobvyklá v našich časech a která je opakovaně předmětem veřejné kritiky, a to zejména tehdy, dochází-li ke kumulaci funkce člena komory s dalšími placenými veřejnými funkcemi a zaměstnáními.⁹² Dnešní bojovníci proti střetu zájmů by patrně namítli, že v takové situaci museli členové Panské sněmovny jasně preferovat zájmy společenské skupiny, ke které náleželi, a povolání, z nichž jim plynuly příjmy, aby tak chránili své hmotné postavení. To se v Panské sněmovně také občas skutečně dělo, na rozdíl od toho, co se často děje dnes, to ale bylo předmětem obecnější reflexe, která riziko zvlášť křiklavých excesů přece jen zmenšovala.⁹³

Slabinou byla na druhé straně okolnost, že prosincová ústava až do zániku monarchie negarantovala, že zastoupení v Panské sněmovně budou mít všechny historické země Předlitavska a národy, které v nich žijí. To se v atmosféře postupujícího nacionalismu a selhávání společné rakouské identity začalo ukazovat jako stále problematičtější a nepochybně to přispělo ke zpětně negativnímu vidění Panské sněmovny, a to zejména v neněmeckých částech někdejšího Předlitavska. Jak v roce 1907 upozorňoval Karel Kramář, který rozhodně nebyl žádným odpůrcem bikameralismu, bylo divné, když mezi 155 doživotně jmenovanými členy horní komory bylo jen 12 občanských zástupců české národnosti a vůbec žádný Slovinec.⁹⁴ Nepřekvapí proto, že se vracely úvahy o tom, zda by Panská sněmovna neměla být rekonstruována ve smyslu toho, co navrhoval už ústavo- dárný říšský sněm z let 1848–1849, tj. být transformována na komoru, která reprezentuje jednotlivé země Předlitavska. Tento návrh, který se už při přípravě prosincové ústavy v roce 1867 pokoušel oživit dr. Rechbauers,⁹⁵ nabyl na aktuálnosti ve vírech první světové války. Tímto návrhem se zčásti inspirovali křesťanští sociálové, kteří v květnu 1917 navrhovali přetvoření Panské sněmovny na horní komoru o 285 členech, kteří by reprezentovali jednotlivé historické země a základní sociální stavy.⁹⁶ Ještě výraznější byl návrh Karla Rennera, který počítal s vytvořením horní komory v podobě Spolkové rady složené výlučně ze zástupců jednotlivých historických zemí.⁹⁷ Historie však byla rychlejší než institucionální vývoj a žádný z těchto návrhů nebyl do zániku monarchie realizován. Skutečnost, že v Panské sněmovně nebyly rovnoměrně zastoupeny všechny země a národy Předlitavska, však neznamenal, že by v Panské sněmovně byly národní identity členů potírány. I když jazyková kultura Panské sněmovny byla dominantně německá,⁹⁸ neznamenal to formálně, že by tam jazyky neněmeckých národností nebylo možné

⁹² Tato kritika začíná ve skutečnosti už v první československé republice, kde s přijetím ústavní listiny z roku 1920 došlo k prudkému navýšení odměn členů parlamentu, jejichž základní plat byl stanoven na 60 000 Kč ročně a navyšoval se o řadu příplatků, přesto mnohým senátorům nestačil, viz k tomu KOUŘIMSKÝ, J. *Postavení československého Senátu v politickém systému První republiky*, s. 93–94.

⁹³ V souvislosti s debatou o zavedení všeobecného volebního práva pro muže a o reformě v Panské sněmovně bylo v rozpravě v Poslanecké sněmovně upozorňováno na příklad na vliv, který má v Panské sněmovně cukrovnický průmysl, na němž byli zainteresováni různí členové Panské sněmovny, viz *Národní listy*, 11. ledna 1907.

⁹⁴ *Národní listy*, 11. ledna 1907.

⁹⁵ KOLMER, G. *Das Herrenhaus des Österreichischen Reichsrats. Nach dem Bestande Ende des Jahres 1906*, s. X.

⁹⁶ BOYER, J. W. *Culture and Political Crisis in Vienna: Christian Socialism in Power, 1897–1918*, s. 619.

⁹⁷ KYSELA, J. *Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*, s. 359.

⁹⁸ V mnohojazyčném prostředí Předlitavska – tak jako třeba dnes v EU – vyvolávala otázka parlamentního jazyka politické i praktické obtíže, ústava i jednací řády tuto otázku raději pomíjely, z čehož se dovozovalo, že člen parlamentní komory má formálně právo použít kteréhokoli jazyka, který je v Předlitavsku obvyklý, z praktick-

použít.⁹⁹ Teprve v už napjaté atmosféře po obnově ústavnosti za první světové války a graduujícího nacionálního střetu se skupiny německy cítících členů Panské sněmovny pokusily opakovaně prosadit němčinu jako výlučný jazyk horní komory.¹⁰⁰

3. PANSKÁ SNĚMOVNA A JEJÍ PRAVOMOCI

Význam Panské sněmovny v politickém systému Předlitavska však plynul nejen z jejího odlišného složení, ale podstatně i z toho, že předlitavský bikameralismus byl bikameralismem symetrickým. Takový bikameralismus je dnes, necháme-li stranou státy s federálním uspořádáním, v Evropě výjimečný a existuje zřejmě už jen v Itálii.¹⁰¹ V době přijímání prosincové ústavy byl ale pravidlem a korespondoval s myšlenkami osvíceneckých tvůrců moderního konstitucionalismu. Jak zdůrazňoval Montesquieu, hlavním smyslem horní komory, která měla mít podle něj přednostně aristokratický ráz, mělo být usměrňovat, respektive vyvažovat volenou dolní komoru zastupující obecný lid, s čímž se přímo pojilo, že horní komora měla mít možnost zdržovat, respektive zabraňovat návrhům, které přijme dolní komora.¹⁰² Podle amerických Federalistů existence horní komory, která má odlišné složení než komora dolní, „*zdvojnásobuje bezpečnost národa tím, že požaduje shodu dvou odlišných těles ve schématech usurpování nebo proradnosti, kde by jinak stačily ambice nebo zkorumpování jednoho z nich*“.¹⁰³ Federalisté sice vní- mají námitku, že existence horní komory se symetrickými pravomocemi zdržuje rozhodování, toto zdržení ale podle nich mělo sloužit k tomu, aby rozhodování bylo uvážle- nější. V neposlední řadě kladli důraz také na to, že rozhodování na úrovni horní komory se symetrickými pravomocemi umožňuje napravit nedostatky a omyly, které nutně vznikají na úrovni dolní komory.¹⁰⁴ Zakladatelská éra konstitucionalismu tak zrodila model symetrického bikameralismu se silnými horními komorami, jehož obecnější opouštění přineslo v podstatě až 20. století a zejména období po roce 1945.¹⁰⁵

kých důvodů se ale v Poslanecké sněmovně vytvořila ústavní zvyklost, že návrhy a usnesení se formulují německy, srov. PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 239–240, jazyková kultura Panské sněmovny byla jasně německá.

⁹⁹ V češtině tak byly skládány na příklad přísahy některých českých členů Panské sněmovny, kteří do horní komory nově vstupovali; srov. stenoprotokoly ze zasedání Panské sněmovny, které jsou vzorově digitalizované a dostupné z: <<http://alex.onb.ac.at/sph.htm>>.

¹⁰⁰ *Národní listy*, 9. června 1917.

¹⁰¹ K evropské situaci viz např. GELARD, P. *Rapport sur les secondes chambres en Europe «Complexité parlementaire ou nécessité démocratique?»*. Strasbourg: Benátská komise, 2006, Etude No 335/2005, s. 11; to ale neplatí úplně v globálním srovnání, kde se k bikameralnímu modelu hlásí okolo 1/3 států a některé horní komory jsou nadále silné; bikameralismus je navíc pravidlem ve velkých státech s federálním uspořádáním, takže, jak se zdá, existuje korelace mezi federativním uspořádáním a bikameralismem, viz UHR, J. *Bicameralism*. In: RHODES, R. A. W. – BINDER, S. A. – ROCKMANN, B. A. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford – New York: Oxford University Press, 2006, s. 476–477.

¹⁰² MONTESQUIEU, Ch. L. de. *De l'esprit des lois*, kniha XI, kapitola VI.

¹⁰³ MADISON, J. – HAMILTON, J. – JAY, J. *The Federalist* 62. In: MADISON, J. – HAMILTON, J. – JAY, J. *The Federalist Papers*. New York: Signet, 2003.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ Oslabování horních komor, a to především v parlamentních systémech, zahájil v širším měřítku britský *The Parliament Act 1911*, který byl reakcí na odpor Sněmovny lordů vůči finančním zákonům Liberální strany zavádějící výraznou sociální legislativu, jenž Dolní sněmovna odsoudila jako protiústavní a reagovala na něj po nových volbách, které přinesly posílení Liberální strany; nově přijatý zákon o Parlamentu z roku 1911

V rámci bikameralismu nastoleného prosincovou ústavou, jejíž předlohy sahaly až k belgicko-francouzským vzorům, tak měla Panská sněmovna shodné pravomoci jako Poslanecká sněmovna. Úvahy o oslabení symetrie v postavení obou komor se objevily, zdá se, až za první světové války.¹⁰⁶ Z hlediska soudobé politologické klasifikace by Panskou sněmovnu bylo možné jednoznačně označit za silnou horní komoru a předlitavský bikameralismus celkově za soustavu dvou komor založených na symetrických pravomocích, ale odlišujících se svými odlišnými kulturami zastoupení.¹⁰⁷

3.1 Pravomoci Panské sněmovny v ústavodárném procesu

Panská sněmovna byla společně s Poslaneckou sněmovnou a císařem předně spolunositelkou ústavodárných pravomocí. Pod vlivem ústav jiných států bylo v § 15 odst. 2 základního zákona č. 141/1867 ř. z. zakotveno, že ke změně jádra prosincové ústavy – které bylo tvořeno základním zákonem (doslova základním zákonem státu, *Staatsgrundgesetz*) o říšském zastupitelstvu, o obecných právech státních občanů, o ustanovení říšského soudu, o moci soudcovské, jakož i o užívání moci vládní a vykonávací a dále zákonů, které byly výslovně prohlášeny za podstatné součásti uvedených pěti základních zákonů státních – byl napříště nutný souhlas obou komor parlamentu.¹⁰⁸ Tento souhlas musel být navíc kvalifikovaný, což v případě Panské sněmovny znamenalo, že s návrhem musela souhlasit nejméně dvoučtřetinová většina členů, kteří byli přítomni na příslušné schůzi.¹⁰⁹ Výraznější rozpaky budilo pouze to, že i pro případ schvalování návrhů ústavních změn platilo v Panské sněmovně obecné kvorum, které bylo stanoveno na 40 členů, kteří slo- žili přísahu.¹¹⁰ K přijetí nebo zamítnutí změny základního zákona nebo přijetí nového základního zákona tak teoreticky stačily hlasy 27 členů Panské sněmovny.¹¹¹ Vzdor tomuto aspektu k nám tak mimochodem prosincová ústava poprvé naplno přenášela ideu formální ústavy vyznačující se částečnou rigiditou s tím, že jakékoli velké změny politického systému Předlitavska nebyly možné bez souhlasu Panské sněmovny.

následně Sněmovnu lordů připravil o právo veta ve vztahu k projednávaným návrhům zákonů a posílil po- stavení Dolní sněmovny, která mohla návrh prosadit přes odpor Sněmovny lordů, pokud na něm setrvala ve třech zasedáních a od předložení návrhu uplynuly dva roky, ještě výrazněji pak v případě finančních zákonů, srov. k tomu např. LE SUEUR, A. – SUNKIN, M. – KHUSHAL MURKES, J. E. *Public Law. Text, Cases, and Materials*. 2. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2013, s. 538–541.

¹⁰⁶ Například zmíněný návrh křesťanských sociálů počítal s tím, že nesouhlas nebo změny navržené Panskou sněmovnou by Poslanecká sněmovna mohla „přehlasovat“, pokud by s návrhem v původním znění vyslo- vila dvakrát po sobě souhlas Poslanecká sněmovna, viz BOYER, J. W. *Culture and Political Crisis in Vienna: Christian Socialism in Power, 1897–1918*, s. 619.

¹⁰⁷ UHR, J. *Bicameralism*, s. 490.

¹⁰⁸ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 244–245; VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a země na Radě říšské zastoupených*, s. 629–631, ten ale kriticky upozorňoval na to, že řada zásadních pravidel s ústavními dopady může být měněna bez kvalifikovaného souhlasu obou komor, což dokladoval třeba na příkladu zákona o volebním řádu do Říšské rady, viz tamtéž, s. 630, což v podstatě platí i po více než 100 letech ve zcela jiném politickém a ústavním zřízení, než bylo předlitavské; na druhé straně nelze přehlédnout.

¹⁰⁹ § 15 odst. 2 základního zákona č. 141/1867 ř. z. a § 48 Jednacího řádu Panské sněmovny.

¹¹⁰ § 48 Jednacího řádu Panské sněmovny; za zmínku stojí, že bez přítomnosti alespoň 40 jejích členů nemohl předseda zahájit zasedání Panské sněmovny, viz § 21 Jednacího řádu Panské sněmovny.

¹¹¹ To bylo v dobové nauce s ohledem na celkový počet členů Panské sněmovny přijímáno s rozpaky, srov. PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 245 nebo VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a země na Radě říšské zastoupených*, s. 629.

3.2 Pravomoci Panské sněmovny v zákonodárném procesu

Panská sněmovna byla na rozdíl od dnešní horní komory společně s Poslaneckou sněmovnou a císařem také spolunositelkou řádné zákonodárné pravomoci ve všech oblastech, které ve smyslu § 11 zákona č. 141/1867 ř. z. spadaly do pravomocí předlitavské Říšské rady. V zákonodárném procesu tak měla stejnou váhu jako Poslanecká sněmovna. To jasně plynulo z § 13 odst. 2 zákona č. 141/1867 ř. z., podle něhož „*ke každému zákonu potřebí, aby se v příčině jeho obě sněmovny shodovaly a aby došel potvrzení císařského*“. To, že v zákonodárném procesu měla Panská sněmovna stejné postavení jako Poslanecká sněmovna, se ve skutečnosti projevovalo ve vícero směrech.

Panská sněmovna měla spolu s vládou a Poslaneckou sněmovnou zaprvé pravomoc zákonodárné iniciativy. Tu mohla vykonávat horní komora jako celek, návrh zákona však mohla předložit i skupina nejméně 10 členů Panské sněmovny.¹¹²

Zadruhé, na rozdíl od dnešní ČR¹¹³ nebyly návrhy zákonů obligatorně projednávány nejprve v Poslanecké sněmovně, ale mohly být nejprve projednány v Panské sněmovně. To platilo jak o návrzích, které iniciovala horní komora sama, tak o návrzích předkládaných vládou.¹¹⁴ Vláda, která už tehdy navrhovala větší část zákonů, tak měla uvážení, ve které komoře svůj návrh poprvé předloží, a to s přihlédnutím k politickým aspektům věci. Toto uvážení neplatilo pouze pro návrhy zákonů finančních¹¹⁵ a dále pro návrh zákona o odvodu branců, jež musela vláda přednostně předkládat v Poslanecké sněmovně.¹¹⁶ I když vývoj šel tím směrem, že vláda předkládala návrhy zákonů stále častěji nejprve do Poslanecké sněmovny, o pravidlo do roku 1918 nešlo.¹¹⁷

Zatřetí, pro projednávání návrhů zákonů v Panské sněmovně nebyla stanovena žádná (závazná ani pořádková) lhůta. Panská sněmovna tak mohla o návrzích jednat tak dlouho, jak si přála, tj. se stejnou volností jako Poslanecká sněmovna. Projednávání návrhu zákona v Panské sněmovně mohlo být díky tomu koncipováno do tří čtení, tedy obdobně jako v komoře dolní, s tím, že návrhy mohly být prikazovány k projednání ve výborech bez zásadních omezení.¹¹⁸ Tato okolnost umožňovala horní komoře, aby v souladu s výše zmíněnými myšlenkami teoretiků klasického konstitucionalismu skutečně promýšlela a případně korigovala návrhy zákonů, a to přesto, že v praxi vláda v některých případech využívala svého zvláštního vztahu s Panskou sněmovnou k tomu, aby projednávání návrhů co nejvíce urychlila.¹¹⁹ Opět ale nešlo o ústavní pravidlo, a když při přípravě ústavní listiny Československé republiky padlo rozhodnutí horní komoru podstatně omezit, projevilo se to na prvním místě právě tím, že byla zavedena lhůta pro pojednávání návrhů v Senátu, což je konstrukce, kterou máme v našem ústavním právu i dnes.¹²⁰

¹¹² § 26 Jednacího řádu Panské sněmovny; na rozdíl od Poslanecké sněmovny, kde se k předložení návrhu zákona vyžadoval souhlasný návrh skupiny alespoň 20 poslanců.

¹¹³ Srov. čl. 41 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy ČR.

¹¹⁴ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 238.

¹¹⁵ Za ty byly považovány zejména zákony o státním rozpočtu, o státní účetní závěrce, zákony o státních půjčkách, zákony zcizující majetek státu nebo zákony daňové.

¹¹⁶ § 30 Jednacího řádu Panské sněmovny a VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 622.

¹¹⁷ VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 589.

¹¹⁸ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 240–244 a VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 622–624.

¹¹⁹ VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 588.

Začtvrté, v souladu s konceptem komory, která zadržuje, bez souhlasu Panské sněmovny nemohl být návrh žádného zákona schválen a stát se platným právem. Horní komora tedy měla skutečnou „spolurozhodovací“ pravomoc. Panská sněmovna se samozřejmě mohla s návrhem zákona, který jí byl předložen nebo který jí postoupila Poslanec-ká sněmovna, ztotožnit.¹²¹ V takovém případě se návrh zákona bez zbytečného prodlení buď postupoval k projednání Poslanecké sněmovně, nebo pokud jej již Poslanecká sněmovna projednala a schválila, císaři k sankci.¹²² Horní komora ale mohla rovněž jakýkoli návrh zákona, který jí byl předložen, zamítnout. To platilo nejen o návrhu, který projednávala jako první, ale též o návrhu, který už před ní projednala a schválila Poslanecká sněmovna.¹²³ Pokud takový návrh nekonvenoval názoru prostě většiny přítomných členů Panské sněmovny při minimálním kvoru stanoveném na 40 členů horní komory, kteří složili přísahu,¹²⁴ projevila se v tomto momentu krystalicky zadržovací pravomoc Panské sněmovny. Usnesením, kterým se návrh zákona zamítá, končil každopádně legislativní proces a dotčený návrh zákona už nemohl být na témže zasedání horní komory předložen.¹²⁵ Panská sněmovna však také mohla k návrhu zákona, který jí byl postoupen Poslaneckou sněmovnou, uplatnit pozměňovací návrhy.¹²⁶ V takovém případě se návrh zákona vracel do Poslanecké sněmovny, která mohla na změny buď přistoupit, nebo je mohla odmítnout a setrvat na původním znění návrhu. V takovém případě se návrh postupoval opět Panské sněmovně a ta mohla návrh opět vrátit Poslanecké sněmovně. Proces výměny postojů mezi Panskou sněmovnou a Poslaneckou sněmovnou pak (nedošlo-li k zamítnutí návrhu v některé komoře) mohl trvat tak dlouho, dokud buď obě komory nedospěly ke znění, které bylo akceptovatelné pro obě, nebo se neukázalo, že takového znění nelze vůbec dosáhnout. Tento moment byl na symetrickém bikameralismu stále více kritizován, odpovídal však koncepci horní komory jako komory, který zadržuje. Určitá modifikace platila pouze pro návrhy zákonů finančních, zákonů o odvodu branců a naléhavé vládní návrhy zákonů. Při jejich projednávání se v případě nesouladu mezi postoji obou komor zřizovala paritně složená společná konference, která vyhotovovala společnou zprávu, která se následně předkládala oběma komorám.¹²⁷ Pro případ, že by ani tak nebylo možné dospět ke kompromisu, stanovoval § 13 odst. 3 zákona č. 141/1867 ř. z., že „nemohly-li by se obě sněmovny po několikeré poradě v něm kterém zákoně finančním shodnouti o tu neb onu položku toho zákona aneb v zákoně o rekrutech o to, jak velký kontingent se má sebrati, pokládá se menší číslo za povolené“.

¹²⁰ Srov. zejména § 43 odst. 1 zákona č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky, a článek 46 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy ČR; že jde o problém, který je dodnes vnímán jako palčivý, svědčí i nedávná debata provázející přijímání zákona č. 300/2017 Sb., stykového zákona.

¹²¹ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 249–250.

¹²² Císař návrh zákona postoupený Říšskou radou mohl odmítnout sankcionovat, což bránilo tomu, aby se stal platným právem; znamenalo to fakticky absolutní veto hlavy státu, byť dobová nauka správně upozorňovala, že právně nejde o pouhé veto, „pouhou záповěď“ zákona přijatého parlamentem, ale o projev originální zákonodárné pravomoci panovníka, s nímž ji parlament v právním slova smyslu sdílí, viz k tomu PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 251.

¹²³ *Ibidem*, s. 249–250.

¹²⁴ § 15 odst. 1 základního zákona č. 141/1867 ř. z. a § 48 Jednacího řádu Panské sněmovny.

¹²⁵ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 249–250.

¹²⁶ *Ibidem*, s. 250.

¹²⁷ VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 627.

3.3 Pravomoci Panské sněmovny v rozpočtové a finanční oblasti

Souhlas Panské sněmovny byl nezbytný k přijetí státního rozpočtu, který tvořil přílohu zvláštního, každoročně přijímaného finančního zákona, s jehož zněním musela Panská sněmovna souhlasit.¹²⁸ V zásadním protikladu k dnešní situaci tak Panská sněmovna mohla návrh státního rozpočtu nejen formálně zamítnout, ale též jej změnit, což s sebou neslo možnost kteroukoli položku z rozpočtu vyjmout nebo snížit s tím, že pokud v této otázce nebylo mezi oběma komorami dosaženo shody v přiměřeném čase, platilo nižší číslo.¹²⁹ Souhlas Panské sněmovny byl dále nezbytný k povolení nových daní, které se státním rozpočtem bezprostředně souvisely, přesněji, společně s Poslaneckou sněmovnou dávala Panská sněmovna výkonné moci zmocnění k výběru daní, a to opět v rámci finančního zákona.¹³⁰ S uvedenými pravomocemi Panské sněmovny korespondovalo pak i to, že i Panská sněmovna se podílela na přezkumu závěrky státních účtů a udělovala podle § 11 písm. c) třetí věta zákona č. 141/1867 ř. z. absolutorium z plnění státního rozpočtu.

3.4 Pravomoci Panské sněmovny v oblasti mezinárodních a bezpečnostních vztahů

Zahraniční a obranná politika spadaly v systému prosincové ústavy do pravomocí císaře, přičemž měly v zásadě prerogativní povahu. Nešlo o nahodilost, nýbrž o podstatnou podmínku, na které v roce 1867 záviselo, zda bude František Josef I. souhlasit s tím, aby byl ústavní systém monarchie redefinován.¹³¹ Císař tak byl tím, kdo, jak uváděla dobová nauka, řídil prostřednictvím ministra zahraničních věcí, který byl jedním ze tří společných ministrů předlitavské i zalitavské části monarchie, mezinárodní styky celého Rakouska-Uherska.

Císaři tak vykonával jménem Říše i *ius tractatum*. Proces uzavírání mezinárodních smluv byl však ojedinelou oblastí, do které v rámci zahraniční politiky v systému prosincové ústavy ingeroval parlament. Jak totiž – zřejmě opět pod vlivem belgické ústavy z roku 1831¹³² – stanovil § 11 písm. a) zákona č. 141/1867 ř. z. ve spojení s § 6 zákona č. 145/1867 ř. z., o užívání moci vládní a vykonávací, uzavřít některé druhy mezinárodních smluv¹³³ mohl císař pouze se souhlasem Říšské rady, a tedy obou jejích komor.¹³⁴

¹²⁸ Ibidem, s. 679.

¹²⁹ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 212–213.

¹³⁰ Ibidem, s. 214–217.

¹³¹ BLED, J. P. *François-Joseph*, s. 378–379.

¹³² Srov. její čl. 68 alinea 2; srovnatelné ustanovení k nám přebíral už § 48 návrhu ústavy ústavodárného říšského sněmu.

¹³³ To platilo podle § 11 písm. a) základního zákona č. 141/1867 ř. z., jmenovitě o smlouvách obchodních, dále o smlouvách, jimiž by se říši nebo některé části její uložilo nějaké břemeno, o smlouvách, jimiž by se některým občanům říše ukládal nějaký závazek, a konečně o smlouvách, jimiž by se stala nějaká změna v obvodu Předlitavska; už tehdy v praxi vznikaly spory o to, zda určitá mezinárodní smlouva mezi takové smlouvy spadá, jak o tom svědčí případ mezinárodní konvence o automobilovém provozu ze dne 11. října 1909, která, i když nepochybně zaváděla povinnosti pro občany, nebyla při své ratifikaci předložena k vyslovení souhlasu parlamentu a do vnitrostátního práva byla promítnuta předpisy ministerstev vnitra.

¹³⁴ Za zmínku stojí, že použitá formulace „uzavírat“, respektive „náležeti činiti“ státní smlouvy je mnohem uspokojivější než formulace, že hlava státu ratifikuje mezinárodní smlouvy, která se objevuje po roce 1918 a která je s ohledem na rozmanitost způsobů, jimiž může stát v mezinárodním právu vyjádřit souhlas s tím, že bude určitou mezinárodní smlouvou vázán, na první pohled zužující.

Ustanovení § 11 písm. a) základního zákona č. 141/1867 ř. z., které mimochodem jasně dokládá, že kořeny článku 49 dnešní Ústavy navzdory všem tezím o ústavní diskontinuitě sahají do časů monarchie, tedy parlamentu umožňovalo korigovat postoje výkonné moci v rámci zahraniční politiky.¹³⁵ Předpoklady Panské sněmovny pro takové korigování byly formálně o to vyšší, že, jak už víme, mezi jejími členy se vyskytovaly osoby, které měly zkušenosti z oblasti mezinárodních vztahů.¹³⁶ V agendě Panské sněmovny představovala skutečně tato činnost poměrně nepřehlédnutelnou složku, a to až do konce monarchie.

Předchozí ani následný souhlas ani jedné z komor nebyl na druhé straně podle prosincové ústavy nutný ani k vyhlášení války, ani k uzavření míru. Rozhodování o uplatňování klíčových pravomocí státu, tedy *ius ad bellum* a *ius ad pacem*, náleželo ve smyslu § 5 zákona č. 145/1867 ř. z., o užívání moci vládní a vykonávací, mezi výlučné pravomoci císařovy. Do této sféry nebyl tedy parlament po celou dobu platnosti prosincové monarchie vpuštěn, což se osudově projevilo v roce 1914, kdy císař na naléhání válečné strany vyhlásil válku Srbsku, která se oproti očekávání válečné strany změnila z krátkého lokálního konfliktu v dlouhodobý konflikt globální, který monarchie nepřežila.¹³⁷ Do říše ahistorického „co by kdyby“ spadá ovšem otázka, zda by ingerence parlamentu na přijatém rozhodnutí, které dalo do pohybu světové dějiny, něco změnila.¹³⁸

3.5 Pravomoci Panské sněmovny ve vztahu ke kontrole výkonné moci

Fakt, že Předlitavsko se v prosincové ústavě rozhodlo pro symetrický bikameralismus, s sebou nesl i to, že horní komora se mohla podílet na kontrole výkonné moci ve stejném rozsahu jako komora dolní. S ohledem na úzké vztahy Panské sněmovny s výkonnou mocí, jakož i možnost výkonné moci povolávat až do roku 1907 nové dědičné i doživotní členy bez početního omezení, nebyla silná forma přímé kontroly ze strany Panské sněmovny příliš pravděpodobná, možnost vykonávat ji ale reálně politickou hodnotu měla. Právě na poli odpovědnosti výkonné moci docházelo přitom po dobu platnosti prosincové ústavy k posunům, které Předlitavsko vedly ke stále výraznější kontrole,¹³⁹ jakkoli až do konce monarchie bylo kriticky uváděno, že vláda dokáže tuto kontrolu v každodenním politickém životě mařit.¹⁴⁰ Ač samotný panovník byl na základě článku 1

¹³⁵ Zdůraznit je navíc třeba to, že souhlas s uzavřením mezinárodní smlouvy, která měla zavazovat celou Říši, tedy Předlitavsko i Zalitavsko, musel vyslovit i parlament zalitavské části Říše, který byl rovněž dvoukomorový, takže rozhodování o vyslovení souhlasu s mezinárodní smlouvou, a tedy i jejich parlamentní přezkum, probíhal vlastně na čtyřech místech.

¹³⁶ K vyslovení souhlasu s uzavřením mezinárodní smlouvy postačoval v Panské sněmovně souhlas nadpoloviční většiny přítomných členů Panské sněmovny při přítomnosti alespoň 40 členů, kteří složili přísahu.

¹³⁷ Srov. nově např. MACMILLAN, M. *The War That Ended Peace. How Europe Abandoned Peace for the First World War*. London: Profile Books, 2013, s. 511–539, česky např. PROKŠ, P. *Habsburkové a Velká válka*. Praha: Naše vojsko, 2011, s. 74–102.

¹³⁸ S ohledem na rozložení sil v Poslanecké sněmovně i Panské sněmovně Předlitavska v roce 1914 není zdaleka jisté, že by Parlament souhlas s vyhlášením války nevyslovil; tím by však toto historicky zásadní rozhodnutí nebylo legitimizováno jen dynasticky, ale i demokraticky; za zmínku stojí, že v těch státech, kde k rozhodnutí vyhlásit válku parlamenty souhlas dávaly, byl tento souhlas dán.

¹³⁹ Srov. VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 588, kde tento bystrý pozorovatel předlitavského politického systému uvádí, že v předlitavské ústavní praxi se vytvořilo takřka ústavní pravidlo, že „ministerstvo má odstoupiti, ztratí-li důvěru“ parlamentu, a to především Poslanecké sněmovny, a dále s. 672–673, kde konstatuje, že v jeho době již „vláda uznává povinnost odpovídati před parlamentem za celou vládní činnost“.

základního zákona č. 145/1867 ř. z. označen za posvátného, neporušitelného a neodpovědného,¹⁴¹ článek 2 téhož základního zákona výslovně zakotvoval, že moc vládní může císař vykonávat jen „*skrze odpovědné ministry a skrze úředníky a zřízení pod nimi postavené*“. S výjimkou symbolického vymezení postavení císaře, které tehdy už mohlo působit poněkud anachronicky,¹⁴² nastoupila prosincová ústava v zásadě cestu vycházející z klasických principů parlamentního systému, který s sebou nese i kontrolu parlamentu nad výkonnou mocí.¹⁴³

Okruh standardních instrumentů, které za účelem kontroly výkonné moci obě komory Říšské rady měly, vypočítával článek 21 zákona č. 141/1867 ř. z. Ten stanovil, že každá komora „*má právo, ministry ve všem, čeho obor působnosti její vyhledává, interpelovati, správní výkony vládní zkouseti, v příčině petic došlých zprávy na vládě žádati, komise jmenovati, jimž ministeria jsou povinna náležitou informaci vydati, a mínění ve způsobě adres nebo resolucí pronášeti*“. Stejně jako dnes tak bylo možné ke kontrole výkonné moci využívat předně institut interpelací. Ty mohly směřovat nejen vůči ministrům jako členům vlády, ale rovněž vůči hlavám všech ústředních orgánů státní správy. Jde-li o Panskou sněmovnu, právo interpelovat tyto představitele výkonné moci bylo garantováno každému jejímu členu, na rozdíl od dneška však takovou interpelaci, kterou bylo třeba podávat prostřednictvím předsedy komory, a to písemně, musela podpisem podpořit skupina alespoň deseti členů Panské sněmovny.¹⁴⁴ Ministři nebo hlavy ústředních orgánů státní správy byli na základě Jednacího řádu Panské sněmovny povinni na vznesené interpelace odpovědět, případně odůvodnit, proč odpověď odmítají, v čemž byla spatřována přednost předlitavské úpravy oproti jiným úpravám středoevropským.¹⁴⁵ Jistou vadou na kráse právní úpravy interpelací však bylo, že (jak je tomu dodnes) nebyla předepsána lhůta, ve které jsou ministři a hlavy ústředních orgánů státní správy povinni na vznesené interpelace odpovědět, jednací řád současně nepřipouštěl vést rozpravu o tom, zda bude v komoře vedena debata o odpovědi, která byla na interpelaci dána.¹⁴⁶ Komora mohla dále vést rozpravu o „*správních výkonech vládních*“, která

¹⁴⁰ Srov. WICKHAM-STEED, H. *The Habsburg Monarchy*, s. 121, který hovořil přímo o politické korupci, jejíž podstatou je, že „*vláda složená z úředníků jmenovaných císařem si kupuje většiny tím, že dělá ústupky s ohledem na zájmy, které reprezentují [politické – doplnil J. M.] strany nebo které si přejí prosazovat jednotliví vůdci stran*“; tento rys je ale (nejen) pro středoevropské prostředí typický i po více než 100 letech, takže zřejmě nelze tvrdit, že by šlo o něco, co bylo výlučně „*rakouské*“.

¹⁴¹ Který v tomto ohledu opakoval dikci obsaženou již v Pillersdorfově ústavě a jejímž vzorem byl nejspíše článek 13 francouzské Ústavní charty z roku 1814, podle kterého je král Francie a Navarry „*neporušitelný (nedotknutelný) a posvátný*“; liberálnější belgická ústava z roku 1831 ve svém článku 63 uváděla pouze to, že král Belgičanů je „*neporušitelný (nedotknutelný)*“.

¹⁴² Anachronicky pochopitelně ve srovnání se západní Evropou, oproti Evropě východní (Rusko) nebo jižní rozhodně o anachronismus nešlo; to vlastně dobře koresponduje s tím, že v obecnějším politologickém hodnocení bylo politický systém monarchie po prosincové ústavě možné řadit do pomyslného středu mezi tehdy avantgardní liberální politické režimy známé z Británie nebo Francie na straně jedné, a tradici autoritativní státy Evropy východní a jižní, čímž jakoby se přesně potvrzovala povaha monarchie jako vzorového reprezentanta Evropy „*střední*“ ve všech ohledech, viz k tomu BLED, J. P. *François-Joseph*, s. 379.

¹⁴³ Byť za platnosti prosincové ústavy nikdy nedošlo k úplné parlamentarizaci vlády, která by znamenala, že by byla složena výlučně z představitelů parlamentní většiny a opírala se o její důvěru a podporu, viz VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a země na Radě říšské zastoupených*, s. 663.

¹⁴⁴ § 57 Jednacího řádu Panské sněmovny.

¹⁴⁵ VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a země na Radě říšské zastoupených*, s. 620.

¹⁴⁶ *Ibidem*, s. 620.

s sebou nesla nejen možnost vyžadovat si od představitelů výkonné moci odpovídající vysvětlení, ale též z vlastního podnětu „*bráti úkony ty co do jich správnosti na přetřes*“. I když z dnešního pohledu se parlamentní rozprava jako nástroj kontroly může jevit jako nepřilíš radikální nástroj, J. Pražák považoval ve své době takovou rozpravu za účinný prostředek kontroly výkonné moci parlamentem, v čemž mohl hrát roli i vzestup významu veřejného mínění.¹⁴⁷ S možností obou komor vést rozpravu o správních výkonech vládních přímo souvisela i možnost zřizovat vyšetřovací komise. Tu měla podle svého Jednacího řádu i Panská sněmovna. Taková komise mohla vyžadovat vysvětlení od ministrů a hlav ústředních orgánů státní správy, které mohla zvat na svá jednání a vyžadovat si od nich veškerá nutná vyjádření a informace.¹⁴⁸ Na úrovni obou komor bylo možné za účelem kontroly výkonné moci využít také institut adres a rezolucí, naší terminologií usnesení, jimiž ta která komora vyzývala vládu, aby k té které otázce zaujala určitý postoj nebo aby veřejné politiky přizpůsobila přáním komory. V systému, kdy komory nedisponovaly pravomocí vyslovit vládě nedůvěru, byly však adresy a rezoluce pokládány v právní rovině za prostředky velice málo účinné v tom rozsahu, ve kterém vláda nebyla na základě ústavy povinna se dle pokynů a přání vyjádřených komorami jednoznačně řídit. Adresami se obě komory mohly na druhé straně obracet dokonce i na císaře.¹⁴⁹ Mezi mechanismy, které přispívaly ke kontrole vlády, lze počítat i přezkum petic. K jejich podávání byly na základě článku 11 zákona č. 142/1867 ř. z. oprávněny jak veškeré fyzické osoby, tak také některé osoby právnické, totiž spolky a korporace. Platilo však, že předkládat petice oběma komorám parlamentu bylo možné jen prostřednictvím členů příslušné komory, což se v praxi také skutečně dělo.¹⁵⁰

Nejsilnějším nástrojem kontroly výkonné moci ze strany parlamentu byla ale v systému prosincové ústavy možnost podat proti konkrétnímu ministrovi¹⁵¹ zvláštní obžalobu, na jejímž základě mohla být konstatována ministrova odpovědnost za zaviněné porušení říšské ústavy, zemských zřízení nebo běžného zákona. Tato obžaloba do určité míry kompenzovala to, že předlitavské ústavní právo ani po prosincové ústavě neznalo institut vyslovení nedůvěry vládě a principy plné politické kontroly parlamentu nad vládou se prosazovaly pozvolna. Základní znaky „státoprávního“ deliktu ministra byly vymezeny v zákoně č. 101/1867 ř. z. Tento zákon, který po letech neoabsolutismu, kdy vláda a ministři odpovídali výlučně císaři, vrátil na scénu i jinou odpovědnost těchto politických činitelů, nebyl se vstupem prosincové ústavy v platnost zrušen, ale naopak ovlivnil redakci článku 9 zákona č. 145/1867 ř. z. Ten ministrům uložil, aby „*výkony vládní, připadající v obor jejich působnosti úřední, byly dle ústavy a zákona*“.¹⁵² Pokud by bylo v řízení o obžalobě shledáno, že se ministr aktivním jednáním nebo opomenutím deliktu skutečně dopustil, mohl být vyloučen z korunní rady, být propuštěn ze státní služby nebo mohl dočasně pozbýt politických práv.¹⁵³ Řízení mohlo být navíc spojeno

¹⁴⁷ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 226.

¹⁴⁸ *Ibidem*.

¹⁴⁹ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 225.

¹⁵⁰ § 58 Jednacího řádu Panské sněmovny a Pražák, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 225.

¹⁵¹ Případně proti úředníkovi pověřenému samostatným řízením ministerstva.

¹⁵² K pojetí deliktu viz VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 663–665.

¹⁵³ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 372–374.

s řízením trestním, dopustil-li by se ministr současně trestného činu ve smyslu trestního zákoníku, a také s řízením o náhradu škody, kterou by ministr případně způsobil.¹⁵⁴ Pro symetrický bikameralismus Předlitavska bylo příznačné, že obžalobu mohla v zasedání, které následovalo bezprostředně poté, co se měl ministr porušení ústavy nebo zákona dopustit, podat nejen Poslanecká sněmovna, ale i Panská sněmovna. Návrh na podání obžaloby mohl v jejím rámci iniciovat každý její člen, aby se ale o návrhu jednalo, muselo návrh podpisem podpořit dvacet členů horní komory.¹⁵⁵ V případě, že by se takový návrh objevil, byl předseda horní komory povinen zařadit návrh do osmi dnů na program schůze komory, která se na podání obžaloby mohla usnést jen kvalifikovanou většinou dvou třetin přítomných členů při kvoru 40 členů, kteří složili přísahu.¹⁵⁶ Pokud by usnesení o podání obžaloby padlo, byl předseda komory povinen informovat o tom císaře a současně uvědomit předsedu Státního dvora soudního (*Staatsgerichtshof*).¹⁵⁷ Právě to byl totiž zvláštní orgán soudního typu, jemuž bylo vedení řízení proti ministru, který byl podáním obžaloby automaticky suspendován z funkce, svěřeno.¹⁵⁸ Předlitavské ústavní právo tedy řízení o obžalobě pro státoprávní delikt nesvěřilo samotné horní komoře, jako tomu bylo jinde,¹⁵⁹ nýbrž přistoupila ke zřízení tohoto zvláštního kvazi-soudního orgánu. Ten byl složen z celkem 24 členů, které z řad předlitavských občanů, již poskytovali záruky nezávislosti a byli práva znalí a jimiž tedy byli v zásadě pouze soudci nebo profesori práva, volila po dvanácti vždy každá komora Říšské rady.¹⁶⁰ Jak uváděl F. Vavřínek, toto řešení bylo nezbytné, jelikož Panská sněmovna se svými speciálními vztahy k vládě by nebyla nestranným soudem.¹⁶¹

3.6 Jmenovací pravomoci Panské sněmovny

Jak dokládá role Panské sněmovny při konstituování Státního soudního dvora, podílela se Panská sněmovna i na ustavování některých dalších orgánů, a to zejména zvláštních soudních těles, která v předlitavském ústavním systému existovala. Kromě volby členů Státního soudního dvora, jehož význam zůstal teoretický, jelikož žádná obžaloba pro státoprávní delikt za prosincové ústavy vznesena nebyla,¹⁶² se Panská sněmovna

¹⁵⁴ Ibidem, s. 369–372 a VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 663–667.

¹⁵⁵ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 364–365.

¹⁵⁶ Ibidem, s. 365.

¹⁵⁷ Ibidem, s. 366; slabinou zákona byla však to, že členy Státního dvora soudního měl za účelem vedení řízení svolávat předseda tohoto dvora, toho však měli členové soudu podle zákona teprve sami volit, takže se dovozovalo, že zřejmě předseda komory, které obžalobu vznesl, musel nejprve sám svolat členy dvora, aby si zvolili předsedu, jinak by celá úprava byla nefunkční, viz VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 669.

¹⁵⁸ Ibidem; za zmínku stojí, že v současném řízení pro velezradu nebo pro hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku proti prezidentu republiky ve smyslu článku 65 Ústavy se s takovým suspendováním nepočítá, ač pravomoci prezidenta republiky by mohly v souladu s článkem 66 Ústavy v takovém případě snadno přecházet na předsedu vlády a předsedu Poslanecké sněmovny/Senátu.

¹⁵⁹ Například podle článku 55 francouzské Ústavní charty z roku 1814 sloužící jako referenční standard pro konzervativní politické systémy, ale též podle ústavních zákonů třetí republiky.

¹⁶⁰ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 366–367; k povaze tohoto soudu i VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 670–673.

¹⁶¹ VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 670.

¹⁶² Zatímco v Poslanecké sněmovně byla možnost vznesení takové obžaloby vícekrát alespoň nadhozena,

výrazně uplatňovala při konstituování Říšského soudu (*Reichsgericht*). Ten dnes v české právněhistorické paměti žije ve stínu Správního dvora soudního (*Verwaltungsgerichtshof*) přestože skutečně fungoval a rozvinul významnou rozhodovací činnost na půdorysu, který zřetelně předznamenává pozdější ústavní soudnictví, jak se o tom už v té době také otevřeně hovořilo.¹⁶³ V rámci svých základních atribucí rozhodoval Říšský soud předně o kompetenčních sporech ve veřejném právu v širokém slova smyslu a dále o sporech o nárocích na stát nebo jednotlivé země Předlitavska.¹⁶⁴ Skutečným předobrazem kontrolní kontroly ústavnosti byla však pravomoc tohoto soudu rozhodovat po vyčerpání běžných opravných prostředků o stížnostech státních občanů na porušení jejich politických práv, jimiž byla chápána především práva garantovaná v základním zákoně č. 142/1867 ř. z., ze strany orgánů výkonné moci. V případě porušení těchto práv se sice Říšský soud omezoval pouze na deklarování tohoto porušení, dovozovala se však povinnost výkonné moci reformovat podle nálezu dotčené podzákoné právní akty a správní rozhodnutí.¹⁶⁵ Všech 12 přísedících Říšského soudu a čtyři náhradníky jmenoval formálně na doživotí císař, činil tak ale na návrh obou komor parlamentu, z nichž každá byla oprávněna navrhnout polovinu přísedících a polovinu náhradníků. To Panská sněmovna také pravidelně činila.¹⁶⁶

3.7 Shrnutí

Pro posouzení skutečného významu horní komory jakéhokoli parlamentu není zcela důležité jen to, jaké pravomoci jí dávají právní úpravy jednotlivých států, nýbrž i to, zda je dotčená horní komora skutečně vykonává, v jakém rozsahu dokáže prosazovat samostatnou politiku a do jaké míry je vnímána jako legitimní činitel v politickém systému.¹⁶⁷ V tomto ohledu Panská sněmovna stále na přesné vyhodnocení čeká.¹⁶⁸ Vyjdeme-li z dobových názorů, F. Vavřínek se před první světovou válkou klonil k názoru, že větší význam v politickém systému nabývala Poslanecká sněmovna, a to proto, že jako přímo volená komora daleko přesněji odrážela vůli občanů. S tím podle něj souviselo, že do Poslanecké sněmovny se přesouvala rozprava o nejdůležitějších veřejných otázkách, která byla mnohem polarizovanější než zpravidla krátká a mrtvá debata v Panské sněmovně, a vláda celkově daleko pozorněji sledovala, zda má důvěru Poslanecké

v Panské sněmovně se tak za 50 let její existence zřejmě nikdy nestalo, jak o tom svědčí i velmi kritická poznámka Vojtěch Šternberka v článku *U hrobu Panské sněmovny* (ŠTERNBERK, V. *U hrobu Panské sněmovny. Union*. Citováno podle *Národní listy*. 31. 10. 1918).

¹⁶³ VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 711; inspirací pro zřízení tohoto soudu byla frankfurtská ústava ze dne 28. března 1848, k níž tak celkově sahají počátky moderního ústavního soudnictví ve střední Evropě, jde tak o dobu, kdy H. Kelsen ani F. Weyr nebyli ještě ani na světě; určitá inspirace byla ale hledána i v Nejvyšším soudu USA a Spolkovém soudu Švýcarska, viz VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 704.

¹⁶⁴ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 304–321.

¹⁶⁵ *Ibidem*, s. 321–332.

¹⁶⁶ PRAŽÁK, J. *Rakouské právo veřejné. Díl III: Ústava říšská*, s. 300.

¹⁶⁷ UHR, J. *Bicameralism*, s. 489–490.

¹⁶⁸ Jak nedávno opět konstatoval RUMPLER, H. *Chancen und Grenzen des Parlamentarismus in der Konfliktzone zwischen cisleithanischem Reichszentralismus und böhmischer Landesautonomie*. In: ADELGASSER, F. et al. *HOHES HAUS! 150 Jahre moderner Parlamentarismus in Österreich, Böhmen, der Tschechoslowakei und der Republik Tschechien im mitteleuropäischen Kontext*. Wien: OAW, 2014, s. 17.

sněmovny.¹⁶⁹ Týž názor sdílel zjevně i ministerský předseda předlitavské vlády von Beck, který při rozpravě o zavedení všeobecného volebního práva v roce 1907 připustil, že v posledním desetiletí význam Panské sněmovny klesal.¹⁷⁰ Panská sněmovna se přesto nestala pouhým přívažkem Poslanecké sněmovny. Jak uváděl i F. Vavřínek, i před první světovou válkou bylo neoddiskutovatelné, že Panská sněmovna je pádným článkem ústavodárného i zákonodárného procesu přinejmenším v tom, že zadržovala návrhy usnesené Poslaneckou sněmovnou, a to zejména v případech, kdy se vědělo, že císař by s uvedenými návrhy nevyslovil souhlas.¹⁷¹ O správnosti tohoto náhledu svědčí historie zavedení všeobecného volebního práva pro muže.¹⁷² Moderní badatelé ale zpravidla odmítají názor, že by Panská sněmovna byla jen pouhou brzdou oproti dynamické dolní komoře.¹⁷³ Dokládají, že Panská sněmovna se za platnosti prosincové ústavy stala opakovaně centrem politického aktivismu, jak tomu bylo např. v 70. letech 19. století při hledání nového vztahu mezi státem a církvemi nebo při přijímání zákona upravujícího stavební živnost.¹⁷⁴ Na scénu se Panská sněmovna vracela i po roce 1907, kdy zavedení všeobecného volebního práva pro muže nahrávalo vzestupu Poslanecké sněmovny. Ač v letech 1911–1914 zamítla Panská sněmovna jen čtyři z celkem 83 jí předložených návrhů zákonů,¹⁷⁵ zásadně odchylný postoj měla například v roce 1913 k předloham daňových zákonů a ke změně služební pragmatiky pro státní úředníky, což mělo politické dopady. A za první světové války poté, co byla obnovena činnost Říšské rady, která byla uzavřena s vypuknutím války dne 25. července 1914, se z Panské sněmovny stalo jedno z důležitých center, kde se hledalo i nové uspořádání politického systému monarchie.¹⁷⁶ Vliv mělo i to, že Poslanecká sněmovna věděla, že její návrhy a politické postoje mohou být revidovány nebo odmítnuty Panskou sněmovnou. I když tedy pravomoci Panské sněmovny, jak byly formulovány *in books*, umožňovaly horní komoře hrát patrně silnější roli, než jak tomu bylo *in action*, zdaleka nešlo o komoru, jejíž význam by byl pouze symbolický nebo která by byla pouze pojistkou pro případy výkyvů v činnosti parlamentu. Jestliže současníci mohli Panské sněmovně vyčítat příliš elitní povahu, což mohlo v časech volání po další demokratizaci zeslabovat její politickou legitimitu, z hlediska kategorií politologie šlo nepochybně o komoru silnou, se kterou muselo být v politickém systému skutečně počítáno.¹⁷⁷

¹⁶⁹ VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 588–589.

¹⁷⁰ *Národní listy*, 11. ledna 1907.

¹⁷¹ VAVŘÍNEK, F. *Výklad dnešního státního zřízení Království a zemí na Radě říšské zastoupených*, s. 589.

¹⁷² K tomuto návrhu se většina v Panské sněmovně nejprve výrazně vymezila. K jeho přijetí pak došlo až poté, co dal sám realisticky uvažující císař najevo, že tento návrh podporuje, viz např. BOROVIČKA, M. – KAŠE, J. – KUČERA, J. P. – BĚLINA, P. *Velké dějiny zemí Koruny české. Díl XII.b (1890–1918)*. Praha: Paseka, 2012, s. 206–212.

¹⁷³ BOYER, J. W. *Culture and Political Crisis in Vienna: Christian Socialism in Power, 1897–1918*, s. 332.

¹⁷⁴ *Ibidem*, s. 332.

¹⁷⁵ SCHEFBECK, G. Zur Entstehung des Bundesrates. In: SCHAMBECK, H. (ed.). *Bundesstaat und Bundesrat in Österreich*. Wien: Verlag Österreich, 1997, s. 304 citováno podle KYSELA, J. *Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*, s. 359.

¹⁷⁶ BOYER, J. W. *Culture and Political Crisis in Vienna: Christian Socialism in Power, 1897–1918*, str. 332.

¹⁷⁷ Výmluvným svědectvím o tom je fakt, že právě v reakci na zkušenost s Panskou sněmovnou bylo třeba v nástupnickém Československu postavení horní komory koncipováno tak, aby horní komora už nikdy takovou roli hrát nemohla; k tomu viz zejména KOUŘIMSKÝ, J. *Postavení československého Senátu v politickém systému První republiky*, s. 25–39; jak bylo uvedeno v pozn. pod čarou č. 106, úvahy o oslabení Panské sněmovny se za první světové války objevily ještě v rámci Předlitavska.

ZÁVĚR

Předkládaný článek je nadepsán otázkou, zda konstrukce Panské sněmovny v předlitavské prosincové ústavě může sloužit i jako východisko pro debatu o budoucnosti Senátu Parlamentu ČR, která se vede prakticky od okamžiku, kdy se Senát v Ústavě ČR objevil, a která může vlivem nejnovějšího politického a společenského vývoje nabrat na intenzitě. Podle názoru autora tohoto článku jako určité východisko sloužit může s tím, že ohlédnutí za Panskou sněmovnou poukazuje na dvě zásadní okolnosti.

Zaprvé, historie Panské sněmovny jasně prokazuje, že ač myšlenky otců klasického konstitucionalismu pocházejí z dob, kdy cesta k moderní společnosti byla stále na svém začátku, což už v roce 1867 neplatilo, a tím méně to platí v roce 2017, dává smysl, když je horní komora skutečně konstruována tak, aby se její složení významně lišilo od složení komory dolní. Pouze to garantuje, že horní komora je vnímána jako těleso, které má v politickém systému vlastní váhu. Je-li současně zajištěno, že mezi členy horní komory jsou osoby, které mají nespornou odbornou způsobilost relevantní z hlediska hlavních otázek, o nichž se v horní komoře rozhoduje, a které se současně vyznačují samostatným úsudkem, jenž není závislý jen na postojích politické strany nebo hnutí, za které kandidovaly, pokud to pochybnosti o přidané hodnotě horní komory zcela nevylučuje, tedy je to přinejmenším výrazně omezuje. Význam složení horní komory pro identifikaci občanů s horní komorou a pro vědomí jejího smyslu přitom objevila už první československá republika. V té bylo složení horní komory, v rámci záměru roli horní komory v politickém systému podstatně omezit, koncipováno tak, že se horní komora jevila v podstatě jako kopie komory dolní. To se rychle odrazilo na nevysokém významu a hodnocení této horní komory. Problémy se však v tomto ohledu nevyhýbají ani Senátu Parlamentu dnešní ČR, ač ten pouhou kopií Poslanecké sněmovny není. I jemu je ale vyčítáno, že v něm v rozporu s předpoklady nejsou výrazněji zastoupeny skutečné osobnosti, které by do rozhodovacího procesu byly s to vnášet potřebnou přidanou hodnotu, nebo to, že největší část jeho členů se přes možnost kandidatur nezávislých kandidátů a většinový volební systém stejně rekrutuje z osobností nominovaných hlavními politickými stranami a hnutími.¹⁷⁸ V dnešní situaci v podmínkách plně demokratického politického systému, který politickou legitimitu odvozuje především od mandátu založeného přímo občany, by ale bylo zřejmě iluzorní navrhovat návrat ke koncepci horní komory, kde členství vzniká na základě principu virility a jmenování. Tak je tomu nejen proto, že v dobách „tekuté modernity“ je složité identifikovat nesporné společenské autority a elity, ale též toho, kdo by měl případně takové osoby jmenovat. Způsoby, jak zajistit odlišné složení horní komory, je tak zřejmě nutné hledat jinde. Už za první československé republiky se v tomto směru proto uvažovalo o dvou jiných možnostech, a to o proměně horní komory v orgán, který reprezentuje regionální a lokální prvek, nebo v orgán, který reprezentuje různé socio-profesní zájmy a skupiny.¹⁷⁹

¹⁷⁸ Viz např. dodnes relevantní výměnu mezi Jiřím Pehelem a Janem Kellerem vedenou na stránkách *Literárních novin*, která je částečně dostupná z: <<http://www.pehe.cz/clanky/2005/ma-existence-senatu-smysl>>.

¹⁷⁹ Od 20. let se v první československé republice vážně debatovalo o transformaci Senátu na hospodářský Senát, aniž by to nutně znamenalo akceptaci korporativismu fašistického ladění, viz k tomu zejména KOUŘIMSKÝ, J. *Postavení československého Senátu v politickém systému První republiky*, s. 80–89.

Zatímco idea horní komory jako socio-profesní reprezentace nenašla zřejmě i pod vlivem diskreditace v některých fašistických režimech výrazný ohlas,¹⁸⁰ regionalizace horních komor není po roce 1945 zdaleka neobvyklá. I když někde zřejmě takové horní komory fungují v politickém systému lépe (Francie¹⁸¹) než jinde (Itálie¹⁸²) a i když lze tvrdit, že reprezentace regionálních zájmů v komoře, jež má spoluvytvářet názor celého politického národa, má politicko-filozoficky své slabiny, nelze přehlížet, že český Senát je v nemalem rozsahu svým složením *via facti* regionalizován už dnes.¹⁸³ Klíčovým problémem i tak nadále může být, jak dosáhnout toho, aby se horní komora vyznačovala nespornou odbornou způsobilostí, jako tomu bylo u Panské sněmovny.

Zadruhé, za situace, kdy postavení a pravomoci Panské sněmovny byly v systému symetrického bikameralismu přinejmenším *de iure* shodné s postavením a pravomocemi Poslanecké sněmovny, nebylo možné pochybovat o tom, že tato komora význam má a že tedy není ve smyslu toho, co dělá, komorou nadbytečnou nebo užitečnou jen výjimečně. Autor tohoto článku opět nehodlá navrhnout návrat k plně symetrickému bikameralismu, který během 20. století většina evropských států v zájmu zrychlení rozhodování a snazšího prosazování většinových politických postojů opustila. Přesto existují určité prvky, které by zřejmě stálo do našeho značně asymetrického bikameralismu vnést, aniž by způsobily revoluci ve *statusu quo*, a o nichž by stálo za to debatovat při příležitosti revize našich ústavních textů.¹⁸⁴

Předně, na místě je nesporně zvažovat prodloužení lhůty, kterou má Senát Parlamentu ČR k projednávání návrhů běžných zákonů. Ta dnes činí třicet dnů, trvale otevřená otázka ale je, zda v ní Senát je skutečně s to důsledně promyšlet dopady navrhovaných zákonů a skutečně konstruktivně korigovat návrhy, které mu Poslanecká sněmovna postoupí. Ač někdo může vznášet argument, že i třicet dnů je mnoho nebo že krátká lhůta přispívá k racionalizaci práce komory a součinnosti členů, autor tohoto článku se k takovému pohledu nehlásí. Prodloužení této lhůty by podle něj naopak vytvořilo prostor k tomu, aby horní komora mohla návrhy přezkoumávat zevrubněji. V rámci toho by se horní komora mohla programově zaměřit na aspekty, které nejsou při projednávání v Poslanecké sněmovně brány v úvahu dostatečně nebo důsledně, jako je například

¹⁸⁰ Ač není nemyslitelná ani dnes, kdy lze uvažovat třeba o stranách sociálního a ekonomického dialogu.

¹⁸¹ V de Gaullem prosazené Ústavě V. Republiky je podle jejího čl. 24 alinea 3 Senát, horní komora Parlamentu, orgánem, který zajišťuje zastoupení územních samosprávných celků, což se projevuje už tak, že senátoři jsou dnes voleni na šestiletý mandát v rámci jednotlivých departementů kolejí velkých volitelů, kterou tvoří poslanci zvolení v departementu, členové regionálních rad, členů zastupitelstev departementů a představitelů obecních zastupitelstev; Francie i tak zůstává unitárním státem; viz k tomu FAVOREU, L. et al. *Droit constitutionnel*. 15. vydání. Paris: Dalloz, 2013, s. 724–725; kritici Senát sice odsuzují jako reprezentanta venkova, který vždy nerozumí imperativům pokroku, ale v této podobě Senát, byť slabší než Národní shromáždění, přežil všechny politické porvy V. republiky.

¹⁸² Drtivá většina členů italského Senátu, který je zřejmě poslední evropskou horní komorou, jejíž postavení je v zásadě shodné s komorou dolní, je volena na pět let v jednotlivých italských regionech v přímých volbách založených na principech poměrného zastoupení (příslušný zákon však byl částečně zrušen Ústavním soudem v roce 2013), malá část je na pět let volena Itálií žijícími v zahraničí a pět senátorů má pravomoc doživotně jmenovat prezident republiky z osob se zásluhami na poli vědy, umění, literatury a sociálních věcí, srov. čl. 57–59 italské Ústavy.

¹⁸³ O čemž svědčí už témata kampaní a způsob, jak jsou vedeny, jakož i to, jaké osoby často kandidují.

¹⁸⁴ K této myšlence zvláště výrazně MALENOVSKÝ, J. O legitimitě a výkladu české Ústavy na konci století existence moderního českého státu. *Právník*. 2013, roč. 152, č. 8, s. 745–772.

posuzování slučitelnosti návrhů s ústavním pořádkem nebo posuzování jejich mezinárodních souvislostí, případně jejich konsistence s ekonomickou politikou státu. Jistě by to mělo za následek jisté zdržení rozhodování v Parlamentu. Spočívá ale kvalita rozhodovacího procesu, jsou-li dotčeny zásadní zájmy velkého počtu osob, nutně v rychlosti? Přes frenetický tep globalizovaného světa, který chvátá k cílům, které sám nezná, si leckdo může myslet, že na rychlosti nemusí nutně vždy záležet, ba naopak.

Kromě toho lze uvažovat i o rozšíření zákonodárné iniciativy v rámci Senátu, který ji dne může vykonávat pouze jako celek. I když lze jistě vznášet argument, že posílením zákonodárné iniciativy na straně jednotlivých senátorů by se mohl zvětšit už dnes široký prostor pro jen málo regulovatelné lobbistické vlivy, to, že by rozumně vymezená skupina senátorů mohla předkládat návrhy zákonů, jak to mohly činit skupiny členů Panské sněmovny a jak dnes mohou činit skupiny senátorů v případě podávání návrhů na přezkum zákonů k Ústavnímu soudu,¹⁸⁵ by mohlo mít svůj význam nejen s ohledem na zaplňování mezer, které v českém právním řádu existují a jejichž zaplnění by měly mít právo navrhnout i skupiny senátorů, nýbrž i s ohledem na ty české občany, jimž dnešní český Senát připadá vzdálený a vlastně nadbytečný.

Trvale inspirativní v rovině politické kultury pak na Panské sněmovně může být i fakt, že debata v této komoře nebyla tolik zatížena exaltovaným (nacionálně a sociálně podmíněným) stranictvím, takže se i v českém prostředí Panská sněmovna jevila jako „*sbor k vyrovnání protiv a nikoliv k jich přiostrňování*“.¹⁸⁶ I to je z dnešního pohledu hodnota sama o sobě, která dokazuje, že vedle mnoha svých zásadních chyb měla prosincová ústava zvláště a habsburské mocnářství obecně i řadu silných prvků, jak to kdysi výstižně charakterizoval R. Musil, když mluvil mj. o říši, kde byl za hulváta považován vždy jen génius, nikdy ale už hulvát za génia.

Pohled na Panskou sněmovnu vede ale ještě k jedné úvaze. Sto let od okamžiku, kdy mocnářství zaniklo, je podle názoru autora tohoto článku na místě se s monarchií plně usmířit i v ústavní rovině a akceptovat její odkaz jako odkaz éry, která jako každé dlouhé historické období měla svá světla a své stíny. Prvním krokem k tomuto usmíření v české nauce ústavního práva by mělo být, že se v učebnicích ústavního práva objeví, že konstitucionalismus se u nás neobjevil až v roce 1918, ale měl starší kořeny, z nichž lze čerpat poučení, které je užitečné i dnes.¹⁸⁷

¹⁸⁵ Jako jeho pozitivní analogie se možnost předkládat návrhy zákonů jeví.

¹⁸⁶ *Národní listy*, 9. června 1917.

¹⁸⁷ Mlčení většiny dnešních učebnic je zvláštní, i když budeme brát v úvahu, že konstituční vládnutí nebylo až do roku 1918 přijímáno jednoznačně, nebo si budeme myslet, že František Josef I. měl vlastně svým způsobem pravdu, když se domníval, že takové vládnutí přispěje v časech nacionalismů a masové kultury k rozvratu mnohonárodnostní podunajské monarchie.

RAKÚSKO-UHORSKÉ VYROVNANIE A JEHO ÚSTAVNÉ ZAKOTVENIE V ZÁKONNOM ČLÁNKU XII/1867

Miriam Laclavíková* – Adriana Švecová**

Abstrakt: Štúdia predstaví primárnu rovinu pohľadu na vyrovnanie – charakteristiku ústavného a spoločensko-politického základu v historickoprávnom a teritoriálnom rámci uhorskej časti dualistickej monarchie. Akcentuje základné ústavnoprávne východiská, ktoré zohrali v nasledujúcom štátnom a právnom vývoji za dualizmu (aj pre vývoj nástupníckych štátov bývalého Uhorska) mimoriadne dôležitú úlohu. Štúdia približuje predovšetkým ústavný základ vyrovnania v podobe zákonného čl. XII/1867 a jeho význam v ústavnej praxi počiatkov uhorského konštitucionalizmu. Zákonný čl. XII/1867 možno chápať v pozícii pendanta k predlitavskej Decembrovej ústave, pričom oba dokumenty založili podstatné kontúry českej a slovenskej (ale aj iných národov rakúsko-uhorskej monarchie) spoločnej ústavnoprávnej dualistickej minulosti.

Kľúčové slová: Rakúsko-Uhorsko, rakúsko-maďarské (uhorské) vyrovnanie, dualizmus, zákonný čl. XII/1867, uhorská nepísaná ústava, panovník, spoločné ministerstvá

ÚVOD

Pri rakúsko-uhorskom vyrovnaní by sme skôr z uhorského uhla pohľadu mali hovoriť o habsburskými nárokmi podmienenej obnove uhorskej štátnosti, ktorú Maďari viackrát v spoločných dejinách od Habsburgovcov požadovali. Uvedenými požiadavkami tak v podstate formulovali svoje právo na samostatnosť, nezávislosť a rovnoprávnosť.¹ Vyrovnanie ako proces v skutočnosti spájalo tri záujmové centrá: občiansku a štátoprávnu politiku Rakúska, občiansku a štátoprávnu politiku Uhorska a politiku (inak povedané záujmy) habsbursko-lotrinskej dynastie. Je nepochybné, že išlo o náročný proces spojený s neľahkými pragmaticko-politickými i štátnickými rozhodnutiami na oboch stranách osobitne intenzívnymi v rokoch 1865–1867. Ich výsledkom bol „polovičitý kompromis“, ktorého neprezieravosť akiste prispela k zániku monarchie o nasledujúcich 50 rokov.

Za predobraz vyrovnania sa z pohľadu panovníka malo považovať už vydanie Októbrového diplomu (1860), o ktorom František Jozef prehlásil, že ho chápe za „trvalý, neodvolateľný a základný zákon štátu“ a za „adekvátnu formu vyrovnania“. Uvedený štátoprávny dokument však neuspokojil maďarské politické elity, ktoré voči nemu ostro vystúpili a odmietli ho. Cisár tak bol nútený hľadať iné, ale už definitívne riešenie vzťahu s Uhorskom (s neskrývanou snahou zachovať si v ňom pokiaľ možno čo najväčší politický vplyv). Ako konštatuje súčasný slovenský historik D. Kováč: „ďalší vývoj v tejto otázke preto závisel od toho, ako sa vyvinie situácia v Uhorsku“. Uhorsko v rokoch 1860–1867 zostávalo aj naďalej ústredným vnútropolitickým problémom celej monarchie a predovšetkým cisára a jeho ekipy.² Obaja ústrední aktéri vyrovnania (cisár aj maďarské

* Doc. JUDr. Miriam Laclavíková, PhD., Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave. E-mail: miriam.laclavikova@truni.sk.

**Doc. PhDr. JUDr. Adriána Švecová PhD., Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave. E-mail: adriana.svecova@truni.sk.

¹ Porovnaj napr. KOLEKTIV. *Dějiny Rakouska*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2002, s. 422.

politické elity) vychádzali zo situácie nevydarenej maďarskej revolúcie a následnej od- platy v podobe reakčnej politiky 50-tych rokov presadzovanej voči odbojnému Uhorsku. Ich snahou (ale i nutnosťou?!) malo byť zmierenie. Citujúc súčasného maďarského histo- rika Z. Szenteho z pohľadu Maďarov išlo o riešenie dvojitej dilemy: „1) *Akým spôsobom sa dá prinavrátiť ústavnoprávna kontinuita s rokom 1848, keďže aprílové zákony [Brati- slavská marcová ústava z roku 1848 – pozn. autoriek] podstatne narušili obsah [a konti- nuitu – pozn. autoriek] uhorskej stavovskej ústavy a súčasne otvorili cestu k európskemu modernému občianskemu štátu?* 2) *Ako zosúladiť myšlienku národnej [rozumej maďar- skej – pozn. autoriek] slobody, teda nárok na samostatnú štátnosť pre Magyarország a záujmy Habsburgovcov?*“³ Štátoprávne vyrovnanie a súčasné povýšenie idey uznania Uhorska za rovnocennú súčasť Habsburskej monarchie sa stali kardinálnou požiadavkou maďarskej (po roku 1860⁴ z väčšej časti amnestovanej) politickej elity, s ktorou František Jozef v 60-tych rokoch obnovil politický dialóg.

Ústavno-právna rovina obsiahla pomerne komplikované riešenie samotného vyro- vnaní, ktoré sa dotýkalo viacerých rovín: štátoprávnej, ústavnoprávnej, národnostnej, ekonomickej a finančnej atď. Náročný prechod od ríšskeho unitarizmu na dualistické Rakúsko-Uhorsko sa udial následne v niekoľkých etapách. Najprv muselo dôjsť k postup- nej obnove konštitucionalizmu, k čomu sa panovník zaviazal už v Októbrovom diplome (1860) i Februárovej (Schmerlingovej) ústave (1861). Následne začala doba tzv. druhého provizória,⁵ kedy panovník rozpustil zvolaný uhorský snem (22. augusta 1861), ktorý *de facto* panovníkov diplom a Februárovú ústavu odmietol a trval na obnove marcových zákonov (Bratislavská marcová ústava z roku 1848⁶). Cisár bol tak koncom roku 1861 kon- frontovaný s myšlienkou zaviesť autokratický režim. Politické, hospodárske, spoloč- ské (ale i osobné) okolnosti prispeli k inému riešeniu danej situácie, a to cez rokovania o usporiadaní rakúsko-uhorských vzťahov. Od roku 1865 sa začali na oboch stranách –

² KOVÁČ, D. Slovenská politika v období provizória a prípravy rakúsko-uhorského vyrovnania (1859–1860). In: KOVÁČ, D. – KOWALSKÁ, E. – ŠOLTĚS, P. a kol. *Spoločnosť na Slovensku v dlhom 19. storočí*. Bratislava: Veda, 2015, s. 379.

³ SZENTE, Z. *Kormányzás a dualizmus korában*. Budapest: Atlantis, 2011, s. 177–178.

⁴ Amnestie sa týkali revolucionárov z radov košútovských maďarských politických kruhov, aktívnych v čase revolúcie v rokoch 1848/49, počas ktorej došlo 14. apríla 1849 k vyhláseniu nezávislosti Uhorska a k detronizácii Habsburgovcov. Mladý cisár František Jozef sa po porážke uhorskej, respektíve maďarskej revolúcie s každým odbojným uhorským nacionalistom vysporiadal trestnoprávnou cestou. V politickej rovine sa s uhorským odbojom vysporiadal nastolením absolutistického režimu A. Bacha, ktorý sa skončil až prijatím Októbrového diplomu z 20. októbra 1860 (t. j. cisárského diplomu č. 226/1860 r. z.). V Októbrovom diplome cisár prisľúbil obnovu ústavnosti, utvorenie reprezentatívnych zastupiteľských orgánov so zákonodarnou právomocou a pre Uhorsko osobitne dôležité „obnovenie jeho historických práv“.

⁵ Ide o dobu medzi prijatím Októbrového diplomu a zvolaním uhorského snemu v roku 1865. Daný pojem používa nielen rakúska historiografia, ktorá ho do historickej spisby vniesla, ale aj slovenská a česká. Naopak maďarská operuje naďalej s pojmami (neo)absolutizmus, len už bez prívlastku Bachov. Uvedený pojem provizórium však zreteľne naznačuje obdobie hľadania tej najschodnejšej kompromisnej politickej dohody o vzťahu Uhorska, zosobneného Maďarmi so západnou rakúskou časťou ríše. Bližšie pozri KOVÁČ, D. *Sloven- ská politika v období provizória a prípravy rakúsko-uhorského vyrovnania (1859–1860)*, s. 372.

⁶ Slovenská historická spisba hovorí o marcových zákonoch – Bratislavská marcová ústava – podľa času a podľa miesta ich vyhlásenia (Bratislava, marec 1848). Maďarská historiografia ich označuje ako aprílové zákony (časovo podľa udelenej sankcie zo strany panovníka k čomu došlo až v apríli 1848). Vo svojej podstate išlo o revolučné zákony zásadne narušujúce feudálnu štátnosť (zrušenie poddanstva, aviticity, urbárskej viaza- nosti, výsad šľachty ako napr. jej nezdaniteľnosť a zemepanskú jurisdikciu) a otvárajúce cestu občianskemu, na liberálnych základoch budovanému štátu.

rakúskej aj maďarskej – prípravy viacerých variant možného štátoprávneho a ústavného usporiadania.⁷ Cisár zrušil Schmerlingovu ústavu aj režim provizória, a zároveň znovu materiálne potvrdil obnovenie ústavnosti Uhorska a okrem toho sa vzdal teórie straty práva (*Verwirkungstheorie*). Z nášho súčasného uhla pohľadu je dôležitým, že rokovania o podobe Habsburskej ríše medzi Budapešťou a Viedňou sa uskutočňovali v rokoch 1865–1867 bez ohľadu na práva iných v monarchii existujúcich národov a národností (azda s výnimkou chorvátskej autonómie).

Pre konečnú podobu vyrovnania⁸ boli určujúcimi rokovania Viedne s maďarskou delegáciou v januári 1867, tvorenou grófom Júliusom Andrássym, barónom Jozefom Eötvösom a Menhartom Lónyaym. Za ideového tvorcu vyrovnania sa z uhorskej strany považuje jeden z najvýznamnejších maďarských politikov⁹ (v danom období už ako doyen maďarských politických kruhov) František Deák (s ktorým cisár rokoval o vyrovnaní už v roku 1866). Deák v konečnej fáze rokovaní o vyrovnaní zostal v úzadí, a vyrovnanie formálnoprávne dojednal gróf Andrassy, navrátiť sa z parížskeho exilu. Pre cisára sa stala kľúčovou dohoda o zachovaní panovníkovho výsostného velenia spoločnej armáde a tiež otázka predbežného schvaľovania uhorských zákonov.¹⁰ Po dosiahnutí zhody v tejto otázke dňa 17. februára 1867 cisár obnovil osobitným dekrétom platnosť uhorskej nepísanej ústavy a po 19-tich rokoch vymenoval uhorskú vládu, pričom prvým ministerským predsedom sa stal spomínaný a už skôr amnestovaný gróf Július Andrassy.¹¹ Dňa 18. februára 1867 cisár v uhorskom sneme nechal znovuobnoviť platnosť niektorých článkov Bratislavskej marcovej ústavy a následne snem prijal zásadný zákonný čl. XII/1867. O kompromisnom charaktere dohody z jari 1867 vypovedá aj samotné hlasovanie o prijatí vyrovnania v uhorskom sneme, za hlasovalo 257 a proti 117 poslancov. Dňa 8. júna 1867 bol cisár František Jozef korunovaný za uhorského kráľa a pri samotnom korunovačnom akte prisahal, že bude chrániť uhorské slobody a ústavne zaručené práva.¹² Následne na základe najvyššieho kabinetného listu zo dňa 14. novembra 1868

⁷ V tom čase sa všeobecne hovorilo o dvoch stranách – centralistoch a autonomistoch. Roky neistoty a tvrdých rokovaní na oboch stranách sprevádzali demonštrácie, intenzívna kampaň v tlači a všeobecná živá spoločenská aktivizácia. Zaujímavou o politike obdobia rokov 1865–1867 píše súdobý poľský autor D'ABANCOURT, F. K. *Era konstytucyjna Austro-Węgierskiej monarchii od 1848 do 1881 r.* Kraków: Nakładem autora z drukarni Wl. Anczyca i spółki, 1881, s. 87 an.

⁸ V stručnosti o udalostiach predchádzajúcich dohode o vyrovnaní pozri rakúskeho autora ZÖLLNER, E. *Geschichte Österreiches*. 4. Auflage. Wien: Verlag für Geschichte und Politik, 1970, s. 411–412.

⁹ Krátky životopisný medialón ponúka KŘEN, J. *Dvě století střední Evropy*. Praha: Argo, 2005, s. 213. František Deák sa právom považuje za skutočnú politickú a národnú autoritu a skúseného štátnika, ktorý však zostával v pozadí, nanajvýš ako šedá eminencia. In: KONTLER, L. *Dějiny Maďarska*. Praha: Vydavatelství Lidové noviny, 2001, s. 252.

¹⁰ Vo svojej reči pred Ríšskou radou dňa 22. mája 1867 cisár zdôraznil, že dohoda s Maďarmi zabezpečí „jednotu ríše, vnútorný pokoj a tiež vonkajšiu stabilitu ríše“. In: D'ABANCOURT, F. K. *Era konstytucyjna Austro-Węgierskiej monarchii od 1848 do 1881 r.*, s. 110.

¹¹ Ďalšími členmi vlády sa stali Vojtech Weckelheim ako minister vnútra, Jozef Eötvös ako minister školstva a náboženského kultu, Baltazár Horváth ako minister spravodlivosti, Július Andrassy ako minister obrany, Menhart Lónyay ako minister financií, Ivan Gorove ako minister poľnohospodárstva, priemyslu a obchodu, gróf Imrich Mikó ako minister verejných prác, Koloman Bedeković ako minister pre Chorvátsko a Juraj Festetić ako minister bez portefeuille, zastupujúci záujmy cisára. Podľa KÓNYA, P. a kol. *Dejiny Uhorska (1000–1918)*. Prešov: Vydavateľstvo Prešovskej univerzity v Prešove, 2013, s. 612.

¹² O deň na to bola korunovaná aj cisárovná Alžbeta Bavorská, ktorú maďarská verejnosť mala už vtedy v nesmiernej obľube a ktorá sa podľa vyjadrenia viacerých historikov pričínila o hladký a zdarný priebeh rokovaní o vyrovnaní. In: KÓNYA, P. a kol. *Dejiny Uhorska (1000–1918)*, s. 613.

sa monarchia začala oficiálne označovať *Rakúsko-Uhorsko*, prípadne *Rakúsko-uhorská monarchia* (*Osztrák-Magyar Monarchia*).¹³

Súčasťou bilaterálnych dohôd s Maďarmi sa stala znovuobnovená územná integrita Uhorska, k čomu sa viazalo ďalšie konštitutívne rozhodnutie cisára zrušiť samostatné postavenie vybraných oblastí na Balkáne: srbskej Vojvodiny, temešského banátu, ako aj Sedmohradska a spojeného kráľovstva Chorvátska, Slavónska a Dalmácie. Chorváti sa už v čase vyrovnania (1867) ozývali s vlastnými požiadavkami, a dokonca odmietli aj účasť na korunovácii Františka Jozefa. Mali totiž rovnakú ambíciu vyrovať sa s Viedňou totož- ne ako Maďari (idea trializmu),¹⁴ na čo ani Viedeň, ani Pešť nechceli *a priori* pristúpiť. Model rakúsko-chorvátskeho vyrovnania sa preto napokon nezrealizoval, a keď došlo v Chorvátsku na popud grófa Andrásyho k istým personálnym a politickým zásahom (najmä po víťazstve unionistickej strany vo voľbách), bolo Chorvátom ponúknuté a realizované v novembri 1868 len tzv. malé vyrovanie (nazvané *nagodba*), t. j. zmluvne dojednaná (dvomi nerovnocennými signatármi) politická autonómia v rámci Uhorska.¹⁵ Na základe *zákonného čl. XXX/1868*¹⁶ získalo Chorvátsko s pridruženým Slovinskom extenzívne konštituovanú autonómiu¹⁷ so spoločnou osobou panovníka, štátnou prísluš- nosťou k Uhorsku,¹⁸ ku ktorému ho viazala predovšetkým idea Svätostefanskej koruny.¹⁹ Zároveň uvedená autonómna oblasť dostala právo nominovať do uhorského parlamen- tu 40 poslancov do dolnej a troch zástupcov do hornej snemovne. Výkonnú moc uplat- ňoval panovník prostredníctvom uhorskej vlády,²⁰ ktorej jedným členom bol aj chorvát- sko- slavónsko-dalmácky minister bez portfeuille. Chorvátska autonómia sa realizovala autonómnou vládou v tzv. vnútorných záležitostiach: otázkach vierovyznania, školstva a justície²¹ a tiež v chorvátskom sneme (*sabore*). Na čele autonómnej vlády stál bán (§ 50), ktorého vymenoval uhorský kráľ popri kontrasignácii s uhorským premiérom (§ 51).²²

¹³ Neoficiálne ako Zalitavsko-Predlitavsko alebo Cislajtánia (čiže Predlitavsko) a Translajtánia (Zalitavsko).

¹⁴ Už v roku 1865 prijala Belcrediho vláda manifest o rokovanií s Uhrami a Chorvátmi vo veci ich ústavného postavenia v ríši. In: D'Abancourt, F. K. *Era konštytucyjna Austro-Węgierskej monarchii od 1848 do 1881 r.*, s. 79.

¹⁵ Chorváti získali vlastné zákonodarstvo (*sabor*), vládu na čele s bánom a súdnictvo. KÓNAY, P. a kol. *Dejiny Uhorska (1000–1918)*, s. 616–617; MRVA, I. *Slovensko a Slováci v 2. polovici 19. storočia*. Bratislava: Perfekt, 2010, s. 119.

¹⁶ Jeho autorom bol jeden z maďarských vyjednáčov vyrovnania J. Eötvös. Podľa autentického slovenského prekladu niesol zákon názov: „o uvedení v zákon pokonania vzniklého straniva vyrovnania štátoprávnych otázok stávajících mezi Uhorskom a medzi Horvátskom, Slavonskom a Dalmátskom“. Zákon bol sakcio- novaný panovníkom 17. novembra 1868, vyhlásený v dolnej snemovni uhorského snemu 19. novembra, a 23. novembra v hornej snemovni a v ten istý deň aj uverejnený v Zbierke krajiných zákonov.

¹⁷ J. Křen hovorí o zvláštnom prvku subdualizmu v podobe autonómie Chorvátov. O chorvátskej autonómii pozri zo starších rakúskych autorov HANTSCH, H. *Die Geschichte Österreichs*. Graz – Wien – Köln: Verlag Styria, 1968, s. 376; MISKOLCZY, J. *Ungarn in der Habsburger-Monarchie*. Wien – München: Verlag Herold, 1959, s. 145–146.

¹⁸ V zákone sa doslova uvádza v promulgácii: „*Ponevác Horvátsko a Slavonsko od storočí jak právně, tak aj skutocne patrilo ku korune Sv. Štefana, a ponevác vyrečené je v pragmatickej sankcii, že nerozlučiteľné sú aj kra- jiny koruny uhorskej: na základoch týchto z jednej strany Horvátsko a Slavonsko nasledovne pokonali sa ohľa- dom vyrovnania medzi nimi stávajících štátoprávnych otázok.*“ Citované podľa *Sbierka krajiných zákonov z roku 1868*. Budín: tlačou uhorskej kráľovskej university, 1868, s. 142–159.

¹⁹ O unitárnom duchu vypovedá § 1 zákona o vyrovaní: „§ 1 *Uhorsko, Horvátsko, Slavonsko a Dalmátsko tvo- ria jedno a to samé štátne spoločenstvo, jak oproti ostatním krajinám, postaveným pod panovaním jeho Veli- čenstva, tak aj proti iným krajinám.*“ Z uvedeného štátoprávneho základu ďalej zákon v § 8 určil spoločné financie, v § 9 spoločnú menu, miery a váhy, obchod, pošty, železnice a ďalšie súvisiace záležitosti.

²⁰ „§ 43 *Vo všetkých tých záležitostiach, ktoré v zákonom čl. XII z r. 1867 a v prítomnom pokonaní dotyčne veš- kerých krajin koruny uhorskej uznané sú za spoločné, [...], prevádzať bude exekutívnu moc aj v Horvátsku, Slavonsku a Dalmátsku v Pešť-Budíne sídliaca ústredná vláda skrz vlastné svoje orgány.*“

1. ÚSTAVNÝ RÁMEC VYROVNANIA A TRADÍCIE UHORSKÉHO KONŠTITUCIONALIZMU POČAS DUALIZMU

Ústavný rámec vyrovnania zakotvila séria zákonných článkov, ktorých celkovo uhorský parlament prijal až osemnásť.²³ Viaceré z nich upravili otázku budúcej korunovácie cisára Františka Jozefa, jeho korunovačnej prisahy a obnovy starobylych najvyšších úradov. Uhorský snem dňa 29. mája 1867 schválil a cisár 12. júna 1867 podpísal (tzv. sankcionoval) kľúčový *zákonný čl. XII/1867* s pomerne siahodlým názvom „*o existujúcich spoločných, prospešných vzťahoch medzi štátmi Uhorskej koruny a ostatnými krajinami, ktoré spadajú pod panovanie Jeho Výsosti a o spôsobe ich usporiadania*“, v krátkosti nazvaný *o spoločných záležitostiach a ich vybavovaní*. Tento zákon spolu s viacerými obnovenými marcovými zákonmi z roku 1848 (napr. zákonný čl. III, IV) a s reštituovaným konceptom uhorskej nepísanej ústavy²⁴ vytvoril ústavný základ vyrovnania v uhorskej časti monarchie.

Náprotivkom zákonného čl. XII/1867 bol pre Predlitavsko *ústavný zákon č. 146/1867 r. z. o spoločných záležitostiach všetkých krajín rakúskej monarchie*, ktorý sa stal súčasťou Decembrovej ústavy. Tieto ústavné zákony predstavovali relevantnú kostru dualistického ústavného základu, ktoré prirodzene dopĺňovali ďalšie s nimi súvisiace predpisy (napr. predpisy upravujúce hospodársko-finančné vzťahy). Oba ústavné zákony (zákonný

²¹ „§ 48 Právo samosprávy Horvátska, Slavonska a Dalmátska siahá z príčiny tejto jak ohľadom zákonodarstva, tak ohľadom správy na záležitosti vnútornej správy, náboženstva a osvety, jako aj pravosúdie krajín týchto.“

²² MEZEY, B. *Magyar alkotmány történet*. Budapest: Osiris Kiadó, 2003, s. 266.

²³ Publikujeme názvy len tých zákonov, ktoré sa týkajú priamo vyrovnania: zák. čl. I. o korunovácii panovníka Františka Jozefa I. za kráľa Uhorska a pripojených krajín, zák. čl. II. o korunovačnom diplome a o korunovačnej prisahе zloženej pri korunovácii panovníka, zák. čl. III. o tróne cisársko-apostolského kráľa Ferdinanda V. a o dedičnom tróne cisársko-kráľovského arcikniežaťa Františka Karola a o ich abdikácii v roku 1848, zák. čl. IV. o návrhu na udelenie korunovačného daru Jeho Kráľovskej Výsosti, zák. čl. V o korunovácii kráľovnej Alžbety a o návrhu na udelenie korunovačného daru Jej Kráľovskej Výsosti, zák. čl. VI. o voľbe strážcov Sv. koruny, zák. čl. VII. o opatreniach, ktoré sa týkajú palatína ako kráľovského miestodržiteľa a týkajúce sa jeho právomoci a o ich zmenách a o odročení voľby palatína, zák. čl. VIII. o zmenách týkajúcich sa vlády, zák. čl. IX. o návrhu nováčikov uhorskej armády, zák. čl. X. o úprave § 6 zák. čl. IV z roku 1848 (t. j. o zvolávaní uhorského snemu, pozn. aut.), zák. čl. XI. o rozpustení národnej gardy.

²⁴ Nepísaná uhorská ústava v danom čase obsiahla viacero ústavno-právnych prameňov:

- obyčajové právo, vychádzajúce ešte zo základu uhorskej nepísanej ústavy a to Zlatej buly Ondreja II. z roku 1222, ako aj z niektorých ďalších zákonných článkov pred roka 1848;
- niektoré, znovuprijaté zák. články Bratislavskej marcovej ústavy (osobitne zák. čl. III, IV, V, XVIII a XIX/1848);
- zák. články z roka 1867 a 1868, predovšetkým v štúdiu pertraktovaný zák. čl. XII/1867 a ďalšie dualistické zákony, prijaté uhorským snemom (zák. čl. IX/1867 o návrhu nováčikov uhorskej armády, zák. čl. X/1867 o úprave § 6 zák. čl. IV z roku 1848, zák. čl. XIV/1868 o podiele na nákladoch správy spoločných záležitostí a zák. čl. XXII/1867 o obchodnej a colnej únii, zák. čl. XXXV/1868 o uhorsko-chorvátskom vyrovnaní).

Súdobá veda ústavného práva (I. Csekey, J. Bölöny, I. Egyed), ako aj rétorika uhorských politikov a verejných činiteľov zdôrazňovala historický charakter uhorskej ústavy s jej základom v stredovekej idey Svätej (svätoštefánskej) uhorskej koruny (*Sancta corona regni Hungariae*). Počas dualizmu sa nezmenil ani formalnoprávny základ uhorskej ústavy, ktorá netvorila jednu písanú ústavu, čím si táto ústava zachovala svoju stáročnú osobitosť nepísaného charakteru. Právna veda zdôrazňovala najmä jej pružnosť a jej pevnými historickými tradíciami viazané ukotvenie. MEZEY, B. *Magyar alkotmány történet*, s. 261–262.

Na druhej strane uvedený ústavný základ vyrovnania rakúska časť monarchie, vrátane cisára, chápali tak, že neuznávali staršie uhorské ústavné normy (najmä nepísané obyčajové, respektíve zo stredoveku pochádzajúce). Podľa nich nové ústavné pomery, stojace na uvedených ústavných zákonoch, negovali všetky staršie právne normy, upravujúce pomer Uhorska k Habsburskej ríši. Pre nich platný ústavný základ stál na vtedy platnom, pozitívnom ústavnom základe, t. j. Decembrovej ústave a z nej odvodených právnych noriem. VOJÁČEK, L. – SCHELLE, K. *Slovenské právni dejiny*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2014, s. 154.

čl. XII/1867 aj Decembrová ústava) ako pendanty ústavného zakotvenia vyrovnanía recipročne upravili vlastné aj spoločné ústavné inštitucionálne piliere štátnej moci a správy oboch štátnych celkov. Odlišné chápanie „paradigiem ústavného vývoja“²⁵ v oboch častiach monarchie sa však prejavilo aj v nich. V náznakoch to nachádzame aj v tvrdeniach, že „*kým totiž v uhorskom zákonnom článku XII/1867 sa hovorí o dualizme a dvoch samostatných štátoch, v rakúskom zákone sa hovorí o „všetkých krajinách rakúskej monarchie“*. Navyše *kým rakúsky zákon hovorí o „zodpovednej vláde na ríšskej úrovni“, v Uhorsku sa hovorí o „ministroch a ministerstvách pre spoločné zverené záležitosti“*“.²⁶ Realita ústavnej roviny vyrovnanía preto z uhorského (maďarského) pohľadu priznávala Uhorsku samostatnosť, hoci v medziach existujúcej spoločnej ríše. Táto samostatnosť sa realizovala v čo možno najširších chápaných kompetenciách zákonodarnej a výkonnej moci, a v čo možno najextenzívnejšom ponímaní alokovaných vnútorných záležitostí Uhorska, a teda plne v súlade s Deákovou koncepciou. Zároveň so samostatnosťou bola garantovaná bezpečnosť a celistvosť krajiny.²⁷

Doposiaľ úplne nezodpovedanou otázkou zostáva forma štátneho usporiadania, o ktorej sa vedú diskusie dodnes. Uvedený štátny útvar sa označuje za:

- 1) reálnu úniu, t. j. úniu dvoch samostatných štátov, ktoré spájala spoločná zahraničná politika a spoločná obrana (armáda), k čomu sa prihlásil v 20. a 30. rokoch 20. storočia profesor R. Rauscher, keď o dualistickej monarchii napísal, že vznikla „*unie na veľmi malých základoch reálnych*“, čím naznačil, že štátny zväzok mohol mať omnoho voľnejšiu podobu;²⁸
- 2) alebo za personálnu úniu, ktorú reprezentoval na základe Pragmatickej sankcie príslušník habsburskej dynastie, korunovaný rakúsky cisár a uhorský kráľ, a v ktorej by sa spoločné štátne orgány (ministerstvá) kreovali ako rezorty nevyhnutné pre jednotu štátu;²⁹

²⁵ „*Išlo v skutočnosti o súboj dvoch paradigiem. Prvou je paradigma liberálnej konštitučnej monarchie suverénneho uhorského štátu, spojeného s rakúskymi štátmi čo najvoľnejšími putami personálnej alebo reálnej únie (bez spoločného zákonodarného orgánu a spoločnej normotvorby). Druhou paradigmou je naopak cisárska centralizačná paradigma unitárnej moci cisára, apoštolského kráľa, ktorý vládne jednotnej a nedeliteľnej ríši v duchu Pragmatickej sankcie z roku 1713, a usiluje o centralizáciu štátu (štátneho zväzku alebo zväzku štátov) ako aj o centralizáciu a unifikáciu práva.*“ GÁBRIŠ, T. Zrod moderného uhorského právneho poriadku. In: KOVÁČ, D. a kol. *Sondy do slovenských dejín dlhého 19. storočia*. Bratislava: Historický ústav SAV, 2013, s. 145. Dostupné na: <https://www.academia.edu/5355545/Zrod_modern%C3%A9ho_uhorsk%C3%A9ho_pr%C3%A1va>.

²⁶ RUSZOLY, J. Vom Standpunkte der Geschichte des ungarischen öffentlichen Rechts. In: MÁTHÉ, G. – MEZEY, B. (eds). *Nationalstaat – Monarchie – Mitteleuropa – zur Erinnerung an den „Advokaten der Nation“*. Ferenc Deák. Budapešť: Gondolat, 2004, s. 102–103.

²⁷ SZENTE, Z. *Kormányzás a dualizmus korában*, s. 185–186.

²⁸ RAUSCHER, R. *Dějiny veřejného práva ve střední Evropě*. Bratislava: Spolek čs. posluchačů práv, 1931. Citované podľa VOJÁČEK, L. – SCHELLE, K. *Slovenské právni dějiny*, s. 153. O reálnej únii hovorí aj T. Gábríš: „*V roku 1867 tak bol napokon kompromisne vyrokovaný vzájomný vzťah na „historických základoch“ – vo forme reálnej únie, ktorá má na rozdiel od federácie spoločné iba orgány výkonnej moci, a nie orgány zákonodarnej moci (deputácie uhorského a rakúskeho parlamentu za účelom rozhodovania o spoločných otázkach zásadne zasadiť oddelene, aby nedošlo ani náhodou k vyvolaniu dojmu, že ide o spoločný orgán).*“ In: GÁBRIŠ, T. *Modernizácia uhorského právneho poriadku v 19. storočí*. Bratislava: Historický ústav Slovenskej akadémie vied, 2013, s. 146.

²⁹ O personálnej únii s niektorými prvkami reálnej únie hovorí VOJÁČEK, L. *České právni dějiny. Do roku 1918*. Bratislava: Univerzita Komenského Bratislava, 2004, s. 115, taktiež VOJÁČEK, L. – SCHELLE, K. – KNOLL, V. *České právni dějiny*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 224.

- 1) alebo niektorí autori o ňom hovoria ako o zvláštnej forme dvojčlennej federácie, ktorá sa „*pohybovala niekde uprostred plnej samostatnosti a autonómie*“.³⁰

Chápanie štátneho útvaru nevyhnutne súvisí aj s postavením jeho panovníka, ktoré ho predstavíme v „uhorskom ponímaní jeho prerogatív“. Podľa obnovenej Bratislavskej ústavy stál na čele Uhorska *kráľ* ako najvyšší veliteľ ozbrojenej moci so zachovaním jeho nedotknuteľného právneho postavenia. Z kľúčových a stáročiami kreovaných prerogatív spomeňme len tie najvýznamnejšie: disponoval zákonodarnou iniciatívou, právom veta, právom zvolávať a rozpúšťať uhorský snem (Národné zhromaždenie), menoval vládu, sudcov, štátnych zástupcov, mal právo udeliť amnestiu a milosť, tituly, vyznamenania. Podľa uhorskej ústavy mal vládnuť spolu so snemom. V realite však František Jozef do pomerov v Uhorsku počas dualizmu prakticky až na výnimky nezasahoval. Formálne bdel nad uhorským zákonodarstvom a prípadne realizoval právo na predschrálenie návrhov zákonov, do ktorých mal právo nahliadnuť a pripomienkovať ich ešte pred ich prerokovaním v pléne parlamentu. Okrem toho mal širokú právomoc vymenovať vládu, respektíve ju rekonštruovať, pokiaľ by to bolo pre dynastiu nevyhnutné s cieľom zachovania štátnej jednoty. Jeho ústavná pozícia sa preto vyššie dotknutými prerogatívami v podstate upevnila.³¹ Vo vzťahu k postaveniu spoločného panovníka sa v zákonom č. XII/1867 uvádzalo, že:

„§ 5 *Pred tým, čo sa týka Uhorska, vzhľadom na všetky tie vzťahy, ktoré sa dohodli medzi uhorským snemom a uhorským kráľom a pri ich zriadení nemala vplyv iná krajina, pretože uhorský kráľ vládol nad všetkými krajinami a disponoval ako panovník absolútnou mocou vo veci záujmov a povinností týchto krajín.*

§ 6 *Snem pokladá tento stav za určujúci, pokiaľ sa zároveň určia hlavné princípy, ktoré budú slúžiť za základ určenia spoločných vzťahov.*

§ 7 *Podľa Pragmatickej sankcie je panovník spoločný, pokiaľ aj koruna Uhorska patrí tomu istému panovníkovi, ktorý panuje aj v ostatných krajinách, ale to nemusí sa brať za určujúce, že náklady panovníckeho dvora budú určené spoločne.“*

2. ZÁKONNÝ ČLÁNOK XII/1867 AKO ÚSTAVNÝ PILIER VYROVNANIA V UHORSKU

Zákonný článok XII/1867 v ústavnoprávnej rovine zavýšil proces vyrovnania pre Uhorsko, i keď naplnil len časť ambícií uhorskej politickej elity.³² Medzi najťažšie problémy, ktoré jeho tvorcovia riešili, nepopierateľne patrilo zosúladenie parlamentarizmu, dynastickej vlády a ústavných tradícií Uhorska. Podmienkou Habsburgovcov na druhej strane bolo zachovanie celistvosti a medzinárodnej územnej integrity Rakúska a Uhorska a to v záujme zachovania „lesku monarchie“, ako aj v záujme koncentrácie moci v určených

³⁰ KŘEN, J. *Dvě století střední Evropy*, s. 215.

³¹ MEZEY, B. *Magyar alkotmány történet*, s. 266, BIANCHI, L. a kol. *Dejiny štátu a práva na území Československa v období kapitalizmu (1848–1945)*. Bratislava: Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 1971, s. 161.

³² Ako glosuje Z. Szente, jeho prijatím sa vyriešila dilema, či má Uhorsko prijať alebo neprijať spojenectvo s Habsburgovcami. Ako ďalej uvádza: „*Prijatím zákonov o vyrovnaní neutíchla politická diskusia o vyrovnaní, pretože zostalo viacero otázok otvorených a nedoriešených: napr. otázka štátnej samostatnosti Uhorska, resp. jeho postavenie v rámci monarchie a jeho vzťah k Rakúsku.*“ In: SZENTE, Z. *Kormányzás a dualizmus korában*, s. 181–182.

spoločných veciach, kumulovaných v rukách panovníka. Za tieto spoločné záležitosti sa určili rezorty zahraničných vecí a obrany.³³

Hoci na čele výkonnej moci v znení Bratislavskej ústavy stál panovník, reálne jej výkon zabezpečovala *uhorská vláda* (nazvaná už z čias uhorskej revolúcie 1848/49 Nezávislé zodpovedné ministerstvo), ktorá sa skladala z predsedu a ministrov. Vládny kabinet, ktorý vzišiel z utvorenej parlamentnej väčšiny, niesol politickú zodpovednosť voči uhorskému snemu. Ministerského predsedu menoval panovník. Ostatných členov vládneho kabinetu podobne menoval panovník, avšak na návrh premiéra. Organizácia vlády sa riadila obvyklým členením na monokraticky riadené ministerstvá (celkovo deväť ministerstiev³⁴) a tie na odbory a sekcie. Pôsobnosť uhorskej vlády sa vzťahovala na všetky ostatné záležitosti štátu, ktoré nezveril ústavný zákonný čl. XII/1867 spoločným orgánom. Počas nasledujúcich 30 rokov zostavovala vládu liberálna strana, reprezentujúca predovšetkým záujmy džentričkej vrstvy (promadžarsky orientovanej drobnej šľachty (t. j. zemanov) alebo veľkostatkárov a novozobohatlíkov). Vládna kríza z roku 1905–1906 a nasledujúci zásah panovníka prispeli k zmene. Panovník totiž vymenoval úradnícku vládu a situácia sa upokojila až v apríli 1906 s nástupom strany nezávislých (s predsedom Wekerlem).³⁵

Zákonodarným zborom sa stalo podľa Bratislavskej marcovej ústavy (1848) *Národné zhromaždenie*, skladajúce sa z hornej a dolnej snemovne. Horná snemovňa sa tradične tvorila z dedičných členov, panovníkom menovaných členov a zástupcov chorvátsko-slavónskeho snemu. Poslanci dolnej snemovne reprezentovali ľud, ktorý v dôsledku výrazných cenov

participoval na zastupiteľskej demokracii len 5–6 % z celkovej populácie Uhorska. Poslanci boli najprv volení na tri roky, až od roku 1886 na päť rokov s povinnosťou aktívne ovládať maďarčinu ako výhradný rokovací jazyk oboch snemovní.

„*Obojstranne priznaným východiskom vyrovnania*“³⁶ a teda aj dikcie zákonného čl. XII/1867 sa stala Pragmatická sankcia³⁷ opätovným zdôraznením jej relevantných ustanovení:³⁸ „*Jeho Cisárska a Apoštolsko-Kráľovská Výsosť potom, čo obdarovala ostatné krajiny a provincie ústavnými právami, vo svojej najvyššej trónnej reči ráčila otvoriť súčasný [uhorský – pozn. autoriek] snem a vyzvala ho, že podľa Pragmatickej sankcie, ako spoločne uznaného ústavného základu, vychádzajúc z jej princípov,*

³³ MEZEY, B. *Magyar alkotmány történet*, s. 264. O uvedených spoločných orgánoch a ich organizačnej a kompetenčnej štruktúre pozri SOMOGYI, É. *Der gemeinsame Ministerrat der österreichisch-ungarischen Monarchie 1867–1906*. Wien – Köln – Weimar: Böhlau, 1996.

³⁴ Ministerstvo vnútra, financií, obchodu, poľnohospodárstva, náboženského kultu a školstva, spravodlivosti, obrany, minister pre Chorvátsko a minister bez portfeuille, zastupujúci záujmy cisára (ministri bolo určené v znení zák. čl. III/1848, XII/1868 a XVIII/1889). BIANCHI, L. a kol. *Dejiny štátu a práva na území Československa v období kapitalizmu (1848–1945)*. Bratislava: Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 1971, s. 174.

³⁵ BEŇA, J. – GÁBRIŠ, T. *Dejiny práva na Slovensku I. (do roku 1918)*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2015, s. 197–198.

³⁶ Tu vychádzame z citátu trónnej reči cisára Františka Jozefa pri obnove uhorského snemu v roku 1865. In: WANDRUZSKA, A. (ed.). *Die Habsburgermonarchie 1848–1918. Verwaltung und Rechtswesen. II. Band*. Wien: Verlag der österreichischen Akademie der Wissenschaft, 1975, s. 379.

³⁷ Z toho titulu sa v zák. čl. XII/1867 uvádzalo:

„§ 1 *ten vzťah, ktorý právne existuje z jednej strany medzi krajinami Uhorskej koruny a z druhej strany s ostatnými krajinami pod vládou Jeho Výsosti sa zakladá na Pragmatickej sankcii, prijatej podľa zák. čl. I, II a III/1723.*

§ 2 *Základné ustanovenie tejto slávnostnej (ústavnej) zmluvy, t.j. právo na trón ženskej vetvy habsburského rodu, sa vyslovilo v tom, že tie krajiny a provincie, ktoré spadajú pod spoločnú vládu panovníka podľa určitého nástupníckeho poriadku, sa držia spoločne, nedeliteľne a nerozdielne.*“

³⁸ MEZEY, B. *Magyar alkotmány történet*, s. 264.

sa má starať o také spôsoby, ktorými aj Uhorsko aj pripojené krajiny budú neporušene chrániť zabezpečení verejnoprávnu a vnútrošprávnú zvrchovanosť, celistvosť, bezpečnosť riše a životné podmienky a aby sa zároveň zabezpečil ústavný vplyv na vyššie spomínané spoločné veci pri ústavnom výkone na jednej strane krajín Uhorskej koruny, na druhej strane ostatných častí riše Jeho Výsosti.“³⁹ Podľa úvodného predhovoru zákonného článku XII/1867 uhorský snem uvítal rozhodnutie cisára vydať uvedený zákon, podľa ktorého chce Jeho Výsost’ „určiť systém ústavnej vlády v celej riši, a tým chce položiť svetlo svojho trónu, silu svojej riše a moc na pevnejšie základy v prospech všetkých národov a verejných vecí. [...] S ohľadom nato sa stalo nevyhnutným, aby sa presne a jasne určili existujúce spoločné prospešné vzťahy medzi krajinami Uhorskej koruny a ostatnými krajinami, ktoré spadajú pod panovanie Jeho Výsosti a aby sa slobodne určil spôsob vzťahov medzi dvoma nezávislými ústavnými reprezentáciami⁴⁰ vo vzťahu k spoločným veciam.“

Zákonný článok XII/1867 vychádzajúc z celistvosti a nedeliteľnosti riše za prirodzené základy spoločnej vlády považoval okrem osoby panovníka (rakúskeho cisára a uhorského kráľa v jednej osobe) aj záležitosti zahraničných vecí a obrany, ktoré najlepšie demonštrovali Habsburgovcami preferovanú štátnu jednotu, ale ktorých obsah bol na želanie Maďarov zredukovaný na minimum.⁴¹ Inštitucionálnym vyjadrením spoločných záležitostí sa stali tri spoločné ríšske ministerstvá so sídlom vo Viedni.⁴² Významný prvok dohodnutej štátnej unity tvorila Maďarmi veľmi zdôrazňovaná parita riadenia spoločných záležitostí, ktorá sa uzákonila v § 28: „Pre tú časť spoločných vecí, ktorá nepatrí do okruhu pôsobnosti vlády, Uhorsko nepokladá za vhodnú ani Ríšsku radu, ani akékoľvek menované spoločné parlamenty, a ani jeden z týchto orgánov nebude v budúcnosti prijímať, ale bude otvorené tomu, keďže i na základe najvyššej trónnej reči Jeho Výsosti, podľa ktorej spoločné východisko tvorí Pragmatická sankcia, aby na jednej strane krajiny Uhorskej koruny a na druhej ostatné krajiny a provincie Jeho Výsosti sa pokladali za jednotné tak ako dve samostatné časti jedného celku. Ďalej aby medzi oboma časťami riše platila pre riadenie spoločných vecí úplná rovnosť (paritas).“

Základnú organizačnú kosť spoločných štátnych orgánov a spoločných vecí súšťať⁴³ tvorili už vyššie zmienené spoločné veci určené podľa Pragmatickej sankcie – zahraničné veci, armáda a financie a veci spoločného záujmu – štátny dlh, zahraničný obchod, clo, dane, mena, úver, železnice, pošta. Vo vzťahu k spoločnej zahraničnej politike (diplomacii), spoločnej cisárskej a kráľovskej armáde a ich finančnému krytiu zákonný článok o vyrovnaní stanovil:

„§ 8 Z Pragmatickej sankcie ďalej vyplýva jeden z prostriedkov spoločných vecí obrany/ochrany (védelem), a to správne riadenie zahraničných vecí. Toto správne vedenie

³⁹ Originál zákona je publikovaný napr. v medzinárodnom vydaní zbierky uhorských (krajinských) zákonov: Citované podľa: *Corpus iuris Hungarici (1836–1868)*, s. 333–344. Ďalej budú citované relevantné časti zák. čl. XII podľa slovenského prekladu publikovaného in: LACLAVÍKOVÁ, M. – ŠVECOVÁ, A. *Pramene práva na území Slovenska II. (1790–1918)*, s. 217–222.

⁴⁰ Zastupiteľstvami, parlamentami.

⁴¹ SOMOGYI, E. *Der gemeinsame Ministerrat der österreichisch-ungarischen Monarchie 1867–1906*, s. 55; WANDRUZSKA, A. (ed.). *Die Habsburgermonarchie 1848–1918. Verwaltung und Rechtswesen. II. Band*, s. 380.

⁴² ZÖLLNER, E. *Geschichte Österreichs*, s. 412.

⁴³ MOSNÝ, P. – LACLAVÍKOVÁ, M. *Dejiny štátu a práva na území Slovenska II. (1848–1948)*. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku – Towarzystwo Słowaków w Polsce, 2014, s. 29; WANDRUZSKA, A. (ed.). *Die Habsburgermonarchie 1848–1918. Verwaltung und Rechtswesen. II. Band*, s. 383.

zahraničných vecí si vyžaduje súčinnosť, ktorá sa týka všetkých krajín pod vládou Jeho Výsosti. Smerom k zahraničiu diplomatické a obchodné zastupiteľstvá patria do kompetencie spoločného ministerstva v zhode s oboma ministerstvami a s ich súhlasom.

§ 9 Druhý prostriedok spoločných vecí je armáda a na to sa vzťahujúce opatrenia, jedným slovom národná obrana/vojenstvo. [...]

§ 11 Všetky ústavné práva patriace do okruhu národnej obrany patria Jeho Výsosti, ktoré sa vzťahujú na jednotné zriadenie, velenie a vnútornú organizáciu celej armády a teda aj uhorskej armády, ako súčasti ostatných armád, a uznáva sa výlučná právomoc Jeho Výsosti.

§ 15 Všetky náklady národnej obrany sú tak spoločné, že podľa skoršej spoločnej dohody, určenej podľa § 18, 19, 20, 21 a 22 tohto zákona, bude určený pomer prispievania Uhorska.⁴⁴

§ 16 Financie pokladá uhorský snem vtedy za spoločné, pokiaľ budú uznané ako spoločné náklady.

§ 17 Všetky ostatné štátne výdavky Uhorska na návrh uhorského zodpovedného ministerstva (vlády) bude rozhodovať uhorský snem ústavnou cestou, t. j. všetky obyčajné daňové povinnosti bude vyberať a spravovať uhorská vláda s vlastnou zodpovednosťou, vylúčiac všetky cudzie vplyvy.“

Vytvorenie spoločných úradov (ministerstiev) prinieslo aj nový a vážny problém: hospodárske vyrovnanie stanovením finančných kvót na krytie spoločného rozpočtu. Za časovo determinovanou dohodou 10 rokov pre finančné otázky a spoločný rozpočet stáli uhorské (nenaplnené) záujmy a ambície. Uvedený variant riešenia finančných otázok niesol so sebou viacero hospodárskych rizík a neistoty.⁴⁵ Uhorsko však do spoločného rozpočtu vždy prispievalo nižším percentom. Pôvodný plán určil pomer 70 : 30, avšak ten sa každých desať rokov mal upraviť (ku koncu monarchie to bol pomer 65 : 35).⁴⁶

Ďalším ústavným problémom sa javil vzťah medzi spoločnými rezortmi pri zachovaní suverenity národných orgánov v rámci dualistickej monarchie, ktorý požadoval kontrolu výkonnej moci tak na národnej (uhorskej) úrovni, ako aj na úrovni monarchie. Riešením by síce mohol byť spoločný parlament, avšak uhorská strana tento model odmietla, keďže by to (podľa väčšinového názoru) znamenalo koniec uhorskej národnej suverenity, respektíve jej značné obmedzenie a degradáciu uhorského snemu na provinčný, regionálny snem. Na druhej strane však národné parlamenty (respektíve uhorský snem) by samostatne neboli schopné ochrany spoločných záležitostí. V načrtnutej otázke sa znovu rýsoval ďalší kompromis, ktorý smeroval k vytvoreniu špecializovaných delegácií zástupcov národných parlamentov, ktoré ako zákonodarný a zastupiteľský orgán *sui generis* by zároveň „boli aj neboli“ spoločným „parlamentom“. Minimálne totiž tieto delegácie mali kontrolovať výkonnú moc a tak sa mohla vytvoriť triáda: panovník, zákonodarný orgán a vláda, pričom tieto delegácie mali v obmedzenej forme splniť

⁴⁴ O spoločných veciach zahraničných veciach, armáde a financiách pozri napr. BIANCHI, L. a kol. *Dejiny štátu a práva na území Československa v období kapitalizmu (1848–1945)*, s. 161–163, SOMOGYI, É. *Der gemeinsame Ministerrat der österreichisch-ungarischen Monarchie 1867–1906*, s. 44–47. E. Somogyi prezentovala aj personálne zloženie v ústredných spoločných orgánoch.

⁴⁵ HANTSCH, H. *Die Geschichte Österreichs*, s. 375.

⁴⁶ KADLEC, K. *Dejiny veřejného práva ve střední Evropě*. 2. vydání. Praha: Nákladem spolku českých právníků Všeherd, 1921, s. 423; KOLEKTIV. *Dejiny Rakouska*, s. 423.

požiadavky zodpovednosti za výkon spoločných vecí. Zároveň neohrozovali suverenitu národných parlamentov, lebo boli len ich „predĺženou rukou“, keďže ich zástupcovia sa chápali ako nominanti národných parlamentov.⁴⁷ V zmysle uvedenej kompromisnej dohody sa preto vytvorili osobitné spoločné medziparlamentné 60členné delegácie pre- rokovávajúce napríklad spoločný rozpočet a ďalšiu agendu spoločných vecí monarchie. Zákonný článok o vyrovnaní o delegáciách ustanovil nasledovné:

„§ 19 Toto dojednanie sa uskutočňuje takým spôsobom, že na jednej strane pre krajiny Uhorskej koruny, na druhej strane pre ostatné krajiny Jeho Výsosti sa vytvoria delegácie s rovnakým počtom ich členov. Tie dve delegácie pod správou príslušných vlád vypracujú návrhy s podrobnými údajmi pre uvedené pomery.

§ 21 Keď by sa dve delegácie vo veci tohto návrhu nemohli dohodnúť, názory obidvoch strán treba predložiť obom snemom a ak by sa oba snemy nemohli dohodnúť, tento problém rozhodne na základe predložených údajov Jeho Výsosti.

§ 23 Čo sa týka riadenia vyššie spomenutých vecí [...] Snem vyhlasuje, že Jeho Výsosti sa chce s inými krajinami stretávať ako s ústavnými národmi a prihliadať na nezávislosť obidvoch strán.“

Pri kreovaní uhorskej delegácie boli ustanovené nasledovné rámcové podmienky:

„§ 29 Podľa tejto rovnosti z Uhorska má vybrať uhorský snem jednu delegáciu určeného počtu z členov oboch komôr. Aj ostatné krajiny a provincie Jeho Výsosti majú tiež vybrať ústavným spôsobom práve ten istý počet členov zo svojich radov a počet členov tejto delegácie bude určený so súhlasom oboch strán. Na oboch stranách nesmie prekročiť počet 60-tich členov.

§ 30 Tieto delegácie sa zriaďujú iba na jeden rok, čiže sa volia na jednom zasadnutí uhorského snemu, a uplynutím roka zanikne ich funkcia. Už raz menovaných členov však možno opätovne zvoliť.

§ 31 Každá delegácia môže samostatne voliť predsedu, zapisovateľa zo svojich členov, a ak bude potrebovať ďalšie úradné osoby, zvolených zo svojich členov.“

Prvotnou úlohou uvedených delegácií a spoločného ministerstva financií⁴⁸ bola tvorba spoločného rozpočtu, a preto zákon následne určil: *„§ 40 Určenie spoločného rozpočtu bude najdôležitejšou úlohou týchto delegácií. Tento rozpočet, ktorý sa môže dotýkať iba takých výdavkov, ktoré sú v súčasnosti označené za spoločné, pripraví spoločné ministerstvo za účasti oboch vlád, a v takej podobe ho odovzdá obom delegáciám. Delegácie budú o ňom rokovať zvlášť podľa vyššie uvedeného spôsobu a pripomienky si oznámia písomne a na ktorých bodoch by sa nezhodli, budú o nich rozhodovať hlasovaním na spoločnom zasadnutí.“*

Obdobný postup zákonný článok o vyrovnaní vyžadoval pri každej inej spoločnej vládnej agende, ktorú riešili spoločné delegácie a ministerstvo financií, pričom zákon naznačil aj spôsob rokovania, zániku delegácií a výkonu mandátu poslancov – členov delegácií: *„§ 43 Vyžaduje sa podobný postup vo všetkých ostatných veciach, ktoré ako spoločné veci patria do okruhu spoločných delegácií. Aj tieto podáva spoločné ministerstvo*

⁴⁷ MEZEY, B. *Magyar alkotmány történet*, s. 265.

⁴⁸ On ňom bližšie SOMOGYI, É. *Der gemeinsame Ministerrat der österreichisch-ungarischen Monarchie 1867–1906*, s. 75 an.

osobitne všetkým delegáciám a tieto o nich budú rokovať osobitne, a svoje stanoviská si oznámia písomne a ak by sa týmto spôsobom nevedeli dohodnúť, tak ako už bolo vyššie spomínané, rozhodnú hlasovaním na spoločnom zasadnutí.

§ 44 Okrem tých vecí, ktoré predloží spoločné zodpovedné ministerstvo delegáciám, obe delegácie majú právo iniciatívy, ale iba v takých veciach, ktoré patria do spoločných vecí podľa súčasného zákona a patria do okruhu pôsobnosti týchto delegácií.

§ 45 Zasadnutia delegácií budú verejné. Rokovacie pravidlá určí rokovací poriadok. Rozhodnutie sa však môže vyniesť iba na verejnom zasadnutí.

§ 46 V tom prípade, ak by sa Jeho Výsosť rozhodla rozpustiť niektorý snem, zanikne aj delegácia tohto snemu a nový snem zvolí novú delegáciu.

§ 47 Členovia súčasných delegácií nemôžu niesť zodpovednosť pred príslušným snemom za ich názory, prednesené počas rokovania delegácie, ani za príjmy, ktoré nadobudli počas trvania funkcie, ak by ich nadobudli, ani za trestný čin či previnenie, okrem prípadu zadržania na mieste činu.

§ 48 Keby medzi tým zomrel niektorý člen jednej alebo druhej delegácie, alebo by bol odsúdený na trest odňatia slobody, a taktiež, ak by dôvodne odstúpil, takto uprázdnené miesto treba zo strany príslušného snemu okamžite doplniť.“

Problém spoločných pasív sa stal stabilným problémom medzi oboma časťami monarchie.⁴⁹ Zákonný článok o vyrovnaní v § 53 stanovil, že: „Čo sa týka štátneho dlhu, Uhorsko s (vlastným) ústavným postavením nemôžu zaťažovať dlhy, ktoré vznikli bez súhlasu uhorských štátnych orgánov.“ Nasledujúci § 57 doplnil, že, „štát zároveň s týmto zákonom slávnostne vyhlási, že skutočná ústavnosť spolu s prijatím uvedeného základného princípu, podľa ktorého nemožno zaťažovať krajinu dlhom bez jej súhlasu, a Uhorsko preto nebude povinné v budúcnosti uznať žiadny taký štátny dlh, ktorý samo dobrovoľne zákonne neprijalo“.

Vo vzťahu k vopred deklarovaným a predpokladaným, úzkym vzájomným obchodným vzťahom zákon umožnil kreovať jednotné colné územie (spolu s menovou úniou):

„§ 58 Ani obchodné veci nevyplývajú z Pragmatickej sankcie, pretože v jej zmysle sú krajiny Uhorska právne oddelené od ostatných krajín Jeho Výsosti, a môžu teda slobodne upravovať obchodné veci, keďže majú vlastnú vládnú zodpovednosť a colné územie.

§ 59 Keďže medzi Uhorskom a ostatnými krajinami Jeho Výsosti sú dôležité rozličné vzájomné vzťahy, (uhorský) snem je pripravený na to, aby sa pre obchodné veci občas uzatvorili colné a obchodné zväzy (unie) medzi krajinami Uhorska na jednej strane a na druhej s ostatnými krajinami Jeho Výsosti.

§ 60 Táto únia by určovala tie otázky, ktoré sa vzťahujú na obchodovanie a určila by spôsob výkonu obchodných vecí.

§ 61 Vznik únie by sa uskutočnil podľa spoločnej dohody takým spôsobom, ak sa uskutočňujú podobné rokovania oboch častí ríše.

§ 64 Ustanovil by sa aj dohľad nad rovnakým spravovaním všetkých colných území a vyhlásilo by sa, že príjmy z cla treba venovať na spoločné výdavky. Príjmy predovšetkým budú odrátané zo sumy spoločných výdavkov.“

⁴⁹ O rôznych kompromisných dohodách sa zmieňuje SOMOGYI, É. *Der gemeinsame Ministerrat der österreichisch-ungarischen Monarchie 1867–1906*, s. 45–46.

Záverečné ustanovenie tohto zákona podmienilo platnosť uvedeného zákonného čl. XII/1867 prijatím obdobnej právnej normy v Predlitavsku: „*Ustanovenia zákona, ktoré sa vzťahujú na spravovanie spoločných vecí, iba vtedy nadobudnú platnosť, ak k tomu prispejú ústavnou cestou aj tie krajiny Jeho Výsosti, ktoré nepatria medzi krajiny Uhorskej koruny.*“

3. NAMIESTO ZÁVERU – HODNOTY A HODNOTENIA VYROVNANIA

Áké sú syntetizujúce názory jednotlivých národných historiografií⁵⁰ a ako sa ony vyrovnali so sumárnym hodnotením vyrovnania? Tu musíme vziať na zreteľ, ako uvádza L. Vojáček, že „*rozdiely v posudzovaní povahy dualizmu nesporně souvisely i s odlišným hodnocením výchozí situace, z níž se dualismus zrodil*“.⁵¹ Rozdielne chápanie maďarských a nemaďarských národných historiografií vyvíera aj z istých tradicionalistických (a neraz opozitne vnímaných) schém spoločne prežitých dejín, čo sa týka dejín do vyrovnania, ale aj po vyrovaní. Je to však typický rys národných historiografií.⁵²

Úvodom priblížime súdobé názory dvoch najvýznamnejších maďarských politikov na vyrovanie. Samotný strojca vyrovnania František Deák ho považoval za kompromisné riešenie a vôbec sa netajil svojou nespokojnosťou spojenou s akceptáciou „teórie menšieho zla“, ktoré ako jediné bolo možné vyjednať v danej historickej chvíli. Odlišný názor vyjadril z exilu L. Košút (so svojím plánom Dunajskej federácie z roku 1862), ktorý v známom Kasandrinom liste z mája 1867 rozhodne vyrovanie odmietol a varoval Uhorsko pred kompromisom s Viedňou. Podľa jeho slov, ak Uhorsko s Rakúskom nevyjedná nezávislosť a samourčovacie právo pre svoje národy (a nielen Maďarov), tak ho čaká politická nestabilita a strata medzinárodnej suverenity. Sám prorocky poukázal, že Rakúsko pri svojom eventuálnom zániku stiahne so sebou aj Uhorsko, čo sa v roku 1918 skutočne aj stalo.⁵³

Éru pred vyrovaním vníma maďarská historiografia z pohľadu neústavnosti nakoetrojovaného rakúskeho režimu, prípadne z pohľadu reformy v duchu liberalizmu. V podstate sa prelínajú dve hodnotenia: „utláčateľský“ a „modernizačný“ charakter, či až bezbreho vyslovovaný „uhorský primariát“ vo viacerých verejnospoločenských segmentoch. Ide o protichodné vývojové tendencie pred a v čase vyrovnania, z čoho sa dovodilo až označenie „dvojtvárný neoabsolutizmus“⁵⁴ (*doppelgesichtige Neoabsolutismus*), ktorý za svoj prijal aj jeden zo súčasných relevantných slovenských historikov

⁵⁰ Tie najčastejšie sledujú politickú, socio-kultúrnu (prípadne úzko národnú a nacionalistickú) a širšiu spoločensko-hospodársku, alebo geopolitickú (medzinárodnú) situáciu a z týchto uhlov pohľadu ju aj hodnotia.

⁵¹ VOJÁČEK, L. – SCHELLE, K. *Slovenské právni dějiny*, s. 153.

⁵² V ich zhodnocujúcich záveroch preto môžeme vzhľadnúť aj zrejmy osteň subjektivismu, po zachovaní akceptácie niektorých objektívne prijímaných a priamo či konkludentne nepopieraných hodnôt a pozitív, či negatív vyrovnania.

⁵³ KÓNYA, P. a kol. *Dejiny Uhorska (1000–1918)*, s. 613, KONTLER, L. *Dejiny Maďarska*, s. 253.

⁵⁴ DEÁK, A. *Nemzeti egyenjogúsítás 1849–1860*. Budapest: Osiris, 2000, DEÁK, Á. *From Habsburg Neo-Absolutism to the Compromise: 1849–1867*. Boulder: Columbia University Press, 2008. Krátku syntézu naposledy poskytl: DUDEKOVÁ, G. Centralizácia a represia verus modernizácia. Vplyv neoabsolutizmu na organizáciu verejnej zdravotnej a sociálnej starostlivosti v Uhorsku. In: KOVÁČ, D. – KOWALSKÁ, E. – ŠOLTÉS, P. a kol. (eds). *Spoločnosť na Slovensku v dlhom 19. storočí*. Bratislava: Veda, 2015, s. 187–189.

moderných dejín R. Holec⁵⁵). Prezentovaný súčasný maďarský náhľad na vyrovnanie možno doložiť citáciou z pera Z. Szenteho, ktorý na záver svojej monografie uvádza: „*Vládny (politický) systém vytvorený v roku 1848, [...] v európskom priestore patril k najmodernejším a po roku 1867 zabezpečoval pokojný a ústavný rámec krajiny ale jeho rozvoj sa úplne nenaplnil. Ríšske záujmy spoločnej monarchie, ako aj uzavretý charakter uhorského politického systému zastavil rozvoj parlamentarizmu. Verejnoprávny politický vývoj Uhorska sa od konca 19. storočia v krajine pozastavil, resp. zamrzol, čo neskôr ovplyvnilo aj jeho demokratický vývoj. Uhorská strana sa v rámci rakúsko-uhorskej monarchie zastavila niekde na polceste medzi konštitučnou a parlamentnou monarchiou a to v dôsledku deformácie verejnoprávnych noriem, absolutistických znakov právomocí panovníka a uhorského systému politických strán.*“⁵⁶

Rakúska historiografia vyrovnanie vníma ako uspokojenie uhorských (maďarských) nárokov so základom v Pragmatickej sankcii a sleduje skôr politicko-spoločenskú rovinu samotného procesu vyrovnania sa oboch častí. Hovorí najčastejšie o „*Doppelmonarchie*“ – dvojitej monarchii s dominantným postavením dvoch vládnych národov (Rakušanov a Maďarov) na úkor ostatných národov, pričom si povšimla aj zvyšujúcu sa maďarizáciu nemaďarských národov. Pri definovaní štátnych režimov v oboch častiach má však taktiež ako iné historiografie problém, keďže si uvedomuje diskrepancie medzi budovaním liberálnej demokracie a silnými feudálnymi prežitkami (absolutisticky a konzervatívne zmýšľajúci cisár). Inak taktiež pozorne sleduje hospodársky a kultúrny vývoj v oboch častiach monarchie a všimá si aj po vyrovnaní pretrvávajúci rakúsky (respektíve zahraničný) vplyv v uhorskom hospodárskom priestore. Podobne H. Hantsch⁵⁷ o vyrovnaní píše ako o jedinom možnom riešení: „*Inou otázkou je, čo sa za daných okolností dalo urobiť lepšie. Hospodárske vyrovnanie bolo z hľadiska jednoty ríše v každom prípade objektívnou chybou, ktoré sa vysvetľuje len na základe výslovného želania cisára, slabosti bývalých privilegovaných vrstiev a snahou znovuzískať stratenú autoritu monarchie [...] a hoci bolo možné hovoriť o inej forme vyrovnania, o tom možno viesť siahodlhé diskusie. Bola to prehra, ale vo vzťahu k požiadavkám slovanských národov na federáciu jej najmenej bolestivá forma.*“ Hantsch ďalej hovorí nielen z pozície nostalgickej snahy o návrat stratených veľmocenských pozícií, ale prihliada aj na strnulosť celého ústavnopolitického systému, ktorý stál na dominancii oboch vládnych národov.⁵⁸

Na margo českej historiografie⁵⁹ možno prezentovať okrem už citovaných názorov aj názor J. Křena: „*Rok 1867 zahájil v monarchii novou liberálnu éru s pozoruhodnými výkony hospodárskymi, sociálnymi i politicko-kultúrnymi a tou v oboch častiach štátu [...] oba vedúce národy, Maďari a rakouští Němci, získali vlastne svoju národnú štátnosť*“,

⁵⁵ HOLEC, R. *Štát s dvomi tvármi (k hospodárskemu vývoju monarchie, Uhorska a Slovenska 1848–1867)*. Bratislava: HÚ SAV v Prodama, 2014.

⁵⁶ SZENTE, Z. *Kormányzás a dualizmus korában*, s. 440–441.

⁵⁷ HANTSCH, H. *Die Geschichte Österreichs*, s. 376–377.

⁵⁸ Rakúska historiografia teda často nahliada na vyrovnanie z pozície stratenej veľmocenskej autority Rakúska a vo vzťahu k Uhorsku zostáva tradične neutrálna pri uvedení si hlavných pozitív aj negatív vyrovnania z rakúskeho a maďarského pohľadu, HANTSCH, H. *Die Geschichte Österreichs*, s. 376–377.

⁵⁹ Pozri napr. HLAVÁČKA, M. Die tschechische Historiographie der letzten dreissig Jahre und die Bewertung des Neoabsolutismus. In: BRANDT, H. H. (ed.). *Der österreichische Neoabsolutismus als Verfassungs- und Verwaltungsproblem. Diskussionen über einen strittigen Epochenbegriff*. Wien – Köln – Weimar: Böhlau, 2014, s. 255–271.

ktorý zároveň prijíma názor L. Kontlera, pričom hodnotenie tohto maďarského historika je dostatočne kritické: „*celkovým charakterom vnitropolitického usporiadani se země [rozuměj Uhorsko – pozn. autoriek] vrátila před rok 1848, a vyrovnání jež bylo konec konců konzervativním krokem, ochromilo zbylou vůli uherského liberalismu k emancipaci.*“⁶⁰

J. Křen si ďalej v hodnotení dôsledkov vyrovnania z pohľadu uhorských pomerov uvedomil predovšetkým maďarskými vládnymi kruhmi absolútne nesprávne ponímanú ideu uhorského politického národa, zamenenú za ideu národného maďarského štátu, v ktorom v 60. rokoch 19. storočia tvorili Maďari len asi 40 % obyvateľstva a kde k „*nejzá- važnějším deficitům Uher patřila i omezená obecní samospráva, pověstné uherské volební praktiky, vládní manipulace a korupce [...] tehdejší vládnoucí třída se vyznačovala agresivním státním nacionalizmem, v němž se maďarská hegemonie stala prvořadou prioritou, již byly podřizovány (a omezovány) i modernizační záměry.*“⁶¹

Slovenská historiografia dodnes označuje uvedený proces a spôsob vyrovnania niekedy príznačným prívlastkom rakúsko-maďarské a nie uhorské vyrovnanie, pretože v ňom išlo o zrovnoprávnenie Maďarov, čiastočne Chorvátov (cestou vlastnej autonómie), nie však ostatných nemaďarských národov. Samotný politický režim a jeho národnostná maďarizačná politika odnárodňovania a asimilácie počas dualizmu bohužiaľ uvedenú ideovú axiómu napĺňali. Politicky sa vyrovnanie v čase jeho prijatia chápalo ako kompromis zhora, medzi cisárom, rakúskou a maďarskou buržoáziou a (veľkostatkárskou) aristokraciou. Slováci očakávali ako sa predovšetkým vyrieši národnostný problém, ale ani na pôde uhorského snemu, ani u uhorskej vlády, či u panovníka sa spolu s ostatnými nemaďarskými národmi (s výnimkou Chorvátov) nedočkali žiadneho riešenia národnostných problémov.⁶²

To, čo spája všetky národné historiografie, je syntetizujúci záver, že vyrovnanie sa primárne chápalo ako kompromis⁶³ medzi rakúskymi politickými kruhmi hlásiacimi sa k neoabsolutizmu a centralizmu a nacionálnymi predstavami maďarskej politickej elity, ktorá čerpala svoje ideálne predstavy ešte z revolučných čias rokov 1848/49 samostatného národného (rozuměj maďarského) štátu.⁶⁴ Súdobými kritikmi sa označovala monarchia aj ako monarchia na „výpoved“ alebo „provizórium“, ktorá sa na ďalšie polstoročie stala definitívom. V politickej a medzinárodnoprávnej rovine vyrovnanie prinieslo

⁶⁰ KONTLER, L. *Dějiny Maďarska*, s. 254 an.

⁶¹ KŘEN, J. *Dvě století střední Evropy*, s. 216–219.

⁶² KÓNYA, P a kol. *Dějiny Uhorska (1000–1918)*, s. 618–619; MRVA, I. *Slovensko a Slováci v 2. polovici 19. storočia*, s. 119–120. Naposledy sumárne hodnotenie postavenie Slovákov v dualistickej monarchii priniesol HOLEC, R. *Slováci v dualistickom Rakúsko-Uhorsku*. In: Kol. aut. *Rakúsko-Uhorsko*. Habsburská ríša v rokoch 1867–1918.

2. vydanie. Bratislava: Slovart, 2016, s. 236–266. K maďarizácii len príkladne publikovaná politická štúdia renegáta B. Grünwalda, preložená WLACHOVSKÝ, K. *Horný vidiek. Felvidék. Béla Grünwald. Michal Mudroň Odpoveď na rovnomennú politickú štúdiu*. Bratislava: Kalligram, 2014. V publikácii je aj predslov R. Holeca a I. Romisicsa.

⁶³ Pachuť kompromisu však spôsobila dezilúziu a niet preto pochyb, že obe strany zostali nespokojné, ako uvádza B. Mezey: „*Toto vyrovnanie nebolo ideálnym riešením situácie, lebo vzájomné ústupky medzi Buda- pešťou a Viedňou zanechali pachuť nespokojnosti na oboch stranách. Zmier medzi národom a korunou nepri- nieslo žiadnu opojnú silu, ktorá by spôsobila dobehnutie oneskoreného vývoja Uhorska (rozuměj maďarského, pozn. autoriek) voči západnej Európe.*“ In: MEZEY, B. *Magyar alkotmány történet*, s. 260.

⁶⁴ Uvedené hodnotenie tvrdia súčasní slovenskí i maďarskí právni historici, zo slovenských pozri napr. BIANCHI, L. a kol. *Dějiny štátu a práva na území Československa v období kapitalizmu 1848–1945*. Bratislava: Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 1971, s. 160 a 204.

posilnenie konzervativizmu (respektíve niektorými otvorene nazvané ako návrat k pomerom pred rok 1848⁶⁵) aj konzerváciu (geo)-vnútropolitckej rovnováhy tradičných politických síl. Nový prúd v podobe liberalizmu sa koncentroval a aplikoval predovšetkým na ekonomické vzťahy a extenzívne poňatú modernizáciu verejného a súkromného života, čo sa v uhorských pomeroch prejavilo aj v urýchlenej právno-kodifikačnej činnosti podporujúcej sekularizáciu časti právnych vzťahov.⁶⁶

Z právno-historickej perspektívy možno z obdobia dualizmu ako produktu vyrovnania vyzdvihnúť kodifikačné snahy v oblasti verejného a aj súkromného práva spojené s úsilím vyrovnáť sa rakúskej časti monarchie modernizáciou právneho poriadku. V tomto ohľade možno sledovať viaceré úspešné kodifikačné úspechy: občianske právo procesné (zákonný čl. I/1911 Občiansky súdny poriadok); obchodné právo (zákonný čl. XXXVII/1875 Obchodný zákonník), manželské právo (zákonný čl. XXXI/1894 o manželstvom práve), trestné právo hmotné (zákonný čl. V/1878 Trestný zákon), trestné právo procesné (zákonný čl. XXXIII/1896 Trestný poriadok), ktoré dokázali plnohodnotne prispieť do európskej právnej kultúry daného obdobia.

Oba ústavné dokumenty (Decembrová ústava a aj zákoný čl. XII/1867) tvorili rovnocenné náprotivky ústavného zakotvenia vyrovnania, upravujúce vlastné aj spoločné ústavné inštitucionálne piliere štátnej moci a správy oboch štátnych celkov. V hodnotení dualistickej éry sa takmer žiaden historik nevyhýba tak pozitívnym, ako aj negatívnym sumárom, či klasifikáciám. K tým jednoznačne pozitívne vnímaným je upevnenie občianskeho princípu a liberálnej prozápadnej zastupiteľskej demokracie, hoci aj s mnohými feudálnymi rezíduami najmä v uhorskej časti monarchie. Zároveň druhým a nie menej významným pozitívom je akcelerácia hospodársko-ekonomického vývoja, respektíve ekonomická konjunktúra v celej monarchii vrátane Uhorska (i keď prerušená viacerými hospodárskymi krízami), v ktorom sa pridruženou hodnotou stalo vybudovanie stredného stavu buržoázie a inteligencie.⁶⁷ Bola to éra „modernizácie štátu a jeho práva“ pre Uhorsko, znamenajúca postupné oslobodzovanie sa od feudálnych prežitkov (osobitné procesy vyvážovania urbárskych usadlostí, sekularizácia rodinného práva, nová úprava procesu vyvlastnenia, odstraňovanie menších regálnych práv, precízna úprava trestných kódexov a pod.). Neriešenie národnostných problémov a ich zaznávanie však tvorili druhú tvár reálneho života po vyrovaní. Ako v podstate ukázala aj súhra historických okolností, práve táto črta obdobia dualizmu sa stala pre monarchiu a jej duálne usporiadanie tragicky osudnou. Súčasná mapa strednej Európy tak v mnohom stojí práve na troskách tohto štátneho útvaru.

⁶⁵ KONTLER, L. *Dějiny Maďarska*, s. 260.

⁶⁶ KŘEN, J. *Dvě století střední Evropy*. Praha: Argo, 2005, s. 214, KONTLER, L. *Dějiny Maďarska*, s. 255.

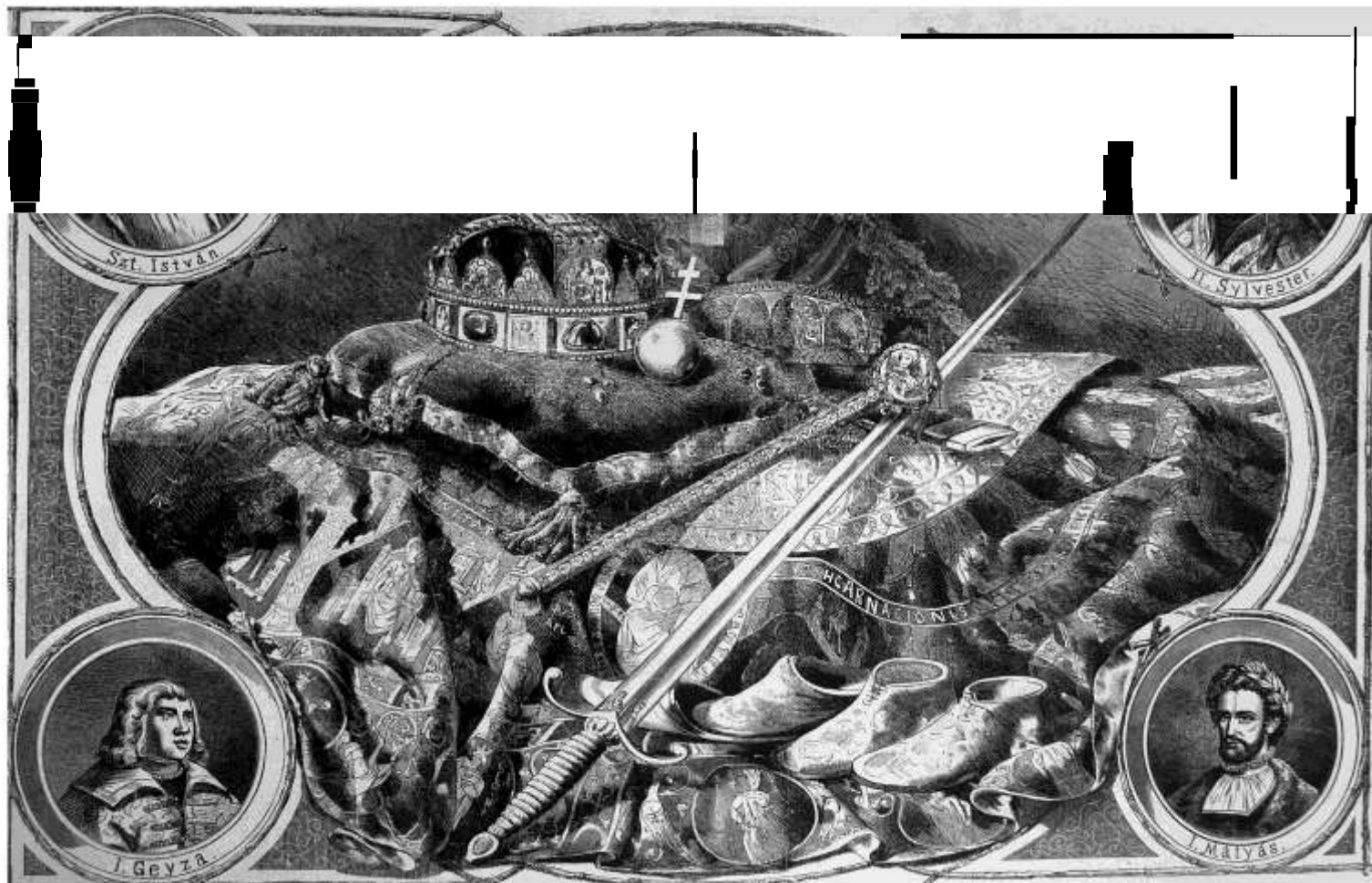
⁶⁷ O hospodárskom vývoji Uhorska v druhej polovici 19. storočia s presahom aj do dualizmu pozri HOLEC, R. *Štát s dvomi tvármi (k hospodárskemu vývoju monarchie, Uhorska a Slovenska 1848–1867)*. Bratislava: HÚ SAV v Prodama, 2014.



Korunovácia Františka Jozefa I. 8. júna 1867. Autor Franz Kollarz (1829-1894). Kronungs Album. Pest: Gebrüder Deutsch, 1867



Korunovačná prisaha na korunovačnom pahorku v Budíne ako súčasť aktu korunovácie. Autor Franz Kollarz (1829-1894). Krčmungs Album. Pest: Gebtrider Deutsch, 1867



Korunovačné klenoty. Autor Vinzenz Katzler (1823-1882). Kronungs Album. Pest: Gebrüder Deutsch, 1867

JUBILEUM

DOCENT JUDr. JOSEF BLAHOŽ, DrSc., PĚTAOSMDESÁTILETÝ

Doyen a nestor mezi vědeckými pracovníky Ústavu státu a práva Akademie věd České republiky a také mezi členy redakční rady *Právníka, doc. JUDr. Josef Blahož, DrSc.*, oslaví na Druhý svátek vánoční krásné 85. narozeniny. Za svůj dlouhý život poznal a prožil mnohé ze zvrátů a turbulencí, jež zakusila naše společnost, a ledacos z toho významně ovlivnilo i jeho osudy.

Jubilant se narodil 26. prosince 1932 do dobré rodiny. Jméno dostal po otci, legionáři 7. „tatranského“ pluku, kapitánovi československé armády, zaměstnanci ministerstva zahraničních věcí a diplomatu *PhDr. Josefu Blahožovi* (1888–1934). Jubilantův otec působil v Československém armádním sboru v Rusku i po skončení světové války (mj. učil a v oboru západoslovenských literatur se habilitoval na irkutské univerzitě) a jako zástupce československého delegáta v Rusku *MUDr. Václava Girsy* se významně podílel na ujednání příměří mezi československými legiemi a bolševickou Dělnicko-rolnickou rudou armádou. Po návratu do vlasti nastoupil do diplomatických služeb, působil zvláště na vyslanectví v Berlíně, které jako *chargé d'affaires* také opakovaně vedl. Zmínku o berlínském působení *PhDr. Blahože* najdeme například v druhém dílu *Krčmářových Pamětí*. Jubilantova maminka *Zdenka Blahožová* rozená *Kaizlová* (1899–1952) byla dcerou *Josefa Kaizla* (1854–1901), národohospodáře, profesora Karlovy univerzity a politika, který v letech 1898–1899 působil jako předlitavský ministr financí, a dosáhl tak nejvyšší vládní funkce, jakou kdy Čech v habsburské monarchii získal. Svému dědovi věnoval u 100. výročí jeho smrti *Josef Blahož* pozoruhodnou osobně zbarvenou statú, faktograficky podloženou kromě jiného i zdroji jinak nedostupnými (2001, CXL, s. 637–679). Dívčí deniky *Zdenky Kaizlové* z let 1909–1919 byly nedávno vydány tiskem; kniha byla za jubilantovy účasti představena 12. září 2016 v zasedací síni Ústavu státu a práva.

Středoškolského vzdělání se *Josefu Blahožovi* dostávalo ve slavném smíchovském Vančurovém reálném gymnáziu v tehdejší Husově (dnes Drtinově) ulici. Gymnaziální studia končil v roce 1951. Leč v té době již platil výnos ministerstva školství č. j. 15674-III z 23. ledna téhož roku, o zřizování zvláštních maturitních komisí, a *Josef Blahož*, stejně jako četní další, nebyl připuštěn pro politickou nespolehlivost k maturitě, neboť pocházel z buržoazní rodiny. *Josefu Blahožovi* tedy nezbylo než pracovat jako pomocný dělník, později jako jeřábník, až do poloviny 50. let. Jako dělník dosáhl v roce 1953 na maturitu a posléze vystudoval Právnickou fakultu Univerzity Karlovy. Obhájil diplomovou práci nazvanou *Rooseveltův New Deal a stát – ní zřízení USA* a studia ukončil v roce 1959 s výborným prospěchem.

Po absolutoriu pracoval *Josef Blahož* v letech 1959–1967 v nakladatelství Orbis, naposledy jako odpovědný redaktor – tvůrčí pracovník v právnické redakci. Na tuto svoji činnost jubilant ještě po létech krátce vzpomněl v poznámce pod čarou ve svém zatím posledním textu v našem časopisu (2017, CLVI, s. 462). Když v roce 1966 nově přijaté právní předpisy o vysokých školách obnovily možnost udělování akademického titulu doktora práv, získal *Blahož* doktorát ještě v prosinci téhož roku. *Blahož* již v době redaktorského zaměstnání externě spolupracoval s katedrou dějin státu a práva na pražské právnické fakultě; na tomto pracovišti ostatně působil i za studií jako pomocná vědecká síla. Z té doby pocházejí jubilantovy první publikační počiny, například *Právo v kostce* napsané společně s vedoucím redaktorem právnické redakce Orbisu *Milošem Parmou* (1964). Více však stojí za zaznamenání *Blahožova* tvorba poznámkového aparátu a psaní doslovů do děl zahraničních autorů vydávaných Orbisem. K těmto titulům patří například *Sawického Soudci, omyly a paragrafy* (1966), později také

jeho *Tajemství paragrafů* (1970), dále *Kennedyho Profily odvahy* (1968) nebo *Arnauův Člověk mimo zákon* (1969), kam *Blahož* napsal doslov společně s *Karlem Litschem*. Bez těchto doprovodných textů by některé z těchto děl mohly být v českém překladu jen sotva vydány. Jakkoli měly poznámky nebo doslovy, zvláště k dílům autorů z kapitalistických zemí, sloužit jako návod k pochopení obsahu způsobem ideologicky a politicky přijatelným pro dobový režim, *Blahož* využíval tyto literární útvary hlavně k informování o realitách zahraničního práva. Ukázkovým příkladem může být *Blahožův* zasvěcený doslov o právu a zvláště o fungování soudní moci v USA napsaný ke *Gardnerovu Soudu posledního odvolání* se závěrečnými slovy charakterizujícími *Erle Stanley Gardnera* s jeho spolupracovníky jako ty, kteří se přiblížili ideálu „člověka ochraňujícího nevinné a nekompromisně bojujícího za pravdu a spravedlnost“. A autor k tomu dodává: „Lidé žijící ve společnosti, v níž často panuje zvrůle a vyskytují se nezákonnosti, justiční omyly, korupce, politické machinace a bezohledná honba za kariérou, chtějí znát takové ideální statečné muže a obdivují se jim, i když jejich působení – ojedinelé a osamocené – nemůže zvrátit existující skutečnost. A budiž dovoleno podotknout, že o takových osobnostech touží slyšet a číst nejen Američané.“

Začátkem roku 1968 nastoupil *Josef Blahož* na studijní pobyt v Ústavu státu a práva ČSAV. Zůstal ústavu věrný až do dnešních dnů. Přirozeně začal přispívat i do *Právnicka*. Jeho nejstarším příspěvkem je obsáhlá recenze 4. vydání *Administrative Behavior* od všestranného *Herberta Alexandra Simona* (1968, CVII, s. 744 a násl.). Již z tohoto žánru, který jubilant ostatně pěstuje až do současnosti, byly už na počátku patrné jak *Blahožovy* jazykové dispozice – již tehdy recenzoval publikace vydané v angličtině, polštině, ruštině, němčině, tak jeho rozhled po zahraniční literatuře z oboru. Závěr uvolněných šedesátých let se odráží i v *Blahožových* prvních státech na stránkách našeho časopisu. V pojednání *K problematice ústavního soudnictví USA* (1969, CVIII, s. 31 a násl.) poukazuje na „relativně demokratický trend judikatury Nejvyššího soudu USA“. Píše o americkém federalismu (1969, CVIII, s. 254 a násl.) a v témž ročníku *Právnicka* předkládá odborné veřejnosti několik námětů k modelu ústavního soudnictví ve federalizovaném Československu (s. 352 a násl.). Uvolnění však vzalo rychle za své a nástup mocenských praktik shrnovaných tehdejším establishmentem pod pojem normalizace poznamenal také další vývoj poměrů ve společnosti, v akademickém prostředí i v Ústavu státu a práva.

Ústav uzavřel s *Blahožem* pracovní poměr v květnu 1970. V té době byli pod stranickou kontrolou odhalováni „pravivoci oportunisté“, byla obnovena tuhá cenzura, zasedaly prověřkové komise, liberálně smýšlející lidé byli zbavováni zaměstnání. Nemáme prostor ani naznačit všechny aspekty této složité doby, již s odstupem takřka třicetiletým někteří hodnotí pod šablonou totality, jiní na ni vzpomínají s nostalgii a další se o ni nezajímají, vystavující se důsledku, že lidé při neznalosti historie „některé věci umí, ale nechápou“, jak postřehl *Jacques Le Goff*. Dilema spojené s rozhodováním, zdali přistoupit na podmínky vládnoucích struktur a pracovat dál v některé z exponovaných oblastí – zvláště ve vědě, kultuře nebo ve školství – řešili tehdy mnozí. Každý v sobě neměl nebo nechtěl mít kategoričnost *Jirousova* postoje odpovědět záporně již na první podmínku položenou establishmentem jako antecedenci pro další práci. Pro vědce orientovaného na výzkum ústavních poměrů demokratických států s tržním hospodářstvím to rozhodně nebyla jednoduchá doba. *Josef Blahož* se vypořádal se změněnou situací po svém. Bez kompromisů to nešlo. Dnešek se může pozastavovat nad některými texty z té doby, protože nedocení dobový kontext, nutnost čtení mezi řádky nebo ritualitu, již bylo nutné podstoupit např. při představení euroamerických doktrín právního státu s obsáhlými citacemi z tzv. západní literatury (srov. *Podněty XXIV. sjezdu KSSS ke kritické analýze některých problémů buržoazního ústavního práva a státovědy*. 1971, CX, 739 a násl.).

Počátkem 70. let dokončil jubilant kandidátskou disertační práci nazvanou *Ústavní sys- témy a politické strany v kapitalistických státech*, kterou obhájil, dosáhnuv tak 4. 5. 1973 vědecké hodnosti CSc. Prepracovaný spis předložil pod tímž názvem jako habilitační práci – kniha vyšla v nakladatelství Academia ve dvou vydáních (1976, 1978) – a po její úspěšné obhajobě na Právnické fakultě Univerzity Karlovy byl *Josef Blahož* jmenován v roce 1976 docentem. Akademický růst završil v roce 1981, kdy byl jmenován doktorem věd na základě díla *Formy vlády a lidská a občanská práva v kapitalistických státech* vydaného v roce 1981 rovněž nakladatelstvím Academia. S oceněními vědeckých schopností jubilanta přicházel i jeho funkční vzestup završený 1. prosince 1982, kdy se stal ředitelem Ústavu státu a práva. *Docent Blahož* vedl ústav do 31. května 1990. Poté se ředitelské funkce ujal na základě výbě- rového řízení *Viktor Knapp* a *Josef Blahož* působil a působí v ústavu jako vědecký pracovník. Jubilant nebyl činný jen v Ústavu státu a práva a v Československé akademii věd. Působil dlou- há léta také pedagogicky. Spolupracoval zejména s Právnickou fakultou Univerzity Karlovy a po roce 1993, kdy vznikla Fakulta právnická Západočeské univerzity, byl činný i tam.

K jubilantovým zásluhám patří, že v dobách, kdy politické poměry nepřály svobodě vědec- kého bádání, pěstoval jako jeden z mála konstitucionalistickou komparatistiku a jak o něm poznamenal *Jan Kysela* v knize vydané k 150. výročí založení našeho časopisu, „*oblast srovnávací konstitucionalistiky ovládl*“. Na *Blahožově* činnosti bylo zvláště v normalizační době pozoruhodné, že se věnoval právě ústavněprávnímu srovnávání příslušných institucí v kapitalistických zemích, navíc se státovědeckým a politologickým přesahem. To mu umožnilo už před rokem 1989 zprostředkovat studentům znalosti o ústavních modelech USA, Velké Británie, Německé spolkové republiky, Francie a dalších států, jak na to v *Právníku* před časem poukázal *Karel Klíma* (2003, CXLII, s. 295). Nejednalo se pouze o jeho hojně navštěvované přednášky ústavního práva kapitalistických zemí na pražské právnické fakultě. *Josef Blahož* připravil k vydání také studijní texty – zvláště skripta *Dokumenty ke studiu ústavních systémů kapitalistických zemí* (1979) a učebnice *Dokumenty ke státnímu právu kapitalistických zemí* (1985) zpřístupnily zájemcům originální prameny. Nešlo ostatně jen o tuto stránku věci: *Jan Kysela* v příslušné kapitole knihy *Právo a stát na stránkách Právníka* připomenul, že *Blahož* již za normalizace vypracoval metodologii ústavní komparatistiky, že i ve svých starších textech upozorňoval na závažná nadčasová témata, jakkoli se tak dělo způsobem poplatným době, a že také seznamoval čtenáře s názory autorů tehdy jinak málo dostupných. Totéž ve stejné knize vytkl také *Michal Tomášek* s poznámkou o rozvoji studia západních právních a politických systémů v těchto časech „*pod rouškou jejich kritiky*“ odrážejícího se na strán- kách *Právníka*, připomenuv např. *Blahožovu* stať *Vztahy nejvyšších státních orgánů v USA* (1980, CXIX, s. 1103 a násl.). *Tomášek*, nastoupivší do Ústavu státu a práva v roce 1989, rovněž zaznamenal, že ještě v září 1989 bylo ústavu na zasedání vědeckých pracovníků „*soudruhem z vyšších míst*“ vytýkáno, že se ústav i *Právník* příliš zabývají revizionistickými tématy.

Změny na přelomu let 1989/1990 vedly mimo jiné k odmítnutí ideologizace státu a ke svobodě vědeckého bádání, jak to zakrátko kodifikovala Listina základních práv a svobod. To se přirozeně a bezprostředně odrazilo i v jubilantově práci. Je to dobře patrné již z prvních polistopadových *Blahožových* děl, ať již jde o trojici jeho studií uveřejněných v *Právníku* ještě v roce 1990 – nazvaných *Komparace procesních aspektů následně konkrétní kontroly ústavnosti, Právní stát a právněsociologický výzkum* a *Ústava páté republiky a její tvůrce* – i z jeho překladů ústav Francie a USA s úvodními studii z téhož roku.

Z rozsáhlého díla – databáze Národní knihovny České republiky eviduje přes čtyři desítky publikací, jež *Josef Blahož* napsal nebo na nichž se podílel spoluautorsky či jako editor – vět- šina prací uveřejněných před rokem 1990 samozřejmě zastarala, jakkoli například třeba

Ústavní právo v kapitalistických státech (1975) obsahuje přes starý faktografický materiál mnoho vědeckých, metodologických a obsahových podnětů. Ty ostatně jubilant zúročil ve své patrně nejvýznamnější práci *Soudní kontrola ústavnosti: srovnávací pohled* (2001). Vedle tohoto díla poukážme alespoň na monografii *Sjednocující se Evropa a lidská a občanská práva* (2005) a na dvě učebnice: *Ústavní právo Evropské unie* (2003), na němž se společně s *Josefem Blahožem* podíleli *Josef Skála* a *Karel Klíma*, a na opakovaně vydávané *Srovnávací ústavní právo* (1998, 2003, 2011, 2015) napsané *Blahožem* společně s *Vladimírem Balašem* a *Karlem Klímou*. Na závěry v první z uvedených učebnic se odvolává náš Ústavní soud v usnesení sp. zn. II. ÚS 347/07, na *Blahožovu* knihu z roku 2005 týž soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 663/05.

Jubilantovy výsledky na poli konstitucionalistické komparatistiky vedly také k jeho zahraničnímu uznání, ať již jde o členství v mezinárodních vědeckých institucích, profesorské působení na zahraničních univerzitách od USA po Indii, předsednictví a vystupování na konferencích v zahraničí či jeho jiná angažmá na mezinárodním vědeckém poli. Z většího počtu ocenění připomeňme Čestnou medaili Karla Engliše, kterou Akademie věd České republiky v roce 2010 projevila *Josefu Blahožovi* uznání za zásluhy v ekonomických a sociálních vědách.

Redakce *Právnicka* nemůže pominout velký přínos *Josefa Blahože* pro náš časopis. Zájemci otevírajícímu jednotlivé ročníky *Právnicka* neunikne, jak věrným a častým přispěvatelem našeho časopisu *Josef Blahož* v uplynulém takřka půlstoletí byl a stále je. Zatím poslední z jeho statí nedávno připomněla osmisté výročí Velké listiny svobod (2015, CLIV, s. 1253 a násl.). Pro veřejnost méně viditelná, ale pro *Právnicka* obzvlášť cenná je *Blahožova* činnost v redakční radě. Na jejích zasedáních i při činnosti v redakčních *ad hoc* komisích předává redakci zkušenosti, jichž za dlouhá léta nabyl, a jako recenzent příspěvků nabízených našemu časopisu patří k nejvytíženějším.

Redakce *Právnicka* přeje *docentu JUDr. Josefu Blahožovi, DrSc.*, do dalších let pevné zdraví, mnoho štěstí, duševní svěžest a chuť do života.

The December Constitution in the Context of Diachronic Comparativism

Jan Kysela

Abstract: From all the constitutions in effect in the territory of today's Czech Republic, no one was in force longer than the December Constitution of 1867. It formed the experience of the creators and implementers of the Constitution of 1920, which served as a model for the current Constitution of the Czech Republic from 1992. The article firstly introduces the essence of historical comparative law and outlines the possibilities of its use. Further, it points out its importance in Czech constitutionalism, especially due to the role of the Constitution of 1920. The rest of the article outlines the basic consistencies and differences in the form and nature of the constitutions from 1867 and 1992. In the conclusion, we find a "case study" demonstrating the influence of the wording and practice of the December Constitution on the structure of Parliament and the delegation of legislative power.

Key words: historical comparing, historical interpretation, December Constitution of 1867, Constitution of 1920

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 Constitution 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

Constitutional Confirmation of the Austrian Model of Judicial Review of the Administration and his Ensuing

Martin Kopecký

Abstract: The article deals with the importance of the Austrian state's legal act of 1867 on the judiciary. This law, as part of the so-called December constitution, was the first constitutional document to confirm the individual's right to go to court to defend their public rights affected by the act of the

administration. Although this constitutional law not yet established the general administrative

court, it meant the promise of its establishment, which took place later in October 1876. The article analyzes the various models of administrative justice (especially English, French, and Prussian) that were known at the time of the December constitution and points to the originality of the Austrian administrative justice model (which was constituted by a single administrative court as a special court, was focused exclusively on the protection of subjective public rights of the individuals, was exercising justice and not administration, was not determining, what should be public interest). The article discusses how the December constitution was implemented in a subsequent legal act on the establishment of an administrative court in 1875 and how the Austrian administrative justice concept was reflected in the following eras, including the present.

Key words: administrative court, Austrian administrative judiciary, subjective public rights, administrative act

Cisleithanian Roots of the Czech and Austrian Parliaments' Rules of Procedure

Jan Wintř

Abstract: The paper deals with continuity and discontinuity amongst sets of rules of procedure of the former Austrian Imperial Council on the one hand and of the republican Czechoslovak, Czech and Austrian Parliaments on the other. Although Czech parliamentary law has, to a certain degree, been distorted by the communist era, a clear degree of continuity is demonstrated between the Czech Chamber of Deputies and the Austrian National Council and their procedural rules (especially in contrast to the German Bundestag). Thus, the Austrian rules of procedure can, in contrast to the rules of Bundestag, be a more suitable inspiration for a possible procedural reform in the Czech Chamber of Deputies. The common constitutional tradition of the two countries, especially in the peaceful years between 1867 and 1914, definitely remains relevant.

Key words: parliament, rules of procedure, constitutional tradition, Austria-Hungary

“Universal Civil Rights” in the December Constitution of 1867

Ivo Cerman

Abstract: The article reconstructs the origins and the theoretical foundations of the Basic Law on Universal Civil Rights of the December constitution of 1867. The investigation is based on original legal treatises of the time and on unpublished documents in the estate of Adolf Pratobevera (HHStA Wien). I argue that the conception civil rights which Pratobevera and his colleagues realized was based on the Romantic organic conception of the constitutional monarchy which had been developed by South German legal theorists of the Vormärz era. This circumstance may explain the peculiarities of the December Constitution and also the optimism with which its framers were fighting for numerous constitutional civil rights. Pratobevera knew the modern critical trend in German public law but chose to ignore it.

Key words: civil rights, liberalism, constitution, Adolf Pratobevera

On the Transformation of the Conception of Ownership from Austrian Constitutions up to the Present Day

Ondřej Horák

Abstract: The paper deals with the changes of the notion and protection of the ownership in the

Czech lands from the 19th century till the present day, especially with the issue of inviolability,

inseparability and object of ownership. From the historical legal perspective two questions will be analyzed: 1) How the ownership changed during the last 200 years and towards what it is heading? 2) Is it possible and appropriate to speak about “inviolability” of ownership? We can summarize that the development oscillated between the “user” and the “power” concept of ownership (user concept was determining till the middle of the 19th century and from the 50s to the 90s of the 20th century), and that „inviolability“ can only relate to property tied to personal sphere of the owner.

Key words: *property, ownership, divided ownership, inviolability, inseparability, confiscation, expropriation*

Herrenhaus as a Point of Departure in the Debate on the Future of the Czech Senate?

Jan Malíř

Abstract: *The present article argues bicameralism is an integral part of the modern constitutional tradition of the Czech lands. In terms of powers, the Cisleithanian House of Lords (Herrenhaus), as instituted under the Constitution of December 1867, was no doubt strong upper house. At the same time, the House of Lords was rather unique in terms of its composition which substantially differed from that of the House of Deputies and which combined the principles of aristocracy with those of meritocracy. Not only this composition guaranteed the House of Lords expertise but the presence of the members appointed by the Emperor upon the proposal of the Government contributed to creating constructive links between the House and the Executive as well. The author assumes the experience of the House of Lords might serve as alternative reference point in the current discussion on the future of bicameralism in the Czech Republic.*

Key words: *bicameralism, The 1867 December Constitution, Herrenhaus, composition, symmetry of powers, impact*

The Austro-Hungarian Compromise and its Constitutional Regulation by the Law no. XII/1867

Miriám Laclavíková – Adriana Švecová

Abstract: *The study presents the primary view on the Austro-Hungarian Compromise, i.e. the constitutional, social and political background of the Compromise, within the Hungarian part of the dual monarchy. It highlights the essential constitutional bases which played an important role in the development of state and law during the dual monarchy and after its dissolution for the successor states. The attention is drawn mainly to the constitutional basis—the Law no. XII/1867, and its significance for the birth of Hungarian constitutionalism. The Law no. XII/1867 can be seen as a parallel to the December Constitution and both can be seen as fundaments of Czech and Slovak constitutional history, as well as fundaments of constitutional history of some other nations of the dual-monarchy.*

Key words: *Austria-Hungary, the Austro-Hungarian Compromise, dualism, the Law no. XII/1867, the Hungarian Uncodified Constitution, the Emperor, the Joint Ministries*

OBSAH ROČNÍKU 2017

STATI

B a k e š M i l a n – E l i á š K a r e l: K právní kvalifikaci ujednání odporujících cenovým předpisům	1–19
B a r a n í k K a m i l: Demokracia a jej budúcnosť v Európskej únii	235–256
B a r o š J i ř í: Náboženská svoboda v krizi	707–720
B e r a n K a r e l: Osoba jako „bod přičitatelnosti“	501–522
C e r m a n I v o: „Všeobecná práva státních občanů“ v prosincové ústavě	1097–1108
F r y š t e n s k á M a r c e l a: Mediace a ekonomická analýza práva	799–811
H a l á s z I v a n: Ruská revolúcia, sovietska moc, federalizmus a práva národnostných menšín (Poznámky k problematike z perspektívy uplynulých sto rokov)	949–960
H a l á s z I v a n: Vznik slovenskej právnickej infraštruktúry po roku 1918 (Príspevok k storočnici vzniku slovenského časopisu Právny obzor)	603–618
H a m e r n í k P a v e l: Regulace veřejné podpory profesionálnímu sportu jako příklad vyvažování zájmů na periferii práva EU	686–706
H a n y c h M o n i k a – H a r a š t a J a k u b: Sběrné odkazy k judikatuře a využití citační analýzy ke zvýšení transparentnosti rozhodování	619–634
H e r c z e g J i ř í: K německé a švýcarské úpravě zákazu použitelnosti nezákonně získaných důkazů	884–893
H o l l ä n d e r P a v e l: Zrod a súčasnosť princípu <i>nemo tenetur se ipsum prodere</i> (hypotéza jedného základného práva)	89–113
H o r á k O n d ř e j: K proměně koncepcie vlastnického práva od rakouských ústav do současnosti	1109–1123
I l i e v a I r e n a: Dopad sovětské teorie mezinárodního práva na teorii a výuku mezinárodního práva veřejného v Bulharsku	977–988
J u r č o v á M o n i k a: Právo na splnenie a možnosti jeho obmedzenia ..	114–133
K a n d o v á K a t a r í n a: Pojem pravdy (nejen) v trestním řízení a některé související instituty	842–857
K l í m a K a r e l: Prosincová ústava v komparativním kontextu vývoje ústavnosti v Evropě	1060–1071
K o p e c k ý M a r t í n: Ústavní zakotvení rakouského modelu soudní kontroly správy a jeho následování	1072–1084
K r á l í k L u k á š: Český zemský zákoník	783–798
K r a m e r E r n s t A.: Základní problémy právní recepce	396–415

K ř e p e l k a F i l i p : Nahrazování směrnic nařízeními (důvody, skutečnost, možnosti)	213–234
K u b i n c o v á S o ň a : Historické aspekty a smerovanie finančného práva v SR.....	301–320
K u k l í k J a n : K 140. výročí narození profesora JUDr. Jana Krčmáře	569–586
K y s e l a J a n : Metafyzické prvky v současném českém ústavním diskursu	649–671
K y s e l a J a n : Prosincová ústava v kontextu diachronní komparatistiky ..	1043–1059
L a c l a v í k o v á M i r i a m – Š v e c o v á A d r i a n a : Rakúsko-uhorské vyrovnanie a jeho ústavné zakotvenie v zákonomnom článku XII/1867	1153–1171
M a l e n o v s k ý J i ř í : <i>Ubi ius ibi remedium</i> : Zamyšlení nad dvěma neúspěšnými projekty světového soudu pro lidská práva	20–36
M a l í ř J a n : Panská sněmovna jako možné východisko pro debatu o budoucnosti Senátu?.....	1124–1152
M a r t i n y D i e t e r : Práva dítěte v rodinném právu – evropské tendence	737–750
M a t e j k a J á n – K r a u s o v á A l ž b ě t a : Odpovědnost poskytovatelů hostingových služeb se zřetelem k povaze a druhu přenášeného obsahu	751–769
M y š k a M a t ě j : Jednotné autorské právo Evropské unie: utopie nebo budoucnost?	672–685
N e m e š k a l o v á R o s i n o v á A l ž b e t a : Vyloučení soudce pro podjatost v rozhodovací praxi „třetího“ Ústavního soudu	321–337
P a u k n e r o v á M o n i k a : Evropské mezinárodní právo soukromé a zamyšlení nad výročím Římských smluv.....	179–191
P a v l a k o s G e o r g e : Obhajoba umírněné optimalizace: O struktuře principů jako interpersonálních důvodů	870–883
P ř í b á ň J i ř í : Věčné návraty nových řádů: O Říjnové revoluci, sociálním inženýrství a konci státu i práva	939–948
R o j č e v J a n k o – S a l k o v a E k a t e r i n a : Věk trestní odpovědnosti a prevence kriminality mládeže	989–998
R o s e n k r a n z o v á O l g a : Důstojnost člověka podle Giovanniho Pika della Mirandola – inspirace pro právo	134–151
S a l á k P a v e l : Návrat vojenského testamentu	286–300
S i e n i a w s k i P i o t r : Secesia v súčasnom medzinárodnom práve	894–914
S o b e k T o m á š : Spravedlnost mezi utopií a realitou	999–1014
S t e u e r M a x : Kto a ako vyberá strážcov? Legitimita výberu sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky v komparatívnej perspektíve	338–356
Š e j v l M i c h a l : Lidská práva jako diskursivní pojem	473–500
Š e j v l M i c h a l : Přirozená subjektivní práva mezi středověkem a novověkem	416–452

Šejvl Michal: Retroaktivita jako diskursivní pojem?	37–62
Šimíček Vojtěch: Právo na zákonného soudce v České republice....	825–841
Škop Martin: Některé techniky jazykové metody interpretace práva ..	770–782
Štefko Martin: Seniorita v odměňování – čas pro změnu.....	858–869
Telec Ivo: Sociální právo a veřejné zdravotní pojištění	587–602
Tomášek Michal: Jedna země – dva systémy výkladu práva	273–285
Tomášek Michal: Odraz říjnové revoluce v právních systémech Dál- ného východu	961–976
Týč Vladimír – Sehnálek David: Mezinárodní smlouva jako možný perspektivní nástroj další evropské integrace.....	192–212
Vojáček Ladislav: Panovnice na rozhraní epoch a cesta k modernímu státu a právnímu řádu (Před třemi sty lety se narodila Marie Terezie)	369–395
Wintr Jan: Předlitavské kořeny jednacích řádů českého a rakouského parlamentu	1085–1096

GLOSÝ

Bárta Jan: Deset let zákona o veřejných výzkumných institucích	915–927
Boroš Milan: Profesor Vladimír Solnař: významná osobnost' vedy trest- ného práva (pripomenka jubilea)	152–156
Koudełka Zdeněk: Kategorizace zákonů a volební zákon	453–461
Mařádek David: Několik poznámek k problematice právnické osoby jako osoby blízké	69–74
Suchoža Josef: Vztah reformy právního poriadku a výučby práva....	63–68

DISKUSE

Bezoušková Lenka: Zákazy <i>niqábu</i> v Egyptě aneb když světský soud interpretuje islámské právo	523–537
Kosinka Jan Petr: Metafyzické příčiny krize moderního státu	538–557

INFORMACE

Gerloch Aleš – Maršálek Pavel: Prof. Boguszak oceněn zlatou medailí Univerzity Karlovy	257
---	-----

RECENZE

Bezoušková Lenka: Tomášek Michal. Právní systémy Dálného východu I. 2016	636–637
Blahož Josef: Müllerová Hana – Černý David – Doležal Adam a kol. Kapitoly o právech zvířat. My a oni z pohledu filosofie, etiky, biologie a práva. 2016	462–466
Brim Luboš: Posner Richard A. Divergent Paths: The Academy and the Judiciary. 2016	817–819
Csukás Adam: Tretera Jiří Rajmund – Horák Zábaj: Církevní právo. 2016	928–932
Emmert František: Tauchen Jaromír. Práce a její právní regulace v Protektorátu Čechy a Morava (1939–1945). 2016	560–562
Hanych Monika: Rolph David – Vitins Matt – Bannister Judith – Daniel Joyce. Media Law: cases, materials and commentary. 2015	562–566
Hapla Martin: Kysela Jan – Ondřejek Pavel a kolektiv. Kolos na hliněných nohou? K proměně státu a jeho roli. 2016	159–161
Kadlubiec Vojtěch: Sobczyk Arkadiusz. Państwo zakładów pracy. 2017	1020–1029
Kober Jan: Stupková Marie – Klečacký Martin. Slovník představitelů soudní správy v Čechách v letech 1849–1918. 2015	75–79
Kolman Petr: Hajn Petr. Z právníkova zápisníku aneb Já neříkám tak ani tak. 2016	729–730
Komendová Jana: Numhauser-Henning Ann – Rönnmar Mia (eds). Age Discrimination and Labour Law: Comparative and Conceptual Perspectives in the EU and Beyond. 2015	260–262
Kysela Jan: Hapla Martin: Lidská práva bez metafyziky: legitimita v (post)moderní době. 2016	558–560
Kysela Jan: Mucha Ivan. Proměny práva a společnosti. 2015	467–469
Kysela Jan: Tomoszek Maxim. Podstatné náležitosti demokratického právního státu. 2015	812–814
Kysela Jan: Van Ooyen Robert Chr. Integration. Die antidemokratische Staatslehre von Rudolf Smend im politischen System der Bundesrepublik. 2014	357–360
Madej Martin: Smet Stijn. Resolving Conflicts between Human Rights: The Judge's Dilemma. 2017	638–640
Nováková Jana: Káčer Marek. Na okraji krajnej núdze. O prepisovaní zákonov počas ich aplikácie. 2015	79–83
Ondřej Jan: Tůma Miroslav. Íránská jaderná dohoda a širší mezinárodní souvislosti. 2016	725–729

Palkovská Iva: Sehnálek David. Vnější činnost Evropské unie perspektivou práva unijního a mezinárodního. 2016	820–822
Salák Pavel jr.: Rudnicki Jan. Testament žoldnierski i testamenty wojskowe w europejskiej tradycji prawnej. 2015	83–86
Šmihula Daniel: Krošlák Daniel a kol. Ústavné právo. 2016	814–817
Štanga Michal: Olšovská Andrea. Skončenie pracovného pomeru. 2015	360–364
Švecová Adriana: Csukás Adam. Cirkevné dávky a ich právny život na Slovensku a Podkarpatskej Rusi. Trpký život kňaza, ktorému z ložného chlieb napečú. 2016	1017–1019
Tomášek Michal: Sinn Hans-Werner. V pasti eura. 2016	161–163
Urban Michal: Thorpe Christopher a kol. Kniha sociologie. 2016	723–725

Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

Draslarová Hana: “Bringing It All Together: Clinical Legal Educators in the 21st Century University”. Zpráva z mezinárodní konference o klinickém právnickém vzdělávání	1034–1036
Draslarová Hana: „Přednášky a zkoušení na právnických fakultách v době internetu“. Zpráva ze semináře profesora Richarda Grimese na Právnické fakultě Univerzity Karlovy	731–733
Flídr Jan – Lála Daniel – Tomášek Petr: Zpráva z konference „Odpovědnostní vztahy v právu obchodních korporací“	264–269
Galovcová Ingrid: „Prieniky trestného práva k iným právnym odvetviam a vedným disciplinám“ – zpráva z konference	263–264
Hobza Martin: Jedna monografie, dvě ocenění a tři překvapení	641
Hurychová Klára – Sýkora Michal: Zpráva z workshopu „Compliance v tuzemských společnostech“	170–174
Mulák Jiří: Zpráva z mezinárodní vědecké konference „Trestní právo procesní – minulost a budoucnost“	166–170
Mulák Jiří: Zpráva z mezinárodní vědecké konference „Zákon o trestní odpovědnosti	

právníků osob – pět let poté“	642–644
Skalská Helena – Tomášek Michal – Pauknerová Monika : Zpráva z tematického kongresu Mezinárodní akademie srovnávacího práva „Vykonatelnost a efektivita práva“, Uruguay, Montevideo, 16.–18. listopadu 2016	164–166
Vlášek Vladimír : Správa o 19. konferencií právných romanistů České republiky a Slovenské republiky	1030–1033

MORS VENIT VELOCITER

Zemřel JUDr. Karel Čermák sr.	635
Za Zdeňkem Kučerou	157–158

JUBILEUM

Docent JUDr. Josef Blahož, DrSc., pětáosmdesátiletý.....	1172–1175
Jubileum Michaely Židlické.....	721–722
Profesor Michal Skřejpek šedesátiletý	1015–1016
Profesorka Hrušáková jubluje	258–259