

Habsburská monarchie (1848–1918)

1. Počátky revoluce 1848

Počátky ústavního vývoje na území České republiky jsou spojeny se společensko-politickými změnami, které nastaly v důsledku revoluce v roce 1848 a znamenaly zlom v chápání podílu širokých vrstev společnosti na politické moci. Konstituční období tedy v habsburské monarchii otevřela revoluce z let 1848–1849. Revoluce, kterou je třeba vnímat v celoevropském a v celorakouském kontextu, vypukla jako důsledek rostoucího vnitropolitického napětí, stimulovaného sociálními a národnostními rozpory. Úlohu rozbušky, bezprostředního impulzu, sehrály zprávy o revolučních vystoupeních ve Francii, kde se hroutila červencová monarchie, a ve stále ještě roztržštěné Itálii, z části ovládané přímo habsburskou monarchií (Lombardsko a Benátsko). Centry revolučního hnutí se vedle habsburského severu Itálie staly Vídeň, Praha a Pešť.

Pro počáteční úspěch revoluce v habsburské monarchii bylo rozhodující revoluční povstání ve Vídni ve dnech 13.–15. března 1848, kdy byl přinucen odstoupit nenáviděný Metternich a císař slíbil vydání ústavy a zaručení občanské svobody. Dne 17. března jmenoval ministerskou radu (vládu), zřízenou podle vzoru západních monarchií, v čele s hrabětem Františkem Kolovratem. Hned nato se dvorské ústřední úřady a dvorské kanceláře změnil y v oborová ministerstva zřízená na základě monokratického principu. V čele stanula ministerská rada (vláda) rozhodující kolegiálním způsobem. Skládala se z ministra zahraničních věcí a císařského domu, ministra vnitra, ministra práv, ministra financí a ministra války. V čele rady stanul ministr-prezident jmenovaný panovníkem.

Dne 11. dubna uherský sněm přijal ústavu, kterou panovník 11. dubna potvrdil. Z habsburské monarchie se stala personální unie tvořící dva téměř samostatné státy spojené jen osobou panovníka.

2. Pillersdorfova ústava 1848

První rakouskou ústavou se stala Pillersdorfova ústava (v oficiálním znění Ústavní listina rakouského císařství – německy *Verfassungsurkunde des österreichischen Kaiserstaates*, zákon č. 49/1848 PGS), jež byla vydána 25. dubna 1848 ve Vídni, a 8. května byl císařským patentem vydán volební řád do Říšského sněmu. Ústava byla vydána pro Rakousko v užším slova smyslu, tj. pro habsburské državy kromě Uher, Chorvatska a Lombardsko-Benátska. Ministr vnitra **Franz Xaver von Pillersdorf** se netajil tím, že narychlo sestavená ústava o 59 paragrafech jako nepůvodní kompilát cizích vzorů měla více méně vyjít vstříc volání po konstituci a utlumit veřejné mínění. Při všeobecném pozdvižení myslí se totiž nepočítalo ani příliš s tím, že konstituce bude podrobena kvalifikované kritice.

Dubnovou ústavu vypracovanou podle belgického vzoru proponovala císařská administrativa pro celek rakouských zemí, zemí České koruny a Haliče. Rozčlenila ji do sedmi částí a vtiskla jí duch tuhého centralismu. Je možné říci, že tato ústava měla nejsilnější centralistické rysy ze všech rakouských ústav. Ústava označovala jednotlivé země jako provincie. Zákonodárství v zásadních věcech, včetně úpravy postavení provincií, svěřovala říšským orgánům. Provinciální sněmy měly řešit jen záležitosti regionálního významu, pokud je ovšem již neupravily akty ústředních orgánů. Na zákonodárství se měl spolu s císařem podílet **Říšský sněm** (*Reichstag*). Měl jej tvořit **Senát**, složený z virilistů (tj. osob, které získaly mandát z titulu zastávání jiného významného veřejného úřadu) a z osob jmenovaných císařem, a **Poslanecká sněmovna**, volená v nepřímých volbách. Kompetence sněmu byla velmi úzká, takže mnohé zcela zásadní záležitosti měla řešit exekutiva. Její hlavou měl být císař, který měl obsazovat všechny významné úřady, velet vojsku, uzavírat mírové smlouvy atd. V jeho jménu také měly rozhodovat všechny soudy. Ústava předpokládala nezávislost soudců, ústní soudní řízení a zavedení porotních soudů. Císař také garantoval občanům poměrně širokou škálu základních občanských práv.

Brzy se však ukázalo, že vláda podcenila veřejné mínění. Proti ústavě začala sílit kampaň, která vyvrcholila 13.–15. května 1848. Dne 15. května 1848 totiž přednesli ve vídeňském Hofburgu demonstranti tzv. „*Sturmpetition*“ (bouřlivou petici), v níž žádali změnu nespravedlivého volebního zákona a první Říšský sněm (konstituční říšský sněm) měl dostat jen jednu komoru, jejíž členové by nebyli zvoleni s ohledem na daňový cenzus. Následujícího dne, 16. května 1848, byla dubnová ústava proto nejprve císařem prohlášena za provizorní a v červenci byl její návrh zcela stažen.

Pillersdorfova ústava sice spočívala na **principu dělení moci**, ovšem velmi nedůsledně. Císaři dle ní příslušela plná výkonná moc. Zákonodárnou moc měl vykonávat spolu s Říšským sněmem a soudní moc měla být úplně nezávislá.

Císař byl označován za „*posvěceného a nedotknutelného*“. Ze své činnosti byl neodpovědný. Jeho vládní rozhodnutí však měla být kryta tím, že byla potvrzena v daném rezortu zodpovědným ministrem. Císaři příslušelo především:

- obsazování státních úřadů;
- vrchní velitelství armády;
- vyhlášení války a uzavření míru;
- uzavírání smluv se zahraničními vládami (smlouvy však následně musely být potvrzeny Říšským sněmem);
- vykonání zákonodárství ve jménu císaře;
- omilostnění;
- svolání, odročení a rozpuštění Říšského sněmu (po rozpuštění Říšského sněmu měl být během 90 dnů svolán nový).

Zákonodárným orgánem se měl stát společně s císařem Říšský sněm (*Reichstag*). Kompetence sněmu byla velmi úzká, takže mnohé zcela zásadní záležitosti měla řešit exekutiva.

Říšský sněm (*Reichstag*) se měl skládat:

- ze Senátu (*Senat*), jeho členy se automaticky stali všichni princové císařského domu starší 25 let; dále zde byli členové doživotně jmenování císařem a 150 členů bylo volených z nejvýznamnějších majitelů pozemků a velkostatkářů;
- z Poslanecké sněmovny (*Abgeordnetenammer*) o 383 poslancích, jejichž volba měla spočívat na „sčítání lidu a zastoupení všech zájmů státu a občanů“.

Zákony měly být schváleny oběma komorami Říšského sněmu a potvrzeny císařskou sankcí, přičemž v případě neobdržení císařské sankce zákon nevstoupil v platnost. V každé z obou komor byla k přijetí zákona potřebná absolutní většina přítomných poslanců (k otevření jednání postačovala přítomnost pouhých 60 poslanců). Ústavní změny potřebovaly ke schválení dvě třetiny přítomných poslanců.

Mimo Říšský sněm měly „dočasně“ v napojení na stávající zemské sněmy vznikat i proměnné „provinční stavy k ozřejmění zájmů provincie a k obstarání náležitostí, z těchto zájmů plynoucích“, přičemž mělo být přihlíženo ke stavovskému principu a federální struktuře. Ústava předpokládala i ustanovení obcí k lepšímu zastoupení zájmů obyvatel obce.

Občanská a politická práva občanů státu, tedy jakýsi katalog základních lidských práv, který velmi podstatně rozšířil malý počet těchto práv obsažených ve **Všeobecném zákoníku občanském** z roku 1811, obsahoval mimo základních osobních práv jako rovnost před zákonem svobodu vyznání a svědomí, osobní svobodu, svobodnou volbu živnosti, ochranu před nezákonným zatčením, svobodu tisku a projevu, listovní tajemství, petiční právo, svobodu vystěhování, ochranu soudců před přesídlením či propuštěním, veřejnou a ústní justici a zavedení porotních soudů. Vedle armády byla ústavně zakotvena i „národní garda“.

Ústava tedy namísto uklidnění měla zcela opačný účinek, vyvolala bouře odporu. Vídeňský dvůr byl nucen utéct z Vídně do Innsbrucku, odkud císař vydal zmíněnou proklamaci, již prohlašoval, že ústava bude přijata novým ústavodárným sborem. Kromě zrušení horní sněmovny došlo vzápětí i k rozšíření volebního práva. Byly sice ponechány nepřímé volby, ale volební právo získali i samostatní dělníci starší 24 let.

Poslance měli volit volitelé, u nichž se požadoval věk 24 let, stálé bydliště ve volebním okrese a zachovalost výkonu občanských práv. Jeden volitel připadal na 500 voličů a poslanec na 50 tisíc obyvatel. Poslanci se volili podle zásad absolutní většiny hlasů volitelů, jichž se muselo volby účastnit nejméně 75 %.

Ústava však nikdy nevstoupila v platnost, protože se brzy ukázalo, že vláda podcenila veřejné mínění. Proti ústavě začala sílit kampaň, která vyvrcholila 13.–15. května 1848. Demonstranti žádali změnu nespravedlivého volebního zákona a první Říšský sněm (konstituční říšský sněm) měl dostat jen jednu komoru, jejíž členové by nebyli zvoleni s ohledem na daňový cenzus. Následujícího dne, 16. května 1848, byla dubnová ústava proto nejprve císařem prohlášena za provizorní a v červenci byl její návrh zcela stažen.

Na základě novelizovaného volebního řádu z 30. května 1848 byly v monarchii (kromě uherských zemí) velmi rychle zorganizovány volby do Říšského sněmu (*Reichstag*). Na Moravě a ve Slezsku se volby konaly již v červnu 1848, zatímco v Čechách proběhly opožděně ve dnech 8.–10. července 1848.

Volby do Říšského sněmu se v českých zemích konaly v dusné atmosféře již potlačeného pražského povstání. Do popředí se dostali čeští národní liberálové, kteří se nezdařeným povstáním zbavili radikálně demokratické konkurence. Nicméně volby proběhly a 10. července 1848 se tak mohl ve Vídni poprvé sejít rakouský Říšský sněm čili *Reichsversammlung*, ovšem zatím v neúplném obsazení. V plném složení začal pracovat 22. července 1848. Šlo tu o Rakousko v užším slova smyslu, v němž hlavní roli hrály země alpské a země české, tedy o neuherskou část soustátí, později zvanou Předlitavsko.

Už na jaře roku 1848 začala nová éra v organizaci ústředních výkonných orgánů. Předrevoluční dvorské dikasterie nahradila ministerstva. Císař zároveň nařídil vytvoření kolegiální ministerské rady – **vlády**, tvořené jejich představiteli (nejvyšší rozhodnutí ze 17. března 1848 č. 30 PGS). Kolektivní jednání ministrů ve vládě mělo dát výkonu státní správy jednotnou politickou linii. Zcela zřetelným vzorem tu císařským úředníkům byla organizace a fungování vlád západoevropských konstitučních monarchií. Jednotlivé ministry jmenoval panovník, odpovědní však měli být i říšskému zastupitelstvu a Říšské radě. Čelné místo mezi nimi sehrával **státní kancléř**, který stál v čele ministerstva zahraničí a císařského domu (vzniklo z domácí, dvorské a státní kanceláře). Císař dále zřídil ministerstvo vnitra (nahradilo spojenou česko-rakouskou dvorskou kancelář), ministerstvo spravedlnosti (z Nejvyššího soudního místa), ministerstvo financí (z dvorské komory) a konečně ministerstvo války (z dvorské válečné rady). Další ministerstva se konstituovala později.

3. Návrh kroměřížské ústavy 1849

Na základě novelizovaného volebního řádu z 30. května 1848 byly v monarchii (kromě uherských zemí) velmi rychle zorganizovány volby do Říšského sněmu (*Reichstag*). Na Moravě a ve Slezsku se volby konaly již v červnu 1848, zatímco v Čechách proběhly opožděně ve dnech 8.–10. července 1848. Byly tajné, rovné a téměř všeobecné. Byly však nepřímé, volební právo bylo vykonáváno prostřednictvím volitelů. Na každých 50 000 obyvatel byl zvolen jeden poslanec. Věková hranice jak pro aktivní, tak pasivní volební právo byla stanovena na 24 let. Voleno bylo 383 poslanců, z toho z Čech 90, z Moravy 38 a ze Slezska 10 poslanců. Z 90 poslanců z Čech bylo 55 Čechů a 35 Němců, z Moravy 30 českých poslanců a 18 německých a ze Slezska 1 český a 9 německých poslanců.

Ústavodárný Říšský sněm se poprvé sešel na své ustavující schůzi již 10. července 1848. Zasedání se však zúčastnila jen část zvolených poslanců, a proto se za první pracovní zasedání sněmu považuje až schůze konaná 22. července 1848 ve Vídni. Dne 6. října ovšem ve Vídni znovu propukly nepokoje, a tak následujícího dne řada poslanců Vídeň opustila. Ve stejný den Vídeň opustil i císař s celým císařským dvorem a 14. října přibyl do Olomouce, kde se uchýlil pod ochranu olomoucké pevnosti. Dne 22. října bylo císařským patentem zastaveno jednání ústavodárného Říšského sněmu ve Vídni a sněm byl svolán (údajně z iniciativy Františka Palackého) na 15. listopadu 1848 do Kroměříže. Ovšem

v důsledku oprav v arcibiskupském zámku bylo dalším patentem z 10. listopadu zahajovací jednání v Kroměříži přesunuto až na 22. listopadu 1848.

Hlavním úkolem Říšského sněmu, kromě zrušení poddanství, bylo vypracovat novou rakouskou ústavu, která mnohem více než ústava Pillersdorfova měla odpovídat představám zejména liberálních sil tehdejší politické scény. Říšský sněm však byl hned od počátku výrazně politicky diferencován. Byla zde pravice, levice i politický střed. To způsobovalo, že na řadu zásadních otázek byl zcela odlišný názor. Zejména to byl spor mezi centralistickým a federalistickým pojetím rakouského státu. Kromě toho se na podzim 1848 začala v Rakousku výrazně zhoršovat celková politická atmosféra, v jejímž stínu probíhalo zasedání kroměřížského sněmu. Začaly se prosazovat síly, které nepřály nejen revoluci, ale byly i proti všem zásadám liberální občanské společnosti, jež s ní byly spojeny. Do čela rakouské vlády, vytvořené 21. listopadu 1848, byl postaven kníže Felix Schwarzenberg, Windischgrätzův švagr. Ta se 27. listopadu se svým programem představila na kroměřížském sněmu. Dne 2. prosince 1848 navíc nastoupil po odstoupení Ferdinanda V. na císařský trůn synovec dosavadního císaře **František Josef I.** I když se jak Schwarzenberg, tak nový císař zavázali dodržovat ústavnost, neboť potřebovali čas k tomu, aby se vypořádali s maďarskou revolucí v Uhrách a obnovili rakouské panství v severní Itálii, začínalo být stále zřejmější, že vývoj nespěje k upevňování konstitucionalismu, ale spíše naopak.

Nicméně i přesto práce na půdě kroměřížského sněmu pokračovaly. Poslanci ústavodárného sněmu – přes zásadní výhrady některých z nich – respektovali státoprávní poměry vytvořené realizací bratislavské březnové ústavy, a připravovali ústavu pouze pro 17 pozdějších předlitavských zemí. Ústavní návrh vycházel z uznání platnosti Pragmatické sankce a prohlašoval rakouské císařství za dědičnou a nedílnou konstituční monarchii. Dalšími výchozími ideami ústavních prací se staly svrchovanost lidu, resp. parlamentu, který jej zastupuje, a dělba moci.

Federalistické pojetí Rakouska zde bylo zastoupeno zejména českými poslanci v čele s **Františkem Palackým**, který sněmu předložil svůj návrh ústavy. Předpokládal, že Rakousko se bude dělit na autonomní obvody, podle národnostních zásad. Každé území mělo mít svoji zemskou vládu a sněm, svého ministra či guvernéra. Předpokládal pochopitelně zrušení stavovského rázu sněmů. Palacký chtěl navíc přenést jungmannovské pojetí československého národa na politické pole tím, že navrhoval, aby jednu ze skupin zemí tvořilo území osídlené slovanskými obyvateli Čech, Moravy, Slezska a Horních Uher (Slovenska).

Ústavní výbor Říšského sněmu odmítl federalistický program. Zachoval členění císařství na historické země, které měly být vybaveny omezenou autonomií v záležitostech zemského významu (věda a umění, dohled na zbožné nadace, chudinské a humanitární záležitosti, čelední, stavební a požární řády, podpora zemědělství a průmyslu) a právem rozpracovat v mezích říšského zákonodárství úpravu dalších otázek (školství, církevní záležitosti, policie ad.). V čele zemské správy měl stát císařem jmenovaný zemský hejtman (*Landeshauptmann*), který měl také předsedat zemskému sněmu (*Landtag*). Uspořádání jednotlivých zemí měly upravit zemské ústavy.

Celorakouský parlament ústava nazývala Říšským sněmem (*Reichstag*). Měl být dvoukomorový a tvořit jej měly sněmovna (komora) lidu (*Volkskammer*), volená v přímých volbách na tři roky na základě majetkového cenzu 5 zlatých přímých daní, a sněmovna zemí (*Länderkammer*), jejíž poslance měly na šestileté období volit zemské sněmy a krajské sjezdy, přičemž každé tři roky by se polovina poslanců obměnila. Měla jí příslušet především zákonodárná pravomoc.

Také panovníkova pozice ve struktuře státní moci se odvozovala od ústavy, na kterou měl po nastoupení na trůn přísahat. Císaři příslušela výhradní výkonná moc. Měl ji vykonávat prostřednictvím zodpovědných ministrů. Vůči říšským zákonům, usneseným Říšským sněmem, měl mít právo suspenzivního veta.

Soustavu nezávislých, od státní správy oddělených soudů měl upravit zvláštní zákon. Nově měl vzniknout Říšský soud (*oberstes Reichsgericht*), jehož členy měl z části jmenovat císař a z části komora zemí. Měl být příslušný pro spory ústavní povahy, pro souzení vysokých státních funkcionářů a pro závažné útoky proti panovníku a sněmům. Konstituovat se měly i nejvyšší soudy jednotlivých zemí.

Konečný návrh ústavy, jenž byl předložen sněmovně k prvnímu čtení 21. prosince 1848, byl však kompromisem mezi federalisty a centralisty.

Při diskusi o volebním právu nikdo nenavrhl zavedení všeobecného volebního práva. Nejradikálnější v tomto směru byl požadavek, aby jediným omezením byl cenzus gramotnosti. Konečná podoba navrhovaného volebního práva byla nakonec výsledkem snah té části politických kruhů, které za plnoprávného občana považovaly jen vlastníka. V přímých volbách měl mít tedy aktivní volební právo každý občan od 24 let, vykonávající občanská práva, samostatný, který nepobíral chudinskou podporu a platil alespoň 5 zlatých přímých daní či měl v nájmu zdanitelný objekt. Podmínky volitelnosti byly stanoveny obdobně. Navíc se zde požadoval jen o čtyři roky vyšší věk a roční

pobyt na území říše. U nepřímých voleb do komory zemí byla úprava ponechána na zemských zákonech, protože zástupcem mohl být volitelný ten, kdo byl volitelný do zemského sněmu, ovšem starší 33 let.

V první části návrhu ústavy byla obsažena **základní občanská práva**. Právě práce na této části dospěly nejdále. Katalog základních občanských práv částečně projednalo i plénum ústavodárného sněmu. Návrh vycházel z přirozenoprávního pojetí. Jeho tvůrci chápali základní občanská a politická práva jako přirozená, vrozená a nezczizitelná.

Jejich koncepcí byla dílem tříčlenné komise, jejímž členem byl mimo jiné František Ladislav Rieger. Koncepcí základních občanských práv do značné míry vycházela z jejich pojetí v americké ústavě a francouzské ústavě z roku 1791, resp. ze zásad amerického a francouzského liberalismu.

Návrh základních občanských práv byl poprvé koncipován již v září 1848. Většinu poslanců se však začal jevit jako příliš radikální, a proto byl ústavním výborem přepracován do definitivní podoby z 21. prosince 1848. Základní občanská práva vycházela ze zásady, že *„všichni lidé mají stejná, přirozená a neodczizitelná práva, mezi nimiž nejdůležitější jsou: právo zachování sebe, právo osobní svobody, bezúhonnosti a pěstování svého duchovního i zemského blaha. Vykonávání těchto práv má své přirozené a nevyhnutelné meze toliko v stejných právech každého jiného.“*

Katalog základních občanských práv byl dost obsáhlý, zahrnoval řadu demokratických zásad, zejména v původní záříjové verzi. Měla být zaručena rovnost před zákonem či ústnost a veřejnost soudního řízení, mělo dojít k zrušení šlechtictví, zavedení porotních soudů, zrušení trestu smrti a tělesných trestů, měla být zajištěna ochrana domovní svobody, listovního tajemství, právo petiční, právo na stěhování, právo shromažďovací a spolčovací, svoboda svědomí, vyznání a církvi, mělo být uzákoněno zavedení obligatorního civilního sňatku, dále i svoboda vyučování, svoboda tisku, rovnost národů, ochrana vlastnictví a zrušení lenních vztahů. Avšak jak se upevňovala moc vídeňského dvora a vídeňské vlády v důsledku úspěšného tažení rakouských vojsk v Uhrách a v Itálii, zostřovaly se i diskuse nad některými ustanoveními katalogu občanských práv. Z 29 navržených paragrafů však sněm stačil projednat jen patnáct.

Kroměřížský sněm neměl čas ústavní návrh schválit. Ministerská rada se už 20. ledna 1849 rozhodla sněm rozpustit, jen čekala na vhodnou příležitost. Ta nastala začátkem března 1849. A tak byl kroměřížský sněm rozpuštěn, resp. vojensky rozehnan 7. března 1849. Ještě před tím, již 4. března 1849, byla vyhlášena **druhá oktrojovaná ústava**, nazvaná podle svého tvůrce **Stadionova**.